

**ANALISIS KEPUTUSAN BRAZIL MEMILIH FORUM NEGOSIASI
BILATERAL *AD HOC* UNTUK MENYELESAIKAN SENGKETA
SUBSIDI KAPAS DENGAN AMERIKA SERIKAT TAHUN 2014**

SKRIPSI

Disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar Sarjana Ilmu

Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Oleh:

Nuril Putri Maulida Rahma

125120400111005



**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG**

2017

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS

Nama : Nuril Putri Maulida Rahma

NIM : 125120400111005

menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “Analisis Keputusan Brazil Memilih Forum Negosiasi Bilateral *Ad Hoc* untuk Menyelesaikan Sengketa Subsidi Kapas dengan Amerika Serikat tahun 2014” adalah karya saya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam skripsi ini telah saya tandai dengan catatan kaki dan termuat dalam daftar pustaka. Apabila di kemudian hari terbukti bahwa pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang saya peroleh melalui skripsi ini.

Malang, 14 Juli 2017

Yang memberi pernyataan



Nuril Putri Maulida Rahma

NIM. 125120400111005

HALAMAN PERSETUJUAN

**Analisis Keputusan Brazil Memilih Forum Negosiasi Bilateral *ad hoc* untuk
Menyelesaikan Sengketa Subsidi Kapas dengan Amerika Serikat tahun
2014**

SKRIPSI

Disusun oleh:

Nuril Putri Maulida Rahma

NIM. 125120400111005

Telah disetujui oleh dosen pembimbing:

Pembimbing Utama



Dewa Ayu Putu Eva W., S.IP., MSi.
NIK. 2013098708022001

Pembimbing Pendamping



Wishnu Mahendra W., S.IP., MSi.
NIK. -

Malang, 7 Agustus 2017

Mengetahui,

Ketua Program Studi Hubungan Internasional



Aswin Arwanto Azis, S.IP., M. Dev. St.
NIK. 19780220201012001

HALAMAN PENGESAHAN

**Analisis Keputusan Brazil Memilih Forum Negosiasi Bilateral *ad hoc* untuk
Menyelesaikan Sengketa Subsidi Kapas dengan Amerika Serikat tahun
2014**

SKRIPSI

Disusun oleh:
Nuril Putri Maulida Rahma
NIM. 125120400111005

Telah diuji dan dinyatakan **LULUS** dalam ujian Sarjana pada tanggal 1 Agustus
2017.

Ketua Majelis Penguji



Joko Purnomo, S.IP., MA.
NIP. 197804012009121002

Sekretaris Majelis Penguji



Yusli Effendi, S.IP., MA.
NIP. 197804232009121001

Anggota Majelis Penguji I



Dewa Ayu Putu Eva W., S.IP., MSi.
NIK. 2013098708022001

Anggota Majelis Penguji II



Wishnu Mahendra W., S.IP., MSi.
NIK. -

Malang, 7 Agustus 2017
Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Brawijaya



Prof. Dr. Unti Ludigdo, Ak.
NIK. 406908141994021001



KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL

Jalan Veteran, Malang 65145, Indonesia
Telp. (0341) 575755, Fax (0341) 570038
Website : www.fisip.ub.ac.id Email : fisip@ub.ac.id

SURAT TUGAS

Nomor 1590/UN10.F11.05.01/PP/2017

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya Malang memperhatikan Surat Usulan Pengujian tanggal 21 Juli 2017 oleh Ketua Program Studi Hubungan Internasional, dengan ini menugaskan kepada Saudara:

1. Nama : Joko Purnomo, S.IP., MA.
NIP/NIK : 197804012009121002
Tugas : Ketua Majelis Penguji
2. Nama : Yusli Effendi, S.IP., MA.
NIP/NIK : 197804232009121001
Tugas : Sekretaris Majelis Penguji
3. Nama : Dewa Ayu Putu Eva Wishanti, S.IP., M.Si.
NIP/NIK : 2013098708022001
Tugas : Anggota Majelis Penguji I *
4. Nama : Wishnu Mahendra Wiswayana, S.IP., M.Si.
NIP/NIK : -
Tugas : Anggota Majelis Penguji II *

Sebagai Tim Penguji Skripsi bagi mahasiswa:

Nama Mahasiswa : **NURIL PUTRI MAULIDA**
NIM : 125120400111005
Program Studi : Hubungan Internasional
Bidang Peminatan : **GLOBAL POLITICAL ECONOMY**
Judul Skripsi : Analisis Kepatuhan Brazil Memilih Forum Negosiasi Bilateral Adhoc Untuk Menyelesaikan Sengketa Subsidi Kapas Dengan Amerika Serikat Tahun 2014

Demikian untuk diketahui dan dilaksanakan, atas perhatian saudara disampaikan terima kasih.

Malang, 15 AUG 2017

a.n. Dekan:

Wakil Dekan Bidang Akademik,

Sri Kholifah, S.Sos., M.Si., Ph.D
NIP. 197509182005012001



Keterangan : *) Anggota Majelis Penguji 1 adalah Pembimbing 1
Anggota Majelis Penguji 2 adalah Pembimbing 2

Tembusan Kepada Yth.:

1. Ketua Program Studi Hubungan Internasional;
2. Bagian Keuangan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UB;
3. Mahasiswa yang Bersangkutan;
4. Arsip.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Analisis Keputusan Brazil Memilih Forum Negosiasi Bilateral *ad hoc* untuk Menyelesaikan Sengketa Subsidi Kapas dengan Amerika Serikat tahun 2014”. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) pada Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya Malang.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis banyak sekali mendapat bantuan, doa, dukungan dan bimbingan dari berbagai pihak. Untuk itu, dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada:

1. Allah SWT atas segala limpahan karunia dan nikmatn-Nya sehingga penulis bisa mengikuti kegiatan PKN dan menyelesaikan laporan ini dengan sebaik-baiknya.
2. Para orangtua tersayang, Ibu Nur Sifa, Bapak Ansori, Ilik Markhumah, Om Jimmy, Om Takhi, Pak Dhe Jusman, Bu Neng Churiyah, dan seluruh keluarga besar Bani Abdul Chamid. Terima kasih atas dukungan dan doanya. Harta yang paling berharga memang lah keluarga.
3. Ibu D.A.P. Eva Wishanti, S.IP.,M.Si. selaku dosen pembimbing utama yang telah sabar membimbing dan memberikan masukan selama proses penulisan skripsi.
4. Bapak Wishnu Mahendra Wiswayana, S.IP.,M.Si. dan Ibu Henny Rosalinda, S.IP.,M.A. selaku dosen pembimbing pendamping yang membantu dalam perbaikan skripsi penulis.

5. Bapak Joko Purnomo S.IP., MA., dan Bapak Yusli Effendi, S.IP., MA., selaku dosen penguji yang telah memberikan banyak masukan dalam perbaikan penulisan dan penyusunan skripsi penulis.
6. Seluruh dosen Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan banyak ilmu dan pengalaman luar biasa selama perkuliahan.
7. Teman-teman terdekat penulis yaitu Adista, Mecca, Sisil, Igo, Kirana, Lutfi, Erina, Ifa, Bunda Yana, yang selalu mendoakan dan meng-*uwus-uwus* penulis untuk segera menyelesaikan skripsi yang sudah lama tak tersentuh ini. *Kalian takkan terganti!*
8. Seluruh teman-teman mahasiswa HI angkatan 2012 lainnya yang menjadi teman seperjuangan, teman-teman LPM Perspektif, serta tidak lupa Pak (Mas) Dadang yang sangat baik hati dan semua staff admin prodi HI atas segala dukungan dan bantuan selama ini.

Penulis berharap semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca ataupun program studi HI. Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam penyusunan skripsi ini sehingga penulis sangat terbuka atas segala saran dan kritik yang membangun untuk perbaikan skripsi ini kedepannya.

Malang, 7 Agustus 2017

Nuril Putri Maulida Rahma

Analisis Keputusan Brazil Memilih Forum Negosiasi Bilateral *ad hoc* untuk Menyelesaikan Sengketa Subsidi Kapas dengan Amerika Serikat tahun 2014

Nuril Putri Maulida Rahma

(Mahasiswa Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya Malang, 2017)

ABSTRAKSI

Penelitian ini mengkaji logika politik dibalik keputusan Brazil memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* dalam menyelesaikan sengketa subsidi kapas dengan Amerika Serikat tahun 2014. Dengan menggunakan teori *The Choice of Institution for Trade Dispute* dari Christina L. Davis (2003), penulis mencari faktor yang membentuk preferensi Brazil memilih forum tersebut.

Setelah mendapatkan izin retaliasi dari DSB WTO, pada tahun 2010, Brazil yang sepakat untuk menunda retaliasi kepada AS mengancam akan melanjutkan rencana retaliasi pada tahun 2013. Hal ini karena AS menghentikan pemberian kompensasi kepada Brazil padahal AS belum mengesahkan kebijakan subsidi kapas baru sesuai kesepakatan dengan Brazil. Sedangkan penghentian pemberian kompensasi seharusnya dilakukan ketika AS sudah mengesahkan kebijakan baru. Ketika kebijakan subsidi kapas baru AS disahkan tahun 2014, Brazil berencana mengajukan gugatan kembali ke DSB WTO karena beberapa aturan subsidi baru AS tidak sesuai dengan hasil rekomendasi DSB WTO dan diprediksi menimbulkan dampak negatif yang lebih besar daripada aturan sebelumnya. Namun, sehari setelah rencana tersebut diinformasikan, Brazil justru menginformasikan ke pemerintah AS untuk menegosiasikan permasalahan subsidi kapas secara bilateral *ad hoc* dengan AS sebelum mengajukan gugatan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keputusan Brazil dalam memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* guna menyelesaikan sengketa subsidi kapas dengan AS tahun 2014 dipengaruhi faktor karakteristik permasalahan sengketa dagang dan situasi ketika sengketa berlangsung (*timing* dan *nature of issue*), faktor pertimbangan efisiensi sumber daya ekonomi dan hukum yang dimiliki Brazil (*economic and legal resource*), faktor pertimbangan sensitivitas hubungan bilateral Brazil dengan AS (*diplomatic concern*), serta faktor pertimbangan daya tekan kelompok kepentingan di Brazil dan AS (*interest groups pressure between states*). Namun, faktor *interest groups pressure between states* memberi pengaruh dengan adanya pertimbangan tambahan berupa kompleksitas rantai produksi industri kapas dan rencana retaliasi Brazil yang mengubah kontestasi daya tawar kelompok kepentingan di Brazil dan AS.

Kata Kunci: Preferensi Forum Negosiasi Brazil, Sengketa Subsidi Kapas AS, *the Choice of Institution for Trade Dispute*

Analysis of Brazil's Decision on Choosing ad hoc Bilateral Negotiation Forum to Settle US Cotton Dispute on 2014

Nuril Putri Maulida Rahma

(Bachelor Degree, Department of International Relations, Social and Political Science Faculty, University of Brawijaya Malang, 2017)

ABSTRACT

This research discuss about political logic of Brazil's decision on choosing ad hoc bilateral negotiation forum in order to settle cotton dispute against United States subsidies program on 2014. Using the Choice of Institution for Trade Dispute by Christina L. Davis as theoretical framework, the researcher figures out Brazil's preference on choosing that forum.

After obtaining permission of retaliation from DSB WTO, Brazil, who agreed to postpone retaliation against US export product on 2010, threaten to continue that policy on 2013. It is because US terminate the compensation payment to Brazil, while termination of that payment should be made if US passes the new Farm Bill as agreed before. When US passes new Farm Bill on 2014, Brazil plans to file a lawsuit against US as some new rules failed to comply with DSB WTO rulings which were predicted to have a greater negative impact than the previous one. On the contrary, the day after the plan was being informed, Brazil informed the US government that they want to open the possibilities to negotiating this problem with US bilaterally before file a lawsuit.

The result of the research shows that Brazil's decision on choosing ad hoc bilateral negotiation forum to settle US Cotton Dispute are affected by the characteristic and timing when the dispute occurred, consideration of Brazil's economic and legal resource, Brazil's diplomatic concern toward US, and interest group pressure within Brazil and US. Nevertheless, interest group pressure's factor influenced Brazil's choice because it has additional consideration in the form of complexity of cotton's production value chain which impact the industry economic contribution and Brazil's retaliation plan that alter US interest group bargaining position.

Keywords: US Cotton Dispute, the Choice of Institution for Trade Dispute, Brazil's forum choice

DAFTAR ISI

| | |
|---|-------------------------------------|
| LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS | Error! Bookmark not defined. |
| HALAMAN PERSETUJUAN | Error! Bookmark not defined. |
| HALAMAN PENGESAHAN | Error! Bookmark not defined. |
| KATA PENGANTAR | 3 |
| ABSTRAKSI | 8 |
| ABSTRACT | 9 |
| DAFTAR ISI | 10 |
| DAFTAR GAMBAR..... | 12 |
| DAFTAR TABEL | 13 |
| DAFTAR LAMPIRAN | Error! Bookmark not defined. |
| BAB I PENDAHULUAN..... | Error! Bookmark not defined. |
| 1.1. Latar Belakang Masalah..... | Error! Bookmark not defined. |
| 1.2. Rumusan Masalah | Error! Bookmark not defined. |
| 1.3. Tujuan Penelitian | Error! Bookmark not defined. |
| BAB II KAJIAN PUSTAKA | Error! Bookmark not defined. |
| 2.1. Studi Terdahulu..... | Error! Bookmark not defined. |
| 2.1.1. <i>Analysis of the Brazil-USA Cotton Dispute</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 2.1.2. <i>Analysis of Japan's RTA and WTO Dispute Settlement Mechanism</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 2.2. Teori <i>the Choice of Institution for Trade Dispute</i> oleh Christina L. Davis | Error! Bookmark not defined. |
| 2.2.1. <i>The Choice of Negotiation Forum</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 2.2.2. <i>Politics of Deciding Where to Negotiate</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 2.2.2.1. <i>Timing and Nature of Issue limit fora options</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 2.2.2.2. <i>Economic and Legal Resource limit fora option</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 2.2.2.3. <i>Interest Groups Pressure between States influence the choice of fora</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 2.2.2.4. <i>Diplomatic Concern influence the choice of fora</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 2.3. Operasionalisasi Konsep | Error! Bookmark not defined. |
| 2.4. Alur Pemikiran | Error! Bookmark not defined. |
| 2.5. Hipotesis..... | Error! Bookmark not defined. |
| BAB III METODOLOGI PENELITIAN | Error! Bookmark not defined. |
| 3.1. Jenis Penelitian..... | Error! Bookmark not defined. |

| | | |
|---|---|-------------------------------------|
| 3.2. | Ruang Lingkup Penelitian..... | Error! Bookmark not defined. |
| 3.3. | Teknik Pengumpulan Data..... | Error! Bookmark not defined. |
| 3.4. | Teknik Analisis Data..... | Error! Bookmark not defined. |
| 3.5. | Sistematika Penulisan | Error! Bookmark not defined. |
| BAB IV GAMBARAN UMUM SENGKETA SUBSIDI KAPAS BRAZIL DAN AMERIKA SERIKAT | | |
| 4.1. | Paradoks Kebijakan Subsidi Agrikultur dalam Agenda Liberalisasi Perdagangan WTO | Error! Bookmark not defined. |
| 4.2. | Posisi Pemerintah-Sektor Swasta-Masyarakat Sipil di Brazil dalam Manajemen Sengketa Dagang Antarnegara..... | Error! Bookmark not defined. |
| 4.3. | Dinamika Sengketa Sengketa Subsidi Kapas Brazil-AS..... | Error! Bookmark not defined. |
| 4.3.1. | Awal Munculnya Sengketa Subsidi Kapas AS tahun 2002..... | Error! Bookmark not defined. |
| 4.3.2. | Dinamika Proses Ajudikasi Sengketa Subsidi Kapas di DSB WTO tahun 2002-2008 | Error! Bookmark not defined. |
| 4.2.3. | Keputusan Brazil Memilih Forum Negosiasi Bilateral <i>ad hoc</i> untuk Menyelesaikan Sengketa Subsidi Kapas dengan AS tahun 2014..... | Error! Bookmark not defined. |
| BAB V ANALISIS KEPUTUSAN BRAZIL MEMILIH NEGOSIASI DI FORUM BILATERAL AD HOC UNTUK MENYELESAIKAN SENGKETA SUBSIDI KAPAS DENGAN AMERIKA SERIKAT..... | | |
| 5.1. | <i>Timing and Nature of Issue</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 5.1. | Keterlibatan Brazil dan AS dalam Institusi Dagang Internasional..... | Error! Bookmark not defined. |
| 5.2. | Agenda Negosiasi Dagang Internasional yang Melibatkan Brazil dan AS pada tahun 2014 | Error! Bookmark not defined. |
| 5.3. | Status Hukum Sengketa Subsidi Kapas AS tahun 2014..... | Error! Bookmark not defined. |
| 5.2. | <i>Economic and Legal Resource</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 5.3. | <i>Interest Group Pressure between States</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 5.3.1. | Tekanan <i>Interest group</i> Sektor Kapas di Brazil..... | Error! Bookmark not defined. |
| 5.3.2. | Tekanan <i>Interest group</i> Sektor Kapas di AS..... | Error! Bookmark not defined. |
| 5.4. | <i>Diplomatic Concern</i> | Error! Bookmark not defined. |
| 5.5. | Analisis Keputusan Brazil Memilih Forum Bilateral <i>ad hoc</i> untuk Menyelesaikan Sengketa Subsidi Kapas AS tahun 2014..... | Error! Bookmark not defined. |
| BAB VI PENUTUP | | |
| 6.1. | Kesimpulan | Error! Bookmark not defined. |
| 6.2. | Saran | Error! Bookmark not defined. |
| DAFTAR PUSTAKA | | |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|---|-------------------------------------|
| Gambar 1 Grafik Proyeksi Konsumsi, Produksi, Ekspor dan Stok Kapas Brazil tahun 2002-2024 | Error! Bookmark not defined. |
| Gambar 2 Grafik Prediksi Dampak Subsidi Kapas AS terhadap Harga Kapas Dunia..... | Error! Bookmark not defined. |
| Gambar 3 Kerangka Institusional Koordinasi Sektor Publik-Swasta di Brazil dalam Manajemen Sengketa Dagang Antarnegara | 59 |
| Gambar 4 Ekspor Kapas AS dan Indeks Harga Kapas Dunia tahun 1990-2010 | Error! Bookmark not defined. |
| Gambar 5 Jumlah Subsidi Kapas AS dan Indeks Harga Kapas Dunia tahun 1990-2010 | 64 |
| Gambar 6 Diagram Rantai dan Nilai Produksi Sektor Kapas Brazil tahun 2010 | Error! Bookmark not defined. |
| Gambar 7 Grafik Nilai Produksi Kapas AS | 84 |
| Gambar 8 Grafik Nilai Ekspor Agrikultur AS tahun 2000-2015 | Error! Bookmark not defined. |
| Gambar 9 Daftar 10 Besar Ekspor-Import Barang AS ke Brazil tahun 2013 | Error! Bookmark not defined. |
| Gambar 10 Grafik Perdagangan AS dan Brazil tahun 2003-2012 | Error! Bookmark not defined. |
| Gambar 11 Daftar 10 Besar Negara Tujuan Ekspor Brazil pada tahun 2013 | Error! Bookmark not defined. |

DAFTAR TABEL

- Tabel 1 Variasi Struktur Negosiasi **Error! Bookmark not defined.**
- Tabel 2 Tiga Kategori Forum Negosiasi untuk Sengketa Dagang **Error! Bookmark not defined.**
- Tabel 3 Matriks Preferensi Forum Negosiasi Dagang Berdasarkan Daya Tekan *Interest group* terhadap Negara..... **Error! Bookmark not defined.**
- Tabel 4 Operasionalisasi Konsep **Error! Bookmark not defined.**
- Tabel 5 Kronologi Sengketa Subsidi Kapas Brazil-AS selama Ajudikasidi DSB WTO tahun 2002-2009 **Error! Bookmark not defined.**
- Tabel 6 Penyelenggaraan *Ministerial Conference* WTO tahun 2001-2015 **Error! Bookmark not defined.**
- Tabel 7 Produksi Kapas Negara-negara di Dunia tahun 2013-2017 **Error! Bookmark not defined.**
- Tabel 8 Perbandingan Jumlah Subsidi Sektor Kapas Negara-negara tahun 2013/2014 dan 2014/2015 **Error! Bookmark not defined.**
- Tabel 9 Jumlah Dana Kontribusi NCC dan total Dana Kontribusi Sektor Agrikultur ke PAC tahun 1998-2014 **Error! Bookmark not defined.**

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Seiring dengan meningkatnya sengketa dagang antarnegara dalam payung liberalisasi perdagangan, penyelesaian sengketa dagang antarnegara juga menjadi topik menarik dalam diskursus ilmu pengetahuan. Hal ini karena dalam proses penyelesaian sengketa dagang, negara memiliki beberapa pilihan forum yang disediakan oleh institusi dagang internasional baik di level global, level regional, maupun level bilateral dalam kerangka *free trade agreement* antarnegara. Sehingga, peluang bagi negara untuk memilih forum penyelesaian sangat terbuka lebar dan memunculkan dinamika tersendiri terkait dengan pilihan strategi tersebut. Salah satu kasus yang memiliki dinamika pemilihan forum yang menarik adalah sengketa subsidi kapas AS pada tahun 2014 yang memunculkan keputusan Brazil sebagai penggugat untuk memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* guna menyelesaikan sengketa.

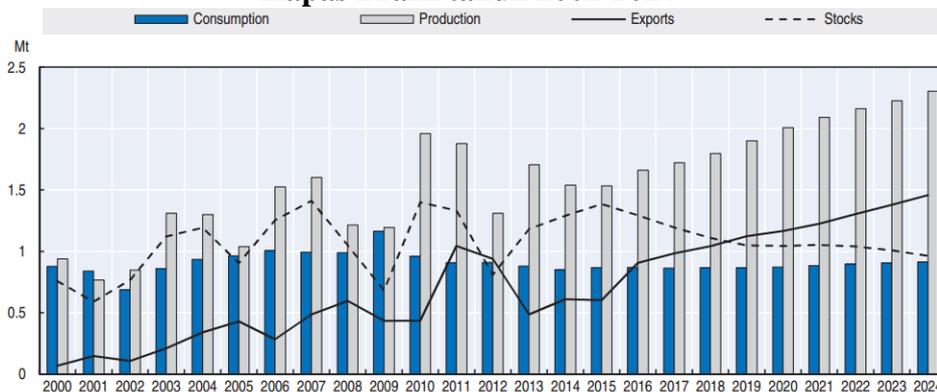
Sebagai penggugat (*initiating state*) sekaligus pengeksport kapas terbesar kelima¹, Brazil berhadapan dengan Amerika Serikat (AS) sebagai tergugat (*respondent state*) yang menempati posisi ketiga sebagai pengeksport kapas terbesar setelah China dan India.² Upaya penyelesaian sengketa subsidi kapas dengan AS cukup penting bagi Brazil. Mengenai isu subsidi kapas, sejak tahun 1995 hingga 2014, AS sendiri tercatat telah memberikan subsidi kepada petani kapasnya sebesar US\$ 35 miliar dengan jumlah paling besar terjadi pada

¹ USDA. 2016. World Cotton Production Bales 2012-2017. *Monthly Economic Letter*: September 2016.

² Ibid.

tahun 2001 dan 2005 yang melampaui angka US\$ 3 miliar.³ Apabila mengacu pada prediksi terjadinya stagnansi nilai konsumsi kapas domestik Brazil yang tidak diimbangi dengan peningkatan produksi kapas oleh OECD (lihat gambar 1), aktivitas ekspor yang sangat penting bagi Brazil akan terganggu apabila AS terus memberikan subsidi dalam jumlah yang besar dan hampir 80% nya ditujukan untuk ekspor.⁴

Gambar 1 Grafik Proyeksi Konsumsi, Produksi, Ekspor dan Stok Kapas Brazil tahun 2002-2024



Sumber: OECD/FAO (2015)

Berdasarkan grafik tersebut, stagnansi angka konsumsi kapas domestik Brazil sejak tahun 2000 diperkirakan akan berlanjut hingga tahun 2024. Prediksi ini tidak diikuti dengan prediksi jumlah produksi kapas Brazil yang mengalami fluktuasi dan cenderung meningkat. Sehingga prediksi jumlah stok dan ekspor yang meningkat menjadi solusi dari gap angka produksi dan konsumsi kapas tersebut.

Isu besarnya subsidi agrikultur yang diberikan negara maju, salah satunya adalah AS, kepada produsen agrikultur merupakan topik perdebatan

³ Environmental Working Group. 2016. *Cotton Subsidies in the United States totaled \$35.8 billion from 1995-2014.*

⁴ USDA dalam Ridley, William dan Stephen Devados. 2012. *Analysis of the Brazil-USA Cotton Dispute. Journal of International Trade Law and Policy.* hlm 3

yang belum menemukan titik terang di WTO.⁵ Hal ini mengingat kapas sebagai bahan baku utama pembuatan serat menopang banyak industri turunan seperti industri tekstil, minyak, dan pakan ternak. Sehingga banyak negara-negara anggota WTO yang sangat menggantungkan perekonomiannya pada sektor kapas dan tidak mampu memberikan subsidi dalam jumlah yang besar seperti AS. Ketidakmampuan tersebut berimplikasi pada kalahnya daya saing produk kapas negara-negara tersebut dengan produk kapas AS karena harga kapas yang mendapat subsidi dalam jumlah besar jauh lebih murah daripada harga kapas non subsidi maupun kapas yang disubsidi dalam jumlah sedikit. Koalisi *Cotton-4*, yakni Benin, Burkina Faso, Mali, dan Chad⁶, adalah contoh negara-negara yang perekonomiannya sangat bergantung dari sektor kapas. Koalisi tersebut sangat gigih dalam menuntut AS untuk menghapus segala bentuk subsidi kepada petani kapasnya melalui proposal *cotton initiative* tahun 2003.⁷ Oleh sebab itu, *outcome* dari proses penyelesaian sengketa subsidi kapas yang dipengaruhi oleh forum negosiasi yang dipilih menjadi perhatian penting tidak hanya bagi Brazil tetapi juga negara-negara tersebut.

Sengketa subsidi kapas yang terjadi tahun 2014 tersebut merupakan peristiwa lanjutan dari sengketa yang sudah berlangsung sejak 12 tahun sebelumnya yakni tahun 2002. Hal ini karena kebijakan subsidi kapas AS dalam Undang-undang atau kebijakan pertanian (*Farm Bill*) tahun 2014

⁵ Putaran Doha merupakan agenda negosiasi multilateral dwitahunan WTO yang diinisiasi di Doha, Qatar pada tahun 2001 dan diselenggarakan sejak tahun 2003 di Cancun, Mexico. Negosiasi ini membahas agenda pembangunan untuk negara-negara berkembang dengan mewujudkan aturan perdagangan yang tidak bertumpu pada free trade (perdagangan bebas) tetapi fair trade (perdagangan yang adil). Negosiasi ini mengalami deadlock pada tahun 2006 dan hingga tahun 2016 masih belum menunjukkan progres yang cukup signifikan.

⁶ Suppan, Steve. 2014. *Unconditional Surrender: the US-Brazil deal of WTO Authorized Retaliation*. Institute for Agriculture and Trade Policy.

⁷ WTO. 2016. *Cotton initiative*.

dianggap masih belum sesuai dengan rekomendasi ajudikasi WTO tahun 2005. Padahal, aturan *Farm Bill* AS terbukti melanggar batasan pemberian subsidi agrikultur tertuang dalam *Agreement on Agriculture* (AoA) dan *Agreement of Subsidies and Countervailing Measures* (SCM Agreement).⁸ Aturan tersebut antara lain kebijakan Export Credit Guarantee Program (GSM-102, GSM-103, dan SCGP) yang termasuk kategori subsidi ekspor terlarang (*prohibited export subsidy*⁹) dan kebijakan Step 2 Payment yang termasuk kategori subsidi konten lokal yang dilarang (*prohibited import substitution subsidy*) sehingga harus segera dihapus, serta kebijakan Marketing Loan Provision, Step 2 Payment, dan CCP *payment* sebagai *actionable subsidy*¹⁰ yang terbukti menimbulkan *adverse effect* sehingga harus segera dihapus atau diamandemen.¹¹

Meskipun AS sudah mengeliminasi beberapa program subsidi kapasnya, *Farm Bill* 2014 masih memuat program-program kebijakan subsidi yang diprediksi menimbulkan *adverse effect* yang jauh lebih besar daripada kebijakan sebelumnya. Pada gambar 2, Christina Lau dkk berusaha menunjukkan grafik yang memprediksi kisaran harga kapas dunia apabila kebijakan subsidi kapas AS dalam *Farm Bill* 2014 diimplementasikan.

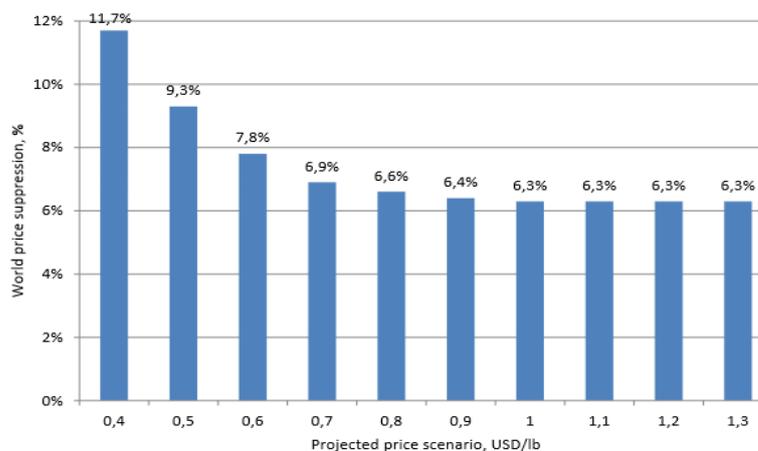
⁸ WTO. 2014. *United States – Subsidies on Upland Cotton*.

⁹ Prohibited subsidy merupakan jenis subsidi terlarang karena sifatnya yang dapat memberikan dampak langsung pada perdagangan dan biasanya merugikan kepentingan negara lain yang tidak memberikan subsidi. Ada dua jenis subsidi kategori ini yakni subsidi ekspor dan subsidi konten lokal. Subsidi ekspor mengacu pada pemberian subsidi di ranah ekspor suatu produk agar bisa mendongkrak daya saing dengan produk ekspor dari negara lain. Sedangkan subsidi konten lokal adalah subsidi untuk produk domestik agar mendongkrak daya saing produk domestik dengan produk impor.

¹⁰ Actionable subsidy merupakan subsidi yang diberikan untuk mendukung kegiatan produksi. Subsidi kategori ini sebenarnya tidak dilarang dalam aturan WTO. Akan tetapi, subsidi ini cenderung menjadi sasaran gugatan dari negara lain apabila memberi dampak pada kepentingan negara yang merasa dirugikan.

¹¹ *Ibid.*

Gambar 2 Grafik Prediksi Dampak Subsidi Kapas AS terhadap Harga Kapas Dunia



Sumber: Christina Lau dkk (2015)

Garis vertikal pada grafik menunjukkan prosentase selisih harga kapas dunia sebelum dan setelah dilakukan perhitungan dengan menyertakan variabel subsidi kapas AS. Sedangkan, garis horizontal menunjukkan skenario harga kapas per bal tiap satu dolar. Berdasarkan grafik tersebut, Christina Lau memprediksi bahwa ketika harga kapas berada pada skenario terendah yakni 0,4 dolar AS/lb, maka harga kapas sesungguhnya 11,7% lebih tinggi jika tidak ada subsidi kapas AS.¹² Sedangkan ketika harga kapas berada pada skenario diatas 1 dolar/lb, maka harga kapas dunia sesungguhnya lebih tinggi 6,3% jika tidak ada subsidi kapas AS.

Sebelum sengketa mencuat kembali pada tahun 2014, upaya Brazil menekan AS untuk segera menghapus subsidi kapas selama proses ajudikasi di WTO tahun 2002-2008 hampir berhasil. Brazil berulang kali mengertak dengan mengajukan reviu implementasi yang dilakukan AS karena AS

¹² B. Babcock, N. Paulsen. 2012. *Potential Impact of Proposed 2012 Farm Bill Commodity Program*. Hlm 26

mengulur proses implementasi rekomendasi DSB WTO.¹³ Selain itu, Brazil juga meminta diadakan panel arbitrase yang berhasil mendapatkan wewenang retaliasi¹⁴ dan *cross-retaliasi*¹⁵ sebesar US\$ 899 juta untuk Brazil diterapkan kepada AS.¹⁶ Setelah mendapatkan izin retaliasi dan *cross-retaliasi*, Brazil justru mengadakan kesepakatan dengan AS dalam *Memorandum of Understanding* (MOU) 2010 untuk menunda pelaksanaan retaliasi.¹⁷ Batas waktu penundaan yang disepakati yakni ketika AS mengesahkan *Farm Bill* barunya pada tahun 2012 dengan syarat pemberian kompensasi oleh AS untuk industri kapas Brazil sebesar US\$ 147 juta per tahun.¹⁸ Brazil juga menyepakati *framework for mutually agreed solution* yang berisi rencana negosiasi *win-win solution* secara bilateral dengan AS. Negosiasi tersebut dilakukan setelah *Farm Bill* disahkan dan memenuhi syarat penyelesaian sengketa terkait aturan teknis yang perlu dipertimbangkan dalam perumusan *Farm Bill* 2012.¹⁹

Munculnya keputusan Brazil untuk memilih menyelesaikan sengketa subsidi kapas dengan AS melalui forum negosiasi bilateral *ad hoc* tersebut berakar dari terancam batalnya kesepakatan kedua negara untuk merundingkan solusi penyelesaian sengketa dalam *framework* tahun 2010. Hal ini dipicu oleh tindakan AS yang menghentikan pemberian kompensasi untuk Brazil sejak

¹³ WTO. 2014. *Ibid.*

¹⁴ Retaliasi merupakan salah satu konsep dalam *Dispute Settlement Understanding* (DSU) WTO yang memberikan wewenang kepada negara penggugat untuk menerapkan tindak balasan (*counter-measure*) terhadap negara pelanggar yang tidak menerapkan hasil rekomendasi DSB WTO. Retaliasi dilakukan dengan menerapkan tarif terhadap produk impor yang sedang disengketakan negara pelanggar yang masuk ke pasar negara penggugat. Retaliasi hanya boleh dilakukan sesuai batasan yang diberikan DSB dan selama negara pelanggar tidak mengimplementasikan rekomendasi DSB.

¹⁵ *Cross-retaliasi* sama dengan retaliasi hanya saja sektor yang menjadi sasaran bukan sektor yang terkait dengan apa yang disengketakan.

¹⁶ Schnepf, Randy. 2010. *Brazil's WTO Case Against U.S Cotton Program*. *Op, cit.* hlm 20

¹⁷ BBC News. 2010. *Brazil Slaps Trade Sanction on US over Cotton Dispute*.

¹⁸ Schnepf, Randy. 2010. *Brazil's WTO Case Against U.S Cotton Program*. *Op, cit.* Hlm 25

¹⁹ *Ibis*. hlm 27

September 2013 sedangkan *Farm Bill* belum juga disahkan.²⁰ Ketika *Farm Bill* AS baru disahkan pada bulan Februari 2014, Asosiasi Industri Kapas Brazil (ABRAPA) menyatakan bahwa pihaknya menyangsikan jika *Farm Bill* baru AS telah sesuai dengan kesepakatan *framework* yang direncanakan.²¹ Brazil juga kembali menunjukkan reaksi agresif atas tindakan AS dengan mengeluarkan ultimatum untuk mengaktifkan sanksi retaliasi kembali pada tahun 2013.²²

Setelah hari sebelumnya mengumumkan akan mengajukan gugatan kembali ke WTO, pada tanggal 20 Februari 2014, Brazil memberi informasi kepada pemerintah AS bahwa pihaknya membuka peluang negosiasi bilateral dengan AS untuk mencari solusi penyelesaian sengketa subsidi kapas. Pada bulan Oktober 2014, keduanya juga telah menyepakati MOU hasil negosiasi bilateral sebagai wujud *mutually agreed solution* untuk menghentikan sengketa subsidi kapas.²³ Padahal banyak perdebatan yang timbul akibat aturan baru kebijakan subsidi kapas yakni program STAX²⁴ yang juga berpotensi mendistorsi harga komoditas agrikultur dunia melalui program asuransinya.²⁵ Pengamat seperti Mark S. Langevin, direktur *Brazil Works* dan penasihat ABRAPA, juga berpendapat bahwa program STAX dapat memberikan dampak negatif yang lebih besar kepada kapas dunia dibandingkan dengan program

²⁰ International Business Times. 2014. *Op, cit.*

²¹ *Ibid.*

²² International Business Times. 2014. *Op.cit.*

²³ International Business Times. 2014. *US, Brazil to Resolve Decade-Long Trade Dispute over Cotton Subsidies: Report.*

²⁴ STAX atau *Stacked Income Protection Plan* merupakan salah satu program perlindungan untuk sektor agrikultur AS yang ada dalam *Farm Bill* 2014. Program ini merupakan program asuransi tambahan dari program asuransi bibit yang lama (*traditional crop insurance*). Desain program STAX ditujukan untuk petani kapas dalam bentuk asuransi bibit (*crop insurance*) guna melindungi petani dari resiko gagal panen dalam skala peringkat 70-90% dari total keseluruhan hasil panen

²⁵ B. Babcock, N. Paulsen. *Op, cit.* Hlm 1

subsidi sebelumnya.²⁶ Hal ini memunculkan pertanyaan terkait faktor yang mendorong Brazil untuk memilih strategi diplomatis dengan bernegosiasi di forum bilateral *ad hoc* jika sebelumnya negara tersebut memunculkan sinyal untuk segera mengajukan gugatan kembali. Selain itu, jika ditinjau dari kultur forumnya, forum bilateral *ad hoc* cenderung tidak memberikan kepastian hukum bagi Brazil untuk menagih kepatuhan AS terhadap hasil negosiasi.

Berdasarkan fakta tersebut, keputusan Brazil dalam memilih forum negosiasi bilateral untuk menyelesaikan sengketa subsidi kapas dengan AS pada tahun 2014 menjadi keputusan yang menarik untuk dikaji. Hal ini karena keputusan tersebut diambil ditengah terbukanya peluang Brazil untuk mengajukan gugatan kembali ke WTO. Riwayat Brazil yang cenderung agresif dalam memproses penyelesaian sengketa subsidi kapas menunjukkan bahwa ada logika politik dibalik pilihan tersebut. Sehingga, keputusan untuk memilih negosiasi di forum bilateral *ad hoc* daripada mengajukan gugatan kembali ke WTO guna menyelesaikan sengketa dengan AS ini tentu tidak lepas dari pertimbangan-pertimbangan yang telah dicermati pemerintah Brazil.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan, rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah **Mengapa Brazil memilih negosiasi di forum bilateral *ad hoc* dengan AS dalam menyelesaikan sengketa subsidi kapas tahun 2014?**

²⁶ Latinvex. 2014. *Brazil-US Cotton Dispute Continue*.

1.3. Tujuan Penelitian

Untuk memahami dan menjelaskan logika politik yang menjadi dasar keputusan Brazil memilih forum negosiasi dalam penyelesaian sengketa subsidi kapas dengan AS tahun 2014.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Akademis

- a. Sebagai sarana bagi peneliti untuk mempelajari pilihan strategis sebuah negara dalam menyelesaikan sengketa dagang dengan negara lain,
- b. Sebagai sarana untuk melakukan penelitian ilmiah yang sistematis menggunakan metodologi positivis Hubungan Internasional, dan
- c. Sebagai sumber referensi bagi penelitian selanjutnya tentang pilihan strategis negara dalam proses penyelesaian sengketa dagang.

1.4.2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan sumbangan bagi pengembangan studi Hubungan Internasional di masa mendatang,
- b. Memberi wawasan dan menjadi acuan bagi negara berkembang mengenai logika politik pemilihan forum penyelesaian sengketa dagang dengan negara maju.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1. Studi Terdahulu

Penulis merujuk pada dua studi terdahulu terkait dengan penelitian mengenai pilihan strategis negara dalam menyelesaikan sengketa dagang untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah penulis uraikan yakni *Analysis of the Brazil-USA Cotton Dispute* dan *Analysis of Japan's RTA and WTO Dispute Settlement Mechanism*. Penulis mempertimbangkan kesamaan topik tulisan dalam memilih studi terdahulu pertama dengan tujuan untuk memberikan pemahaman awal dalam proses penelitian. Studi terdahulu yang pertama menjabarkan tentang kepentingan Brazil serta proses penyelesaian atas kasus sengketa subsidi kapas AS. Adapun penulis memilih studi terdahulu yang kedua karena kesamaan teori yang penulis gunakan dalam menjawab pertanyaan penelitian yakni teori *The Choice of Institution for Trade Dispute* oleh Christina L. Davis.

2.1.1. *Analysis of the Brazil-USA Cotton Dispute*

Hasil penelitian William Riddley dan Stephen Devados yang berjudul *Analysis of the Brazil-USA Cotton Dispute* yang diterbitkan tahun 2012, memaparkan analisis konteks sejarah kemunculan sengketa subsidi kapas antara Brazil dan AS pada tahun 2002 serta status penyelesaian sengketa tersebut pada tahun 2012. Ridley dan Devados menguraikan motivasi Brazil menggugat kebijakan subsidi kapas AS ke WTO yang didorong karena terdapat kesenjangan yang begitu besar antara total ekspor kapas AS dengan

total ekspor kapas Brazil dan negara-negara lain.¹ Suplai kapas AS begitu mendominasi pasar kapas dunia. Kepentingan Brazil dalam mengajukan gugatan atas kebijakan subsidi AS ini diperkuat dengan bukti adanya dampak kebijakan subsidi kapas AS terhadap Brazil serta pasar kapas global secara umum yang dianalisis menggunakan kerangka konseptual yang ditentukan oleh Ridley dan Devados.

Berdasarkan analisis dari penelitian S. Pan dkk, Ridley dan Devados memberi justifikasi kuat tentang kepentingan Brazil dalam mengajukan gugatan ke WTO dengan membuktikan bahwa adanya peningkatan jumlah ekspor kapas Brazil beberapa tahun setelah Brazil memproses pelanggaran AS pada tahun 2002. Peningkatan tersebut dari hanya 1% pada tahun 2000 menjadi 2% pada tahun 2005 terjadi bersamaan dengan proses peradilan gugatan Brazil terhadap AS di DSB WTO sedang berlangsung.² Fakta tersebut mengarahkan perhatian adanya pengaruh negatif dari kebijakan subsidi kapas AS terhadap kepentingan Brazil untuk mengembangkan industri kapasnya.

Ridley dan Devados beranggapan bahwa akar permasalahan sengketa subsidi kapas Brazil dan AS ini berawal dari pesatnya perkembangan industri kapas Brazil yang menempatkan negara tersebut sebagai produsen dan eksportir kapas terbesar di dunia. Hal ini menyebabkan Brazil memiliki kepentingan yang lebih besar daripada negara pengeksportir kapas lainnya terkait perubahan harga kapas akibat subsidi AS sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi. Karena penulis hendak melihat alasan Brazil dalam memilih forum bilateral dengan AS untuk menyelesaikan sengketa subsidi kapas tahun

¹ Riddley, William dan Devados, Stephen. 2013. Analysis of USA-Brazil Cotton Dispute. *Journal of International Economic Law*. hlm 153

² *Ibid.* hlm 154

2014, penulis perlu mengetahui bagaimana kepentingan Brazil terkait dengan pengembangan industri kapasnya. Oleh karena itu, penelitian Riddley dan Devados dapat dijadikan acuan untuk melihat gambaran umum kepentingan Brazil serta kepentingan AS dalam konteks sengketa subsidi kapas ini.

Namun, terdapat perbedaan batasan penelitian antara penelitian penulis dengan penelitian Riddley dan Devados, yakni Riddley dan Devados menekankan analisis pada kepentingan Brazil yang menjadi faktor yang melandasi keputusan Brazil mengajukan gugatan pada DSB WTO pada tahun 2002.³ Sedangkan, penelitian penulis menekankan analisis faktor yang mempengaruhi pemerintah Brazil untuk memilih forum bilateral dan tidak mengajukan gugatan kembali ke WTO guna menyelesaikan sengketa dengan AS pada tahun 2014. Dengan kata lain, penulis membatasi analisis kepentingan Brazil yang melandasi selesainya sengketa di meja bilateral yang ditandai dengan adanya MOU Sengketa Kapas Brazil-AS 2014.

2.1.2. *Analysis of Japan's RTA and WTO Dispute Settlement Mechanism*

Tesis karya Shunsuke Sato ini berusaha membuktikan logika politik dibalik penggunaan mekanisme legal formal penyelesaian sengketa dagang yang dilakukan Jepang ketika menghadapi pelanggaran negara lain dalam. Sato membuktikan bahwa terdapat beberapa variabel yang memberi pengaruh terhadap keputusan Jepang untuk menggunakan forum adjudikasi (*dispute settlement mechanism / DSM*) atau tidak dengan melakukan analisis statistik

³*Ibid.*

terhadap data-data sengketa dagang yang melibatkan Jepang.⁴ Sato juga menemukan bahwa jumlah ekspor, tingkat demokrasi, serta karakteristik sektoral dari industri yang bersangkutan mempengaruhi keputusan Jepang untuk menggunakan DSM.⁵ Kerangka pemikiran disusun dari pemikiran beberapa penteoris terkait pemilihan strategi penyelesaian sengketa salah satunya adalah teori Christina L. Davis mengenai faktor yang melatarbelakangi keputusan penggunaan DSM dalam perjanjian dagang oleh Jepang. Sato merujuk pada argument Davis yang menganggap bahwa faktor tekanan dari kelompok industri, serta sistem *check and balance* yang demokratis mendorong pemerintah Jepang untuk menggunakan DSM disamping besarnya kepentingan untuk melindungi kepentingannya.⁶

Sato juga mengutip teori dari Bush tentang logika politik dari *forum shopping* atau pemilihan forum adjudikasi, teori Gomez-mera dan Molinari tentang pengalaman suatu negara dalam menggunakan DSM, teori Iida tentang perilaku negara yang cenderung mengajukan gugatan secara serempak daripada sendiri-sendiri, serta teori Johns dan Pelc tentang kecenderungan negara untuk menghindari kerumunan negara penggugat apabila menggunakan DSM.⁷ Hipotesis Sato bahwa keputusan untuk menggunakan DSM dilandasi oleh pertimbangan biaya politik dan ekonomi (*political and economic cost*), prediksi keuntungan dari penggunaan DSM sekaligus peluang kemenangan yang

⁴ Sato, Shansuke. 2016. *Analysis of Japan's RTA and WTO Dispute Settlement Mechanism*. Hlm 14

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

diperoleh Jepang dari adjudikasi, serta dampak dari karakteristik sektoral industri yang bersangkutan.⁸

Berdasarkan teori Davis, Sato membuktikan bahwa karakteristik industri yang terlibat sengketa mempengaruhi keputusan Jepang untuk melakukan litigasi atas sengketa dagang tersebut atau tidak. Kiprah industri (*velocity of industry*) dalam perekonomian negara merupakan variabel penjelas yang cukup penting untuk mengetahui alasan penggunaan DSM oleh Jepang.⁹ Akan tetapi, besar kecilnya kiprah industri tersebut kurang memberikan pengaruh apabila nilai strategis industri yang dilihat dari dinamika rantai produksi (*supply chain*) dari produk industri masih kalah dengan industri di negara lawan.¹⁰ Sato menguatkan pendapat tersebut dengan menampilkan uraian studi kasus tentang sengketa tarif otomotif antara Jepang dan Indonesia yang melibatkan industri otomotif Jepang. Pada kasus tersebut, terdapat fakta bahwa industri otomotif Jepang ternyata mengalami ketergantungan terhadap industri penyedia komponen yang sangat penting bagi produksi industri otomotif Jepang.¹¹ Sehingga, kelompok industri tersebut tidak memiliki daya yang cukup kuat untuk menekan pemerintah Jepang agar memproses sengketa dengan Indonesia melalui DSM.¹² Oleh karena itu, menurut Sato, perbedaan posisi industri atau signifikansi kontribusi Industri terhadap perekonomian Jepang sangat menentukan keputusan pemerintah Jepang untuk menggunakan DSM guna menyelesaikan sengketa dagang dengan negara lain.¹³

⁸*Ibid.* hlm 44

⁹*Ibid.* hlm 75

¹⁰*Ibid.* hlm 78

¹¹*Ibid.*

¹²*Ibid.* hlm 79

¹³*Ibid.* hlm 78

Sato juga membuktikan bahwa Japan enggan menggunakan DSM karena adanya hubungan bilateral yang kurang kondusif dengan negara lawannya dengan menggunakan analisis kuantitatif dari data-data terkait sengketa dagang Jepang.¹⁴ Hal ini karena kecenderungan penggunaan DSM dapat berdampak pada memburuknya hubungan diplomatik Jepang dengan negara lawan. Kesimpulan penelitian Sato adalah apabila biaya dari penggunaan DSM cenderung lebih besar daripada keuntungan yang akan diterima, maka negara tidak akan melakukan litigasi atas sengketa mereka. Selain itu, dari hasil penelitian yang telah dilakukan, Sato berpendapat bahwa penggunaan DSM memunculkan kerugian diplomatik (*diplomatic cost*) karena menjadi sasaran tekanan kelompok domestik maupun sorotan media di kedua negara.¹⁵

Penelitian Shansuke Sato ini memiliki persamaan dengan penelitian penulis yang terletak pada fokus penelitian yakni menganalisis faktor yang mempengaruhi keputusan negara untuk memilih strategi penyelesaian sengketa. Perbedaannya terletak pada sub fokus penelitian yakni Sato cenderung mencari alasan negara dalam penggunaan DSM atau forum adjudikasi secara spesifik, sedangkan penelitian penulis mengarah pada pencarian alasan negara untuk memilih forum bilateral daripada forum lainnya, termasuk forum adjudikasi. Selain itu, Sato juga menggunakan teori yang sama dengan yang akan digunakan penulis yakni teori dari Christina L. Davis terkait faktor yang mempengaruhi strategi penyelesaian sengketa dagang oleh negara. Akan tetapi, teori yang dirujuk oleh Sato dalam penelitian ini adalah teori

¹⁴*Ibid.*

¹⁵*Ibid.*

pengembangan milik Davis sendiri dengan topik yang sama ditulis pada tahun 2012 dan berfokus pada alasan negara untuk melakukan ajudikasi secara spesifik. Sedangkan penulis hendak menggunakan teori Davis tentang pemilihan forum dalam penyelesaian sengketa dagang yang ditulis pada tahun 2003. Hal ini karena teori tersebut lebih sesuai dengan konteks permasalahan penelitian penulis serta menerangkan logika politik dari pemilihan forum yang dilakukan negara dalam lingkup yang lebih luas.

Penelitian mengenai pemilihan strategi penyelesaian sengketa dagang secara umum juga sudah banyak dilakukan.¹⁶ Beberapa diantaranya seperti Christina L. Davis dan Xiaowen Zhang mengelaborasi logika politik dalam strategi penyelesaian sengketa yang dipilih oleh negara.¹⁷ Akan tetapi, sebagian besar penelitian terkait tersebut merupakan penelitian kuantitatif yang melakukan generalisasi berdasarkan analisis serta observasi terhadap banyak kasus penyelesaian sengketa. Penelitian kualitatif terkait topik tersebut sangat jarang dilakukan baik dengan metode komparasi maupun studi kasus. Padahal sebagai wujud kebijakan dagang internasionalnya, analisis tindakan negara dalam memilih forum sebagai strategi penyelesaian sengketa justru perlu ditelusuri lebih dalam untuk menemukan karakteristik detail setiap kasus.

¹⁶ Davis, Christina L.. 2015. *The Political Logic of Dispute Settlement: Introduction to Special Issues*; Davis, Christina L. 2006. *The Politics of Forum choice for Trade Dispute: Evidence from US Trade Policy*; Guzman, Andrew dan Beth A. Simmons. 2002. *To Settle or Empanel An Empirical Analysis of Litigation and Settlement at the WTO*; Guzman, Andrew. 2003. *The Political Economy of Litigation and Settlement at the WTO*. Guzman, Andrew. 2006. *International Tribunals: A Rational Choice Analysis*; Zhang, Xiaowen. 2013. *Settling Trade Dispute Under WTO Adjudication*.

¹⁷ Zhang, Xiaowen. 2013. *Settling Trade Dispute Under WTO Adjudication*; Davis, Christina L. 2015. *The Political Logic of Dispute Settlement: Introduction to Special Issues*.

2.2. Teori *the Choice of Institution for Trade Dispute* oleh Christina L. Davis

Karena persamaan spesifikasi kajian, penulis memilih kerangka pemikiran terkait pemilihan forum penyelesaian sengketa dagang oleh Christina L. Davis untuk menjawab rumusan masalah penelitian ini. Davis menguraikan pemikirannya untuk pertama kali dalam tulisan yang berjudul *The Choice of Institution for Trade Dispute* pada tahun 2003. Tulisan tersebut membahas tentang logika politik negara dibalik pemilihan forum atau institusi dalam menyelesaikan sengketa dagang dengan negara lain. Latar belakang pengembangan kerangka pemikiran tersebut karena banyaknya forum negosiasi dagang yang tersedia dengan struktur negosiasi yang berbeda-beda mengakibatkan tumpang tindihnya yurisdiksi institusi dari forum tersebut tersebut.¹⁸ Adapun forum negosiasi dagang mulai dari level bilateral seperti *free trade Agreement*, level regional seperti ASEAN, NAFTA, maupun level internasional yakni WTO merupakan pilihan forum yang biasanya tersedia. Karena memilih forum negosiasi sama dengan memilih konteks institusi dalam forum tersebut yang juga memengaruhi *output* negosiasi, pilihan forum yang dilakukan negara bukan merupakan pilihan acak melainkan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu.¹⁹

Menurut Davis, dalam menyelesaikan permasalahan dagang dengan negara lain, negara memilih suatu forum negosiasi dagang yang sesuai dengan

¹⁸*Ibid.* Hlm 7

¹⁹ Davis, Christina L. 2008. *Forum Choice in Trade Dispute: WTO Adjudication, Negotiation, and US Trade Policy*. hlm 12

preferensinya.²⁰ Preferensi tersebut merupakan refleksi kepentingan negara itu sendiri serta kepentingan *interest group* di domestiknya (*interest group*).²¹ Namun, secara implisit, Davis menguraikan bahwa ada beberapa faktor yang mempengaruhi preferensi tersebut antara lain faktor karakteristik dan situasi ketika sengketa dagang terjadi (*timing dan nature of issue*), faktor ketersediaan sumber daya ekonomi dan hukum (*economic and legal resource*), faktor perimbangan tekanan *interest group* di masing-masing negara yang bersengketa (*interest groups pressure between states*), serta faktor pertimbangan diplomatik (*diplomatic concern*). Adapun penjelasan terkait pengaruh faktor-faktor tersebut penulis uraikan setelah menjelaskan konsep *choice of negotiation forum* yang merupakan *output* dari logika teori ini.

Davis juga merujuk gagasan Walter Mattli tentang korporasi atau sektor swasta yang memiliki permasalahan sama karena harus memilih antara *ad hoc arbitration* dan *institutional arbitration* seperti *International Chamber of Commerce, the London Court of International Arbitration* atau *Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce* ketika hendak menyelesaikan sengketa.²² Mattli berpendapat bahwa aktor tersebut memilih forum didasarkan pada seleksi rasional dari beberapa pilihan forum yang tersedia (*range of choice*) yang paling efektif dan sesuai dengan konteks permasalahan yang terjadi.²³ Oleh karena itu, preferensi negara dalam memilih forum negosiasi

²⁰ David, Christina L. 2003. Setting the Negotiation Table: The Choice of Institution for Trade Dispute. Prepared for delivery at the Economic Policy Research Institute Colloquium The University of Western Ontario. hlm 6

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

tertentu didasarkan pada pertimbangan rasional mengacu pada faktor-faktor yang telah disebutkan sebelumnya.

2.2.1. *The Choice of Negotiation Forum*

The Choice of Negotiation Forum atau pemilihan forum negosiasi merupakan *output* kebijakan dalam kerangka pemikiran *The Choice of Institution for Trade Dispute*. Konsep tersebut memiliki nama lain yakni konsep *forum choice*²⁴, konsep *forum shopping*²⁵, serta *Institutional Choice*. Davis mengklasifikasikan tindakan pemilihan menjadi dua jenis yakni pemilihan desain institusi baru (*institutional design*) dan pemilihan atau seleksi institusi yang telah tersedia (*institutional selection*).²⁶

Institutional Design merupakan bentuk pemilihan oleh negara kaitannya dengan penentuan desain institusi atau forum negosiasi baru yang sesuai dengan spesifikasi permasalahan yang hendak diselesaikan negara.²⁷ Sedangkan *institutional selection* berfokus pada bentuk pemilihan forum oleh negara dari sekian banyak opsi yang sudah tersedia. Mengacu pada penjelasan tersebut, jenis penelitian yang sesuai dengan konteks permasalahan penelitian penulis adalah jenis *institutional selection*. Oleh sebab itu, pembahasan keputusan negara untuk memilih forum sama dengan membahas keputusan negara untuk tidak memilih forum alternatif yang tersedia.

²⁴ Istilah Forum Choice pertama kali digunakan Davis dalam tulisannya yang berjudul *The Politics of Forum Choice: Evidence of US Trade Policy* tahun 2006.

²⁵ Istilah hukum dari aktivitas pemilihan lembaga peradilan ditengah kondisi tumpang tindihnya yurisdiksi lembaga peradilan

²⁶ *Ibid.* hlm 4

²⁷ Martin dalam Davis, Christina L. *Op. cit.* hlm

Bahasan tentang pilihan forum negosiasi dagang yang merupakan kebijakan dagang luar negeri memiliki objek kajian yang lebih spesifik dan *output* kebijakan yang lebih variatif. Klasifikasi *output* kebijakan dalam pemilihan forum negosiasi diarahkan pada keputusan untuk memilih forum dari beberapa alternatif forum yang variatif berdasarkan aspek aktor yang bisa mengakses forum, isu yang dibahas, waktu penggunaan forum serta legalitas forumnya.²⁸ Penulis menjelaskan variasi forum negosiasi secara umum dalam tabel berikut untuk memudahkan pemahaman teori.

Tabel 1 Variasi Struktur Negosiasi

| <i>Dimension</i> | | |
|------------------|----------------------|-------------------------|
| <i>Issue</i> | <i>Single sector</i> | <i>Multiple sectors</i> |
| <i>Rules</i> | <i>Adjudication</i> | <i>Informal</i> |
| <i>Actors</i> | <i>Multilateral</i> | <i>Bilateral</i> |

Sumber: Davis (2003)

Sedangkan, dalam konteks sengketa dagang, Davis menyederhanakan klasifikasi pilihan forum menjadi tiga pilihan berdasarkan strategi negosiasi secara umum yakni *ad hoc strategy*, *legal strategy*, dan *comprehensive negotiation strategy*.²⁹ Adapun tiga klasifikasi pilihan forum yang disederhanakan Davis dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 2 Tiga Kategori Forum Negosiasi untuk Sengketa Dagang

| | |
|----------------------------------|---|
| <i>Bilateral</i> | <i>Bilateral talks, free trade Agreement</i> |
| <i>Multilateral Negotiations</i> | <i>WTO Committee, WTO Trade Round, APEC, OECD</i> |
| <i>Adjudication</i> | <i>WTO Dispute Settlement</i> |

Sumber: Davis (2006)

²⁸*Ibid.*

²⁹*Ibid.* hlm 8

Variasi struktur forum negosiasi ini dapat memengaruhi *outcome* negosiasi yang diperoleh negara pasca negosiasi. Negosiasi dalam struktur yang bilateral memperbesar peluang negara untuk mencapai kesepakatan dengan cepat karena hanya melibatkan sedikit kepentingan. Akan tetapi, negosiasi bilateral juga rentan gagal apabila salah satu pihak tidak berkompromi terhadap kepentingan pihak lain. Di sisi lain, negosiasi multilateral cenderung membutuhkan waktu yang lama untuk mencapai kesepakatan karena melibatkan banyak aktor dengan kepentingan masing-masing. Namun, negosiasi multilateral merupakan alternatif forum yang paling sesuai bagi negara kecil yang memiliki posisi tawar yang rendah apabila dihadapkan dengan negara besar yang berpengaruh dalam negosiasi bilateral. Sedangkan negosiasi dalam forum adjudikasi memiliki ciri khas yakni legalitas aturan main negosiasinya yang kaku serta hasil forum adjudikasi juga tidak memberikan fleksibilitas melalui *win-lose solution*nya. Sehingga, struktur yang berbeda menentukan sejauh mana kepentingan negara dapat terakomodasi dalam kesepakatan serta seberapa cepat solusi permasalahan dagang akan didapat.

Karena banyaknya variasi tersebut, negara harus membuat pilihan strategis dengan memperhatikan tujuan yang ingin dicapai serta kapasitas forum yang dapat memengaruhi *outcome* negosiasi yang diinginkan. Sebagai *decision maker*, pemerintah juga berkewajiban untuk merespon kelompok domestik yang menginginkan masalah selesai sesegera mungkin. Namun, pemerintah juga harus mempertimbangkan *outcome* negosiasi serta kepentingan diplomatik yang lebih luas dengan negara lawan. Sehingga,

penyesuaian yang dilakukan pemerintah baik untuk merespon kelompok domestik maupun mengutamakan kepentingan diplomatik pemerintah ini yang membentuk tujuan pemerintah dalam menegosiasikan permasalahan dagang dengan negara lawan.

2.2.2. *Politics of Deciding Where to Negotiate*

Apabila memiliki permasalahan dagang dengan negara lain, pemerintah suatu negara tidak akan mendiamkan tindakan negara tersebut apabila tidak memilih opsi untuk mengajukan gugatan ke badan peradilan. Akan tetapi, pemerintah akan mengusahakan agar kepentingan negaranya menjadi agenda negosiasi di forum lain.³⁰ Davis secara implisit menguraikan empat faktor yang memengaruhi pilihan forum yakni faktor *timing and nature of issue* dan faktor sumber daya ekonomi dan hukum yang dimiliki negara, faktor tekanan *interest group* di masing-masing negara (*interest groups pressure between states*) dan faktor adanya pertimbangan diplomatik (*diplomatic concern*).³¹ Penjelasan terkait logika pengaruh faktor-faktor tersebut dalam membentuk preferensi negara yang memengaruhi pilihan forum negosiasi penulis jabarkan dalam sub-bahasan berikut.

2.2.2.1. *Timing and Nature of Issue limit fora options*

Sebelum memilih forum, negara biasanya dihadapkan pada pertimbangan karakteristik isu (*nature of issue*) dan waktu berlangsungnya sengketa (*timing*) yang memberi batasan alternatif forum yang bisa dipilih

³⁰*Ibid.* hlm 12

³¹*Ibid.*

negara. Secara implisit, karakteristik isu yang dimaksud Davis merupakan karakteristik permasalahan dagang yang sedang dihadapi negara baik. Karakteristik pihak yang bersengketa tersebut dapat dilihat melalui jumlah serta keterlibatan pihak yang bersengketa dalam forum atau organisasi dagang antarnegara. Apabila permasalahan hanya melibatkan satu negara lawan, maka negara bisa memilih forum bilateral yang secara langsung mempertemukannya dengan negara lawan baik itu forum bilateral yang bersifat *ad hoc* maupun forum adjudikasi yang hanya melibatkan penggugat (*complainant*) dan tergugat (*defendant*). Tetapi tidak menutup kemungkinan bahwa negara memilih forum multilateral dalam menyelesaikan masalahnya.

Selain itu, keterlibatan pihak yang bersengketa dalam forum atau organisasi dagang internasional juga memiliki pengaruh terhadap pemilihan forum. Apabila negara yang bersengketa tidak terlibat dalam satu forum atau organisasi yang sama, maka sebuah forum negosiasi yang disediakan oleh forum atau organisasi tertentu tidak bisa dipilih oleh negara. Sebagai contoh, jika ada negara anggota WTO bersengketa dengan negara yang bukan anggota WTO, misalnya, maka forum-forum WTO tidak menjadi opsi yang bisa dipilih negara dalam menegosiasikan masalahnya baik forum adjudikasi, maupun forum negosiasi lain yang diagendakan anggota WTO. Apabila sengketa melibatkan negara yang bukan anggota WTO, maka forum negosiasi bilateral mungkin menjadi satu-satunya opsi yang bisa dipilih.³² Sehingga, identifikasi status keanggotaan aktor yang terlibat sengketa dapat dilakukan dengan

³²*Ibid.* hlm 14

melihat forum negosiasi dagang atau perjanjian dagang yang diikuti dan/atau melibatkan negara yang bersengketa.

Faktor karakteristik isu juga dapat membatasi opsi forum yang tersedia berdasarkan status hukum dari isu yang disengketakan.³³ Isu yang disengketakan biasanya berupa aturan dagang (*trade policy*) negara lawan yang menjadi hambatan dagang (*trade barrier*) bagi suatu negara. Untuk mengidentifikasi status hukum dari objek sengketa, analisis adanya pelanggaran terhadap aturan dagang internasional yang sudah disepakati (*existing rules*) sangat diperlukan. Apabila terdapat aturan dagang negara lawanyang tidak sesuai dengan *existing rules*, maka isu yang disengketakan memiliki status hukum yang kuat. Negosiasi hambatan dagang yang bukan merupakan bentuk pelanggaran terhadap *existing rules* tidak bisa dilakukan di forum ajudikasi tetapi bisa diagendakan di forum negosiasi multilateral atau negosiasi bilateral *ad hoc*.³⁴ Hal ini karena fungsi forum ajudikasi hanya mengadili perkara pelanggaran negara terhadap kesepakatan yang sudah dibuat dengan negara lain.

Aspek *timing* juga mempengaruhi opsi forum yang tersedia dengan mengidentifikasi adanya agenda negosiasi dagang yang melibatkan dan/atau diikuti kedua belah pihak yang bersengketa pada saat sengketa berlangsung. Davis menjelaskan pengaruh aspek *timing* tersebut melalui contoh kasus sengketa subsidi ekspor pisang Uni Eropa yang melibatkan AS dan negara-negara Amerika Latin. Karena bertepatan dengan pelaksanaan agenda *trade round* WTO, AS dan negara-negara Amerika Latin mengajukan isu subsidi

³³*Ibid.*

³⁴*Ibid.*

ekspor ke dalam agenda negosiasi putaran Uruguay tahun 1994 sebelum akhirnya mengajukan gugatan di forum adjudikasi WTO pada tahun 1996.

2.2.2.2. *Economic and Legal Resource limit fora option*

Selain karakteristik isu dan *timing*, faktor lain yang dapat membatasi opsi forum yang tersedia adalah ketersediaan sumber daya ekonomi dan hukum (*economic and legal resource*) yang dimiliki negara. Sesuai dengan tulisan utama Davis yang penulis jadikan acuan kerangka pemikiran penelitian, faktor ketersediaan sumber daya ekonomi dan hukum yang dimiliki negara dapat membatasi peluangnya untuk memilih forum adjudikasi dalam menyelesaikan sengketa.³⁵ Merujuk pada penelitian Valentina Delich tahun 2002 tentang pola negara berkembang dalam mengajukan gugatan di forum adjudikasi, Davis berpendapat bahwa negara berkembang yang memiliki sumber daya ekonomi yang terbatas cenderung selektif dalam memilih kasus yang diproses melalui forum adjudikasi.³⁶ Pada tulisan *Forum Choice in Trade Dispute: WTO Adjudication, Negotiation, and US Trade Policy*, Davis juga berpendapat bahwa negara mengajukan gugatan terhadap rekan dagang, yaitu memilih forum adjudikasi, apabila terdapat potensi keuntungan dari hilangnya hambatan dagang negara lain (*economic gains from ending trade barrier*) yang menutupi prediksi biaya adjudikasi (*costs of the dispute*).³⁷ Dengan kata lain, logika pengaruh faktor terhadap keputusan negara untuk memilih forum adjudikasi bertumpu pada pertimbangan *efisiensi* sumber daya ekonomi dan hukum.

³⁵ Ibid. hlm 15

³⁶ Ibid. hlm 25

³⁷ Davis. 2008. *Forum Choice in Trade Dispute: WTO Adjudication, Negotiation, and US Trade Policy*. Hlm 14

Mengutip hipotesis Guzman dan Simmons, Davis menguraikan bahwa dalam rangka memaksimalkan keuntungan ekonomi, negara memilih forum adjudikasi apabila industri yang terdampak merupakan industri penting di negaranya sedangkan negara lawan merupakan target pasar yang besar untuk produk eksportnya (*market access gain*).³⁸ Apabila industri yang terkena dampak dari hambatan dagang negara lain merupakan industri ekspor berskala besar, maka negara penggugat akan mendapat keuntungan dari hilangnya proteksi dagang negara lain yang menghambat eksportnya. Sedangkan apabila negara lawan memiliki akses pasar yang luas, hilangnya proteksi dagang negara lain dapat memperluas pasar produk ekspor negara penggugat yang menguntungkan negara tersebut.

Di sisi lain, keuntungan bisa diperoleh negara penggugat apabila ada efisiensi biaya adjudikasi yang tidak lain merupakan sumber daya hukum yang dimiliki negara. Davis mengelaborasi pertimbangan efisiensi biaya adjudikasi dengan merujuk pada bahasan terkait status hukum dari sengketa seperti pada faktor *nature of issue*. Jika status hukum dari sengketa pada faktor *nature of issue* berpengaruh dalam menentukan peluang terbukanya pilihan forum adjudikasi, status hukum dari sengketa pada faktor *economic and legal resource* menentukan efisiensi penggunaan sumber daya hukum yang dimiliki negara. Hal ini karena apabila kekuatan hukum dari isu pelanggaran yang dilakukan negara pelanggar cukup kuat, yang ditandai dengan adanya *existing rules* terkait hal tersebut, maka peluang kemenangan adjudikasi (*win-rate*) juga semakin besar, sehingga biaya yang dikeluarkan untuk adjudikasi juga tidak sia-

³⁸ *Ibid.*

sia. Sehingga, *win-rate* yang besar akan memperbesar peluang didapatkannya potensi *economic gain* dari hilangnya hambatan dagang negara lawan. Kesimpulannya, faktor ketersediaan sumber daya ekonomi dan hukum yang dimiliki oleh negara secara membatasi peluang terpilihnya forum adjudikasi.

2.2.2.3. *Interest Groups Pressure between States influence the choice of fora*

Menurut Davis, aktivitas lobi politik yang dilakukan *interest group* (*interest group*) di domestik negara sangat berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan dagang.³⁹ Efektivitas lobi politik tersebut sangat terkait dengan seberapa kuat tekanan *interest group* domestik (*domestic interest group pressure*) terhadap pemerintah. Kuatnya tekanan kelompok domestik ditentukan dari besaran kontribusi politik (*political contribution*) yang ditawarkan kepada pemerintah guna mempengaruhi kebijakan dagang (*policy outcomes*).⁴⁰ Pada konteks penentuan strategi negosiasi, keterlibatan *interest group* cukup penting karena mampu mendorong pemerintah untuk bertindak dan mengidentifikasi permasalahan lebih dalam serta memberi dukungan sumber daya untuk melaksanakan strategi negosiasi yang dipilih.⁴¹

Kemudian, karena adanya koordinasi yang cukup intens antara *interest group* dengan pemerintah terkait pemilihan strategi negosiasi, tekanan *interest group* juga berpengaruh terhadap pemilihan forum negosiasi.⁴² Namun,

³⁹ Davis, Christina L. 2006. *The Politics of Forum Choice for Trade Dispute: Evidence from US Trade Policy*. hlm 10

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

pemerintah sebagai *initiating state*⁴³ juga mempertimbangkan kondisi tekanan *interest group* pihak lawan atau *responding state*⁴⁴. Hal ini karena pemilihan forum negosiasi merupakan keputusan interaktif antara *initiating* dan *respondent state* bukan keputusan unilateral *initiating state* saja. Sebab, *responding state* dapat menolak bernegosiasi kecuali jika forum adjudikasi WTO yang dipilih *initiating state*^{45 46}.

Sebelum menjelaskan pengaruh tekanan *interest group* terhadap pemilihan forum, penulis akan menjabarkan identitas *interest group* beserta kepentingannya dalam sengketa dagang yang berpengaruh terhadap preferensi forum masing-masing. Kebijakan dagang secara umum dipengaruhi dua jenis *interest group* yang dapat melobi pemerintah yakni industri dengan produk yang bersaing dengan produk impor (*import-competing* industri) maupun industri yang berorientasi pada ekspor (*export* industri).⁴⁷ Keduanya juga memiliki preferensi arah kebijakan dagang yang berbeda dalam kaitannya mendorong peningkatan akses pasar. Apabila *import-competing* industri cenderung menginginkan kebijakan yang lebih protektif guna bersaing dengan produk impordari negara lain, *export* industri justru mendorong liberalisasi dagang guna meluaskan pasar ekspor di negara lain.⁴⁸

⁴³ *Initiating state* merupakan sebutan untuk negara yang mengajukan gugatan ke forum adjudikasi atau yang mempermasalahkan kebijakan dagang negara lain.

⁴⁴ *Responden state* merupakan sebutan untuk negara yang menjadi target gugatan *initiating state* atau yang melakukan pelanggaran dan/atau menerapkan kebijakan dagang dipermasalahkan *initiating state*.

⁴⁵ Karena terdapat aturan WTO yang mewajibkan semua negara anggota berpartisipasi dalam forum adjudikasi jika digugat anggota lain, maka *responden state* tidak memiliki hak untuk menolak forum tersebut.

⁴⁶ Davis, Christina L. 2003. *Op, cit.* hlm 23

⁴⁷ Davis, Christina L. 2006. *Op, cit.* hlm 10

⁴⁸ *Ibid.*

Upaya pemerintah untuk memenuhi kepentingan *export* industri tidak bisa dilakukan secara unilateral seperti memberi perlindungan kepada *import-competing* industri yang bisa dilakukan melalui skema tarif produk impor dan subsidi. Langkah negosiasi harus dilakukan pemerintah *initiating state* guna mendorong liberalisasi dengan pemerintah *respondent state*. Oleh karena itu, *export* industri sering kali menjadi aktor dibalik gugatan yang diajukan *initiating state*. Sebab, kebijakan dagang *respondent state* yang protektif menjadi hambatan liberalisasi dagang (*trade barrier*) sehingga reduksi *trade barrier* tersebut menjadi kepentingan yang sering disuarakan oleh *export industry* kepada pemerintah.⁴⁹ Kepentingan yang berbeda tersebut juga mengarahkan perbedaan preferensi *interest group* masing-masing negara terhadap pilihan forum negosiasi. *Interest group initiating state* cenderung menginginkan *trade barrier* dihapus atau direduksi secepat mungkin sedangkan *interest group respondent state* menginginkan sebaliknya. Sehingga preferensi forum *interest group initiating state* adalah forum dengan struktur negosiasi yang lebih fokus dan singkat dengan melibatkan sedikit aktor, pembahasan fokus pada satu isu, ada aturan dan waktu pelaksanaan yang mengikat.⁵⁰ Oleh sebab itu, forum bilateral cenderung menjadi pilihan utama *interest group initiating state* diikuti dengan forum ajudikasi dan forum multilateral sebagai pilihan terakhir.⁵¹

Sedangkan, bagi *interest group respondent states*, forum ajudikasi yang tidak memberikan peluang keuntungan karena adanya kekuatan hukum

⁴⁹*Ibid.*

⁵⁰ Davis, Christina L. 2003. hlm 17

⁵¹*Ibid.*

mengikat dari hasil adjudikasi menjadi opsi yang paling dihindari.⁵² Sehingga, urutan preferensi forum dari *interest group respondent states* menempatkan forum multilateral sebagai pilihan pertama diikuti forum bilateral sebagai pilihan kedua, dan adjudikasi sebagai pilihan terakhir.⁵³ Oleh karena itu, tekanan *interest group* di kedua negara dapat mempengaruhi pemilihan forum negosiasi berdasarkan dua hal. Pertama, kekuatan tekanan *interest group initiating state* menentukan seberapa besar pengaruhnya dalam mendorong pemerintah *initiating state* untuk menekan *respondent state* agar mereduksi *trade barrier*. Kedua, seberapa besar resistensi *interest group* di *respondent state* yang dapat memperkecil peluang tercapainya kepentingan *initiating state* untuk mereduksi *trade barrier respondent state*. Davis menjabarkan prediksi pilihan forum dengan mengidentifikasi implikasi yang muncul dari perbandingan kondisi tekanan *interest group* melalui matriks preferensi pilihan forum negosiasi dagang berikut.

Tabel 3 Matriks Preferensi Forum Negosiasi Dagang Berdasarkan Daya Tekan *Interest group* terhadap Negara

| | | <i>Respondent's Interest Group</i> | |
|-----------------------------------|---------------|------------------------------------|--------------------|
| | | <i>Weak</i> | <i>Strong</i> |
| <i>Initiator's Interest Group</i> | <i>Weak</i> | Bilateral, Regional, Round | Regional, Round |
| | <i>Strong</i> | DSP Consultation, Bilateral | DSP Panel |

Sumber: Davis (2003)

⁵²*Ibid.* hlm17

⁵³*Ibid.*

Berdasarkan matriks tabel 3, terdapat empat kondisi hasil perbandingan tekanan *interest group* di masing-masing negara. Setiap kondisi memiliki prediksi pilihan forum yang kemungkinan akan dipilih pemerintah. Berikut penjelasan logika preferensi forum yang dipilih apabila terdapat perbedaan kondisi tekanan di masing-masing negara.

Kondisi 1. IG *Initiating state (weak)* v IG *Respondent state (weak)*

Apabila *interest group* dengan tekanan atau pengaruh yang lemah terhadap pemerintah, negosiasi permasalahan dagang cenderung diselesaikan di semua forum negosiasi dagang biasa baik di forum bilateral, regional maupun multilateral, kecuali di forum adjudikasi. Hal ini karena pemerintah enggan mengajukan gugatan ke forum adjudikasi apabila tidak ada tekanan dari *interest group* dengan sumber daya dan insentif yang besar.⁵⁴ Sebab, pemerintah cenderung mempertimbangkan biaya yang dikeluarkan untuk melakukan adjudikasi dengan insentif yang akan didapat dari mengakomodasi *interest group*. Biaya tersebut bisa ditekan dengan menggunakan kapabilitas yang dimiliki *interest group* guna menyediakan informasi yang dibutuhkan selama pemerintah melakukan adjudikasi.⁵⁵

Kondisi 2. IG *Initiating state (weak)* v IG *Respondent state (strong)*

Apabila ada resistensi kuat dari *interest group* di *respondent state* sedangkan tekanan *interest group* di domestik *initiating state* tidak cukup kuat, maka preferensi pemerintah untuk memilih forum yang lebih persuasif-politis dengan banyak negara dan isu. Sehingga, opsi yang tersedia adalah forum regional dan multilateral. Hal ini karena lemahnya pengaruh *interest group* membuat

⁵⁴*Ibid.* hlm 25

⁵⁵*Ibid*

ancaman retaliasi dari pemerintah *initiating state* tidak cukup kredibel untuk menekan *respondent state* agar mereduksi *trade barrier*.⁵⁶ Bahkan, jika pemerintah *initiating* memiliki kepentingan diplomatik, maka besar kemungkinan pemerintah memilih forum yang lebih komprehensif daripada forum bilateral yang hanya melibatkan pihak *respondent state* saja.

Kondisi 3. IG *Initiating state* (strong) v IG *Respondent state* (weak)

Karena *interest group* di *initiating state* menempatkan pilihan forum multilateral berada pada urutan terakhir, apabila ada tekanan yang kuat dari kelompok tersebut, hampir bisa dipastikan bahwa forum yang lebih komprehensif seperti forum regional dan multilateral tidak akan dipilih selama ada forum lain yang tersedia. Sehingga forum yang memungkinkan adalah forum bilateral dan ajudikasi yang merupakan dua opsi forum yang paling diminati. Selain itu, karena apabila sengketa dagang melibatkan *interest group* dengan tekanan yang kuat, maka ajudikasi biasanya dipilih untuk menunjukkan bahwa pemerintah cukup serius dalam merespon tekanan *interest group*. Akan tetapi, karena tidak ada mobilisasi resistensi yang besar dari *interest group* di *respondent state*, kesepakatan antara *initiating* dan *respondent state* bisa terjadi dan menghentikan proses peradilan yang berlangsung.⁵⁷

Kondisi 4. IG *Initiating state* (strong) v IG *Respondent state* (strong)

Apabila tidak ada pertimbangan lain, forum ajudikasi menjadi satu-satunya langkah yang akan ditempuh apabila tekanan *interest group* dari domestik *initiating state* maupun *respondent state* sama kuatnya.⁵⁸ Selain itu, syarat dipilihnya forum ajudikasi yakni adanya kesepakatan atau aturan yang

⁵⁶*Ibid.* hlm 27

⁵⁷*Ibid.* hlm 26

⁵⁸*Ibid.* hlm 21

dilanggar, adanya *interest group* yang cukup berpengaruh di negara pelanggar yang memberi tekanan untuk menghalangi proses negosiasi, serta adanya *interest group* yang berpengaruh di negara penggugat yang memberi tekanan untuk menginisiasi sengketa.⁵⁹ Pemerintah juga akan menghindari ajudikasi apabila tidak ada *interest group* dalam domestik negaranya yang cukup berpengaruh yang menekan pemerintah untuk menindak pelanggaran negara lain.⁶⁰

2.2.2.4. Diplomatic Concern influence the choice of fora

Pertimbangan kepentingan diplomatik dapat menjadi elemen penting yang mempengaruhi pemilihan forum negosiasi khususnya jika opsi yang tersedia adalah forum bilateral *ad hoc* dan ajudikasi.⁶¹ Hal ini karena kedua forum tersebut dapat mempertemukan dua pihak yang bersengketa secara langsung sehingga memiliki dampak negatif terhadap hubungan diplomatik jika negara-negara yang terlibat sengketa memiliki riwayat hubungan yang sensitif dan konflikual.⁶² Secara implisit, Davis menguraikan penjelasan terkait pertimbangan kepentingan diplomatik ini dengan menunjukkan adanya usaha-usaha menjaga ketegangan hubungan maupun konfrontasi bilateral akibat sengketa dagang yang sedang berlangsung pada beberapa contoh kasus.

Sebagai contoh, dalam kasus sengketa pengenaan tarif produk perikanan Jepang oleh China, Jepang memilih bernegosiasi di forum bilateral

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.* hlm 20

⁶¹ Davis, Christina L. 2005. *Op, cit.* hlm 26

⁶² *Ibid.* hlm 26

ad hoc walaupun kebijakan China telah jelas melanggar ketentuan GATT.⁶³ Hal ini karena Jepang mempertimbangkan bahwa China akan melakukan tindak balasan dengan menerapkan sanksi dagang dan tidak mengambil resiko untuk mencederai hubungan bilateral yang cukup sensitif dengan China. Sebab, forum adjudikasi menjadi sebuah arena kompetisi yang memunculkan pihak pemenang dan pihak yang kalah, sehingga cenderung memunculkan persepsi publik yang negatif di masing-masing negara.⁶⁴

Pada kasus sengketa beras dengan Jepang, AS tidak memilih untuk bernegosiasi secara bilateral dengan Jepang baik dalam forum *ad hoc* maupun dalam forum adjudikasi. AS justru menegosiasikan isu larangan impor beras yang dilakukan oleh Jepang dalam forum putaran Uruguay pada tahun 1994 karena menghindari ketegangan politik yang hampir mengancam hubungan bilateral keduanya.⁶⁵ Sehingga, pertimbangan kepentingan diplomatik dalam pemilihan forum muncul apabila hubungan diplomatik antara *initiating state* dengan *respondent state* cukup sensitif.⁶⁶ Selain itu, adanya ketakutan pemerintah bahwa sengketa dagang yang berlangsung akan memperburuk hubungan bilateral juga semakin membuat pemerintah menghindari negosiasi di forum adjudikasi.⁶⁷ Oleh karena itu, penulis menyimpulkan bahwa apabila riwayat hubungan bilateral negara-negara yang terlibat sengketa tidak cukup baik, maka negara cenderung memilih forum selain forum adjudikasi karena sifatnya yang antagonistik dapat memperburuk hubungan bilateral keduanya.

⁶³ Davis, Christina L. 2003. *Op, cit.* hlm 24

⁶⁴ Davis, Christina L dan Shirato, Yuki. 2007. *Op, cit.* hlm 284

⁶⁵ Davis, Christina L. 2003. *Op, cit.* hlm 24

⁶⁶ Davis, Christina L dan Shirato, Yuki. 2007. *Op, cit.* hlm 284

⁶⁷ *Ibid.*

2.3. Operasionalisasi Konsep

2.3.1. Definisi Operasional *Timing and Nature Of Issue*

Penulis akan melakukan justifikasi opsi forum yang ada berdasarkan informasi yang menjadi latar belakang permasalahan karena variabel *timing and nature of issue* mempengaruhi pilihan forum secara tidak langsung melalui pembatasan opsi forum yang tersedia. Sesuai dengan pernyataan dari staf pemerintah AS, Brazil akan memilih dua alternatif langkah untuk menyelesaikan sengketa dengan AS yakni langkah negosiasi di forum bilateral *ad hoc* atau mengajukan gugatan di forum adjudikasi WTO.⁶⁸ Kemudian, justifikasi tersebut penulis dibuktikan dengan mengidentifikasi indikator dari variabel *timing and nature of issue* dalam mengarahkan pilihan forum. Sebelum itu, penulis menetapkan dua dimensi dari variabel tersebut yakni dimensi *nature of issue* dan *timing of issue*. *Nature of issue* memberi batasan opsi yang tersedia berdasarkan status keanggotaan negara-negara yang bersengketa dalam forum atau organisasi dagang internasional dan status hukum dari permasalahan dagang tersebut.

Penulis akan mencari informasi terkait status keanggotaan Brazil dan AS dalam forum atau organisasi dagang internasional. Berdasarkan informasi tersebut, penulis dapat mengidentifikasi forum yang dapat digunakan untuk menegosiasikan permasalahan dagang keduanya karena pada beberapa forum tidak mengizinkan negara yang bukan anggota untuk mengakses forum tersebut. Selain itu, penulis akan mengidentifikasi aturan dagang internasional terkait subsidi agrikultur yang menjadi rujukan argumentasi Brazil dalam

⁶⁸ VOA. 2014. *Op, cit.*

mempermasalahkan kebijakan AS. Berdasarkan informasi tersebut, penulis akan mendapat gambaran bahwa kebijakan AS tersebut merupakan bentuk pelanggaran atas perjanjian yang dapat diproses di forum arbitrase atau sebuah kebijakan yang sekedar memberi dampak negatif sehingga menjadi permasalahan yang bisa dinegosiasikan selain di forum arbitrase.

2.3.2. Definisi Operasional *Economic and Legal Resource*

Penulis mengamati potensi keuntungan ekonomi yang diperoleh Brazil apabila kebijakan subsidi kapas AS dihapus sebagai hasil kemenangan di forum arbitrase melalui besarnya kontribusi industri kapas dalam perekonomian Brazil (*industry size in initiating state*) serta pertimbangan besarnya potensi perluasan akses pasar ekspor kapas Brazil yang terhambat karena adanya subsidi AS (*trade partner effect*). Besarnya kontribusi industri kapas dilihat melalui perbandingan nilai produksi kapas dengan total nilai produksi semua sektor di Brazil tahun 2013. Penulis juga membandingkan nilai ekspor kapasnya dengan total semua ekspor yang dilakukan oleh Brazil tahun 2013 mengingat kedua negara bersaing sebagai negara pengekspor kapas terbesar di dunia.

Selain itu, akses pasar ekspor kapas Brazil akan meluas apabila *adverse effect* yang ditimbulkan subsidi kapas AS yang merugikan Brazil dihilangkan. Karena *adverse effect* tersebut berupa penekanan harga kapas dunia akibat overproduksi kapas AS yang juga dipengaruhi besarnya jumlah subsidi kapas AS, data terkait potensi keuntungan Brazil *trade partner effect* dapat diperoleh dengan mengidentifikasi perbandingan nilai produksi kapas AS dengan nilai

produksi dan nilai ekspor negara-negara produsen lain tahun 2013 serta perbandingan jumlah subsidi kapas AS dengan jumlah subsidi kapas negara-negara pensubsidi lain tahun 2013. Kemudian, untuk mengukur kekuatan argumentasi hukum dari gugatan yang akan diajukan Brazil, penulis mengidentifikasi aturan-aturan yang mencakup isu kebijakan subsidi kapas yang telah dilanggar AS sama seperti mengidentifikasi status hukum sengketa dagang dalam faktor *nature of issue*. Perbedaannya adalah penekanan pada kriteria pelanggaran dalam aturan subsidi yang sesuai dengan kebijakan subsidi kapas AS tahun 2014 untuk menentukan seberapa kuat atau jelas pelanggaran tersebut.

2.3.3. Definisi Operasional *Interest Group Pressure between States*

Perbandingan tekanan *interest group* di kedua negara terhadap pemilihan forum, diidentifikasi dengan menentukan *interest group* yang berperan beserta kepentingan spesifiknya dalam sengketa dagang dilakukan terlebih dahulu. Karena objek sengketa yang dipermasalahkan Brazil adalah kebijakan subsidi kapas AS, maka *interest group* yang berperan adalah industri kapas AS yang diuntungkan dan industri kapas Brazil yang dirugikan. Kelompok industri kapas AS dapat merujuk pada National Cotton Council of America (NCC) atau Dewan Kapas Nasional AS, sedangkan kelompok industri kapas Brazil merujuk pada Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA). Keduanya merupakan asosiasi pelaku usaha sektor kapas masing-

masing negara yang menghimpun informasi dan sumber daya dan memiliki kepentingan berbeda dalam sengketa kebijakan subsidi kapas AS.⁶⁹

Kemudian, penulis mengidentifikasi kuat lemahnya tekanan *interest group*, merujuk pada beberapa tulisan Davis, dengan melakukan perbandingan tekanan *interest group* sektor kapas dengan *interest group* lain di dalam domestik Brazil maupun AS serta perbandingan tekanan *interest group* sektor kapas di Brazil dan AS. Adapun variabel pembandingnya yakni sumber daya organisasi, kontribusi politik, dan finansial (ekonomi) dari *interest group* tersebut.⁷⁰ Dari segi sumber daya organisasi, industri yang terorganisir menjadi pondasi yang kokoh sebagai syarat untuk memberikan kontribusi politik dengan melakukan lobi yang efektif kepada pemerintah serta memberikan informasi yang diperlukan pemerintah.⁷¹ Dari segi politik, *interest group* dengan kontribusi politik yang tinggi kepada pemerintah memiliki pengaruh yang besar untuk mempengaruhi kebijakan (*policy influence*).⁷² Sedangkan dari segi ekonomi, industri yang memiliki sumbangsih besar terhadap perekonomian nasional dan ketersediaan lapangan kerja memiliki peluang yang besar pula dalam mempengaruhi kebijakan.⁷³

Penulis akan mencari tahu seberapa besar tekanan ABRAPA terhadap pemerintah Brazil dengan mengidentifikasi sumber daya organisasional untuk melihat kemampuan organisasional ABRAPA dalam melakukan aksi kolektif,

⁶⁹ NCC. 2017. About the National Cotton Council. *National Cotton Council of America*; Stolpestad, Ingrid. 2011. *Challenging US Cotton Subsidies: What can Explaing the Change in US Policy vis-à-vis Brazil in the WTO Case on Cotton Subsidies?.* University of Oslo.

⁷⁰ Davis, Christina L. 2003. *Op, cit.* hlm 25

⁷¹ Davis, Christina L. 2006. *Op, cit.* hlm 16

⁷² Davis, Christina L. dan Shirato, Yuki. 2007. *Firms, Governments, and WTO Adjudication. World Politics.* Vol 59, No 2. Hlm 283

⁷³ *Ibid.*

mengidentifikasi kontribusi politik ABRAPA kepada pemerintah Brazil khususnya yang sedang berkuasa yakni pemerintahan Dilma Rouseff, serta kontribusi ekonomi industri kapas terhadap perekonomian Brazil yang menjadi penentu kekuatan tekanan *interest group* terhadap pemerintah. Pertama, sumber daya organisasi ABRAPA diidentifikasi dengan merujuk pada pendapat Mancur Olson bahwa *interest group* yang tergabung dalam organisasi dengan struktur organisasi formal dan prosedur yang jelas cenderung mudah berkoordinasi untuk melakukan lobi kepada pemerintah.⁷⁴ Oleh karena itu, penulis mengumpulkan data-data kelembagaan ABRAPA seperti karakteristik anggota, struktur kepengurusan, prosedur kerja organisasi, serta kapasitas ABRAPA dalam menyediakan informasi terkait sektor kapas di Brazil.

Selanjutnya, penulis merujuk pada keterangan Drope dan Hansen untuk mengidentifikasi kontribusi politik *interest group* yakni dilihat dari adanya aktivitas lobi politik kepada eksekutif atau birokrasi, adanya keterlibatan dalam pembuatan kebijakan di ranah legislatif melalui Political Action Committee (PAC) dari kelompok tersebut, serta adanya kontribusi dalam kampanye politik.⁷⁵ Namun, penulis hanya menggunakan indikator adanya lobi politik dan keterlibatan dalam pembuatan kebijakan di lembaga eksekutif untuk mengidentifikasi kontribusi politik ABRAPA karena konteks kebijakan yang dipengaruhi ABRAPA adalah kebijakan di level eksekutif. Adapun data-data yang penulis telusuri terkait aktivitas ABRAPA dalam melakukan koordinasi dengan pemerintah Brazil selama proses penyelesaian sengketa berlangsung

⁷⁴ Olson dalam Davis, Christina L. *Ibid.*

⁷⁵ Drope dan Hansen. 2004. Purchasing Protection? The Effect of Political Spending on US Trade Policy. *Political Research Quarterly*. Vol 57 No 1. Hlm 27

serta adanya keterlibatan ABRAPA dalam proses pembuatan kebijakan dagang secara umum di Brazil.

Selanjutnya, karena kontribusi ekonomi *interest group* dilihat dari seberapa besar kontribusi industri terhadap perekonomian nasional, besaran nilai industri (*industry size*) dan tingkat penyerapan tenaga kerja (*employment share*) dari industri tersebut perlu diidentifikasi. Penulis mencari data-data terkait perbandingan nilai produksi industri kapas secara umum dengan total nilai produksi dari semua sektor di Brazil, perbandingan nilai ekspor industri kapas dengan total ekspor Brazil di semua sektor, serta banyaknya tenaga kerja yang diserap atau *employment share* industri kapas Brazil. Davis menggunakan indikator berbeda dengan indikator untuk mengukur tekanan di *initiating state* untuk mengidentifikasi seberapa besar resistensi *interest group* di *respondent state*. Indikator tersebut yakni tingkat penetrasi impor negara dan tingkat penyerapan tenaga kerja dari industri.⁷⁶ Indikator tersebut merujuk pada teori proteksi domestik (*theory of endogenous protection*) yang mengasumsikan bahwa proteksi semakin meningkat apabila tingkat penetrasi impor juga meningkat karena impor yang besar dapat menggusur produk industri dari pasar domestik.⁷⁷ Hanya saja, pada kasus sengketa subsidi kapas AS, indikator tingkat penetrasi impor tidak sesuai untuk menggambarkan resistensi kelompok industri AS karena dorongan proteksi ditujukan untuk memperluas akses pasar ekspor, bukan melindungi pasar domestik.

Berbeda dengan Davis, karena penelitian penulis secara spesifik berfokus pada dua negara yakni Brazil dan AS, penulis menggunakan ketiga

⁷⁶*Ibid.* hlm 17

⁷⁷ Treffer, Daniel. 1993. Trade Liberalization and The Theory of Endogenous Protection : An Economic Study of US Import Policy. *Journal of Political Economy*, Vol 101, No 1

indikator yang sama untuk menentukan kuatnya tekanan ABRAPA di Brazil dalam menentukan resistensi NCC di AS. Sama dengan identifikasi sumber daya organisasional ABRAPA, penulis akan mencari data-data kelembagaan NCC seperti karakteristik anggota, struktur kepengurusan, prosedur kerja organisasi, serta kapasitas NCC dalam menyediakan informasi terkait sektor kapas di AS. Penulis menggunakan indikaor adanya lobi politik dan keterlibatan dalam pembuatan kebijakan di lembaga legislatif maupun eksekutif AS untuk mengidentifikasi kontribusi politik NCC. Data-data yang penulis telusuri terkait aktivitas NCC dalam melakukan koordinasi dengan pemerintah AS selama proses penyelesaian sengketa berlangsung serta mengamati adanya keterlibatan NCC dalam proses pembuatan kebijakan dagang di level legislatif AS. Sedangkan, untuk mengidentifikasi kontribusi finansial NCC terhadap pemerintah AS, penulis akan mengumpulkan data-data seperti perbandingan nilai produksi industri kapas secara keseluruhan dengan total nilai produksi agrikultur secara keseluruhan dari semua sektor di AS, perbandingan nilai ekspor industri kapas dengan total ekspor AS di semua sektor, serta banyaknya tenaga kerja yang diserap atau *employment share* industri kapas AS. Berdasarkan data tersebut, penulis dapat mengidentifikasi seberapa penting posisi NCC bagi AS sehingga menentukan tingkat resistensi pemerintah AS untuk mereduksi *trade barrier* sesuai dengan keinginan Brazil.

Sebagai langkah terakhir, kuat lemahnya tekanan *interest group* di Brazil dan AS ditentukan dengan membandingkan tiga variabel pembanding tersebut diatas yang dimiliki ABRAPA dengan yang dimiliki NCC. Karena hanya data kuantitatif saja yang bisa dibandingkan, sedangkan data terkait

kapasitas sumber daya organisasi dan kontribusi politik cenderung kualitatif dan tidak bisa dibandingkan, maka perbandingan tekanan ABRAPA dan NCC ditentukan oleh perbandingan kontribusi ekonomi kedua sektor tersebut terhadap perekonomian Brazil dan AS.

2.3.4. Definisi Operasional *Diplomatic Concern*

Penulis mengidentifikasi kecenderungan riwayat hubungan bilateral Brazil dan AS, yakni kooperatif dan konflikual dalam aspek politik maupun ekonomi, untuk mengamati adanya pertimbangan diplomatik yang dilakukan pemerintah Brazil. Selain itu, karena sengketa subsidi kapas Brazil dan AS tahun 2014 merupakan sengketa yang sudah melalui proses adjudikasi WTO sejak tahun 2002 hingga 2008, penulis akan mengidentifikasi adanya persepsi publik yang negatif selama dan setelah proses adjudikasi sebelumnya berlangsung dengan mengamati perdebatan-perdebatan media massa baik di Brazil maupun AS. Melalui informasi tersebut, penulis dapat mengetahui kondisi hubungan bilateral Brazil-AS selama proses penyelesaian berlangsung sehingga dapat mempengaruhi preferensi pilihan forum yang lebih kondusif.

Berdasarkan definisi operasional yang telah penulis jelaskan tersebut, berikut tabel operasionalisasi kerangka analisis *The Choice of Institutions for Trade Dispute* berikut:

Tabel 4 Operasionalisasi Konsep

| Konsep | Variabel | Indikator | Parameter | Operasionalisasi |
|--------|----------|-----------|-----------|------------------|
|--------|----------|-----------|-----------|------------------|

| | | | | |
|--|------------------------|--|--|--|
| <i>Politics of Deciding Where to Negotiate</i> | <i>Nature of Issue</i> | <p>Sengketa melibatkan negara-negara dalam institusi dagang internasional yang sama atau tidak</p> | <p>Apabila melibatkan negara dalam satu institusi dagang internasional (organisasi, perjanjian atau forum negosiasi) yang sama, maka forum negosiasi dari institusi tersebut menjadi opsi forum yang dapat dipilih selain forum bilateral <i>ad hoc</i></p> <p>Apabila negara yang bersengketa tidak terlibat dalam institusi dagang internasional yang sama, maka forum bilateral <i>ad hoc</i> menjadi satu-satunya opsi yang memungkinkan</p> | <p>Keterlibatan Brazil dalam perjanjian, organisasi dan forum negosiasi dagang yang sama dengan AS</p> |
| | | <p>Status hukum dari sengketa dagang</p> | <p>Permasalahan dagang merupakan pelanggaran perjanjian atau isu baru yang belum disepakati dalam aturan perjanjian</p> <p>Apabila isu bukan pelanggaran perjanjian atau aturan dagang yang ada (<i>existing</i>)</p> | <p>Adanya ketidaksesuaian Kebijakan Subsidi Kapas AS dengan aturan dagang bilateral, regional, atau multilateral yang disepakati Brazil dan AS</p> |

| | | | | |
|------------------------------------|--|---|--|---|
| | | | <i>rules</i>), maka ajudikasi tidak bisa dipilih | |
| <i>Timing of issue</i> | Momen sengketa bertepatan dengan agenda negosiasi dagang lain atau tidak | Apabila ada agenda negosiasi dagang lain ketika sengketa berlangsung, maka negosiasi dagang tersebut dapat menjadi opsi forum yang bisa dipilih. | | Ada tidaknya agenda negosiasi dagang di level bilateral, regional dan atau multilateral baik di lingkup WTO atau institusi lainnya yang melibatkan Brazil dan AS tahun 2014 |
| <i>Economic and Legal Resource</i> | <i>Industry size in initiating state</i> | Ajudikasi akan dipilih apabila industri yang terdampak sengketa merupakan industri berorientasi ekspor dengan kontribusi yang besar | | Perbandingan nilai produksi industri kapas dengan total nilai produksi semua sektor di Brazil tahun 2013 |
| | | | | Perbandingan nilai ekspor industri kapas Brazil dengan total ekspor semua sektor di Brazil tahun 2013 |
| | <i>Trade partner effect</i> | Ajudikasi akan dipilih apabila hilangnya hambatan dagang negara lawan menjanjikan perluasan pasar ekspor negara penggugat (<i>market access gain</i>) | | Perbandingan jumlah subsidi kapas AS dengan subsidi kapas negara-negara pensubsidi lain tahun 2013 |
| | | | Perbandingan nilai produksi kapas AS dengan nilai produksi kapas negara-negara produsen kapas lain | |

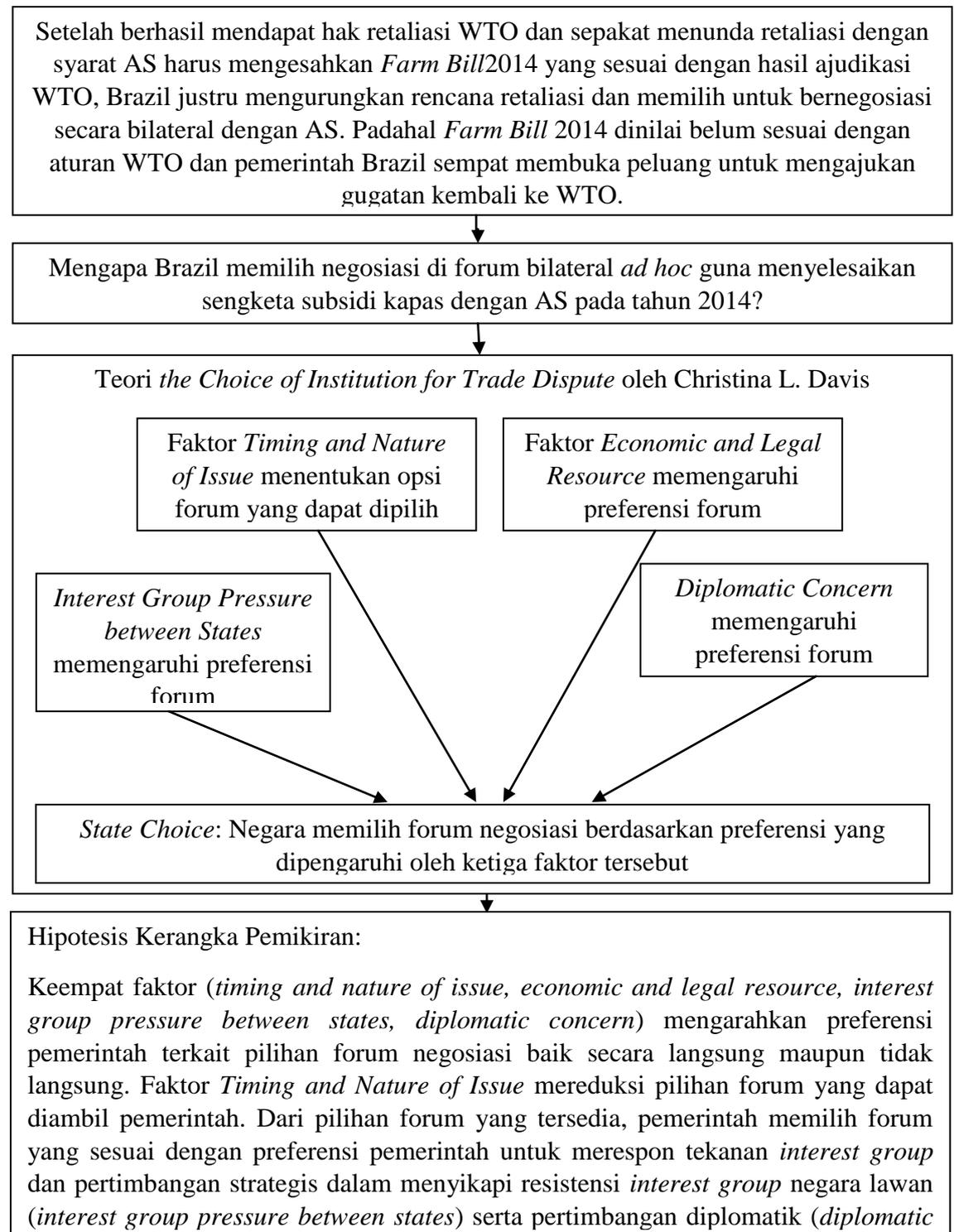
| | | | | |
|--|---|--|---|---|
| | | | <i>Market access gain</i> dari hilangnya subsidi kapas dapat diperoleh apabila <i>adverse effect</i> akibat besarnya jumlah subsidi dan nilai produksi kapas AS direduksi | tahun 2013 |
| | | Status hukum dari sengketa dagang | Ajudikasi akan dipilih apabila kuatnya dugaan pelanggaran negara lawan ditinjau dari adanya aturan yang tidak dipatuhi negara lawan | Adanya ketidaksesuaian Kebijakan Subsidi Kapas AS dengan aturan dagang yang disepakati Brazil dan AS |
| | <i>Interest Group Pressure between States</i> | Kuat lemahnya tekanan dari <i>interest group</i> di negara penggugat | Tekanan kuat apabila ada kontribusi politik dan ekonomi (kontribusi industri), serta kapasitas sumber daya organisasi dari <i>interest group</i> yang besar dibanding dengan <i>interest group</i> lain di negara penggugat maupun tergugat -Kapasitas sumber daya organisasi dilihat dari adanya struktur formal organisasi | 1. Identifikasi aspek kelembagaan ABRAPA (asosiasi industri kapas Brazil) berdasarkan karakteristik anggota, struktur keanggotaan, serta prosedur kerja yang ada 2. Kapasitas ABRAPA dalam menyediakan informasi yang lengkap terkait sektor kapas di Brazil 1. Adanya aktivitas ABRAPA dalam melakukan koordinasi dengan |

| | | | |
|--|---|--|---|
| | | <p>dan fungsinya serta kapasitas penyediaan informasi sektor terkait yang lengkap</p> <p>-Kontribusi politik dapat dilihat melalui adanya aktivitas lobi kepada pemerintah yang dilakukan kelompok selama sengketa berlangsung, serta keterlibatan kelompok dalam proses pembuatan kebijakan dagang secara umum</p> <p>-Kontribusi finansial dilihat dari perbandingan nilai produksi, nilai ekspor, serta employment share dari industri yang tergabung dalam <i>interest group</i></p> | <p>pemerintah Brazil selama proses penyelesaian sengketa berlangsung</p> <p>2. Adanya keterlibatan ABRAPA dalam proses politik pembuatan kebijakan dagang dengan lembaga eksekutif atau legislatif di Brazil</p> <p>1. Perbandingan nilai produksi industri kapas secara umum dengan total nilai produksi dari semua sektor di Brazil</p> <p>2. Perbandingan nilai ekspor industri kapas dengan total ekspor Brazil di semua sektor</p> <p>3. Jumlah tenaga kerja yang diserap atau <i>employment share</i> industri kapas Brazil</p> |
| | Kuat lemahnya resistensi dari <i>interest group</i> di negara pelanggar | Untuk melihat kuat lemahnya resistensi di negara tergugat, parameter yang digunakan sama dengan parameter untuk melihat kuat lemahnya | 1. Identifikasi aspek kelembagaan NCC (asosiasi industri kapas AS) berdasarkan karakteristik anggota, struktur keanggotaan, serta prosedur kerja |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | <p>tekanan <i>interest group</i> negara penggugat.</p> <p>Jika tekanan kelompok negara penggugat kuat, maka opsi adjudikasi dan bilateral <i>ad hoc</i> terbuka dan opsi negosiasi komprehensif tereliminasi</p> <p>Jika resistensi <i>interest group</i> negara pelanggar lemah, maka preferensi forum cenderung mengarah pada bilateral <i>ad hoc</i> dan adjudikasi yang berakhir konsesi damai (<i>settlement</i>) di tahap konsultasi awal.</p> | <p>yang ada</p> <p>2. Kapasitas NCC dalam menyediakan informasi yang lengkap terkait sektor industri kapas di AS</p> |
| | | | <p>1. Adanya aktivitas NCC dalam melakukan koordinasi dengan pemerintah AS selama proses penyelesaian sengketa berlangsung</p> <p>2. Adanya keterlibatan NCC dalam proses politik pembuatan kebijakan dagang secara umum dengan lembaga eksekutif atau legislatif di AS</p> |
| | | | <p>1. Perbandingan nilai produksi industri kapas secara umum dengan total nilai produksi dari semua sektor di AS</p> <p>2. Perbandingan nilai ekspor industri kapas dengan total ekspor AS di semua sector</p> <p>3. Jumlah tenaga kerja yang diserap atau <i>employment share</i> industri</p> |

| | | | | |
|--|---------------------------|--|--|--|
| | | | | kapas AS |
| | <i>Diplomatic Concern</i> | Hubungan bilateral pihak-pihak yang bersengketa sensitif | Apabila hubungan kerjasama kedua pihak cukup besar dan penting, namun rawan konflik serta muncul persepsi negatif selama sengketa berlangsung, maka hubungan bilateral keduanya cenderung sensitif sehingga berpeluang menghindari forum ajudikasi | Riwayat kerjasama Brazil-AS Adanya persepsi publik yang negatif di Brazil dan AS dalam media massa selama dan setelah proses ajudikasi sebelumnya berlangsung |

2.4. Alur Pemikiran



2.5. Hipotesis

Berdasarkan operasionalisasi konsep yang telah penulis uraikan, pemerintah Brazil memilih negosiasi di forum bilateral *ad hoc* untuk menyelesaikan sengketa subsidi kapas dengan AS tahun 2014 karena forum bilateral *ad hoc* merupakan forum yang paling sesuai dengan preferensi pemerintah Brazil yang dipengaruhi keempat faktor (faktor *Timing and Nature of Issue*, faktor *Economic and Legal Resource*, faktor *Interest Group Pressure between States*, dan faktor *Diplomatic Concern*) secara langsung maupun tidak langsung. Penulis menduga bahwa tidak adanya forum atau organisasi dagang yang melibatkan Brazil dan AS selain WTO, serta tidak adanya agenda negosiasi WTO lain yang bertepatan dengan waktu terjadinya sengketa mereduksi pilihan forum yang dapat diambil Brazil yakni forum bilateral *ad hoc* dan forum ajudikasi WTO saja. Selain itu, tingginya tekanan ABRAPA, asosiasi industri kapas Brazil, terhadap pemerintah Brazil serta lemahnya resistensi NCC, asosiasi industri kapas AS, terhadap pemerintah AS juga membuka kemungkinan AS untuk berkompromi yang menjadi kunci sukses negosiasi bilateral *ad hoc*. Selanjutnya, adanya pertimbangan diplomatik untuk menjaga hubungan bilateral dengan AS serta pertimbangan besarnya kontribusi ekonomi industri namun kontras dengan kecilnya *win-rate* Brazil jika mengajukan gugatan terhadap kebijakan subsidi kapas AS tahun 2014 turut mempengaruhi preferensi pemerintah Brazil untuk menghindari forum ajudikasi dan lebih memilih forum bilateral *ad hoc*.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini digolongkan sebagai penelitian eksplanatif karena tujuannya adalah mengetahui alasan kemunculan suatu fenomena. Penulis berusaha menjelaskan alasan keputusan Brazil dalam memilih forum negosiasi penyelesaian sengketa subsidi kapas secara bilateral dengan AS daripada melanjutkan proses litigasi WTO pada tahun 2014. Oleh karena penelitian ini bersifat eksplanatif, maka penulis menetapkan dua variabel yakni variabel dependen yakni keputusan Brazil itu sendiri, sedangkan variabel independen yakni faktor yang mempengaruhi keputusan tersebut yakni tekanan *interest group* Brazil maupun AS, institusi domestik Brazil, pertarungan kepentingan ekonomi dan hukum oleh pemerintah Brazil, serta kepentingan diplomatis Brazil terhadap AS.

3.2. Ruang Lingkup Penelitian

Penulis menetapkan ruang lingkup penelitian yang bertujuan untuk membatasi penelitian dalam melaksanakan penelitian ini. Adapun ruang lingkup yang penulis tetapkan adalah alasan Brazil memilih forum negosiasi penyelesaian sengketa subsidi kapas secara bilateral dengan AS daripada melanjutkan proses litigasi WTO pada tahun 2014. Sehingga batasan waktu penelitian yang penulis tetapkan yakni dimulai dari tahun 2009 hingga tahun 2014. Batas awal penelitian adalah ketika putusan akhir DSB WTO memberikan wewenang retaliasi kepada Brazil untuk merespon pelanggaran

AS sebagai hasil proses litigasi WTO dan titik awal pemicu diselenggarakannya forum bilateral kedua pihak tahun 2009. Sedangkan batas akhir penelitian adalah sesaat sebelum Brazil dan AS menyetujui MOU pada bulan Oktober 2014.

3.3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal paling penting setelah proposal penelitian dirancang adalah memulai proses penelitian. Tahap awal dalam memulai proses penelitian adalah mengumpulkan data yang digunakan sebagai bahan penelitian yang terkait. Akan tetapi, pengumpulan data yang dilakukan dalam proses penelitian ilmiah tidak dilakukan secara serampangan. Peneliti perlu menetapkan teknik pengumpulan data agar tahap penelitiannya berlangsung sistematis dan data yang dihasilkan dapat sesuai dengan topik penelitian yang dipilih.

Adapun teknik pengumpulan data yang penulis tetapkan sesuai yakni dengan studi literatur guna mencari data kualitatif dan kuantitatif yang mampu menjawab pertanyaan penelitian. Teknik pengumpulan data melalui studi pustaka ini dipilih mengingat permasalahan yang diteliti berkenaan dengan aktor hubungan internasional yang lokasinya jauh dari peneliti. Oleh karena itu, alasan pemilihan berdasarkan pada pertimbangan efisiensi dan keterjangkauan.

3.4. Teknik Analisis Data

Setelah mendapat data yang diperoleh, penulis melakukan analisis data dengan menggunakan teknik yang diusulkan oleh Miles dan Huberman. Teknik

analisis data Miles dan Huberman disebut dengan model analisis interaktif yang didalamnya terdapat tiga langkah inti yang bisa dilakukan peneliti antara lain reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan atau verifikasi.¹ Pada tahap pertama yakni tahap reduksi data, analisis data diarahkan pada kegiatan pemilihan, penyederhanaan serta transformasi data kasar dengan klasifikasi data berdasarkan variabel-variabel penelitian yang telah ditentukan. Tahap reduksi data kemudian dilanjutkan dengan tahap penyajian atau *display data*. Pada tahap ini, kegiatan analisis data diarahkan pada upaya menyusun informasi yang diperoleh melalui data yang telah terkumpul untuk dicermati dan dipahami sebagai bekal untuk pengambilan kesimpulan. Tahap terakhir adalah tahap verifikasi atau penarikan kesimpulan. Setelah kegiatan analisis data menghasilkan informasi hasil dari pengkodean data yang didapatkan, barulah pengambilan kesimpulan dapat dilakukan sebagai indikasi bahwa temuan penelitian telah didapatkan. Penarikan kesimpulan bisa saja sudah dapat dilakukan pada saat proses pengumpulan data, akan tetapi kesimpulan awal yang didapat masih harus diverifikasi terlebih dahulu.

3.5. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bagian ini, penulis menjelaskan urgensi penelitian yang tertuang dalam latar belakang, rumusan masalah, tujuan serta manfaat penelitian.

BAB II : KERANGKA PEMIKIRAN

¹ Dalam Idrus, Muhammad. 2009. *Metode Penelitian Ilmu Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif Edisi Kedua*.

Pada bagian ini, penulis menjelaskan kerangka pemikiran yang digunakan untuk membantu menemukan jawaban penelitian. Untuk menjabarkan teori, penulis melacak logika teori dengan menguraikan konsep-konsep kunci dari teori. Penulis juga menyertakan alur pemikiran dan hipotesis sebagai subbab tersendiri dalam bab ini.

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Pada bagian ini, penulis menjelaskan metode penelitian, ruang lingkup penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan sistematika penulisan.

BAB IV : DINAMIKA SENGKETA SUBSIDI KAPAS BRAZIL DAN AMERIKA SERIKAT

Pada bagian ini, penulis menjelaskan gambaran umum terkait sengketa subsidi kapas dengan AS tahun 2014 serta keputusan Brazil dalam memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc*.

BAB V : ANALISIS KEPUTUSAN BRAZIL MEMILIH NEGOSIASI DI FORUM BILATERAL *AD HOC* DENGAN AMERIKA SERIKAT UNTUK MENYELESAIKAN SENGKETA SUBSIDI KAPAS

Pada bab pembahasan, penulis menjelaskan hasil penelitian serta analisis hasil penelitian tersebut dalam menjawab rumusan masalah terkait keputusan Brazil memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* dengan AS tahun 2014.

BAB VI : PENUTUP

Pada bagian ini, penulis menjelaskan kesimpulan secara singkat dari hasil penelitian serta beberapa poin rekomendasi untuk penelitian selanjutnya.

BAB IV GAMBARAN UMUM SENGKETA SUBSIDI KAPAS BRAZIL DAN AMERIKA SERIKAT

Gambaran umum tentang sengketa subsidi kapas antara Brazil dan AS akan dijelaskan dalam beberapa subbab yakni paradoks kebijakan subsidi kapas AS dalam agenda liberalisasi perdagangan WTO, dinamika sengketa subsidi kapas antara Brazil dan AS sejak tahun 2002-2014, serta keputusan Brazil memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* dalam menyelesaikan sengketa subsidi kapas dengan AS tahun 2014.

4.1. Paradoks Kebijakan Subsidi Agrikultur dalam Agenda Liberalisasi Perdagangan WTO

Sebagai organisasi formal sekaligus rezim internasional, World Trade Organization (WTO) merupakan institusi multilateral terbesar dan terpenting yang mewadahi kepentingan perdagangan negara anggotanya dengan bertumpu pada nilai-nilai perdagangan bebas (liberalisasi dagang). Nilai tersebut mewujud dalam aturan dagang WTO yang berusaha menihilkan hambatan dagang baik berupa hambatan tarif maupun non tarif. Meskipun demikian, bukan tidak mungkin bahwa aturan liberalisasi dagang tersebut diterapkan tanpa pengecualian. Masih diaturnya praktik pemberian subsidi dalam *Subsidies and Countervailing Measures (SCM) Agreement* merupakan bukti bahwa pada titik tertentu, WTO memberi pengecualian bagi negara untuk melakukan proteksi dagang. Oleh karena itu, liberalisasi yang diwujudkan

WTO, mengutip istilah Mathew Porterfield, adalah liberalisasi progresif dengan melakukan reduksi hambatan dagang secara gradual.¹

Pemberian subsidi diperbolehkan bagi negara-negara anggota WTO dengan tujuan untuk melindungi sektor penting dalam perekonomiannya. Berdasarkan artikel XVI GATT, anggota diberi keleluasaan untuk memberikan subsidi yang bisa berupa subsidi penghasilan maupun subsidi harga produk sejauh jika itu tidak berdampak pada peningkatan ekspor maupun penurunan impornya.² Sedangkan berdasarkan *SCM Agreement*, subsidi adalah bantuan finansial yang diberikan oleh pemerintah atau lembaga publik lainnya yang mendatangkan manfaat tertentu.³ Kategorisasi subsidi terdiri dari tiga jenis yakni subsidi terlarang (*prohibited subsidies*), termasuk diantaranya adalah subsidi ekspor dan subsidi konten lokal, serta subsidi yang diperbolehkan tetapi dalam batas tertentu (*actionable subsidies*).⁴

Meskipun demikian, subsidi yang termasuk dalam kategori *actionable subsidies* tidak boleh melebihi batas sehingga dapat menimbulkan dampak negatif (*adverse effect*) bagi negara anggota lain. Adapun *adverse effect* bisa berupa kerugian industri domestik negara penggugat akibat persaingan yang tidak sehat dengan produk impor yang telah disubsidi, *serious prejudice* atau dampak yang ditimbulkan karena persaingan yang tidak sehat yakni kalah saingnya produk yang tidak bersubsidi di pasaran, serta adanya keuntungan dagang yang tidakimbang antara negara yang memberi subsidi dengan negara

¹ Porterfield. 2014. US Farm Subsidies and the Expiration of the WTO's Peace Clause. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. Vol 27, Iss 4. Hlm 2

² Michalek, Jan Jakub. 2004. Subsidies in the Context of World Trade Organization. *Reflets et perspectives de la vie économique*. Vol 43, no. 1. hlm. 26

³ *Ibid.* hlm 27

⁴ WTO. 2016. *Anti-dumping, subsidies, safeguards: contingencies, etc. Understanding the WTO: the Agreements*. Diakses melalui www.wto.org pada 29 Mei 2017

yang tidak memberi subsidi.⁵ Oleh karena itu, kebijakan pemberian subsidi rawan menjadi objek sengketa dagang antarnegara.

Implementasi pemberian subsidi agrikultur selain disesuaikan dengan ketentuan *SCM Agreement* juga diatur dalam Kesepakatan Perdagangan Agrikultur atau *Agreement on Agriculture (AOA)* dalam WTO. Berdasarkan AOA, negara anggota diharapkan berupaya untuk membatasi pemberian subsidi dalam kategori *amber box*⁶ dan *blue box*⁷, dan diperbolehkan memberikan subsidi dalam kategori *green box*^{8,9}. Namun, aturan subsidi yang berlaku menyeluruh tersebut justru menimbulkan perdebatan sengit antara kelompok negara maju dan negara berkembang di WTO. Hal ini karena besarnya jumlah subsidi yang diberikan negara maju menimbulkan distorsi perdagangan yang merugikan negara berkembang serta membuat produk pertanian negara berkembang kalah saing.

Pada akhirnya, subsidi negara maju tidak hanya memberi keuntungan sepihak tetapi menjadi faktor paling mematikan bagi negara berkembang karena memicu timbulnya masalah baru seperti kemiskinan. Beberapa perdebatan itu memicu tersendatnya negosiasi putaran Doha yang berlangsung sejak tahun 2001. Meskipun pada tahun 2015, perdebatan isu subsidi agrikultur di WTO mulai menemukan titik cerah dengan diraihnya kesepakatan untuk menghapus subsidi ekspor produk pertanian¹⁰, subsidi seperti ini masih akan

⁵*Ibid.*

⁶ kategori subsidi yang berpotensi mendistorsi perdagangan produk pertanian

⁷ Subsidi terlarang yang bertujuan untuk membatasi produksi produk pertanian

⁸ subsidi yang tidak secara langsung memberi dampak pada produksi sektor pertanian, masih diijinkan seperti dukungan untuk penelitian, pengendalian hama dan penyakit tanaman, serta untuk ketahanan pangan

⁹*Ibid.*

¹⁰ BBC. 2015. *Kesepakatan WTO Hapus Subsidi Ekspor Pertanian*. Diakses melalui www.bbc.com pada tanggal 29 Mei 2017

tetap menghiiasi implementasi agenda liberalisasi WTO khususnya dalam sektor pertanian.

4.2. Posisi Pemerintah, Sektor Swasta, Masyarakat Sipil di Brazil dalam Manajemen Sengketa Dagang Antarnegara

Sejak berubahnya arah kebijakan dagang dan pembangunan Brazil pada tahun 1990an dari yang semula berorientasi pada pembangunan industri substitusi impor menjadi liberalisasi industri yang berorientasi ekspor¹¹, Brazil sering terlibat dalam sengketa dagang dengan negara lain, khususnya dengan negara anggota WTO. Pada tahun 1995 hingga 2015, Brazil sudah mengajukan gugatan sebanyak 137 dari 496 seluruh kasus sengketa dagang di DSB WTO.¹² Seiring dengan proses liberalisasi dagang, Brazil juga telah melakukan pluralisasi aktor dalam yang menghadirkan aktor baru dalam proses pembuatan kementerian luar negeri Brazil. Hal tersebut yang melatarbelakangi aktifnya keterlibatan Brazil dalam menginisiasi gugatan sengketa hambatan dagang negara lain di WTO dan seringkali berbuah kemenangan.

Adanya liberalisasi industri dan pluralisasi aktor tersebut menggeser peran kementerian luar negeri Brazil (MRE, Ministério das Relações Exteriores do Brasil) yang sebelumnya cukup dominan dan harus berkolaborasi dengan beberapa kementerian untuk menyusun kebijakan luar negeri Brazil, khususnya kebijakan dagang luar negeri. Adapun kementerian yang terkait yakni kementerian industri dan perdagangan luar negeri (MDIC, Ministério do

¹¹ Shaffer, Gregory dkk. 2008. The Trials of Winning at the WTO: What Lies Behind Brazil's Success. *Cornell International Law Journal*. Vol 41, Issue 2.

¹² Bahri, Amrita. 2006. Handling WTO Disputes with the Private Sector: the Triumphant Brazilian Experience. *Journal of World Trade*, 50 (4). pp. 641-674. Hlm 8

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), kementerian pertanian (MAPA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), kementerian perdagangan dan investasi (APEX, Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos) serta kamar dagang antarkementerian Brazil (CAMEX, Câmara do Comércio Exterior).¹³ CAMEX yang terdiri atas staf MDIC, MAPA, MRE, kementerian perencanaan, pembiayaan dan manajemen (MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), kementerian keuangan (MF, Ministério da Fazenda) serta staf kepresidenan Brazil, memegang kendali dalam menyusun, mengimplementasikan, serta mengkoordinasikan kebijakan dagang luar negeri Brazil, termasuk manajemen sengketa dagang Brazil dengan negara lain.¹⁴

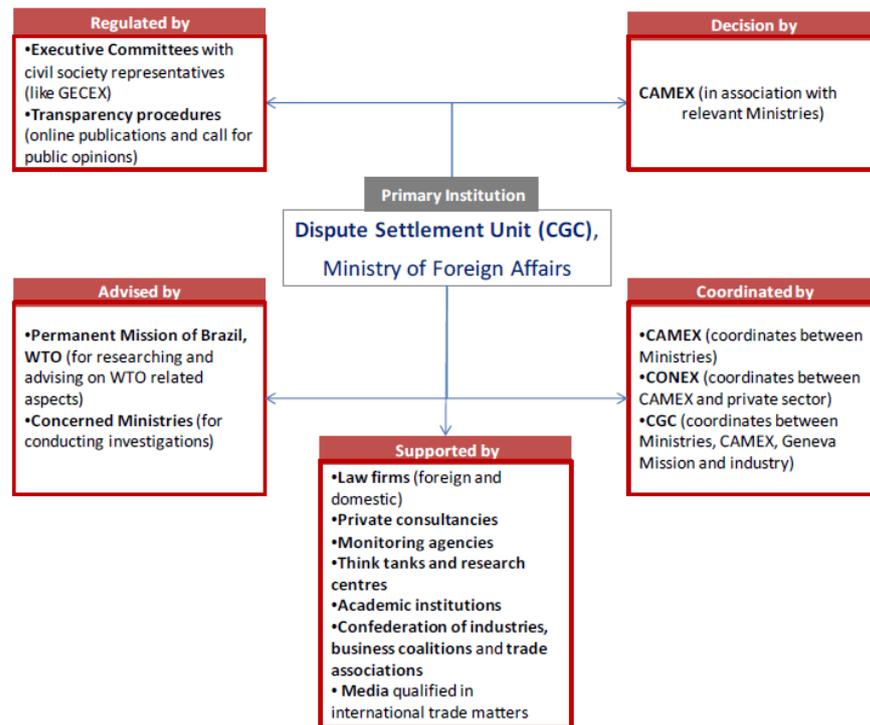
Selain kolaborasi antarkementerian, Brazil juga berkoordinasi dengan sektor swasta dalam mengurus perdagangan salah satunya menerapkan model tiga pilar dalam manajemen sengketa dagang antarnegara. Pilar pertama yakni *Dispute Settlement Unit* atau *General Coordination of Disputes (CGC)* di internal pemerintah Brazil, pilar kedua yakni *Dispute Settlement Unit* perwakilan Brazil di WTO, serta pilar ketiga yakni sektor swasta di domestik Brazil yang biasanya juga melibatkan pengacara serta konsultan ekonomi.¹⁵ Kolaborasi aktor dalam manajemen sengketa dagang antarnegara di Brazil dapat dipahami melalui kerangka institusional pada gambar 3.

¹³ De Stefano. 2016. Op, cit. hlm 9

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.* hlm 423

Gambar 1 Kerangka Institusional Koordinasi Sektor Publik-Swasta di Brazil dalam Manajemen Sengketa Dagang Antarnegara



Sumber: Amrita Bahri (2006)

Berdasarkan kerangka institusional tersebut, CGC di kementerian luar negeri (MRE) Brazil tampak menjadi jembatan antara regulator, pengambil keputusan, pemberi rekomendasi, serta koordinator dari lembaga pemerintahan Brazil dengan sektor swasta yang menjadi pendukung dalam manajemen sengketa dagang antarnegara. Namun, inisiator sengketa sebenarnya berasal dari pelaku bisnis atau perusahaan yang menyampaikan secara informal kepada CGC jika kepentingannya terganggu karena ada hambatan dagang dari negara lain.¹⁶ Oleh sebab itu, sistem partisipasi sektor swasta di Brazil mengacu pada evaluasi politis yakni hanya sektor swasta yang proaktif dalam menyampaikan kepentingannya saja yang dapat memengaruhi proses politik di Brazil.¹⁷

Sebagai kelompok pendukung, sektor swasta digerakkan oleh asosiasi dagang ataupun koalisi bisnis sebagai aktor utama yang bekerjasama dengan

¹⁶ Bahri, Amrita. 2006. *Op, cit.* hlm 13

¹⁷ De Stefano. 2016. *Op, cit.* hlm 30

firma hukum serta konsultan ekonomi. Kerjasama yang dilakukan tim sektor swasta tersebut bertujuan untuk menyediakan dasar penelitian dari dampak hambatan dagang negara lain dan dasar hukum pengajuan gugatan serta mendampingi CGC apabila penyelesaian sengketa sedang diproses.¹⁸ Selain itu, koordinasi CGC dimotori oleh CAMEX dengan beranggotakan perwakilan Brazil di WTO serta asosiasi industri yang dihimpun oleh sebuah dewan konsultatif, yang terdiri atas perwakilan 20 sektor swasta Brazil (CONEX), yang berada dibawah komando CAMEX.¹⁹ CONEX inilah yang bertugas menghimpun informasi dari industri yang terlibat sengketa selama proses penyelesaian sengketa berlangsung.²⁰ Oleh sebab itu, CAMEX menjadi satu-satunya institusi yang berwenang dalam pengambilan keputusan terkait penyelesaian sengketa dagang di Brazil, termasuk keputusan untuk memproses penyelesaian sengketa secara bilateral, regional, atau multilateral.

Selain itu, beberapa aktor seperti media, lembaga riset, serta institusi akademik yang mewakili masyarakat sipil bersama dengan asosiasi dagang menjadi pendukung dalam manajemen sengketa dagang antarnegara di Brazil. Akan tetapi, kesempatan sektor swasta, terutama industri yang terkait, untuk ikut andil dalam pembuatan kebijakan dagang di Brazil sedikit berbeda dengan sistem di negara demokrasi lain. Ada tiga ciri sistem representasi di Brazil yakni asosiasi sektoral, sistem ekstra-korporatisme, serta sistem korporatisme yang terdiri atas organisasi formal masing-masing sektor.²¹ Sistem representasi kepentingan yang korporatis tersebut tersusun seperti piramida dengan posisi

¹⁸ Loc. cit.

¹⁹ Ibid. hlm 14

²⁰ Ibid.

²¹ De Stefano. 2016. Op. cit. hlm 9

tertinggi dipegang oleh federasi bisnis yang berbeda-beda berdasarkan sektor di tingkat nasional seperti Konfederasi Agrikultur Nasional (*Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil / CNA*) dan Konfederasi Industri Nasional (*Confederação Nacional das Indústrias / CNI*).²² Setingkat dibawahnya ditempati oleh 27 federasi bisnis di masing-masing negara federal, seperti Federasi Industri São Paulo (*Federação das Indústrias do Estado de São Paulo / FIESP*).²³ Di tingkat terbawah terdapat patron yang menghubungkan konstituen dalam hal ini industri secara individual dengan federasi bisnis di tingkat negara bagian.²⁴

Sistem representasi korporatis inilah inilah yang cenderung dimonopoli sebagian kelompok sehingga kepentingan yang diusung seringkali hanya mewakili kepentingan sebagian golongan. Selain itu, sentralisasi kepentingan juga terbentuk dari kelompok-kelompok yang berfokus pada sektor-sektor tertentu, salah satunya adalah ABRAPA yang menjadi organisator kepentingan sektor kapas Brazil. Selain representasi kepentingan sektor, ABRAPA juga merupakan bagian dari sistem ekstra-korporatisme yang berhubungan dengan federasi bisnis baik di tingkat nasional maupun tingkat negara bagian. ABRAPA juga menjadi inisiator pengajuan gugatan oleh pemerintah Brazil terhadap kebijakan subsidi kapas AS ke DSB WTO pada tahun 2002.

²² Doctor, Mahrukh. 2014. From Neo-Corporatism to Policy Network in Brazil: the Case of Lobbying for Port Reform. *Revista Agenda Política*. Vol. 4, No. 1. Hlm 179

²³ US Library of Congress. 2017. *Brazil – Interest Group Politics*.

²⁴ Ibid. hlm 10

4.3. Dinamika Sengketa Sengketa Subsidi Kapas Brazil-AS

4.3.1. Awal Munculnya Sengketa Subsidi Kapas AS tahun 2002

Seperti yang telah penulis uraikan sekilas di bagian latar belakang, sengketa ini bermula ketika Brazil mengajukan gugatan atas kebijakan subsidi kapas AS pada bulan Oktober 2002. Pada tahun 2005, hasil rekomendasi badan banding DSB WTO membuktikan bahwa beberapa kebijakan subsidi kapas AS sejak tahun 1999-2002 telah menimbulkan *adverse effect* dan menyalahi aturan AOA artikel 4.1, 7.1 dan 30; *SCM Agreement* artikel 19, serta Kesepakatan GATT artikel XXII yang sudah disepakati. Kebijakan subsidi kapas AS terbukti yang melanggar tersebut berupa bantuan domestik (*domestic support*) yakni Direct Payment²⁵, Counter-Cyclical Program (CCP) Payment²⁶, Marketing Loans Benefit²⁷, Step-2 Payment²⁸ dan berupa subsidi ekspor (*export subsidies*)²⁹ yakni program GSM-102³⁰, GSM-103³¹, dan Supplier Credit Guarantee Program (SCGP)^{32, 33}.

²⁵ *Direct payment* atau *production flexibility contract* (PFC) payment merupakan bantuan tunai yang dibayarkan kepada petani berdasarkan luas lahan dan riwayat tanam komoditas.

²⁶ *CCP payment* atau *deficiency payment* adalah bantuan tunai yang diberikan secara otomatis kepada petani ketika harga komoditas sedang turun yang jumlahnya bisa berubah setiap tahun.

²⁷ *Marketing loan benefit* merupakan pinjaman yang diberikan kepada petani berdasarkan jumlah hasil panen sejak masa panen hingga hasil panen terjual.

²⁸ *Step-2 payment* merupakan program sertifikasi pemasaran produk kapas yang memberikan subsidi kepada konsumen maupun eksportir kapas guna meningkatkan daya saing produk kapas AS ketika harga kapas AS sedang naik.

²⁹ subsidi ekspor seperti *Export Credit Guarantee Program* dan beberapa program lain seperti GSM-102, GSM-103, SCGP

³⁰ GSM-102 merupakan program jaminan kredit ekspor bagi kreditur, yakni eksportir produk agrikultur AS, yang mengajukan pinjaman dengan jangka waktu pengembalian tidak kurang dari 3 tahun.

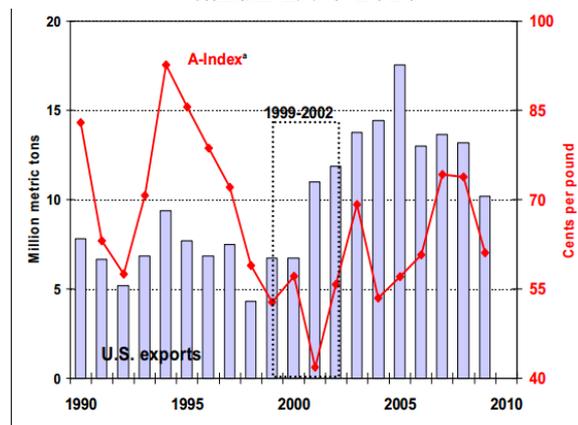
³¹ GSM-103 merupakan program jaminan kredit ekspor seperti GSM-102 tetapi diberikan kepada kreditur dengan jangka waktu pinjaman 3 sampai 10 tahun.

³² SCGP merupakan program jaminan kredit ekspor dengan jangka waktu pinjaman 180 hari untuk eksportir yang memiliki jaringan langsung dengan konsumen produk agrikultur AS

³³ Schnepf, Randy. 2010. *Op, cit.* hlm 3

Bukti adanya *adverse effect* dari kebijakan subsidi kapas AS ini didukung dengan adanya peningkatan jumlah ekspor kapas AS yang cukup signifikan tahun 2003-2005 seperti pada Gambar 4.

Gambar 2 Ekspor Kapas AS dan Indeks Harga Kapas Dunia tahun 1990-2010



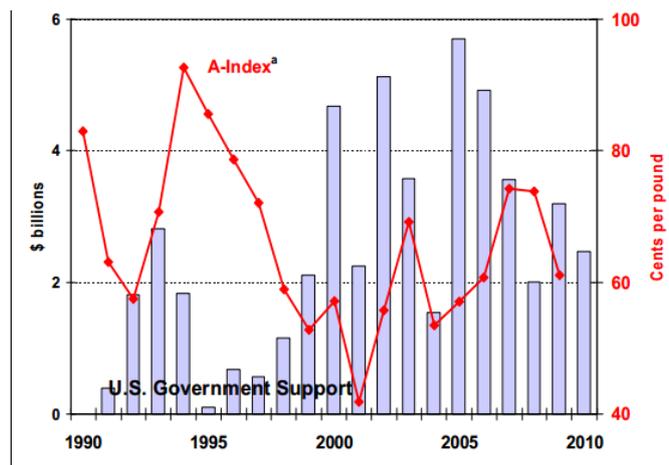
Sumber: USDA dalam Schnepf (2010)

Pada gambar tersebut, jumlah ekspor kapas AS ditunjukkan dengan diagram batang berwarna biru sedangkan indeks harga kapas ditunjukkan dengan diagram garis berwarna merah. Ekspor tetap tinggi dibandingkan sebelum kebijakan pertanian tahun 2002 disahkan. Bahkan ekspor kapas AS mencapai angka tertinggi di tahun 2005 dalam satu dekade.

Fakta tingginya angka ekspor kapas AS korelatif dengan aktivitas pemberian subsidi kapas oleh pemerintah AS tampak masif dilakukan pada tahun 2002 dirangkum dalam Gambar 5 tentang Jumlah Subsidi Kapas AS pada tahun 1990-2010. Pada gambar 5, jumlah subsidi kapas, yang ditunjukkan dengan diagram batang berwarna biru, selalu mengalami peningkatan apabila indeks harga kapas, yang ditunjukkan dengan diagram garis berwarna merah, mengalami penurunan ditahun sebelumnya. Selain itu, gambar tersebut juga menunjukkan adanya penurunan harga kapas dunia yang tak kunjung naik

dalam periode tahun 2002-2009. Didukung dengan data dari Brazil yang disampaikan dalam dokumen penyelesaian sengketa di WTO tahun 2003, penurunan harga kapas ini disebabkan karena besarnya subsidi kapas AS dalam kurun waktu yang sama.³⁴

Gambar 3 Jumlah Subsidi Kapas AS dan Indeks Harga Kapas Dunia tahun 1990-2010



Sumber: USDA dalam Schnepf (2010)

Implikasi kebijakan subsidi kapas AS yang merugikan Brazil dan negara-negara produsen kapas lain diperkuat tidak hanya dari keputusan DSB WTO. Berdasarkan penelitian Sumner tahun 2003, kebijakan subsidi kapas AS tahun 1999-2002 berkontribusi pada penurunan harga kapas dunia hingga 12,6%.³⁵ Bahkan, berdasarkan penelitian Pan tahun 2005, ekspor kapas Brazil diprediksi meningkat sebesar 2% apabila AS tidak memberikan subsidi kepada petani kapasnya pada kurun waktu 1999-2002.³⁶ Justifikasi kerugian Brazil juga ditambah dengan fakta bahwa ada enam negara importir kapas yang

³⁴ WTO dalam Schnepf, Randy. 2010. *Op. cit.* hlm 9

³⁵ Ridley dan Devados. 2012. *Op. cit.* hlm 154

³⁶ *Ibid.*

menjadi pasar bagi Brazil dan AS seperti Pakistan, Indonesia, China, Thailand, Korea Selatan, dan Turki.³⁷

Di sisi lain, sengketa subsidi kapas menjadi langkah penting bagi Brazil untuk melindungi kepentingan industri-industri yang terkait dengan produksi kapas secara menyeluruh. Pada tahun 2000 hingga 2010, jumlah subsidi kapas AS sudah mencapai 3,5 juta dolar Amerika.³⁸ Jumlah ini jauh lebih tinggi dibanding rata-rata dana subsidi tahun 1991-1999 yang hanya berada pada posisi 1,2 juta dolar Amerika.³⁹ Sehingga, apabila subsidi kapas AS diarahkan untuk mengintervensi ranah produksi, maka dampak subsidi yang dapat menguntungkan AS sebaliknya merugikan industri kapas negara lain tidak hanya di ranah produksi tetapi di ranah pra maupun pasca produksi.

4.3.2. Dinamika Proses Ajudikasi Sengketa Subsidi Kapas di DSB WTO tahun 2002-2008

Sengketa subsidi kapas Brazil dan AS ini memiliki dinamika proses penyelesaian yang cukup menarik. Baik Brazil maupun AS bersikukuh mempertahankan kepentingannya untuk melindungi sektor kapas masing-masing. Di satu sisi, Brazil sebagai penggugat mendorong AS untuk mengurangi jumlah subsidi atau menghapus kebijakan subsidi kapasnya yang mengalahkan daya saing kapas Brazil. Di sisi lain, AS sebagai tergugat juga berkepentingan untuk melindungi sektor kapas ketika harga kapas jatuh dan merugikan petaninya. Tarik ulur kepentingan ini yang menyebabkan proses

³⁷*Ibid.* hlm 155

³⁸*Ibid.*

³⁹*Ibid.*

penyelesaian sengketa di DSB berlanjut hingga tahap akhir yakni panel arbitrase yang mengeluarkan putusan final pada tahun 2008.

Sejak awal proses adjudikasi sengketa hingga putusan final dikeluarkan pada tahun 2008, AS selalu memberi respon yang cenderung negatif dan tidak cukup memuaskan Brazil sebagai penggugat. Kegagalan keduanya dalam mencapai kesepakatan di tahap konsultasi mendorong Brazil untuk mengajukan pembentukan panel DSB WTO untuk mengadili AS. Setelah hasil panel diumumkan pada 2004, AS mengajukan banding ke badan banding (*Appellate Body / AB*) DSB WTO dan hasilnya menyatakan bahwa beberapa kebijakan subsidi AS tidak sesuai dengan ketentuan WTO. Oleh karena itu, AS harus menjalankan rekomendasi berupa penghapusan kebijakan subsidi yang termasuk *prohibited subsidies* seperti Export Credit Guarantee Program dan Step-2 Payment dalam tiga bulan tanpa penundaan serta harus menghilangkan *adverse effect* yang ditimbulkan dari kebijakan subsidi yang termasuk *actionable subsidies*, yakni Marketing Loan, Step-2 Payment, CCP Payment, dalam enam bulan.⁴⁰

Namun, hingga tenggat waktu penghapusan *prohibited subsidies*, AS tidak kunjung melakukan perubahan apapun. Brazil merespon dengan mengajukan permohonan ijin retaliasi senilai 3 miliar dolar Amerika kepada DSB WTO sebagai sanksi untuk AS. Hal ini akhirnya mendorong AS menghentikan sementara pelaksanaan program GSM-103 dan mengajukan proposal revisi program GSM-102 ke kongres AS. Akan tetapi, sebelum DSB WTO memproses permohonan retaliasi Brazil, kedua negara tersebut sepakat

⁴⁰ Schnepf, Randy. 2010. *Op, cit.* hlm 15

untuk menunda proses arbitrase hingga kongres AS mengesahkan undang-undang pertanian baru pada tahun 2006. Pelaksanaan rekomendasi penghapusan *adverse effect* dari *actionable subsidies* pun bernasib sama. Hingga tenggat waktu berakhir, AS tidak melakukan perubahan apapun dan menyepakati penundaan proses arbitrase setelah Brazil mengajukan permohonan retaliasi senilai 1 miliar dolar Amerika ke DSB WTO. Dari rangkaian peristiwa ini, tampak bahwa AS berupaya untuk mengulur proses penyelesaian sengketa sehingga pemberian subsidi kapas yang sudah jelas terlarang itu tetap berlangsung.

Setelah sepakat menunda pada akhir 2005, AS baru merevisi kebijakan subsidi kapas pada Agustus 2006, hampir satu tahun setelahnya. Namun, perubahan yang diharapkan tidak cukup memuaskan Brazil karena AS hanya menghapus Step-2 Payment, sedangkan kebijakan Export Credit Guarantee Program tetap dijalankan dan kewajiban AS untuk menghapus *adverse effect* dari *actionable subsidies* kebijakannya tidak dijalankan oleh AS. Akhirnya, pada bulan September 2006, Brazil mengajukan pembentukan panel kepatuhan ke DSB WTO untuk merevisi kesesuaian kebijakan AS dengan rekomendasi AB. Proses revidi berlangsung lama dan pada bulan Oktober 2007, panel kepatuhan DSB WTO mengeluarkan pengumuman bahwa AS tidak sepenuhnya melaksanakan rekomendasi AB tahun 2005 lalu.

Implikasinya, pada tahun 2008, Brazil mulai mengajukan permohonan untuk melanjutkan arbitrase yang sempat tertunda. Hasil arbitrase muncul pada bulan Agustus 2009 yang mengumumkan bahwa DSB WTO memberikan wewenang kepada Brazil untuk melakukan *countermeasure* terhadap AS

melalui retaliasi dagang senilai 829,3 miliar dolar AS. Angka retaliasi ini termasuk *cross-retaliasi* senilai 268,3 miliar ditujukan untuk produk barang dan jasa AS yang masuk ke pasar domestik Brazil.⁴¹ Hal ini yang menandai berakhirnya proses adjudikasi WTO atas kasus sengketa subsidi kapas Brazil dan AS yang telah berlangsung selama tujuh tahun. Agar lebih mudah dipahami, berikut ini tabel kronologi yang menampilkan dinamika proses penyelesaian sengketa antara Brazil dan AS selama di DSB WTO.

Tabel 1 Kronologi Sengketa Subsidi Kapas Brazil-AS selama Ajudikasi DSB WTO tahun 2002-2009

| Waktu | Peristiwa |
|-----------------------------|---|
| 27 September 2002 | Brazil mengajukan permohonan konsultasi dengan AS ke DSB WTO |
| Oktober 2002 – Januari 2003 | Konsultasi berlangsung dan tidak menghasilkan penyelesaian |
| 17 Februari 2003 | Brazil mengajukan permohonan pembentukan panel penyelesaian sengketa dengan AS |
| 8 September 2004 | Hasil putusan panel DSB WTO diumumkan |
| 18 Oktober 2004 | AS mengajukan permohonan banding dan pembentukan badan banding (<i>appellate body</i>) DSB WTO |
| 21 Maret 2005 | Hasil putusan badan banding diumumkan |
| 1 Juli 2005 | Deadline penghapusan <i>prohibited subsidies</i> oleh AS |
| 4 Juli 2005 | Brazil mengajukan permohonan arbitrase dan izin retaliasi terhadap AS atas isu <i>prohibited subsidies</i> ke DSB WTO |
| 17 Agustus 2005 | Brazil dan AS sepakat menghentikan arbitrase sementara waktu |
| 1 September 2005 | Deadline penghapusan <i>actionable subsidies</i> oleh AS |
| 6 Oktober 2005 | Brazil mengajukan permohonan arbitrase dan izin retaliasi terhadap AS atas isu <i>actionable subsidies</i> ke |

⁴¹*Ibid.*

| | |
|------------------|--|
| | DSB WTO |
| 21 November 2005 | Brazil dan AS sepakat menghentikan arbitrase sementara waktu |
| 1 Agustus 2006 | AS menghapus Step-2 Payment dalam <i>Deficit Reduction Act</i> tahun 2005 |
| 18 Agustus 2006 | Brazil mengajukan permohonan pembentukan panel kepatuhan untuk mereviu kesesuaian kebijakan baru AS dengan rekomendasi AB tahun 2005 |
| 15 Oktober 2007 | DSB WTO merilis laporan bahwa AS belum mematuhi rekomendasi AB tahun 2005 |
| 18 Juni 2008 | AS mengesahkan <i>Farm Bill</i> 2008 yang didalamnya tidak lagi terdapat program GSM-103 dan SCGP dalam rangkaian <i>Export Credit Guarantee Program</i> serta mengeliminasi aturan teknis dalam program GSM-102 |
| 25 Agustus 2008 | Brazil tetap mengajukan permohonan untuk melanjutkan proses arbitrase dengan AS |
| 19 November 2009 | DSB WTO memberi wewenang kepada Brazil untuk melakukan retaliasi |

Sumber: dirangkum dari Schnepf, Randy (2010)

Selama proses adjudikasi berlangsung, Brazil juga memanfaatkan momen negosiasi putaran Doha WTO diselenggarakan sejak tahun 2001 guna mendorong AS menghapus atau setidaknya mereduksi kebijakan subsidi agrikulturnya yang besar.⁴² Hal ini dilakukan Brazil dengan membentuk koalisi bersama negara-negara berkembang dalam G-20 dan Cairns Group melawan koalisi negara maju, yakni AS dan Uni Eropa, yang ingin mempertahankan pemberian subsidi dalam jumlah besar.⁴³ Perbedaan yang kuat diantara kedua kubu inilah yang menyebabkan negosiasi putaran Doha terhenti pada tahun

⁴² WTO. 2017. *The Doha Round*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 31 Mei 2017

⁴³ Schnepf, Randy. 2010. *Op, cit.* hlm 23

2008 dan baru menemukan titik terang pada tahun 2013 ketika negara-negara sepakat untuk mengeliminasi subsidi ekspor.

Presiden Brazil yakni Lula da Silva, juga menekankan bahwa putaran Doha merupakan prioritas pemerintah Brazil dalam upayanya mengurangi ketidakadilan dalam perdagangan negara-negara WTO dan memberikan peluang lebih bagi negara-negara miskin dan berkembang untuk bersaing.⁴⁴ Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Menteri Luar Negeri Brazil yang menjabat pada waktu yang sama, Celso Amorin, bahwa Brazil mempertaruhkan upaya untuk mencapai kepentingan dagang nasional Brazil dalam putaran Doha dan menempatkan strategi lain, seperti negosiasi bilateral, sebagai opsi kedua.⁴⁵ Oleh karena itu, pemilihan forum adjudikasi dan forum multilateral oleh Brazil secara simultan menunjukkan bahwa Brazil memiliki serangkaian strategi untuk mewujudkan kepentingan dagangnya.

4.2.3. Keputusan Brazil Memilih Forum Negosiasi Bilateral *ad hoc* untuk Menyelesaikan Sengketa Subsidi Kapas dengan AS tahun 2014

Meskipun bermula dari gugatan yang diajukan Brazil di DSB WTO, ketika putusan final DSB diumumkan pada tahun 2009, sengketa ini tidak lantas berakhir. Setelah putusan final yang memberi izin retaliasi untuk Brazil, Brazil ternyata serius akan menerapkan retaliasi kepada AS dengan mengumumkan rencana implementasi melalui pemberlakuan tarif baru untuk produk-produk AS termasuk produk hak paten (*intellectual property rights*)

⁴⁴*Ibid.* hlm 24

⁴⁵*Ibid.*

pada bulan Maret 2010.⁴⁶ Namun, sebulan kemudian, AS mengajukan tawaran negosiasi bilateral yang kemudian disetujui Brazil dan menghasilkan kesepakatan *Memorandum of Understanding* (MOU) tahun 2010. MOU tersebut berisi kesepakatan keduanya untuk menunda pelaksanaan retaliasi serta membayar dana kompensasi yang diberikan kepada Institusi Kapas Brazil atau Brazil Cotton Institute (BCI) senilai 147,3 juta dolar Amerika per tahun.⁴⁷

Beberapa bulan setelahnya, AS dan Brazil juga menyepakati kerangka pelaksanaan negosiasi bilateral sebagai solusi penyelesaian sengketa subsidi kapas dalam *Framework for Mutually Agreed Solution to the Cotton Dispute in the WTO*.⁴⁸ Berdasarkan kesepakatan tersebut, AS berkomitmen untuk mengamandemen *Farm Bill* berikutnya yakni mengurangi nilai tetapan pemberian subsidi, seperti harga kapas yang menjadi acuan diberikannya subsidi. AS juga setuju untuk menetapkan nilai acuan pemberian subsidi berbeda-beda setiap program berdasarkan *adverse effect* yang ditimbulkannya, serta setuju untuk menyesuaikan biaya operasi program GSM-102.⁴⁹ Komitmen tersebut harus dipenuhi AS sebagai pertimbangan untuk melakukan negosiasi merumuskan *win-win solution* dari sengketa subsidi kapas antara Brazil dan AS setelah *Farm Bill* disahkan.

Pada bulan Agustus 2013, sengketa kembali mencuat yang dipicu oleh keputusan pemerintah AS melalui Departemen Pertanian AS (United States Department of Agriculture / USDA) untuk menghentikan pemberian dana kompensasi kepada Brazil karena ada pemotongan keuangan pemerintah

⁴⁶ Schnepf, Randy. 2014. Status of the WTO Brazil Cotton Case. Hlm 5

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.* hlm 6

⁴⁹ *Ibid.*

federal AS.⁵⁰ Padahal pada waktu yang sama, kongres AS masih belum mengesahkan *Farm Bill* dan baru disahkan tujuh bulan setelah itu yakni pada bulan Februari 2014. Sehingga, AS telah melanggar kesepakatan MOU 2010 karena penghentian pemberian dana kompensasi hanya akan dilakukan apabila AS sudah mengesahkan *Farm Bill* yang baru. Pelanggaran AS tersebut memicu respon keras dari Brazil yang akan membuka sengketa subsidi kapas kembali dengan mempertimbangkan pelaksanaan retaliasi yang sempat tertunda.⁵¹

Selain itu, opini yang muncul dari pengamat-pengamat di Brazil didominasi pendapat yang meragukan komitmen AS menyusun *Farm Bill* yang sesuai dengan aturan WTO. Beberapa diantaranya adalah Renata Amral, Pengamat Perdagangan Internasional di Brazil, dan Diego Bonomo, Pimpinan Konfederasi Industri Nasional Brazil (Confederação Nacional da Indústria / CNI), berpendapat bahwa aturan subsidi kapas dalam *Farm Bill* 2014 AS dapat mengganggu kepentingan petani kapas Brazil dan Brazil memiliki peluang untuk menggugat inkonsistensi AS sebagai anggota WTO.⁵² Bahkan penasihat asosiasi petani kapas Brazil (Associação Brasileira dos Produtores de Algodão / ABRAPA), Mark S. Langevin, dan ketua ABRAPA, Gilson Pinesso, juga berpendapat senada dengan menitikberatkan pada intervensi berlebihan AS dalam program asuransi STAX yang berpotensi menimbulkan *adverse effect*.⁵³

Opini-opini yang meragukan komitmen AS juga mendapat sanggahan dari publik domestik AS. Direktur Komunikasi National Cotton Council (NCC) atau perwakilan asosiasi kapas AS, Marjory L. Walker dan konsultan kebijakan

⁵⁰ Suppan, Steve. 2014. *Op. cit.*

⁵¹ VOA. 2014. *Op. cit.*

⁵² Agencia Brasil. 2014. *New US Farm Bill Can Hurt Brazil's Cotton Farmer.*

⁵³ *Ibid.*

publik AS, Burleigh Leonard berpendapat bahwa ada perubahan yang signifikan dalam *Farm Bill* 2014 sesuai dengan kesepakatan bilateral tahun 2010 serta STAX merupakan program asuransi yang diperbolehkan dalam aturan WTO.⁵⁴ Perdebatan tersebut berujung pada keputusan pemerintah Brazil melalui CAMEX atau Departemen Perdagangan Internasional Brazil menyelenggarakan konsultasi publik guna mempertimbangkan pelaksanaan retaliasi. Hasilnya, CAMEX Brazil pada tanggal 19 Februari 2014 memutuskan untuk mengajukan pembentukan panel ke DSB WTO guna mereview kesesuaian kebijakan baru AS dengan hasil rekomendasi DSB WTO tahun 2004 lalu.⁵⁵

Akan tetapi, sehari setelah itu, pada tanggal 20 Februari 2014, Brazil menginformasikan bahwa pihaknya berkenan melakukan negosiasi dengan pemerintah AS sebelum memproses penyelesaian sengketa ke panel kepatuhan WTO.⁵⁶ Berubahnya arah strategi penyelesaian sengketa Brazil ini menarik selain karena pertimbangan besaran keuntungan yang bisa diperoleh dari retaliasi dan adanya program STAX yang berpotensi menimbulkan *adverse effect* juga karena diputuskan dalam waktu yang cukup singkat. Apalagi dari hasil MOU 2014, Brazil hanya meminta AS merevisi teknis program GSM-102 dan memberi kompensasi terakhir sebesar 300 juta dolar Amerika, nilai yang jauh dari peluang keuntungan retaliasi selama waktu penundaan yang diperkirakan mencapai 2 miliar dolar Amerika, serta menyepakati *peace clause* dan tidak akan mengajukan gugatan atas program GSM-102 dan program

⁵⁴ Lessa, Anna C. 2010. *Op, cit.*

⁵⁵ Schnepf, Randy. 2014. *Op, cit.* hlm 15

⁵⁶ *Ibid.*

subsidi kapas AS lain, termasuk STAX yang menjadi pemicu mencuatnya sengketa subsidi kapas tahun 2013-2014.⁵⁷

⁵⁷*Ibid.* Hlm 14

BAB V ANALISIS KEPUTUSAN BRAZIL MEMILIH NEGOSIASI DI FORUM BILATERAL *AD HOC* UNTUK MENYELESAIKAN SENGKETA SUBSIDI KAPAS DENGAN AMERIKA SERIKAT

Bab ini menjelaskan hasil penelitian pada tiga faktor determinan yang memengaruhi pemilihan forum negosiasi (*the choice of negotiation forum*) yang dilakukan Brazil guna menyelesaikan sengketa subsidi kapas AS. Penulis membagi pembahasan menjadi lima sub bab yang pertama membahas tentang faktor *timing dan nature of issue*. Sub bab kedua membahas tentang faktor ketersediaan sumber daya ekonomi dan hukum (*economic and legal resource*). Sub bab ketiga membahas tentang faktor perbandingan tekanan *interest group* di Brazil dan AS terhadap pemerintah masing-masing negara (*interest group pressure between states*). Sub bab keempat membahas tentang faktor pertimbangan diplomatik (*diplomatic concern*) Brazil terhadap AS. Sedangkan sub bab terakhir membahas tentang analisis hasil penelitian tentang faktor-faktor determinan dalam memengaruhi fenomena yang menjadi fokus penulis.

5.1. *Timing and Nature of Issue*

Elaborasi variabel *timing and nature of issue* dilakukan guna memetakan kemungkinan strategi yang bisa diambil dilihat dari peluang forum-forum yang dapat diakses oleh Brazil. Berikut ini penjelasan masing-masing indikator variabel *timing and nature of issue*.

5.1. Keterlibatan Brazil dan AS dalam Institusi Dagang Internasional

Dalam konteks yang lebih luas, sengketa subsidi kapas sebenarnya melibatkan banyak negara dengan aktor utama adalah AS sebagai pihak yang

dilawan oleh negara-negara antara lain Brazil, koalisi *Cotton-4* yang terdiri atas Mali, Burkina Faso, Chad, dan Benin, serta negara-negara *third party*.¹ Namun, identifikasi karakteristik permasalahan yang dimulai sejak tahun 2002 dan berlanjut hingga tahun 2014 mengerucut pada dua negara yakni AS sebagai tergugat dan Brazil sebagai penggugat. Berdasarkan data yang dirangkum Organization of American States, hingga tahun 2017 Brazil telah menandatangani dan terikat pada 18 perjanjian dagang.² Dua diantaranya adalah perjanjian yang menjadi dasar keikutsertaan dalam organisasi dagang yakni perjanjian keanggotaan organisasi dagang multilateral WTO dan organisasi dagang regional MERCOSUR. Sedangkan sisanya adalah perjanjian *free trade Agreement (FTA)*, *framework Agreement*, maupun *preferential trade Agreement (PTA)* bilateral antara Brazil dengan Meksiko, Suriname, Argentina, Uruguay, serta Guyana, dan antara Brazil dalam MERCOSUR dengan Israel, Peru, Bolivia, Chili, Meksiko, Maroko, Afrika Selatan, Kolombia, Ekuador, dan Venezuela.

Adapun AS telah menandatangani dan terikat pada 16 perjanjian dagang yang terdiri atas satu perjanjian organisasi dagang multilateral yakni WTO dan sisanya adalah FTA bilateral dan multilateral dengan beberapa negara. FTA bilateral tersebut antara lain dengan Peru, Korea Selatan, Panama, Kolombia, Oman, Bahrain, Maroko, Australia, Chili, Singapura, Yordania, Israel. Sedangkan FTA multilateral AS ada dua yakni NAFTA (North American Free Trade Agreement) bersama Meksiko dan Kanadaserta DR-

¹ WTO. 2017. *DS267: United States- Subsidies on Upland Cotton*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 31 Mei 2017

² SICE. 2017. *Information on Brazil. Foreign Trade Information System*. Diakses melalui www.sice.oas.org pada tanggal 2 Juni 2017

CAFTA (*Dominican Republic – Central American Free Trade Agreement*) dengan Republik Dominika, Kosta Rika, El Salvador, Nikaragua, Guatemala, dan Honduras.³ Sehingga, Brazil dan AS hanya terlibat dalam satu perjanjian dagang yang sama yakni WTO.

Implikasi keterlibatan AS dan Brazil dalam perjanjian dagang WTO yakni keduanya terikat dengan perjanjian maupun aturan keanggotaan yang berada dalam koridor WTO. Forum negosiasi yang disediakan WTO berupa Konferensi Tingkat Menteri (*Ministerial Conference*) yang merupakan badan pengambilan keputusan tertinggi dalam struktur organisasi WTO dan rutin diselenggarakan tiap dua tahun.⁴ Selain menjadi agenda rutin WTO, forum *ministerial conference* ini kerap dijadikan forum negosiasi multilateral dengan topik bahasan beragam dan diikuti serta disetujui oleh semua negara anggota. Sejak pembentukan GATT tahun 1947 hingga berubah menjadi WTO tahun 1995, setidaknya sudah ada delapan forum negosiasi multilateral, dua yang terakhir adalah putaran Uruguay dan putaran Doha yang menjadi tempat negara-negara anggota untuk menyelesaikan permasalahan yang menghambat perdagangan secara bertahap melalui aturan komprehensif yang disepakati seluruh anggota.⁵ Sedangkan untuk memproses pelanggaran atas kesepakatan, WTO menyediakan mekanisme legal formal yakni Badan Penyelesaian Sengketa (DSB WTO). Sehingga, DSB WTO sebagai forum adjudikasi yang hanya bisa diakses oleh anggota yang bersengketa termasuk Brazil memiliki

³ SICE. 2017. *Information on United States. Foreign Trade Information System*. Diakses melalui www.sice.oas.org pada tanggal 2 Juni 2017

⁴ WTO. 2017. *Ministerial Conferences*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 31 Mei 2017

⁵ WTO. 2017. *Principles in Trading System*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 5 Juni 2017

kesempatan untuk memproses penyelesaian sengketa subsidi kapas dengan AS dalam forum ajudikasi tersebut.

5.2. Agenda Negosiasi Dagang Internasional yang Melibatkan Brazil dan AS pada tahun 2014

Identifikasi agenda negosiasi dagang internasional yang melibatkan Brazil dan AS pada tahun 2014 dilakukan untuk mengetahui alternatif forum yang bisa diakses oleh Brazil selain forum ajudikasi WTO dalam memproses penyelesaian sengketa subsidi kapasAS. Pertama, agenda negosiasi WTO satu-satunya yakni forum *ministerial conference* yang diselenggarakan rutin setiap dua tahun sekali. Berikut tabel daftar penyelenggaraan *ministerial conference* WTO tahun 2001-2015.

Tabel 1 Penyelenggaraan Ministerial Conference WTO tahun 2001-2015

| Tanggal | Tempat |
|----------------------------------|-----------------|
| 9-14 November 2001 | Doha, Qatar |
| 10-14 September 2003 | Cancun, Meksiko |
| 13-18 Desember 2005 | Hongkong |
| 30 November – 3 Desember 2009 | Jenewa, Swiss |
| 15-17 Desember 2011 | Jenewa, Swiss |
| 3-6 Desember 2013 | Bali, Indonesia |
| 15-18 Desember 2015 | Nairobi, Kenya |

Sumber: Website WTO (2017)

Berdasarkan tabel tersebut, tampak bahwa forum rutin WTO baru dilaksanakan pada akhir tahun 2013 sehingga pada tahun 2014 WTO tidak menyelenggarakan forum negosiasi multilateral apapun. Dalam forum

ministerial conference pasca disetujui sebagai agenda negosiasi pada tahun 2001, pembahasan Agenda Pembangunan Doha, salah satunya adalah isu subsidi agrikultur, dilanjutkan.

Selain forum negosiasi multilateral WTO, ada beberapa agenda negosiasi dagang yang melibatkan Brazil dan AS di luar forum WTO pada tahun 2014. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), yang salah satu anggotanya adalah AS, mengadakan forum negosiasi khusus pada bulan Mei dan November 2014 dengan mengundang beberapa negara yang menjadi mitra penting, salah satunya Brazil.⁶ Hanya saja agenda yang dibahas dalam pertemuan tersebut tidak membahas tentang subsidi agrikultur melainkan kontribusi reformasi struktural perdagangan terhadap pertumbuhan ekonomi, serta isu lain.⁷ Sehingga forum negosiasi dagang OECD tidak bisa menjadi alternatif bagi Brazil untuk menyelesaikan sengketa subsidi kapas dengan AS.

Selain forum OECD, terdapat pertemuan lain yang melibatkan Brazil dan AS yakni G-20 *Summits* pada bulan November 2014 di Brisbane, Australia.⁸ Akan tetapi, karena G-20 merupakan forum kerjasama ekonomi yang berfokus pada stabilisasi institusi keuangan dan perekonomian negara anggota secara umum⁹, maka forum G-20 *summits* bukan termasuk dalam kategori forum negosiasi dagang. Dengan demikian, tidak ada agenda negosiasi dagang yang membahas tentang isu subsidi agrikultur yang melibatkan Brazil dan AS pada tahun 2014.

⁶USTR. 2014. *2014 Trade Policy Agenda and 2013 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. Hlm 169

⁷*Ibid.* Hlm 170

⁸*Ibid.* Hlm 171

⁹*Ibid.* Hlm 172

5.3. Status Hukum Sengketa Subsidi Kapas AS tahun 2014

Indikator selanjutnya untuk mengelaborasi karakteristik isu adalah identifikasi status hukum dari permasalahan sengketa subsidi kapas AS yang berlanjut pada awal tahun 2014. Karena Brazil dan AS hanya terikat pada satu organisasi dagang yakni WTO, maka identifikasi status hukum kasus ini penulis lakukan dengan membandingkan substansi kebijakan subsidi kapas AS dalam *Farm Bill* 2014 dengan perjanjian-perjanjian WTO terkait isu subsidi agrikultur serta hasil putusan DSB WTO tahun 2005. Seperti yang telah penulis uraikan pada bab sebelumnya, kebijakan subsidi kapas AS terdiri atas beberapa program. Dalam *Farm Bill* 2014, AS mengeliminasi program Direct Payment dan CCP Payment dan melanjutkan beberapa program subsidi antara lain Marketing Loans Benefit dan program GSM-102 atau Commodity Credit Corporation (CCC) dalam Export Credit Guarantee Program.

Dalam *Farm Bill* 2014, Program GSM-102 atau CCC Export Credit Guarantee Program merupakan program membiayai kegiatan komersil dengan sistem kredit kepada manajer penjualan atau eksportir produk agrikultur AS. Secara eksplisit, program Export Credit Guarantee Program yang dijalankan oleh AS bertujuan untuk meningkatkan ekspor seperti yang tertulis dalam SEC. 202 [7 U.S.C. 5622] Agricultural Trade Act tahun 1978 sebagai berikut:

(b) PURPOSE OF PROGRAM.—The Commodity Credit Corporation may use export credit guarantees authorized under this section—(1) to increase exports of agricultural commodities; (2) to compete against foreign agricultural exports;(3) to assist countries in meeting their food and fiber needs, particularly—(A) developing countries; and (B) countries that are emerging markets that have committed to carry out, or are carrying out, policies that promote economic freedom, private domestic production of food commodities for domestic consumption, and the creation and expansion of efficient domestic markets for the purchase

*and sale of agricultural commodities; and (4) for such other purposes as the Secretary determines appropriate.*¹⁰

Berdasarkan laporan DSB WTO tahun 2004, program GSM-102 sebenarnya merupakan program subsidi ekspor yang tidak seharusnya diberikan oleh pemerintah AS karena berdampak pada peningkatan ekspor negara tersebut.¹¹ Apabila dibandingkan dengan amandemen aturan yang sama dalam *Farm Bill* 2014, program GSM-102 sudah mengalami perubahan terkait dengan hal administratif yakni membatasi pembayaran kredit dari tiga tahun menjadi tidak lebih dari 24 bulan. Namun, program tersebut tetap ditujukan untuk meningkatkan ekspor kapas AS sehingga berpeluang menimbulkan *adverse effect* seperti program sebelumnya.

Selain itu, program Marketing Loan Benefit dalam Farm Bill 2014 mengalami sedikit perubahan dengan program yang sama yang diterapkan AS dalam aturan sebelumnya. Berdasarkan laporan DSB WTO tahun 2004, program Marketing Loan Benefit tahun 1999-2000 terbukti menimbulkan *adverse effect* pada produk kapas Brazil.¹² Program tersebut dalam *Farm Bill* 2008 memberikan pinjaman jangka pendek kepada petani kapas sebelum masa tanam yang besaran pinjamannya (*loan rate*) yakni 0,52 dolar Amerika per pon menentukan kewajiban pembayaran petani tersebut.¹³ Sedangkan dalam *Farm Bill* 2014, program tersebut, yang namanya diubah menjadi Marketing Assistance Loan Program, menetapkan loan rate menjadi 0,45 hingga 0,52 dolar Amerika per pon.¹⁴

¹⁰United States. 1978. *Agricultural Trade Act*. Hlm 7

¹¹ Schnepf, Randy. 2010. *Op, cit.* hlm 5

¹² Schnepf, Randy. 2010. *Op, cit.* hlm 4

¹³ United States. 2008. *Food, Conservation, and Energy Act of 2008*. Hlm 32

¹⁴ United States. 2014. *Agricultural Act of 2014*. Hlm 28

Sekilas tampak ada perubahan dalam penetapan *loan rate* program ini. Namun, besaran maksimal *loan rate* tidak berubah yang berarti bahwa program yang sama dalam *Farm Bill* 2014 tidak berubah. Padahal *loan rate* tersebut yang ditentukan dari asumsi harga kapas yang ditetapkan pemerintah AS pada periode tertentu sangat menentukan jumlah pembayaran yang wajib dikembalikan oleh petani kreditur. Apabila harga kapas di pasar domestik AS nantinya lebih tinggi daripada *loan rate*, maka petani kreditur mengembalikan uang pokok pinjaman beserta bunga. Namun, apabila harga kapas di pasar domestik AS lebih rendah, maka petani kreditur boleh hanya mengembalikan pinjaman berdasarkan harga kapas pada periode itu. Meskipun demikian, program Marketing Loan Benefit yang diterapkan AS dalam *Farm Bill* 2014 juga belum tentu menimbulkan dampak yang sama hanya karena ketentuan program tersebut masih sama dengan aturan sebelumnya.

Oleh karena itu, jika mengacu pada hasil rekomendasi DSB WTO tahun 2005, pemberlakuan program GSM-102 dengan tujuan peningkatan ekspor maupun program Marketing Loan Benefit yang mengalami sedikit perubahan merupakan sebuah pelanggaran yang dilakukan AS. Sedangkan, apabila mengacu pada kriteria timbulnya *adverse effect* untuk memastikan apakah suatu kebijakan subsidi melanggar AOA dan *SCM Agreement*, pelanggaran yang dilakukan AS masih belum bisa dibuktikan. Dengan demikian, Brazil tetap dapat memilih forum adjudikasi WTO untuk menyelesaikan sengketa subsidi kapas AS dengan adanya kemungkinan kalah dalam pengadilan.

5.2. *Economic and Legal Resource*

Dari sisi pertimbangan *economic resource* untuk memaksimalkan potensi keuntungan ekonomi, penulis mengamati besarnya industri kapas di Brazil dan potensi AS memperbesar pasar ekspor kapas Brazil. Indikator besaran kontribusi industri kapas bagi perekonomian Brazil yang memengaruhi pilihan forum negosiasi negara tersebut yang pertama dilihat dari perbandingan nilai produksi kapas dengan total nilai produksi agrikultur Brazil. Karena data terkait nilai produksi kapas Brazil yang dikonversikan dalam dolar Amerika tidak ditemukan, penulis mengidentifikasi nilai produksi kapas Brazil dari data produksi kapas Brazil pada tahun tertentu dikali harga kapas pada tahun yang sama dapat dijadikan dasar perhitungan. Berdasarkan data USDA, estimasi produksi kapas Brazil pada tahun 2013 mencapai 7,2 juta bal (1 bal = 480 pon).¹⁵ Apabila harga kapas paling rendah pada tahun yang sama berdasarkan data Index Mundi yakni 84,65 sen per pon (dalam dolar Amerika)¹⁶, maka nilai produksi kapas Brazil terhitung sebesar 2,9 miliar dolar Amerika.

Oleh karena itu, jika total nilai produksi agrikultur Brazil tahun 2013, berdasarkan data dari Knoema, mencapai 151 miliar dolar Amerika¹⁷, maka perbandingan nilai produksi kapas Brazil sekitar 1,92% dari total nilai produksi agrikultur Brazil. Selain itu, besarnya kontribusi industri dilihat dari perbandingan nilai ekspor kapas dengan nilai ekspor keseluruhan produk di Brazil. Berdasarkan data dari UN COMTRADE, nilai ekspor kapas Brazil

¹⁵ USDA. 2013. *Brazil Annual and Cotton Production*. Hlm 6

¹⁶ Index Mundi. 2017. *Cotton Monthly Price – US Cents per Pound May 2012 – May 2017*. Diakses melalui www.indexmundi.com pada tanggal 17 Juni 2017

¹⁷ Knoema. 2017. *Brazil Gross Value of Agriculture Production at Current Price 2013*. Diakses melalui www.knoema.com pada tanggal 17 Juni 2017

tahun 2013 mencapai angka 1,3 miliar dolar AS.¹⁸ Jika dibandingkan dengan total nilai ekspor keseluruhan produk Brazil pada tahun yang sama yakni 242 miliar dolar AS¹⁹, maka nilai ekspor kapas Brazil hanya 0,005% dari total nilai ekspor secara keseluruhan. Jumlah ekspor kapas Brazil memang kecil jika dibandingkan total nilai ekspor semua sektor.

Jika meninjau kompleksitas rantai produksi kapas di Brazil seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, kontribusi industri kapas terhadap perekonomian Brazil jauh lebih besar. Berdasarkan gambar 7 tentang nilai rantai produksi industri kapas Brazil tahun 2010, produksi serat kapas Brazil yang mencapai 6,4 miliar dolar Amerika menghasilkan produksi kapas pintal senilai 8,7 miliar dolar Amerika. Industri penghasil serat kapas tersebut kemudian menghasilkan kapas tenun dengan nilai produksi lebih dari 11 miliar dolar Amerika.²⁰ Nilai tersebut belum termasuk industri produk turunan sektor kapas lain seperti industri yang memproduksi kapas rajut, industri pemisah biji kapas, serta industri-industri yang terlibat di tingkat pra-produksi. Brazil juga masih bergantung pada impor serat kapas, sebagai bahan baku dan produk utama yang dihasilkan sektor produksi kapas, senilai 401 juta dolar Amerika.²¹ Oleh karena itu, industri kapas Brazil terbukti cukup besar dan penting meskipun produksi dan ekspor kapas Brazil tidak cukup besar dalam memberikan kontribusi pada perekonomian Brazil.

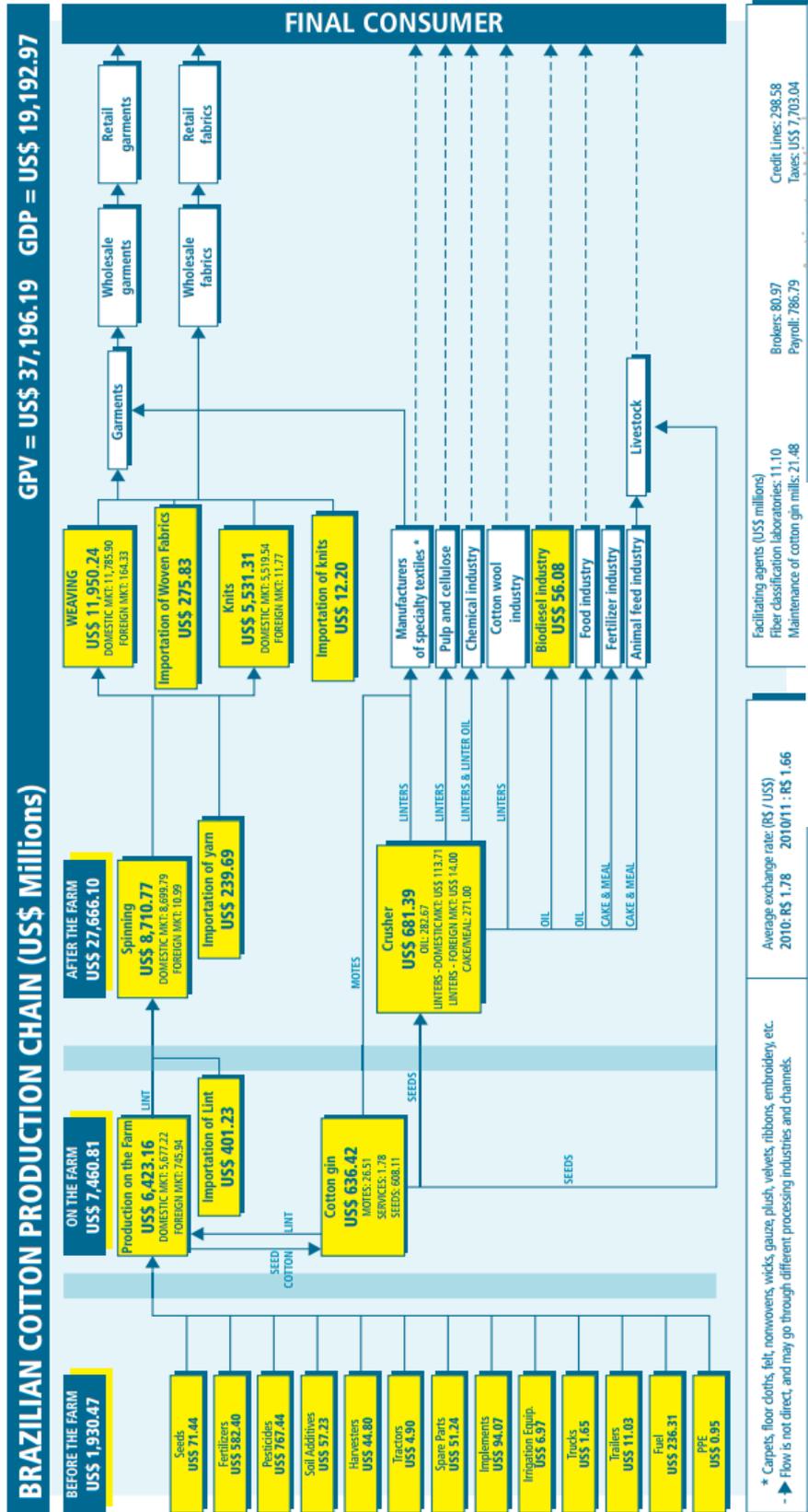
¹⁸ UN COMTRADE. 2017. *Brazil Export of Cotton in 2013*. Diakses melalui www.comtrade.un.org/labs/BIS-trade-in-goods/ pada tanggal 17 Juni 2017

¹⁹ UN COMTRADE. 2017. *Brazil Trade in Goods with World in 2013*. Diakses melalui www.comtrade.un.org/labs/BIS-trade-in-goods/ pada tanggal 17 Juni 2017

²⁰ ABRAPA. 2011. *Op, cit.* Hlm 20

²¹ *Ibid.*

Gambar 6 Diagram Rantai dan Nilai Produksi Sektor Kapas Brazil tahun 2010



Sedangkan peluang terbukanya pasar kapas Brazil dari hilangnya subsidi kapas AS yang memengaruhi keputusan pemilihan forum negosiasi Brazil dilihat dari perbandingan nilai produksi kapas AS dengan nilai produksi kapas negara-negara produsen lain tahun 2013. Berdasarkan data *Cotton Incorporated*, nilai produksi kapas AS pada tahun 2013/2014 tercatat sebesar 12,9 juta bal. Berikut tabel produksi kapas 10 negara produsen terbesar tahun 2013-2017.

Tabel 2 Produksi Kapas Negara-negara di Dunia tahun 2013-2017

| World Cotton Production | | | | | | |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|-----------------|-----------------|
| million 480 lb. bales | 2013/14 | 2014/15 | 2015/16 | 2016/17 | 2017/18 June | 2017/18 July |
| India | 31.0 | 29.5 | 26.4 | 27.0 | 28.0 | 29.0 |
| China | 32.8 | 30.0 | 22.0 | 22.8 | 24.0 | 24.0 |
| United States | 12.9 | 16.3 | 12.9 | 17.2 | 19.2 | 19.0 |
| Pakistan | 9.5 | 10.6 | 7.0 | 7.7 | 9.3 | 9.2 |
| Brazil | 8.0 | 7.0 | 5.9 | 6.8 | 7.0 | 7.0 |
| Australia | 4.1 | 2.3 | 2.9 | 4.4 | 4.8 | 4.8 |
| Turkey | 2.3 | 3.2 | 2.7 | 3.2 | 3.7 | 3.8 |
| Uzbekistan | 4.1 | 3.9 | 3.8 | 3.7 | 3.7 | 3.7 |
| Burkina | 1.3 | 1.4 | 1.1 | 1.3 | 1.4 | 1.4 |
| Turkmenistan | 1.6 | 1.5 | 1.5 | 1.3 | 1.4 | 1.4 |
| Mali | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.2 | 1.3 | 1.3 |
| Mexico | 0.9 | 1.3 | 0.9 | 0.8 | 1.3 | 1.2 |
| Greece | 1.4 | 1.3 | 1.0 | 1.0 | 1.1 | 1.1 |
| Rest of World | 9.8 | 9.9 | 7.8 | 8.2 | 8.6 | 8.6 |
| African Franc Zone | 4.1 | 4.8 | 4.0 | 4.7 | 4.9 | 4.9 |
| EU-27 | 1.6 | 1.7 | 1.3 | 1.3 | 1.4 | 1.4 |
| World | 120.4 | 119.2 | 96.8 | 106.5 | 114.7 | 115.4 |

Sumber: Cotton Incorporated (2017)

Pada tabel tersebut, AS tampak menempati posisi ketiga sebagai produsen kapas terbesar setelah India dan China pada periode 2013/2014.

Selain itu, jika ditinjau dari besaran jumlah subsidi, AS tercatat memberikan subsidi kapas di sektor produksi sebesar 454 juta dolar AS pada tahun 2013. Jumlah tersebut menempatkan AS berada pada posisi pemberi subsidi terbesar kedua setelah China pada tahun yang sama berdasarkan tabel perbandingan jumlah subsidi pemerintah masing-masing negara kepada produksi sektor kapasnya pada tahun 2013/2014 dan tahun 2014/2015.

Tabel 3 Perbandingan Jumlah Subsidi Sektor Kapas Negara-negara tahun 2013/2014 dan 2014/2015

| Country | 2013/14 | | | 2014/15** | | |
|----------------------|---------------|---------------------------------------|--------------------------|---------------|---------------------------------------|--------------------------|
| | Production | Average Assistance per Pound Produced | Assistance to Production | Production | Average Assistance per Pound Produced | Assistance to Production |
| | 1,000 tons | US cents | US\$ Millions | 1,000 tons | US cents | US\$ Millions |
| China | 6,929 | 34 | 5,149 | 6,480 | 58 | 8,224 |
| India | 6,770 | 0 | 0 | 6,507 | 4 | 633 |
| Turkey | 760 | 27 | 449 | 847 | 27 | 508 |
| USA | 2,811 | 7 | 454 | 3,553 | 6 | 490 |
| Greece | 296 | 42 | 274 | 274 | 39 | 238 |
| Brazil | 1,734 | 0 | 0 | 1,506 | 3 | 102 |
| Spain | 50 | 84 | 91 | 73 | 44 | 72 |
| Mali | 184 | 6.4 | 26 | 231 | 5 | 26 |
| Burkina Faso | 274 | 5 | 30 | 285 | 5 | 30 |
| Colombia | 27 | 40 | 24 | 27 | 24 | 14 |
| Côte d'Ivoire | 173 | 4 | 14 | 190 | 3 | 14 |
| Senegal | 12 | 8 | 2 | 11 | 9 | 2 |
| All Countries | 20,020 | 15 | 6,513 | 19,983 | 22 | 10,353 |

*Credit assistance not included. **Preliminary.

Sumber: ICAC (2015)

Nilai produksi kapas AS dan jumlah subsidi kapas AS yang cukup besar dibandingkan mayoritas negara-negara produsen kapas menyebabkan AS menjadi salah satu negara penyumbang menurunnya harga kapas dunia.

Dari sisi pertimbangan *legal resource*, sesuai dengan uraian status hukum sengketa subsidi kapas AS pada faktor *timing and nature of issue* sebelumnya, kebijakan subsidi kapas AS yakni program GSM-102 dan program *Marketing Loan Benefit* dalam *Farm Bill* 2014 terbukti berpotensi melanggar ketentuan rekomendasi DSB WTO tahun 2005, aturan AOA dan *SCM Agreement* WTO. Selain itu, AS juga mengesahkan program subsidi baru berbasis asuransi panen khusus untuk kapas (*upland cotton*) yakni program *Stacked Income Protection Plan (STAX)* yang beberapa aturan teknisnya tidak sesuai dengan aturan program asuransi agrikultur AOA.²² Program ini ditujukan untuk memberi asuransi kepada produsen kapas yang mengalami

²² WTO. 1994. Agreement on Agriculture. Hlm 61

penurunan 10% hingga 30% dari prediksi pendapatan sebagai tambahan asuransi individu dan asuransi lahan (*area coverage*).²³

Berdasarkan ketentuan SCM Agreement, *adverse effect* yang menjadi parameter sebuah kebijakan subsidi dikatakan melanggar hanya dapat dibuktikan ketika kebijakannya sudah dijalankan.²⁴ Oleh karena *Farm Bill AS* baru disahkan pada tahun 2014 dan implementasinya belum dilakukan, *adverse effect* yang timbul dari program GSM-102, program Marketing Loan Benefit, serta program STAX belum bisa dibuktikan. Hal ini menyebabkan pembuktian adanya pelanggaran AS cukup sulit apabila Brazil memproses penyelesaian sengketa subsidi kapas tahun 2014 di forum adjudikasi WTO. Sehingga, potensi kemenangan (*win-rate*) Brazil di forum adjudikasi juga kecil atau tidak pasti.

5.3. Interest Group Pressure between States

Pada bagian ini penulis menguraikan hasil penelitian terkait seberapa kuat pengaruh atau tekanan *interest group* Brazil dan AS terhadap pembuatan kebijakan terkait sengketa subsidi kapas terhadap pemerintah masing-masing negara. Brazil sebagai negara penggugat didominasi oleh *interest group* yang cenderung kontra terhadap kebijakan subsidi kapas AS. Sedangkan AS sebagai negara tergugat didominasi oleh *interest group* yang cenderung mendukung berlanjutnya kebijakan subsidi kapas AS.

5.3.1. Tekanan Interest group Sektor Kapas di Brazil

Adanya pluralisasi di Brazil pada awal 1990an menyebabkan mulai bermunculan aktor-aktor baru yang menyumbang peran dalam mempengaruhi

²³ Schnepf, Randy. 2014. *Op, cit.* hlm 25

²⁴ WTO. 1994. SCM Agreement. Hlm 233

kebijakan baik di level eksekutif maupun legislatif. Di awal sengketa subsidi kapas mulai diinisiasi Brazil pada tahun 2002, terdapat tiga kelompok lobi (*lobbying group*) yang sangat berpengaruh yakni *Brazil Rural Society* (Sociedade Rural Brasileira / SRB), Maeda Group (produsen kapas terbesar di Brazil tahun 2000an) dan ABRAPA.²⁵ SRB dan Maeda Group berpengaruh karena masing-masing memiliki kader yang menduduki posisi penting di Brazil. Pedro de Camargo yang merupakan Deputy Menteri Pertanian Brazil pada tahun 2000-2002 ternyata juga menjadi presiden SRB.²⁶ Sedangkan Maeda Group merupakan perusahaan kapas milik Jorge Maeda yang pada tahun 2002-2006, ketika sengketa kapas mencuat, merupakan presiden ABRAPA.²⁷ ABRAPA merupakan organisasi sukarela mewadahi sebagian besar produsen kapas di Brazil. Akan tetapi, seiring proses penyelesaian sengketa, hanya ABRAPA yang berkolaborasi dengan pemerintah Brazil hingga tercapainya MOU Brazil-AS pada tahun 2014. Oleh karena itu, hasil penelitian ini hanya berfokus pada seberapa kuat pengaruh ABRAPA memengaruhi pemerintah Brazil untuk mengambil sikap kontra terhadap kebijakan subsidi kapas AS.

5.3.1.1. Sumber Daya Organisasi ABRAPA

Salah satu aspek yang menentukan kuat lemahnya pengaruh *interest group* dalam pembuatan kebijakan negara adalah bagaimana mobilisasi kepentingan serta bagaimana kelompok tersebut mempertahankan pengaruhnya

²⁵ Vanguarda Agro dalam De Stefano. 2016. *The Influence of Agribusiness in Brazilian WTO Policy*. hlm 10

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

secara aktif di Brazil. Sebagai sebuah organisasi sukarela, ABRAPA didirikan tahun 1999 merupakan asosiasi yang mewadahi sebagian besar produsen kapas Brazil di tingkat negara federal. Dengan memiliki lebih dari 800 anggota, ABRAPA telah merepresentasikan produsen yang memiliki 98% total lahan pertanian kapas di Brazil.²⁸ Selain itu, produsen kapas yang tergabung ABRAPA juga menguasai 99% total produksi kapas dan 100% total ekspor kapas Brazil.²⁹ Oleh karena itu, ABRAPA merupakan satu-satunya asosiasi produsen kapas paling representatif di Brazil.

Sebagai asosiasi yang berada di tingkat negara federal, ABRAPA memiliki jaringan dengan asosiasi produsen kapas di sembilan negara bagian diantaranya AMPA, AMPASUL, AMAPA, APIPA, AGOPA, AMIPA, APPA, ACOPAR, APRATINS.³⁰ Mekanisme tata kelola ABRAPA juga cukup jelas dengan adanya dewan direksi yang diduduki oleh presiden sebagai pemegang jabatan tertinggi yang dipilih setiap dua tahun sekali. Selain itu, dewan direksi ABRAPA juga beranggotakan tiga wakil presiden, dua anggota dewan, dua bendahara, tiga audit, dan tiga konsultan. Sedangkan untuk mengambil keputusan tertinggi, ABRAPA menyelenggarakan Majelis Umum dihadiri oleh perwakilan dari sembilan asosiasi produsen kapas yang telah disebutkan.³¹

Sejak awal pembentukannya, ABRAPA memiliki tujuan diantaranya adalah menjamin dan meningkatkan keuntungan anggotanya melalui organisasi terpadu, menyusun strategi berkelanjutan, aktif secara politik, meningkatkan kepekaan sosial terhadap sektor publik maupun privat, serta mendorong

²⁸ McDonald. 2011. The Success Factors in the Creation and Management of Brazilian Cotton Growers Association. Hlm 2

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.* hlm 3

peningkatan produksi yang ramah lingkungan dan erat dengan tanggungjawab sosial. Oleh karena itu, ABRAPA melakukan pembenahan organisasi dengan mendorong perbaikan manajemen organisasi, serta keterbukaan informasi khususnya terkait produksi dan distribusi kapas di Brazil sebagai salah satu *work plan* ABRAPA tahun 2011. Untuk meningkatkan manajemen informasi dan memegang kendali data produk kapas, ABRAPA mengembangkan laman internet yang bisa diakses publik dan rutin mempublikasikan perkembangan terkait dengan industri kapas Brazil seperti indeks harga kapas, perbandingan produktivitas agrikultur, termasuk kapas, di Brazil, serta data penjualan kapas.

Selain itu, ABRAPA juga mengembangkan Sistem Informasi Bisnis Sektor Kapas (SINAP) dan Sistem Data Kapas Nasional (SINDA) yakni sistem informasi yang terintegrasi dengan laman internet ABRAPA untuk melacak data bisnis industri kapas, data produksi serta produsen yang hanya bisa diakses oleh pengguna khusus yang sudah terdaftar.³² Oleh sebab itu, ABRAPA terbukti memiliki sumber daya organisasi yang matang untuk menunjang fungsinya sebagai organisator kepentingan produsen kapas Brazil.

5.3.1.2. Kontribusi Politik ABRAPA di Brazil

Indikator selanjutnya yang menentukan kuat lemahnya *interest group* terhadap pembuatan kebijakan di Brazil adalah kontribusi ABRAPA dalam proses politik domestik Brazil. Kontribusi politik ditinjau dengan adanya aktivitas lobi yang dilakukan ABRAPA kepada elit politik di eksekutif maupun legislatif. Terkait kasus sengketa kapas, ABRAPA melakukan lobi kepada

³² ABRAPA. 2017. *Associação Brasileira dos Produtores de Algodão*. Diakses melalui www.abrapa.com.br pada tanggal 15 Juni 2017

pemerintah Brazil yakni CAMEX yang menangani kasus tersebut dibawah komando Kementerian Luar Negeri Brazil.³³ Hal ini dibuktikan dengan adanya pernyataan press yang ditulis oleh ABRAPA segera setelah Brazil dan AS menyepakati MOU untuk menyelesaikan sengketa subsidi kapas pada Oktober 2014. Berdasarkan dokumen *press release* tersebut, ABRAPA menyatakan apresiasinya kepada pemerintah Brazil yang telah bekerjasama dengannya untuk melindungi kepentingan produsen kapas Brazil dalam proses penyelesaian sengketa subsidi kapas dengan AS.³⁴

Selain dokumen *press release*, bukti intensifnya lobi ABRAPA kepada pemerintah Brazil tampak adanya pertemuan anggota dewan ABRAPA dengan Duta Besar Brazil untuk WTO dan Direktur Departemen Ekonomi Kementerian Luar Negeri Brazil, presiden ABRAPA guna meminta percepatan pengajuan gugatan ke WTO atas *Farm Bill* AS tahun 2014.³⁵ Sebelumnya pada pertengahan tahun 2013, ABRAPA juga mengirimkansurat rekomendasi kepada Kemeterian Luar Negeri Brazil yang merupakan hasil kesepakatannya bersama *interest group* AS, yakni NCC.³⁶ Lobi yang dilakukan ABRAPA dalam konteks sengketa subsidi kapas ini bukan tidak memberikan timbal balik nyata kepada pemerintah Brazil. Adanya kesamaan tujuan ekonomi yang dimiliki ABRAPA dan pemerintah Brazil yakni mempertahankan keuntungan sektor kapas yang terancam karena subsidi kapas AS, menjadi insentif tersendiri bagi pemerintah Brazil untuk mengakomodasi kepentingan lobi

³³ De Stefano. 2016. *Op, cit.* hlm 9

³⁴ ABRAPA. 2014. Brazil and the United States Agree to End Cotton Dispute Press Release.

³⁵ BBC News. 2010. *Op, cit.*

³⁶ NCC dan ABRAPA. 2013. *Letter of Joint Recommendation to Brazil Ministry of Foreign Relation, Office of the United States Trade Representative, and United States Department of Agriculture.*

ABRAPA. Sehingga upaya lobi ABRAPA merupakan langkah konkret dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah Brazil selama sengketa subsidi kapas AS berlangsung.

Sedangkan, data terkait adanya lobi politik ABRAPA kepada kongres Brazil baik dalam isu sektor kapas Brazil secara umum maupun dalam isu sengketa subsidi kapas AS tidak ditemukan. Selain disebabkan karena keterbatasan pemahaman bahasa, yakni sebagian besar data politik domestik Brazil dipublikasikan dalam bahasa portugis, juga karena tidak transparannya mekanisme lobi di elit politik Brazil, khususnya kongres nasional Brazil. Berdasarkan laporan dari OECD tahun 2011, Brazil masih belum memiliki kebijakan yang mengatur mekanisme lobi ke lembaga legislatif terbuka untuk umum.³⁷ Bahkan dalam regulasinya, kegiatan lobi harus menyertakan dokumen pendaftaran kelompok lobi sebagai representasi masyarakat sipil tertentu.³⁸

Selain itu, isu pemilihan forum negosiasi penyelesaian sengketa subsidi kapas AS merupakan isu yang menempatkan pemerintah atau lembaga eksekutif Brazil sebagai satu-satunya pengambil keputusan Adapun lembaga legislatif Brazil yakni Kongres Nasional Brazil tidak memiliki wewenang yang sama. Sehingga lobi politik ABRAPA kepada Kongres Nasional Brazil tidak memiliki pengaruh dalam pembuatan keputusan terkait sengketa subsidi kapas AS tahun 2014 tersebut. Meskipun demikian, adanya aktivitas lobi yang cukup masif dilakukan ABRAPA terhadap lembaga eksekutif Brazil yang menangani kasus sengketa subsidi kapas AS ini dapat membuktikan bahwa ABRAPA memiliki pengaruh yang kuat dalam pembuatan kebijakan di Brazil.

³⁷ Luis Alberto dos Santos. - . *Lobbying Regulation, Transparency and Democratic Governance in Latin America*. Hlm

³⁸ *Ibid.*

5.3.1.3. Kontribusi Ekonomi ABRAPA di Brazil

Penulis merujuk pada data kontribusi industri kapas terhadap perekonomian Brazil secara umum untuk menentukan besaran kontribusi ekonomi ABRAPA. Hal ini karena ABRAPA mewadahi produsen kapas yang menghasilkan 99% total produksi pada tahun 2011. Sesuai dengan penjelasan hasil penelitian faktor *economic and legal resource* sebelumnya, kontribusi industri kapas Brazil terhadap perekonomian negara tersebut jika ditinjau dari nilai produksi kapas dan nilai ekspor kapas Brazil tidak cukup besar. Begitu juga dengan kontribusi industri kapas terhadap perekonomian Brazil dilihat dari jumlah tenaga kerja yang diserap atau *employment share* industri kapas Brazil yang tidak cukup besar.

Data terakhir terkait jumlah tenaga kerja di industri kapas Brazil dapat ditelusuri dari laporan ABRAPA bahwa jumlah tenaga kerja industri kapas secara keseluruhan mulai dari pertanian maupun industri tekstil mencapai 14.241 pekerja yang didasarkan pada data *Annual Listing of Social Information* (RAIS) Brazil tahun 2010.³⁹ Sedangkan berdasarkan data dari Knoema, jumlah total tenaga kerja di Brazil pada tahun 2010 adalah 64,5% dari total populasi Brazil pada tahun yang sama⁴⁰ (populasi Brazil tahun 2010 mencapai 198.614.208 jiwa) atau sekitar 128.106.164 jiwa, sehingga jika dibandingkan dengan total tenaga kerja di Brazil, jumlah tenaga kerja di industri kapas hanya mencapai 0,011% dari total tenaga kerja secara keseluruhan. Namun, kontribusi menjadi cukup besar apabila mempertimbangkan besarnya nilai rantai produksi industri kapas di Brazil juga seperti penjelasan sebelumnya.

³⁹ ABRAPA. 2011. *Brazilian Cotton Sector: Challenges and Strategies*. Hlm 32

⁴⁰ Knoema. 2017. *Brazil Employment as a Share of Population Aged 15 Years and Above*. Diakses melalui www.knoema.com pada tanggal 17 Juni 2017

Berdasarkan hasil penelitian ketiga aspek untuk mengukur pengaruh *interest group*, ABRAPA terbukti memiliki pengaruh yang cukup kuat untuk mendorong pemerintah Brazil memilih forum negosiasi untuk menyelesaikan sengketa subsidi kapas AS yang sesuai. Adanya kontribusi politik yang cukup intensif dari ABRAPA kepada pemerintah Brazil selama sengketa berlangsung didukung dengan cukup besarnya kapasitas sumber daya organisasi untuk mengorganisir kepentingan sektor kapas Brazil secara menyeluruh serta besarnya kontribusi ekonomi rantai produksi sektor kapas Brazil menjadi faktor pembentuk kekuatan pengaruh ABRAPA.

5.3.2. Tekanan *Interest group* Sektor Kapas di AS

Untuk mengetahui sikap AS dalam konteks sengketa subsidi kapas, pengaruh *interest group* dalam mempertahankan kebijakan subsidi kapas AS yang notabene merupakan bentuk resistensi kelompok tersebut terhadap gugatan Brazil perlu diamati. Resistensi tersebut berupa upaya kelompok di domestik AS yang mempertahankan berlanjutnya pemberian subsidi kapas dalam *Farm Bill*. Di domestik AS, ada empat organisasi besar yang bergerak demi kepentingan industri kapas yakni NCC, Cotton Council International⁴¹, Cotton Incorporated⁴², dan Cotton Board⁴³. Namun, satu-satunya *interest group*

⁴¹*Cotton Council International* merupakan asosiasi non-profit yang termasuk dalam struktur organisasi NCC dan berfokus pada promosi kapas AS dalam di pasar internasional.

⁴²*Cotton Incorporated* merupakan lembaga yang didanai dan dibentuk oleh produsen dan importir kapas AS yang berfokus pada kegiatan penelitian dan pemasaran produk kapas yang bertujuan untuk meningkatkan permintaan serta keuntungan sektor kapas AS yang melibatkan konsumen dan perdagangan kapas.

⁴³*Cotton Board* merupakan badan kapas AS yang menjalankan program penelitian dan promosi produk kapas AS. Jika *Cotton Incorporated* berfokus pada konsumen dan perdagangan kapas untuk meningkatkan keuntungan sektor kapas, *Cotton Board* berfokus pada

yang aktif menyuarakan kepentingan industri kapas terkait masalah legislasi, peraturan, dan kebijakan publik AS adalah NCC. Sedangkan ketiga organisasi lainnya lebih berfokus pada pengembangan pasar produk kapas, penelitian target pasar, serta kegiatan-kegiatan lain yang bertujuan meningkatkan daya saing kapas AS. Oleh karena itu, hasil penelitian tentang tekanan *interest group* di AS hanya berfokus pada pengaruh NCC dalam memengaruhi sikap AS, baik di level eksekutif maupun legislatif, untuk tetap mempertahankan kebijakan subsidi kapas AS.

5.3.2.1. Sumber Daya Organisasi NCC

NCC merupakan organisasi yang dibentuk pada tahun 1938 mewadahi pelaku industri kapas AS seperti petani, pengolah biji kapas (*ginners*), penjual biji kapas (*cotton-seed seller*), serta pengrajin tekstil atau industri manufaktur yang terkait (*manufacturers*). Dengan menyediakan forum berbasis konsensus bagi para pelaku industri kapas tersebut, NCC bertujuan mendorong daya saing industri kapas AS, khususnya industri kapas mentah, minyak biji kapas dan produk manufaktur berbahan baku kapas, di pasar domestik maupun di pasar internasional.⁴⁴ Selain itu, NCC juga menjamin terpenuhinya kepentingan anggotanya dalam pembuatan keputusan di AS, salah satunya dengan mendorong legalisasi pemberian subsidi kapas bagi eksportir maupun konsumen domestik kapas AS.⁴⁵

penyebaran informasi terkait penelitian dan pengembangan sektor kapas kepada produsen dan importir kapas AS.

⁴⁴ NCC. 2017. About NCC. *National Cotton Council*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017

⁴⁵ *Ibid.*

Sebagai organisasi yang menampung berbagai pelaku industri kapas, NCC memiliki alur koordinasi yang cukup kompleks dengan 409 perwakilan pelaku industri kapas yang tergabung dalam 73 organisasi afiliasi yang diantaranya adalah kelompok industri kapas di masing-masing negara bagian AS.⁴⁶ Organisasi-organisasi afiliasi tersebut berkoordinasi langsung dengan dewan direksi NCC beserta stafnya. Selain itu, NCC juga berkoordinasi dengan Kelompok Produsen Kapas Amerika (*American Cotton Producer*) yang merupakan lembaga advokasi yang memberikan rekomendasi terkait produksi kapas. Lembaga ini terdiri atas 24 perwakilan produsen kapas yang terbagi menjadi 16 delegasi dari negara-negara bagian, lima produsen kapas yang menduduki dewan direksi NCC, tiga wakil presiden dan satu presiden. Pemilihan perwakilan tersebut dilakukan oleh seluruh anggota NCC.⁴⁷

NCC juga cukup transparan dalam memberi informasi seperti laporan tahunan ke anggota, info panen kapas, harga kapas, statistik industri tekstil AS, cuaca dan nilai tukar dolar AS yang mempengaruhi panen kapas, data perdagangan kapas, data-data teknis yang dibutuhkan industri, serta publikasi, laporan, *press release* peristiwa, serta perkembangan terkini terkait sektor kapas. Beberapa diantara informasi tersebut hanya dapat diakses oleh anggota NCC. Tetapi masih banyak informasi yang ditayangkan di laman resmi NCC dapat diakses secara luas oleh publik. Selain itu, NCC juga didanai oleh *Cotton Foundation* untuk mengadakan berbagai kegiatan penelitian dan edukasi terkait

⁴⁶ NCC. 2017. Organization Chart. *National Cotton Council*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017

⁴⁷ *Ibid.*

sektor kapas.⁴⁸ Sehingga, NCC memiliki kapasitas yang cukup besar terhadap data-data industri kapas AS.

5.3.2.2. Kontribusi Politik NCC di AS

Karena sengketa subsidi kapas AS bertolak dari adanya kebijakan subsidi kapas yang notabene berada dibawah otorisasi kongres AS sedangkan pemerintah hanya implementator, maka data-data terkait kontribusi politik NCC ditelusuri melalui aktivitas lobi politik NCC dengan elit politik kongres AS, umumnya dalam mempertahankan kebijakan subsidi kapas AS serta aktivitas lobi yang dilakukan NCC dengan pemerintah AS, khususnya selama proses penyelesaian sengketa subsidi kapas berlangsung. Secara umum, aktivitas lobi politik kepada Kongres AS diatur dalam *Lobbying Disclosure Technical Amendment Act* tahun 1998. Adanya aturan yang menyediakan mekanisme untuk melakukan lobi ini menunjukkan bahwa ada peluang serta jaminan bagi NCC untuk memberi pengaruh dan menyuarakan kepentingannya dalam proses pembuatan kebijakan publik di Kongres AS.

Upaya lobi politik yang dilakukan NCC dalam kaitannya dengan sengketa subsidi kapas adalah mengusahakan agar subsidi kapas dapat terus dijalankan. Kepada kongres, NCC melakukan upaya lobi guna mengusahakan legalisasi pemberian subsidi melalui pengesahan kebijakan subsidi kapas dalam setiap *Farm Bill* AS.⁴⁹ NCC mendorong anggota kongres yang berafiliasi dengannya untuk menolak amandemen yang membatasi atau memodifikasi program-program bantuan untuk industri kapas pada tahun 2002-2003.

⁴⁸NCC.-. *Organizations Service Cotton*. Diakses melalui <https://www.cotton.org/> pada tanggal 16 Juni 2017

⁴⁹ NCC. 2013. Report to Members. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017

Berdasarkan surat United States Chamber of Commerce (USCC) kepada Senat AS pada tahun 2012, NCC disebutkan telah mengajukan proposal amandemen *Farm Bill* yang masih menyertakan program yang dinilai melanggar ketentuan WTO yakni CCP dan MLP.⁵⁰ NCC juga inisiator program STAX dalam *Farm Bill* 2014 yang menjadi pemicu respon negatif dari ABRAPA yang hampir mendorong pemerintah Brazil mengajukan gugatan kembali ke WTO.⁵¹ Frekuensi lobi yang dilakukan NCC kepada kongres AS juga cukup tinggi. Berdasarkan data laporan tahunan (*Report to Members*) NCC sejak tahun 2002 hingga 2013, lobi kepada elit di kongres AS selalu dilakukan NCC salah satunya bertujuan untuk mengusulkan rencana kebijakan pertanian yang menguntungkan industri kapas.⁵²

Selain itu, lobi kepada pemerintah juga dilakukan NCC dengan melakukan koordinasi bersama USDA dan USTR khususnya selama proses penyelesaian sengketa di DSB WTO berlangsung. Pada tahun 2006 misalnya, NCC sempat menyatakan penolakan rencana penghapusan program *Step-2 payment* yang terbukti melanggar ketentuan WTO setelah menghadiri pertemuan dengan dua lembaga eksekutif AS tersebut.⁵³ Dokumen paling mutakhir yang membuktikan intensifnya keterlibatan NCC dalam sengketa subsidi kapas adalah surat berisi rekomendasi penyelesaian sengketa tersebut

⁵⁰ USCC. 2012. *Letter from US Chamber of Commerce to Senate Agriculture 24 April 2012*. Diakses melalui www.uschamber.com/letter pada tanggal 27 April 2016

⁵¹ Southeast Farm Press. 2013. *NCC Stresses Importance of Effective STAX for Cotton*. Diakses melalui www.southeastfarmpress.com/cotton/ncc-stresses-importance-effective-stax-cotton pada tanggal 16 Juni 2017

⁵² NCC. 2002. *Report to Members*; NCC. 2004. *Report to Members*; NCC. 2005. *Report to Members*; NCC. 2006. *Report to Members*; NCC. 2007. *Report to Members*; NCC. 2008. *Report to Members*; NCC. 2009. *Report to Members*; NCC. 2010. *Report to Members*; NCC. 2011. *Report to Members*; NCC. 2013. *Report to Members*;

⁵³ NCC. 2007. *Report to Members*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017

hasil kesepakatan NCC dan ABRAPA kepada USTR dan USDA sebagai perwakilan pemerintah AS dan Kementerian Luar Negeri Brazil.⁵⁴

Selain dalam konteks sengketa subsidi kapas, kontribusi politik NCC dapat dilihat dari besaran jumlah dana yang digelontorkan untuk praktik lobi khususnya kepada kongres AS. Berbeda dengan di Brazil, di AS, terdapat organisasi yang memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada kelompok-*interest group* yang ingin berkontribusi dalam kegiatan kampanye kandidat anggota kongres AS yakni Political Action Committee (PAC). Melalui PAC, kelompok-kelompok tersebut memberi pendanaan kepada kandidat-kandidat kongres yang merepresentasikan kepentingan bisnis, buruh, maupun ideologis masing-masing, termasuk NCC.⁵⁵ Dengan kata lain, PAC merupakan bentuk insentif lobi yang diberikan NCC kepada elit politik di kongres AS. Besaran dana PAC inilah yang sering menjadi indikator penentu seberapa besar pengaruh *interest group* dalam pembuatan kebijakan di kongres AS.

Adapun jumlah dana kontribusi yang diberikan oleh kelompok-kelompok tersebut sangat bervariasi. Berdasarkan data dari *Center for Responsive Politics*, NCC merupakan salah satu *interest group* yang memberi kontribusi dana yang cukup besar kepada PAC dari sektor agrikultur. Hal ini karena NCC selalu menduduki peringkat lima besar sebagai penyumbang dana terbesar di sektor agrikultur. Pada tahun 2012 saja, NCC berada di peringkat ke-3 setelah American Crystal Sugar yang menyumbang lebih dari 2 juta dolar Amerika dan American Sugar Cane yang menyumbang sekitar 331 ribu dolar

⁵⁴ NCC dan ABRAPA. 2013. *Op, cit.*

⁵⁵ Friedrich, Silke. 2010. Measuring Interest Group Activity. *CESifo DICE Report*, no. 4. Diakses melalui <https://core.ac.uk/download/pdf/6659418.pdf> pada tanggal 23 Mei 2017

Amerika.⁵⁶ Untuk lebih jelasnya, berikut tabel jumlah dana kontribusi NCC kepada PAC sejak tahun 1998 hingga 2014 dan total dana kontribusi sektor agrikultur beserta peringkat hasil perbandingan dengan besaran dana kontribusi dari kelompok agrikultur lain.

Tabel 4 Jumlah Dana Kontribusi NCC dan total Dana Kontribusi Sektor Agrikultur ke PAC tahun 1998-2014

| Tahun | Jumlah Dana Kontribusi NCC ke PAC | Peringkat ke- | Total Dana Sektor Agrikultur ke PAC |
|-------|-----------------------------------|---------------|-------------------------------------|
| 1998 | \$177.291 | 5 | \$3.323.887 |
| 2000 | \$196.858 | 5 | \$3.261.190 |
| 2002 | \$199.773 | 5 | \$3.716.487 |
| 2004 | \$299.850 | 3 | \$4.441.488 |
| 2006 | \$297.999 | 3 | \$4.965.401 |
| 2008 | \$344.262 | 2 | \$6.013.881 |
| 2010 | \$341.854 | 2 | \$6.555.840 |
| 2012 | \$328.382 | 3 | \$7.227.834 |
| 2014 | \$410.500 | 3 | \$8.022.273 |

Sumber: Website *Center for Responsive Politics* (2017), diolah penulis

Dari tabel tersebut, tampak bahwa ada tren peningkatan dana kontribusi NCC ke PAC dari pemilihan tahun 1998 hingga 2014. Jumlah dana kontribusi NCC tersebut belum termasuk dana yang diberikan oleh organisasi yang berafiliasi dengan NCC yang juga berkontribusi ke PAC yakni Arizona Cotton Grower.

Meskipun NCC merupakan lima besar kelompok yang memberi dana koontribusi terbesar dari sektor agrikultur ke PAC, NCC bukan kelompok yang termasuk dalam jajaran kontributor terbesar dari semua sektor ke PAC. Pada

⁵⁶ Center for Responsive Politics. 2017. Agriculture PAC Contribution. Diakses melalui www.opensecrets.org pada tanggal 16 Juni 2017

tahun 2012, kontributor terbesar disandang oleh National Association of Realtors, asosiasi pelaku bisnis industri properti, yang mengeluarkan dana sekitar 3,9 juta dolar Amerika ke PAC.⁵⁷ Selain itu, sektor agrikultur secara umum juga bukan sektor dengan penyumbang dana terbesar karena dana kontribusi sektor agrikultur ke PAC hanya sekitar 24 juta dolar Amerika. Jumlah ini kalah jauh dengan beberapa sektor seperti sektor keuangan, properti, dan asuransi, kelompok kepentingan yang berfokus pada basis ideologi, buruh, dan sektor kesehatan, yang kontribusinya melebihi 50 juta dolar Amerika pada tahun yang sama.⁵⁸ Namun, apabila ditinjau secara komprehensif dari segi aktivitas lobi kepada elit politik AS serta besaran dana kontribusi yang terus meningkat, kontribusi politik NCC cukup signifikan dalam mendorong sikap AS untuk teguh mempertahankan kebijakan subsidi kapasnya selama sengketa berlangsung.

5.3.2.3. Kontribusi Ekonomi NCC di AS

Sama dengan indikator penelitian kontribusi ekonomi ABRAPA di Brazil, penulis merujuk pada tiga indikator kontribusi industri kapas AS terhadap perekonomian AS. Pertama, perbandingan nilai produksi kapas AS dengan total nilai produksi agrikultur AS secara umum. Berdasarkan data dari Statista, nilai produksi kapas AS pada tahun 2013 tercatat sebesar 5,1 miliar dolar Amerika.⁵⁹ Jumlah ini mengalami penurunan dari tahun sebelumnya yang sempat mencapai angka 6 miliar dolar Amerika. Untuk informasi tren nilai

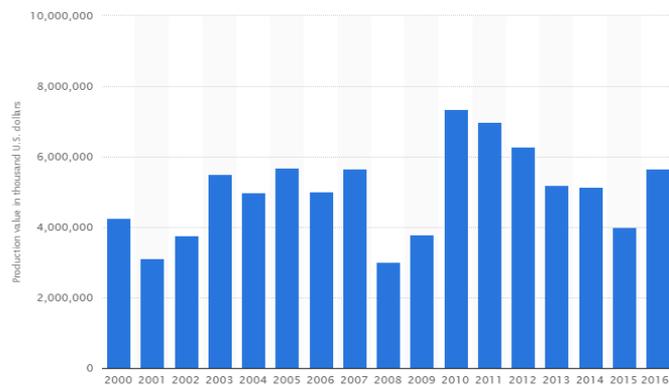
⁵⁷ Center for Responsive Politics. 2017. *Top 20 PAC Contributor*. Diakses melalui www.opensecrets.org pada tanggal 16 Juni 2017

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Statista. 2017. *US Cotton Production Value (\$US Currency)*.

produksi kapas AS, berikut Grafik Nilai Produksi Kapas AS tahun 2000 hingga 2016 pada gambar 7. Dalam gambar tersebut, jika dibandingkan dengan total nilai produksi agrikultur AS pada tahun 2013 yang mencapai angka 311 miliar dolar Amerika⁶⁰, nilai produksi kapas sebesar 5,1 miliar dolar Amerika hanya menyumbang porsi sebesar 0,01% saja.

Gambar 7 Grafik Nilai Produksi Kapas AS



Sumber: Website Statista (2017)

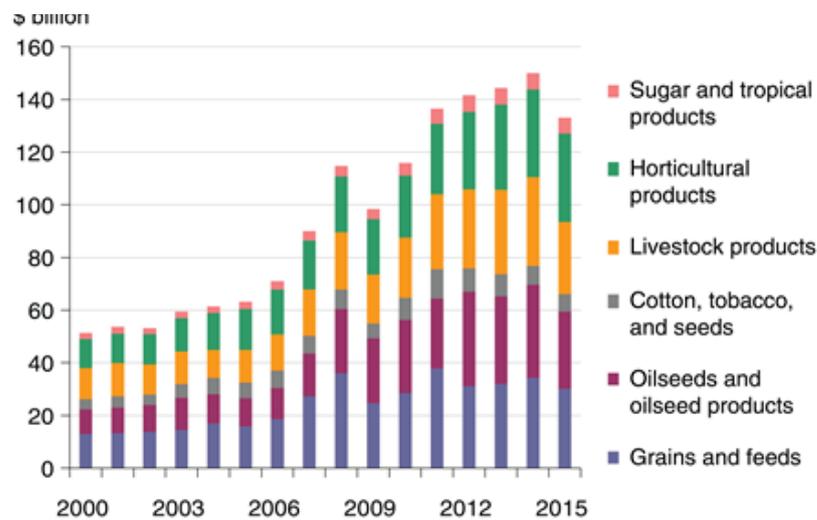
Kedua, kontribusi ekonomi industri kapas dilihat dari perbandingan nilai ekspor kapas AS terhadap nilai ekspor produk AS secara keseluruhan. Berdasarkan data dari UN COMTRADE, nilai ekspor kapas AS pada tahun 2013 tercatat senilai 7,6 miliar dolar Amerika.⁶¹ Sedangkan total nilai ekspor AS di semua sektor tercatat senilai 1,5 triliun dolar Amerika. Sehingga nilai ekspor kapas AS hanya menyumbang sekitar 0,004% dari total ekspor AS. Angka ini tidak terlalu besar jika dibandingkan dengan nilai ekspor produk agrikultur lain di AS. Gambar 8 menunjukkan Grafik Nilai Ekspor Agrikultur AS tahun 2000-2015 sekaligus kontribusi nilai ekspor masing-masing produk

⁶⁰ Knoema. 2013. US Agriculture Production Value. Diakses melalui www.knoema.org pada tanggal 15 Juni 2017

⁶¹ UN COMTRADE. 2017. US Export of Cotton in 2013. Diakses melalui www.comtrade.un.org/labs/BIS-trade-in-goods/ pada tanggal 17 Juni 2017

agrikultur AS termasuk produk kapas. Sektor kapas dalam gambar 7 yang ditunjukkan dengan warna abu-abu bergabung dengan kontribusi sektor tembakau dan biji-bijian tampak hanya memberi kontribusi yang kecil bila dibandingkan dengan nilai ekspor produk lain seperti hortikultura, minyak biji-bijian, bahan pangan, serta ternak.

Gambar 8 Grafik Nilai Ekspor Agrikultur AS tahun 2000-2015



Sumber: Website USDA (2017)

Ketiga, kontribusi industri kapas dalam perekonomian AS dilihat dari *employment share* industri kapas AS. Penulis hanya menemukan data tahun 2012 yang menunjukkan bahwa total tenaga kerja yang diserap industri kapas AS mencapai 190.888 pekerja.⁶² Apabila dibandingkan dengan jumlah tenaga kerja AS pada tahun 2012 berdasarkan data dari Knoema yakni 57,7% total populasi⁶³ (populasi AS tahun 2012 yakni 314.102.623 jiwa) atau sekitar 181.237.000, maka industri kapas AS menyerap 0,105% total tenaga kerja. Selain itu, dari total tenaga kerja yang merupakan gabungan dari pekerja di

⁶² Richardson, James W. dan Joe L. Outlaw. 2013. Economic Contribution of the Cotton Industri to the US Economy. *Agriculture and Food Policy Research Report* 12-3. Hlm 9

⁶³ Knoema. 2017. *Employment to population ratio in US*. Diakses melalui www.knoema.com pada tanggal 17 Juni 2017

sektor ginning maupun sektor pertanian kapas, sektor pertanian kapas yang lebih besar memberi kontribusi tenaga kerja yakni sekitar 171.329 tenaga kerja⁶⁴ atau 0,09% total tenaga kerja di AS. Berdasarkan penelitian terhadap ketiga indikator tersebut, kontribusi industri kapas dalam perekonomian AS tidak cukup besar.

Sama dengan kontribusi industri kapas Brazil yang lebih besar karena memiliki rantai produksi yang cukup kompleks, rantai industri kapas AS juga memiliki kontribusi yang besar terhadap perekonomian negara tersebut. Pada tahun 2013 saja, industri tekstil AS yang bertumpu pada produk kapas sebagai bahan baku mentah utamanya menghasilkan total 57 miliar dolar Amerika khusus untuk kegiatan pengiriman.⁶⁵ Selain itu, sektor industri pakaian yang sejenis dengan industri tekstil juga memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap perekonomian AS dengan nilai produksi pada tahun 2012 mencapai lebih dari 150 miliar Dolar Amerika.⁶⁶ Sedangkan total tenaga kerja yang diserap industri tekstil pada tahun 143.600 pekerja.⁶⁷ Adapun masih banyak sektor turunan industri kapas AS dengan nilai produksiyang cukup besar dan menyerap tenaga kerja cukup banyak seperti industri pengolahan kapas non tekstil.

Dari hasil ketiga aspek yang membentuk kekuatan pengaruh NCC, terbukti bahwa NCC memiliki pengaruh yang cukup kuat di AS dalam membentuk resistensi AS terhadap gugatan Brazil selama sengketa

⁶⁴ Richardson, James W dan Joe L. Outlaw. 2013. Loc, cit.

⁶⁵ *Ibid.* Hlm 25

⁶⁶ Global Competitiveness dalam Bui Van Tot. 2014. Textile and Apparel Industri Report. Hlm 2

⁶⁷ *Ibid.*

berlangsung. Hal ini karena intensitas kontribusi politik NCC dalam memengaruhi pemerintah ketika sengketa subsidi kapas berlangsung, maupun terhadap Kongres AS yang telah melanjutkan legalisasi kebijakan subsidi kapas, didukung dengan kemampuan NCC mengorganisir kepentingan sektor kapas AS secara keseluruhan dan besarnya kontribusi sektor kapas terhadap perekonomian AS jika ditinjau dari rantai nilai produksi sektor kapas.

Namun, pada faktanya, sengketa subsidi kapas yang berlangsung pasca putusan final WTO tahun 2008 hingga 2014 tersebut tidak hanya memunculkan wacana reduksi subsidi kapas AS sebagai isu yang memetakan kepentingan *interest group*. Kemunculan wacana retaliasi dan *cross-retaliasi* Brazil selama sengketa berlangsung mengubah peta politik domestik AS, terutama mengubah posisi tawar NCC dalam memengaruhi sikap pemerintah AS terkait sengketa subsidi kapas dengan Brazil. Di AS, rencana retaliasi Brazil mendapat tanggapan banyak industri yang akan menjadi sasaran retaliasi Brazil sehingga menekan kekuatan NCC yang cenderung enggan berkompromi dengan Brazil dengan menyetujui reduksi subsidi kapas AS. Salah satu tanggapan dari kelompok yang cukup penting dalam mengubah posisi tawar NCC terhadap pemerintah AS adalah USCC yang merupakan federasi bisnis terbesar di AS. Pada tahun 2012, USCC mengirim surat kepada anggota Senat AS yang mengurus sektor agrikultur yang isinya menyampaikan opini bahwa AS seharusnya mengubah beberapa poin kebijakan subsidi kapas AS agar memenuhi ketentuan WTO yang menjadi kewajiban negara tersebut.⁶⁸ USCC juga menguraikan kemungkinan dampak negatif yang akan diperoleh AS

⁶⁸USCC. 2012. *Op, cit.* Hlm 1

apabila rencana retaliasi Brazil benar-benar terwujud.⁶⁹ Dengan kata lain, surat tersebut merupakan bentuk keberatan USCC dalam menghadapi kemungkinan dampak negatif retaliasi Brazil akibat kegagalan AS mengesahkan kebijakan subsidi kapas yang sesuai dengan aturan WTO. Meskipun surat dari USCC tidak mendapat respon dari senat agrikultur AS, dalam laporan Komite Agrikultur, Nutrisi, dan Kehutanan Senat AS tahun 2013 tentang *The Agriculture Reform, Food and Jobs Act*, beberapa anggota senat AS menyampaikan perhatiannya pada potensi retaliasi yang bisa merugikan aktivitas ekspor AS karena ada inkonsistensi aturan subsidi AS yang akan disahkan dengan aturan WTO.⁷⁰

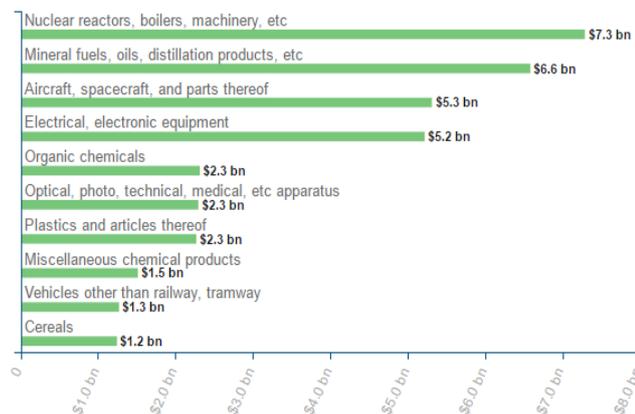
Sebagai kelompok federasi bisnis terbesar di AS, USCC mampu menyaingi posisi tawar NCC dalam memengaruhi sikap pemerintah maupun kongres AS selama sengketa berlangsung. Hal ini karena USCC sebagai federasi bisnis menjadi wadah aspirasi kepentingan dagang industri-industri AS, khususnya kepentingan ekspor produk kapas dan non-kapas AS ke Brazil yang menjadi target retaliasi dan *cross-retaliasi* Brazil. Jika meninjau daftar 10 Besar Ekspor-Impor Barang antara Brazil dan AS pada tahun 2013 pada gambar 8, tampak bahwa mayoritas ekspor barang AS ke Brazil berupa produk non kapas yakni produk manufaktur yang sarat hak paten seperti reaktor nuklir, mesin, pesawat, alat elektronik, alat optik, dan sebagainya. Produk manufaktur

⁶⁹*Ibid.*

⁷⁰Wyant, Sara. 2013. U.S. Chamber, business groups concerned about farm bill's commodity title. Agri-Pulse Communication, Inc. Diakses melalui www.agri-pulse.com pada tanggal 11 Juli 2017

yang sarat hak paten ini menjadi sasaran rencana retaliasi dan *cross-retaliasi* Brazil yakni akan dinaikkan tarif impornya sebesar hingga 14%.⁷¹

Gambar 9 Daftar 10 Besar Ekspor-Impor Barang AS ke Brazil tahun 2013



Sumber: UN COMTRADE (2017)

Oleh karena itu, kepentingan USCC untuk menghindari potensi dampak retaliasi dan *cross-retaliasi* jauh lebih besar daripada kepentingan NCC mempertahankan subsidi kapas AS sehingga dapat menguntungkan sektor kapas AS secara umum. Oleh sebab itu, pengaruh NCC pasca munculnya wacana retaliasi Brazil tidak lebih besar daripada pengaruh USCC terhadap pemerintah dan kongres AS, meskipun pada akhirnya kongres AS tetap mengesahkan kebijakan subsidi kapas sesuai preferensi NCC dalam *Farm Bill* 2014.

5.4. Diplomatic Concern

Pada bagian ini, penulis memaparkan hasil penelitian terkait kondisi hubungan bilateral Brazil dan AS kaitannya dengan pola hubungan Brazil dengan AS sebelum maupun selama sengketa subsidi kapas berlangsung.

⁷¹Schnepf, Randy. 2014. *Op, cit.* Hlm 24

Kondisi tersebut diidentifikasi melalui riwayat hubungan Brazil dan AS, intensitas kerjasama serta peluang konflik diantara keduanya hingga tahun 2013, serta adanya ketegangan hubungan antara Brazil dan AS selama sengketa berlangsung pada tahun 2013-2014. Berikut hasil penelitian pada tiga fokus identifikasi tersebut.

5.4.1. Pola Hubungan Brazil dengan AS

Hubungan bilateral Brazil dan AS sudah dimulai sejak Brazil merdeka pada tahun 1940. Oleh karena itu, untuk memahami pola hubungan Brazil dengan AS dalam konteks sengketa subsidi kapas, penulis hanya membatasi pembahasan sejak titik balik hubungan Brazil dan AS pada tahun 1990an setelah Brazil memulihkan hubungan pasca politik isolasionis Brazil tahun 1980an. Pembahasan pola hubungan Brazil dengan AS sejak tahun 1990an hingga 2013 diklasifikasikan berdasarkan era kepemimpinan presiden di Brazil. Pertama, pada masa pemerintahan Fernando Henrique Cardoso tahun 1990an hingga 2002, Brazil yang semula cenderung mengambil jarak baik dengan AS maupun dengan negara lain selama era perang dingin (*autonomy through distance*) menjadi cenderung melakukan integrasi dan menguatkan integrasi dengan negara-negara tetangga (*autonomy through integration*).⁷²

Sebelum masa pemerintahan presiden Itamar Franco dan presiden Fernando Henrique Cardoso pada tahun 1990an, Brazil mengalami '*lost decade*' yakni masa dimana negara tersebut menerapkan kebijakan isolasionis yang menutup diri dengan pergaulan internasional. Dampak kebijakan tersebut membuat Brazil kehilangan posisi tawarnya terhadap AS karena menghadapi

⁷²Vigevani, Tullo dan Marcelo Fernandez de Oliveira. 2003. Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era, The Search for Autonomy Through Integration. *Latin American Perspective Issue* 156. Vol 34, No 5. Hlm 1

banyak tekanan akibat krisis.⁷³ Arah kebijakan luar negeri Cardoso berfokus pada penguatan integrasi kawasan Amerika Selatan melalui MERCOSUR menandingi skema integrasi yang diinisiasi AS melalui Free Trade Area of the America (FTAA).⁷⁴ Meskipun demikian, hubungan bilateral Brazil dan AS di era pemerintahan Cardoso secara keseluruhan cenderung stagnan.

Pada masa pemerintahan Lula da Silva tahun 2003-2010, masa titik balik Brazil sebagai salah satu negara berkembang yang berpengaruh di dunia dan mengubah proyeksi hubungan Brazil dan AS. Setelah mewarisi kebijakan normalisasi hubungan Brazil dengan negara-negara lain, Lula da Silva menerapkan *maneuver* yang menjadi dasar karakter Brazil dan perannya dalam sistem internasional. Melalui kebijakan luar negeri yang lebih komprehensif dan asertif, Lula da Silva mengaktifkan kembali peran Brazil dalam forum multilateral dengan membawa identitas sebagai representasi negara berkembang. Perwujudan kebijakan tersebut dilakukan Lula da Silva dengan mendorong integrasi regional Amerika Latin maupun integrasi selatan-selatan yang sudah diinisiasi pada masa Cardoso, mengaktifkan peran dalam forum multilateral seperti putaran Doha WTO, serta menjadi pemimpin bagi negara-negara berkembang yang giat menentang kebijakan agrikultur negara-negara maju yang protektif.⁷⁵ Hal tersebut dilakukan oleh Lula da Silva dalam rangka mewujudkan agenda pengembangan kapasitas industri nasional agar Brazil

⁷³ Pacequilo, C.S. 2010. A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relation in Lula's Presidency (2003-2010). *Revista Brasileira de Politica Internacional* 53 (special edition). Pp 132-150. Hlm 133

⁷⁴*Ibid.* Hlm 67

⁷⁵*Ibid.* hlm 103

mampu memiliki independensi dalam sistem internasional melalui kebijakan liberalisasi dagang Brazil dengan beberapa pengecualian proteksi.⁷⁶

Kebijakan-kebijakan Lula da Silva juga bertujuan untuk menghalau pengaruh AS di Amerika Latin yang salah satu caranya adalah menghambat progress FTAA yang diinisiasi AS dengan membentuk kerjasama regional tandingan dengan negara-negara Amerika Latin lain yakni MERCOSUR.⁷⁷ Selain rivalitas di level regional, Brazil dan AS mengambil langkah berbeda di level multilateral global. Salah satunya dengan menginisiasi koalisi G-20 dalam negosiasi putaran Doha WTO yang beranggotakan negara-negara berkembang yang membawa agenda untuk mereduksi praktik proteksi negara maju yakni AS dan UE.⁷⁸ Salah satu agenda G-20 yakni reduksi subsidi agrikultur merupakan agenda yang membuat negosiasi putaran Doha tersendat hingga sekarang.

Adapun peran aktif yang diambil oleh Brazil berujung pada banyaknya sengketa dagang yang melibatkannya dengan AS. Brazil cukup banyak menggugat AS terkait isu amandemen Byrd, isu kuota tarif produk gula, jus jeruk, etanol, dan tembakau; isu subsidi produk kapas, etanol, dan kedelai; serta isu *trade remedy* produk baja, jus jeruk, udang, daging dan ayam.⁷⁹ Di sisi lain, AS juga banyak memperkarakan kebijakan-kebijakan Brazil seperti tingginya tariff dan skema *Common External Tariff* MERCOSUR, impor produk mainan Brazil yang terlarang, pelanggaran hak cipta produk farmasi

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.* hlm 115

⁷⁸ Loc, cit.

⁷⁹ Hornbeck. 2006. Brazilian Trade Policy and the United States. Congressional Research Service Report for Congress. Diakses melalui www.pdfsemanticscholar.org pada tanggal 2 Juni 2017. Hlm 19

AS, kebijakan lisensi dan persyaratan bisnis, sengketa sanitari dan fitosanitari, serta isu subsidi ekspor yang dilakukan Brazil melalui Bank Pembangunan Brazil (BNDES).⁸⁰ Oleh sebab itu, unilateralisme tampak menjadi pola dominan hubungan bilateral Brazil dan AS pada masa pemerintahan Lula da Silva.

Perbedaan pandangan serta kepentingan Brazil dan AS pada masa pemerintahan Lula da Silva berlanjut hingga tahun 2010 melalui isu-isu selain perdagangan diantaranya reformasi dewan keamanan PBB, proliferasi nuklir Iran, serta intervensi Libya. Perbedaan dan unilateralisme Brazil dan AS pada masa ini yang menyebabkan hingga saat ini Brazil dan AS tidak memiliki kerjasama dagang bilateral yang integratif, tidak seperti negara-negara Amerika Latin lain yang tergabung dalam NAFTA maupun CAFTA dengan AS. Meski demikian, perbedaan dalam isu non perdagangan antara Brazil dan AS tidak menimbulkan konflik dan mengganggu harmoni hubungan bilateral kedua negara. Bahkan dalam periode kedua pemerintahan Lula da Silva pada tahun 2005-2008, Brazil dan AS menyepakati *Brazil-US Strategic Dialogue* yakni sebuah forum dialog bilateral yang diinisiasi AS dan sebelumnya hanya dilakukan AS dengan mitra pentingnya seperti China, India, dan Inggris.⁸¹

Ketiga, masa pemerintahan Dilma Rousseff cenderung melanjutkan agenda kebijakan luar negeri Lula da Silva. Namun, dalam praktiknya, Rousseff justru mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang lebih pragmatis daripada berfokus pada narasi besar kebijakan luar negeri Lula da Silva. Salah satunya adalah fokus kebijakan dagang Rousseff yang bertujuan meningkatkan

⁸⁰ *Ibid.* hlm 20

⁸¹ Pacequilo, C.S. 2010. *Op,cit.* hlm 142

ekspor produk bernilai tambah seperti produk manufaktur agar keseimbangan neraca perdagangan Brazil dapat terjaga.⁸² Apabila Lula da Silva menerapkan kebijakan yang cenderung bersaing dengan AS, pada masa pemerintahan Rousseff, konvergensi kepentingan Brazil dan AS mulai terjalin. Hal ini tampak pada pidato pelantikannya sebagai presiden pada tahun 2011 berikut.

Our foreign policy will be based on the classic values of Brazilian diplomatic tradition: promoting peace; respect for the principle of non-intervention; defense of Human Rights, and strengthening multilateralism [...] We will continue deepening our relationship with our South American neighbors [...] We will preserve and deepen our relationship with the United States and the European Union [...] We shall give ever greater consistency to Mercosur and Unasur.

We shall continue arguing for “[...] reform of the organisms of world governance, especially the United Nations and its Security Council.”

“I reaffirm that I prefer the noise of our free press to the silence of dictatorships...the most complete democracy and [...] the uncompromising defense of human rights.”⁸³

Konvergensi kepentingan Brazil dan AS terlihat dari adanya kaukus Brazil dalam agenda pembahasan Kongres AS, terbentuknya kamar dagang Brazil-AS (US-Brazil *Chamber of Commerce*), serta digelarnya Forum CEO Brazil-AS. Dengan demikian, pola hubungan Brazil dengan AS pada masa pemerintahan Rousseff sejak 2011 hingga 2013 cenderung kondusif jika dibandingkan masa pemerintahan Lula da Silva.

5.4.2. Intensitas Kerjasama antara Brazil dan AS Tahun 2013

Intensitas kerjasama dan konflik antara Brazil dan AS dapat dilihat dalam beberapa sektor yakni sektor perdagangan, sektor keamanan, sektor

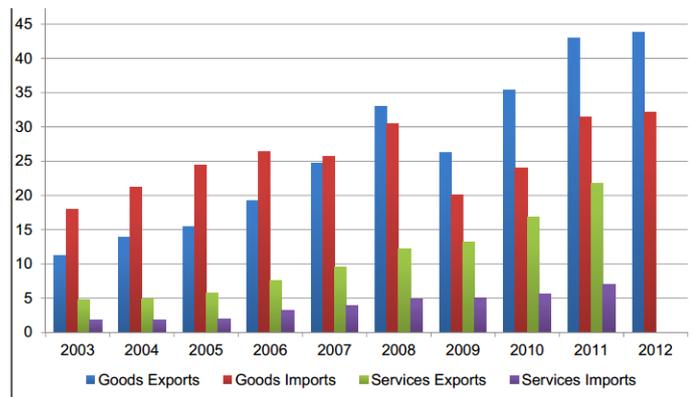
⁸² Viera de Jesus. 2014. The Benign Multipolarity: Brazil Foreign Policy under Dilma Rousseff. *Journal of International Relations and Foreign Policy*. Vol 2, No 1. Pp 19-42. Hlm 28

⁸³ Frachette, Myles dan Frank Samolis. 2012. *A Tentative Embrace: Brazil's Foreign and Trade Relations with the United States*. Diakses melalui www.politicaexterna.com.br pada tanggal 11 Juni 2016. Hlm 16

energi, isu hak asasi manusia, serta isu lingkungan. Sektor perdagangan merupakan sektor yang paling menonjol dalam hubungan bilateral Brazil dan AS. Hal ini karena selama beberapa waktu, Brazil menerapkan kebijakan dagang yang cenderung menghindari AS sehingga tidak banyak kerjasama perdagangan yang melibatkan kedua negara tersebut. Mulai dari rivalitas keduanya dalam negosiasi putaran Doha WTO, penolakan Brazil atas proposal pembentukan FTAA oleh AS, hingga terjalannya integrasi selatan-selatan melalui BRICS yang membuat Brazil terkesan mengesampingkan AS. Sehingga ketika negara-negara Amerika Latin banyak yang menyepakati kerjasama dagang dengan AS, Brazil justru tidak memiliki kerjasama dagang bilateral satu pun termasuk juga tidak memiliki kerjasama investasi bilateral.

Akan tetapi, sejak kunjungan presiden AS ke Brazil pada tahun 2011, Brazil dan AS, yang sebelumnya tidak memiliki rencana integrasi ekonomi melalui skema kerjasama dagang bilateral apapun, akhirnya menyepakati *Trade and Economic Cooperation Agreement*. Kesepakatan tersebut membuka peluang dilangsungkannya dialog bilateral antara Brazil dan AS guna membahas isu-isu yang menjadi perdebatan keduanya yakni isu hak cipta, *trade facilitation*, dan hambatan teknis perdagangan. Adanya tren peningkatan perdagangan AS dengan Brazil yang cukup signifikan sejak tahun 2010 hingga tahun 2013 seperti pada gambar 10 menandakan semakin terbukanya Brazil terhadap AS. Pada gambar tentang grafik perdagangan AS dan Brazil tahun 2003-2012 tersebut, tampak bahwa pada tahun 2003 hingga 2010 bertepatan dengan pemerintahan Lula da Silva, ekspor produk AS ke Brazil tidak meningkat cukup signifikan dibanding peningkatan pasca tahun 2010.

Gambar 10 Grafik Perdagangan AS dan Brazil tahun 2003-2012



Sumber: Meyer (CRS, 2013)

Selain perdagangan, AS dan Brazil juga memiliki kesepakatan pemberian bantuan luar negeri dalam bentuk *foreign assistance* dari pemerintah AS. Pada tahun 2012, AS memberikan bantuan luar negeri sebesar 17,2 juta dolar Amerika yang jumlahnya lebih rendah daripada bantuan yang diberikan pada tahun sebelumnya yakni 23,3 juta dolar Amerika.⁸⁴

Meskipun kerjasama perdagangan keduanya tampak tidak begitu intens, AS adalah rekan dagang yang cukup penting bagi Brazil. Hal ini karena AS merupakan negara tujuan ekspor produk terbesar kedua Brazil yang tampak pada gambar 11.

Gambar 11 Daftar 10 Besar Negara Tujuan Ekspor Brazil pada tahun 2013



Sumber: UN COMTRADE (2017)

⁸⁴ Meyer. 2013. Brazil and US Relation

Pada gambar tersebut, tampak bahwa AS menjadi pasar ekspor komoditas Brazil terbesar kedua setelah China dengan total nilai ekspor mencapai 24,9 miliar dolar Amerika pada tahun 2013. Selain itu, AS juga menjadi importir komoditas terbesar kedua di pasar domestik Brazil dengan total nilai impor mencapai 36,3 miliar dolar Amerika pada tahun 2013.

Brazil dan AS juga menjalin kerjasama di bidang pertahanan dan keamanan khususnya pada tiga isu penting yakni pemberantasan narkoba dan terorisme, dan pertahanan keamanan. Brazil dan AS juga menyepakati Perjanjian Kerjasama Pertahanan (*Defense Cooperation Agreement*) guna mendorong kerjasama di sektor penelitian dan pengembangan, teknologi keamanan serta akuisisi produk senjata api.⁸⁵ Sedangkan dalam isu penanganan terorisme, Brazil dan AS berfokus pada pengamanan tiga wilayah perbatasan dari kejahatan transnasional bersama dengan Argentina dan Paraguay dalam *3+1 Group on Tri Border Area Security*.⁸⁶

Brazil dan AS juga terikat dalam kesepakatan untuk mempromosikan kerjasama etanol dan biofuel. Hal ini karena kedua negara adalah produsen etanol dan biofuel terbesar di dunia. Sedangkan terkait isu HAM, Brazil dan AS terikat dalam kesepakatan *US-Brazil Joint Action Plan* untuk menghapus diskriminasi ras dan etnis serta mendorong kesetaraan.⁸⁷ Adapun kerjasama dalam isu lingkungan merupakan kerjasama yang menarik dari Brazil dan AS. Keduanya menyepakati *Debt-for-nature Agreement* untuk mengonservasi amazon. Kerjasama yang berfokus pada isu lingkungan ini memberi

⁸⁵*Ibid.* hlm 15

⁸⁶*Ibid* hlm 14

⁸⁷*Ibid.* hlm 12

keuntungan bagi Brazil apabila berhasil mengurangi deforestasi amazon melalui skema pengurangan utang Brazil.⁸⁸

5.4.3. Ketegangan Hubungan Bilateral Brazil dan AS tahun 2013-2014

Salah satu isu besar yang terjadi beriringan dengan sengketa subsidi kapas pada awal tahun 2014 adalah kemunculan skandal penyadapan badan keamanan nasional (NSA) AS terhadap presiden Brazil, Dilma Rousseff pada bulan Juni 2013.⁸⁹ Isu tersebut sempat mendapat respon negatif dari Presiden Rousseff yang pada bulan Oktober 2013 membatalkan rencana kunjungannya ke Washington DC. Padahal kegiatan kunjungan kepresidenan antara Brazil dan AS merupakan kegiatan yang cukup penting sehingga pembatalan sepihak yang dilakukan Presiden Rousseff menambah ketegangan diplomatik antara kedua negara.⁹⁰ Apalagi pada masa awal pemerintahan, Rousseff menyatakan keinginannya untuk mempererat interaksi dengan AS. Sehingga peristiwa pembatalan rencana kunjungan Rousseff justru meningkatkan ketegangan hubungan bilateral Brazil dan AS yang sempat mereda.

Dari hasil penelitian tiga variabel tersebut tampak bahwa Brazil dan AS memiliki hubungan diplomatik yang cukup sensitif. Hal ini karena riwayat hubungan yang tidak cukup harmonis terutama dalam konteks perdagangan antara kedua negara pada tahun-tahun sebelumnya dan pada masa pemerintahan Dilma Rousseff, Brazil mulai melakukan upaya-upaya perbaikan serta peningkatan kualitas hubungan diplomatik tersebut. Ketidakharmonisan

⁸⁸ *Ibid.* hlm 17

⁸⁹ Latinvex. 2014. *Op, cit.*

⁹⁰ *Ibid.*

hubungan Brazil dan AS menjadi salah satu penyebab tidak adanya perjanjian dagang bilateral dicapai oleh kedua negara sementara AS sudah memiliki banyak perjanjian dagang bilateral dengan negara-negara kawasan Amerika Latin lainnya. Oleh sebab itu, munculnya wacana bahwa AS dan Brazil menyusun kerangka kerjasama dagang bilateral setelah ditandatanganinya *Trade and Economic Cooperation Agreement* merupakan angin segar bagi perbaikan hubungan kedua negara. Selain itu, memanasnya perdebatan antaraktor domestik Brazil dan AS selama sengketa berlangsung pada akhir tahun 2013 ditambah dengan isu retaliasi yang dapat mengancam stabilitas hubungan dagang kedua negara turut memberi justifikasi bahwa hubungan diplomatik Brazil dan AS sedang tidak kondusif bersamaan dengan terjadinya sengketa tahun 2014. Sehingga pemilihan forum negosiasi dengan struktur forum tertentu disesuaikan dengan pertimbangan melindungi kepentingan diplomatik yang lebih besar.

5.5. Analisis Keputusan Brazil Memilih Forum Bilateral *ad hoc* untuk Menyelesaikan Sengketa Subsidi Kapas AS tahun 2014

Berdasarkan hasil penelitian, terbukti bahwa keputusan Brazil dalam memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* sebagai strategi negosiasi penyelesaian sengketa subsidi kapas dengan AS tahun 2014 didasarkan pada pertimbangan rasional dari keempat faktor yakni *faktor timing and nature of issue*, faktor *economic and legal resource*, faktor *interest group pressure between states* dan faktor *diplomatic concern*. Namun, faktor pertimbangan tekanan *interest group* di domestik Brazil dan AS dan faktor *economic and*

legal resource terbukti memberi pengaruh dengan beberapa kondisi yang perlu diperhatikan. Berikut penulis uraikan analisis hasil penelitian ketiga faktor tersebut.

Faktor *nature and timing of issue* terbukti memberi pengaruh secara tidak langsung kepada keputusan Brazil memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* karena ada reduksi akses forum yang bisa dipilih Brazil yakni tersisa dua pilihan antara forum negosiasi bilateral *ad hoc* dengan forum ajudikasi WTO. Pilihan tersebut muncul sebagai implikasi fakta bahwa Brazil dan AS terikat dalam perjanjian dagang yang mencakup isu subsidi agrikultur hanya di WTO serta situasi ketika sengketa berlangsung atau *timing of issue* tidak beriringan dengan pelaksanaan agenda negosiasi dengan bahasan subsidi agrikultur lain baik di forum WTO maupun forum lain yang melibatkan keduanya. Selain itu, adanya perjanjian WTO yakni AOA dan *SCM Agreement* yang membahas tentang subsidi secara umum dan subsidi agrikultur menjadikan isu subsidi kapas yang dilakukan AS sebagai bentuk pelanggaran perjanjian. Adapun poin kebijakan subsidi kapas AS yang cenderung tidak sesuai dengan AOA dan *SCM Agreement* adalah Marketing Loan Assistance Program, Program GSM-102, dan Program STAX. Sehingga forum ajudikasi WTO menjadi pilihan alternatif selain forum negosiasi bilateral *ad hoc* yang merupakan forum informal yang bisa diinisiasi kapanpun dan dalam konteks sengketa apapun. Hal ini sesuai dengan uraian Davis bahwa forum ajudikasi dapat dipilih apabila ada perjanjian (*existing rules*) yang dilanggar.⁹¹

⁹¹Davis, Christina L. 2003. *Op, cit.* Hlm 5

Sedangkan, faktor perimbangan tekanan *interest group* di masing-masing domestik Brazil dan AS terbukti memberi pengaruh terhadap pemilihan forum negosiasi Brazil dengan beberapa pengecualian kondisi. Kuatnya pengaruh ABRAPA sebagai *interest group* di Brazil yang dibuktikan dengan kapasitas organisasi ABRAPA yang sudah mapan, besarnya kontribusi politik ABRAPA selama sengketa berlangsung melalui lobi-lobi politik yang intensif, serta besarnya kontribusi ABRAPA sebagai industri kapas terhadap perekonomian Brazil. Berdasarkan indikator yang sesuai dengan teori Davis, kontribusi ekonomi ABRAPA sebenarnya tidak cukup besar terhadap perekonomian Brazil. Namun, karena pertimbangan besarnya nilai produksi dari industri-industri yang termasuk dalam *value chain* industri kapas, maka kontribusi ekonomi ABRAPA yang mewadahi industri kapas cukup besar.

Kekuatan pengaruh ABRAPA tersebut kemudian memengaruhi pemerintah Brazil untuk serius merespon lobi politik ABRAPA yang keberatan dengan kebijakan subsidi kapas AS. Seriusnya respon pemerintah Brazil kemudian memicu sempat diumumkannya rencana pelaksanaan retaliasi terhadap AS pada akhir tahun 2013 serta rencana pengajuan gugatan ke WTO pada tanggal 19 Februari 2014. Respon ini menjadi penanda bahwa pemerintah memperhatikan kepentingan ABRAPA dan memfasilitasi kelompok tersebut untuk melindungi keuntungan industri kapas Brazil dengan mereduksi kebijakan subsidi kapas AS.

Akan tetapi, karena tujuan ABRAPA adalah secepat mungkin mereduksi kebijakan subsidi kapas AS agar kerugian terhadap industrinya tidak semakin besar, maka berdasarkan pendapat Davis, forum yang cenderung

menjadi preferensi *interest group* adalah forum dengan struktur yang fleksibel dan tidak memakan waktu yang lama.⁹² Sedangkan urutan forum negosiasi dengan struktur yang paling fleksibel adalah forum bilateral *ad hoc*, dan forum adjudikasi memiliki struktur yang paling tidak fleksibel dan mengikat.⁹³ Preferensi ABRAPA kepada forum bilateral *ad hoc* ini terbukti dengan adanya keinginan kelompok tersebut untuk mencari penyelesaian sengketa subsidi kapas yang *win-win solution*.⁹⁴ Sehingga dari dua forum yang tersedia, forum bilateral *ad hoc* paling sesuai dengan preferensi ABRAPA tersebut.

Kemudian, *interest group* AS yang digawangi oleh NCC juga terbukti memiliki pengaruh yang kuat dalam pembuatan kebijakan baik kebijakan sektor kapas di level legislatif maupun keputusan-keputusan pemerintah eksekutif terkait sengketa subsidi kapas dengan Brazil. Hal ini terlihat dari adanya lobi politik NCC yang intens dengan kongres AS dalam menyusun setiap kebijakan *Farm Bill* serta koordinasi NCC dengan USDA dan USTR sebagai perwakilan lembaga eksekutif yang mengurus sengketa subsidi kapas dengan Brazil.⁹⁵ Selain itu, NCC juga tercatat sebagai kelompok lima besar yang memberi PAC dari sektor agrikultur sehingga NCC cenderung memiliki pengaruh di kongres karena pemberian PAC kepada kandidat didasarkan pada kesamaan kepentingan bisnis, ideologi, dan sebagainya.⁹⁶

⁹²*Ibid.* hlm 10

⁹³*Ibid.* hlm 8

⁹⁴ Langevin, Mark S. dan Celia Feldpausch. 2014. Brazilian Cotton Producers Seek Mutually Agreeable Solution to the WTO Case. *Brazilian-American Chamber of Commerce Inc.* diakses melalui www.brazilcham.com pada tanggal 24 Februari 2017

⁹⁵NCC. 2005. *Report to Members*; NCC. 2006. *Report to Members*; NCC. 2007. *Report to Members*; NCC. 2008. *Report to Members*; NCC. 2009. *Report to Members*; NCC. 2010. *Report to Members*; NCC. 2011. *Report to Members*; NCC. 2013. *Report to Members*.

⁹⁶Friedrich, Silke. 2010. *Op, cit.* Hlm 4

Sama dengan ABRAPA, industri kapas AS yang direpresentasikan oleh NCC tidak memberi kontribusi ekonomi yang besar terhadap perekonomian AS. Namun karena pertimbangan besarnya nilai produksi yang dihasilkan industri-industri dalam value chain industri kapas AS, maka kontribusi ekonomi NCC sebagai industri kapas AS cukup besar. NCC sebagai industri yang diuntungkan dari subsidi kapas AS cenderung memiliki preferensi untuk tidak ingin berkompromi dengan mereduksi subsidi kapas AS yang diterimanya. Oleh karena itu, preferensi forum yang dipilih NCC adalah forum yang membutuhkan waktu lama untuk bernegosiasi serta bukan forum yang memiliki kekuatan mengikat seperti forum ajudikasi. Urutan forum yang seharusnya menjadi preferensi NCC menurut Davis yakni forum multilateral, forum bilateral *ad hoc*, dan forum ajudikasi adalah forum yang paling dihindari.⁹⁷

Sedangkan apabila *interest group* memiliki pengaruh yang kuat terhadap pemerintah, maka pemerintah akan memberi respon yang serius terhadap tekanan *interest group* dengan merespon gugatan dari negara penggugat.⁹⁸ Hal ini terbukti selama proses ajudikasi WTO tahun 2002-2008 berlangsung, AS tidak kunjung mengimplementasi hasil panel WTO karena kongres AS selalu mengesahkan kebijakan subsidi yang sesuai dengan kepentingan NCC. Akan tetapi, karena isu retaliasi Brazil berpotensi menimbulkan dampak yang lebih besar kepada industri-industri AS serta adanya sikap keberatan dari kelompok federasi bisnis USCC terkait dampak retaliasi tersebut, pengaruh NCC menjadi tidak lebih kuat daripada pengaruh

⁹⁷*Ibid.*

⁹⁸*Ibid.*

USCC dalam menentukan sikap pemerintah AS selama sengketa berlangsung. Sehingga, USCC menempati posisi sebagai *interest group* yang menolak dilanjutkannya kebijakan subsidi kapas AS yang tidak sesuai aturan WTO dan berimplikasi pada lemahnya resistensi NCC untuk menentang penghentian maupun pereduksian subsidi kapas AS.

Selanjutnya, pelemahan resistensi negara penggugat menurut Davis berimplikasi pada besarnya peluang tercapainya kesepakatan bilateral dalam waktu yang singkat antara pihak-pihak yang bersengketa.⁹⁹ Hal ini terbukti dengan adanya respon positif AS menerima proposal negosiasi bilateral yang diajukan Brazil pada tanggal 20 Februari 2014¹⁰⁰ sebagai tanda melemahnya resistensi negara tersebut pasca munculnya penolakan kebijakan subsidi kapas AS yang berkorelasi dengan ancaman retaliasi Brazil oleh USCC. Respon ini berbeda dengan sikap resisten AS pada tahun 2002 yang menyebabkan gagal tercapainya kesepakatan dengan Brazil di tahap konsultasi forum adjudikasi DSB WTO ketika isu retaliasi Brazil belum ada.¹⁰¹ Sehingga, pertimbangan tekanan ABRAPA yang cenderung kuat dan NCC yang cenderung lemah membentuk preferensi Brazil untuk memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc*.

Hal ini karena berdasarkan hasil penelitian terkait tekanan *interest group* kedua negara terhadap pemerintah masing-masing negara sesuai variabel yang ditetapkan oleh Davis dalam teori pemilihan forum negosiasi, mengarah pada kondisi kuatnya tekanan *interest group* Brazil dan kuatnya resistensi *interest group* AS sebagai lawan. Akan tetapi, dalam konteks sengketa subsidi

⁹⁹ *Ibid.* hlm24

¹⁰⁰ Schnepf, Randy. 2014. *Op, cit.* hlm 26

¹⁰¹ Wertsen, Iida. 2013. *The Cotton Dilemma*. Diakses melalui www.gupea.ub.gu.se/handle pada tanggal 19 Maret 2016. Hlm 27

kapas AS dan Brazil tahun 2013-2014, muncul isu retaliasi Brazil yang mengubah kontestasi daya tawar Brazil maupun AS beserta kontestasi daya tawar *interest group* yang terlibat. Selain itu, elaborasi kualitatif beberapa variabel yang menentukan kuat-lemahnya pengaruh *interest group* merupakan poin tambahan yang tidak terangkum dalam teori *The Choice of Institutions for Trade Dispute* milik Davis.

Selanjutnya, faktor *economic and legal resource* memengaruhi keputusan Brazil memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* dalam menyelesaikan sengketa subsidi kapas AS tahun 2014. Hal ini karena besarnya kontribusi industri kapas Brazil bagi perekonomian negara tersebut didukung dengan posisi AS sebagai salah satu negara penting penyumbang menurunnya harga kapas dunia yang merugikan banyak negara pengekspor kapas. Namun, besarnya besarnya potensi keuntungan ekonomi yang bisa diperoleh Brazil dari hilangnya hambatan dagang AS kontras dengan kecilnya potensi kemenangan apabila Brazil memproses penyelesaian sengketa di forum adjudikasi WTO. Hal ini karena pembuktian pelanggaran atas aturan subsidi agrikultur harus mensyaratkan adanya *adverse effect* yang hanya bisa dilihat ketika kebijakan sudah diimplementasikan.¹⁰² Sedangkan ketika sengketa subsidi kapas mencual pada tahun 2014, kebijakan subsidi kapas dalam Farm Bill 2014 belum diimplementasikan, maka masih ada peluang *adverse effect* tidak terjadi. Sehingga justifikasi adanya pelanggaran perjanjian oleh AS masih belum pasti. Kekuatan argumen adanya tindak pelanggaran sebagai dasar pengajuan gugatan yang akan dilakukan oleh Brazil juga cenderung lemah dan

¹⁰²*Ibid.*

berimplikasi pada mengecilnya peluang kemenangan gugatan yang akan diperoleh Brazil. Apabila kalah dalam proses adjudikasi, Brazil tidak dapat mengakses potensi ekonomi yang besar tersebut. Sehingga, forum adjudikasi dapat menjadi pilihan yang lebih tidak menguntungkan daripada forum negosiasi bilateral *ad hoc* sehingga cenderung dihindari.

Selanjutnya, faktor pertimbangan diplomatik Brazil terhadap AS juga terbukti menentukan preferensi Brazil dalam memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* karena pola hubungan Brazil dengan AS yang cenderung tidak harmonis karena perbedaan pandangan dalam isu perdagangan pada era pemerintahan Cardoso tahun 1990an dan Lula da Silva tahun 2003-2010 namun sudah berbenah pada awal pemerintahan Dilma Rousseff tahun 2011-2012, banyaknya intensitas kerjasama bilateral keduanya pada tahun 2013. Selain itu, karena bersamaan dengan terjadinya sengketa pada tahun 2014, terjadi isu penyadapan oleh AS kepada Presiden Dilma Rousseff yang menyebabkan timbulnya ketegangan bilateral AS dan Brazil sejak pertengahan tahun 2013. Sehingga, apabila Brazil mengajukan gugatan ke forum adjudikasi DSB WTO terhadap AS, maka hubungan bilateral akan semakin memanas antara kedua negara yang selanjutnya justru merugikan kepentingan bilateral Brazil dan AS dalam konteks yang lebih besar dan menggagalkan usaha pemerintahan Rousseff yang mulai memperbaiki hubungan dengan AS, khususnya hubungan dagang.

Hal ini sesuai dengan uraian Davis bahwa adjudikasi tidak dipilih jika hubungan diplomatik cenderung sensitif karena struktur forum adjudikasi yang

kaku dan kental dengan persaingan¹⁰³, keputusan untuk memilih forum negosiasi informal *ad hoc* dilakukan oleh Brazil dibandingkan forum ajudikasi yang apabila dipilih sama saja dengan menciptakan konflik baru yakni bersaing dalam persidangan. Sebab, bukan tidak mungkin bahwa AS akan tetapi melanggar aturan subsidi WTO walaupun Brazil mengajukan gugatan apalagi dengan resiko rusaknya kerjasama bilateral keduanya di sektor lain yang juga besar dan penting bagi Brazil.

Akhirnya, preferensi Brazil memilih forum bilateral *ad hoc* berdasarkan pengaruh faktor-faktor tersebut mengerucut pada dua hal yakni keuntungan jika memilih forum tersebut serta kerugian jika memilih forum ajudikasi WTO. Keuntungan tersebut yakni sengketa subsidi kapas AS dapat selesai dengan cepat sehingga dampak subsidi kapas AS terhadap industri kapas Brazil bisa segera hilang atau direduksi, ancaman dampak dari rencana retaliasi yang merugikan industri impor produk AS di Brazil tidak terjadi, serta kepentingan bilateral Brazil dengan AS dalam sektor perdagangan maupun sektor lain bisa dilindungi. Sedangkan, kerugian yang mungkin didapat Brazil jika memilih forum ajudikasi WTO yakni pengeluaran biaya ajudikasi WTO yang tidak sedikit, lamanya proses ajudikasi serta hasilnya yang belum tentu membuktikan adanya pelanggaran AS sehingga kebijakan subsidi kapas AS masih bisa berlanjut, serta ajudikasi dapat menciptakan persaingan baru dalam hubungan Brazil dan AS yang sudah renggang tahun 2013.

¹⁰³*Ibid.* hlm 26

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Penulis menggunakan teori *The Choice of Negotiation Forum* dari Christina L Davis untuk mengetahui alasan Brazil memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* pada tahun 2014, Teori tersebut menguraikan bahwa terdapat empat faktor yang memengaruhi negara memilih suatu forum negosiasi tertentu guna menyelesaikan permasalahan dagang dengan negara lain. Faktor tersebut adalah *timing* dan *nature of issue*, faktor *economic and legal resource*, faktor *interest group pressure between states*, serta faktor pertimbangan diplomatik negara penggugat terhadap negara yang digugat.

Berdasarkan hasil penelitian, terbukti bahwa keempat faktor yakni faktor *timing* dan *nature of issue*, faktor pertimbangan tekanan *interest group pressure between states*, faktor *economic and legal resource*, serta faktor pertimbangan diplomatik memengaruhi Brazil dalam memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* guna menyelesaikan sengketa subsidi kapas dengan AS tahun 2014. Namun, faktor pertimbangan tekanan *interest group* dan faktor *economic and legal resource* memberi pengaruh dengan memperhatikan beberapa kondisi penting. Faktor *nature and timing of issue* terbukti memberi pengaruh secara tidak langsung kepada keputusan Brazil memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* karena ada reduksi akses forum yang bisa dipilih Brazil yakni tersisa dua pilihan antara forum negosiasi bilateral *ad hoc* dengan forum ajudikasi WTO.

Selanjutnya, faktor perimbangan tekanan *interest group* di Brazil dan AS terbukti memberi pengaruh terhadap pemilihan forum negosiasi Brazil dengan beberapa pengecualian kondisi. Hal ini karena berdasarkan hasil penelitian terkait tekanan *interest group* kedua negara terhadap pemerintah masing-masing negara sesuai variabel yang ditetapkan oleh Davis dalam teori pemilihan forum negosiasi, mengarah pada kondisi kuatnya tekanan *interest group* Brazil dan kuatnya resistensi *interest group* AS sebagai lawan. Akan tetapi, dalam konteks sengketa subsidi kapas AS dan Brazil tahun 2013-2014, muncul isu retaliasi Brazil yang mengubah kontestasi daya tawar Brazil maupun AS berikut kontestasi daya tawar *interest group* yang terlibat.

Kuatnya pengaruh ABRAPA sebagai *interest group* di Brazil karena adanya kapasitas organisasi ABRAPA yang sudah mapan, besarnya kontribusi politik ABRAPA selama sengketa berlangsung melalui lobi-lobi politik yang intensif, serta besarnya kontribusi ABRAPA sebagai industri kapas jika meninjau besarnya nilai produksi industri turunan dalam *value chain* industri kapas terhadap perekonomian Brazil. Di sisi lain, resistensi NCC yang cenderung melemah di AS pada masa sengketa tahun 2013-2014 meskipun kapasitas organisasi NCC sudah cukup mapan, kontribusi politik selama sengketa berlangsung melalui lobi politik pada pemerintah AS maupun lobi politik pada kongres AS untuk mempertahankan kebijakan subsidi kapas, serta kontribusi ekonomi yang besar dari industri kapas jika meninjau besarnya nilai produksi industri-industri dalam *value chain* industri kapas terhadap perekonomian AS.

Lemahnya resistensi NCC tersebut karena muncul penolakan USCC, federasi bisnis terbesar di AS, pada rencana kelanjutan kebijakan subsidi kapas AS yang tidak sesuai dengan aturan WTO dan mendorong pemerintah AS untuk menghindari retaliasi Brazil yang mengarahkan kondisi pada kemauan AS berkompromi dengan Brazil. Hal ini ditandai sikap AS yang menerima proposal negosiasi bilateral Brazil pada tanggal 20 Februari 2014 yang berujung pada tercapainya kesepakatan antara keduanya dalam MOU penyelesaian sengketa subsidi kapas bulan Oktober 2014. Secara umum, teori *The Choice of Institution for Trade Dispute* milik Christina L. Davis dapat menjelaskan alasan Brazil memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* untuk menyelesaikan sengketa subsidi kapas dengan AS tahun 2014.

Selanjutnya, faktor pertimbangan diplomatik Brazil terhadap AS juga terbukti menentukan preferensi Brazil dalam memilih forum negosiasi bilateral *ad hoc* karena adanya sensitivitas hubungan diplomatik untuk menghindari forum ajudikasi WTO. Selain itu, faktor *economic and legal resource* mengarahkan pada kondisi besarnya besarnya potensi keuntungan ekonomi yang bisa diperoleh Brazil dari hilangnya hambatan dagang AS kontras dengan kecilnya potensi kemenangan apabila Brazil memproses penyelesaian sengketa di forum ajudikasi WTO. Oleh karena itu, pilihan ajudikasi menjadi tidak lebih menguntungkan daripada pilihan forum negosiasi bilateral *ad hoc* sehingga cenderung dihindari Brazil.

Namun, karena luasnya cakupan bahasan yang diuraikan Davis dalam teori tersebut, beberapa hal yang penting seperti kurang detailnya penjabaran faktor tekanan *interest group* dan indikator kuat-lemahnya tekanan, salah

satunya adalah penentuan besaran kontribusi *interest group*. Sehingga apabila isu retaliasi yang menyebabkan berubahnya kontestasi tekanan NCC di AS serta *value chain* industri yang terkena dampak atau yang berpotensi terkena dampak dari isu yang disengketakan yang berimplikasi pada perubahan pemetaan kontribusi ekonomi NCC dan ABRAPA, maka faktor perimbangan tekanan *interest group* di negara-negara yang bersengketa tidak bisa dibuktikan. Hal ini karena hasil akhir kontestasi kuat-lemahnya tekanan di masing-masing *interest group* tersebut akan berbeda.

6.2. Saran

Penulis menyarankan penelitian selanjutnya yang menggunakan teori pemilihan Forum dari Davis lebih mengelaborasi variabel teori khususnya dalam menentukan kekuatan pengaruh *interest group* dengan konteks sengketa. Adapun penelitian terkait topik yang sama dapat dilakukan dengan melihat aspek lain dalam sengketa subsidi kapas seperti *bargaining power* Brazil dan AS dalam proses negosiasi penyelesaian sengketa maupun pengaruh retaliasi dalam proses penyelesaian sengketa. dengan melakukan penelitian tersebut, pemahaman tentang dinamika sengketa dagang dapat lebih komprehensif, khususnya terkait sengketa subsidi kapas Brazil dan AS.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, dan Artikel Ilmiah

- ABRAPA. 2012. *The Brazilian Cotton Chain: Challenges and Strategies*. Diakses melalui www.abrapa.com.br pada tanggal 31 Maret 2016
- B. Babcock, N. Paulsen. 2012. *Potential Impact of Proposed 2012 Farm Bill Commodity Program*. Diakses melalui www.itcsd.org pada tanggal 19 Maret 2016
- Bahri, Amrita. 2006. Handling WTO Disputes with the Private Sector: the Triumphant Brazilian Experience. *Journal of World Trade*, 50 (4). pp. 641-674. Diakses melalui <http://eprints.lse.ac.uk/68276/> pada tanggal 18 Juni 2017
- Bui Van Tot. 2014. *Textile and Apparel Industri Report*. Diakses melalui <http://fpts.com.vn/FileStore2/File/2014/07/01/Textile%20and%20Apparel%20Industri%20Report%20%28latest%29.pdf> pada tanggal 11 Juli 2017
- Davis, Christina L. 2003. Setting the Negotiation Table: The Choice of Institution for Trade Dispute. *Paper presented at American Political Science Association Conference, Philadelphia*. Diakses melalui citeseerx.ist.psu.edu pada tanggal 20 Juni 2016
- . 2006. The Politics of Forum choice for Trade Dispute: Evidence from US Trade Policy; *Paper presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia*. Diakses melalui www.princeton.edu pada tanggal 21 Juni 2016
- . 2008. *Forum Choice in Trade Dispute: WTO Adjudication, Negotiation and US Trade Policy*. Diakses melalui www.princeton.edu pada tanggal 21 Juni 2016
- . 2015. The Political Logic of Dispute Settlement: Introduction to Special Issues. *The Review of International Organization*. Vol 10. Issue 2. Pp 107-117. diakses melalui www.princeton.edu pada tanggal 21 Juni 2016
- Doctor, Mahrukh. 2014. From Neo-Corporatism to Policy Network in Brazil: the Case of Lobbying for Port Reform. *Revista Agenda Politica*. Vol. 4, No. 1.
- Drope dan Hansen. 2004. Purchasing Protection? The Effect of Political Spending on US Trade Policy. *Political Research Quarterly*. Vol 57 No 1.

- Frachette, Myles dan Frank Samolis. 2012. *A Tentative Embrace: Brazil's Foreign and Trade Relations with the United States*. Diakses melalui www.politicaexterna.com.br pada tanggal 11 Juni 2016.
- Friedrich, Silke. 2010. Measuring Interest Group Activity. *CESifo DICE Report*, no. 4. Diakses melalui <https://core.ac.uk/download/pdf/6659418.pdf> pada tanggal 23 Mei 2017
- Guzman, Andrew dan Beth A. Simmons. 2002. To Settle or Empanel An Empirical Analysis of Litigation and Settlement at the WTO. *Journal of Legal Studies*. Vol XXXI. The University of Chicago. Diakses melalui https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3219878/Simmons_SettleEmpanel.pdf?sequence=2 pada tanggal 29 Juni 2016
- Guzman, Andrew. 2003. *The Political Economy of Litigation and Settlement at the WTO*. Diakses melalui <https://www.law.berkeley.edu/files/politicaecon.pdf> pada tanggal 18 Juni 2016
- . 2006. *International Tribunals: A Rational Choice Analysis*. Diakses melalui scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1193&context=facpubs pada tanggal 18 Juni 2016
- Hornbeck. 2006. Brazilian Trade Policy and the United States. *Congressional Research Service Report for Congress*. Diakses melalui www.pdfs.semanticscholar.org pada tanggal 2 Juni 2017.
- Idrus, Muhammad. 2009. *Metode Penelitian Ilmu Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif Edisi Kedua*. Jakarta: Erlangga
- Luis Alberto dos Santos. - . *Lobbying Regulation, Transparency and Democratic Governance in Latin America*. Diakses melalui <https://www.oecd.org/gov/ethics/LOBBY%20REGULATION%20TRANSPARENCY%20AND%20DEMOCRATIC%20GOVERNANCE%20IN%20LATIN%20AMERICA%20Luis%20Alberto%20Dos%20Santos.pdf> pada tanggal 15 Januari 2017
- Mas'ood, Mohtar. 1996. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES
- McDonald. 2011. *The Success Factors in the Creation and Management of Brazilian Cotton Growers Association*. Diakses melalui <https://www.icac.org/getattachment/mtgs/Plenary/73rd-Plenary/Agenda/BS4-Pessa.pdf> pada tanggal 25 Desember 2016

- Michalek, Jan Jakub. 2004. Subsidies in the Context of World Trade Organization. *Reflets et perspectives de la vie économique*. Vol 43, no. 1.
- NCC dan ABRAPA. 2013. *Letter of Joint Recommendation to Brazil Ministry of Foreign Relation, Office of the United States Trade Representative, and United States Department of Agriculture*. Diakses melalui http://www.hagstromreport.com/assets/2014/2014_0114_NCC-ABRAPA-Joint-Letter.pdf pada tanggal 20 Desember 2016
- Orden, David. 2003. US Agricultural Policy: the 2002 *Farm Bill* and WTO Doha Round Proposal. *Trade and Macroeconomic Division Discussion Paper*. Diakses melalui <http://www.cgiar.org/ifpri/divs/tmd/dp.htm> pada tanggal 24 Februari 2017
- Pacequilo, C.S. 2010. A New Strategic Dialogue: Brazil-US Relation in Lula's Presidency (2003-2010). *Revista Brasileira de Politica Internacional* 53 (special edition). Pp 132-150.
- Porterfield. 2014. US Farm Subsidies and the Expiration of the WTO's Peace Clause. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. Vol 27, Iss 4.
- Riddley, William dan Devados, Stephen. 2013. Analysis of the Brazil-USA Cotton Dispute. *Journal of International Trade Law and Policy*, Vol. 11 Iss. 2 pp 148-162 diakses melalui www.emeraldinsight.com/1477-0024.htm pada tanggal 7 April 2016
- Sato, Shonsuke. 2016. Analysis of Japan's RTA and WTO Dispute Settlement Mechanism. *Electronic Theses and Dissertations*. Paper 2447. Diakses melalui <http://digitalcommons.library.umaine.edu/etd> pada tanggal 3 November 2016
- Schnepf, Randy. 2010. *Brazil's WTO Case Against U.S Cotton Program*. Diakses melalui www.crs.gov pada tanggal 12 November 2014
- Schnepf, Randy. 2014. *Status of the WTO Brazil-US Cotton Case*. Diakses melalui www.crs.gov pada tanggal 12 November 2014
- Trefler, Daniel. 1993. Trade Liberalization and The Theory of Endogenous Protection : An Economic Study of US Import Policy. *Journal of Political Economy*, Vol 101, No 1
- United States. 2008. *Food, Conservation, and Energy Act of 2008*. Diakses melalui www.senate.gov pada tanggal 12 Juni 2017
- United States. 2014. *Agricultural Act of 2014*. Diakses melalui www.senate.gov pada tanggal 12 Juni 2017

- USDA. 2013. *Brazil Annual and Cotton Production*. Diakses melalui https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Cotton%20and%20Products%20Annual_Brasilia_Brazil_3-28-2013.pdf pada tanggal 18 Januari 2017
- USDA. 2014. *2014 Farm Bill Highlights*. Diakses melalui https://www.rd.usda.gov/files/2014_USDA_Farm_Bill_Highlights.pdf pada 1 Juni 2017
- USTR. 2014. *2014 Trade Policy Agenda and 2013 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. Diakses melalui www.ustr.gov pada tanggal 11 Juni 2017
- Vanguardia Agro dalam De Stefano. 2016. *The Influence of Agribusiness in Brazilian WTO Policy*. Diakses melalui <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/240001> pada tanggal 5 Juni 2017
- Vieria de Jesus. 2014. The Benign Multipolarity: Brazil Foreign Policy Under Dilma Rousseff. *Journal of International Relations and Foreign Policy*. Vol 2, No 1. Pp 19-42. Hlm 28
- Vigevani, Tullo dan Marcelo Fernandez de Oliveira. 2003. Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era, The Search for Autonomy Through Integration. *Latin American Perspective Issue 156*. Vol 34, No 5.
- Wertsen, Iida. 2013. *The Cotton Dilemma*. Diakses melalui www.gupea.ub.gu.se/handle/2077/36317 pada tanggal 19 Maret 2016
- WTO. 1994. *Agreement on Agriculture*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 5 Juni 2017.
- WTO. 1994. *Agreement on Agriculture*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 1 Juni 2017
- WTO. 1994. *Annex 1 Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 24 Februari 2017
- WTO. 1994. *SCM Agreement*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 1 Juni 2017
- Xiaowen Zhang. 2013. *Settling Trade Dispute Under WTO Adjudication*. Diakses melalui www.digitallibrary.usc.edu/ pada tanggal 20 Mei 2016

Surat Kabar dan Website

- ABRAPA. 2014. *Brazil and the United States Agree to End Cotton Dispute PressRelease*. Diakses melalui agenciabrasil.ebc.com.br pada tanggal 13 November 2016
- ABRAPA. 2017. *Associação Brasileira dos Produtores de Algodão*. Diakses melalui www.abrapa.com.br pada tanggal 15 Juni 2017
- Agencia Brasil. 2014. *New US Farm Bill Can Hurt Brazil's Cotton Farmer*. Diakses melalui
- BBC News. 2010. *Brazil Slaps Trade Sanction on US over Cotton Dispute*. Diakses melalui www.news.bbc.co.uk/2/hi/8556920 pada tanggal 5 April 2016
- BBC. 2015. *Kesepakatan WTO Hapus Subsidi Ekspor Pertanian*. Diakses melalui www.bbc.com pada tanggal 29 Mei 2017
- Center for Responsive Politics. 2017. *Agriculture PAC Contribution*. Diakses melalui www.opensecrets.org pada tanggal 16 Juni 2017
- Center for Responsive Politics. 2017. *Top 20 PAC Contributor*. Diakses melalui www.opensecrets.org pada tanggal 16 Juni 2017
- CNN Indonesia. 2014. *AS akhiri sengketa kapas dengan Brazil*, diakses melalui <http://www.cnnindonesia.com/> pada tanggal 16 November 2014
- Economist. 2010. *Picking a Fight*. Diakses melalui <http://www.economist.com/node/15656630/comments> pada tanggal 8 November 2016
- Economist. 2015. *Farm Subsidies: Milking Taxpayers*. Diakses melalui www.economist.com pada 30 Mei 2017
- Edward, Chris. 2016. *Agricultural Subsidies. Downsizing the Federal Government*. Diakses melalui www.downsizingthegovernment.org pada 29 Mei 2017
- Environmental Working Group. 2016. *Cotton Subsidies in the United States totaled \$35.8 billion from 1995-2014*. Diakses melalui <https://farm.ewg.org/progdetail.php?fips=00000&progcode=cotton> pada tanggal 8 November 2016
- Global Brief Magazine. 2010. *Brazilian Retaliation*. Diakses melalui <http://globalbrief.ca/blog/2010/10/13/brazilian-retaliation/> pada tanggal 8 November 2016

- Index Mundi. 2017. *Cotton Monthly Price – US Cents per Pound May 2012 – May 2017*. Diakses melalui www.indexmundi.com pada tanggal 17 Juni 2017
- International Business Times. 2014. *US, Brazil to Resolve Decade-Long Trade Dispute over Cotton Subsidies: Report*. Diakses melalui www.ibtimes.com pada tanggal 16 November 2014
- Knoema. 2013. *US Agriculture Production Value*. Diakses melalui www.knoema.org pada tanggal 15 Juni 2017
- Knoema. 2017. *Brazil Employment as a Share of Population Aged 15 Years and Above*. Diakses melalui www.knoema.com pada tanggal 17 Juni 2017
- Knoema. 2017. *Brazil Gross Value of Agriculture Production at Current Price 2013*. Diakses melalui www.knoema.com pada tanggal 17 Juni 2017
- Latinvex. 2014. *Brazil-US Cotton Dispute Continue*. Diakses melalui <http://latinvex.com/mobile/article.aspx?id=1209> pada tanggal 12 Mei 2016
- Lessa, Anna C. 2010. *US-Brazil Cotton Dispute: Cross Retaliation Gone Bad. International Affair Review, The Elliott School of International Affairs George Washington University*. Diakses melalui <http://www.iar-gwu.org/node/122> pada tanggal 8 November 2016
- NCC. - . *Organizations Service Cotton*. Diakses melalui <https://www.cotton.org/about/structure/upload/13cottonorgsdescription.pdf> pada tanggal 16 Juni 2017
- NCC. 2013. *Report to Members*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017
- . 2011. *Report to Members*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017
- . 2010. *Report to Members*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017
- . 2009. *Report to Members*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017
- . 2008. *Report to Members*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017
- . 2007. *Report to Members*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017
- . 2006. *Report to Members*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017

- . 2005. *Report to Members*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017
- . 2004. *Report to Members*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017
- . 2002. *Report to Members*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017
- . 2017. About NCC. *National Cotton Council*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017
- . 2017. Organization Chart. *National Cotton Council*. Diakses melalui www.cotton.org pada tanggal 16 Juni 2017
- SICE. 2017. Information on Brazil. *Foreign Trade Information System*. Diakses melalui www.sice.oas.org pada tanggal 2 Juni 2017
- SICE. 2017. Information on United States. *Foreign Trade Information System*. Diakses melalui www.sice.oas.org pada tanggal 2 Juni 2017
- Southeast Farm Press. 2013. *NCC Stresses Importance of Effective STAX for Cotton*. Diakses melalui www.southeastfarmpress.com/cotton/ncc-stresses-importance-effective-stax-cotton pada tanggal 16 Juni 2017
- Statista. 2017. *US Cotton Production Value (\$US Currency)*. Diakses melalui www.statista.com pada tanggal 15 Juni 2017
- Suppan, Steve. 2014. Unconditional Surrender: The US-Brazil Deal to End WTO Authorized Retaliation. *Institute for Agriculture and Trade Policy*. Diakses melalui <http://www.iatp.org/blog/201410/unconditional-surrender-the-us-brazil-deal-to-end-wto-authorized-retaliation> pada tanggal 8 November 2016
- UN COMTRADE. 2017. *Brazil Export of Cotton in 2013*. Diakses melalui www.comtrade.un.org/labs/BIS-trade-in-goods/ pada tanggal 17 Juni 2017
- UN COMTRADE. 2017. *Brazil Trade in Goods with World in 2013*. Diakses melalui www.comtrade.un.org/labs/BIS-trade-in-goods/ pada tanggal 17 Juni 2017
- UN COMTRADE. 2017. *US Export of Cotton in 2013*. Diakses melalui www.comtrade.un.org/labs/BIS-trade-in-goods/ pada tanggal 17 Juni 2017
- USCC. 2012. *Letter from US Chamber of Commerce to Senate Agriculture 24 April 2012*. Diakses melalui www.uschamber.com/letter pada tanggal 27 April 2016

- USDA. 2016. World Cotton Production Bales 2012-2017. *Monthly Economic Letter: September 2016*. Diakses melalui www.usda.gov/oce/forum/2016_speeches/Cotton_Outlook_2016.pdf pada tanggal 5 November 2016
- USDA. 2017. *World Cotton Production Monthly Economic Letter*. Diakses melalui www.cottoninc.com/corporate/Market-Data/.../World-Cotton-Production-Bales.pdf pada tanggal 18 Juni 2017
- VOA News. 2014. *Brazil Says US Farm Bill Violates Trade Rules*. Diakses melalui www.voanews.com/abrazil-says-us-farm-bill-violate-trade-rules-/1856057.html pada tanggal 5 April 2016
- WTO, 2014. *United States – Subsidies on Upland Cotton* diakses dari https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm pada 12 November 2014.
- WTO. 2002. *Request for Consultation and Request for Establishment of Panel by Brazil: United States – Subsidies on Upland Cotton*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 11 April 2016
- WTO. 2016. *Agriculture Negotiation Backgrounder – Domestic Support: Amber, Blue and Green Box*. Diakses pada 29 Mei 2017
- WTO. 2016. Anti-dumping, subsidies, safeguards: contingencies, etc. *Understanding the WTO: the Agreements*. Diakses melalui www.wto.org pada 29 Mei 2017
- WTO. 2016. *Cotton initiative*. Diakses melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd20_cotton_e.htm pada tanggal 8 November 2016
- WTO. 2016. Doha Round: What are they negotiating? Diakses melalui https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/update_e.htm pada tanggal 8 November 2016
- WTO. 2016. *Subsidies and Countervailing Measures: Overview*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 3 Mei 2016
- WTO. 2017. *Ministerial Conferences*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 31 Mei 2017
- WTO. 2017. *Principles in Trading System*. Diakses melalui www.wto.org pada tanggal 5 Juni 2017
- Wyant, Sara. 2013. U.S. Chamber, business groups concerned about farm bill's commodity title. *Agri-Pulse Communication, Inc*. Diakses melalui www.agri-pulse.com pada tanggal 11 Juli 2017

FRAMEWORK FOR A MUTUALLY AGREED SOLUTION TO THE COTTON DISPUTE IN THE WORLD TRADE ORGANIZATION (WT/DS267)

The Government of the United States of America ("United States") and the Government of the Federative Republic of Brazil ("Brazil") (collectively "the parties"),

Recalling the letter of April 5, 2010, from the United States to Brazil and the letter of April 6, 2010 in reply from Brazil to the United States regarding the Cotton dispute;

Recalling the Memorandum of Understanding Between the Government of the United States of America and the Government of the Federative Republic of Brazil Regarding a Fund for Technical Assistance and Capacity Building with Respect to the Cotton Dispute in the World Trade Organization (the "Memorandum");

Taking note of Section II.3 of the Memorandum, wherein the parties agreed to "jointly work on an understanding that is mutually satisfactory that will provide a framework for reaching a mutually agreed solution to the Cotton dispute;"

Expressing the desire and intent that this Framework serve as the basis to avoid countermeasures authorized by the World Trade Organization (WTO) in the Cotton dispute until enactment of successor legislation to the U.S. Food, Conservation and Energy Act of 2008;

Hereby agree as follows:

Section I

U.S. Domestic Cotton Support

Discussions on a mutually agreed solution to the WTO Cotton dispute with respect to domestic support for upland cotton will have as a basis an annual limit on trade-distorting domestic support provided for upland cotton by the United States ("the limit"), in accordance with the following parameters:

- a. The level of the limit would be significantly lower than the average annual level of trade-distorting domestic support provided for upland cotton in the period MY 1999-2005.
- b. The level of the limit would depend on the types of trade-distorting domestic support provided. The extent to and manner in which a type of trade-distorting support counts against the limit would depend on the trade-distorting effect of a program of that type.
- c. Domestic support measures that have no, or at most minimal, trade-distorting effects or effects on production (i.e. "green box"¹) would not be counted against the limit.

¹ For the purposes of this Framework, "green box" support means support provided to producers of cotton through the application of one or more measures that qualify as exempt from reduction commitments under the criteria set out in Annex 2 to the WTO Agreement on Agriculture.

Section II

The GSM-102 Program

1. Beginning with the fiscal year that commences October 2010, the United States will annually announce allocations under the GSM-102 program in two approximately equal installments. The first installment will be announced near the beginning of the fiscal year and the second installment will be announced approximately half way through the fiscal year.
2. Each October and April, beginning in October 2010, the parties will convene to review the operation of the GSM-102 program ("Operation Review"). Each April, the parties will conduct an Operation Review for the preceding October through March, and each October, the parties will conduct an Operation Review for the preceding April through September.
3. During each Operation Review, the parties will examine information on uncanceled guarantees registered for the period of the Operation Review regarding: (1) the dollar value of such guarantees ("Uncanceled Guarantee Value"); and (2) the value-weighted average tenor of such guarantees ("Weighted Average Tenor").
4. If for the applicable period of an Operation Review the Uncanceled Guarantee Value is more than \$1.3 billion, then the United States, before announcing the next allocation of guarantee availability, will increase premia appropriately. Such increase will be no less than 11 percent of the average fee rate, calculated as a simple average, in effect at the time of the Operation Review. If, in a given Operation Review, the Uncanceled Guarantee Value is not more than \$1.3 billion, then, in the following Operation Reviews in which the Uncanceled Guarantee Value is more than \$1.5 billion, the United States, before announcing the subsequent allocation of guarantee availability, will increase premia no less than 15 percent of the average fee rate, calculated as a simple average, in effect at the time of the Operation Review. If, in any such following Operation Review, the Uncanceled Guarantee Value is more than \$1.3 billion, but less than \$1.5 billion, the United States, before announcing the subsequent allocation of guarantee availability, will increase premia no less than 11 percent of the average fee rate, calculated as a simple average, in effect at the time of the Operation Review.
5. If for the applicable period of an Operation Review the Uncanceled Guarantee Value is less than \$800 million, then the United States may decrease premia by a decrease in the average fee rate, calculated as a simple average, in an amount not greater than half of the most recent increase imposed pursuant to paragraph 4.
6. Notwithstanding the Uncanceled Guarantee Value, if for the applicable period of an Operation Review, the Weighted Average Tenor is more than 16 months, the United States will, after consultations with Brazil in the Operation Review, effect changes by an increase of premia, or a decrease in permissible tenor, or a combination of both, with a view to achieve by October 2012 a Weighted Average Tenor of not longer than 16 months.
7. Consistent with Section III, paragraph 3, and Section VI, the provisions of this section are without prejudice to the positions of the parties with regard to the implementation of the recommendations and rulings of the WTO Dispute Settlement Body in the Cotton dispute with respect to the GSM-102 program.

Section III

Consultation

1. Unless the parties otherwise agree, they will consult not less than four times annually.
2. During the consultations under paragraph 1, the parties will:
 - a. exchange information on U.S. cotton support in light of the status of discussions for successor legislation to the U.S. Food, Conservation and Energy Act of 2008 ("2008 Farm Bill"), with a view to obtaining convergence of views in respect of:
 - i. the level of the limit described in Section I and how to identify which types of domestic support are less trade-distorting and which are more trade-distorting;
 - ii. the extent to and manner in which non-product specific support measures count against the limit described in Section I; and
 - iii. other issues regarding a solution to the WTO Cotton dispute with respect to domestic support measures for upland cotton;
 - b. exchange information on the GSM-102 program in light of the operation of the GSM-102 program and status of discussions for successor legislation to the 2008 Farm Bill, with a view to obtaining convergence of views in respect of a solution to the WTO Cotton dispute with respect to the GSM-102 program; and
 - c. discuss any other matter regarding a solution to the WTO Cotton dispute or the operation of this Framework.
3. Upon enactment of successor legislation to the 2008 Farm Bill, the parties will consult with a view to determining, with respect to measures of domestic support for cotton and the GSM-102 program, whether a mutually agreed solution to the WTO Cotton dispute (WT/DS267) has been reached.

Section IV

Duration

This Framework will terminate on the earlier of:

- a. Sixty (60) days after termination of the Memorandum; or
- b. Twenty-one (21) days after Brazil or the United States provides written notice to the other party that it is withdrawing from this Framework.

Section V

Suspension of Countermeasures

No later than June 21, 2010, Brazil will publish in the Diário Oficial da União notice that, as long as this Framework is not terminated, it will not impose countermeasures authorized by the World Trade Organization in the Cotton dispute.

Section VI

Reservation of Rights

This Framework is without prejudice to the rights and obligations of Brazil and the United States under the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization.

Section VII

Effective Date

This Framework will be effective on the date of signature.

Done at Washington, on June 25, 2010, in two originals, each in the English and Portuguese languages, both texts being equally authentic. In case of divergence of interpretation, the English text will prevail.