

KEBIJAKAN PANGAN INDONESIA PASCA RATIFIKASI PERJANJIAN AGREEMENT ON AGRICULTURE (AoA)- WTO

Ahmad Ibrahim Roni Surya Hasibuan

Staf Pengajar Jurusan Teknologi Hasil Pertanian Fakultas Pertanian Universitas
Riau

ABSTRACT

This research seeks to analyze the influence of Agreement on Agriculture (AoA) to the changing of Indonesian food policy and the condition of agricultural commodity especially rice post AoA. It is important to analysis the involvement of World Trade Organization (WTO) by its AoA to the changing of Indonesian policy in food commodity based on liberalization principals because it drove government change their policy that finally gave many advantages or disadvantages to the Indonesian agricultural sector commodity. The governmental regime of Indonesia has a the tendency to liberalize its agricultural sector since the Agreement on Agriculture (AoA); one of the rules of WTO was signed by Indonesia in 1994 . This article shows that the changing of the statue has an absolute consequence in its authority. BULOG has no more power tightly in monitoring and controlling the agricultural commodity, include in giving the subsidy to the farmers and making the rules of import. The farmers in many areas in Indonesia were collapsed because of “price war” and lack of subsidy from government because of the legal binding rules in AoA order to cut all of the kinds of government aids and interference to the market. and finally Indonesia become net-importer.

Keywords: *Agreement on Agriculture (AoA), World Trade Organization (WTO), bulog, kebijakan pangan*

PENDAHULUAN

Penulisan artikel dengan judul “Liberalisasi Pertanian AoA (*Agreement on Agriculture*)-WTO dan Kebijakan Pangan Indonesia” dilatarbelakangi oleh lemahnya sikap pemerintah Indonesia dalam penanggulangan kondisi gencarnya komoditi pangan asing memasuki pasar domestik Indonesia dan penurunan produktivitas neraca pangan utama secara tajam. Fenomena ini menempatkan Indonesia sebagai net-importer khususnya untuk komoditi beras yang dikonsumsi sebagai pangan utama bagi mayoritas masyarakat Indonesia. Menarik untuk menganalisa mengapa negara agraris yang pernah mencapai swasembada pangan pada pertengahan tahun 1980-an, harus berakhir dengan menjadi net-importer. Hal ini tentu saja tidak bisa dilepaskan dari sikap pemerintah. Point penting yang menjadi kajian dari penelitian ini adalah mencoba untuk menguraikan setting penetapan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah yang terkait dengan sektor pangan dengan menjabarkan dimensi utamanya yaitu perjanjian liberalisasi pertanian AoA (*Agreement on Agriculture*) yang telah disepakati oleh Indonesia dalam forum WTO yang menjadi penggerak utama dalam menjalankan liberalisasi di sektor pangan.

Disampaikan pada Seminar Nasional “Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan”, November 2013

halaman 318

Dalam praktek-praktek perdagangan internasional, hingga tahun 1985, penggunaan subsidi ekspor telah mendominasi perdagangan komoditas pertanian. Kecenderungan itu segaris dengan fenomena restriksi atau *barrier* dalam perdagangan pertanian dunia. Mengingat aneka ragam restriksi yang telah menimbulkan distorsi dalam perdagangan internasional di sektor pertanian, maka dalam teks AoA dirumuskan cara dan aturan permainan yang bermaksud untuk menurunkan praktik-praktik penyebab distorsi tersebut. Kesemuanya itu tidak lain diarahkan untuk memuluskan upaya-upaya liberalisasi secara legal melalui pengurangan pelbagai praktik distorsi seperti itu dalam AoA, secara ringkas diklasifikasikan menjadi tiga elemen pokok kebijakan, yaitu *market access*, *domestic support* dan *export subsidy*².

WTO mendapat kekuasaan dan mandat untuk menjadi pengawas dalam pelaksanaan aturannya secara ketat. Lebih dari itu, WTO bisa menjatuhkan sanksi yang berat kepada negara-negara yang dianggap menentang aturan-aturannya. Bahkan, oleh para perancangannya, WTO dimaksudkan akan menjadi konstitusi baru dan tunggal bagi perekonomian global. Sejak tahun 1994, WTO malahan telah menggeser peran penting PBB dalam penentuan kebijakan sosial dan ekonomi internasional³. Pada saat persetujuan-persetujuan WTO menjadi semakin operasional, liberalisasi pertanian kian jauh meninggalkan paradigma pembangunan berkelanjutan.

Masuknya Indonesia ke dalam perjanjian Pertanian (AoA)- WTO di tahun 1995, maka terjadi proses liberalisasi pertanian yang radikal. Liberalisasi pertanian ini adalah menyerahkan sistem pertanian dan nasib petani Indonesia kepada mekanisme pasar bebas, yaitu "*free-fight liberalism*" (liberalisme pertarungan bebas). Inti dari penandatanganan perjanjian ini adalah Indonesia diminta meliberalisasikan pasar komoditi pangannya, menghapus hambatan tariff dan hambatan lainnya, serta diusung untuk segera mencanangkan swastanisasi pangan. Ciri terpenting dan khas dari penandatanganan perjanjian AoA adalah "penyesuaian" kebijakan dan mekanisme pembuatan kebijakan nasional. Kebijakan-kebijakan nasional yang meliputi sektor pertanian yang dulunya berada di bawah yurisdiksi pemerintah bergeser menjadi berada di bawah pengaruh WTO. Hal ini telah menyebabkan terjadinya erosi kedaulatan nasional, dan mempersempit kemampuan pemerintahan dan masyarakat untuk memilih berbagai pilihan dalam kebijakan pangan.

Persetujuan yang dicapai dalam AoA- WTO membutuhkan perundang-undangan domestik dan kebijakan-kebijakan dari negara-negara anggota untuk diubah dan disesuaikan dengan keinginan aturan main WTO.

Ketidakpatuhan dapat mengakibatkan pengenaan sanksi perdagangan atas barang-barang ekspor suatu negara melalui sistem penyelesaian perselisihan, yang berarti telah memberikan suatu mekanisme penegakan hukum yang kuat pada WTO. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia harus mematuhi aturan-aturan dan

² Lihat Pranolo, T, *Pangan, Ketahanan Pangan dan Liberalisasi Perdagangan*, dalam Achmad Suryana dan Sudi Mardianto (ed), *Bunga Rampai Ekonomi Beras*, LPEM-Fakultas Ekonomi UI Jakarta, 2001. Hal 29

³ Mander, J. et al, *Globalisasi Kemiskinan dan Ketimpangan*, Cindelarast Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta, 2003. Hal 38

Disampaikan pada Seminar Nasional "Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan", November 2013

memenuhi kewajiban dalam cakupan luas wilayah persoalan yang ditangani WTO.

Rumusan Masalah

Tujuan utama tulisan ini adalah untuk menganalisa bagaimana pengaruh liberalisasi pertanian dengan adanya perjanjian AoA (*Agreement on Agriculture*) yang disepakati melalui forum WTO terhadap kebijakan di sektor pangan Indonesia. Penting untuk menganalisa keterlibatan AoA-WTO terhadap kebijakan sektor pangan Indonesia karena dari beberapa perjanjian yang dibuat oleh WTO, AoA adalah perjanjian yang sangat membahayakan dan paling mengancam sektor pangan didasarkan pada prinsip liberalisasi karena menuntut pembuatan kebijakan oleh pemerintah yang pada akhirnya berimbas pada produktivitas sektor pangan. Sementara pangan adalah kebutuhan pokok sekaligus menjadi esensi manusia, karenanya hak atas pangan menjadi bagian sangat penting dari hak azasi manusia.

Globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas sangat mempengaruhi seluruh sendi kehidupan di dunia termasuk sektor pertanian. Sektor pertanian yang bagi sebagian besar merupakan andalan negara berkembang termasuk Indonesia juga harus turut serta mengikuti arus globalisasi dan perdagangan bebas. Atas nama kebijakan perdagangan bebas pula, maka seluruh anggota WTO termasuk Indonesia diwajibkan untuk menyepakati perjanjian liberalisasi pertanian yang dikenal dengan nama AoA (*Agreement on Agriculture*). Liberalisasi pertanian AoA berangkat dari keinginan untuk menghilangkan kemiskinan dengan cara membuat negara-negara bisa mendapatkan produk yang lebih murah, sementara pada saat yang bersamaan, negara-negara miskin bisa meningkatkan pendapatan orang-orang miskinnya, terutama petani, dengan cara melakukan ekspor ke negara-negara maju.

. Masuknya Indonesia menjadi salah satu dari organisasi resmi kapitalisme dunia yakni WTO pada akhirnya semakin mengikat Indonesia untuk mulai menegakkan bendera agung dari liberalisasi sebagaimana yang didengungkan oleh WTO. Pemerintah Indonesia secara resmi telah meratifikasi pembentukan WTO yang dituangkan dalam Undang-undang No. 7/1994 tertanggal 2 Nopember 1994. Ratifikasi ini menjawab secara pasti bahwa apapun keputusan dari WTO wajib menjadi hukum nasional bagi Indonesia. WTO merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan lembaga IMF dan Bank Dunia, sehingga ketika WTO mencetuskan perjanjian liberalisasi di sektor pertanian yang dinamakan dengan *Agreement on Agriculture* (AoA) yang berisi tiga pilar penting yakni subsidi domestik, kompetisi ekspor dan akses pasar, dengan prinsip “tanpa diskriminasi” dan “timbang-balik”, maka jelas perjanjian AoA ini memiliki kekuatan hukum yang sangat mengikat bagi Indonesia.

Liberalisasi pertanian yang diharuskan dalam perjanjian AoA mengganggu kebijakan di sektor pangan Indonesia, karena kuatnya desakan yang ditujukan pada pemerintah untuk melakukan liberalisasi dengan penerapan berbagai kebijakan yang menopang keberlangsungan mekanisme pasar tanpa campur tangan dari pemerintah. Sistem pasar yang berlaku dalam perjanjian AoA yang notabene enggan akan kehadiran pemerintah, jelas mengundang masuknya pelaku-pelaku besar, seperti TNC-TNC agribisnis, baik sebagai pedagang, produsen, penyedia input pertanian (benih, pestisida, obat-obatan), bahkan spekulasi di bursa komoditas. Jutaan petani subsistens akan menghadapi masa depan yang gelap, bila pertaniannya bangkrut dihabisi oleh produk impor yang

Disampaikan pada Seminar Nasional “Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan”, November 2013

lebih murah. Liberalisasi pertanian bisa dipastikan akan menghancurkan dan menghancurkan pertanian Indonesia karena ketidakberdayaan pemerintah dan elemen-elemen yang terkait untuk membuat kebijakan yang dapat mengkoordinir arus liberalisasi pertanian. Karena aturan dari perjanjian liberalisasi pertanian AoA-WTO menciptakan dimensi yang memiliki kewenangan memberi sanksi bagi anggotanya yang melanggar aturan-aturan yang telah disepakati dalam suatu perjanjian.

Tinjauan Teoritis

Untuk menjawab perumusan permasalahan dalam thesis ini, maka penulis akan menggunakan kumpulan ide dan kebijakan neo-liberalisme yang dipelopori oleh Reagan dan Margareth Thatcher yang pada intinya menginginkan untuk melepaskan semua ikatan yang dipaksakan oleh pemerintah agar pasar dapat bermain sepenuhnya dan menganjurkan pemerintah menerapkan kebijakan dalam negeri sesuai dengan kebijakan neo-liberalisme sebagai berikut⁴:

- 1) Liberalisasi perdagangan. Tujuannya menghilangkan aturan-aturan yang bersifat melindungi industri domestik.
- 2) Liberalisasi investasi
- 3) Liberalisasi finansial
- 4) Privatisasi (swastanisasi) dalam bentuk penjualan perusahaan-perusahaan negara, barang-barang dan pelayanan publik kepada pihak swasta.
- 5) Pemotongan anggaran publik untuk pelayanan sosial.
- 6) Pemotongan subsidi-subsidi negara.
- 7) Devaluasi nilai mata uang.
- 8) Upah buruh yang super murah melalui penghancuran serikat buruh.
- 9) Deregulasi.

Neo-liberalisme mendukung filsafat sosial ala Darwin dimana setiap orang hidup untuk dirinya sendiri., setiap perusahaan untuk perusahaan itu sendiri, dan setiap negara untuk negara itu sendiri. Dalam kerangka hukum rimba sosial seperti itu, adalah hak individu dan perusahaan untuk menuntut kebebasan dalam mencari keuntungan dan laba, serta hak untuk mendapatkan akses pasar dan akses sumberdaya dari negara-negara lain dimana pun di muka bumi ini, untuk merealisasi hak mereka dalam meraup keuntungan. Ide neo-liberalisme ini menginginkan terwujudnya suatu sistem pasar bebas dimana pihak yang kuat dan “efisien” diberi penghargaan dan yang lemah dan tidak “efisien” akan menanggung kerugian, dan dalam banyak kasus mereka harus mengatasinya sendiri.

Martin Khor dalam bukunya yang berjudul “ *Globalisasi dan krisis Pembangunan Berkelanjutan*” mengatakan bahwa pendekatan liberalisasi “pasar bebas” mendukung dilakukannya pengurangan atau peniadaan peraturan negara atas pasar, membiarkan berkuasanya “kekuatan pasar bebas”, serta hak dan kebebasan yang luas bagi perusahaan besar yang mendominasi pasar”. Negara harus sesedikit mungkin ikut campur tangan, termasuk dalam hal pelayanan sosial sekalipun⁵.

⁴ Bonnie Setiawan, *Stop WTO, dari Seattle sampai Bangkok*, INFID, Jakarta, 2000. Hal 4.

⁵ Martin Khor, *Globalisasi dan Krisis Pembangunan Berkelanjutan*, Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta, 2002. hal 31.

Disampaikan pada Seminar Nasional “Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan”, November 2013

Dari pernyataan ini dapat dimaknai bahwa paradigma pasar bebas akan memecahkan seluruh persoalan. Bila diperluas pada tingkat internasional, yang menghancurkan hambatan-hambatan ekonomi nasional, memperjuangkan hak-hak perusahaan atau menjual dan berinvestasi dalam suatu negara berdasarkan pilihannya tanpa adanya halangan atau syarat-syarat apapun. Dalam liberalisasi, daripada negara harus repor-repot ikut campur tangan atau menerapkan sejumlah alat kontrol atas liberalisasi, lebih baik negara membebaskan pasar dengan asumsi bahwa hal ini akan meningkatkan pertumbuhan dan sumberdaya yang meningkat dapat digunakan untuk melakukan perlindungan. Pendekatan ini juga mengabaikan kepedulian atas pentingnya keadilan, atau akibat-akibat negatif dari kekuatan pasar, seperti kemiskinan dan tidak tercukupinya kebutuhan dasar.

Sayangnya, dari serangkaian penetrasi liberalisasi ini, masuknya ideologi neoliberal ke sektor pertanian kurang mendapat perhatian. Begitu eksistensi WTO menggantikan GATT pada tahun 1995, ketika itu juga sektor pertanian berada di bawah cengkeraman rezim multilateral lewat kesepakatan untuk melakukan liberalisasi di bidang pertanian (*Agreement on Agriculture/AoA*). Dengan adanya paradigma pasar bebas dalam perjanjian AoA ini, maka liberalisasi pertanian dianggap menjadi suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh semua negara tanpa memikirkan dampak negatifnya karena banyak pihak yang akan dimarginalkan dalam pelaksanaannya demi pencapaian keuntungan. Kelompok yang kalah (negara berkembang/miskin) akan mengalami peningkatan impor produk pertanian karena ketidakmampuan menanggung biaya produksi yang terlalu tinggi karena hilangnya dukungan dan subsidi dari pemerintah terhadap petaninya.

Perjanjian AoA merupakan konsekuensi dari perdagangan bebas. Negosiasi-negosiasi pada Putaran Uruguay memulai babak baru dalam konteks liberalisasi di sektor pertanian bagi negara berkembang seperti Indonesia. Manfaat dan biaya liberalisasi pertanian bagi Indonesia menimbulkan persoalan yang kian kontroversial. Pandangan konvensional bahwa liberalisasi pertanian AoA merupakan sesuatu yang penting yang secara otomatis atau pada umumnya memiliki dampak-dampak positif bagi pembangunan (sebagaimana yang didengungkan oleh negara-negara maju pada saat pengusulan AoA) perlu dipertanyakan kembali secara empiris maupun analitis.

Ir. Octa Muchtar, M. Appl. Econ (Kepala Subdit. Pasar Internasional Tanaman Pangan, Direktorat Jenderal Bina Pengolahan dan Pemasaran Hasil pertanian-Departemen Pertanian) mengatakan dalam makalahnya yang berjudul “*Pertanian Indonesia Dalam KTM IV Doha dan Paska KTM IV Doha*” mengatakan bahwa kewajiban-kewajiban AoA dapat memberikan dampak negative kepada kelangsungan hidup para petani di negara-negara berkembang khususnya para petani kecil dan miskin yang tidak mampu bersaing langsung dengan produk impor tanpa bantuan dan perlindungan dari pemerintah. Karena itu liberalisasi perdagangan di sektor pertanian AoA dianggap beberapa negara, termasuk Indonesia mengancam kebijakan sektor pangan mereka⁶.

Kondisi setelah penandatanganan perjanjian untuk mendukung liberalisasi pertanian yang tertuang dalam AoA telah mengakibatkan hukum Indonesia

⁶ Makalah disampaikan dalam seminar “Pertanian dan WTO: Sektor Pertanian Dalam Menyongsong KTM V Meksiko”, Gallery Hotel-Jakarta, 15 Agustus 2002.

Disampaikan pada Seminar Nasional “Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan”, November 2013

mengalami internasionalisasi. Artinya, segala aturan main yang ada dalam AoA harus menjadi hukum nasional bagi Indonesia tanpa persyaratan apapun, menjadi hal yang mutlak untuk dilaksanakan. Dalam perjalanannya AoA memang teramat mengkhawatirkan kelangsungan sektor pangan negara berkembang seperti Indonesia karena kemandulan kebijakan pangan karena selama ini hanya negara maju yang berhasil manfaat dari pelaksanaan AoA. Sebaliknya dampak perjanjian AoA telah menimbulkan kerisauan berbagai pihak termasuk organisasi petani, para pakar, dan organisasi non-pemerintah di berbagai negara berkembang untuk membuka pasar bagi impor hasil pertanian padahal para petani di negara berkembang umumnya tidak mampu bersaing menghadapi hasil pertanian impor yang harganya lebih murah. Disamping itu AoA menentukan bahwa bagi negara-negara yang tidak pernah memberikan subsidi dilarang memberikan subsidi sesudah AoA berlaku. Hal ini menutup kemungkinan dikemudian hari bagi negara berkembang untuk memberikan subsidi, dan sebaliknya negara maju dapat memberikan subsidi, dan sebaliknya negara maju dapat terus memberikan subsidi yang cukup besar yaitu sekitar 65 sampai 80 persen dari subsidi sebelum AoA. Sehingga terjadilah suatu situasi dimana perdagangan internasional terus didominasi dan mengalami distorsi oleh hasil pertanian negara maju yang disubsidi.

Henry Saragih ketua Umum Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI) dalam makalahnya yang berjudul "*Dampak Globalisasi Terhadap Petani Indonesia*" mengatakan bahwa negara yang bergantung pada impor pangan akibat gencarnya arus liberalisasi pertanian akan menghadapi goncangan (*shocks*). Hal inilah yang ditakutkan dari pembukaan sektor pertanian secara global yang pada akhirnya akan meningkatkan kompetisi suplai negara konsumen kaya di negara-negara maju melawan konsumen miskin di negara-negara berkembang⁷.

Pada fase liberalisasi pertanian ini, kondisi basis materialnya pun berbeda. Para petani tidak lagi berhadapan dengan tuan tanah, tetapi langsung dengan pemodal besar yang tidak lagi dihalangi oleh batas-batas konvensional suatu negara. Dengan liberalisasi pertanian maka terjadi pergeseran kebijakan pangan yang sangat berdampak pada kondisi empat komoditi pangan utama yakni beras, jagung, gula, kedelai). Ini berarti pertanian impor semakin menguasai pertanian Indonesia, dan menguntungkan para importir atas dasar mekanisme pasar, sementara banyak petani dirugikan. Hal ini akan mengancam kehidupan keluarga petani yang mengandalkan nasibnya di sektor pertanian. Petani akan semakin dimiskinkan dan bangkrut tanpa dukungan kebijakan dari pemerintah.

PEMBAHASAN

1. Konsep Perjanjian Liberalisasi Pertanian AoA

Kesepakatan pertanian (AoA) merancang program guna liberalisasi perdagangan dalam pertanian yang mulai berlaku semenjak 1 Januari 1995. AoA adalah sebuah isu baru di dalam Uruguay Round, sama seperti sektor jasa dan HAKI, yang merupakan bagian dari ekspansi WTO atau isu-isu di luar perdagangan tradisional. Dengan menempatkan perjanjian pertanian (AoA) di dalam WTO, maka dengan sendiirnya WTO kini mempunyai peran utama sebagai

⁷ Makalah dipresentasikan pada Seminar Pertanian dan WTO: Sektor Pertanian Indonesia Dalam Menyongsong KTM V WTO Meksiko di Gallery Hotel-Jakarta, 15 Agustus 2002.

Disampaikan pada Seminar Nasional "*Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan*", November 2013

pengendali dan penentu sektor pertanian di negara-negara anggotanya. Dengan AoA ini, maka WTO mewajibkan anggota-anggotanya untuk membuka pasar domestiknya bagi masuknya komoditas pertanian dari luar dan sebaliknya (disebut sebagai perluasan pasar/*market access*); mengurangi dukungan dan subsidi terhadap petani (disebut sebagai subsidi domestik/*domestic support*); dan mengurangi dukungan dan subsidi terhadap petani untuk mengekspor (disebut sebagai subsidi ekspor/*export competition*). Secara ringkas, ketiga hal tersebut mengatur hal-hal berikut ini⁸:

- i. Pengurangan Dukungan Domestik: Pengurangan total atas subsidi domestik yang dianggap sebagai “mendistorsi perdagangan” akan berkisar pada 20 persen dari AMS (*Aggregate Measure of Support*/ukuran dukungan agregat) dari acuan periode 1986-1988. Untuk negara berkembang pengurangannya sebesar dua-pertiganya, yaitu 13.3 persen. Aturan ini tidak berlaku bagi negara yang AMS-nya telah tidak melebihi 5 persen (yaitu yang sedikit atau tidak menjalankan dukungan terhadap pertaniannya) atau untuk negara berkembang yang AMS-nya kurang dari 10 persen. Pengecualian diberikan untuk subsidi yang berdampak kecil pada perdagangan serta pembayaran langsung pada produksi yang terbatas. Negara berkembang juga mendapat pengecualian dalam hal subsidi input dan investasi.
- ii. Subsidi Ekspor; Jumlah subsidi ekspor akan dikurangi sebesar 21 persen dari tiap produk sesuai dengan rata-rata tahun 1986-1990. Sementara itu pengeluaran anggaran atas subsidi ekspor juga akan dikurangi sebesar 36 persen selama 6 tahun. Untuk negara berkembang, pengurangannya sebesar dua-pertiganya, dengan jangka waktu implementasi hingga 10 tahun. Bantuan pangan dan ekspor yang tidak disubsidi tidak masuk dalam pengaturan ini.
- iii. Perluasan Akses Pasar: seluruh hambatan impor akan dikonversikan ke tariff, dan dikurangi hingga 6 persen untuk negara maju, dengan pengurangan minimum di tiap lini tariff sebesar 10 persen dalam jangka waktu 6 tahun. Sementara bagi negara berkembang, pengurangannya sebesar 24 persen selama jangka waktu 10 tahun, dengan pengurangan minimum sebesar 10 persen. Dalam waktu yang bersamaan, persyaratan akses minimum akan mulai berlaku dari 3 persen konsumsi domestik akan naik menjadi 5 persen pada akhir perjanjian. Dalam kondisi-kondisi tertentu, negara berkembang dapat dikecualikan dari komitmen tarififikasi tersebut, bila terjadi sesuatu dengan bahan pokok tradisionalnya.

Ketiga soal inilah yang diurus oleh AoA. Selain itu masih banyak lagi ketentuan dalam AoA yang cukup rumit dan bersifat “*tricky*” (memperdayakan), sehingga negara maju masih lebih banyak diuntungkan, sementara negara Dunia Ketiga (termasuk di dalamnya Indonesia) terperdaya dan menjadi pihak yang dirugikan. Implikasi dan dampak AoA terhadap kebijakan sektor pertanian di Indonesia adalah sangatlah besar.

Sepintas lalu, dalam beberapa hal kewajiban negara berkembang memang kelihatannya lebih ringan dibandingkan dengan negara maju. Contohnya, negara

⁸ WWF, “Agriculture in Uruguay Round: implications for Sustainable Development in Developing Countries”, di dalam *Third World Resurgence* No. 100/101 Dec. 98/Jan 99, The WTO, *Agriculture and Food Security*, halm 34-35

Disampaikan pada Seminar Nasional “Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan”, November 2013

maju wajib mengurangi bantuan dalam negeri kepada petani sebesar 20 persen dan subsidi ekspor 36 persen dalam masa 6 tahun, negara berkembang juga wajib mengurangi bantuan dalam negeri sebesar 13 persen dan subsidi ekspor sebesar 24 persen dalam masa 10 tahun. Tapi bila dikaji lebih dalam kewajiban itu sebenarnya tidak adil. Pada kenyataannya negara berkembang umumnya tidak memberikan ekspor subsidi dan bantuan dalam negeri yang diberikan oleh negara-negara maju umumnya sangat besar. Dengan tingginya subsidi yang diberikan oleh negara-negara maju terhadap para petaninya, menyebabkan impor pangan negara-negara berkembang semakin meningkat. Semakin meningkatnya impor, jelas semakin mengancam tingkat ketahanan pangan suatu negara.

Dengan AoA ini, maka *mastermind* (pola pikir) pertanian adalah memberlakukannya sebagai produk industri/manufaktur yang diperdagangkan secara bebas. Intinya adalah menghapus semua hambatan bagi ekspor produk pertanian dan menerapkan perdagangan bebas dan pasar bebas seutuhnya. AoA akan mengatur bagaimana sektor pertanian menentukan masa depan pertanian suatu negara, terutama nasib para petani. Elemen kebijakan di sektor ini pun nantinya akan sangat terikat oleh perjanjian ini. Bagaimana seharusnya negara berperan di sektor pangan, dan bagaimana mestinya negara bersikap ke sektor swasta dan korporasi transnasional, semua akan diatur oleh AoA. Dengan penerapan AoA, maka pembangunan sektor pertanian akan menghadapi ancaman besar, kebijakan yang dibangun oleh pemerintah harus mengarah pada terbukanya pasar domestik terhadap masuknya berbagai komoditas pangan dan pertanian dari luar. Contoh yang sudah jelas di depan mata, adalah masuknya beras dan gula dari negara luar yang mematikan penjualan petani beras dan gula di awal tahun 2000 hingga sekarang. Demikian pula semua dukungan bagi petani Indonesia akan dengan sendirinya dihapus atau dikurangi lewat ketentuan pengurangan subsidi domestik. Ini berarti segala macam kredit murah untuk petani atau subsidi input bahan-bahan pertanian tidak lagi dibolehkan.

2. Kebijakan Pemerintah Indonesia Yang Mengacu Pada Perjanjian *Agreement on Agriculture* (AoA)

Berbagai peraturan tingkat Keppres, Inpres dan peraturan menteri dibuat demi memberlakukan liberalisasi perdagangan barang. Termasuk yang diatur adalah berbagai barang kebutuhan seperti beras, gula, jagung, kedelai, terigu, cengkeh serta berbagai komoditas pertanian dapat diperjualbelikan di dalam maupun di luar negeri secara lebih bebas. Selain itu hambatan-hambatan impor seperti bea- masuk (BM) dan proteksi lainnya dihapuskan atau diturunkan secara drastis

Kebijakan pencabutan subsidi pupuk pada tanggal 2 Desember 1998 adalah bukti konkrit implikasi dari liberalisasi pasar yang diinginkan oleh AoA-WTO, diikuti dengan liberalisasi ekonomi pupuk yang sebelumnya ditangani oleh PUSRI. Akibatnya, biaya produksi melonjak, sehingga HDG (harga dasar gabah) dinaikkan dari Rp. 1.000 per-kg menjadi Rp. 1.400 sampai Rp.1.500 per-kg tergantung wilayahnya⁹. Yang juga dipengaruhi oleh faktor rendahnya bea masuk yang harus diterapkan oleh pemerintah Indonesia untuk perdagangan komoditi

⁹ Jhamtani, H. dan L. Hanim, "Petani dan Pertanian di era WTO", *Jurnal Wacana*, No. IV, Yogyakarta, 1999.

Disampaikan pada Seminar Nasional "Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan", November 2013

pangan yakni Bea masuk komoditas pangan dipatok maksimum 5 persen. Bagi beras, walaupun monopoli impor Bulog dicabut, bea masuk tetap 0 persen.

Di lain pihak, negara Indonesia juga tidak bisa lagi mendukung kemampuan ekspor petani karena pemangkasan wewenang dalam tubuh Bulog yang selama ini menjadi agen tunggal dalam perdagangan komoditi pangan utama seperti beras, jagung, gula dan kedelai. Pencabutan wewenang Bulog merupakan dimensi kebijakan yang paling mencolok dan yang paling signifikan merubah mekanisme perdagangan komoditi pangan. Sebagai konsekuensinya, petani harus bertarung di pasar bebas sendirian tanpa dukungan negara. Ini semua adalah skenario dari AoA yang mengharuskan pemerintah Indonesia membuat beberapa kebijakan yang mencabut peran sentral Bulog sebagai pelaku, distribusi maupun pengawas tunggal di sektor pangan yang sangat membahayakan kondisi pangan Indonesia¹⁰:

- 1) Impor beras yang dulunya ditanggulangi oleh Bulog, harus dicabut pada akhir tahun 1999. Impor kini terbuka bagi siapa saja sehingga tidak terkontrol.
- 2) Pembentukan Keppres No.29/2000 Tentang Bulog, 26 Februari 2000 ; yang memangkas kewenangan Bulog sehingga meskipun masih mempunyai kewenangan manajemen logistik beras, tetapi fungsi lembaga ini tinggal menjadi mirip usaha dagang/tengkulak ketimbang badan penstabil dan pengendali harga. 3 inti kebijakan dari Keppres ini yang mencerminkan betapa lemahnya wewenang Bulog adalah:
 - a) Bulog mempunyai tugas melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, dan distribusi serta usaha jasa logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Keppres No. 29 Tahun 2000, Pasal 2)
 - b) Deputi Bidang Operasi pun hanya mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan di bidang pengadaan, persediaan, angkutan dan distribusi tidak lagi berwenang dalam mengontrol harga beras (Keppres No. 29 Tahun 2000, Pasal 12).
 - c) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 12, Deputi Bidang Operasi hanya menyelenggarakan fungsi sebagai:
 - Perumusan kebijakan teknis di bidang pengadaan, persediaan, angkutan dan distribusi.
 - Koordinasi pelaksanaan tugas di bidang pengadaan, persediaan, angkutan dan distribusi.
 - Penyelenggaraan pengadaan luar negeri dan pembinaan pengadaan dalam negeri, persediaan, angkutan dan distribusi.
 - Pengendalian dan pelaporan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan, persediaan, angkutan dan distribusi.

Pemangkasan wewenang Bulog menjadikan Bulog kini hanya menjadi tengkulak (penagihan hasil penjualan beras terhadap Negawai Negeri Sipil, Tentara Nasional Indonesia, Lembaga Pemasaryaktan dan Proyek transmigrasi;

¹⁰ Pranolo, T, *WTO dan Implikasinya Terhadap Peranan Bulog*, dalam Sawit, M. H., *Bulog: Pergulatan Dalam Pemantapan peranan dan Penyesuaian kelembagaan (Kumpulan Naskah Dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog)*, IPB Press, Bogor, 2002.

Disampaikan pada Seminar Nasional "Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan", November 2013

Pasal 50 dan Pasal 52) serta pergeseran fungsi Bulog sebagai “Yayasan Sosial” dalam menyalurkan beras terhadap pengungsi dan korban bencana bukan lagi sebagai pengendali harga ; Pasal 54 dan Pasal 56) juga dapat dilihat dengan adanya keputusan Direksi Perusahaan Umum Bulog No. 01/Dirut/2003 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Umum (PERUM Bulog).

- 3) Pembentukan Keppres No. 166/2000 tentang LPND, 23 Nopember 2000
Bulog resmi berubah menjadi Perum Bulog. Dengan status Perum, Bulog menjalankan aktivitas bisnis (yang sebetulnya terlarang dilakukan LPND) menjadi legal. Dengan status Perum, Bulog dituntut untuk mencapai keuntungan. Dengan demikian, apabila dorongan untuk mencari keuntungan adalah kapasitas yang alamiah, ketika Bulog berubah menjadi perum, maka tidak ada lagi hak Bulog untuk mempengaruhi arah dan besaran impor maupun ekspor. Bulog pun kehilangan hak eksklusifnya untuk menjadi badan penstabil harga. Padahal jelas tidak dapat dipungkiri bahwa masalah pangan dan dan stabilitas harga merupakan persoalan strategis bagi semua negara¹¹.

Sebagai konsekuensi dari penandatanganan AoA, Pemerintah Indonesia kepada WTO, Bulog tidak lagi memiliki monopoli impor beras. Paket perjanjian AoA melarang keras pemerintah memasukkan provisi subsidi serta mendorong swasta dalam perdagangan komoditas pangan sehingga Bulog juga tidak diizinkan untuk memperoleh privilis Dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) seperti dulu, sehingga dana pembelian gabah terlambat disalurkan, yang jelas amat mengganggu kegiatan utama pengadaan pangan, yaitu pembelian gabah petani dan program Stabilisasi Harga Beras menjadi program yang tidak memberi pengaruh yang berarti bagi keberlangsungan sektor pangan Indonesia .

Harus dimaklumi bahwa, keberhasilan fungsi stabilisasi harga tidak Cuma ditentukan oleh ketepatan waktu pembelian, penguasaan stok, dan pelepasan stok di saat yang tepat, tapi juga bergantung pada ketersediaan dana yang dimiliki Bulog. Masalahnya sekarang, Bulog yang kini bukan lagi seperti Bulog yang dulu, yang masih mendapatkan pelbagai *previllage* seperti hak untuk melakukan ekspor-impor sejumlah komoditas pangan strategis, *captive market*, termasuk kucuran dana murah dari KLBI. Bulog yang kini, adalah Bulog yang harus menggunakan dana komersial yang berbunga pasar untuk membiayai beban operasionalnya.

Untuk menstabilkan harga komoditi pangan dalam negeri tidak cukup lagi menggunakan metode seperti dulu, yaitu dengan membeli 5 sampai 8 persen produksi nasional. Tapi juga harus ditambah lagi surplus pangan dunia khususnya beras yang setiap tahunnya mencapai 3-5 juta ton¹². Untuk itu diperlukan dana sekitar yang tidak sedikit agar harga komoditi pangan dalam negeri terangkat naik. Pertanyaannya, siapa yang harus membeli beras sebanyak itu, siapa yang menyangandanya dan untuk apa beras tersebut? Kini, setelah Bulog dipangkas wewenangnya (hanya memiliki wewenang yang sangat terbatas pada beras) dan berubah jadi Perum Bulog (BUMN), tidak ada gunanya membeli beras sebanyak itu. Karena selain dituntut mencari keuntungan, Perum Bulog pun

¹¹ Khudori, “ Hilangnya Peran Bulog Sebagai STE”, *Surabaya Post*, 26 oktober 2001.

¹² Khudori, “ Sesat Pikir dalam Kebijakan Perberasan Nasional”, “ *Republika*”, 4 Maret 2004

Disampaikan pada Seminar Nasional “Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan”, November 2013

hanya memiliki dana terbatas dan tidak lagi memiliki *outlet* (PNS+TNI) seperti Bulog yang dulu.

Dengan pemangkasan wewenang Bulog melalui liberalisasi pertanian AoA ini, maka masalah pangan kini telah diserahkan sepenuhnya pada pasar bebas. Sejak itu, maka telah memicu babak baru dalam sejarah kebijakan pangan nasional.

3. Dampak Pemberlakuan Kebijakan Terhadap Sektor Pertanian Indonesia

AoA yang dikemas WTO sangat memuja pasar dan percaya bahwa tidak hanya produksi, distribusi, dan konsumsi yang tunduk pada hukum pasar, tapi seluruh aspek dalam sektor pangan. Dalam liberalisasi pertanian ini, pemerintah (Bulog) dianggap sebagai penghambat lancarnya mekanisme pasar yang kompetitif karena mekanisme pasar dianggap sudah cukup untuk menggerakkan roda ekonomi, atau dengan kata lain pasar tanpa campur tangan pemerintah cukup membuat lancar produksi, distribusi maupun konsumsi. Oleh karena itu, segala campur tangan pemerintah yang selama ini dipegang oleh Bulog harus dihapuskan karena dianggap hanya akan menurunkan semangat berproduksi para pelaku bisnis.

Akibat dari kebijakan liberalisasi dengan pemangkasan wewenang Bulog itu adalah bermainnya aktor-aktor kuat (pedagang dan para importer) dalam masalah perberasan, yang kini mampu bermain di pasar untuk meraup keuntungan besar. Istilahnya adalah “motif memburu rente kebijakan”¹³. Ini misalnya dengan melonjaknya impor beras swasta yang mencapai 627.142 ton selama Agustus-September 2001. Juga pembelian Bulog atas beras Vietnam sebanyak 500.000 ton yang memicu lonjakan harga beras dunia. Akibatnya pada awal tahun 2002 harga beras paling murah sempat mencapai Rp. 3.700/kg dan kualitas super bahkan mencapai Rp.6.000/kg. Dalam sepekan lonjakan harga bisa mencapai Rp.1.000/kg, bahkan pernah dalam satu hari melonjak sampai Rp.500¹⁴.

Liberalisasi pasar yang dihembuskan dalam perjanjian AoA-WTO lewat penghapusan subsidi dan pencabutan hak monopoli Negara (yang dalam hal ini Bulog) dalam struktur pasar pangan justru memperlemah akses masyarakat terhadap pangan, memunculkan para pencari rente baru, dan menaikkan harga komoditi pangan. Dalam jangka panjang, pasar akan dikendalikan oleh pemilik modal kuat, sehingga produksi pangan akan berorientasi bukan pada komoditi yang dibutuhkan rakyat banyak melainkan pada komoditas yang berdaya jual tinggi. Padahal, pangsa pengeluaran pangan terhadap total pengeluaran rumah tangga di Indonesia tergolong amat tinggi, yaitu antara 67.2 persen dan 52.3 persen di pedesaan dan di perkotaan¹⁵. Jika pasar komoditi pangan dikuasai para kapitalis asing, maka ketergantungan orang per orang akan semakin tinggi. Struktur yang menciptakan ketergantungan ini akan memperburuk pemenuhan hak rakyat atas pemerintah yang sebelumnya diupayakan oleh pemerintah.

Dalam beberapa tahun setelah adanya perubahan kebijakan dalam sektor pangan, terjadi peningkatan tajam terhadap impor dan justru sebaliknya

¹³ Istilah dari Pantjar Simatupang, “Menyidik Akar Penyebab Kemelut Pasar Bebas”, *Kompas*, 20 Januari 2002. hal 8

¹⁴ Pantjar Simatupang, *Ibid*

¹⁵ *Koran Tempo*, 5 November 2003

Disampaikan pada Seminar Nasional “Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan”, November 2013

penurunan tajam terhadap peningkatan produksi pangan. Dengan liberalisasi pertanian ini yang menuntut kebebasan masuknya produk-produk komoditi pangan utama ke Indonesia tanpa ada hambatan apapun baik dari segi administrasi maupun dari segi pemberlakuan tarif, telah menyebabkan produsen sektor pertanian mengalami kerugian dan penurunan dalam produktivitasnya akibat penerapan beberapa kebijakan yang sangat pro-liberalisasi pasar. Akibat penurunan produktivitas berbagai komoditi pangan utama ini, maka total impor komoditas pangan utama Indonesia (yaitu beras, jagung, kedelai, kacang tanah, gandum) pada tahun 2001 sudah mencapai angka Rp. 11.8 triliun. Ini berarti pertanian komoditi pangan asing semakin menguasai pertanian Indonesia, dan menguntungkan para negara importer atas dasar mekanisme pasar, sementara banyak petani Indonesia dirugikan. Hal ini akan mengancam sekitar 27 juta keluarga petani yang mengandalkan nasibnya di sektor pertanian, atau 70 persen dari total angka pengangguran tahun ini yang jumlahnya 40 juta orang¹⁶. Petani akan semakin dimiskinkan dan bangkrut.

Contoh lain liberalisasi pertanian-AoA, bisa dilihat dari data impor pangan Indonesia, berupa beras atau komoditas lainnya, yang dilihat dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Data dari sekretariat WTO menunjukkan, dengan adanya perluasan pasar saat ini, maka Indonesia pernah menjadi negara pengimpor beras terbesar di dunia yaitu 4.8 juta ton beras pada tahun fiskal 1998/1999. Sementara rata-rata perkiraan permintaan per tahunnya adalah 3.2 juta ton beras. Kini Indonesia menjadi pembeli beras di pasar dunia sebanyak 10 persen dari jumlah beras yang diperdagangkan dunia sekitar 25-30 juta ton¹⁷. Bila ketergantungan impor akan terus naik, maka Indonesia bisa berpredikat pengimpor beras terbesar selamanya.

Tidak mungkin Indonesia menggantungkan diri pada impor disebabkan beberapa alasan: Pertama, di Indonesia beras merupakan komoditi strategis, karena sebagai bahan makanan pokok bagi sekitar 97 persen penduduknya. Gangguan pada stabilitas penyediaan beras bisa mengakibatkan terganggunya stabilitas nasional, baik stabilitas sosial, ekonomi maupun stabilitas politik. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia tidak punya pilihan lain kecuali berupaya keras untuk mencapai swasembada dan bahkan mempertahankan swasembada beras pada tingkat harga yang stabil dan terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Kedua, pasar beras internasional bersifat oligopoli. Pasar beras internasional didominasi oleh enam negara pengekspor yaitu Thailand, Amerika Serikat, Vietnam, Myanmar, Pakistan, dan China yang mempunyai total pangsa sekitar 80 persen. Ketiga, volume penawaran dan harga di pasar internasional sangat tidak stabil. Ketidakstabilan volume penawaran terutama disebabkan oleh cekaman lingkungan fisik seperti musim dingin dan kemarau panjang. Ketidakstabilan volume dengan sendirinya menyebabkan ketidakstabilan harga di pasar internasional. Cuaca dingin yang datang hampir tiap tujuh tahun ditambah dengan kemarau panjang sering menyebabkan kegagalan panen bagi negara-negara produsen beras di Asia.

¹⁶ Kompas, 24 Agustus 2003

¹⁷ Riza VT, Agus S, dan Efendi YS, *Laporan Studi peninjauan Implementasi dan Dampak Perjanjian pertanian AoA Bagi Indonesia: Tinjauan Pada Perubahan Kebijakan dan Studi Lapangan (khusus pada Beras dan Petani)*, PAN-Indonesia, APRN dan INFID, Jakarta, 2001.

Disampaikan pada Seminar Nasional "Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan", November 2013

Kondisi-kondisi tersebut mencerminkan betapa riskannya kalau Indonesia menggantungkan diri pada pangan impor, meskipun devisa mencukupi untuk membeli komoditi pangan khususnya beras dari pasar internasional. Masalah pangan kini telah diserahkan sepenuhnya pada pasar bebas. Bahkan tariff bea masuk beras sempat menjadi 0 persen akibat desakan WTO (hal yang sama juga terjadi pada gula, kedelai, jagung dan gandum) yang merupakan skandal yang sangat spektakuler dalam sejarah panjang kebijakan pangan di Indonesia yang hasilnya dapat ditebak bahwa kebijakan tersebut jelas-jelas merugikan komoditi pangan Indonesia. Dengan anjloknya harga beras dunia sampai Rp. 1.800/kg- sementara harga eceran dalam negeri Rp. 2.400/kg, maka selisihnya harus kembali ditutup dengan tariff bea masuk yang lebih layak¹⁸. Akan tetapi setiap kali pemerintah Indonesia berupaya untuk menaikkan tariff bea masuk, maka semakin gencar pula WTO menentang upaya tersebut. Liberalisasi perberasan ini jelas-jelas membuat pemerintah harus membentuk suatu kebijakan yang pro pada liberalisasi yang merugikan pertanian Indonesia.

Ini sangat kontras dengan nasib petani, yang kini meskipun ada peningkatan produksi dari 6.2 ton/hektar pada tahun 2000 menjadi 6.4 ton/hektar di tahun 2001, tetapi sudah harus menjual seluruh hasil panennya. Harga gabah saat panen raya kemarin hanya Rp. 900/kg, sementara ketika harus membeli beras di pasar, harganya sudah tinggi sekali yaitu antara Rp. 3.200-Rp. 4.000/kg. Apalagi kini biaya produksi juga meningkat akibat lonjakan harga pupuk (dikurangnya subsidi pupuk), seperti pupuk urea yang musim lalu seharga Rp. 108/kuintal, kini sudah naik menjadi Rp. 130.000/kuintal¹⁹.

Dengan diserahkannya sektor pertanian pada mekanisme pasar justru semakin memperburuk kondisi pertanian karena tidak ada kebijakan dari pemerintah yang memberi angin untuk keberlangsungan hidupnya sektor pertanian, namun justru memberi peluang yang sangat besar kepada para rente ekonomi, yaitu pemain kuat di pasar. Instrumen pemerintah yang sekarang diberlakukan untuk menyelamatkan harga lewat penetapan (Harga Dasar Gabah) maupun lewat OPM/OPK (Operasi Pasar Murni/Khusus) sering tidak berdaya ketika harus dihadapkan pada liberalisasi yang sangat menginginkan akses pasar tanpa hambatan dan intervensi dari pemerintah sebagaimana tercantum dalam perjanjian *Agreement on Agriculture (AoA)*-WTO.

Dampak negatif dari semua ini adalah derasnya arus impor komoditi pangan utama seperti beras, gula, jagung dan kedelai yang sangat membahayakan kondisi pertanian Indonesia. Meskipun kemudian ada kesepakatan untuk menerapkan bea masuk beras sebesar Rp. 430.kg mulai 1 Januari 2000 (dinaikkan menjadi BM 30 %), akan tetapi sudah terlambat, karena stok yang berasal dari impor telah memenuhi gudang-gudang importir, sehingga harga domestik anjlok²⁰. Ini membuktikan pula bahwa ekonomi pasar yang menganggap bahwa pasar akan dapat mengalokasikan sumber daya paling efisien, membawa perubahan yang sangat fundamental pada kebijakan pangan Indonesia.

¹⁸ Kompas, 21 Januari 2002, hlm 31

¹⁹ Lihat berbagai repotase di Kompas, Ibid.

²⁰ Bonnie Setiawan, *Globalisasi Pertanian-Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani*, The Institute for Global Justice, Jakarta, 2003. Hal 80.

Disampaikan pada Seminar Nasional "Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan", November 2013

Pemerintah Indonesia pada dasarnya, sudah berupaya untuk meredakan maraknya arus impor akibat perburuan rente yang dilakukan aktor-aktor pemilik modal dalam komoditi pangan akibat penerapan beberapa kebijakan yang menghilangkan keterlibatan pemerintah secara drastis. Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan membuat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 141/MPP/Kep/3/2002; Tentang Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK). Namun, upaya ini pun tidak bisa menjadi pengontrol impor pangan yang masuk karena sudah membanjirnya para pencari keuntungan memasok komoditi pangannya di pasar domestik dengan harga yang telah dikemas jauh lebih murah dengan keuntungan yang menggiurkan bagi para pemburu rente dan pemilik modal serta masih besarnya peluang terhadap pelaksanaan impor.

Disiplin dalam AoA-WTO telah mengikat secara hukum pemerintah yang sekarang maupun yang akan datang, sehingga negara seperti Indonesia tidak lagi mempunyai banyak pilihan kebijakan ekonomi maupun kedaulatan. Hukum nasional dan kebijakan nasional mulai saat itu haruslah bersesuaian dengan perjanjian WTO, dan bila belum sesuai harus segera dirubah. Karena secara garis besar AoA mengandung beberapa hal berikut ini²¹: *Pertama*, perjanjian AoA adalah sebuah perjanjian yang telah dipersiapkan dengan sangat baik dan cukup lama oleh negara-negara maju selama berlangsungnya Uruguay Round dalam kerangka GATT. *Kedua*, AoA mempunyai tiga prinsip dasar (akses pasar, subsidi domestik, dan kompetisi ekspor) yang secara efektif akan menerobos halangan-halangan proteksionisme negara dan pintu masuk bagi berbagai liberalisasi ekonomi domestic. *Ketiga*, WTO adalah sebuah kontrak mati atau “perkawinan seumur hidup” sejak 1 Januari 1995, semua anggota wajib secara bertahap membuka pasarnya dan menetapkan jadwal *komitemennya (schedule of commitment)* hingga akhirnya ia membuka seluruh akses pasar dalam negerinya (pasar domestik), bisa sampai ke titik yang ekstrem, nol persen. *Keempat*, pada dasarnya liberalisasi pertanian melalui perjanjian AoA mengenal istilah *progressive liberalization*, artinya liberalisasi yang diperlakukan secara hebat dan terus menerus maju. *Kelima*, AoA-WTO adalah rejim perjanjian pasar bebas (*free trade/free market*) yang sepenuhnya menolak rejim proteksionisme.

Liberalisasi pertanian (AoA-WTO) telah menggiring pemerintah untuk membiarkan mekanisme pasar bekerja dengan logikanya sendiri dan menghilangkan segala bentuk hambatan (tariff dan non tariff) dan restriksi.. Kompetisi dan kekuatan individu yang bekerja dalam mekanisme pasar tidak boleh mendapat hambatan apapun. Dalam rangka perwujudan mekanisme pasar yang diinginkan oleh perjanjian liberalisasi pertanian AoA-WTO, maka pemerintah Indonesia suka atau tidak suka diwajibkan untuk menggugurkan perannya.

KESIMPULAN

Perjanjian untuk meliberalisasikan sektor pertanian yang diprakarsai oleh WTO semakin mendesak untuk segera direalisasikan. Sekurang-kurangnya terdapat beberapa point yang teridentifikasi telah dilembagakan dalam kebijakan

²¹ Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English, *Development, Trade, and WTO*, World Bank, Washington, D.C., Hal. 42

Disampaikan pada Seminar Nasional “Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan”, November 2013

pangan nasional. Pertama, restrukturisasi peran Bulog dalam tata niaga pangan. Peran Bulog sebagai pemain utama dalam tata niaga pangan dipangkas habis, kecuali untuk komoditi beras yang masih tersisa perannya sebagai “tengkulak”. Komoditi seperti kedelai, gula, gandum, jagung, dan lain-lain selanjutnya diserahkan menurut mekanisme pasar. Selain itu fasilitas finansial untuk Bulog seperti kredit perbankan (KLBI) juga dicabut. Berbagai perubahan tersebut menjadikan Bulog tidak dapat menjalankan fungsinya secara efektif untuk menstabilisasi harga. Kedua, desakan untuk segera menjalankan *domestic support* yang tercantum dalam perjanjian AoA di sektor pertanian. Dalam hal ini pemerintah telah menetapkan kredit tani hanya diberikan sampai tahun 2004 dengan pengurangan secara bertahap untuk subsidi pupuk. Ketiga, pengurangan tariff impor hingga nol persen.

Hal ini berakibat produk pertanian impor membanjir di pasaran nasional dan menjadikan produk lokal yang dikerjakan oleh skala usaha tani tradisional kalah bersaing. Meskipun konsumen diuntungkan dengan kebijakan impor pangan, sangat rentan terhadap politik dagang di bawah mekanisme pasar. Seringkali konsumen mendapatkan harga yang fluktuatif dan tidak menentu.

Seluruh desakan agenda dalam perjanjian AoA untuk meliberalisasikan pertanian pada akhirnya, mau tidak mau memperburuk kondisi sektor pertanian karena ketidakmampuan pemerintah dalam memayungi sektor pertanian dengan berbagai bantuan dan subsidi yang menopang keberlangsungan produksi pertanian. Harga yang harus dibayar adalah dipertaruhkannya gantungan hidup jutaan keluarga petani di Indonesia dan ketidakpastian konsumen untuk mengakses pangan secara memadai.

Dengan memperhatikan semua dampak dan isu-isu yang berkembang berkenaan dengan liberalisasi pertanian di Indonesia, maka terlihat jelas bahwa Indonesia sedikit sekali mendapat keuntungan dengan adanya perjanjian untuk meliberalisasi sektor pertanian. Perlu ditekankan bahwa pertanian di Indonesia bukanlah barang-dagangan, bukanlah soal perdagangan, bukanlah komoditas ekspor; akan tetapi merupakan hajat hidup masyarakat orang banyak. Pertanian adalah kehidupan rakyat dan sekaligus juga masalah sosial-budaya. Produk pertanian menyangkut hajat hidup dan kehidupan rakyat petani yang serba kecil-kecil dan subsistens. Karenanya tidak bisa sepenuhnya diserahkan ke mekanisme pasar bebas. Pertanian haruslah tetap ditangan rakyat Indonesia dan dipakai untuk memenuhi kebutuhan nasional akan pangan dan kesejahteraan hidup yang layak. Pertanian bukan untuk kaum pemodal dan bukan untuk dikuasai pengusaha-pengusaha besar. Itu pula mengapa tanah pertanian juga merupakan hajat hidup yang tidak boleh diperdagangkan. Bila tanah pertanian juga akan diperdagangkan sebagai komoditas pasar, maka hancurlah petani Indonesia. Ketahanan pangan tinggal menjadi slogan, semenetara kenyataannya adalah kehancuran pangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Suryana, Ahmad., *Kapita Selekta Evoluyisi Pemikiran kebijakan Ketahanan Pangan*, BPFE, Yogyakarta, 2003.
- Amang, B. dan M.H.Sawit, *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi*, IPB Press, Bogor, 2001.
-, "The Creation and Importance of Rice Price Stability", *Indonesian Food Journal*. Vol IV. No.8. P.34-47.

Disampaikan pada Seminar Nasional "Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan", November 2013

- Amartya Sen, *Poverty and Famine*, Clarendon Press, oxford, 1984.
- Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English, *Development, Trade, and WTO*, World Bank, Washington, D.C.,
- Setiawan, Bonnie., *Stop WTO, dari Seattle sampai Bangkok*, INFID, Jakarta, 2000.
- *Globalisasi Pertanian-Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani*, , The Institute for Global Justice, Jakarta, 2003.
- Jhamtani, H. dan L. Hanim, *Petani dan Pertanian di era WTO*, Jurnal Wacana, No. IV, Yogyakarta, 1999.
- Kartadjoemena, H. S., *GATT, WTO dan Hasil uruguay Round*, UI Press, Jakarta, 1999
- Khudori, *Neoliberalisme Menumpas Petani: Menyingkap Kejahatan Industri Pangan*, Resist Book, Yogyakarta, 2004.
-, " Di Balik Harga Liar Gula" *Republika*, 30 April 2003,
-, "Optimalisasi Tata Niaga Import Gula" , *Republika* 11 Juni 2003.
-, "Hilangnya Peran Bulog Sebagai STE", *Surabaya Post*, 26 oktober 2001.
-, "Kelembagaan Pangan Pasca-Bulog *Kompas*, 24 Mei 2003.
- Mander, J. et al, *Globalisasi Kemiskinan dan Ketimpangan*, Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta, 2003. Hal 38
- Khor, Martin., *Globalisasi dan Krisis Pembangunan Berkelanjutan*, Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta, 2002.
- Pearson, S, *Rice Policy in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca and London,
- Pranolo, T, *Pangan, Ketahanan Pangan dan Liberalisasi Perdagangan*, dalam Achmad Suryana dan Sudi Mardianto (ed), *Bunga Rampai Ekonomi Beras*, LPEM-Fakultas Ekonomi UI Jakarta, 2001.
- *WTO dan Implikasinya Terhadap Peranan Bulog*", dalam Sawit, M. H., "*Bulog: Pergulatan Dalam Pemantapan peranan dan Penyesuaian kelembagaan (Kumpulan Naskah Dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog)*", IPB Press, Bogor, 2002.
-, *Memahami Perjanjian Pertanian di WTO: Rekonstruksi Pengelolaan Import beras*, dalam Sawit, M. H, *Bulog: Pergulatan Dalam Pemantapan peranan dan Penyesuaian kelembagaan (Kumpulan Naskah Dalam Rangka Menyambut 35 Tahun Bulog)*, IPB Press, Bogor, 2002.
- Riza VT, Agus S, dan Efendi YS, *Laporan Studi peninjauan Implementasi dan Dampak Perjanjian pertanian AoA Bagi Indonesia: Tinjauan Pada Perubahan Kebijakan dan Studi Lapang (khusus pada Beras dan Petani)*, PAN-Indonesia, APRN dan INFID, Jakarta, 2001.
- Simatupang Pantjar , " Menyidik Akar Penyebab Kemelut Pasar Bebas, *Kompas*, 20 Januari 2002
- Wibowo I, " Cancun, WTO, dan Globalisasi Ekonomi ", *Kompas*, 2 September 2003

Surat Kabar

- 1) *Kompas*, 31 Maret 2000.
- 2) *Kompas*, 21 Januari 2002

Disampaikan pada Seminar Nasional "Peranan Teknologi dan Kelembagaan Pertanian dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Tangguh dan Berkelanjutan", November 2013



- 3) *Kompas*, 18 April 2004
- 4) *Kompas*, 24 Agustus 2003
- 5) *Kompas*, 27 November 1995
- 6) *Koran Tempo*, 5 November 2003

Makalah dan Jurnal

- 1) Muchtar, Octa Makalah dipresentasikan pada Seminar Pertanian dan WTO: Sektor Pertanian Indonesia Dalam Menyongsong KTM V WTO Meksiko di Gallery Hotel-Jakarta, 15 Agustus 2002.
- 2) Saragih, Henry, dalam Makalah yang berjudul “Dampak Globalisasi Terhadap Petani Indonesia” disampaikan dalam seminar “Pertanian dan WTO: “ Sektor Pertanian Dalam Menyongsong KTM V Meksiko”, Gallery Hotel-Jakarta, 15 Agustus 2002.
- 3) Soetrisno, N, “Ketersediaan dan Distribusi Pangan dalam Rangka Mendukung Ketahanan Pangan Rumah Tangga”. Kerjasama Deptan-UNICEF di Yogyakarta 26-30 mei 1996.
- 4) WWF, “ Agriculture in Uruguay Round: implications for Sustainable Development in Developing Countries”, di dalam *Third World Resurgence* No. 100/101 Dec. 98/Jan 99, The WTO, Agriculture and Food Security
- 5) World Economic indicator (World Bank) dan laporan Statistik Indonesia (BPS) ,2001.
- 6) Prosiding, Badan Urusan Logistik, 1999