

Dampak Penerapan *Agreement on Agriculture* terhadap Ketahanan Pangan Indonesia: Kasus Kedelai Impor¹

Ridha Amaliyah

*Alumnus Program Studi S1 Ilmu Hubungan Internasional
Universitas Airlangga
(E-mail: ridha_1709@yahoo.com)*

ABSTRACT

This article is an effort to explain the impact of WTO Agreement on Agriculture (AoA) implementation toward Indonesia's food security, by looking at imported soybean case. The concept of neo-liberalism and food security can be used as theoretical frameworks. Based on AoA, all member countries should gradually reduced and eliminated any kind of protection, subsidy, and all non-tariff barriers. As the consequence, domestic market has to deals with liberal global market. Nevertheless, most of developed countries actually still protect their farmers, through provision of farming subsidy and market support. Unlike developed countries, Indonesia has no ability to significantly provide domestic support to its farmers.

Keywords: *agreement on agriculture, trade liberalization, food security, imported soybeans*

Laporan *Food and Agriculture Organization* (FAO) menyatakan bahwa selama 30 tahun terakhir telah terjadi kemajuan luar biasa dalam hal kemampuan dunia menyediakan pangan bagi seluruh umat manusia, tetapi secara absolut tingkat kekurangan pangan tetap tinggi (Kusumajati et al. 2004, 47). Di sisi lain, dalam laporan FAO yang lain menyebutkan bahwa diperkirakan terdapat 840 juta orang kekurangan gizi di tahun 1998-2000. Dari jumlah tersebut, 11 juta orang berada di negara maju, 30 juta orang di negara ekonomi transisi, dan sisanya, 799 juta

¹ Artikel ini merupakan ringkasan skripsi penulis pada Program Studi S1 Ilmu Hubungan Internasional Universitas Airlangga.

orang, berada di negara berkembang (FAO 2002). Kenyataan ini seperti dua sisi mata uang. Di satu sisi, volume produksi mencukupi kebutuhan, tetapi di sisi lain ternyata tingkat kekurangan pangan tetap tinggi. Menurut Bustanul Arifin (2007, 161), masalah pangan tidak lagi soal ketersediaan pangan semata, tetapi menjadi lebih kompleks karena berkaitan erat dengan liberalisasi perdagangan. Pilihan kebijakan perdagangan domestik suatu negara pun pada akhirnya juga dipengaruhi oleh pasar internasional.

Penciptaan sistem liberalisasi perdagangan ditandai dengan lahirnya suatu perjanjian internasional perdagangan yang dikenal dengan *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) tahun 1994. GATT yang juga merupakan forum negosiasi perdagangan antarpemerintah, dibangun di atas asumsi bahwa sistem dagang yang terbuka lebih efisien dibanding sistem yang proteksionis serta keyakinan bahwa persaingan bebas akan menguntungkan bagi negara yang menerapkan prinsip-prinsip efektivitas dan efisiensi. Sejak 1995, GATT berubah menjadi *World Trade Organization* (WTO). Bila GATT hanya mengatur perdagangan barang saja, maka peraturan WTO meliputi tiga bidang, yaitu perdagangan barang (termasuk pertanian), perdagangan jasa, dan hak cipta terkait perdagangan.

Dalam bidang pertanian, kerjasama multilateral diwujudkan oleh WTO dalam bentuk perjanjian pertanian, *Agreement on Agriculture* (AoA). Tujuannya adalah reformasi kebijakan perdagangan di bidang pertanian, dalam rangka menciptakan suatu sistem perdagangan pertanian yang adil dan berorientasi pasar. Program reformasi ini berisi komitmen-komitmen spesifik untuk mengurangi subsidi domestik, subsidi ekspor dan meningkatkan akses pasar melalui penciptaan peraturan dan disiplin yang kuat dan efektif (Departemen Pertanian 2004, 7). Salah satu komoditas pangan strategis yang diatur dalam AoA adalah kedelai.

Kenaikan harga kedelai menjadi berita yang mengejutkan bagi masyarakat Indonesia pada umumnya. Harga kedelai yang pada awal Januari 2007 hanya sebesar Rp 3.450 per kilogram, terus merangkak naik hingga pada awal Januari 2008, harga kedelai menembus Rp7.500 per kilogram atau naik sebesar 110 persen jika dibandingkan dengan periode yang sama di tahun sebelumnya (Seputar Indonesia.com, 19/01/08). Harga kedelai di pasar dalam negeri meningkat karena memang harga komoditas ini di pasar internasional juga meningkat kurang lebih sebesar 100 persen, dari US\$300 di awal tahun 2007 menjadi US\$600 di akhir tahun 2007 (Seputar Indonesia, 19 Januari 2008).

Kenaikan harga kedelai yang tak terkendali sebenarnya sudah diprediksi pakar pangan pada tahun 1990-an. Dari data FAO yang diambil dari Arifin (2007, 160) menyatakan bahwa produksi pangan, khususnya biji-bijian atau serelia dunia, diperkirakan akan turun sekitar 0,9 persen. Dalam studi yang lain, FAO

memaparkan kecenderungan perdagangan pangan internasional tahun 2015/2030 yang menunjukkan bahwa negara berkembang akan berubah dari *net exporter* menjadi *net importer* komoditas pangan (2005, cited in Khan and Bano 2007, 102). Departemen Pertanian (2008) melaporkan bahwa selama tahun 2000-2004, Indonesia telah mengimpor kedelai rata-rata 1,1 juta ton dan harus menguras devisa negara senilai US\$ 358 juta atau setara Rp. 3,58 triliun per tahun (1US\$ = Rp 10.000).

Melambungnya harga kedelai merupakan cerminan kondisi ketahanan pangan Indonesia sedang berada dalam krisis (Arifin 2008). Di Indonesia, sejarah membuktikan bahwa ketahanan pangan sangat erat kaitannya dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional (Suryana 2001, cited in Hardono et al. 2004, 75).

Tulisan ini memahami perjanjian AoA sebagai produk liberalisasi perdagangan yang berasal dari prinsip neoliberalisme. Ekonom neoliberalisme percaya bahwa pertumbuhan ekonomi hanya akan optimal jika dibiarkan berjalan tanpa campur tangan pemerintah (Wibowo et al. 2003, 59). Oleh karena itu, segala bentuk subsidi pemerintah kepada rakyat harus dihapuskan. Penulis percaya bahwa AoA merupakan pelaksanaan prinsip tersebut. Inti kesepakatan AoA berisi tiga pilar: (1) meningkatkan akses pasar melalui pengurangan hambatan-hambatan perdagangan pertanian berupa penurunan hambatan tarif² impor dan tarififikasi hambatan non-tarif; (2) pengurangan subsidi ekspor; (3) pengurangan bantuan kepada petani dalam negeri.

Penulis melihat bahwa, pada penerapannya, AoA di suatu negara akan bersinggungan dengan kondisi ketahanan pangan negara tersebut. Ketahanan pangan menunjukkan kemampuan sebuah negara untuk memenuhi kebutuhan pangannya³ (Khudori 2004, 203). Berdasar pembagian FAO (1996), konsep ketahanan pangan merujuk pada tiga aspek cakupannya. Pertama, aspek ketersediaan (*availability*). Kedua, keterjangkauan (*accessibility*) baik secara fisik maupun ekonomi. Ketiga, aspek stabilitas (*stability*). Ketiga aspek ini kemudian akan diserasikan dengan konsep milik Amartya Sen yang mengungkapkan adanya hak atas pangan (*food entitlements*) bagi rakyat. Dalam operasionalisasinya, penulis menggunakan konsep kemandirian pangan yang sejalan dengan pendekatan *entitlement*. Kemandirian pangan merupakan salah satu dimensi ketahanan pangan yang digunakan oleh Departemen Pertanian (Saliem et al. 2004, 20).

Dengan menggunakan dua pemikiran di atas, penulis membagi secara sistematis tulisan ini menjadi tiga bagian. Bagian pertama mengulas tentang intisari perjanjian AoA dan penerapannya, baik di negara maju maupun negara berkembang. Konsep ketahanan pangan dan pilihan kebijakan yang bisa diambil,

termasuk konsep *food entitlements* akan dibahas di bagian kedua. Terakhir, penulis membahas dampak perjanjian AoA terhadap perkedelaaian Indonesia, lengkap dengan data sekunder yang tersedia.

Penerapan Berbeda *Agreement on Agriculture*

Akses Pasar

Mekanisme-mekanisme kunci dalam komitmen ini adalah membangun perdagangan dengan rezim tarif (*tariffication*), pengurangan tarif, dan pengikatan besarnya tarif masing-masing produk pertanian. Tarifikasi atau yang juga disebut *comprehensive tariffication* pada prinsipnya adalah mekanisme penarifan tanpa kecuali. Penarifan ini dilakukan dengan mengubah semua bentuk kebijakan non-tarif menjadi tarif yang senilai (*tariff ekivalen*). Artinya, proteksi di sektor pertanian sebenarnya masih diperbolehkan, asalkan proteksi tersebut dalam bentuk tarif, tanpa harus mengurangi tingkat proteksinya. Pengurangan tarif ditetapkan rata-rata sebesar 36 persen atau minimal 15 persen yang berlaku untuk setiap mata tarif dalam jangka waktu 6 tahun dan hanya berlaku bagi negara-negara maju. Untuk negara berkembang, penurunan tarifnya sebesar 24 persen atau minimal 10 persen untuk setiap mata tarif dalam jangka waktu 10 tahun. Sasaran penurunan tarif adalah hambatan non-tarif yang sudah diganti dengan tarif.

Proses tarifikasi memang diharapkan muncul sejak tarif tidak lagi melindungi dibanding hambatan non-tarif yang ada sebelum AoA. Tetapi, alih-alih membebaskan pasar dari hambatan yang ada, tarifikasi malah meningkatkan proteksi di UE, Jepang, dan AS dengan nilai yang signifikan (Khan and Bano 2007, 105). Dengan memiliki *tariff binding* yang tinggi, negara-negara maju bisa lebih fleksibel untuk mengubah-ubah tingkat tarif guna menstabilkan pasar domestik mereka tanpa melanggar aturan WTO. Akibatnya, mereka dapat memberlakukan tarif impor hingga 300 hingga 400 persen atas hasil pertanian dari negara-negara berkembang. Tarif impor gula di AS, misalnya, mencapai 244 persen dan kacang tanah 174 persen. Uni Eropa menetapkan tarif daging impor sebesar 213 persen dan gandum 168 persen. Jepang menetapkan tarif impor gandum sebesar 353 persen. Dengan penurunan hanya sebesar 36 persen dalam nilai nyata, maka tarif tersebut akan tetap tinggi dibanding tarif impor di negara-negara berkembang (Jhamtani 2005, 60).

Bantuan Domestik

Komitmen ini diwujudkan dalam bentuk kebijakan penurunan subsidi baik untuk produksi maupun dalam bentuk pengalihan/transfer dana kepada produsen. Isi

kesepakatan dalam AoA dirancang agar dukungan domestik diubah sedemikian rupa sehingga dapat dihilangkan, atau kalau pun ada maka pengaruhnya terhadap distorsi perdagangan dan produksi pertanian kecil sekali. Untuk mengakomodasi kepentingan negara-negara berkembang, tidak semua subsidi perlu dipotong. Mereka dapat diklasifikasikan dalam kategori khusus. Kategori tersebut dapat digolongkan dalam *Green Box*, *Blue Box*, dan *Amber Box*. *Green box* merupakan subsidi yang secara tidak langsung mendukung produk pertanian. Subsidi ini dianggap tidak terlalu mengacaukan pasar. *Blue box* merupakan subsidi yang berupa pembayaran langsung kepada petani untuk membatasi jumlah produksi. Selain itu, juga diperuntukkan bagi bantuan pemerintah yang bertujuan untuk mendorong sektor pertanian dan pembangunan pedesaan di negara berkembang. Sedangkan, *Amber box* adalah subsidi yang secara langsung dianggap mengacaukan perdagangan, tetapi boleh diberikan untuk sementara dengan syarat akan dihapuskan secara bertahap.

Di banyak negara maju, bantuan domestik diberikan pada tingkat yang signifikan di atas harga dunia. Bantuan ini sangat besar di sebagian besar negara maju, seperti Uni Eropa, AS, Jepang, dan Kanada. Pemerintah negara-negara OECD telah melanjutkan untuk memberikan bantuan dan proteksi yang cukup tinggi untuk pertanian (Khan and Bano 2007, 107). Besarnya bantuan ini diberikan melalui kebijakan yang sangat menimbulkan distorsi perdagangan, misalnya dua per tiga dari bantuan tersebut secara langsung menaikkan harga dan petani mendapatkannya dari produk yang mereka jual (OECD 2005). Padahal, dari jumlah penduduknya, petani di Eropa dan AS sangat sedikit, masing-masing kurang dari 2 persen dan 5 persen (Smith and Niemann 2007).

Berbeda dengan negara maju, negara berkembang tidak punya cukup dana untuk membiayai sektor pertaniannya dengan jumlah besar. Alih-alih memberikan bantuan pertanian, petani di beberapa negara berkembang malah dikenai pajak oleh pemerintah mereka (Windfuhr 2001 dalam Schalatek 2001, 23).

Subsidi Ekspor

Komitmen ini 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 diekspor maupun dalam bentuk nilai (*budgetary*). Pengurangan dalam bentuk nilai diberlakukan kewajiban penurunan sebesar 36 persen dan penurunan kuantitas volume sebesar 21 persen dari total ekspor dalam kurun waktu enam tahun dengan menggunakan tahun dasar periode 1980-1990 untuk negara maju. Kewajiban pengurangan nilai sebesar 24 persen dan kewajiban pengurangan volume sebesar 14 persen dalam jangka waktu sepuluh tahun untuk negara berkembang.

Dari 21 negara-anggota WTO yang mempunyai hak untuk menggunakan subsidi ekspor, ada 9 negara yang biasa menggunakannya. Dari negara-negara tersebut, Uni Eropa paling menonjol. Uni Eropa menguasai 90 persen nilai subsidi ekspor yang dicatat WTO selama 1995-2001. Setelah Uni Eropa, menyusul Swiss dengan 5,3 persen, Norwegia dan AS yang masing-masing sebesar 1,4 persen (Khan and Bano 2007, 109). Penggunaan subsidi ekspor telah menurun selama satu dekade lalu, dari 7,5 milyar dollar di tahun 1995 menjadi kurang dari 3 milyar dollar di tahun 2001. Dengan total sekitar 3 milyar dollar di tahun 2001, jumlah ini masih sangat kecil bila kita bandingkan dengan bantuan domestik yang mencapai 200 milyar di tahun yang sama (Khan and Bano 2007, 110).

Negara-negara maju mampu memberikan tiga perlindungan sekaligus kepada para petaninya. Sementara negara berkembang tidak mempunyai sumber dana yang cukup. Ironisnya, dalam keadaan tertatih-tatih melindungi petaninya, negara berkembang masih memperoleh tekanan yang kuat dalam forum perdagangan internasional untuk membuka pasar seluas-luasnya, terutama produk pangan dari negara-negara maju. Peran negara berkembang sebagai penghasil komoditas pertanian selama dua dekade terakhir telah tergantikan (Diaz-Bonilla 2003, 13). Hal yang sama juga diungkap FAO melalui hasil studinya tentang dampak perjanjian AoA. Kesimpulan penting mereka, antara lain (1) hanya sedikit negara berkembang yang bisa meningkatkan ekspor pertanian mereka; (2) banyak negara berkembang harus menyerahkan segala instrumen kebijakan pertanian mereka, dan petani diminta untuk bersiap menghadapi langsung produsen yang disubsidi dari Uni Eropa dan AS; (3) impor pangan di banyak wilayah di negara berkembang telah meningkat dan produksi pangan lokal mereka turun, dan (4) di beberapa negara berkembang, aspek-aspek kunci produksi pertanian telah dihancurkan karena mereka tidak bisa bersaing dengan pangan murah yang diimpor dari luar (Windfuhr 2001 dalam Schalatek 2001, 24).

Pilihan Kebijakan Ketahanan Pangan

Menurut Sawit (2001 dalam Hardono et al. 2004, 76), perdagangan pangan global ikut berkontribusi terhadap ketahanan pangan. Kontribusinya antara lain (1) mengisi kekurangan antara kebutuhan konsumsi dengan kemampuan produksi, (2) mengurangi gejala suplai pangan domestik, (3) meningkatkan pertumbuhan ekonomi, (4) penggunaan sumberdaya dunia menjadi lebih efisien karena pangan dihasilkan di daerah yang memiliki keunggulan komparatif, dan (5) memungkinkan produksi secara global di wilayah yang lebih ekonomis dengan sumberdayanya.

Namun demikian, disebutkan oleh Ohga (1999, dalam Hardono et al. 2004, 84), ketergantungan perdagangan pangan global juga mengandung resiko sebagai berikut: (1) pasok pangan domestik menjadi tidak menentu, (2) harga pangan di pasar dunia kurang stabil, tidak terkecuali pangan pokok seperti beras, (3) merusak pola pertukaran barang di pasar dunia, di mana harga produk pertanian yang diekspor rendah sedangkan harga pangan yang diimpor tinggi jika pengambilan keputusan tidak tepat.

Salah satu faktor untuk memahami kebijakan apa yang mungkin diambil pemerintah suatu negara menghadapi liberalisasi perdagangan adalah dengan mengetahui strategi yang digunakan dalam memperkuat ketahanan pangannya (FAO 2003). Dua pilihan kebijakan yang umum digunakan adalah *self-sufficiency* dan *self-reliance*. Kebijakan *self-sufficiency* merupakan serangkaian kebijakan di mana sumber pangan dicukupi dari produksi dalam negeri. Hal ini mengindikasikan adanya dukungan penuh dari pemerintah. Sedangkan *self-reliance* merupakan serangkaian kebijakan di mana sumber pangan ditentukan oleh pola perdagangan internasional dan untung-rugi di dalamnya. Kebijakan ini berasumsi bahwa negara harus bisa meningkatkan jumlah pangan yang dibutuhkan, misal dengan mengeksport produk yang mana keuntungannya dipakai untuk membayar pangan yang dibutuhkan (mengimpor).

Pilihan atas kebijakan di atas kemudian menciptakan kondisi yang khas dan menempatkan suatu negara dalam satu dari empat situasi berbeda (Morrissey 2002). Pertama, beberapa negara dengan produsen pertanian yang efektif akan menjadi eksportir pangan. Ketahanan pangan tidak akan menjadi masalah, tetapi mereka tetap menaruh perhatian terhadap akses pasar mereka yang terbuka. Kedua, beberapa negara akan secara alami *self-sufficient*. Di tingkat harga domestik, produsen domestik mampu memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri dalam kondisi normal. Jika tidak terjadi, misalnya bencana alam, musim kemarau berkepanjangan, ataupun krisis ekonomi, mereka bahkan bisa mengeksport pangan atau punya cadangan pangan sebagai jaminan menghadapi situasi sulit atau tak terduga. Ketiga, beberapa negara tidak bisa *self-sufficient*, tetapi memiliki pemasukan untuk ekspor yang cukup besar sehingga memungkinkan mereka untuk mengimpor kebutuhan pangan dalam negeri. Kondisi ini merupakan *self-reliance*. Resiko yang mungkin dihadapi adalah kemungkinan bergantung pada pangan impor, terutama komoditas-komoditas utama. Keempat, beberapa negara akan secara alami dalam kondisi *food insecure*. Ini hanya untuk negara di mana kebijakan ketahanan pangan menjadi krisis nasional. Salah satu pilihan yang tersedia adalah memberi subsidi kepada petani, tetapi ini akan membutuhkan biaya yang besar dan mereka tidak sanggup. Negara seperti ini biasanya tetap bergantung pada bantuan pangan atau bantuan yang bisa digunakan untuk membiayai impor pangan.

Untuk mengetahui kebijakan apa yang diambil, *self-sufficiency* ataukah *self-reliance*, maka pemerintah suatu negara perlu mempertimbangkan faktor *entitlement* apa yang telah tersedia di negara mereka. Menurut Sen (Stevens et al. 2000, 5), ketahanan pangan dapat ditentukan oleh empat faktor. Pertama, *production-based entitlements*, yakni kepemilikan atas akses aset-aset produktif seperti lahan pertanian, atau hewan ternak; akses rumahtangga terhadap *input* pertanian, seperti pupuk dan bibit; ketersediaan teknologi; kesehatan dan lingkungan (iklim). Kedua, *trade-based entitlements*, yakni tingkat dan keragaman harga pangan yang dapat dijangkau oleh individu. Ketiga, *labour-based entitlements*, berkaitan dengan tingkat dan lokasi kesempatan kerja. Keempat, *transfer-based entitlements*, berkaitan dengan transfer pangan, termasuk transfer tidak resmi dari pemerintah dan bantuan pangan negara lain.

Perkedelaaian Indonesia Sebelum dan Sesudah AoA

Sebelum AoA diterapkan, perdagangan luar negeri Indonesia pada awalnya lebih fokus pada peneanaan lisensi impor. Di tahun 1990, kebijakan ini terbukti ampuh untuk memproteksi komoditas pertanian Indonesia. Jumlah komoditas yang dikenai lisensi impor berjumlah 1000 komoditas. Tetapi begitu AoA diterapkan, di tahun 1996 jumlah tersebut turun menjadi hanya 200 komoditas (Magiera 2000, cited FAO 2003). Penurunan jumlah akibat penghapusan hambatan non-tarif untuk komoditas yang diikat di WTO.

Seperti kebanyakan negara-negara berkembang, Indonesia memberlakukan tarif riil (*applied tariff*) yang lebih rendah dari tarif yang diikat (*bound tariff*)⁴ dalam AoA (Swastika and Nuryanti 2006, 260). Misalnya, tarif riil yang dipakai untuk beras dan gula adalah Rp 430/kg dan Rp 700/kg, yang mana sekitar 30 persen dan 60 persen dari tarif yang diikat. Sementara itu, tarif yang diikat untuk kedelai sebesar 27 persen dan 210 persen, tetapi tarif riilnya hanya 0 persen. Besarnya *bound* dan *applied tariff* beberapa komoditas pertanian Indonesia dapat dilihat dalam tabel di bawah ini (Swastika and Nuryanti 2006, 260).

Tabel 1
Bound dan Applied Tariff Beberapa Komoditas Pertanian Indonesia (1994-2004)

Komoditas	Bounded (1995)	Applied tariff (dalam % atau Rp/kg)				
		1994	1996	1998	2000/01	2002/04
Beras	160	0	0	0	Rp 430	Rp 430
Gula	95	10	0	0	25	Rp 700

Susu	210	5	5	5	5	5
Daging	50	5	5	5	5	5
Jagung	40	0	0	0	0	0
Gandum	18	0	0	0	0	0
Kedelai	27	0	0	0	0	0

Sumber : *Indonesian Custom Tariff Book*, Departemen Keuangan, 2004

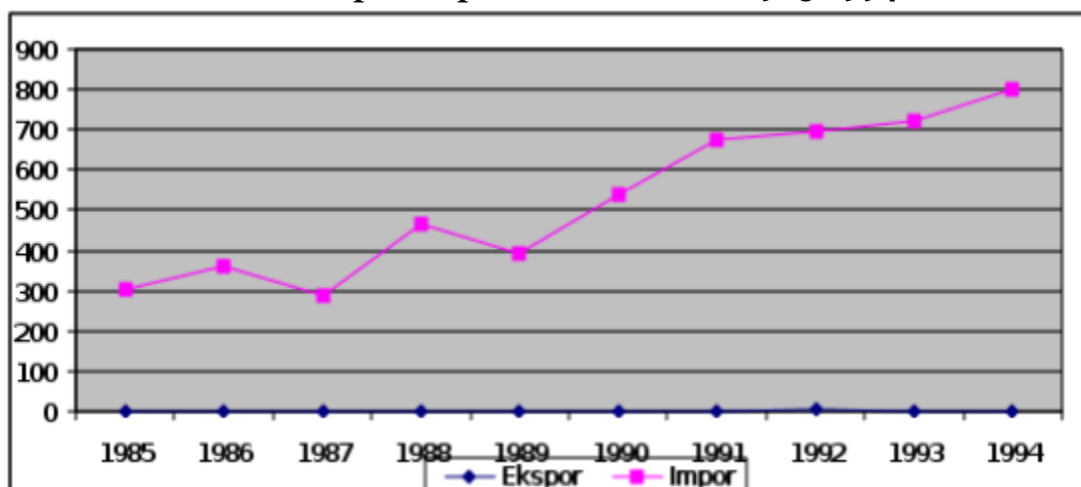
Seperti terlihat dalam tabel, hampir seluruh *applied tariff* produk pertanian Indonesia lebih rendah dari *bound tariff* AoA. Beberapa komoditas malah tidak dikenakan tarif. Dibandingkan dengan negara maju, *bound tariff* Indonesia pada umumnya jauh lebih rendah dari negara maju, bahkan dari beberapa berkembang lainnya. Hal ini jelas terlihat dari rata-rata *bound tariff* Indonesia yang rata-rata berada pada kisaran 40%, hanya beras, susu, dan gula yang berada pada level tinggi. Rendahnya tarif yang dikenakan telah memicu membanjirnya produk pertanian negara lain masuk ke Indonesia.

Dalam kasus kedelai, separuh diantara kedelai impor berasal dari negara maju dan hanya sedikit saja dari negara Amerika Latin, seperti Argentina dan Brazil. AS bahkan mendominasi ekspor kedelai ke Indonesia, mencapai hampir 50% dari total impor kedelai Indonesia setiap tahunnya. Akibatnya, harga produk pertanian impor menjadi lebih rendah dari yang seharusnya (Swastika and Nuryanti 2006, 260). Periode tahun 2002-2004, harga kedelai impor dari AS dan China Rp.1.800 - Rp.1.900 per kilogram, sedangkan harga kedelai domestik hanya Rp.2.500 per kilogram (Kompas, 16 Agustus 2004). Kondisi ini jelas membuat kedelai domestik tidak kompetitif dibanding dengan kedelai impor.

Pada tahun 2004, Departemen Pertanian pernah mengusulkan untuk meningkatkan tarif impor kedelai hingga 27 persen (sesuai dengan *bound tariff* tertinggi yang diperbolehkan WTO). Namun, tim tarif dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan mengisyaratkan hanya akan menetapkan tarif impor 10-15 persen dan jika tarif itu diberlakukan, harga kedelai impor akan jauh di atas kedelai lokal. Kondisi tersebut jelas akan sangat menguntungkan petani Indonesia (Kompas.com 16/08/04). Namun pada akhirnya pemerintah lebih berpihak pada konsumen dengan memutuskan untuk tetap pada tarif semula (0 persen), karena dengan begitu kedelai tetap murah di pasaran. Dilema antara menyediakan pangan murah dengan memberikan harga yang tinggi di tingkat produsen, akan selalu ada dalam kebijakan pertanian, baik di negara maju maupun berkembang (Diaz-Bonilla et al. 2002, 19). Perbedaannya terletak pada solusi yang diambil. Negara maju memilih untuk menyiasati kenaikan harga di tingkat produsen melalui pajak. Sedangkan di negara berkembang, penyediaan pangan murah bagi rakyat banyak menjadi solusi tetap.

Sebelum AoA, secara umum produksi kedelai meningkat meski lambat. Sedangkan volume ekspor dan impor menunjukkan kondisi yang saling berlawanan. Jumlah kedelai yang diekspor jauh lebih kecil dari jumlah kedelai yang diimpor oleh Indonesia. Grafik di bawah ini menunjukkan volume ekspor-impor kedelai (Saliem et al. 2004, 51).

Grafik 1
Volume Ekspor Impor Kedelai Tahun 1985-1994

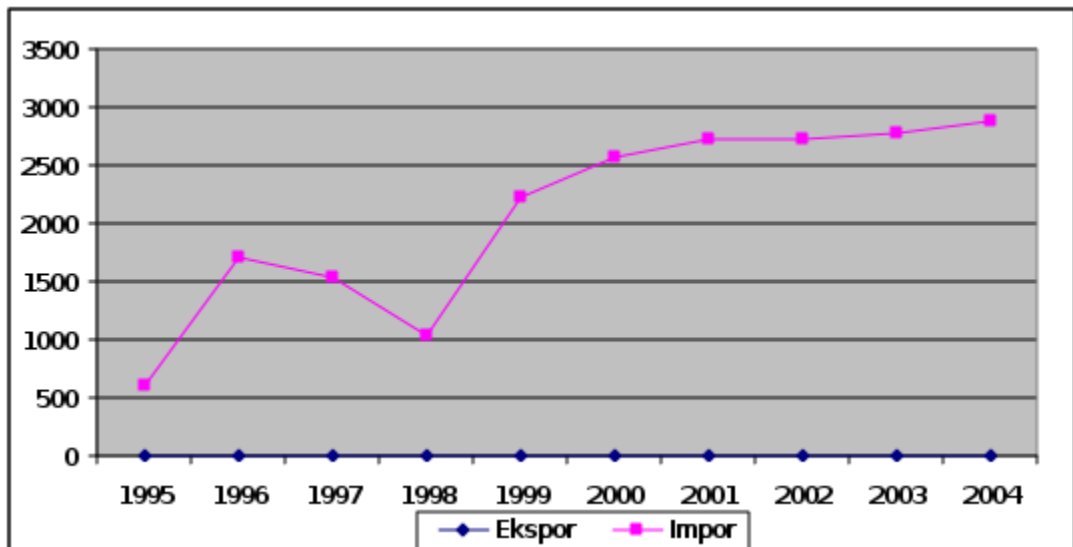


Sumber : <http://www.agribisnis.deptan.go.id> (diolah oleh penulis)

Grafik di atas menunjukkan bahwa pada rentang waktu 1985-1994, ekspor kedelai Indonesia mengalami peningkatan pesat dengan laju rata-rata sekitar 162,048 persen per tahun, meski sempat mengalami penurunan di tahun 1993-1994. Sedangkan volume impor juga mengalami rata-rata peningkatan sebesar 12,6 persen per tahun.

Sedangkan pada saat sesudah AoA diterapkan, volume ekspor dan impor kedelai tidak menunjukkan perubahan yang berarti dibanding dengan selang waktu sebelumnya. Hanya saja, bila di rentang waktu sebelumnya volume ekspor lebih sering menunjukkan tren positif (meningkat), kali ini ekspor Indonesia lebih sering mengalami pasang surut. Untuk memperjelas, dapat dilihat pada grafik berikut ini:

Grafik 2
Volume Ekspor Impor Kedelai Tahun 1995-2004



Sumber : <http://www.agribisnis.deptan.go.id>

Dari volume perdagangan, secara umum kedelai Indonesia tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan. Pertumbuhan volume ekspor kedelai pada selang waktu 1995-2004 sebesar 44,22 persen per tahun dan volume impor sekitar 28,06 persen per tahun. Volume impor jauh lebih banyak dari volume ekspor. Di tahun 1995, angka impor kedelai Indonesia belum menembus angka 1 juta ton, tetapi setahun kemudian angka impor naik pesat hingga mencapai 1,7 juta ton. Angka ini terus merangkak naik. Sejak tahun 2000, tercatat impor kedelai Indonesia tidak pernah berada di bawah angka 2 juta ton per tahun.

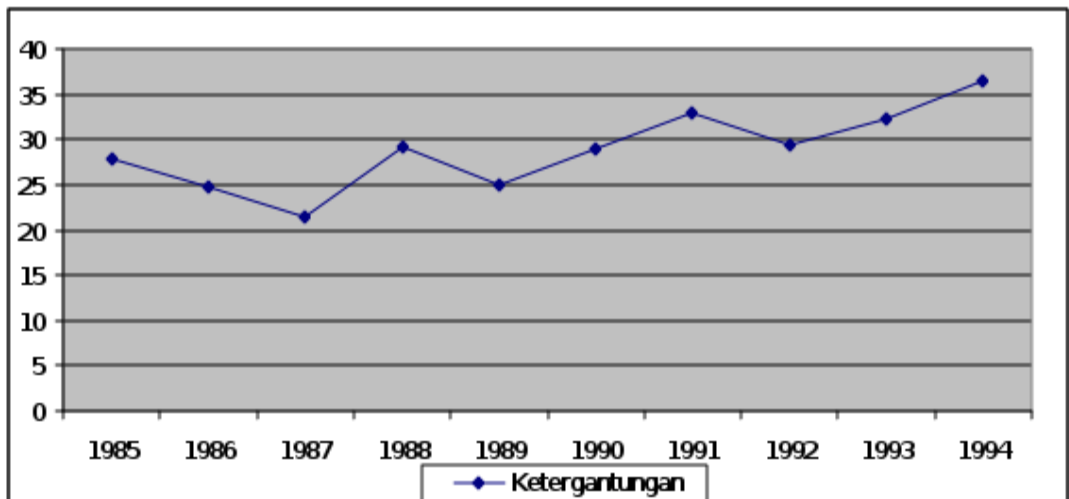
Melihat dari data-data di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa AoA membawa beberapa dampak bagi perkedelaaian Indonesia, baik secara langsung maupun tidak. Ada tiga dampak langsung yang ditemukan penulis. Pertama, Indonesia menjadi negara yang ketergantungan terhadap kedelai impor. Kedua, perubahan pada tata niaga kedelai. Ketiga, perubahan orientasi pertanian.

Ketergantungan Impor

Besarnya ketergantungan impor sekaligus menunjukkan rendahnya produksi kedelai domestik. Data lebih detail dapat dilihat dalam grafik berikut :

Grafik 3

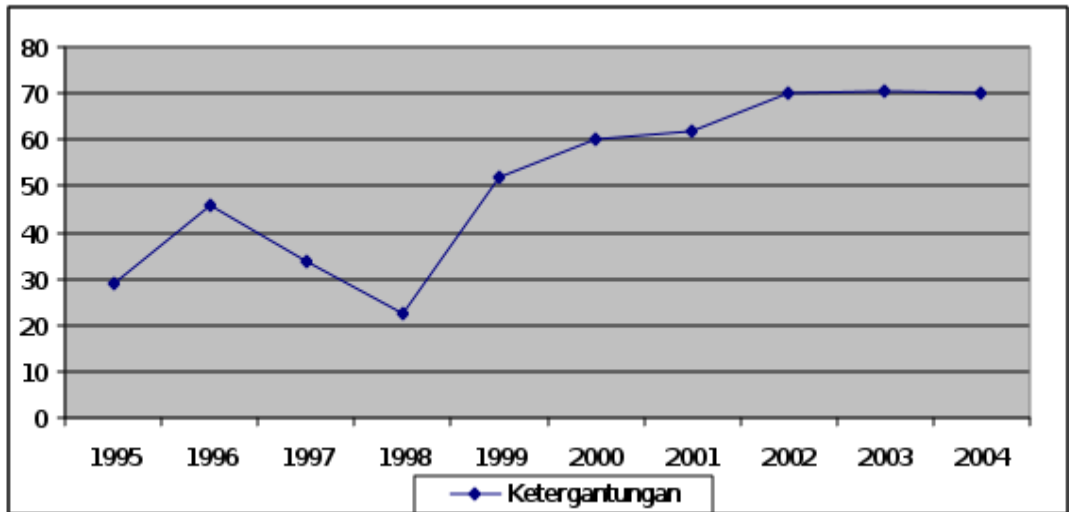
Ketergantungan terhadap Impor Kedelai (1985-1994)



Sumber : <http://www.agribisnis.deptan.go.id>

Dari tahun 1985-1990 Indonesia masih bisa bergantung pada produksi kedelai domestik di atas angka 70 persen. Angka rata-rata ketergantungan terhadap produksi kedelai domestik mencapai 71,19 persen. Sedangkan ketergantungan terhadap kedelai impor berarti kurang lebih sebesar 30 persen. Angka rata-rata ketergantungan per tahunnya mencapai 28,81 persen.

Grafik 4 Ketergantungan terhadap Impor Kedelai (1995-2004)



Sumber : <http://www.agribisnis.deptan.go.id>

Ketergantungan terhadap impor kedelai terus berlanjut dan terus meningkat. Dari tahun 1999, Indonesia sudah memenuhi separuh kebutuhan kedelai nasional dengan mengimpor. Di tahun 2002-2003 bahkan mencapai angka ketergantungan 70 persen, meski akhirnya turun sedikit menjadi 69,94 persen di tahun 2004. Rata-rata ketergantungan impor kedelai per tahun meningkat hampir dua kali dari sepuluh tahun sebelumnya hingga mencapai 51,5 persen.

Melihat kenyataan ini, pihak pemerintah justru menyatakan bahwa impor merupakan bagian dari usaha memenuhi ketahanan pangan. Hal ini pernah disampaikan oleh Deputi Menko Perekonomian Bidang Pertanian dan Kelautan, Bayu Krisnamurthi (2003). Kebijakan impor menjadi pilihan untuk mengamankan kepentingan yang lebih besar. Pilihan ini merupakan konsekuensi yang dapat diterima di era globalisasi. Apalagi, kegiatan mengimpor ini didukung adanya kemudahan kredit ekspor yang diberikan khusus oleh pemerintah AS untuk para importir kedelai di Indonesia. Di tahun 2000, Departemen Pertanian AS (USDA - *United State Department of Agriculture*) meluncurkan kredit ekspor, GSM 102. Ini dilakukan untuk menjaga insentif harga bagi petani AS yang mana produksinya melimpah. Kredit ekspor yang memberikan keleluasaan pembayaran hingga dua sampai tiga tahun ini, diberikan sebesar 12 juta dollar AS di tahun 2000 dan sebesar 750 juta dollar AS di tahun 2001. Dengan fasilitas kredit ini, importir Indonesia banyak yang mendatangkan kedelai dari AS (*Kompas*, 16 Januari 2008).

Perubahan Tata Niaga Kedelai

Badan Urusan Logistik (Bulog) telah ditetapkan sebagai STE dalam AoA dengan fungsi sebagai badan penyangga, pengadaan dan stabilisator harga bahan pangan pokok. Tidak hanya beras, tapi juga, gandum, kedelai dan minyak goreng (Khudori 2004, 179). Bulog kemudian menetapkan tarif impor yang tinggi di tahun 1980-an. Bahkan di tahun 1990-an, menurut Direktur Jenderal Tanaman Pangan Departemen Pertanian Sutarto, Indonesia bisa memproduksi kedelai hingga 1,2-1,8 juta ton. Bulog, yang berperan mengendalikan harga pangan, hanya sedikit mengimpor. Dengan cara ini, Bulog telah sukses menstabilkan harga kedelai dalam negeri (Ismet et al. 1996, cited in Swastika and Nuryanti 2006, 259).

Sejak krisis, atas desakan IMF, Bulog dipangkas wewenangnya hanya pada beras. Konsekuensinya. Bulog tidak lagi mendapatkan fasilitas KLBI (Kredit Likuiditas Bank Indonesia). Untuk membiayai operasionalnya, Bulog mengandalkan dana komersial dan harus bersaing dengan pihak swasta, terutama dalam aktivitas impor bahan pangan. Hal ini dimanfaatkan para pengimpor besar. Beberapa perusahaan swasta kemudian diperbolehkan untuk mengimpor kedelai dengan tarif sangat rendah. Akibatnya, selama bertahun-tahun, empat importir besar kedelai menjadi pemain penentu di Indonesia. Mereka adalah Cargill Indonesia, Teluk Intan, Gunung Sewu, dan Liong Seng. Cargill merupakan produsen top produk pertanian asal Amerika Serikat (www.tempointeraktif.com, diakses 27 Januari 2008). Menurut Supadi (2008, 107), dicabutnya wewenang Bulog adalah salah satu penyebab terpuruknya pertanian kedelai nasional karena Bulog menjadi kian sulit untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya sebagai lembaga stabilisasi harga pangan.

Kesimpulan

Dampak akibat penerapan AoA juga dirasakan pada orientasi pertanian Indonesia. Menurut Henry Saragih, Ketua Umum Serikat Petani Indonesia (SPI), keterpurukan kedelai terjadi karena pemerintah lebih mengutamakan usaha agrobisnis perkebunan yang berlahan luas seperti kelapa sawit (www.indonesia.go.id, diakses 16 Januari 2008). Pilihan ini dimanfaatkan karena kelapa sawit punya keunggulan komparatif. Dari laporan Departemen Pertanian mengenai kinerja ekspor impor pertanian, tercatat subsektor perkebunan menempati urutan pertama ekspor pertanian tahun 2002-2004. Perkebunan mempunyai andil sebesar 89,9 persen dari total ekspor pertanian (www.agrobisnis.deptan.go.id, 11 Februari 2008).

Dampak seperti ini ternyata merupakan dampak yang juga luas terjadi di negara-negara berkembang. Athukorala (2004, 879) melihat dua perubahan signifikan yang terjadi pada komposisi komoditas ekspor di negara berkembang terkait adanya AoA. Pertama, terjadi penurunan drastis ekspor komoditas tanaman pangan seiring dengan meningkatnya ekspor komoditas non-tanaman pangan, seperti kelapa sawit, karet, kelapa dan kopi. Kedua, terjadi peningkatan dalam ekspor makanan jadi (*processed food*) dibanding satu dekade lalu. Perubahan ini sebagian besar karena pengaruh proses globalisasi yang mensyaratkan adanya 'internasionalisasi gaya hidup', termasuk soal pangan.

Untuk dampak tidak langsung, penulis menemukan dua dampak yang mana keduanya saling berkaitan. Akibat-akibat empiris penerapan AoA di Indonesia plus penyesuaian struktural ala IMF telah menyebabkan hampir semua ekspor komoditas pertanian merosot (Sawit 2003 dalam Khudori 2004, 198). Karena kurang menguntungkan, pertanian kedelai ditinggalkan petaninya (www.deptan.go.id, 11 Februari 2008). Para petani lebih memilih komoditas lain. Menurut Rachbini (2008), karena kealpaan kebijakan yang ada sekarang dan sistem liberal yang diimplementasikan, maka petani tradisional berhadapan langsung dengan pemain global, seperti Cargill. Hasilnya adalah kehancuran sistem produksi kedelai dengan produksi yang semakin menurun terus menerus. Selain itu, sistem perdagangan kedelai di Indonesia menjadi bersifat oligopolis. Struktur ini rentan terhadap gejolak harga dan mudah bagi importir untuk mengendalikan pasokan dan akhirnya mengendalikan harga.

Kondisi rapuhnya petani kedelai Indonesia jauh berbeda dengan petani kedelai AS. Para petani kedelai di sana memperoleh dukungan penuh dari pemerintahnya. Ini tidak lepas karena besarnya kekuatan lobi politik asosiasi kedelai di sana (*American Soybean Association*). Sementara, kekuatan lobi kedelai adalah perajin tahu-tempe atau yang tergabung dalam koperasi tahu-tempe, yang *notabene* merupakan konsumen kedelai, bukan petani kedelai. Menurut Bustanul Arifin (2008), para perajin sendiri sering serba salah karena selama ini agenda yang diusung adalah menurunkan harga kedelai di dalam negeri, bukan mendorong pemberian insentif bagi peningkatan produksi.

Menurut Rachbini (2008), kasus kedelai impor menunjukkan adanya kebijakan kosong dalam hal ketahanan pangan, khususnya untuk kedelai yang menjadi bahan baku tempe sebagai makanan murah. Kebijakan pangan dan strategi produksi kedelai bisa dikatakan tidak ada sama sekali karena kebijakan liberal yang dibuat oleh pemerintah hampir tanpa tarif sama sekali sejak lama. Penurunan tarif impor hingga nol persen menjadikan kedelai sebagai tanaman pangan yang tidak menguntungkan untuk ditanam. Akibatnya, pertanian kedelai semakin memburuk dan tenggelam karena banyaknya kedelai impor.

Daftar Pustaka

Buku dan Artikel dalam Buku

- Arifin, Bustanul, 2007. *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*. Jakarta: Rajawali Press.
- Direktorat Jendral Bina Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian Departemen Pertanian, 2004. *Diplomasi Indonesia di Sektor Pertanian pada Forum Kerjasama Internasional*. Jakarta: Gramedia.
- Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral Departemen Luar Negeri 2005. *Sekilas WTO*. Jakarta: Departemen Luar Negeri.
- Fakih, Mansour, 2003. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Insist Press.
- Hirst, Paul, dan Graham Thompson, 2001. *Globalisasi Adalah Mitos* (terj.). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Jackson, Robert, dan Georg Sorensen, 2005. *Pengantar Studi Hubungan Internasional* (terj.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Jhamtani, Hira, 2005. *WTO dan Penjajahan Kembali Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Insist Press.
- Khudori, 2004. *Neoliberalisme Menumpas Petani: Menyingkap Kejahatan Industri Pangan*. Yogyakarta: Resist Book.
- Kusumajati, Titus O., 2004. "Perdagangan Pangan Dunia: Kolonisasi Adi Ekonomi", dalam *Pangan, Kearifan Lokal, dan Keanekaragaman Hayati, Pertaruhan Bangsa yang Terlupakan*. Yogyakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas.
- Saliem, Handewi et al., 2004. *Dampak Liberalisasi Perdagangan terhadap Kinerja Ketahanan Pangan Nasional* Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian Departemen Pertanian.

Suryana, Achmad 2003. *Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan, edisi 2003-2004*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta.

Wibowo, I., dan Francis Wahono (eds.), 2003. *Neoliberalisme*. Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas.

Jurnal Online

Athukorala, Prema-chandra, 2004. Agricultural Trade Reforms in The Doha Round: A Developing Country Perspective. [online]. *Journal of World Trade*, **38** (5), dalam <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=751650181&Fmt=4&clientId=72459&RQT=309&VName=PQD> (diakses 25 Januari 2009).

Hardono, Gatoet et al 2004. Liberalisasi Perdagangan: Sisi Teori, Dampak Empiris dan Perspektif Ketahanan Pangan. [online]. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, **22** (2), : 75-88, dalam <http://mukhyi.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/9115/FAE22-2a.pdf> (diakses 28 Januari 2009).

Smith, Jeremy dan Michael Niemann, 2007, Deal or No Deal. [online]. *World Trade*, dalam <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=1276128021&Fmt=4&clientId=72459&RQT=309&VName=PQD> (diakses 2 Februari 2009).

Supadi, 2008. Menggalang Partisipasi Petani Untuk Meningkatkan Produksi Kedelai Menuju Swasembada. [online]. *Jurnal Litbang Pertanian*, **27** (3), dalam <http://www.pustaka-deptan.go.id/publikasi/p3273085.pdf> (diakses 19 Januari 2009).

Swastika, Dewa dan Sri Nuryanti, 2006. The Implementation of Trade Liberalization in Indonesia. [online]. *Analisis Kebijakan Pertanian*, **4** (4): 257-267, dalam <http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/files/ISU4-4a.pdf> (diakses 21 Februari 2009).

Publikasi Online

Diaz-Bonilla, Eugenio et al., 2002. On Boxes, Contents, and Users: Food Security and The WTO Negotiations. [online]. *International Food Policy and Research Institute*, 1-43, dalam http://www.iadb.org/INT/Trade/1_english/4_SpecialInfo/Conference/2002/iOct202-AgricLiberal/Diaz-Bonilla.pdf (diakses 3 Februari 2009).

Hoda, Anwarul, 2000. WTO Negotiations on Agriculture and Developing Countries in The ESCAP Regions, dalam http://www.unescap.org/tid/mtg/postcancun_rte_ho.pdf (diakses 11 Januari 2009).

Khan, Akram dan Nazli Bano, 2007. Declining Indian Agriculture Trade in an Unequal World: A Persepective. [online]. *Global Business Review*, August, 99-117, dalam <http://gbr.sagepub.com/cgi/reprint/8/1/99.pdf> (diakses 14 April 2008).

Morrissey, Oliver, 2002. Costs, Benefits and Risks From Trade: Theory and Practice for Food Security. [online]. *FAO*, dalam <http://www.fao.org/docrep/005/Y4671E/y4671e00.HTM> (diakses 7 November 2008).

Schalatek, Liane, 2001. The WTO, Genetically Modified Crops, and the Issues of Food Security: An Intoduction. [online]. dalam Schalatek, Liane (ed.), 2001, *World Trade, Food, and Agriculture, A Look at the World Trade Organization, Genetically Modified Organism, and the issue of Food Security*, dalam <http://boell.org/pubsArchives.cfm> (diakses 3 November 2008)

Stevens, C. et al., 2000. The WTO Agreement on Agriculture and Food Security. [online]. *Commenwealth Secretariat*, 1-64, dalam <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/agriculture-food-security.pdf> (diakses 3 November 2008).

Windfuhr, Michael, 2001. Impact of the WTO Agreement on Agriculture On the Right to Adequate Food. [online]. dalam Schalatek, Liane (ed.), 2001. *World Trade, Food, and Agriculture, A Look at the World Trade Organization, Genetically Modified Organism, and the issue of Food Security*, dalam <http://boell.org/pubsArchives.cfm> (diakses 3 November 2008).

Artikel Online

Arifin, Bustanul, 2008. Krisis Kedelai, Potret Kebijakan Pangan Yang Buruk. [online]. dalam http://barifin.multiply.com/journal/item/38/Krisis_kedelai_potret_kebijakanpangan_yang_buruk_Bisnis_Indonesia_Senin_21_Januari_2008 (diakses 15 Juni 2008).

FAO, 2003. WTO Agreement on Agriculture: The Implementation Experience - Developing Country Case Studies. [online]. dalam <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4632E/y4632e00.htm#Contents> (diakses 27 November 2008).

FAO, 2003. Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages. [online]. dalam <http://www.fao.org/docrep/005/Y4671E/y4671e00.HTM>. (diakses 27 November 2008).

FAO, 2006. Food Security. [online]. *FAO Policy Brief*, **2**, dalam ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02.pdf (diakses 28 Desember 2008).

Krisnamurthi, 2003. Perum Bulog dan Kebijakan Pangan Indonesia: Kendaraan Tanpa Tujuan?. [online]. dalam <http://www.indonesiaindonesia.com/f/8724-perum-bulog-kebijakan-pangan-indonesia-kendaraan/> (diakses 11 November 2008).

Lassa, Jonatan, 2005. *Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1950-2005*. [online]. dalam http://www.zef.de/module/register/media/3ddf_Politik%20Ketahanan%20Pangan%20Indonesia%201950-2005.pdf (diakses 3 November 2008).

OECD, 2005. Tackling Trade in Agriculture. [online]. *OECD Policy Brief*, dalam <http://www.oecd.org/dataoecd/34/45/35686834.pdf> (diakses 3 November 2008).

Prabowo, Hermas E., 2008. Komoditas yang Salah Urus. [online]. dalam <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0801/16/ekonomi/4168629.htm> (diakses 14 April 2009).

Rachbini, Didik J., 2008. Hancurnya Sistem Pertanian Kedelai. [online]. dalam <http://www.nabble.com/-sastra-pembebasan---Hancurnya-Sistem-Produksi-Kedelai-td14988452.html> (diakses 14 April 200).

Suwandi, Adig, 2008. Kegagalan Instrumen Perlindungan Petani. [online]. dalam <http://www.suarapembaruan.com/indeks/News/2008/03/18/Editor/edito1.htm> (diakses 14 April 2009).

Koran Online

Irawan, Fajar B., 2009. Kedelai dan Utopisme Revitalisasi Pertanian, dalam <http://www.seputar-indonesia.com/edisicetak/1901/08/index.php> (diakses 14 April 2009).