

Liberalisasi Sektor Pertanian di Indonesia Dalam Kerangka *World Trade Organization Agreement on Agriculture* (WTO-AoA)

Yuniarti^{1*}

Abstract

Food security was a focus of Indonesia's agricultural policy in 1980s to 1990s. The effort to achieve food security was liberalizing agriculture sector by reducing import tariff for certain commodities. This article describes the reasons of such liberalization, its implementation, and its impact on Indonesia's agriculture sector. Liberalization was enforced by WTO – Indonesia agreement on WTO AoA which was ratified by UU No.7 Tahun 1994 and IMF structural judgement 1998 to relieve 1997 economic crisis. Unfortunately, these efforts had negative impact on the agriculture sector, such as the increasing of agricultural product import which caused decreasing of farmers income in return, and food security still remained.

Keywords: agriculture liberalization, food security, WTO AoA.

Pendahuluan

Masalah ketahanan pangan menjadi masalah serius di Indonesia, terutama selama tahun 1980-an hingga awal 1990-an. Ini menyebabkan kebijakan pertanian ditujukan untuk pencapaian swasembada pangan. Pemerintah menggabungkan intervensi pasar dan insentif ekonomi untuk mendorong produksi pertanian, khususnya untuk produk-produk utama. Pada masa ini, pemerintah memulai serangkaian reformasi perdagangan dan restrukturisasi domestik yang berasal dari kombinasi kebijakan dalam negeri, komitmen terhadap *World Trade Organization* (WTO), dan kesepakatan dengan *International Monetary Fund* (IMF) pada saat Indonesia mengalami krisis.²

Komitmen terhadap WTO telah mempercepat inisiatif liberalisasi perdagangan dengan memperluas akses pasar, mengurangi hambatan perdagangan tarif dan non-tarif termasuk subsidi. Khusus untuk bidang pertanian, liberalisasi perdagangan berjalan di bawah *Uruguay Round Agreement on Agriculture* (AoA). AoA pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan perdagangan nasional dengan aturan internasional agar memberikan dorongan kuat untuk pertumbuhan sektor per-

^{1*} Dosen Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Mulawarman, Samarinda.

² S.L. Magiera. 2000. *Indonesia in WTO Agreement on Agriculture: The Implementation Experience. Developing Countries Case Studies*. FAO, Commodities and Trade Division. Rome: UN FAO.

tanian. Aturan ini memberikan dasar yang jelas dalam liberalisasi perdagangan pertanian, meskipun pada kenyataannya lebih memihak pada kepentingan negara-negara maju dari pada menciptakan mekanisme yang adil bagi semua anggota.

Penyelesaian masalah ketahanan pangan dan peningkatan produktifitas pertanian pada dasarnya tidak bisa secara sederhana diselesaikan dengan melakukan liberalisasi perdagangan terlebih lagi ketika mekanisme internasional lebih memihak kepentingan negara-negara maju dan meninggalkan negara-negara miskin dan berkembang. Masalah inilah yang terjadi di Indonesia dimana liberalisasi sektor pertanian ternyata justru menimbulkan ketergantungan pada impor produk pertanian, dan hal ini artinya menjauhkan Indonesia dari pencapaian ketahanan pangan.

Keputusan pemerintah untuk melakukan liberalisasi sektor pertanian didasarkan pada kenyataan menurunnya pendapatan negara di sektor minyak pada awal tahun 1980-an. Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah mulai memacu pertumbuhan sektor non-minyak, dan salah satunya adalah meliberalisasikan sektor pertanian yang mencapai puncaknya tahun 1998 pada saat pemerintah Indonesia diwajibkan meliberalisasikan pasar produk pertanian dan mengurangi subsidi produk pertanian di bawah ketentuan IMF.³

Liberalisasi sektor pertanian ini ternyata mengakibatkan peningkatan impor pangan yang signifikan. Ketergantungan terhadap impor pangan dan menurunnya konsumsi produk lokal, dan dihapuskannya subsidi untuk beberapa komoditas menyebabkan penurunan pendapatan petani dalam negeri yang berujung dengan aksi protes menentang liberalisasi perdagangan yang dilakukan pemerintah. Kondisi tersebut menegaskan bahwa secara empirik, perdagangan internasional di bawah payung perjanjian WTO telah merugikan banyak negara berkembang termasuk Indonesia. Namun ironisnya pemerintah Indonesia tetap menjalankan kebijakan liberalisasi perdagangan tersebut.

Pembahasan

Latar Belakang Liberalisasi Pertanian di Indonesia

Secara *de jure* pemerintah Indonesia telah meratifikasi Perjanjian Bidang Pertanian dalam WTO (atau yang lazim disebut dengan AoA-WTO) melalui UU No. 7 Tahun 1994. Dengan ratifikasi tersebut berarti Indonesia telah mengikatkan diri dalam komitmen liberalisasi perdagangan internasional. Aturan-aturan hukum perdagangan internasional

³ Hal Hill. 2000. *The Indonesian Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

al dalam kerangka WTO diterapkan terhadap anggota-anggotanya. Dalam pasal XVI Perjanjian Pembentukan WTO menyatakan bahwa: *each member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations as provided in the annexed agreement*. Ketentuan pasal tersebut menjadi indikator bagaimana WTO mewajibkan negara-negara anggotanya untuk menyesuaikan aturan-aturan atau hukum perdagangannya dengan aturan-aturan yang termuat dalam *Annex* perjanjian WTO. Ketentuan tersebut diatas membahas mengenai keterikatan Indonesia dan berdampak pada aturan-aturan kebijakan pangan Indonesia.

Pada awalnya memang pembentukan WTO diintensikan untuk mewujudkan suatu sistem perdagangan yang bebas dan adil dalam kerangka kerjasama multilateral. Termasuk di dalam kerangka tersebut terdapat persetujuan bidang pertanian yang bertujuan untuk melakukan reformasi (liberalisasi) perdagangan dalam sektor pertanian dan membuat kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi pasar, adil dan lebih dapat diprediksi. Terdapat sejumlah alasan ekonomi mengapa produk pertanian dimasukkan dalam reformasi perdagangan WTO. *Pertama*, alasan keunggulan komparatif. Di pasar dunia telah terjadi distorsi yang cukup tinggi dan tingkat inefisiensi yang besar. Akibatnya, negara yang tidak punya keunggulan komparatif atas suatu produk tidak dapat mengekspor dan tidak mampu bersaing, bahkan di pasar domestiknya sekalipun. Sebaliknya, suatu negara yang tidak punya keunggulan komparatif, namun menerapkan berbagai jenis subsidi, dapat mengekspor dan tidak kesulitan dalam berproduksi. *Kedua*, tidak stabilnya harga produk pertanian di pasar dunia. Harga produk pertanian di masing-masing negara tidak terkait dengan harga di pasar dunia. Kalau hal itu dibuka, maka instabilitas tersebut dapat direndah, karena pasokan di pasar dunia cukup banyak, kecuali sejumlah kecil produk seperti beras. *Ketiga*, pengaruh rendah dan surplus produksi tidak bisa dieksport. Proteksi tersebut hanya menguntungkan sedikit orang, terutama konsumen perkotaan. Padahal jumlah penduduk pedesaan di negara berkembang lebih dominan dibandingkan dengan penduduk perkotaan.

Sebagai anggota WTO, Indonesia mengimplementasikan komitmennya terhadap organisasi ini sejak tahun 1995 dengan melakukan liberalisasi dan reformasi di bidang pertanian. Bahkan setelah terjadi krisis tahun 1998, pemerintah Indonesia mengambil langkah besar dan radikal dalam reformasi pertanian sesuai dengan ketentuan IMF. Beberapa kebijakan yang dilakukan antara lain: (1) mengurangi monopoli impor BULOG atas gandum, tepung gandum, gula, kedelai, bawang

putih dan beras; (2) menghapuskan tingkat tarif untuk semua makanan maksimal 5% dan menghapus peraturan tentang muatan lokal; (3) menghapuskan tata perdagangan dan pemasaran restriktif untuk sejumlah komoditi termasuk persyaratan muatan lokal, dan (4) mengatur perdagangan produk pertanian antar wilayah termasuk cengkeh, jeruk dan ternak. Hal ini diharapkan bahwa pelaksanaan konsisten dalam reformasi ini akan memperbaiki kepercayaan investor dan meningkatkan investasi yang lebih efisien dan produktif.⁴

Liberalisasi Sektor Pertanian di Indonesia

Arah kebijakan pembangunan dan ekonomi Indonesia sering kali dipengaruhi oleh pengaruh dari luar seperti fluktuasi harga minyak dunia. Setelah satu periode pertumbuhan signifikan karena melambungnya harga minyak dunia pada tahun 1971-74 dan 1978-80 yang menguntungkan Indonesia sebagai eksportir minyak, awal 1980-an terjadi penurunan GDP ketika harga minyak turun. Berikutnya hingga tahun 1990-an kebijakan ekonomi Indonesia ditandai dengan periode liberalisasi dan pemulihan yang bertumpu pada sektor non-migas, salah satunya adalah sektor pertanian. Pertengahan tahun 1980-an hingga 1990-an akhir, pemerintah Indonesia menjalankan serangkaian kebijakan dalam negeri dan perdagangan yang mencerminkan kombinasi dari kebijakan unilateral, komitmen terhadap WTO dan kesepakatan pemerintah dengan IMF setelah Indonesia dilanda krisis finansial. Proses liberalisasi sektor pertanian di Indonesia dapat dilihat dari perubahan-perubahan kebijakan yang diambil oleh pemerintah Indonesia sejak tahun pertengahan tahun 1980-an hingga 2000-an.

1. Kebijakan Domestik

Seperti halnya negara-negara berkembang lainnya, fokus kebijakan pertanian Indonesia 1980-an dan awal 1990-an adalah ketahanan pangan, dengan swa sewabada pangan untuk produk-produk tertentu terutama beras. Pemerintah Indonesia melakukan intervensi pasar dan memberi insentif melalui pemberian subsidi, investasi untuk irigasi dan mendorong aktivitas pasar beras untuk mendukung produksi pertanian terutama untuk produk-produk unggulan. Sampai dengan 1998, kebijakan Bimbingan Massal dijalankan dengan tujuan mengintegrasikan petani-petani kecil dalam produksi skala besar dan nasional.⁵

4 Erwidodo and Prajogo Utomo Hadi. 1999. *Effect on Trade Liberalization on Selected Food Crops in Indonesia*. Terdapat di www.uncapsa.org/publication/cg38.pdf.

5 Marcelle Thomas & David Orden. 2004. "Agriculture Policies in Indonesia: Producer Sup-

Dalam periode ini, reformasi yang dilakukan di bidang pertanian adalah mengurangi dan menghapuskan subsidi. Subsidi pestisida dihapuskan tahun 1989, dan secara keseluruhan subsidi pupuk dihapuskan pada Desember 1998, meskipun tahun 2003, subsidi pupuk diberlakukan kembali.

Di bawah kesepakatan dengan IMF, Indonesia setuju melakukan reformasi struktural termasuk merestrukturisasi atau memprivatisasi beberapa perusahaan kunci negara. tahun 1998, pemerintah Indonesia mengakhiri monopoli Badan Urusan Logistik (BULOG) untuk perdagangan komoditas pertanian dan menggantinya dengan stabilisasi harga beras melalui intervensi pasar dengan program distribusi beras untuk keluarga miskin, yang disebut OPK Beras.⁶

2. Rejim Kebijakan Perdagangan

Perdagangan pertanian di Indonesia diatur oleh tarif, lisensi impor, pajak dan larangan ekspor, dan kuota ekspor. Untuk mendukung industri dalam negeri, pajak ekspor dikenakan untuk produk primer sehingga mendorong sektor pengolahan produk. Bahkan, produk pertanian olahan dikenai hambatan impor (Bautista, et.all., 1997). beberapa reformasi yang dilakukan pertengahan 1980-an mengurangi tingkat tarif, mengurangi tingkat tarif tertinggi, dan meningkatkan sejumlah barang yang diimpor dengan tingkat tarif rendah. meskipun reformasi dilakukan, 54% produk pertanian Indonesia masih dalam kategori “Restricted Goods List”. Monopoli impor untuk hampir keseluruhan komoditi ini berada di bawah kontrol BULOG dan badan usaha milik negara lainnya (Bautista, et.all., 1997). Tiga kategori komoditi yang dikenai kontrol ekspor: beberapa produk dilarang, dikontrol oleh Departemen Perdagangan atau dihambat melalui lisensi ekspor. produk-produk tersebut antara lain beras, tepung kedelai dan minyak sayuran.⁷

Meskipun kebanyakan produk pertanian diliberalkan dalam reformasi perdagangan tahun 1985, reformasi perdagangan tahun 1991 mengurangi saham produk pertanian dengan hambatan lisensi impor hingga 30%. Meskipun demikian, beras, kedelai dan gula terus diatur. (Bautista, et.all., 1997). WTO AoA tahun 1995 sebenarnya tidak terlalu menghambat kebijakan perdagangan Indonesia karena Indonesia memiliki

port Estimates 1985-2003” dalam *MITD Discussion Paper No. 78*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.

- 6 A.Dale & G.Fane. 2002. “Anti Poverty Programs in Indonesia”. *Bulletin of Indonesia Economic Studies*. Vol 38(3): 309-329.
- 7 RR. Piggot, et.al. 1993. *Food Price Policy in Indonesia*. ACIAR Monograph Series 22. Canberra: Australia Center for International Agriculture Research.

komitmen terhadap jadwal pengurangan tarif sektor pertanian sebanyak 13,2 % yang jauh berada di bawah pengurangan tarif rata-rata yang diwajibkan yaitu 47.7%.⁸

Kesepakatan dengan IMF memaksa Indonesia untuk mengurangi tarifnya di sektor pertanian, dimana semua tarif makanan dikurangi 5% dan tarif non-makanan maksimum 10% menjelang 2003. Atas dasar ini, rata-rata tarif impor untuk pertanian adalah 8.3% di tahun 2002. akhir tahun 1998, Indonesia setuju meliberalkan perdagangan beras dan menghapuskan monopoli BULOG. Tetapi dengan berakhirnya program IMF tahun 2003, kecenderungan ke arah proteksionis dan aturan-aturan interventionis dalam perdagangan pertanian muncul kembali.⁹ Tarif impor dan lisensi impor khusus tetap dijalankan untuk produk beras dan gula.

Reformasi perdagangan tahun 1990-an untuk mengurangi kontrol ekspor yang secara intensif sudah digunakan dalam periode sebelumnya. Sesuai dengan Kesepakatan IMF tahun 1998, Indonesia setuju untuk mengurangi hambatan ekspor tetapi tetap mempertahankan pajak ekspor untuk minyak kelapa, minyak sawit, dan produk derivatif, kayu dan rotan. Indonesia juga terus mengatur komoditi ekspor tertentu (kopi, karet, kayu lapis, dan kayu jati) dengan mengkombinasikan VER dan kesepakatan manajemen suplai dengan tujuan mengurangi kelebihan suplai dunia dan mengakibatkan harga turun. Kuota ekspor voluntir komoditi kopi dihentikan tahun 2002 sementara untuk komoditi karet tetap berlajut sampai pertengahan tahun 2002.

Sejak tahun 2002, Indonesia bersama lima anggota ASEAN mengimplementasikan tahap akhir *ASEAN Free Trade Area* (AFTA). Indonesia mengurangi semua hambatan tarif untuk semua produk. Meskipun terjadi kemajuan dalam liberalisasi di kawasan ASEAN, Indonesia tetap mempertahankan beras dan gula dalam daftar sensitif, yang dikeluarkan dari daftar pengurangan tarif.¹⁰

3. Komitmen terhadap AoA-WTO

(a) Akses Pasar

Akses Pasar adalah konsep paling mendasar dalam perdagangan internasional. Pilar ini ditujukan untuk menciptakan situasi perdagangan tanpa hambatan sehingga setiap komoditi dapat memiliki kesempatan

8 Loc.Cit. Magiera. 2000.

9 Eric J. Wailes. 2003. *Implications of The WTO Doha Round for the Rice Sektor*. FAO Rice Conference. Rome, Italy, 12-13 ebruary 2004. Terdapat di www.fao.org/rice2004/en/pdf/wailef.pdf.

10 Loc.Cit. Thomas & Orden. 2004: 11.

bersaing yang sama di semua negara anggota WTO. Sebelum perundungan Uruguay banyak produk pertanian impor dikenai berbagai hambatan perdagangan seperti aturan kuota dan berbagai hambatan non-tarif, maka saat ini semua digantikan dengan aturan tarif yang hampir sama dengan perhitungan proteksi. Pengenaan tarif kuota dapat sangat rendah bila produk-produk impor yang masuk jumlahnya kurang dari jumlah kuota sedangkan tarif kuota dapat menjadi tinggi bila jumlah produk di luar batas kuota.

Pada tahun 1995, Persetujuan Bidang Pertanian telah menetapkan pengurangan tarif sebesar rata-rata 36% bagi negara maju, dengan tingkat minimum per mata tarif 15% selama 6 tahun. Sedangkan untuk negara-negara berkembang, ditetapkan pengurangan tarif sebesar 24% dengan jumlah pengurangan minimum sebesar 10% yang harus dicapai dalam waktu 10 tahun. Sedangkan negara kurang berkembang dikecualikan untuk melaksanakan komitmen penurunan tarif tersebut.

Seluruh garis tarif pertanian dikenakan tingkat tarif yang ditentukan dan tingkat tarif ini menurun tahun 2004. Rata-rata tarif yang sudah dijalankan berkurang dari tahun 1998-2002, tetapi lebih untuk produk industri bukan pertanian. WTO memperhitungkan rata-rata tarif yang diberlakukan untuk sektor pertanian menjadi 4% di tahun 2002 turun dari 4.2% tahun 1998. Kesenjangan yang besar antara tarif yang dijalankan dan batas tarifnya yang tinggi menyebabkan Indonesia bisa memiliki fleksibilitas dalam negosiasi perdagangan yang lebih terbuka dengan negara lain sebagai ganti pengurangan ikatan-ikatan tarifnya.¹¹ Peraturan tentang sanitari dan pitosanitary (SPS) dan peraturan kualitas makanan menyebabkan dilakukannya hambatan impor terutama untuk hewan dan produk hewan dan jenis makanan lainnya yang membutuhkan sertifikat halal.

11 Loc.Cit. Magiera. 2003.

Tabel 1. Tingkat batas Tarif untuk Beberapa Komoditi (1994 dan 2004)

Komoditi	1994 (%)	2004 (%)
Cengkeh	75	60
Produk Susu	50-238	40-210
Produk Kedelai	45	40
Bawang Putih	60	40-50
Gandum	30	27
Tepung Gandum	30	27
Beras	180	160
Gula	110	95
Kedelai	30	27
Minuman Beralkohol	170	150

Sumber: Magiera, 2003.

(b) Dukungan Domestik

Dukungan domestik adalah berbagai bentuk subsidi atau dukungan (*support or assistance*) atau subsidi terhadap petani produsten. Dukungan domestik ini diusahakan secara perlahan dihilangkan. Kalaupun dukungan domestik tetap ada, akan dicari yang kecil sekali pengaruhnya terhadap distorsi perdagangan dan produksi untuk masing-masing produk pertanian. Tujuan utamanya adalah untuk menciptakan kedisiplinan petani dan mengurangi dukungan terhadap petani.

Ada dua tipe Dukungan Domestik, yaitu kelompok *Green Box* dan kelompok *Amber Box*.⁸¹ Yang masuk dalam klasifikasi *Green Box* adalah jenis dukungan yang tidak terpengaruh, atau kalaupun berpengaruh, amat kecil pengaruhnya terhadap distorsi perdagangan, sehingga dukungan jenis ini tidak perlu dikurangi. Sebaliknya, *Amber Box* adalah semua dukungan yang digolongkan bisa mendistorsi perdagangan, sehingga harus dikurangi sesuai dengan komitmen (*reduction commitments*). Misalnya, berbagai bentuk subsidi harga input atau harga output, diantara yang masuk dalam *Amber Box*, yaitu bantuan yang digolongkan ke *Blue Box* dikecualikan pengurangannya.

Pemerintah Indonesia menjelaskan bahwa WTO memberikan dukungan pada beragam program pengembangan di bawah ketentuan *green box measure*, yang dikecualikan dalam komitmen pengurangan subsidi. Yang termasuk dalam program-proram tersebut adalah jasa umum, *public stockholding* untuk ketahanan pangan, bantuan pangan

dalam negeri, pembayaran untuk bencana. Aturan-aturan yang diklasifikasi dalam ketentuan “jasa umum” menghabiskan lebih dari setengah pengeluaran total dalam *green box measures*.

Setelah terjadi krisis, program kedua terbesar, yang mendekati sepertiga total dukungan di tahun 2000 adalah bantuan pangan domestik. *Public stockholding* untuk ketahanan pangan meningkat selama 1998 dan 1999, tetapi selama krisis mengalami penurunan hingga tahun 2000. Aturan-aturan tersebut termasuk cadangan penyanga untuk memenuhi permintaan minimum dan cadangan operasional untuk alokasi kelompok anggaran (distribusi beras untuk personel militer dan pelayan publik) dan stabilisasi harga.

Komposisi pengeluaran jasa umum berubah di tahun 2000. Total pengeluaran mengalami penurunan hingga 40%, karena pengurangan pengeluaran di program pengembangan produk perkebunan. Pengeluaran untuk penelitian pertanian juga menurun 40%, tetapi pengeluaran untuk program pengembangan peternakan dan agribisnis meningkat dua hingga tiga kali lipat.

Meskipun pemerintah Indonesia mengatur harga untuk beras dan gula, pemerintah kekurangan sumber untuk mendukung harga domestik di tingkat yang diatur. Indonesia tidak mengikuti aturan jumlah dukungan untuk pertanian (*aggregate measure of support / AMS*) untuk sektor pertanian, sehingga komoditas yang termasuk dalam standar khusus *deminimis*, yaitu 10% nilai produksi untuk negara berkembang yang dikenakan untuk setiap produk.¹²

(c) Subsidi Ekspor

Subsidi ekspor adalah bantuan pemerintah suatu negara yang diberikan kepada eksportir atau produsen yang melaksanakan ekspor produk tertentu. Dengan bantuan itu, para eksportir atau produsen penerima subsidi akan lebih mampu bersaing dalam merebut pasar ekspor.

Komitmen yang dilakukan dalam *Export Subsidy* dimaksudkan untuk mendisiplinkan kebijakan dan tindakan pemerintah yang menyalurkan bantuan terhadap ekspor dalam bentuk subsidi ekspor. Pengurangan subsidi ekspor dilaksanakan pada target volume komoditas yang dieksport maupun dalam bentuk nilai (*budgetary*). Pengurangan subsidi ekspor bertujuan untuk mengurangi distorsi di pasar internasional, karena kebijakan subsidi ekspor dianggap dapat memancing persaingan yang tidak sehat antara negara pemberi subsidi dan negara pengimpor. Sejauh ini, sejumlah negara memang telah menyediakan dana subsidi

12 *Ibid.* Magiera. 2003.

ekspor. Dan biasanya, langkah ini dilakukan untuk menciptakan, memperluas, dan mempertahankan pasar ekspor yang tersebar di pelbagai negara. Subsidi ekspor untuk komoditas pertanian primer dibatasi sesuai dengan disiplin yang telah ditetapkan.

Dalam ketentuan Persetujuan Bidang Pertanian tahun 1995, negara-negara maju diharuskan mengurangi subsidi ekspor sebesar 36 % dari total budget (*budgetary outlays*) dan penurunan volume sebesar 21 % dalam kurun waktu 6 tahun. Untuk negara berkembang masing-masing sebesar 24 persen dan 14 % dalam kurun waktu 10 tahun dengan tahun 1986-1990. Oleh karena itu terdapat 4 ketentuan yang berlaku dalam pengurangan subsidi ekspor: 1. Subsidi ekspor untuk produk spesifik tertentu harus dikurangi sesuai dengan komitmen; 2. Setiap kelebihan pengeluaran pemerintah untuk keperluan itu harus dibatasi sesuai dengan yang telah disepakati; 3. Subsidi ekspor untuk Negara berkembang dianggap konsisten dengan *special and differential treatment* (SDT); 4. Subsidi ekspor selain dari yang harus dikurangi itu, bila dilakukan maka harus diberitahukan terlebih dahulu. Karenanya, menurut ketentuan WTO hampir semua jenis subsidi ekspor komoditas pertanian sebenarnya dilarang.

Indonesia juga telah menunjukkan komitmennya dengan mulai menerapkan pilar-pilar yang saling terkait dalam kebijakan pertanian nasionalnya, akan tetapi hanya satu pilar yang tidak dilaksanakan Indonesia, yakni subsidi ekspor akibat Indonesia tidak melakukan ekspor, khususnya untuk komoditi pangan. Meski demikian, ketika Indonesia masih swasembada pangan pada tahun 1986-1990, Indonesia juga mencatatkan komitmennya untuk melakukan subsidi ekspor untuk komoditi beras. Pada periode itu, Indonesia melakukan ekspor beras bersubsidi rata-rata 299.750 ton dengan nilai subsidi pemerintah sebesar US\$ 28,248,230.¹³

Dalam kasus subsidi ekspor, pemerintah Indonesia memang memberikan subsidi ekspor untuk beras yang memungkinkan pemerintah mengatur surplus cadangan. Tetapi sejak implementasi WTO AoA, Indonesia tidak lagi melakukan subsidi ekspor beras.

Dampak Liberalisasi Bagi Sektor Pertanian di Indonesia

1. Peningkatkan Impor Produk Pertanian

Pada saat terjadi krisis finansial 1997/98, produksi pertanian Indonesia mengalami penurunan dan menempatkan Indonesia pada kondisi

13 Departemen Perindustrian dan Perdagangan. 2001.

krisis pangan. Krisis ini berdampak luas terhadap sektor pertanian di Indonesia karena penurunan produk pertanian yang dianggap sensitif dan berhubungan langsung dengan ketahanan pangan, seperti beras. Pada saat terjadinya krisis, produksi beras menurun drastis karena pertumbuhan produksi yang lambat. Produksi beras menurun 4,1% dari 51 juta ton tahun 1996 menjadi 49 juta ton tahun 1997. Menurut Biro Pusat Statistik, produksi beras tahun 1998 menurun 6,5% menjadi total 46,3 juta ton. Situasi yang sama terjadi di produk pertanian yang lain, dan yang terparah adalah kedelai. Produk kedelai menurun terus menerus dari 1,7 juta ton tahun 1995 menjadi 1,5 ton juta tahun 1996 dan menjadi 1,4 juta ton tahun 1997.¹⁴

Penurunan suplai produk dalam negeri ini diimbangi dengan peningkatan impor bahan pangan. Impor beras, kedelai dan gula, khususnya, meningkat tajam untuk mengimbangi rendahnya produksi dalam negeri untuk produk-produk tersebut. Impor gandum yang dilakukan pun dilakukan untuk memenuhi tuntutan kebutuhan dalam program ketahanan pangan dan sosial. Penurunan produksi beras tahun 1997 diimbangi dengan impor beras 3,6 juta ton dan 4,3 juta ton impor gandum.¹⁵

Meskipun tujuan kebijakan impor adalah mengimbangi penurunan produksi dalam negari, kebijakan pemerintah ini menjadi isu kontroversial. Beberapa pendapat menjelaskan bahwa sebelum subsidi dihapuskan, pemerintah Indonesia seharusnya mengamankan sistem pembebasan pangan yang efektif agar bisa mengamankan produk-produk pangan yang tidak aman atau terancam. Ketika subsidi pupuk dihapuskan, reaksi negatif berupa protes-protes dari masyarakat petani bermunculan, karena meskipun ketersediaan pupuk di pasar cukup banyak, harga yang terlalu tinggi tidak bisa dicapai oleh para petani.

2. Penurunan Kesejahteraan Masyarakat Petani

Serupa dengan masalah yang terjadi di negara-negara berkembang lainnya, di Indonesia, liberalisasi perdagangan dalam kerangka WTO berdampak negatif tidak hanya pada produksi pertanian domestik, harga dan lapangan pekerjaan, tetapi juga pendapatan petani. Sejak liberalisasi terjadi, petani Indonesia, termasuk petani unggas, beras dan jagung, dipengaruhi oleh impor produk-produk peranian yang harganya murah. Kondisi terparah dialami petani-petani kecil yang memiliki lahan kurang dari setengah hektar. Berkurangnya pendapatan petani ini

¹⁴ Loc.Cit. Erwidodo & Hadi. 1999.

¹⁵ Ibid. Erwidodo & Hadi. 1999.

diperparah lagi dengan hilangnya insentif-insentif, terutama subsidi pupuk dan bibit tanaman, dari pemerintah untuk berproduksi, dan petani-petani kecil dipaksa untuk menghadapi pasar global yang kompetitif.

Kesejahteraan petani yang relatif rendah dan menurun saat ini akan sangat menentukan prospek ketahanan pangan. Kesejahteraan tersebut ditentukan oleh berbagai faktor dan keterbatasan, diantaranya yang utama:¹⁶

- a. Sebagian petani miskin karena memang tidak memiliki faktor produktif apapun kecuali tenaga kerjanya (*they are poor because they are poor*);
- b. Luas lahan petani sempit dan mendapat tekanan untuk terus terkonservasi;
- c. Terbatasnya akses terhadap dukungan layanan pembiayaan;
- d. Tidak adanya atau terbatasnya akses terhadap informasi dan teknologi yang lebih baik;
- e. Infrastruktur produksi (air, listrik, jalan, telekomunikasi) yang tidak memadai;
- f. Struktur pasar yang tidak adil dan eksploratif akibat posisi rebut-tawar (*bargaining position*) yang sangat lemah; dan
- g. Ketidakmampuan, kelemahan, atau ketidaktahuan petani sendiri.

3. Masalah Ketahanan Pangan

Meskipun kebijakan impor produk pertanian dilakukan untuk mengatasinya kekurangan suplai produk di pasar domestik, kebijakan ini membulatkan ketergantungan terhadap produk asing dan hal ini menunjukkan rentannya ketahanan pangan Indonesia.

Implikasi *Agreement on Agriculture* yang terjadi di bidang pertanian rakyat di Indonesia adalah:¹⁷

- a. Ongkos produksi dari sisi petani akan meningkat, sementara harga produk tidak dapat ditingkatkan karena bersaing dengan produk impor yang berupa dumping. Hal ini disebabkan karena adanya ketentuan pengurangan subsidi domestik, dimana pemerintah diharuskan mengurangi bahkan menghapuskan subsidi yang diberikan kepada petani. Artinya petani harus memenuhi semua ongkos produksi mulai dari memperoleh benih, pembibitan, bahkan pemupukan. Sementara itu petani di negara-negara maju masih mendapa-

¹⁶ Akbar Putra Kurnia. 2010. *Tinjauan Yuridis Agreement on Agriculture Dalam WTO terhadap Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia*. Fakultas Hukum. Universitas Indonesia. H.79.

¹⁷ Beddu Amang dan M. Husein Sawit. 2001. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional. Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi*. Jakarta: Bintang Aksara.H.5

tkan subsidi dari pemerintahnya karena pengurangan subsidi yang ditentukan di dalam *Agreement on Agriculture* merupakan jumlah yang kecil apabila dibandingkan dengan jumlah keseluruhan subsidi pertanian di negara-negara tersebut. Dengan demikian harga produk pertanian negara-negara maju relatif lebih murah dibandingkan dengan produk pertanian Indonesia, sehingga masyarakat cenderung menggunakan produk impor daripada produk dalam negeri. Hal ini menyebabkan kerugian besar bagi pihak petani di Indonesia.

- b. Meningkatnya harga produksi dan menurunnya harga jual akan menggusur petani kecil Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, peningkatan harga produksi menimbulkan kerugian besar bagi petani di Indonesia yang menyebabkan petani tidak mampu lagi untuk melakukan kegiatan pertanian dan memproduksi produk pangan, sehingga mereka meninggalkan lapangan pertanian dan menjadi pengangguran. Hanya bentuk *corporate farming* yang akan bertahan hidup.
- c. Terpuruknya program pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan di pedesaan dan melaksanakan pembangunan pedesaan. Keterpasaan petani untuk meninggalkan lapangan pertanian dan menjadi pengangguran pada akhirnya menyebabkan meningkatnya angka kemiskinan di pedesaan. Hal ini mementahkan kembali program pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan di pedesaan dan melaksanakan pembangunan pedesaan, karena keduanya bertumpu pada kegiatan ekonomi di bidang pertanian.

Ketiga implikasi *Agreement on Agriculture* tersebut pada akhirnya bermuara pada ketahanan pangan di Indonesia, karena upaya penyediaan pangan dilakukan dengan mengembangkan sistem produksi pangan yang berbasis pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal, mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan, mengembangkan teknologi produksi pangan, mengembangkan sarana dan prasarana produksi pangan dan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif. Dengan beralihnya petani ke lapangan perkerjaan lain atau bahkan menjadi pengangguran artinya penyediaan pangan tidak dapat dipenuhi, karena tidak berjalannya penggarapan lahan-lahan produktif yang seharusnya memproduksi produk pangan.

Apabila dicermati, hubungan antara ketahanan pangan dan ketentuan yang terdapat di dalam *Agreement on Agriculture*, maka ketentuan *Agreement on Agriculture* mengenai pengurangan subsidi

domestik secara langsung mempengaruhi ketersediaan pangan yang secara *notabene* merupakan salah satu penopang ketahanan pangan bagi Indonesia. Ketersediaan pangan tersebut terganggu karena petani di Indonesia yang sebagian besar merupakan petani kecil/pertanian rakyat sangat bergantung pada subsidi yang diberikan oleh pemerintah.

Simpulan

Keterikatan dengan rezim AoA-WTO menyebabkan perdagangan komoditas pertanian yang merupakan komoditas sensitif dalam pertumbuhan ekonomi di Indonesia harus diliberalisasikan, yang artinya hambatan perdagangan tarif dan non-tarif, dan insentif-insentif pertanian harus dihapuskan. Harapan untuk mendapatkan keuntungan dari ekonomi perdagangan internasional melalui mekanisme keuntungan komparatif tidak sepenuhnya tercapai. Yang terjadi justru sebaliknya. Keinginan untuk mengamankan suplai barang di dalam negeri dengan meningkatkan impor produk-produk tertentu justru berdampak negatif dengan meningkatnya ketergantungan terhadap produk asing. Kesejahteraan petani juga menjadi isu berikutnya yang harus diperhatikan. Murahnya harga produk asing di pasar dalam negeri telah menggerus pendapatan petani-petani dalam negeri, terutama petani kecil, yang harus berjuang menghadapi kompetisi global di pasar domestik tanpa perlindungan dari pemerintah. Kondisi yang demikian tentunya semakin menjauhkan Indonesia dari keberhasilan program ketahanan pangan yang seharusnya menjadi prioritas dalam liberalisasi perdagangan dan reformasi sektor pertanian.

Daftar Pustaka

- Amang, Beddu, dan M. Husein Sawit. 2001. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional. Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi*. Jakarta: Bintang Aksara.
- Daly, A., and G. Fane. 2002. "Anti-poverty programs in Indonesia". *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, Vol 38 (3): 309-329.
- Erwidodo dan Prajogo Utomo Hadi. 1999. *Effect on Trade Liberalization on Selected Food Crops in Indonesia*. Terdapat di www.uncapsa.org/publication/cg38.pdf.
- Hill, Hal. 2000. *The Indonesian Economy*. Cambridge, UK: Cambridge the University Press.

- Kurnia, Akbar Putra. 2010. *Tinjauan Yuridis Agreement on Agriculture Dalam WTO Terhadap Kebijakan Ketahanan Pangan Indonesia*. Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.
- Magiera, S.L. 2003. Indonesia. In *WTO Agreement on Agriculture: The Implementation Experience. Developing Country Case Studies. FAO, Commodities and Trade Division*. Rome: Food and Agriculture Organization of United Nations.
- Piggot, R.R. et.al. 1993. *Food price policy in Indonesia*. ACIAR Monograph Series 22. Canberra, Australia: Australia Center for International Agriculture Research.
- Thomas, Marcelle & David Orden. 2004, “Agriculture Policies in Indonesia: Producer Support Estimates 1985-2003” dalam *MITD Discussion Paper No. 78*. Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Wailes, Eric J. 2003. *Implications of The WTO Doha Round for the Rice Sektor*. FAO Rice Conference. Rome, Italy, 12-13 ebruary 2004. Terdapat di www.fao.org/rice2004/en/pdf/wailef.pdf.