

Pertanian Indonesia dalam perundingan aturan perdagangan internasional

**Delima Hasri Azahari dan
Iskandar Panjaitan¹**

It is a paradox that Indonesian agriculture would prefer a market oriented condition to enhance its economic performance but at the same time it requires a significant degree of Government intervention to maintain its economic and non economic goals to face with economic globalization. The existence of market imperfection as an argument of government intervention on agriculture has been an economic characteristic of agriculture of developing countries and it is being worsened by biased trade policies applied by developed countries. By realizing its unfaded importance, Indonesia should see the paradox and consider it when making position for negotiations on market liberalization of agriculture.

I. Pendahuluan

Pembahasan posisi sektor pertanian Indonesia dalam isu-isu perdagangan internasional menjadi relevan dengan alasan-alasan diuraikan di bawah ini. Pertanian masih merupakan sektor utama dalam perekonomian Indonesia sehingga *overview* tentang perannya dalam ekonomi Indonesia dapat membantu pembaca untuk menyimpulkan bahwa perubahan eksternal pertanian menjadi faktor penentu kinerja pertanian Indonesia.

¹ Staf Ahli Menteri Pertanian di Departemen Pertanian dan Staf Departemen Pertanian. Keduanya adalah anggota eksekutif di *Institute on Agriculture and Trade Diplomacy (InTrAD)*

Isu pertanian merupakan isu utama dalam perundingan pengaturan perdagangan internasional baik pada tingkat multilateral maupun pada tingkat regional atau bilateral. Saat ini, perundingan reformasi aturan perdagangan sedang berjalan alot dalam tingkat multilateral dan diantara isu-isu yang dibahas pertanian menjadi batu sandungan (*stumbling block*) bagi kesepakatan keseluruhan isu. Demikian juga pada tatanan regional dan bilateral, perundingan liberalisasi preferensial sektor pertanian sering menjadi isu yang sensitif yang dapat menyulitkan pencapaian kesepakatan.

Tujuan penulisan makalah ini adalah membahas alasan-alasan di atas, menjelaskan situasi dan posisi Indonesia dalam perundingan aturan perdagangan internasional serta tantangan pertanian Indonesia dalam era liberalisasi perdagangan internasional. Guna pencapaian tujuan-tujuan tersebut, pembahasan berikut akan meliputi pokok-pokok yaitu selayang pandang (*overview*) peran pertanian dalam perekonomian Indonesia. Selanjutnya, akan dipresentasikan aturan-aturan perdagangan multilateral bidang pertanian serta perkembangan reformasinya. Di dalamnya juga akan dipresentasikan posisi Indonesia dalam perundingan perumusan aturan perdagangan. Paper juga akan membahas usaha-usaha liberalisasi perdagangan tingkat non-multilateral dalam bidang pertanian di Indonesia. Akhirnya, tulisan ini akan membahas kebijakan yang perlu dirumuskan dalam rangka pemanfaatan potensi positif dari pasar internasional yang semakin terbuka.

II. Peran pertanian dalam ekonomi Indonesia

Di tengah perubahan struktur ekonomi Indonesia, pertanian tetap memainkan peran yang penting dan ini dapat diterangkan posisinya dalam pendekatan sebagai sektor pasif yang menyumbangkan masukan (*input*) bagi sektor ekonomi lainnya maupun dalam hal hubungan saling keterkaitan (*interlinkages*) dengan sektor-sektor tersebut. Pemahaman tentang posisi ini perlu diketahui seiring dengan persepsi bahwa sektor pertanian mengalami penurunan peran yang didasarkan pada ukuran (*measures*) yaitu berkurangnya kontribusi keluaran (*output*)

pertanian terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) total Indonesia akhir-akhir ini. Jika pada 1960-an kontribusi sektor pertanian adalah sekitar 55% dari nilai PDB total, pada periode 2001-2004 nilai tersebut menjadi sekitar 15% pada harga konstan pada 2000. Nilai itu sendiri sebenarnya masih menunjukkan tingkat penting posisinya dalam perekonomian dan penurunan itu sendiri menunjukkan adanya perubahan struktur ekonomi (*economic structural change*) Indonesia, seiring dengan berkembangnya sektor-sektor lain, seperti manufaktur dan jasa. Peran kontemporer pertanian Indonesia akan terlihat nyata jika dikaji dengan pendekatan komprehensif seperti tersebut di atas. Mengaca pada perkembangan ekonomi negara-negara maju, negara berkembang akan sulit membuat basis bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonominya jika tidak mencapai surplus pangan pada jangka panjang.

Peran pasif pertanian Indonesia dapat digambarkan dari model Kuznet-Mellor bahwa pertama, pertanian Indonesia menyumbangkan produk-produknya sebagai bahan pangan dan bahan mentah bagi industri domestik. Walaupun ada kenaikan yang nyata dari produk-produk impor, produksi domestik produk-produk pertanian tetap merupakan pemasok utama bahan pangan dan bahan baku industri. Selanjutnya, sumbangan tenaga kerja merupakan anomali perubahan struktur ekonomi Indonesia ditandai dengan perubahan yang kecil dari perannya sebagai penyedia lapangan kerja dimana sekitar 40% tenaga kerja total berada disektor pertanian selama periode 2001-2005. Dengan jumlah ini, pertanian merupakan sektor penyangga utama penyerap tenaga kerja di tengah tingkat perkembangan sektor lain yang pesat namun tidak diikuti dengan tingkat penyerapan tenaga kerja. Kemudian, pertanian berperan nyata dalam penyediaan mata uang asing (*foreign currencies*) yang penting terutama dalam pembelian modal kerja (*working capital*) serta stabilisasi moneter. Hal ini didapat melalui kegiatan ekspor produk pertanian yang menyumbang sekitar 18% dari total ekspor Indonesia pada 2005. Komoditas ekspor utama yang bernilai 85% dari nilai total sektor pertanian adalah kopi, rempah-rempah, minyak sawit, kakao, dan karet. Peran ini termasuk melalui penghematan penggunaan mata uang asing melalui

pengaturan impor melalui penyediaan produk-produk pertanian secara domestik.

Selain pendekatan tradisional di atas, peran pertanian Indonesia dapat juga dilihat dari antarmubungan dengan sektor lain (*multilateral or intersectoral analysis*). Kajian menunjukkan superioritas pertanian dalam hal produksi, pendapatan dan tenaga kerja terutama jika ukuran sektor pertanian menjadi pertimbangan (lihat Tabel 1). Hal ini berarti setiap perubahan baik pertanian maupun ekonomi keseluruhan akan saling berpengaruh dengan nyata satu sama lain.

Table 1. Hubungan antar sector pada ekonomi Indonesia tahun 1990

Sektor	Forward linkages	Income multipliers	Employment multipliers
Tanaman pangan	4	1	1
	10	2	3
Penggilingan padi	30	26	17
Industri/ mesin	15	31	32
Restoran & hotel	25	10	26
Perumahan	11	9	33

Keterangan:

1. Dihitung dengan model *input-output* untuk 33 sektor dan angka menunjukkan Ranking
2. Sumber: Azahari & Panjaitan (2007)

Peran pertanian juga dapat dijelaskan melalui sumbangannya terhadap pertumbuhan ekonomi bukan melalui proses pasar namun melalui produktivitas faktor produksi (*total factor productivity*,

TFP). Panjaitan (2001) menunjukkan bahwa sejak 1968 sampai 1997, pertanian berkontribusi positif pada kenaikan produktivitas ekonomi sebesar 1.7 % setiap kenaikan produktifitasnya sebesar 1%.²

Guna melengkapi informasi peran pertanian, posisi strategisnya dapat ditinjau dari fungsi non ekonomi seperti lingkungan, sosial, budaya, politik dan keamanan. Sebagai contoh, pertanian menjadi sangat krusial saat ini di tengah kerusakan lingkungan akibat usaha-usaha pembangunan, diantaranya sebagai penangkap air serta kontrol terhadap aliran permukaan air tanah.

III. Pertanian dalam Kebijakan Perdagangan Internasional

A. Paradoks dalam pemanfaatan aturan multilateral

Paradoks mungkin kata yang tepat menggambarkan posisi pertanian dalam keterbukaan pasar internasional. Potensi sistem ekonomi yang berbasis pasar sudah bukan menjadi debat dengan pandangan yang melebar (*divergent*). Baik teori postulat maupun empiris, mendukung ekonomi yang berbasis pasar (baca perdagangan internasional), menikmati peningkatan kesejahteraan (*welfare*), dan pandangan ini tidak melakukan diskriminasi pada ekonomi manapun.³

Menyadari potensi tersebut, negara-negara sepakat untuk mendukung pembukaan pasar (baca liberalisasi ekonomi) dengan pembentukan kelembagaan dengan aturan-aturan (*rules*) yang mengatur sistem perdagangan dan keuangan internasional yang

² Total Factor Productivity (TFP) dihitung dengan menggunakan Fungsi Produksi $Q=R f(K,L)$ dimana R mewakili TFP. R diasumsikan merupakan resultante dari tingkat pertumbuhan pertanian (A), pertumbuhan ekspor (X) dan tingkat inflasi (P), dan model yang diusulkan Hwa (1983) adalah sebagai berikut:

$$\dot{Y} = \alpha \dot{K} + \beta \dot{L} + \gamma \dot{\lambda} + \theta \dot{X} + \eta \dot{P} + \varepsilon$$

³ Cina, Rusia, Vietnam atau negara-negara Eropa Timur, yang merupakan pendukung fanatik sistem ekonomi non-pasar, mulai memodifikasinya untuk lebih berorientasi pasar.

dikoordinasi oleh organisasi-organisasi multilateral seperti IMF, *World Bank* dan WTO.⁴ Kelahiran badan-badan ini tentu saja pada mulanya disambut dengan penuh harapan untuk pencapaian tujuannya melalui pendisiplinan multilateral yang menjamin keadilan dalam kegiatan ekonomi internasional.

Sayangnya, tidak banyak negara yang dapat memanfaatkan aturan-aturan dalam Sistem tersebut untuk kepentingan ekonomi mereka dan bahkan dianggap aturan-aturan tersebut telah memperlemah kinerjanya. Namun, kritik terhadap Sistem ini sering berlebihan dengan pengajuan pertanyaan tentang esensi liberalisasi ekonomi daripada pertanyaan tentang kelengkapan (termasuk keadilan yang diakibatkan dan kemampuan menjalankan) aturan-aturan yang ada (*existing rules*) terutama jabarannya (*modality*). Situasi ini juga merupakan isu pada aturan-aturan liberalisasi perdagangan internasional pada sektor pertanian baik multilateral maupun turunannya pada tingkat preferensial.

B. Liberalisasi perdagangan sektor pertanian

B.1. Kesepakatan Multilateral Aturan Perdagangan Internasional

Kesepakatan Uruguay Bidang Pertanian (*Uruguay Round Agreement on Agriculture-URAA*) 1994⁵ boleh dianggap sebagai tonggak penting pendisiplinan kebijakan perdagangan internasional bidang pertanian. Pertama, sejak disepakatinya agenda liberalisasi perdagangan melalui kerangka GATT 1948, Putaran Uruguay merupakan putaran yang memiliki agenda jelas dan komprehensif tentang liberalisasi perdagangan sektor pertanian. Kedua, pertanian merupakan sektor ekonomi yang sangat terdiskriminasi, baik

⁴ Organisasi multilateral ini pada mulanya dibentuk berdasarkan kesepakatan Bretton Woods (*Bretton Woods Agreements*) 1944, dikenal sebagai *Bretton Woods System*, yang mengharapkan adanya pertumbuhan ekonomi, pengentasan kemiskinan, serta penguatan stabilitas keuangan internasional.

⁵ Kesepakatan ini dibuat bersamaan dengan disepakatinya pembentukan Lembaga Perdagangan Internasional (*World Trade Organization* atau WTO) pada 1994 di Marakesh, sebagai finalisasi Putaran Uruguay (*Uruguay Round*), *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT). Indonesia meratifikasi keanggotaannya dalam WTO pada 1995, melalui UU No.7 tahun 1994

antarsektor dalam suatu ekonomi maupun antarekonomi, melalui kebijakan perdagangan. Kebijakan relokasi sumberdaya yang mempromosi sektor-sektor lain telah dibuktikan secara empiris menekan kinerja pertanian.⁶

URAA yang terdiri dari 21 Artikel dan 5 Lampiran dapat dijelaskan dengan pengelompokkan dalam tiga area atau dikenal sebagai tiga pilar yaitu Akses Pasar (*Market Access*) pada Artikel 4, Bantuan Domestik (*Domestic Support*) pada Artikel 5, dan Kompetisi Ekspor (*Export Competition*) pada Artikel 8. Skema umum dari komitmen pada Akses Pasar adalah mengkonversi seluruh ukuran non-tarif menjadi tarif pada tingkat yang sama (*equivalent tariffs*) yang dikenal sebagai proses tarififikasi (*tariffication*). Selanjutnya, seluruh tarif produk pertanian diikat (*bound tariff*) baik dalam bentuk *ad valorem*, spesifik atau campuran untuk berikutnya dikurangi/ dipotong dengan jadwal tertentu sesuai dengan kelompok negara.⁷

Pada Akses Pasar, selain tarififikasi dan pemotongan tarif juga diatur kebijakan *tariff rate quotas* (TRQs) untuk menjamin akses minimal pada produk dengan tarif tinggi serta alat perlindungan domestik dari serbuan impor serta perubahan harga yang besar akibat perdagangan yang dikenal sebagai *Special Safeguards* (SSG).

Pada pilar kedua, Bantuan Domestik, URAA mewajibkan anggota untuk mengurangi subsidi domestik yang dikategorikan sebagai mendistorsi perdagangan dan produksi.⁸ Bantuan domestik diukur dengan yang disebut *Aggregate Measurement Support*

⁶ Panjaitan (2004) membahas kajian empiris dampak negatif kebijakan pembangunan dan perdagangan nasional Indonesia terhadap kinerja pertanian untuk kasus Indonesia.

⁷ Negara maju dengan tingkat pemotongan rata-rata 36 % pada periode 1995-2000 dan negara berkembang dengan tingkat 24 % pada periode 1995-2004

⁸ Subsidi domestik (*Domestic Subsidies*) dikelompokkan menjadi tiga kotak (*Boxes*), yaitu *Amber box* sebagai kelompok yang mendistorsi perdagangan; *Blue box* yaitu pembayaran langsung (*direct payments*) ke petani dan dianggap kurang mendistorsi perdagangan; serta *Green box* sebagai kelompok yang tidak mendistorsi perdagangan seperti dana untuk penelitian, jasa infrastruktur, dan lain-lain.

(AMS) dan diukur dengan tahun dasar 1986-1988 untuk selanjutnya dikurangi.⁹

Table 2. Tarif ikat (*bound*) dan aplikasi (*applied*) pada produk-produk tertentu

Produk	<i>Bound tariffs (%)</i>	<i>Applied tariffs (%)</i>
Beras	160	Rp. 430
Gula	95	Rp. 700
Kedele	27	0
Gandum	18	0
Kacang tanah	40	5
Produk susu	210	5
Daging	50	5

Keterangan:

1. Sumber: Sawit, H. 2005. Perum Bulog dalam perjanjian pertanian WTO Bulog.
2. Tarif dalam bentuk *ad valorem* atau spesifik

Hanya sedikit instrumen yang dapat dimanfaatkan Indonesia sebagai alat kebijakan perdagangan internasional produk-produk pertanian dari aturan-aturan hasil Putaran Uruguay diantaranya adalah tarif (lihat Tabel 2).¹⁰ Indonesia sebagaimana kebanyakan negara berkembang lainnya memiliki kapasitas yang rendah dibanding negara maju dalam hal kemampuan berunding termasuk

⁹ Negara dapat mensubsidi pertanian dan tidak masuk kategori pengurangan pada kategori *Amber box*, jika tidak melebihi 5 % nilai produksi bagi negara maju, dan 10 % bagi negara berkembang. Pengurangan untuk negara maju sebesar 20 % sebelum tahun 2000 dan 13.3 % untuk negara berkembang sebelum 2004.

¹⁰ Liberalisasi unilateral yang dilakukan Indonesia menghasilkan tarif aplikasi pada produk pertanian yang sangat rendah, yaitu sekitar 8 %, sehingga "*tariff water*" nya sangat besar dibanding tarif ikat (*bound tariff*). Situasi ini sering menjadi penyulit bagi Indonesia dalam perundingan liberalisasi baik dalam kerangka multilateral maupun preferensial.

dalam hal perumusan posisi. Posisi awal dari instrumen kebijakan ekonomi Indonesia sendiri yang tidak lebih kompleks daripada negara maju menjadi alasan lain keterbatasan tersebut.

B.2 Perundingan Reformasi Aturan dalam Putaran Doha

Dengan mengacu pada Artikel 20 URAA, negara anggota WTO sepakat untuk melanjutkan proses reformasi aturan perdagangan sektor pertanian. Perundingan untuk mewujudkan harapan tersebut ternyata tidak mudah dan sampai tulisan ini dibuat belum ada keputusan menyeluruh dan final tentang agenda reformasi tersebut. Beberapa faktor yang menjadi latar belakang sulitnya usaha-usaha perumusan agenda reformasi antara lain: (1) kompleksitas isu-isu perundingan; (2) penguatan tuntutan negara anggota dengan ragam kepentingan; (3) peningkatan jumlah keanggotaan WTO; dan (4) peningkatan partisipasi publik.

Pada 2001 di Doha, Qatar, para Menteri sepakat atas putaran baru perundingan atas keputusan-keputusan yang disebut sebagai Agenda Pembangunan Doha (*Doha Development Agenda* atau DDA). Pada awalnya, harapan negara berkembang melalui Agenda ini adalah adanya keseimbangan pemanfaatan proses keterbukaan pasar yang lebih memihak pada mereka. Hal ini didasarkan atas realitas aturan-aturan hasil URAA lebih dimanfaatkan untuk kepentingan negara-negara maju. Tujuan keseluruhan dari Agenda adalah:

"Fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural market so as to establish a fair and market-oriented trading system".

Secara khusus, Artikel 13 dan 14 dari Agenda berisi tentang tugas lebih lanjut dari reformasi aturan multilateral sektor pertanian untuk penciptaan sistem perdagangan berorientasi pasar dan adil dengan pendisiplinan dari pendistorsian pasar dunia. Hal ini dilakukan melalui peningkatan substansial pada Akses Pasar, penghilangan segala bentuk subsidi ekspor dan pengurangan substansial bantuan domestik yang mendistorsi. Artikel-artikel

tersebut selanjutnya menekankan bahwa perlakuan khusus dan berbeda bagi negara berkembang (*special & differential treatment-SDT*) haruslah menjadi bagian menyeluruh dari seluruh elemen kesepakatan dan dapat digunakan secara efektif sehingga mereka dapat memasukkan kebutuhan-kebutuhan pembangunan termasuk ketahanan pangan dan pembangunan pedesaan.

Negara berkembang menaruh harapan yang besar atas perumusan aturan perdagangan di bidang pertanian yang seimbang dengan mendasarkan pada DDA melalui sistem perdagangan yang adil ini sehingga negara berkembang dapat memanfaatkan liberalisasi perdagangan untuk kepentingan pembangunan. Hal ini terutama didasarkan atas pengalaman aturan-aturan perdagangan yang disepakati pada putaran-putaran sebelumnya lebih banyak dapat dimanfaatkan oleh negara maju secara kolektif dengan kelakuan merkantilis.¹¹ Oleh karena itu, tantangan penjabaran DDA menjadi aturan terukur (*modalities*) yaitu jika diciptakan suatu perdagangan yang dapat menggali potensi perdagangan global yang dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja bersamaan dengan keluwesan (*flexibility*) mengantisipasi dengan kenyataan penghilangan lapangan kerja yang disebabkan oleh proses tersebut (Polaski, 2006).

Sayangnya, proses perumusan modalitas dari DDA berjalan lambat bahkan dengan indikasi menyimpang dari keinginan negara berkembang. Polaski (2006) mengamati bahwa pemain-pemain kaya memberikan perhatian kecil pada Agenda dan membelokkan arah perundingan dengan prioritas tradisional mereka untuk mendapatkan keuntungan bagi perusahaan dan sektor kompetitifnya. Posisi ini boleh jadi menjadi alasan dalam penundaan serta kegagalan dalam penyelesaian Putaran Doha seperti penolakan *Harbinson Text* dan kegagalan Pertemuan Tingkat Menteri di Cancun, Mexico 2003. Selanjutnya, hasil yang dicapai dalam Pertemuan Dewan Umum (*General Council*) di

¹¹ Kelakuan merkantilis (*mercantilist behavior*) adalah sikap agresif dalam pembukaan pasar ekonomi lain namun sangat proteksionis terhadap pasar domestiknya baik pada produk yang sama maupun lintas produk.

Jenewa 2004,¹² serta Pertemuan Tingkat Menteri 2005 di Hong Kong sangat terbatas dan belum mampu mengarah kepada Kesepakatan Final.

Peran negara berkembang yang meningkat dalam memperjuangkan posisinya dalam Putaran Doha boleh jadi menjadi faktor penyumbang alotnya jalan perundingan. Konsolidasi dalam kelompok-kelompok merupakan strategi yang efektif termasuk dalam perumusan posisi bersama. Indonesia memperjuangkan posisinya dalam perundingan DDA bidang pertanian diantara melalui beberapa kelompok yaitu Cairns Group¹³, G-20¹⁴, dan G-33¹⁵. Polaski (2005) menyatakan bahwa G-20 and G-33 memainkan peran penting dalam mengkoreksi ketidakseimbangan dalam perundingan yang tidak memihak posisi negara berkembang.

B.3. Posisi Indonesia dalam Perumusan Modalitas DDA

Peran Indonesia dalam perundingan Putaran Doha bidang pertanian dapat dinilai aktif dan memberikan kontribusi yang positif bagi negara berkembang lainnya. Strategi perjuangan posisi melalui kelompok perunding yaitu posisi pada ketiga pilar diperjuangkan melalui G-20 dan *Cairns Group*. Indonesia menginginkan pendisiplinan ukuran tarif serta pengurangan tarif yang substansial yang digunakan negara maju. Dilain pihak, Indonesia sangat sensitif dengan pengurangan yang drastis pada tingkat tarifnya dan hal ini dilandaskan oleh kenyataan bahwa instrumen yang tersedia bagi

¹² Walaupun tidak memuaskan bagi Negara berkembang, Anggota sepakat menerima Kerangka (disebut *July Framework*) untuk penyusunan modalitas DDA.

¹³ *Cairns Group* merupakan kelompok negara-negara pengekspor hasil pertanian yang terbentuk pada Putaran Uruguay, GATT dan dikoordinir oleh Australia.

¹⁴ G 20 adalah kelompok negara berkembang yang dikoordinir oleh Brasil yang memperjuangkan posisi negara berkembang untuk posisi yang komprehensif.

¹⁵ G 33, awalnya disebut sebagai *SP & SSM Alliance*, dibentuk pada September 2003, pada kesempatan Pertemuan di Cancun. Indonesia merupakan koordinator Kelompok ini dan saat ini anggotanya berjumlah 46 negara berkembang.

kebijakan perdagangan sangat terbatas. Indonesia juga menginginkan pengurangan yang besar subsidi yang bersifat distortif serta pendisiplinan penggunaan subsidi lainnya.

Indonesia melalui G-33 berhasil mengusulkan suatu kerangka Konsep *Special Products* dan *Special Safeguard Mechanism* (SSM) bagi negara berkembang pada Pertemuan Dewan Umum WTO 2004 dan pada Pertemuan Menteri WTO di Hong Kong, 2005. Konsep ini merupakan penjabaran S&D untuk mewujudkan kebutuhan pembangunan (*development needs*) bagi negara berkembang seperti ketahanan pangan (*food security*), dan pembangunan pedesaan (*rural development*). Konsep SP adalah fleksibilitas dalam hal tingkat penurunan tarif sedangkan SSM dimaksud sebagai instrumen untuk menjaga kinerja produk pertanian dari gejolak impor (*import surge*) dan harga yang diakibatkan oleh impor.

C. Kesepakatan preferensial perdagangan

Peningkatan kesepakatan perdagangan bebas (*Free trade agreements*, FTAs) merupakan penampakan yang muncul sejalan dengan dijalankannya sistem perdagangan multilateral. Bahkan, diduga peningkatan ini timbul bersamaan dengan lambatnya proses finalisasi DDA yang dipicu dengan kegagalan Pertemuan Tingkat Menteri WTO di Cancun, 2003. Indonesia telah sepakat perdagangan lebih bebas dibawah kerangka FTAs dengan anggota ASEAN lainnya (*ASEAN Free Trade Area*, AFTA yang ditandatangani pada 1992), dengan China dan Korea melalui ASEAN dan secara bilateral dengan Jepang melalui *Economic Partnership Agreement* (EPA).

Sebagaimana dalam perundingan tingkat multilateral, pertanian merupakan isu sensitif dalam setiap pembicaraan kesepakatan FTA. Pertama, tidak semua negara menginginkan liberalisasi menyeluruh dalam bidang pertanian dan bahkan beberapa negara mengklasifikasikan pertanian sebagai sektor sensitif dan bukan hanya pada tingkat produk. Sebagai akibat kesepakatan dibidang pertanian terbatas dan tidak memadai bagi

partner, terutama negara berkembang. Kedua, dilain pihak, beberapa negara yang agresif dalam posisi permintaan pembukaan akses pasar pada perundingan multilateral, menjalankan posisi yang sama pada tingkat FTAs sehingga menyulitkan posisi Indonesia yang ingin membatasi beberapa produk pertaniannya masuk dalam skema liberalisasi lebih lanjut. Ketiga, liberalisasi sektor pertanian hanya terbatas pada sisi akses pasar namun tidak dilakukan pada isu lain seperti subsidi yang mendistorsi produksi dan perdagangan.

Kesepakatan FTA dengan Jepang dan Korea dianggap tidak optimal bagi posisi Indonesia dalam sektor pertanian. Indonesia sebagai negara berkembang yang mengandalkan sektor pertanian dalam kegiatan perdagangan mendapatkan komitmen terbatas karena kedua negara bersikukuh meminta perlakuan pertanian sebagai sektor sensitif. Kesepakatan dalam kerja sama (*cooperation*) sebagai kompensasi atas keterbatasan komitmen pada akses pasar sangat tidak menguntungkan karena ketidakpastian dan pada hakekatnya kompensasi tersebut sudah membelokkan pengertian liberalisasi itu sendiri.

IV. Prospek pertanian Indonesia dalam era liberalisasi

A. Kinerja perdagangan produk pertanian

Pengaruh liberalisasi perdagangan pada sektor pertanian di Indonesia sejauh ini secara agregat ditunjukkan dengan gambaran yang seimbang yaitu kenaikan nilai ekspor bersamaan dengan kenaikan nilai impor. Kenaikkan nilai ekspor yang signifikan produk pertanian Indonesia masih didominasi oleh produk unggulan tradisional yaitu komoditas perkebunan seperti kopi, kakao, karet dan minyak sawit dengan nilai hampir 85% dari total nilai ekspor produk pertanian. Bahkan diantara komoditas tersebut, tingkat kenaikan minyak sawit sangat dominan dengan kenaikan empat kali lipat dari 1996 ke 2005 dengan nilai yang besar.

Impor produk pertanian tetap didominasi oleh produk susu dan olahannya, serealisa seperti beras dan kedelai, gula dan makanan olahan. Walaupun produk ini penting dalam konsumsi dan dapat memainkan peran penting dalam stabilisasi harga, mereka dapat

menjadi substitusi bersaing dengan produk lokal yang dibudidayakan oleh banyak petani kecil dan miskin.

Kenaikkan kesejahteraan (*welfare increase*) empiris belum dapat dinilai berdasarkan ukuran-ukuran tersebut di atas. Kenaikkan nilai impor yang diharapkan karena penurunan harga sebagai akibat penyesuaian harga internasional dapat disebabkan oleh kenaikan pendapatan per-kapita dan dikombinasikan dengan penurunan produksi dalam negeri. Selanjutnya, kenaikan ekspor sendiri yang seharusnya disebabkan oleh penurunan hambatan impor negara partner dapat disebabkan oleh kenaikan harga internasional daripada kenaikan nilai kuantitas produk atau kenaikan permintaannya. Ketidakstabilan Rupiah pada masa krisis yang mengalami depresiasi juga menjadi faktor yang mempengaruhi nilai ekspor produk pertanian daripada akibat pembukaan pasar internasional.

Dampak negatif kenaikan impor produk-produk pertanian terhadap kinerja pertanian akibat pembukaan pasar di Indonesia tidak besar (*modest*) dibanding dengan dampak yang dialami beberapa negara berkembang lainnya. Setelah kesepakatan NAFTA, Meksiko dapat melipatgandakan ekspor buah-buahan dan sayuran ke Amerika Serikat, namun pendapatan tersebut dikompensasi dengan banjir impor biji-bijian dan dibayar dengan kenaikan tingkat kemiskinan di daerah selatannya (Resurgence, 2005). Selanjutnya melalui liberalisasi perdagangan, hampir 99% penyediaan kedele melalui impor dan budidaya gandum berkurang menjadi setengahnya. Adapun tingkat ketergantungan produk pangan yaitu beras dan ternak menjadi 80% dan 30%.

B. Manajemen liberalisasi perdagangan bidang pertanian

Sikap proteksionis atau merkantilis pada perdagangan internasional produk pertanian mungkin tidak menguntungkan posisi Indonesia. Teori dan pengalaman empiris merupakan referensi yang mengajarkan bahwa sistem ekonomi yang berorientasi pasar adalah terbaik untuk efisiensi ekonomi termasuk pada sektor pertanian. Dilain pihak, menyerahkan kinerja pertanian

seungguhnya pada mekanisme pasar adalah tidak tepat mengingat sistem pasar yang belum *favorable* serta aturan-aturan perdagangan yang tersedia belum memadai. Oleh karena itu, Stiglitz dan Charlton menyarankan kombinasi liberalisasi berkelanjutan dan intervensi kebijakan merupakan strategi yang perlu dijalankan oleh negara berkembang dalam pembangunan sektor pertaniannya.¹⁶

Pemerintah Indonesia, sejak 2002, memutuskan untuk menjalankan Kebijakan proteksi dan promosi dalam manajemen perdagangan internasional produk-produk pertanian. Kebijakan ini menggariskan tujuannya dalam peningkatan produktivitas serta efisiensi selain peningkatan kualitas dan standardisasi. Pada saat yang bersamaan, tujuan kebijakan ini adalah melindungi pertanian dari pengaruh negatif perdagangan internasional. Arah kebijakan ini dianggap sebagai penyeimbang atau dikatakan sebagai koreksi dari sikap liberalisasi pribadi (*unilateral liberalising*) yang intensif dijalankan sebelum tahun 2000-an.

Kebijakan proteksi dan promosi dapat dipahami secara beragam oleh ekonom, pemerhati dan praktisi dalam bidang pertanian dan perdagangan. Bagi pihak yang condong pada sistem perdagangan bebas akan beranggapan bahwa kebijakan ini berpotensi sebagai proteksionis. Hal ini didukung dengan suatu anggapan bahwa instansi teknis pemerintah seperti pertanian dan industri bersifat protektif pada sektor yang mereka bina dan lembaga-lembaga ini dianggap sebagai partner oposisi bagi departemen-departemen yang mempromosikan liberalisasi perdagangan seperti Departemen Perdagangan dan Keuangan. Departemen Pertanian dianggap sangat sensitif terhadap usaha-usaha pembukaan pasar terhadap pasar internasional dan ini dinilai dari diantaranya usulan-usulan penaikkan tarif bagi produk beras dan gula serta jeruk. Selanjutnya, dalam penyusunan serta perjuangan posisi dalam perundingan perdagangan bebas tingkat multilateral serta regional, Departemen Pertanian dinilai sangat enggan dalam perumusan penurunan hambatan impor.

¹⁶ Argumentasi ketidaksempurnaan pasar negara berkembang (*market imperfection*) terutama dalam asuransi dan kredit menjadi dasar pandangan ini.

V. Penutup

Pertanian berevolusi sebagai titik awal diferensiasi sektor ekonomi pada negara maju dan mendukung pertumbuhan dan penguatan sektor-sektor tersebut. Pada perkembangannya pertanian negara tersebut saat ini tidak mereduksi menjadi sektor yang meredup bahkan dipelihara menjadi sektor yang bergengsi walaupun kontribusinya secara ekonomi kecil.

Dilain pihak, pertanian di negara berkembang dipaksa untuk tidak mengikuti evolusi tersebut yang walaupun sumbangan ekonominya besar namun kinerjanya dilemahkan baik karena kebijakan ekonomi dalam negeri maupun kebijakan perdagangan internasional yang distortif.

Sebagai akibat pertanian menjadi sektor yang sensitif dalam setiap perundingan, liberalisasi perdagangan baik pada tingkat multilateral maupun tingkat regional atau bilateral. Pihak negara maju yang protektif selalu memajukan posisi yang menghambat usaha-usaha liberalisasi perdagangan produk pertanian. Beberapa negara maju tersebut bersikap parsial yaitu protektif dibanyak komoditas namun sangat agresif pada produk-produk tertentu untuk meminta akses pasar internasional. Negara berkembang terpecah posisinya. Kebanyakan mereka menuntut pembukaan akses pasar produk-produk mereka yang memang memiliki keunggulan ekonomi. Namun disisi lain, kebanyakan negara berkembang merasa terancam dengan kesepakatan-kesepakatan yang tidak memihak posisi mereka sehingga terlihat enggan dalam usaha-usaha liberalisasi yang dianggap manipulatif.

Indonesia seharusnya memperjuangkan perumusan aturan perdagangan internasional yang berorientasi pasar namun adil. Kebijakan proteksi dan promosi yang dianut saat ini hendaknya dirumuskan dan dijalankan untuk memperkuat daya saing sektor pertanian dalam rangka kesejahteraan petani dan kesehatan ekonomi nasional. Perjuangan perumusan modalitas SP dan SSM didukung karena diyakini dapat menciptakan keseimbangan dari aturan-aturan ada yang tidak bersahabat. Perundingan FTA dengan negara partner yang setara dan lebih maju hendaknya dimanfaatkan

sebagai peluang dalam promosi pasar serta penguatan kinerja sektor pertanian bukan sebagai bumper untuk komitmen isu lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Azahari, D.H. and Panjaitan, I. 2007. *Indonesian Agriculture in the Trade Liberalization Talks. Institute for Agriculture and Trade Diplomacy (InTrAD)*. Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik. Fakultas Ekonomi. Universitas Indonesia. Working Paper
- Hwa, Erh-Cheng. 1983. *The Contribution of Agriculture to economic growth. Some Empirical Evidence*. World Bank Staff Working Papers. No. 619
- Panjaitan, I. 2001. *An Assessment of the Roles of Indonesian Agriculture to the National Economy*. Paper to the Third IRSA International Conference
- Polaski, S. 2006. *The Future of the WTO. The Policy Outlook*. Carnegie Endowment
- Resurgence. 2005. *Mexico after 10 year of NAFTA: the price of going to market*. TWN. No. 182/ 183
- Sawit, H. 2005. *Perum Bulog dalam perjanjian pertanian WTO*. Bulog
- Joseph E. Stiglitz and Andrew Charlton, *"Fair Trade for All, How Trade Can Promote Development"*. Oxford University Press, 2005.