



UNIVERSITAS INDONESIA

**KAJIAN ATAS DAMPAK PASAL 1 ANGKA 5 ASEAN CHARTER
MENGENAI PEMBENTUKAN PASAR TUNGGAL & BASIS
PRODUKSI (*SINGLE MARKET & PRODUCTION BASE*) TERHADAP
SEKTOR PANGAN DI INDONESIA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

RACHMI HERTANTI

1006737333

**MAGISTER HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL
UNIVERSITAS INDONESIA
JAKARTA
2012**

i

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan secara benar.

Nama : Rachmi Hertanti

NPM : 1006737333

Tanda Tangan :



Tanggal : 9 Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : **Rachmi Hertanti**
NPM : **1006737333**
Program Studi : **Ilmu Hukum**
Judul Tesis : **Kajian Atas Dampak Pasal 1 angka 5 ASEAN Charter Mengenai Pembentukan Pasar Tunggal & Basis Produksi (Single Market & Production Base) Terhadap Sektor Pangan di Indonesia**

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : **Adijaya Yusuf S.H., LL.M** (.....)

Penguji : **Adolf Warouw S.H., LL.M** (.....)

Penguji : **Hadi Rahmat Purnama S.H.,LL.M.** (.....)

Ditetapkan di : **Jakarta**

Tanggal : **29 Juni 2012**

Kata Pengantar

Puji syukur dipanjatkan kepada Allah SWT, karena atas ridho dan rahmat-NYA saya dapat menyelesaikan Tesis ini. Penulisan Tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk meraih gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan kekhususan Hukum Perdagangan Internasional. Tesis ini dapat diselesaikan dengan baik dengan dukungan, bantuan, dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu saya ingin berterimakasih kepada:

1. Bapak Adijaya Yusuf selaku dosen pembimbing yang telah membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini;
2. *Indonesia for Global Justice* (IGJ) sebagai tempat saya bekerja yang telah memberikan inspirasi dalam menentukan tema tulisan tesis ini juga beserta rekan-rekan IGJ yang telah memberikan banyak dukungan;
3. Serikat Petani Indonesia (SPI), khususnya Kartini dan Rahmat, yang telah menyediakan waktu untuk wawancara beserta data-data yang telah diberikan kepada saya untuk memberikan penguatan argumentasi dalam tesis ini;
4. Serikat Petani Karawang (SEPETAK), khususnya Ade Mutaqin, yang telah membagi informasi dalam wawancara yang dilakukan sehingga memberikan banyak masukan dalam penulisan tesis ini;
5. Rekan-rekan se-Kelas Hukum Perdagangan Internasional Universitas Indonesia Angkatan 2010, yang telah membagi pengalaman dan diskusi disepanjang perkuliahan;
6. Orang Tua saya yang telah memberikan saya kesempatan untuk kuliah lagi dan mendorong saya dalam meraih gelar Magister Hukum;
7. Suami tercinta yang telah memberikan dukungan besar dalam menyelesaikan tesis ini dan Anaku Alif tersayang yang telah bersabar menanti kecupan dan pelukan hangat dari saya selama menyelesaikan tesis ini.

Bahwa, tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, namun saya masih menanti adanya masukan yang dapat memberikan pandangan dan informasi baru. Akhir kata, semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu hukum di Indonesia.

Jakarta, 9 Juli 2010

Rachmi Hertanti

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rachmi Hertanti
NPM : 1006737333
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Perdagangan Internasional
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Kajian Atas Dampak Pasal 1 angka 5 ASEAN Charter Mengenai Pembentukan Pasar Tunggal & Basis Produksi (Single Market & Production Base) Terhadap Sektor Pangan di Indonesia”

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak bebas royalti non-eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : 9 Juli 2012

Yang menyatakan,


(.....)

ABSTRAK

Nama : Rachmi Hertanti
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Kajian Atas Dampak Pasal 1 angka 5 *ASEAN Charter* Mengenai Pembentukan Pasar Tunggal & Basis Produksi (*Single Market & Production Base*) Terhadap Sektor Pangan di Indonesia

Tesis ini membahas mengenai mekanisme kerja Pasar Tunggal & Basis Produksi di ASEAN khususnya di sektor pangan dan keterikatan Indonesia terhadapnya berdasarkan komitmen yang telah dibuat. Bahwa atas hal tersebut kemudian ditransformasikan ke dalam kebijakan nasional khususnya mengenai pertanian dan pangan yang difokuskan pada produk beras. Kebijakan nasional tersebut memiliki dampak-dampak negatif terhadap petani kecil pedesaan karena hilangnya perlindungan negara terhadap mereka atas penerapan kebijakan pertanian dan pangan nasional yang dilandasi atas sistem pasar bebas (liberalisasi pertanian). Atas kondisi ini maka diperlukan adanya satu konsep alternatif dalam penyusunan kebijakan pertanian dan pangan nasional yang dibuat dengan menekankan pada kedaulatan pangan yang dipilih untuk menghilangkan ketergantungan Indonesia terhadap produk impor.

Kata kunci:

ASEAN, Pasar Tunggal & Basis Produksi, Pangan, Beras, Petani, Liberalisasi Pertanian, Kedaulatan Pangan.

ABSTRACT

Name : Rachmi Hertanti
Courses : Legal Studies
Title : Assessment of The Impact on Article 1 paragraph 5 of the ASEAN Charter Concerning the Establishment of Single Market and Production Base and The implementation in Food Sector in Indonesia

This thesis discusses about the working mechanism of a Single Market and Production Base in ASEAN, especially in the food sector and Indonesia engagement based on the commitments already made. Then the commitment transformed into a national policy, especially regarding food and agricultural products that are focused on rice. National policies have negative impacts on rural smallholders because of their loss of state protection for the implementation of national food and agricultural policies which based on the free market system (agricultural liberalization). For this condition it is necessary of the alternative concept in formulating national agricultural policy and food emphasis on the food sovereignty to eliminate dependency on imported products.

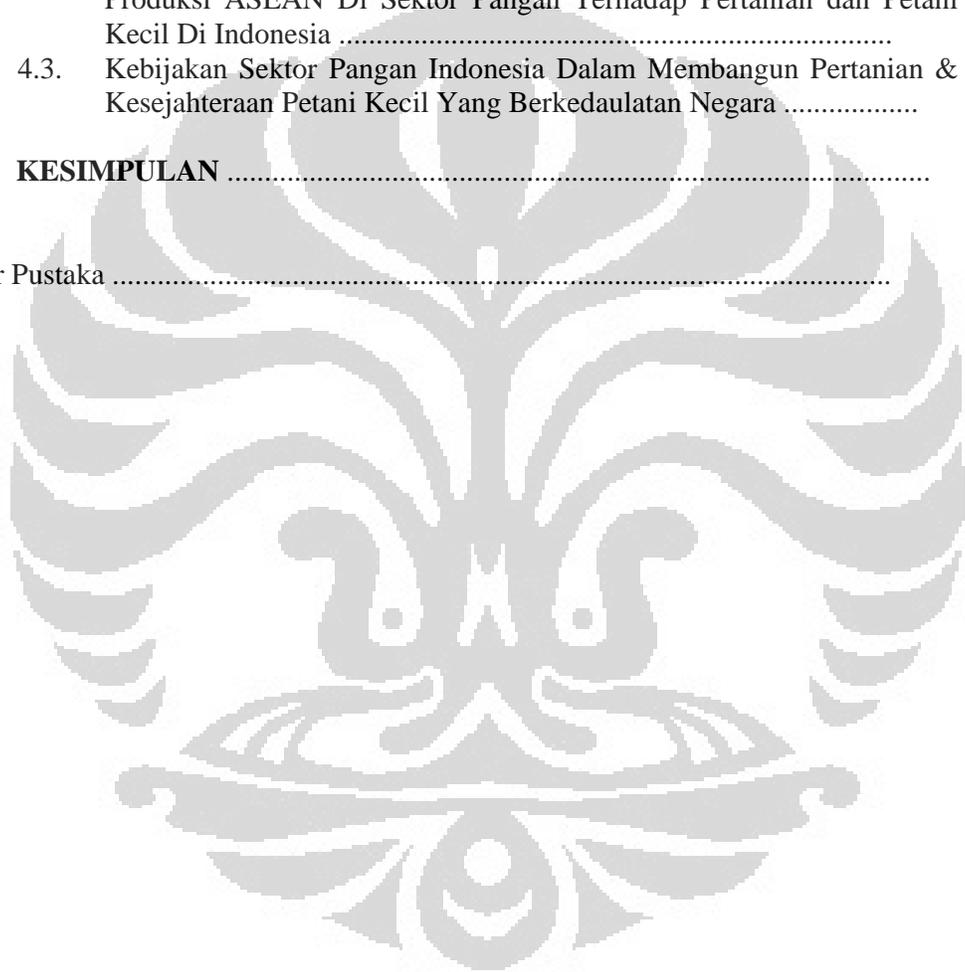
Key words:

ASEAN Single Market and Production Base, Food, Rice, Farmer, Liberalization of Agricultural, Food Sovereignty.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	I
Halaman Pernyataan Orisinalitas	ii
Halaman Lembar Pengesahan	iii
Kata Pengantar	iv
Lembar Persetujuan Publikasi Karya Ilmiah	v
Abstrak	vi
Daftar Isi	viii
Daftar Gambar	x
Daftar Tabel	x
1. PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	10
1.4. Metode Penelitian	10
1.5. Landasan Teori dan Konsep	
1.5.1 Landasan Teori	13
1.5.2 Landasan Konsep	22
1.6. Kerangka Penulisan	24
2. INTEGRASI EKONOMI ASEAN: PASAR TUNGGAL & BASIS PRODUKSI	
2.1. Aspek Ekonomi Politik Pembentukan <i>ASEAN Economic Community</i>	26
2.2. Regionalisme ASEAN Dalam Hukum Perdagangan Internasional & WTO	33
2.3. Hubungan Hukum Internasional dan Hukum Nasional Terkait Dengan Piagam ASEAN 2007 & Pembentukan <i>ASEAN Economic Community</i>	37
2.4. Perjalanan Pembentukan Instrumen Perdagangan Bebas Barang (<i>Trade in Goods</i>) di ASEAN	42
2.5. Pasar Tunggal & Basis Produksi di ASEAN	46
3. PELAKSANAAN SEKTOR PANGAN DALAM PASAR TUNGGAL & BASIS PRODUKSI ASEAN	
3.1. Liberalisasi Pertanian & Dampaknya Terhadap Indonesia	60
3.2. Kebijakan Sektor Pangan (Beras) dalam Komitmen Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN	68
3.3. Jaringan Produksi Regional Sektor Beras di ASEAN & Peran Indonesia	81

4.	DAMPAK DARI PENERAPAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA TERKAIT DENGAN PELAKSANAAN PASAR TUNGGAL & BASIS PRODUKSI ASEAN DI SEKTOR PANGAN (KHUSUSNYA BERAS) & KONSEP KEBIJAKAN PANGAN NASIONAL YANG BERDIMENSI KEDAULATAN NEGARA	
4.1.	Peraturan Perundang-undangan Indonesia Terkait Dengan Pelaksanaan Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN Di Sektor Beras	88
4.2.	Dampak Negatif Dari Penerapan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Terkait Dengan Pelaksanaan Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN Di Sektor Pangan Terhadap Pertanian dan Petani Kecil Di Indonesia	121
4.3.	Kebijakan Sektor Pangan Indonesia Dalam Membangun Pertanian & Kesejahteraan Petani Kecil Yang Berkedaulatan Negara	135
5.	KESIMPULAN	149
	Daftar Pustaka	163



DAFTAR GAMBAR GRAFIK

Gambar Grafik 2.1.	Ekspor-Impor Barang Dalam Intra- and extra-regional (2007)	28
Gambar Grafik 3.1.	Stok Beras Akhir (Ending Stock) Global Yang Diproyeksikan meningkat 10% Pada Tahun 2008/09 ...	67

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1.	Indonesia Negative List of Agro-based Products	71
Tabel 3.2.	Indonesia Highly Sensitive List (HSL) Products	72
Tabel 3.3.	Jadwal Komitmen Pengurangan Tarif Produk HSL Indonesia	73
Tabel 3.4.	Komponen AIFS dan Strategi Rencana Aksi dari <i>Food Security</i> di ASEAN	76
Tabel 3.5.	Eksportir Terbesar Di Dunia Dari Total Ekspor Dunia Sebesar 34,88 Juta Metrik Ton Tahun 2010-2011 (Dlm Juta Metrik Ton)	82
Tabel 3.6.	Importir Terbesar Di Dunia Dari Total Impor Dunia Sebesar 32,86 Juta Metrik Ton Tahun 2010-2011 (Dlm Juta Metrik Ton)	83
Tabel 4.1.	Target, Sasaran Produksi dan Pertumbuhan Lima Komoditas Pangan Utama Tahun 2010 – 2014	98
Tabel 4.2.	Sasaran Persentase Konsumsi Energi Terhadap Angka Kecukupan Gizi (AKG) dan Skor Pola Pangan Harapan (PPH) Tahun 2010-2014	99
Tabel 4.3.	Pembebanan Tarif Bea Masuk Atas Barang Impor Berupa Produk Beras Dan Tepung Beras Yang Berlaku Sejak 1 April 2011	103
Tabel 4.4.	Jenis Beras Yang Dapat Di Impor	108
Tabel 4.5.	Perkiraan Pupuk Bersubsidi Pertanian 2010-2014	114
Tabel 4.6.	Skim Subsidi Bunga Kredit Pertanian	116
Tabel 4.7.	Sasaran Perluasan lahan Pertanian 2 Juta Ha	117
Tabel 4.8.	Dukungan Teknis Dalam Melaksanakan MIFEE	120
Tabel 4.9.	Realisasi Serapan Skim Kredit Modal Pertanian	130
Tabel 4.10.	Konflik Agraria Sepanjang Tahun 2009-2011	133
Tabel 4.11.	<i>Food Security Model</i> Dominasi Industri Vs <i>Food Sovereignty Model Localised Food System</i>	143

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latarbelakang

Tanggal 20 November 2007 merupakan peristiwa yang sangat bersejarah disepanjang berjalannya organisasi tua di Asia Tenggara, ASEAN (*Association of Southeast Asian Nation*) yang telah berdiri sejak tahun 1967. Setelah 40 tahun berdirinya ASEAN, bentuk kerja sama regional semakin diperkuat dan bertransformasi dimana pada akhirnya ASEAN memiliki satu instrumen yang baku dan mengikat secara formal seluruh anggotanya di dalam satu payung yaitu *ASEAN Charter* (Piagam ASEAN), yang ditandatangani pada tanggal 20 November 2007 dalam *ASEAN Summit* ke-13 di Singapura¹.

Pemberlakuan Piagam ini akan menimbulkan konsekuensi terhadap pengaruh Piagam ASEAN pada yurisdiksi negara anggotanya. Piagam ASEAN memberikan kewajiban-kewajiban tertentu kepada anggotanya. Seperti misalnya kewajiban negara anggota untuk segera meratifikasi. Pemerintah Indonesia telah melakukan ratifikasi *ASEAN Charter* melalui UU No. 38 Tahun 2008 Tentang Pengesahan *Charter Of The Association Of Southeast Asian Nations*. Dengan demikian maka Indonesia wajib menjalankan semua mandat konstitusi ini dan menjalankan segala keputusan yang diambil secara eksklusif melalui pertemuan para pemimpin ASEAN (*ASEAN Summit*) yang merupakan forum pengambil keputusan tertinggi di ASEAN².

Piagam ASEAN memiliki suatu komitmen untuk membentuk komunitas di dalam satu kawasan Asia Tenggara dengan slogan yang memayungi komunitas tersebut sebagai salah satu tujuan yang dituangkan dalam piagam tersebut³. Pembentukan komunitas ASEAN dipercaya akan membuat ASEAN menjadi lebih terintegrasi dan dapat menjadikan ASEAN sebagai kawasan yang akan memiliki

¹ R.Winantyo et.all, "*Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015: Memperkuat Sinergi ASEAN DI Tengah Kompetisi Global*", 2009, hal: 13.

² *Gugatan Judicial Review UU Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Pengesahan ASEAN Charter*, 21 Juni 2011, Aliansi Untuk Keadilan Global.

³ Piagam ASEAN 20 November 2007.

pengaruh sangat besar di dalam perekonomian global, khususnya di Asia Pasifik, pada era perekonomian abad ke-21 ini.

Perjalanan pembentukan Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*) telah memakan perjalanan waktu yang cukup lama di dalam pembuatan keputusan-keputusan bersama para pemimpin negara anggota sejak keputusan mengenai program aksi Vientiane, Deklarasi Kuala Lumpur tentang Penyusunan Piagam ASEAN, dan Deklarasi Cebu tentang Cetak Biru Piagam ASEAN.

Integrasi ASEAN pada awalnya memang difokuskan pada pembentukan komunitas ASEAN yang diperkokoh dengan 3 (tiga) pilar, yaitu Komunitas Keamanan ASEAN (*ASEAN Security Community/ASC*), Komunitas Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Community/AEC*) dan Komunitas Sosial-Budaya ASEAN (*ASEAN Socio-Cultural Community/ASCC*)⁴. Diharapkan pada tahun 2015 komunitas ASEAN yang lebih terintegrasi dapat segera direalisasikan.

Di dalam *Master Plan of ASEAN Community*⁵ disebutkan, visi dari integrasi ASEAN pada dasarnya untuk menjadikan ASEAN lebih kompetitif yang mendekatkan orang, perdagangan barang dan jasa serta modal. Integrasi ini menjadi penting bagi perkembangan masyarakat internasional yang melihat ASEAN sebagai kawasan yang sangat potensial ditengah berjalannya agenda liberalisasi.

Langkah yang ditempuh untuk mencapai komunitas ASEAN yang lebih terintegrasi pada tahun 2015 adalah dengan membuat strategi komunitas ekonomi ASEAN yang dinamakan pilar *ASEAN Economic Community* (AEC). AEC merupakan pilar utama dan strategi yang paling utama dalam pembentukan Komunitas ASEAN di bawah payung Piagam ASEAN. Tanpa AEC maka Komunitas ASEAN yang saling terintegrasi tidak mungkin tercipta.

Kunci utama dalam pembentukan AEC adalah (a) pasar tunggal dan basis produksi, (b) kawasan ekonomi yang sangat kompetitif, (c) kawasan pembangunan yang adil, dan (d) kawasan terintegrasi ke dalam ekonomi global⁶. Karakteristik utama yang dipertimbangkan dalam AEC adalah, sebuah

⁴ Mia Mikic, "ASEAN and Trade Integration", UNESCAP Staff Working Paper 01/09, 2009, hal:7

⁵ *ASEAN Economic Community Blueprint* (diunduh dari <http://www.aseansec.org/5187-10.pdf> tanggal 12 Oktober 2011)

⁶ *Ibid*

pasar tunggal dan basis produksi, yaitu sebuah realisasi dari wilayah ekonomi yang sangat kompetitif, pencapaian pembangunan ekonomi yang adil, dan integrasi penuh ke pasar global⁷. Hal ini juga disebutkan di dalam cetak biru *ASEAN Economic Community*:

“The AEC will establish ASEAN as a single market and production base making ASEAN more dynamic and competitive with new mechanisms and measures to strengthen the implementation of its existing economic initiatives; accelerating regional integration in the priority sectors; facilitating movement of business persons, skilled labour and talents; and strengthening the institutional mechanisms of ASEAN”.

Sifat dari konsep pasar tunggal dan basis produksi ASEAN adalah ‘ekonomi pasar bebas’ yang akan melandasi perdagangan barang, jasa, dan investasi yang telah disusun konsep dan mekanisme kerjanya di dalam cetak biru AEC. Elemen-elemen utama di dalam konsep Pasar tunggal dan basis produksi ASEAN di dalam AEC adalah: (i) *free flow of goods*; (ii) *free flow of services*; (iii) *free flow of investment*; (iv) *freer flow of capital*; and (v) *free flow of skilled labour*.⁸

Penguatan terhadap konsep Pasar Tunggal dan Basis Produksi (*Single Market & Production Base*) dalam konstruksi pembentukan komunitas ASEAN juga dituangkan di dalam tujuan ASEAN Pasal 1 angka (5) *ASEAN Charter*, yang menyebutkan: “*menciptakan pasar tunggal dan basis produksi yang stabil, makmur, sangat kompetitif, dan terintegrasi secara ekonomis melalui fasilitasi yang efektif untuk perdagangan dan investasi, yang di dalamnya terdapat arus lalu lintas barang, jasa-jasa dan investasi yang bebas; terfasilitasinya pergerakan pelaku usaha, pekerja profesional, pekerja berbakat dan buruh; dan arus modal yang lebih bebas*”.

Di dalam Cetak Biru AEC butir A7 disebutkan mengenai sektor pangan, pertanian, dan kehutanan yang merupakan sektor penting di dalam pelaksanaan pasar tunggal dan basis produksi ASEAN. Hal ini karena di bawah *ASEAN Trade*

⁷ Shujiro Urata & Misa Okabe, “*Toward a Competitive ASEAN Single Market: Sectoral Analysis*”, ERIA, 2009, hal:2.

⁸ *Op.cit*

in Goods Agreement (ATIGA) telah mengamanatkan untuk melakukan liberalisasi untuk 12 *Priority Integration Sector* (PIS) yang salah satu sektornya itu adalah pertanian. PIS ini telah ditetapkan di dalam *Framework (Amendment) Agreement for the PIS*.

Negara-negara anggota ASEAN secara mayoritas merupakan negara agraris. Dengan potensi tersebut, maka ASEAN dengan teori *competitive advantages* memiliki banyak peluang ekonomi untuk dapat menjadi pasar pangan yang sangat potensial untuk menyediakan kebutuhan pangan di dunia. Oleh karena itu, sektor pangan, pertanian dan kehutanan merupakan sektor prioritas yang diunggulkan dalam perdagangan ASEAN. Namun, pembukaan pasar pangan, pertanian, dan kehutanan pada tahun 2015 akan menimbulkan persaingan diantara negara-negara anggotanya.

Pelaksanaan *China-ASEAN Free Trade Agreement* (CAFTA) pada tahun 2010 yang dibuat sebelum adanya *ASEAN Charter* telah merugikan pertanian Indonesia dengan adanya serbuan barang-barang impor dari China. Sebagai contoh nyata mengenai impor bawang dari China ke Indonesia, didapatkan data mengenai volume impor bawang merah mengalami kenaikan dari tahun ke tahun sejak dilaksanakannya CAFTA tahun 2010 sehingga merugikan petani bawang di Kabupaten Brebes, Jawa Tengah karena kalah bersaing dengan bawang impor.

Data hasil pantauan Gubernur Jawa Tengah yang disampaikan media massa Kompas tertanggal 3 April 2011 disebutkan bahwa ada 3360 ton bawang merah impor yang masuk ke brebes yang terkenal sebagai basis petani bawang merah lokal. Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan bahwa sepanjang tahun 2011 total impor bawang merah telah mencapai 17,25 juta kilogram (kg) yang senilai US\$5,9 Juta. Angka ini melonjak sebesar 264% bila dibandingkan dengan realisasi impor pada bulan Desember 2010 yang berada dikisaran 4,88 juta kg senilai US\$2,7 juta. Dari data ini, maka kerugian potensial petani bawang merah secara nasional yang didasari atas data dari BPS tahun 2010 dilihat dari luas produksi dengan jumlah produksinya, dimana luas lahan produksi bawang merah adalah seluas 109.468 Ha dan jumlah produksinya mencapai 1.048.228 Ton, maka

secara nasional petani bawang mengalami kehilangan pendapat potensialnya sebesar Rp.14.675.192.000.000.000,-.⁹

Dari data kerugian yang ditimbulkan dalam perdagangan bebas dengan China sudah pasti akan menjadi cerminan dalam pelaksanaan liberalisasi pertanian dari konsep Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN yang akan dilaksanakan pada tahun 2015 nanti.

Dengan potensi alam yang dimiliki ASEAN menjadikannya kawasan yang akan dapat mengatasi masalah krisis pangan dunia yang saat ini terjadi. Atas masalah ini, FAO telah menyelenggarakan pertemuan luar biasa pada 24 september 2010 guna membahas krisis pangan dan mengeluarkan data bahwa 1 miliar manusia mengalami kelaparan pada tahun 2010 dimana angka tersebut meningkat tajam dibandingkan tahun sebelumnya.¹⁰ Laporan lain juga menyebutkan bahwa saat ini sebanyak 98% kelaparan tersebut terjadi di negara-negara berkembang dan 8,1 juta anak di bawah lima tahun meninggal di negara berkembang setiap tahunnya, serta malnutrisi dan penyakit yang berhubungan dengan kelaparan menyebabkan 60% kematian dan pada tahun 2009 sebuah tambahan data yakni sekitar 130 juta orang menjadi lapar karena meningkatnya harga pangan¹¹.

Berjalannya sistem kapitalisme di dalam perdagangan internasional memindahkan peran pengaturan harga pangan yang tadinya diatur oleh negara berpindah kepada pengaturan oleh mekanisme pasar. Pasar dalam arti ekonomi merupakan tempat bertemunya antara penawaran dan permintaan. Namun, dalam hal ini pengertian pasar ini tidak bisa diartikan dengan bertemunya secara langsung antara pembeli atau pengguna produk dengan penjual produk (dalam hal ini produsen) layaknya pasar tradisional. Mekanisme pasar yang dimaksud disini adalah adanya peran perantara (*broker*) komoditas dalam menentukan suplai permintaan dan penawaran komoditas dunia¹². Oleh karena itu, perdagangan internasional khususnya sektor pangan bukanlah untuk memenuhi kebutuhan

⁹ Aliansi Petani Indonesia; *Impor dan Kerugian Akibat ACFTA Sektor Pertanian, Pangan, dan Perikanan*; Juli 2011.

¹⁰ Daeng.Salamudin, *Kedaulatan Pangan Solusi Mengatasi Krisis Pangan*, Free Trade Watch, 2010, Hal:99

¹¹ Ibid. hal:97-98.

¹² Soewarto, Wasid; *Ekonomi Politik Marxist*; 1990; hal:22.

pangan domestik suatu negara, melainkan untuk memenuhi kepentingan pengusaha (baik produsen maupun importir-eksportir) demi keuntungan atas usahanya tersebut.

Dari gambaran tersebut, maka akan menimbulkan suatu penggambaran atas permasalahan yang akan timbul di dalam penciptaan Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN khusus untuk pelaksanaan liberalisasi pangan, pertanian, dan kehutanan, yaitu *pertama* akan berdampak pada kerugian pada petani dan rakyat kecil, *kedua* terjadinya krisis pangan, dan *ketiga* hilangnya kedaulatan negara dalam menentukan kebijakan pangan guna memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri. Permasalahan ini akan diperdalam lagi kemudian dalam analisis mengenai dampak-dampak yang akan ditimbulkan dari pelaksanaan Pasal 1 angka (5) *Asean Charter* terhadap sektor pangan.

Persoalan mengenai krisis pangan merupakan dampak yang sangat terkait dengan dampak-dampak lainnya dari pelaksanaan liberalisasi pertanian di dunia. Krisis pangan adalah fenomena kenaikan harga pangan secara global pada tingkat yang semakin tidak terjangkau¹³. Kenaikan harga pangan ini disebabkan oleh beberapa faktor yang mempengaruhinya, yaitu kenaikan harga komoditas pangan yang terjadi selama beberapa bulan terakhir terutama disebabkan oleh masalah-masalah temporer, diantaranya: (i) gangguan pasokan akibat gangguan cuaca; (ii) larangan ekspor dari negara-negara eskportir pangan untuk mengamankan pasokan domestik; (iii) *quantitative easing* negara-negara maju yang mendorong investor untuk mencari target investasi yang lebih menguntungkan, yaitu melalui pasar komoditas; dan (iv) kebijakan negara-negara eskportir pangan, terutama AS, untuk mendorong produksi *biofuel* yang berakibat pada menurunnya pasokan pangan dunia karena alih fungsi lahan pertanian.¹⁴

Perdagangan bebas dalam sektor pertanian dengan yang dijalankan dengan teori ekonomi klasik (*absolute theory*) milik Adam Smith telah menimbulkan ketidakadilan. Banyak negara miskin yang sebelumnya swasembada pangan telah berubah menjadi pengimpor pangan, dan sedikitnya 70% dari negara-negara

¹³ Op.cit.hal:99

¹⁴ Pramudito, Octal, dkk; *Stabilitas Moneter dan Sektor Keuangan*; Laporan Bulanan Perekonomian Indonesia: Direktorat Jasa Keuangan dan Analisis Moneter-Bappenas; Februari 2011

berkembang sekarang telah menjadi *net importer*¹⁵. Sebagai contoh, 40 tahun yang lalu Negara Selatan secara keseluruhan memperoleh surplus perdagangan tahunan dalam sektor makanan sebesar US\$7 Miliar, dan saat ini defisit makanan Negara Selatan telah membengkak menjadi US\$11 Miliar per tahun.¹⁶ Begitu juga dengan Indonesia yang dulu merupakan negara penghasil beras terbesar di dunia namun saat ini telah menjadi importir beras terbesar di dunia.¹⁷

Atas krisis pangan yang terjadi di dunia, telah muncul 2 (dua) konsepsi mengenai jalan keluar yang diharapkan dapat mengatasi krisis pangan, yaitu antara isu ketahanan pangan (*food security*) dan kedaulatan pangan (*food sovereignty*). Dua konsepsi ini bersandar pada pemahaman yang berbeda diantara keduanya. *Food Security* merupakan jalan keluar yang diharapkan oleh negara-negara maju, dan *Food Sovereignty* merupakan jalan keluar yang diharapkan oleh negara-negara yang lebih menganut pada paham proteksionis.

Indonesia sebagai negara agraris yang memiliki potensi alam yang sangat banyak telah menjadi incaran negara-negara di dunia. Pemerintah Indonesia saat ini telah banyak melakukan kerjasama ekonomi dengan berbagai negara baik dalam bentuk regional maupun bilateral, seperti *ASEAN-China Free Trade Agreement* (ACFTA), *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (CEPA) dengan Uni Eropa, *Comprehensive Partnership Agreement* (CPA) dengan Amerika Serikat, *Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement* (IJEPA), dan masih banyak lainnya. Sektor unggulan di dalam perjanjian ekonomi tersebut diatas adalah sektor pertanian dan kehutanan.

Dengan melihat pada beberapa kemungkinan dampak yang akan ditimbulkan dari pelaksanaan *ASEAN Economic Community* ini khususnya mengenai *Single Market & Production Base*, maka menjadi hal yang sangat penting bagi Pemerintah Indonesia untuk mempersiapkan langkah-langkah antisipasi dan program-program konkrit untuk mengatasi segala permasalahan yang timbul.

¹⁵ Op.cit, hal:100

¹⁶ Wikileaks: CSR Report for Congress, order code RL34478, Charles E.Hanrahan, Senior Specialist in Agricultural Policy, Resources, Science, and Industry Division; *Rising Food Prices and Global Food Needs*; The US Response, May 8, 2008.

¹⁷ Dwi Astuti, "*Pangan Sebagai Gerakan Sosial*", Dalam *Ekonomi Politik Pangan: Kembali ke Basis Dari Ketergantungan ke Kedaulatan*, Bina Desa, 2011, Hal: 54.

Terhadap pembentukan Komunitas Masyarakat ASEAN khususnya yang berkaitan dengan komitmen pembentukan AEC, Pemerintah Indonesia telah membuat beberapa kebijakan, yaitu Instruksi Presiden No.5 Tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008 dan Tahun 2009 dan Instruksi Presiden No.11 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Komitmen Cetak Biru Masyarakat Ekonomi ASEAN. Kebijakan-kebijakan ini menugaskan kepada Kabinet Indonesia Bersatu (KBI) untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan guna melaksanakan komitmen yang telah diambil Indonesia. Namun, peneliti melihat bahwa terhadap kedua kebijakan ini perlu dianalisis lebih mendalam lagi karena kebijakan-kebijakan ini masih jauh dari apa yang diharapkan guna menyelesaikan permasalahan ekonomi, khususnya pangan, di Indonesia. Oleh karena itu, kajian mengenai hal ini akan dibahas di dalam bab tersendiri dalam penelitian ini.

Ditengah-tengah liberalisasi pertanian peran negara telah disempitkan. Negara tidak lagi memiliki kedaulatan untuk menentukan kebijakannya. Hal ini didasari atas praktek yang terjadi di dunia internasional dimana pembuatan perjanjian internasional telah mengintervensi sebuah negara dalam membuat kebijakan nasionalnya yang mengacu pada ketentuan-ketentuan dalam perjanjian internasional tersebut. Hal yang paling nyata dalam praktik ini adalah di dalam *General Agreement Trade on Services* (GATS) yang hendak mengilangkan hambatan non-tarif (*non-tariff barriers*) dengan melarang negara-negara anggota untuk membuat kebijakan yang bertentangan dengan tujuan dari perdagangan jasa.

ASEAN Charter merupakan kesepakatan tingkat regional yang telah mengikat negara-negara anggotanya dengan berbagai ketentuan hukum di dalamnya yang berdampak pada kepatuhan atas komitmen yang telah dibuatnya. Oleh karena itu, *ASEAN Economic Community* mengenai pembentukan Pasar Tunggal & Basis Produksi memiliki ketentuan-ketentuan baku yang harus ditaati oleh Indonesia, yang pada akhirnya Pemerintah Indonesia “kehilangan kedaulatannya” dalam menentukan kebijakan nasional, khususnya dalam sektor pangan. Dalam penelitian ini, peneliti ingin menganalisa lebih dalam lagi mengenai konsepsi pemerintah tentang kebijakan pangan nasional yang dimiliki,

khususnya tentang Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.

Namun, derasnya perdebatan mengenai ketahanan pangan (*food security*) dan kedaulatan pangan (*food sovereignty*) menjadi suatu hal yang menarik jika dalam penelitian ini dimasukkan mengenai pembandingannya guna memberikan pemahaman mengenai kedua konsep tersebut. Sehingga dari hal ini akan didapatkan konsepsi yang cocok dengan kondisi alam, keinginan rakyat, prinsip nasionalisme, dan peningkatan perekonomian Indonesia, sebagai masukan bagi Pemerintah dalam menyusun kebijakan pangan nasional dalam menghadapi liberalisasi pertanian.

1.2. Perumusan Masalah

Dari pemaparan latarbelakang diatas, maka didapat beberapa permasalahan yang terkait dengan materi penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah bentuk dan konsep pasar tunggal dan basis produksi (*Single Market & Production Base*) di dalam ASEAN Charter yang terkait dengan pasar pangan ASEAN dan bagaimana pelaksanaannya dalam sektor beras?
2. Bagaimanakah kebijakan Pemerintah Indonesia yang dibuat dalam rangka menghadapi integrasi konsep Pasar Tunggal & Basis Produksi yang terkait dengan liberalisasi pangan, dan apa dampak yang timbul dari pelaksanaan kebijakan tersebut terhadap pertanian Indonesia, khususnya petani kecil?
3. Bagaimanakah kebijakan pangan nasional yang seharusnya dimiliki Indonesia ditengah-tengah arus liberalisasi pangan ASEAN terkait dengan konsep Pasar Tunggal & Basis Produksi guna melindungi petani kecil dan pertanian Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan yang konkrit terkait dengan permasalahan yang diuraikan diatas, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan memahami secara utuh mengenai praktek pelaksanaan dari Pasar Tunggal & Basis Produksi (*Single Market & Production Base*) di ASEAN khususnya yang terkait dengan sektor pangan, serta menganalisa dampak-dampak yang akan ditimbulkannya dari pelaksanaan konsep tersebut.
2. Untuk memahami dan mengetahui mengenai kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah terkait dengan *ASEAN Economic Community*, khususnya terkait dengan Pasar Tunggal & Basis Produksi (*Single Market & Production Base*), serta menganalisa permasalahan yang akan ditimbulkan dari kelemahan kebijakan tersebut terkait dengan sektor pangan di Indonesia.
3. Untuk mendapatkan konsep pangan nasional yang dapat menjadi masukan bagi institusi pemerintahan Indonesia dalam melakukan antisipasi dan menanggulangi dampak-dampak negatif yang akan ditimbulkan dari konsep Pasar Tunggal & Basis Produksi (*Single Market & Production Base*) di ASEAN serta mencoba untuk menyusun strategi pangan nasional dalam berkedaulatan pangan Indonesia.

1.4. Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan metodologi Normatif, karena penelitian ini merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum untuk menjawab masalah-masalah hukum yang dihadapi dari pelaksanaan Instruksi Presiden No.5 Tahun

2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008 dan Tahun 2009 dan Instruksi Presiden No.11 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Komitmen Cetak Biru Masyarakat Ekonomi ASEAN, serta Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dalam menghadapi dampak dari penerapan Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN pada sektor pangan nasional.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, dimana dalam penelitian ini akan menunjukkan mengenai gambaran yang terjadi dalam praktek di masyarakat atas penerapan suatu hukum dan peraturan perundang-undangan yang ada terkait dengan persiapan menghadapi liberalisasi pangan dalam Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN.

3. Sumber Data

Penelitian ini akan digunakan Data sekunder sebagai data utama dan data primer sebagai data pendukung dari data sekunder.

a. *Data sekunder*, akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

pertama, Bahan hukum Primer yaitu ASEAN Charter (Piagam ASEAN); Instruksi Presiden No.5 Tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008 dan Tahun 2009; Instruksi Presiden No.11 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Komitmen Cetak Biru Masyarakat Ekonomi ASEAN; dan Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.

kedua, bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti misalnya *ASEAN Economic Community Blueprint* yang memperjelas konsep dari *ASEAN Charter*, hasil-hasil penelitian, hasil karya pakar-pakar hukum nasional dan internasional serta jurnal-jurnal hukum serta ekonomi yang

berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Hal ini juga diperkuat lagi dengan dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh sekretariat ASEAN di dalam website resminya yang menjadi tambahan informasi mengenai proses pembentukan *ASEAN Charter*.

ketiga, bahan hukum tertier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti majalah, koran, dan lain sebagainya.

- b. **Data Primer**, akan digunakan wawancara untuk mendukung fakta yang telah dikemukakan oleh Data Sekunder. Wawancara akan dilakukan dengan pihak masyarakat yang merupakan pihak yang merasakan dampak dari pelaksanaan *ASEAN Charter* Pasal 1 ayat (5) dan regulasi nasional yaitu petani yang tergabung di dalam Serikat Petani Indonesia (SPI) dan Serikat Petani Karawang (SEPETAK).

4. Analisis Data

Jika dilihat dari sudut bentuknya maka penelitian ini dilakukan secara kualitatif, dimana penelitian ini akan menemukan fakta-fakta dari perolehan data-data untuk kemudian dianalisis lebih mendalam sehingga akan didapatkan gambaran mengenai dampak-dampak yang timbul di masyarakat untuk kemudian ditemukan problem solving dari masalah yang ada.

5. Metode Dalam Pengambilan Kesimpulan

Kesimpulan dalam penelitian ini akan diambil dengan menggunakan logika deduktif, yaitu proses bernalar yang bermula dari statemen umum untuk tiba pada suatu kesimpulan yang khusus tentang suatu hal tertentu¹⁸, yaitu dari penerapan konsep Pasar

¹⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, "Penelitian Hukum dan Hakikatnya Sebagai Penelitian Ilmiah", hal:98.

Tunggal & Basis Produksi ASEAN dan peraturan perundang-undangan nasional, dibandingkan dengan data yang muncul dalam praktek di masyarakat.

1.5. Landasan Teori dan Konsep

1.5.1. Landasan Teori

Dalam penelitian ini akan mempertentangkan teori-teori hukum yang akan melandasi perspektif analisisnya. Teori-teori yang akan dipertentangkan adalah antara teori *Free Trade* yang merupakan hasil keluaran dari *Modernization Theory* dengan sebuah sistem pasar bebas (*free market system*- yang juga bersumber dari teori klasik Adam Smith), dengan *Dependency Theory* yang menolak *Modernization Theory* dimana *Dependency Theory* ini digunakan untuk melindungi kepentingan negara berkembang terhadap ekspansi modal yang dilakukan oleh negara-negara maju.

Dengan mempertentangkan teori-teori ini diharapkan akan mendapatkan satu analisis yang mendalam mengenai penerapan perdagangan bebas di dalam konsep pasar tunggal dan basis produksi ASEAN dimana dalam penerapannya akan menimbulkan beberapa dampak negatif yang memiliki pertentangan mendalam terhadap kedaulatan suatu negara. Pertentangan-pertentangan teori ini akan memberikan gambaran yang cukup jelas terhadap perbedaannya dan gejala-gejala yang timbul di dalam masyarakat terhadap dampak penerapan teori-teori tersebut, serta diharapkan dapat menghasilkan suatu kajian yang solutif dari permasalahan penelitian ini.

Perdagangan bebas mulai berkembang secara masif ketika *World Trade Organization* (WTO) mulai terbentuk dan menerapkan aturan-aturan hukum perdagangan multilateral yang mengikat negara-negara anggotanya. Inti dari aturan perdagangan bebas yang berada di bawah kewenangan WTO adalah menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan, baik yang berbentuk tarif maupun non-tarif. Pemberlakuan ini mengenal prinsip *non-discrimination* yang artinya harus diterapkan dan berlaku bagi seluruh anggota WTO.

Perdagangan bebas dipercaya sebagai alat untuk meningkatkan kesejahteraan sebuah negara dengan segala potensi yang dimilikinya sehingga berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Hal ini didasari atas Teori *Free trade* klasik yang diusung oleh Adam Smith, dalam bukunya *The Wealth of Nations* (1776) menyatakan, bahwa kunci untuk kesejahteraan nasional dan kekuasaan nasional adalah pertumbuhan ekonomi:¹⁹

“The economic is primarily a function of the division of labor, which is in turn dependent upon the scale of the market. Therefore, when a mercantilist state erects barriers against the exchange of goods and the enlargement of markets, it restrict domestic welfare and economic growth. Trade should be free and nations should specialize in what they could do best so that they could become wealthy and powerful.”

Satu teori dari aliran *free-trade*, yang merupakan prinsip dasar dari ekonomi liberal yang dianut dalam perdagangan bebas yang adalah pembaruan dari teori dari Adam Smith tentang *Absolute Advantage*, adalah teori “*Comparative Advantage*” dari David Richardo. Teori *Comparative Advantage* ini adalah suatu dasar baru untuk teori perdagangan bebas. Raj Bhala (2001) menggambarkan teori David Richardo tersebut:

*“In his law of Comparative Advantage, he demonstrated that the flow of trade among countries is determined by the relative (not absolute) costs of the goods produced. The international division of labor is based on comparative costs, and countries will tend to specialize in those commodities whose costs are comparatively lowest. Even though a nation may have an absolute advantage over other countries, enables all countries to gain more from exchange.”*²⁰

Berdasarkan teori ini, menurut Ricardo, setiap kelompok masyarakat atau negara sebaiknya mengkhususkan diri menghasilkan produk-produk yang dihasilkan lebih efisien. Selanjutnya, kelebihan produksi atas kebutuhan dapat diperdagangkan dan hasilnya dapat digunakan untuk membeli barang-barang lain yang tidak dibutuhkan lebih banyak.²¹

¹⁹ Bhala,Raj.*International Trade Law: Theory and Practice*.Edisi ke-2.Lexis Publishing.2001:10

²⁰ *Ibid.* hal:11

²¹ Deliarinov,“*Perkembangan Pemikiran Ekonomi (edisi ketiga)*”, 2010:54.

Dalam teori *Free Trade*, menurut Chacoliades (1978), pada dasarnya partisipasi dalam perdagangan internasional bersifat bebas, sehingga keikutsertaan suatu Negara dalam kegiatan tersebut dilakukan secara sukarela. Dari sisi internal, keputusan suatu Negara melakukan perdagangan internasional merupakan suatu pilihan (*choice*), oleh sebab itu sering dikatakan bahwa perdagangan seharusnya memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak (*mutually benefited*). Dalam sistem ekonomi tertutup (*autarky*) Negara hanya dapat mengkonsumsi barang dan jasa sebanyak yang diproduksi sendiri. Akan tetapi dengan melakukan perdagangan (*open economic*) suatu Negara memiliki kesempatan mengkonsumsi lebih besar dari kemampuannya berproduksi.²²

Dari teori *comparative advantage* yang kemudian mendorong negara-negara memaksimalkan sumber-sumber daya yang dimilikinya untuk dijadikan kekuatan ekonomi dalam perdagangan internasional. hal inilah yang kemudian dijadikan dasar bagi ASEAN ketika memilih untuk membuat konsep 'pasar tunggal dan basis produksi' di dalam komunitas ekonomi ASEAN. Mayoritas negara anggota ASEAN adalah negara agraris dan memiliki kekuatan pada sumber daya alam yang melimpah, seperti Indonesia, Thailand, Malaysia. ASEAN ingin menjadi kawasan pensuplai terbesar di dunia untuk sektor pangan dalam hal ini adalah pertanian.

Pelaksanaan *free trade area* baik secara multilateral ataupun regional merupakan pengejawantahan dari *Modernization Theory* yang menekankan pembangunan (*development*) sebagai suatu hal yang tidak dapat terelakkan sebagai suatu proses evolusi dalam suatu masyarakat yang meningkatkan diferensi sosial sehingga pada akhirnya akan menghasilkan suatu lembaga ekonomi, politik, dan sosial yang sama dengan apa yang ada di negara barat²³.

Hasil yang dikeluarkan oleh Modernization theory salah satunya adalah penciptaan sebuah sistem pasar bebas (*free market system*) yang dilaksanakan dengan empat elemen penting yaitu:

- a. *Rasionalisasi*, untuk mewujudkan adanya pergeseran dari masyarakat yang bersifat dalam kelompok tertentu (*particular*) menjadi

²² Chacoliades, M. *International Trade Theory and Policy*. McGraw-Hill. 1978

²³ Richard Bilder dan Brian Z. Tamanaha (1995), "*Law and Development*", *American Journal of International Law*, Hal: 2.

masyarakat yang bersifat universal;

- b. *Integrasi nasional atau pembangunan bangsa*, dimana masih banyak gambaran mengenai konflik-konflik etnis di Negara-negara berkembang;
- c. *Demokratisasi*, menekankan adanya *pluralism, competitiveness, dan accountability*;
- d. *partisipasi politik* dengan kegiatan pencerdasan masyarakat yang dapat dicapai melalui proses pendidikan.

Modernization Theory kemudian menelurkan *Law and Development Movement* yang mengadopsi dasar pemikiran dari teori modern yang menginginkan suatu idealisme hukum dan institusi yang sama dengan apa yang dibentuk di negara barat. Teori hukum dalam Teori Modern melalui *Law and Development Movement* menyatakan bahwa²⁴:

“Law is essential to economic development because it provides the elements necessary to the functioning of a market system. These elements include universal rules uniformly applied, which generates predictability and allows planning a regime of contract law that secures future expectations, and property law to protect the fruits of labor”.

Law and Development Movement dalam *Modernization Theory* juga menyatakan mengenai hukum adalah²⁵:

“Law assists political development by serving as the backbone for the liberal-democratic state. Law is the means through which the government achieves its purposes, and it serves to restrain arbitrary or oppressive government action”.

Apa yang disepakati di dalam WTO Agreement ataupun di dalam ASEAN Economic Community (AEC) merupakan satu instrumen yang diharapkan dalam menciptakan *free market system* berdasarkan *Modernization Theory*. Namun, perkembangan dalam pelaksanaan instrumen-instrumen tersebut sering terjadi perbedaan kepentingan sehingga universalitas dari *free market system* menjadi sangat terkendala. Seperti dalam persaingan pasar pertanian, kepentingan

²⁴ Ibid. Hal: 3.

²⁵ Ibid.

Indonesia sebagai negara berkembang yang ingin mengembangkan sektor pertaniannya kembali harus terhalang dengan kepentingan negara maju yang enggan membuka pasar pertaniannya di dalam perundingan *Doha Round* WTO tahun 2006.

Hal ini didasari atas keegoan negara maju yang terus memberikan proteksi (perlindungan) terhadap sektor pertaniannya ditengah-tengah upaya perdagangan internasional untuk terus menghapuskan hambatan perdagangan, termasuk subsidi, padahal mereka adalah negara-negara yang mengusulkan penghapusan terhadap segala bentuk proteksi perdagangan dalam *Agreement on Agriculture* (AoA).

Proteksi merupakan bentuk dari intervensi negara dalam perdagangan bebas. Dalam teori *free trade*, intervensi negara sangat mengganggu mekanisme pasar sehingga tidak lagi kompetitif secara berimbang. Teori klasik Adam Smith sangat mendukung motto *laissez faire-laissez passer* yang menghendaki campur tangan pemerintah seminimal mungkin dalam perekonomian. Biarkan saja perekonomian berjalan dengan wajar tanpa campur tangan pemerintah. Jika banyak campur tangan pemerintah, menurut smith, pasar justru akan mengalami distorsi yang akan membawa perekonomian pada ketidakefisienan (*inefficiency*) dan ketidakseimbangan.²⁶

Fakta mengenai gagalnya perundingan *Doha Round* WTO membuktikan bahwa paham proteksi masih dilakukan oleh negara maju yang memuja liberalisasi perdagangan. Namun, ketidakadilan berlanjut dimana Negara berkembang selalu menjadi pihak yang diharuskan untuk menghapus segala bentuk proteksi terhadap produk-produk pertanian yang memiliki dampak yang cukup besar, khususnya kepada pembangunan pertanian lokal.

Proteksionisme seakan-akan dipaksakan menghilang di era globalisasi ini. Namun, dalam persaingan perdagangan, proteksionisme masih diperlukan untuk melindungi kepentingan lokal, dengan syarat dan ketentuan-ketentuan yang diperbolehkan menurut hukum WTO. Hal ini dikarenakan proteksionisme merupakan suatu hambatan bagi perdagangan internasional yang menganut konsep *free trade*.

²⁶ Deliarnov (2010), hal:32.

Dalam teori proteksionisme, kadang kala penganut *free-trade* juga menerapkannya. Hal ini dikarenakan oleh beberapa hal yang merupakan akibat dari perdagangan bebas. Peter Van Den Bossch (2008) menjelaskan mengapa pilihan atas proteksionisme ini diambil oleh Negara-negara. Menurutnya, alasan yang paling utama adalah dikarenakan untuk melindungi industri domestik dan pekerjaannya dari persaingan yang timbul dari praktek impor, jasa-jasa luar negeri, atau penyedia servis.

*“A prime reason is to protect a domestic industry, and employment in that industry, from competition arising from imported product, foreign services or service suppliers. When a domestic industry is in crisis and jobs are lost, the political decision-makers may well ‘scramble for shelter’ by adopting protectionist measures.”*²⁷

Alasan lain mengapa diambilnya pilihan proteksionisme adalah untuk melakukan revitalisasi terhadap industri domestik. Raj Bhala (2001) dalam bukunya menjelaskan bahwa dalam perdagangan bebas, di dalam suatu Negara ada beberapa industri domestiknya yang kesulitan dalam bersaing dengan industri luar, sehingga memerlukan bantuan dari Negara dengan memberikan jaminan untuk memproteksi perdagangan dan ada pembatasan waktu hingga industri tersebut dapat bersaing kembali.

*“International trade increase a nation’s overall economics welfare by enabling it to specialize in those goods and services that it can produce relatively efficiently. At the same time, however, some industries may have difficulty in competing against foreign firms. To aid these industries, the united states has on a number of occasions granted them trade protection, which provides direct and immediate benefits to labor and capital employed in the industry. Nevertheless, protection is generally awarded for a limited period of time. It is not uncommon, however, for an industry to have more than one period of trade restraints.”*²⁸

John Meynard Keynes (Keynes) salah satu ekonom yang memiliki pendapat yang bertentangan dengan teori Adam Smith, khususnya mengenai peran pemerintah di dalam perekonomian. Keynes percaya bahwa agar

²⁷ Van Den Bossche, Peter. *“The Law and Policy of the World Trade Organization”*.2008, hal: 20-21

²⁸ Bhala,Raj.(2001), hal:90

perekonomian tidak diserahkan begitu saja kepada mekanisme pasar. Hal ini didasari atas hasil pengamatannya mengenai kejadian depresi ekonomi pada awal tahun 30-an. Bagi Keynes, campur tangan pemerintah merupakan keharusan apalagi ketika perekonomian berjalan tidak sesuai dengan yang diharapkan²⁹.

Pengamatan Keynes terhadap mekanisme pasar adalah bahwa sistem ekonomi klasik (liberal) tidak bebas dari fluktuasi, krisis pengangguran, dan dampak lainnya (Deliarnov, 2010: 171) yang akan ditimbulkan sehingga akan mempengaruhi daya beli masyarakat. Oleh karena itu, agar perekonomian terhindar dari masalah tersebut, maka negara perlu mengaturnya.

Peter Van den Bossche (2008:24) mengatakan tindakan pembatasan perdagangan (*trade restrictive measures*) juga merupakan bentuk dari proteksionisme. Ia merasa bahwa untuk kepentingan nasional dan swasembada (*self-sufficiency*) negara, maka pemerintah perlu melakukan langkah-langkah mengenai tindakan pembatasan dalam perdagangan bebas.

*“Governments also adopt trade restrictive measures for reasons of national security and self-sufficiency. The steel industry, as well as farmers, can, for example, be heard to argue that their presence and prosperity is essential to the national security of the country. The basic argument is that a country should be able to rely on its domestic industries and farmers to meet its basic needs for vital material and food, because it will be impossible to rely- in times of crisis and conflict- on imports from other countries.”*³⁰

Proteksionisme dapat diartikan suatu tindakan negara dalam mempertahankan kedaulatan ekonomi rakyat. Tindakan perlindungan negara terhadap nasib rakyat atas praktek sistem ekonomi klasik (kapitalisme) merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemimpin bangsa. Bagi Indonesia, kedaulatan ekonomi ini harus didasari pada rasa nasionalisme yang tinggi sehingga cita-cita bangsa untuk merdeka dan sejahtera dapat terwujud.

Salah satu penganut nasionalisme, yaitu Bung Karno (Soekarno), menyatakan bahwa: *“nasionalisme merupakan milik berharga yang memberi*

²⁹ Deliarnov (2010:169-171)

³⁰ Van Den Bossche, Peter.2008.hal: 24

*kepada suatu negara tenaga untuk mengejar kemajuan dan memberi kepada suatu bangsa tenaga untuk mempertahankan hidupnya.”*³¹

Untuk itu, maka ditengah-tengah derasnya kepentingan ekonomi dunia yang menginginkan penghilangan hambatan, baik dalam bentuk tarif maupun non-tarif, pemerintah selaku pemimpin negara harus mampu membuat kebijakan yang tetap berpihak pada rakyat dan tetap meninggikan kedaulatan bangsa. Artinya, negara harus mampu menghitung kerugian-kerugian yang akan ditimbulkan ketika membuat kebijakan yang pro-pasar. Hal ini harus diimbangi dengan tindakan pemerintah dalam melindungi hak-hak ekonomi rakyat dan kedaulatan negara atas penguasaan sumber-sumber kekayaan negara untuk kesejahteraan rakyat. Jangan sampai pemerintah membuat kebijakan yang menghamba pada pasar/modal.

Hal ini sejalan dengan teori ketergantungan (*Dependency Theory*) yang menginginkan dihapuskannya dominasi negara-negara maju terhadap eksploitasi kepada negara-negara berkembang sehingga menyebabkan negara berkembang sulit untuk mencapai modernisasi yang penuh karena mereka selalu bergantung pada negara-negara maju.³²

Untuk itu, wacana hukum dalam *dependency theory* selalu memfokuskan pada 2 (dua) hal utama, yaitu: *pertama*, mendorong negara untuk melakukan tindakan perbaikan terhadap keadaan yang ada saat ini; *kedua*, memusatkan pada perlindungan kepentingan negara berkembang.³³ Oleh karena itu *Dependency Theory* memberikan tempat seluas-luasnya terhadap nasionalisme ekonomi yang agresif di negara-negara berkembang dengan membuat kebijakan yang menekankan pada substitusi impor yang dikombinasikan dengan langkah-langkah proteksionis terhadap industri lokal³⁴.

Apa yang dikemukakan diatas didasari atas argumentasi dalam *dependency Theory* yang melihat bahwa keterlibatan negara-negara berkembang dalam suatu proses globalisasi yang menekankan pada sistem pasar bebas tidak

³¹ Cuplikan Pledoi Soekarno di depan pengadilan kolonial 18 Agustus 1830 (Editor oleh Suwidi Tono dalam buku “Mahakarya Soekarno-Hatta, Tonggak Pemikiran Bapak Bangsa”, 2008: 54)

³² Chase-Dunn, Christopher.”The Effect of International Dependence on Development and Equality: A Cross-National Study”.*American Sociological Review* 40: 720-738.

³³ Greenberg, David.”*Law and Development in Light of Dependency Theory*”. 89-119.

³⁴ Richard Bilder dan Brian Z.Tamanaha (1995), Hal: 7.

memberikan keuntungan dan banyak manfaat daripadanya dimana pada akhirnya korban dari proses globalisasi ini adalah masyarakat miskin pedesaan dan perkotaan. Dasar argumentasi tersebut sebagaimana yang dijelaskan sebagai berikut³⁵:

“The end of colonization did not bring an end to this exploitative system. Developing countries were incorporated into the world market system at a distinct disadvantage, they lacked an established industrial base and up-to-date technology, transportation, and communication infrastructures. Developing these necessary features involved attracting foreign investors, borrowing capital from the west, and purchasing western-produced industrial equipment and technology. Much of the development that resulted was oriented to creating goods for export to the west, rather than for domestic consumption. This left developing countries with undiversified production bases, subject to the whims of consumers in the west, vulnerable to trade barriers set up by western states to protect domestic producers, and dependent upon the general health of western economies. In sum, the image protected by dependency theory was that of a western core and developing periphery, whereby the wealth of the former is based upon keeping the latter in a state of permanent dependency and underdevelopment”.

Pandangan *Dependency Theory* terhadap hukum sangat sedikit hal ini diakibatkan oleh kekonsistennannya dalam menggunakan pandangan Marxist mengenai hukum yang menyatakan bahwa hukum itu adalah suprastruktur dari basis ekonomi yang membentuknya sehingga pembentukan hukum dan ide hukum merupakan turunan dari landasan ekonomi yang dianutnya.

Terhadap pandangan hukumnya sebagaimana diatas, maka dapat dikatakan bahwa hukum itu sendiri menjadi tidak mampu dalam memberikan solusi atas masalah yang timbul di negara berkembang akibat dari sistem ekonomi pasar bebas yang digunakan oleh negara berkembang itu sendiri yang didapat dari transformasi negara maju. Namun, solusi atas kepincangan hukum itu dapat terjawab dengan cara negara berkembang mengembangkan varian hukum sendiri yang berasal dari *minimum content of the rule of law*³⁶. Hal ini didasari atas

³⁵ Ibid, Hal: 6-7

³⁶ Ibid, Hal: 12.

perlindungan terhadap hak asasi manusia yang merupakan aturan universal yang harus ditegakkan dimana salah satunya adalah mengenai kedaulatan sebuah bangsa dalam mensejahterakan rakyat sebagai hak asasi manusia.

Dari teori-teori ini, maka analisis yang dilakukan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah, seperti Instruksi Presiden No.5 Tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008 dan Tahun 2009 dan Instruksi Presiden No.11 Tahun 2011 tentang Pelaksanaan Komitmen Cetak Biru Masyarakat Ekonomi ASEAN, serta Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, dapat diarahkan pada tindakan untuk melindungi rakyat Indonesia, khususnya petani kecil, dari derasnya arus perdagangan bebas yang dilaksanakan di dalam *ASEAN Economic Community* dibawah praktek pasar tunggal & basis produksi sebagai upaya untuk menghilangkan ketergantungan pada negara maju dengan tetap mengedepankan kedaulatan bangsa dan negara.

1.5.2. Landasan Konsep

Untuk menghindari perbedaan pemahaman dan penafsiran dari istilah-istilah yang dipakai dalam penulisan ini, maka definisi operasional dari istilah-istilah yang sering digunakan adalah sebagai berikut:

*ASEAN Economic Community (Masyarakat Ekonomi ASEAN): the realisation of the end goal of economic integration as espoused in the Vision 2020, which is based on a convergence of interests of ASEAN Member Countries to deepen and broaden economic integration through existing and new initiatives with clear timelines (realisasi tujuan akhir integrasi ekonomi, seperti yang dianut dalam Visi 2020, yang didasarkan pada konvergensi kepentingan negara-negara anggota ASEAN untuk memperdalam dan memperluas integrasi ekonomi melalui inisiatif yang telah ada maupun baru dengan jadwal yang jelas)*³⁷

³⁷ *ASEAN Economic Community Blueprint* (diunduh dari <http://www.aseansec.org/5187-10.pdf> tanggal 12 Oktober 2011)

Free Trade (Perdagangan bebas) adalah *Free trade is a system in which goods, capital, and labor flow freely between nations, without barriers which could hinder the trade process* (sebuah sistem perdagangan di mana barang, modal, dan arus tenaga kerja yang sangat bebas di antara bangsa-bangsa, dilakukan tanpa hambatan yang dapat menghalangi proses perdagangan)³⁸

Pasar Tunggal & Basis Produksi adalah suatu konsep yang mengatur mengenai arus perdagangan bebas di dalam masyarakat ekonomi ASEAN yang terdiri dari 5 (lima) elemen penting, yaitu arus bebas dalam perdagangan barang, arus bebas dalam perdagangan jasa, arus bebas investasi, arus sangat bebas capital, dan arus bebas tenaga kerja.³⁹

Pasar tunggal adalah perdagangan antar anggota ASEAN (*intra trade ASEAN*) yang didasari atas suatu aturan yang menghapuskan batasan-batasan dalam perdagangan.⁴⁰

Basis Produksi adalah Jaringan mata rantai untuk memproduksi barang-barang tertentu dalam rangka mendekatkan pada pasar dan efisiensi biaya produksi.⁴¹

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.⁴²

Kedaulatan Pangan adalah *Hak setiap bangsa dan setiap rakyat untuk memproduksi pangan secara mandiri dan hak untuk menetapkan sistem*

³⁸ www.wisegeek.com (diunduh pada tanggal 17 Desember 2011)

³⁹ *ASEAN Economic Community Blueprint* (diunduh dari <http://www.aseansec.org/5187-10.pdf> tanggal 12 Oktober 2011)

⁴⁰ Agus Syarip Hidayat. "ASEAN Economic Community: Peluang dan Tantangan Bagi Indonesia". 2008.hal:29

⁴¹ *Ibid.*.hal:33

⁴² Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Lembaran Negara Republik Indonesia No.4254

*pertanian, peternakan, dan perikanan tanpa adanya subordinasi dari kekuatan pasar internasional*⁴³

Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau.⁴⁴

1.6. Kerangka Penulisan

Bab I **Pendahuluan.** Berisi mengenai penjelasan mengenai latarbelakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, landasan teori dan konsep yang digunakan dalam penelitian, metodologi penelitian, dan kerangka penulisan.

Bab II **Integrasi Ekonomi ASEAN: Pasar Tunggal dan Basis Produksi (Single Market & Production Base).** Berisi mengenai penjelasan tentang aspek ekonomi politik pembentukan ASEAN Economic Community, dan kemudian pembentukan integrasi regional di ASEAN yang dilihat dalam aspek hukum perdagangan internasional yang berdasarkan atas WTO Agreement. Dalam bab ini juga akan dijelaskan mengenai perjalanan pembentukan instrumen perdagangan bebas di ASEAN dan mekanisme jalannya Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN dalam liberalisasi sektor pangan dan dampaknya terhadap pangan nasional.

Bab III **Pelaksanaan Sektor Pangan ASEAN Dalam Pasar Tunggal & Basis Produksi**

Berisi mengenai penjelasan tentang komitmen sektor pangan yang dibuat dibawah *ASEAN Economic Community* (AEC) beserta

⁴³ Pandangan dan Sikap SPI tentang kedaulatan pangan, 28 Februari 2003. (diunduh dari <http://www.spi.or.id>).

⁴⁴ Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Lembaran Negara Republik Indonesia No.4254

penjelasan mengenai liberalisasi pertanian di dunia dan kaitannya dengan pertanian Indonesia. Bab ini juga memaparkan mengenai jaringan produksi regional sektor beras di ASEAN dan dampaknya terhadap Indonesia.

Bab IV Regulasi Nasional Dalam Pelaksanaan Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN Di Sektor Pangan.

Berisi mengenai penjelasan tentang Hubungan Hukum Internasional Dan Hukum Nasional Terkait Dengan Piagam ASEAN 2007 Dan Pembentukan *ASEAN Economic Community* (AEC) yang kemudian dijelaskan mengenai hukum nasional yang disesuaikan terhadap kesepakatan dalam AEC Sektor Pangan dan kemudian dianalisis mengenai kelebihan dan kekurangan dari regulasi-regulasi tersebut dalam pelaksanaan dari komitmen AEC. Dari hal-hal tersebut maka dikaji kembali mengenai kebutuhan tentang adanya suatu kebijakan yang mampu melindungi petani kecil dan pertanian Indonesia sebagai akibat dari berjalannya liberalisasi pertanian di Indonesia akibat dari pelaksanaan pasar tunggal dan basis produksi.

Bab V Kesimpulan dan Saran

BAB 2

INTEGRASI EKONOMI ASEAN: PASAR TUNGGAL DAN BASIS PRODUKSI (*SINGLE MARKET & PRODUCTION BASE*) DI SEKTOR PANGAN (BERAS)

2.1. Aspek Ekonomi Politik Pembentukan *ASEAN Economic Community*

Perdagangan bebas di ASEAN telah dipraktekkan sejak tahun 1992 ketika ASEAN Summit IV di Singapura dengan menandatangani *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation* yang menandai dimulainya era perdagangan bebas intra-ASEAN dengan tujuan terjadinya peningkatan ekonomi dan pembangunan di Negara-negara ASEAN. Hal ini sebagaimana yang menjadi keinginan dari para Negara anggota ASEAN dalam *framework* tersebut yaitu “to enhance intra-ASEAN economic cooperation to sustain the economic growth and development of all Member States which are essential to the stability and prosperity of the region (untuk meningkatkan kerja sama ekonomi intra-ASEAN dalam menopang pertumbuhan ekonomi dan pembangunan dari semua Negara Anggota yang merupakan hal terpenting bagi stabilitas dan kemakmuran daerah)”⁴⁵.

Hasil dari ASEAN Summit IV pada tahun 1992 tersebut merupakan awal dari pembentukan *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) yang dilakukan melalui skema *Common Effective Preferential Tariffs* (CEPT), dimana dengan skema CEPT maka negara-negara anggota diwajibkan untuk mengupayakan penghapusan berbagai hambatan dalam perdagangan baik non-tariff maupun tariff dengan kisaran 0% hingga 5%.

Ada 2 faktor yang mendorong terbentuknya AFTA di ASEAN yang dilihat dari dua segi, yaitu *pertama*, segi eksternal, dimana Negara-negara ASEAN menyadari ancaman proteksionisme dan praktek-praktek diskriminasi dari Negara-negara maju terhadap Negara-negara sedang berkembang; *kedua*, segi

⁴⁵ ASEAN Summit Document, “*The fourth ASEAN Summit 1992: Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation*”. (Di download dari www.aseansec.org pada tanggal 1 Maret 2012).

internal, dimana kondisi ekonomi di ASEAN sekarang lebih memungkinkan pelaksanaan perdagangan bebas dibanding waktu-waktu sebelumnya.⁴⁶

Praktek perdagangan bebas yang dilaksanakan pada rezim kapitalisme pasca Perang Dunia II (PD II) yang dipimpin oleh Amerika Serikat (AS) telah mengarahkan dunia dengan merestrukturisasi ekonomi dunia melalui kebijakan neo-liberal, seperti deregulasi dan liberalisasi, untuk menciptakan pasar-pasar baru⁴⁷.

Guna mendukung rencananya tersebut AS membuat suatu kerangka kerja perdagangan bebas dan pembangunan ekonomi internasional melalui pembuatan kesepakatan Bretton Woods untuk menstabilisasi sistem keuangan dunia, dibarengi dengan pendirian sejumlah institusi seperti Bank Dunia (*World Bank*), Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund/IMF*), *International Bank of Settlement (BIS)*, GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade 1948*), dan OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*), yang dibentuk untuk mengkoordinasikan pertumbuhan ekonomi antara kekuatan kapitalis maju dan untuk menghadirkan pembangunan ekonomi bergaya kapitalis ke Negara-negara diseluruh dunia.⁴⁸

Ketakutan Negara-negara ASEAN dalam ancaman dominasi perdagangan internasional dari Negara maju menunjukkan bahwa praktek perdagangan bebas mengharuskan seluruh subyek internasional terlibat didalamnya atau akan tersingkirkan dalam percaturan perdagangan global. Dari kondisi ini, maka menjadi suatu kebutuhan bagi Negara-negara ASEAN untuk memperkuat internal dengan membentuk AFTA guna menghadapi serangan perdagangan bebas Negara maju sebagai upaya menciptakan kawasan yang dapat diperhitungkan bagi komunitas global.

Dengan *comparative advantage* yang dimiliki oleh Negara-negara anggota ASEAN menjadikan kawasan ini semakin strategis bagi Negara-negara industri

⁴⁶ [Adam, Asri Warman](#) et.all, “Indonesia Menghadapi AFTA : Strategi Untuk Memberdayakan Industri Kelapa Sawit”, LIPI, 1997: 7.

⁴⁷ IBON Foundation, “WTO: Supreme Instrument or Neoliberal Globalization”, 2005: 1.

(After two world wars, the US emerged dominant in the global economy, with one-third of all the world’s exports coming from the US by the early 1950s. To ensure its dominance, the US restructured the world economy through neo-liberal policies, such as deregulation and liberalization to create new markets for its surplus products and excess capital.)

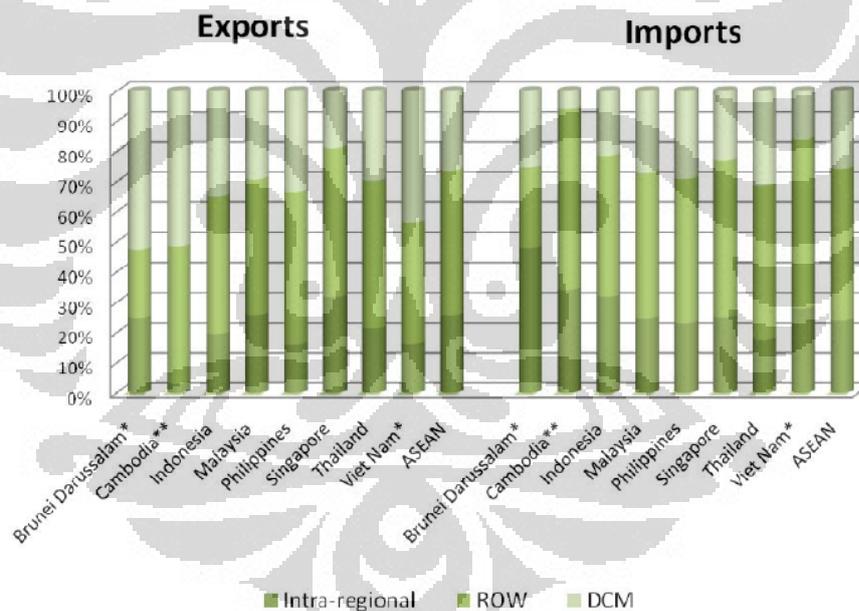
⁴⁸ David Harvey, “Imperialisme Baru: Genealogi dan Logika Kapitalisme Kontemporer”, 2010:62.

maju di dunia. Faktor inilah yang menjadi daya tarik kawasan ASEAN selain faktor pasar yang menjadi pertimbangan investor dalam menanamkan modalnya di kawasan ASEAN.

Berkembangnya ekonomi di Asia, khususnya Asia Timur seperti China dan India, telah membuat perubahan yang cukup signifikan dalam perdagangan internasional. Bahwa telah terjadi pergeseran tujuan ekspor di dunia, yang pada awal tahun 1990-an ekspor banyak ditujukan ke Negara-negara maju seperti Eropa dan AS, saat ini tujuan ekspor lebih banyak ditujukan ke Negara berkembang, khususnya Asia. Hal ini juga ditunjukkan dengan peningkatan pasar yang cukup pesat di Asia⁴⁹. Data dibawah menunjukkan tingkat ekspor-impor intra-ASEAN dan extra-ASEAN dalam perdagangan dunia:

Gambar Grafik 2.1.

Ekspor-Import Barang Dalam Intra- and extra-regional (2007)⁵⁰



Notes:

*=2006; **=2004

DCM : Developed country markets” dan termasuk Australia, Canada, EU, Japan, New Zealand, Norway and USA. **ROW** : Rest of the world” (World minus ASEAN minus DCM).

⁴⁹ Peter A. Petri, “*Competitiveness and Leverage: Benefits from an ASEAN Economic Community*”, 2008: 8. (A second prominent feature of ASEAN’s environment: the shift in the destination of exports from global developed to regional emerging markets. Although the period covered by recent data was relatively prosperous for the developed economies, the most rapid growth of markets occurred in emerging economies and especially so in Asia.)

⁵⁰ Sumber Data: UN-ESCAP Working Paper, “*ASEAN and Trade Integration*”, 2009: 10

Penjelasan dari data diatas menunjukkan bahwa terjadi re-orientasi perdagangan ASEAN, dimana paska krisis melanda Negara maju, nilai ekspor-impor dengan Negara maju menunjukkan penurunan. Namun, terjadi peningkatan yang sangat cepat perdagangan dengan ROW (yang didominasi oleh Negara-negara berkembang) dan dalam hubungan perdagangan ini posisi ASEAN sangat kuat dalam menjadi mitra perdagangan antara Selatan-Selatan.

Pergeseran orientasi dalam perdagangan internasional yang saat ini memusatkan pada kawasan ASEAN juga didorong oleh adanya tekanan yang besar dalam praktek liberalisasi perdagangan yang semakin massif. Liberalisasi perdagangan dunia membutuhkan pengintegrasian ekonomi global. Pengintegrasian ekonomi global bergantung pada 2 hal yaitu, *pertama*, *efficient global supply chain* (rantai pasokan dunia yang efisien), dan *kedua*, keberhasilan integrasi perdagangan global sangat bergantung pada kerjasama perdagangan antara negara-negara.

Global supply chain dilaksanakan dengan *supply chain management*. Pengertian dari *Supply chain management* itu sendiri adalah “*is an integrative approach for planning and controlling the material flow from suppliers to end-users* (*Supply chain management* adalah sebuah pendekatan integratif untuk merencanakan dan mengendalikan aliran material dari pemasok hingga ke pengguna akhir)⁵¹”. Fokus dari *supply chain* adalah pada sektor hulu yaitu mengintegrasikan pemasok (suplier) dan proses produksi, meningkatkan efisiensi, dan mengurangi limbah.⁵² Tujuan utama dari *supply chain management* adalah untuk mengurangi biaya dalam proses produksi untuk meningkatkan tingkat kompetitif suatu perusahaan.

Pada dasarnya sistem *global supply chain* merupakan suatu aspek yang terbentuk dari praktek perdagangan internasional, dimana sebelum tahun 1980 analisis mengenai perdagangan internasional didominasi oleh teori tradisional mengenai keunggulan komparatif (*comparative advantage*) yang terjadi karena

⁵¹ Ruth Banomyong, “*Supply Chain Dynamics in Asia*”, 2009: 3.

⁵² Andrew Feller, Dr. Dan Shunk, and Dr. Tom Callarman, “*Value Chain versus Supply Chain*”, BPT Trends, 2006: 4.

adanya perbedaan teknologi, sumber daya tertentu yang berlimpah di suatu negara, dan konsep spesialisasi produksi.⁵³

Praktek perdagangan internasional tersebut diatas tidak terlepas dari proses perkembangan sistem kapitalisme yang dimulai sejak era kolonialisme dimana negara-negara maju menjajah negara berkembang guna penguasaan sumber daya alam yang melimpah milik negara jajahan untuk kepentingan industrinya. Beranjak pada era imperialisme dimana pada saat itu mulai terjadi ekspansi ekonomi besar-besaran dari negara maju oleh perusahaan yang berskala multinasional (*multinational corporation/MNC*). Seiring dengan watak kapitalisme yaitu akumulasi modal, maka tujuan ekspansi MNC tidak lain adalah mengembangkan pasar produksi, penguasaan sumber daya alam, dan tenaga kerja yang murah

Pada fase awal imperialisme fokus perdagangan ditujukan untuk bahan-bahan tambang dan migas. Hal ini dikarenakan mereka membutuhkan sumber-sumber bahan mentah yang murah untuk kebutuhan produksinya dengan tenaga kerja yang juga murah. Semua ini dapat disediakan oleh negara-negara yang tergolong berkembang.

Praktek yang dilaksanakan dalam era ini dilakukan dengan cara *direct investment* atau penanaman kapital langsung, pinjaman hutang, bantuan strukturisasi industri manufaktur, bantuan (semacam hibah), dan lain-lain. Hal ini dikarenakan negara berkembang belumlah memiliki teknologi tinggi untuk melaksanakan kegiatan industri, sehingga pusat pengolahan produksi tetap dilakukan di negara asal yang kemudian hasil produksinya dipasarkan kembali di negara berkembang.

Sejalan dengan itu, kemudian praktek perdagangan internasional mulai mengarah pada bentuk liberalisasi yang menginginkan adanya pasar tunggal di tingkat global. Hal inilah yang akhirnya mendorong dihapuskannya batas-batas negara yang juga menuntut dihilangkannya hambatan-hambatan dalam perdagangan. Dengan adanya pengintegrasian ekonomi di tingkat global, melalui

⁵³ Sjamsul Arifin, dkk., “Masyarakat Ekonomi Asean 2012: Memperkuat Sinergi ASEAN Di Tengah Kompetisi Global”, 2009: 78-79.

WTO, maka perdagangan dapat dilaksanakan dengan murah. Biaya produksi dapat ditekan dan distribusi juga dapat dilakukan dengan cepat.

Dari sinilah kemudian perkembangan dalam perdagangan mulai membentuk pada spesialisasi yang beriringan dengan perkembangan teknologi. Transfer teknologi sudah beralih cukup cepat di negara berkembang sehingga industri juga sudah berkembang cukup pesat. Namun negara berkembang tetap memiliki berbagai keterbatasan teknologi yang tidak dimilikinya sebagaimana negara maju. Hal inilah yang kemudian membedakan proses produksi yang dilakukan oleh negara maju dan negara berkembang. Negara maju (*rich countries*) mengkhususkan diri pada tahap akhir (*later stages*) dari proses produksi dengan teknologi tinggi yang dimilikinya yang menghasilkan barang jadi, sedangkan negara berkembang (*poor countries*) mengkhususkan pada tahap awal (*earlier stages*) dari proses produksi dengan teknologi yang terbatas yang menghasilkan bahan mentah (setengah jadi) yang berbentuk *part componen*.⁵⁴

Pengkhususan proses produksi negara maju dan berkembang inilah yang akhirnya menimbulkan pemutusan (*delinking*) dalam suatu proses produksi yaitu antara kerja-kerja inovasi dengan kerja-kerja produksi dalam industri manufaktur. Proses pemutusan (*delinking*) ini cenderung menyebabkan perusahaan-perusahaan multinasional (MNC) yang merek-merek produknya menguasai pasar dunia untuk mengalihdayakan (*outsorce*) kapasitas produksinya kepada perusahaan manufaktur di negara berkembang yang menyediakan produk-produk komponen yang dibutuhkan oleh perusahaan multinasional dalam membuat produknya.⁵⁵

Yang diuntungkan dalam posisi ini tentu saja perusahaan-perusahaan MNC (negara maju) karena disinilah terbentuknya monopoli produksi, karena hanya perusahaan MNC yang mampu memiliki barang-barang jadi yang akan ditawarkan ke konsumen, sedangkan peran dari industri negara berkembang hanya sebagai pemasok bahan-bahan mentah dalam produk milik MNC.

Dalam titik inilah yang pada akhirnya kembali menempatkan Negara berkembang dalam struktur dominasi dan hegemoni Negara maju, dimana Negara

⁵⁴ Costinel-Vogel-Wang, "An Elementary Theory of Global Supply Chains", 2011: 8

⁵⁵ Bonnie Setiawan, "Reorganisasi Fundamental Sistem Produksi Global Reorganisasi Fundamental Sistem Produksi Global", 2011 (diunduh dari blog <http://aseansupplychain.blogspot.com> pada tanggal 1 Maret 2012).

berkembang hanya menjadi pemasok kebutuhan-kebutuhan dalam proses produksi, seperti bahan baku industri (bahan mentah), buruh murah, dan pasar dalam pencapaian tujuan akumulasi kapital para perusahaan multinasional yang dikuasai oleh Negara maju. Seperti yang ditegaskan dalam penelitian yang dilakukan oleh *Businessweek* tahun 2005 tentang *The Global Supply Chain* disebutkan, “*One result is that complex supply chains are delivering products created through the use of labor and services available in emerging markets, such as India and China, and then leveraged through competitive commoditization strategies. Yet this very globalization and the accompanying economic successes are forcing many companies to rethink their supply-chain strategies and solutions*⁵⁶”.

Perkembangan *supply chain* dalam perdagangan internasional, *supply chain* mendorong meningkatnya aliran investasi asing (*Foreign direct investment*) di negara berkembang, dimana MNC-MNC membuka cabang di berbagai negara untuk memotong jalur produksi, distribusi, dan marketing. Kantor pusat di negara maju hanya berfungsi untuk mengontrol bisnisnya yang dijalankan oleh cabang-cabang di negara berkembang. Misalnya saja, Nokia yang telah menanamkan investasi di China dengan membuka pabrik perakitanya sebagai cabang dari Nokia pusat sehingga proses suplai barang dan distribusi juga dapat dilakukan di China sehingga biaya produksi menjadi sangat efisien.

Dengan terbentuknya *ASEAN Economic Community (AEC)* yang diharapkan dapat menghilangkan segala hambatan dalam perdagangan, maka ASEAN semakin menjadi kawasan yang memberi pengaruh besar dalam menjadi bagian dari *global supply chain* dengan membentuk pasar tunggal dan basis produksi regional.

⁵⁶ *Businessweek*, “*The Global Supply Chain: Discovering New Opportunity Across The ‘Flat World’*”, 2005. Diunduh dari http://www.businessweek.com/adsections/2005/pdf/0535_supplychain.pdf tanggal 1 Maret 2012.

2.2. Regionalisme ASEAN Dalam Hukum Perdagangan Internasional Dan WTO

Ditengah derasnya desakan masyarakat internasional terhadap pembukaan pasar maka ASEAN melihat ini sebagai sebuah peluang besar untuk dapat memajukan perdagangan diantara negara-negara anggota dan perdagangan ASEAN dengan negara di luar ASEAN.

Pembentukan *World Trade Organization* (WTO) telah mengawali praktek perdagangan bebas di dunia yang merubah tatanan dalam hukum perdagangan internasional. Perjanjian perdagangan bebas di bawah WTO telah dianggap menjadi sebuah aturan baku yang harus ditaati oleh seluruh negara yang telah mengikatkan diri kedalamnya, dimana kemudian aturan-aturan WTO atau Hukum WTO yang disebut dengan *the international trade law* dikategorikan sebagai Hukum publik perdagangan internasional.

Kebutuhan akan adanya suatu aturan hukum tentang perdagangan guna mencapai keberhasilan globalisasi dan perdagangan yang terintegrasi, maka ada empat alasan mendasar yang menyebabkan mengapa WTO menjadi sebuah *International Trade Rules* yang harus ditaati oleh seluruh negara anggota yang telah mengikatkan diri didalamnya. Alasan-alasan tersebut adalah⁵⁷: (1) adanya pengendalian terhadap negara-negara dalam melakukan tindakan pembatasan perdagangan (*trade restrictive measures*) baik untuk kepentingannya sendiri ataupun dalam perekonomian dunia; (2) adanya kebutuhan keamanan dan prediksi yang pasti untuk investor; (3) Pemerintah nasional tidak dapat menghadapi tantangan yang ditimbulkan dari globalisasi ekonomi sendirian; (4) Untuk mencapai kesetaraan yang lebih besar dalam hubungan ekonomi internasional.

Apa yang disepakati oleh anggota WTO terhadap seluruh perjanjian yang dibuat di dalam WTO telah menjadi suatu perjanjian internasional yang bersifat multilateral sehingga ia menjadi salah satu sumber hukum di dalam Hukum Internasional. Sumber hukum internasional terdiri dari: (1) kebiasaan; (2) Traktat

⁵⁷ Peter Van Den Bossche (2008) hal: 33-34.

atau perjanjian; (3) Keputusan pengadilan internasional/arbitrase internasional; (4) Karya-karya hukum; (5) keputusan atau penetapan organisasi internasional⁵⁸.

Jika dilihat dari isi perjanjian WTO (*WTO Agreement*) yang telah menjadi hukum bagi anggotanya, maka dari sifatnya perjanjian tersebut dalam pembentukan kaidah hukum internasional masuk pada kategori *Law Making Treaty*, yaitu yang menetapkan kaidah-kaidah yang berlaku secara universal dan umum⁵⁹.

Hukum-hukum WTO yang berlaku secara universal dituangkan sebagai *Basic rules* yang harus selalu ditegakkan oleh negara anggota sebagai suatu prinsip-prinsip umum dalam praktek perdagangan bebas. *Basic rules* dan prinsip-prinsip WTO adalah⁶⁰:

1. Non-diskriminasi;
2. Akses Pasar (*Market access*);
3. Perdagangan yang tidak adil (*unfair trade*);
4. Hubungan antara liberalisasi perdagangan dan nilai-nilai serta kepentingan sosial lainnya;
5. Harmonisasi perangkat hukum nasional dalam bidang-bidang khusus.

Seluruh *basic rules* ini harus dilaksanakan oleh seluruh negara anggota dengan tidak memberikan atau membuat adanya suatu hambatan dalam perdagangan baik dalam bentuk hambatan tarif (*tarrif barriers*) dan hambatan non-tarif (*non-tarrif barriers*).

Namun, WTO memiliki beberapa pengecualian yang dapat mengesampingkan seluruh *basic rules* sehingga memperbolehkan negara untuk membuat suatu legislasi nasional yang membatasi perdagangan (*trade-restrictive regulation*) dan tindakan yang melindungi kepentingan dan nilai sosial dari sebuah negara yaitu⁶¹:

1. *The general exceptions*
2. *The security exceptions*

⁵⁸ J.G.Starke, "Pengantar Hukum Internasional", Edisi 10, 2003, hal: 42.

⁵⁹ Ibid, hal: 52

⁶⁰ Op.cit, hal: 37.

⁶¹ Ibid.hal: 615-616.

3. *The economic emergency exceptions*
4. *The regional integration exceptions*
5. *The balance of payments exceptions*
6. *The economic development exceptions*

Dalam hal ini, maka pembentukan kawasan perdagangan bebas di ASEAN memiliki satu pengecualian bagi pelaksanaan *basic rules* di dalam WTO yang juga berlaku bagi negara-negara anggota ASEAN. Pengecualian karena adanya suatu integrasi regional dikarenakan adanya suatu tantangan yang cukup besar dalam pembentukan integrasi ekonomi dan perdagangan bebas ditingkat multilateral. Oleh karena itu Hukum WTO berpendapat bahwa pembentukan integrasi regional akan mempermudah pencapaian perdagangan bebas.

Ada 2 hal yang saling timbal-balik dalam pembentukan integrasi regional dengan WTO, yaitu *pertama*, bahwa liberalisasi perdagangan akan terlaksana lebih cepat dan sangat signifikan jika dilakukan dalam suatu regional trading blocs; *kedua*, bahwa liberalisasi perdagangan regional akan menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi⁶².

Pengecualian tentang pembentukan integrasi regional diatur dalam Pasal 24 *General Agreement of Tariff and Trade* (GATT) dan Pasal 5 *General Agreement on Trade in Services* (GATS). Dalam pelaksanaan pengecualian ini, WTO memberikan suatu persyaratan yang disebutkan di dalam *The Understanding on Article XXIV* bagian pembukaan (*preamble*), yaitu:

*“the purpose of (regional trade) agreements should be to facilitate trade between the constituent territories and **not to raise barriers to the trade** of other members with such territories...in their formation or enlargement the parties to them should to the greatest possible extent **avoid creating adverse effects on the trade** of other members”*⁶³.

Pembentukan *free trade area* dalam ASEAN ternyata bukanlah didasari atas Pasal 24 GATT yang mengharuskan perdagangan yang dilakukan dalam

⁶² Ibid, hal: 696.

⁶³ *The Understanding on the Interpretation of Article XXIV: Preamble*, WTO The Legal Text: The Result of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Cambridge University, hal: 26.

regional free trade area dilakukan dengan perdagangan yang bersifat “*substantial all trade*”. Namun, pembentukan integrasi regional di ASEAN didasari atas prinsip ‘*Enabling Clause*’ yang memperbolehkan adanya suatu *preferential arrangements* diantara negara berkembang. Dalam *enabling clause* haruslah lebih kurang menuntut dan kurang spesifik dibandingkan dengan apa yang diatur di dalam Pasal 24 GATT. Hal ini diatur di dalam Pasal 1 aturan tentang *Enabling Clause* yang menyebutkan:

“(1) *Notwithstanding the provisions of Article I of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favourable treatment to developing countries, without according such treatment to other contracting parties.*

(2)-c) *Regional or global arrangements entered into amongst less-developed contracting parties for the mutual reduction or elimination of tariffs and, in accordance with criteria or conditions which may be prescribed by the CONTRACTING PARTIES, for the mutual reduction or elimination of non-tariff measures, on products imported from one another*”⁶⁴.

Dalam *enabling clause* juga mensyaratkan untuk pelaksanaannya bahwa penggunaan *enabling clause* bukanlah ditujukan untuk meningkatkan hambatan dalam perdagangan atau menciptakan permasalahan dalam perdagangan bagi seluruh anggota. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 *Enabling Clause*, yaitu:

“*Any differential and more favourable treatment provided under this clause:*

a) *shall be designed to facilitate and promote the trade of developing countries and not to raise barriers to or create undue difficulties for the trade of any other contracting parties*”⁶⁵;

Pengecualian pembentukan *Free Trade Area* di dalam WTO kemudian dijadikan dasar bagi ASEAN untuk membentuk perdagangan bebas di tingkat kawasan yang dituangkan ke dalam kesepakatan bersama negara-negara anggota ASEAN dalam Bali Concord II yang kemudian diturunkan ke berbagai perjanjian

⁶⁴ Decision of 28 November 1979, WTO Legal Text. (Diunduh dari www.wto.org pada tanggal 7 Mei 2012)

⁶⁵ Ibid.

yang lebih spesifik lagi, misalnya seperti ATIGA, yang mengikat seluruh negara anggota dan berlaku sebagai hukum yang mengatur diantara mereka.

2.3. Hubungan Hukum Internasional Dan Hukum Nasional Terkait Dengan Piagam ASEAN 2007 Dan Pembentukan *ASEAN Economic Community* (AEC)

Dalam hukum internasional dikenal beberapa teori mengenai hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional. Hal ini menjadi penting untuk dikemukakan karena hukum internasional akan memberikan pengaruh penting bagi penerapannya dalam hukum nasional dan menentukan kedaulatan sebuah negara dalam menjalankan pemerintahannya demi kesejahteraan warganegaranya.

Ada dua teori utama dalam Hukum Internasional, yaitu monisme dan dualisme. Menurut teori Monisme, hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua aspek yang sama dari satu sistem hukum umumnya dan pendapat ini didasari oleh pandangan-pandangan para penganut dualisme yang menyatakan bahwa perbedaan kedua sistem ini didasari oleh sumber-sumber formalnya dimana hukum internasional sebagian besar didasari oleh kaidah kebiasaan dan kesepakatan dan hukum nasional adalah hukum yang dibuat oleh hakim dan undang-undang yang dikeluarkan oleh pembuat undang-undang nasional; dan menurut teori Dualisme, hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem hukum yang sama sekali berbeda dimana hukum internasional memiliki karakter yang berbeda secara intrinsik dari hukum nasional dan pendapat ini didasari oleh pandangan-pandangan para penganut monisme yang menyatakan bahwa semua hukum (internasional dan nasional) sebagai suatu ketentuan tunggal yang tersusun dari kaidah-kaidah hukum yang mengikat baik berupa kaidah yang mengikat negara-negara, individu-individu, atau kesatuan-kesatuan lain yang bukan negara⁶⁶.

Dari dua teori utama tersebut maka akan menentukan juga mengenai letak primat hukum. Bagi pandangan dualisme maka primat hukum berada pada hukum nasional yang menekankan pada kedaulatan negara sehingga kaidah yang

⁶⁶ J.G.Starke (2003), hal: 96-98.

ditetapkan dalam peraturan atau ketentuan perundang-undangan ditentukan oleh kaidah yang lebih tinggi yang ada dalam undang-undang dan undang-undang tersebut ditentukan oleh kaidah yang terdapat dalam konstitusi negara⁶⁷.

Namun, untuk dapat menerapkan hukum internasional ke dalam hukum nasional terlepas apakah menganut teori dualisme ataupun monisme, maka diperlukan adanya pengikatan diri suatu negara terhadap hukum internasional. Dalam Hukum Perjanjian Internasional sebagaimana yang diatur di dalam Konvensi Vienna, maka pengikatan diri sebuah negara terhadap suatu perjanjian internasional disebutkan dalam Pasal 11 konvensi tersebut, bahwa keterikatan suatu negara terhadap perjanjian internasional dapat dinyatakan dengan penandatanganan, pertukaran instrumen perjanjian, ratifikasi, penerimaan (*acceptance*), persetujuan atau aksesinya (*accession*), atau dengan cara lain yang disepakati⁶⁸.

Di Indonesia, penerapan Hukum Internasional yang berasal dari Perjanjian Internasional ke dalam Hukum Nasional diatur di dalam Undang-undang No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Dalam pasal 3 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa Pemerintah Republik Indonesia mengikatkan diri pada perjanjian internasional melalui: a. penandatanganan; b. pengesahan; c. pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik; d. cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.

Dalam hal Pemerintah Indonesia melakukan pengesahan terhadap suatu perjanjian internasional, maka harus dituangkan dalam bentuk undang-undang atau keputusan presiden⁶⁹. Suatu Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan: a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; c. kedaulatan atau hak

⁶⁷ Ibid, hal: 96-98.

⁶⁸ Article 11 of Vienna Conventions on The Law of Treaties 1969 (diunduh dari http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf pada tanggal 26 Mei 2012)

⁶⁹ Pasal 9, Undang-undang No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185

berdaulat negara; d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup; e. pembentukan kaidah hukum baru; f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri⁷⁰.

Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud diatas, dilakukan dengan keputusan presiden. Jenis-jenis perjanjian yang termasuk dalam kategori ini, di antaranya adalah perjanjian induk yang menyangkut kerja sama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, ekonomi, teknik, perdagangan, kebudayaan, pelayaran niaga, penghindaran pajak berganda, dan kerja sama perlindungan penanaman modal, serta perjanjian-perjanjian yang bersifat teknis⁷¹.

Pendirian ASEAN sebagai organisasi internasional tingkat regional ditandai dengan penandatanganan Deklarasi Bangkok pada 8 Agustus 1967 oleh anggota asalnya, yaitu Indonesia, Thailand, Singapura, Filipina, dan Malaysia. Pada KTT ke-13 di Singapura Tahun 2007, ASEAN berhasil mengeluarkan sebuah Piagam (*Charter*) yang kemudian menjadikan ASEAN sebagai organisasi Internasional yang diakui sebagai subyek hukum internasional.

ASEAN mengikat negara-negara anggotanya setelah seluruhnya menandatangani Piagam ASEAN 2007 dan menjalani proses pengesahan sebagaimana berlaku di masing-masing negara anggotanya. Untuk masa keberlakuannya, maka Piagam ASEAN mulai berlaku sejak 30 hari sejak tanggal penyimpanan pengesahan kesepuluh oleh Sekretaris Jenderal (Sekjend) ASEAN⁷², dan 15 Desember 2008 adalah tanggal mulai berlakunya setelah Thailand menyerahkan Dokumen Ratifikasi yang terakhir diantara negara anggota lainnya. Indonesia melakukan pengesahan piagam asean dengan ratifikasi melalui undang-undang no.38 tahun 2008 tentang pengesahan *Charter of The Association of Southeast Asian Nations* (Piagam Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara).

Dengan ratifikasi yang dilakukan maka Indonesia memiliki keterikatan untuk melaksanakan segala aturan yang ada di dalam Piagam ASEAN. Bahwa ASEAN memiliki tujuan yang dituangkan dalam Pasal 1 Piagam, dimana untuk mencapai tujuan tersebut maka seluruh negara anggota menegaskan kembali dan

⁷⁰ Pasal 10, Undang-undang No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185

⁷¹ Pasal 11 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 11 ayat (1), Undang-undang No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185

⁷² Pasal 47, Piagam ASEAN (Diunduh dari www.aseansec.org pada tanggal 26 Mei 2012)

memegang teguh prinsip-prinsip dasar yang tertuang dalam deklarasi-deklarasi, persetujuan-persetujuan, konvensi-konvensi, *conCORDs*, traktat-traktat, dan instrumen ASEAN lainnya⁷³.

Keterikatan lainnya dalam Piagam ASEAN ditunjukkan dengan adanya Pasal 5 yang mengatur mengenai hak dan kewajiban para anggota ASEAN yaitu wajib mengambil langkah-langkah yang diperlukan, termasuk pembuatan legislasi dalam negeri yang sesuai, guna melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam Piagam ini secara efektif, dan mematuhi kewajiban-kewajiban keanggotaan.

Terkait dengan pembentukan *ASEAN Economic Community* (AEC), khususnya tentang perdagangan barang, maka Indonesia juga tunduk dan terikat dengan ATIGA (*ASEAN Trade In Goods Agreement*). Keterikatan Indonesia terhadap ATIGA dituangkan dalam bentuk kewajiban dari seluruh negara anggota ASEAN untuk menjalankan ketentuan ATIGA tanpa terkecuali dengan membuat regulasi dan kebijakan yang sesuai dengan Pasal 10 GATT 1947 *WTO Agreement*. Bahwa dalam Pasal 10 GATT 1947, *WTO Agreement* disebutkan bahwa segala bentuk hukum, undang-undang, putusan, dan lain sebagainya yang terkait dengan perdagangan haruslah dipublikasikan secara transparan.

(“Laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application, made effective by any contracting party, pertaining to the classification or the valuation of products for customs purposes, or to rates of duty, taxes or other charges, or to requirements, restrictions or prohibitions on imports or exports or on the transfer of payments therefor, or affecting their sale, distribution, transportation, insurance, warehousing inspection, exhibition, processing, mixing or other use, shall be published promptly in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them.”)

Hal ini wajib dilakukan karena salah satu kewajiban yang harus dilakukan oleh negara-negara anggota WTO untuk membuat penyesuaian regulasi nasionalnya dengan seluruh aturan WTO sebagaimana yang dijelaskan di dalam Pasal 16 *Marrakesh Agreement Establishing The WTO*⁷⁴.

⁷³ Pasal 2, Piagam ASEAN (Diunduh dari www.aseansec.org pada tanggal 26 Mei 2012)

⁷⁴ *Article XVI: Marrakesh Agreement Establishing The WTO*, *WTO The Legal Text: The Result of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Cambridge University, hal:13.

Kewajiban negara-negara anggota WTO melakukan penyesuaian terhadap *WTO Agreement* didasari atas kebutuhan akan adanya kepastian hukum yang mengikat terhadap seluruh anggotanya agar apa yang menjadi tujuannya dalam menciptakan perdagangan bebas dengan membuat aturan hukum yang harus dipatuhi oleh seluruh anggota WTO yang mengharapkan terjadinya: *pertama*, kesepakatan antar negara untuk menghilangkan berbagai hambatan dalam perdagangan barang atau jasa dan harus ditransformasikan ke dalam peraturan perundang-undangan nasional sehingga kebijakan pemerintah di bidang perdagangan tidak diskriminasi; *kedua*, adanya keseragaman terkait dengan kebijakan dan penafsiran mengenai suatu istilah maupun konsep yang diambil oleh berbagai pemerintah; dan *ketiga*, kesepakatan untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa yang muncul antar negara⁷⁵.

Untuk itu, maka ketertundukan ASEAN dalam Piagamnya dan seluruh *Agreement* yang ada dibawah Piagam ASEAN terhadap *WTO Agreement* tidak dapat dilepaskan begitu saja akibat dari Pengikatan diri negara anggota ASEAN sebagai anggota WTO terhadap seluruh aturan WTO yang dilakukan dengan tindakan penerimaan dan diikuti oleh penandatanganan negara-negara sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 14 ayat 1 *Marakesh Agreement Establishing The WTO* yang menyebutkan: “*This Agreement shall be open for acceptance, by signature or otherwise, by contracting parties to GATT 1947, and The European Communities, which are eligible to become original members of the WTO in accordance with Article XI of this Agreement. Such Acceptance shall apply to this Agreement and the Multilateral Trade Agreements annexed hereto*”.

Penjelasan diatas membuktikan bahwa hubungan antara hukum internasional yang berasal dari Piagam ASEAN dengan Hukum Nasional di Indonesia didasari atas pengikatan Indonesia melalui ratifikasi sehingga melekatlah seluruh hak dan kewajiban dari padanya, dimana salah satu kewajibannya adalah melakukan penyesuaian seluruh regulasi nasional terhadap aturan-aturan perdagangan bebas yang terdapat di ASEAN yang mengadopsi dari

⁷⁵ Peter Van den Bossche, Daniar Natakusumah, Joseph Wira Koesnaidi, “*Pengantar Hukum WTO (World Trade Organization)*”, 2010, hal:17.

WTO Agreement akibat dari ketertundukannya sebagai negara-negara anggota WTO juga.

Oleh karena itu, maka dapat dikatakan bahwa hubungan hukum nasional Indonesia dengan hukum internasional yang berasal dari Perjanjian Internasional merupakan kewajiban untuk melakukan penyesuaian terhadap seluruh hukum nasional dengan perjanjian dalam Piagam ASEAN beserta perjanjian turunannya. Hal tersebut telah membuat regulasi nasional Indonesia tidak lagi ditentukan oleh kedaulatan negara untuk menentukan nasib dan arah bangsanya melainkan didasari oleh kepentingan internasional.

2.4. Perjalanan Pembentukan Instrumen Perdagangan Bebas Barang (*Free Trade in Goods*) di ASEAN

Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN (Single Market & Production Base) menjadi salah satu bagian di dalam komunitas masyarakat ASEAN yang masuk dalam pilar ekonomi. Dalam Pasal 1 ayat 5 *ASEAN Charter* disebutkan salah satu tujuan dari ASEAN adalah “*Menciptakan pasar tunggal dan basis produksi yang stabil, makmur, sangat kompetitif, dan terintegrasi secara ekonomis melalui fasilitasi yang efektif untuk perdagangan dan investasi, yang di dalamnya terdapat arus lalu lintas barang (free flow of goods), jasa-jasa (free flow of services) dan investasi yang bebas (free flow of investments); terfasilitasinya pergerakan pelaku usaha, pekerja profesional, pekerja berbakat dan buruh (free flow of skilled labour); dan arus modal yang lebih bebas (freer flow of capital)*”.

Tujuan dalam *ASEAN Charter* tersebut dituangkan di dalam *ASEAN Economic Community Blueprint*, yang disimpulkan ada 5 (lima) elemen penting dalam *ASEAN Economic Community* (AEC), yaitu arus bebas barang, jasa, investasi, modal, dan tenaga kerja.

Dalam pelaksanaan Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN, arus bebas barang (*free flow of goods*) merupakan salah satu elemen yang paling utama diantara kelima elemen dalam *AEC Blueprint*, untuk mewujudkan *ASEAN Single Market & Production Base* sehingga kawasan ini dapat membentuk jaringan

produksi regional sebagai bagian dari rantai pasokan dunia (*Global Supply Chain*)⁷⁶.

ASEAN memiliki perjalanan panjang dalam sejarah pembentukan mekanisme perdagangan bebas. Sejak ASEAN terbentuk, hampir bisa dipastikan bahwa kerjasama ekonomi diantara anggota ASEAN tidak berjalan sama sekali dan kesuksesan ASEAN ada di bidang politik internasional sebagai salah satu kesuksesan internasional sepanjang ASEAN terbentuk. Hingga tahun 1976, kerjasama ekonomi diantara Negara anggota ASEAN sangat terabaikan dan menimbulkan keraguan yang tinggi terhadap kerjasama regional yang terbentuk di ASEAN tidak membawa manfaat sama sekali bagi anggotanya. Keraguan ini didasari atas kondisi, pertama, bahwa ekonomi diantara mereka tidak saling melengkapi; kedua, adanya perbedaan yang amat jauh dalam strategi pembangunan diantara Negara anggota ASEAN⁷⁷.

Namun, pada pertengahan tahun 1970-an, ASEAN mengambil inisiatif untuk lebih meningkatkan hubungan ekonomi diantara anggota ASEAN melalui stimulasi perdagangan intra-ASEAN dan stimulasi kerjasama diantara industri di ASEAN. Untuk menjawab kebutuhan ini kemudian ASEAN menetapkan *Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements* (PTA) pada tahun 1977 yang ditandatangani di Manila, Filipina.

Dalam PTA Negara-negara ASEAN bersepakat untuk saling memberikan konsensi perdagangan, khususnya di sektor energi, makanan, dan produk-produk yang dihasilkan termasuk dalam rangka memanfaatkan secara optimal sumber bahan mentah yang tersedia dan tersebar di antara Negara-negara ASEAN⁷⁸. Untuk melaksanakannya diterapkan beberapa instrumen pendukungnya, yaitu: (1) penurunan tariff; (2) Kontrak jangka panjang (3-5 tahun); (3) subsidi bunga bagi pembiayaan perdagangan (ekspor dan impor); (4) pengaturan pengadaan barang untuk pemerintah (government procurement); (5) penghapusan hambatan non-tarif (*The Contracting States agree to adopt the following instruments for Preferential Trading Arrangements: long term quantity contracts; purchase*

⁷⁶ Sjamsul Arifin, dkk.(2009) hal: 71.

⁷⁷ Ludo Cuyvers & Wisarn Pupphavesa, "From ASEAN To AFTA", Centre for ASEAN Studies, 1996: 4.

⁷⁸ Op.cit, hal: 85.

*finance support at preferential interest rates; preference in procurement by Government entities; extension of tariff preferences; liberalization of non-tariff measures on a preferential basis; and other measures).*⁷⁹

Namun, menurut *Centre of ASEAN Studies*, dinyatakan bahwa pelaksanaan PTA bisa dibilang belumlah berhasil mencapai apa yang menjadi tujuannya, hal ini disebabkan oleh beberapa hal yaitu⁸⁰:

1. *The product groups that get a preferential treatment in an ASEAN country, often are of little importance as imports* (Kelompok produk yang mendapatkan perlakuan istimewa di negara ASEAN, merupakan produk yang kurang penting sebagai barang impor).
2. *ASEAN countries could easily exclude product groups from the PTA, leading to long exclusion lists* (Negara ASEAN dengan mudah bisa mengecualikan kelompok produk dari PTA, yang mengarah ke daftar pengecualian yang sangat panjang);
3. *Preference margins (tariff reductions of 20-25 %) are too low (the more so if the low price elasticity of demand for PTA goods is taken into account* (Margin preferensi atau tarif pengurangan 20-25%, dianggap terlalu rendah (lebih-lebih jika elastisitas harga rendah dari permintaan barang PTA diperhitungkan).

Dengan kemandekan perdagangan intra-ASEAN selama pelaksanaan PTA, yang kemudian didorong oleh kondisi internasional yang semakin memperkenalkan perdagangan yang terbuka sepanjang tahun 1980-an yang pada akhirnya mengharuskan ASEAN turut serta didalam perdagangan yang mengharamkan segala bentuk proteksi. Pada saat itu ASEAN masih dianggap sebagai kawasan yang belum kompetitif sehingga penurunan terhadap investasi asing pun semakin terjadi dan dialihkan ke wilayah China dan India dimana industrialisasinya semakin maju dan memiliki nilai yang sangat kompetitif bagi perdagangan.

⁷⁹ Pasal 3 *The Agreement on ASEAN Preferential Trading Agreements* tahun 1977. (Diunduh dari <http://www.aseansec.org/1376.htm>, pada tanggal 2 April 2012)

⁸⁰ Ludo Cuyvers & Wisarn Pupphavesa, “*From ASEAN To AFTA*”, Centre for ASEAN Studies, 1996: 5

Dengan dorongan-dorongan tersebut, maka untuk menyempurnakan PTA, ASEAN kemudian membentuk *ASEAN Free Trade Area* (AFTA) untuk menjadikan kawasan ASEAN semakin terbuka dan kompetitif. AFTA disahkan pada saat *ASEAN Summit* ke IV di Singapura pada Januari 1992 ketika ditandatanganinya “*Singapore Declaration and Agreement for Enhancing ASEAN Economic Cooperation*”.

AFTA bertujuan melakukan liberalisasi perdagangan secara bertahap, yang dilakukan melalui pengurangan tarif impor di dalam perdagangan intra-ASEAN 0-5% dalam jangka waktu selama 15 tahun, yakni tahun 2008. Namun, rencana ini kemudian dimajukan menjadi 10 tahun, sehingga AFTA berlaku sejak tahun 2003. Instrumen yang digunakan dalam AFTA adalah dijalankan dengan skema *Common Effective Preferential Tariffs* (CEPT) yang berlaku sejak Januari 1994.

Dalam Pasal 3 Skema CEPT disebutkan bahwa CEPT berlaku untuk seluruh produk manufaktur dan semi manufaktur, termasuk barang modal dan produk pertanian yang telah diolah, tetapi tidak termasuk produk pertanian yang belum diolah⁸¹. Namun, pada Desember 1995, CEPT dilakukan amandemen melalui *Protocol to Amend the Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)* sehingga CEPT berlaku untuk seluruh produk manufaktur termasuk barang modal dan produk pertanian (tanpa terkecuali).

Dengan dibentuknya *ASEAN Economic Community*, skema CEPT dirasa masih kurang karena tidak mengatur secara komprehensif segala hal tentang perdagangan barang. Akhirnya pada tahun 2009 disahkanlah ATIGA (*ASEAN Trade In Goods Agreement*) sebagai instrumen penting dalam menjalankan skema perdagangan barang di dalam AEC. ATIGA juga merupakan pedoman dalam menjalankan Pasar Bebas & Basis Produksi ASEAN sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 1 ATIGA yang menyatakan:

“The objective of this Agreement is to achieve free flow of goods in ASEAN as one of the principal means to establish a single market and production base for the

⁸¹ Agreement On The Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme For The ASEAN Free Trade Area Singapore, 28 January 1992 (diunduh dari <http://www.aseansec.org/1164.htm> pada 2 April 2012).

deeper economic integration of the region towards the realisation of the AEC by 2015”.

Tujuan ATIGA diharapkan dapat mencapai perdagangan yang diinginkan dalam AEC, yaitu⁸²:

1. Mewujudkan kawasan arus barang yang bebas sebagai salah satu prinsip untuk membentuk pasar tunggal dan basis produksi dalam *ASEAN Economic Community* (AEC) tahun 2015 yang dituangkan dalam *AEC Blueprint*;
2. Meminimalkan hambatan dan memperkuat kerjasama diantara Negara-negara anggota ASEAN;
3. Menurunkan biaya usaha;
4. Meningkatkan perdagangan dan investasi serta efisiensi ekonomi;
5. Menciptakan pasar yang lebih besar dengan kesempatan dan skala ekonomi yang lebih besar untuk para pengusaha di Negara-negara anggota ASEAN;
6. Menciptakan kawasan investasi yang kompetitif.

2.5. Pasar Tunggal & Basis Produksi di ASEAN

Proses integrasi ekonomi selalu ditandai oleh adanya proses integrasi pasar dimana pelaku pasar dalam kawasan atau Negara-negara anggota digerakkan oleh kondisi *supply and demand*⁸³. Oleh karena itu, integrasi ekonomi dicapai dalam bentuk pasar tunggal (*single market*).

Pada dasarnya pasar tunggal dipahami sebagai sebuah kawasan yang tidak memiliki diskriminasi di dalam pasar baik barang, jasa, modal, dan tenaga kerja yang berasal dari luar negaranya. Dalam teori ekonomi, Pasar tunggal memiliki sebuah pengertian “*The Law of One Price*” yaitu sebuah harga tunggal (*single price*) yang berlaku di seluruh wilayah untuk semua komoditas perdagangan dan

⁸² Departemen Perdagangan Dalam Negeri, “*Menuju ASEAN Economic Community 2015*”, 2010: 20.

⁸³ Sjamsul Arifin, dkk.(2009) hal: 27.

mengekspresikan semua harga dalam mata uang tunggal dan disesuaikan dengan biaya riil untuk setiap komoditas yang berpindah diantara lokasi⁸⁴.

Peter Lloyd and Penny Smith (2004) menyebutkan, bahwa penerapan “*Single Price*” mensyaratkan adanya beberapa hal yang harus dipenuhi dalam proses integrasi ekonomi, yaitu:

1. *The Elimination of all border measures;*
2. *Full National Treatment with respects to taxes and other states charges and regulations;*
3. *The Harmonisation of standards, laws, and regulations across nations that prevent a single price from ruling across countries.*
4. *Equal taxes*
5. *A Common Currency.*

Keberhasilan sebuah pasar tunggal ditentukan oleh perubahan dalam *border measures* dan *beyond-border measures*. Dalam perdagangan barang, ada 3 hal utama yang dapat menjamin berkurangnya tindakan yang dilarang dalam *border measures* dan *beyond-border measures* dalam rangka mencapai pasar tunggal, yaitu⁸⁵:

1. *All tariff items be on the inclusion list;*
2. *The rules of origin need to be reconsidered;*
3. *The producers of some product in an ASEAN country may be able to obtain raw materials and other intermediate and capital goods required for its product more cheaply than producers in another.*

Pasar tunggal merupakan alat yang digunakan untuk memudahkan berjalannya proses produksi di Negara-negara ASEAN. Sebagaimana tujuan dari pembentukan pasar tunggal & basis produksi di ASEAN, bahwa kedepannya ASEAN akan menjadi salah satu bagian dalam rantai pasokan dunia, maka dalam AEC diperlukan penciptaan terhadap jaringan produksi regional. Inilah yang menjadi maksud dalam konsep basis produksi di ASEAN.

⁸⁴ Peter Lloyd and Penny Smith, “*Global Economic Challenges in ASEAN Economic Integration and Competitiveness: A Prospective Look*”, 2004: 3.

⁸⁵ Ibid, hal: 5.

Jaringan produksi regional dapat diartikan sebagai suatu distribusi dan koordinasi dari kegiatan-kegiatan yang tersebar secara geografis di antara perusahaan-perusahaan yang mengambil tempat di beberapa negara (*supply chain management*)⁸⁶. Oleh karena itu, Jaringan produksi regional didasari atas suatu rangkaian proses produksi di tingkat regional yang terkait dengan *supply and demand* (pasar) atas berjalannya industrialisasi di kawasan. Pergerakan industrialisasi ini pada akhirnya akan mendorong perdagangan di antara Negara-negara anggota kawasan (*intra-industry trade*).

Terdapat 5 (lima) faktor yang mempengaruhi terjadinya *intra-industry trade*, yaitu sebagai berikut⁸⁷:

1. Industri yang bergerak adalah industri “*weight gaining*” atau memiliki nilai tambah (*value added*) seiring dengan bertambahnya kegiatan proses produksi yang menyebabkan suatu Negara yang memiliki keunggulan komparatif tertentu akan berspesialisasi pada mata rantai produksi tersebut.
2. Cara produksi perusahaan multinasional (*Multinational Corporation/MNC*) yang mengalokasikan proses produksinya yang bersifat padat karya ke Negara berkembang dengan memanfaatkan dari upah buruh yang murah dan bahan material produksi.
3. Produk musiman dan adanya perbedaan siklus musiman antar Negara.
4. Produksi yang dilakukan secara simultan.
5. Adanya *entrepot trade* yang biasanya terjadi pada produk yang diimpor bukan untuk konsumsi domestik, melainkan untuk dieskpor kembali, dan dimana Negara tersebut akan memberikan suatu jasa tertentu, misalnya *packaging* dan *labeling* sebelum produk tersebut di re-ekspor.

Dari pengertian ini, maka Jaringan Produksi Regional (JPR) di ASEAN merupakan sebuah kebutuhan yang harus dipenuhi dalam pembentukan basis produksi regional⁸⁸. Bahwa, pelaksanaan JPR sangat berkaitan erat antara investasi asing langsung (*foreign direct investment/FDI*) dengan fragmentasi

⁸⁶ Agus Syarip Hidayat, 2008, hal: 33.

⁸⁷ Sjamsul Arifin, dkk., 2009: 79.

⁸⁸ Ibid, hal: 33.

produksi yang diakibatkan oleh adanya pembagian kerja (*the division of labour*) karena terdapatnya *comparative advantage* yang dimiliki oleh masing-masing negara, khususnya tenaga buruh murah⁸⁹.

Ketika sebuah produksi sudah melampaui batas negara (*cross-border production*) maka dibutuhkan perangkat yang memudahkan praktek ekspor dan impor. Liberalisasi perdagangan menjadi jalan keluar dalam mengatasi berbagai hambatan dalam perdagangan internasional. Oleh karena itu, Sistem Jaringan Produksi yang berbasis pada spesialisasi produksi di suatu kawasan sangat berhubungan erat dengan perdagangan bebas (*production sharing based on intra-product specialization has been shown to be welfare-enhancing under conditions of free trade*).⁹⁰

Jaringan Produksi Regional di Asia, khususnya ASEAN, dimulai sejak tahun 1970-an ketika industrialisasi di Asia mulai menunjukkan kematangannya. Sejak saat itu, maka Asia telah menjadi pusat dari proses produksi dan perdagangan di dunia. Masuknya FDI ke Asia yang didominasi oleh Amerika Utara, Eropa Barat, dan Jepang difokuskan pada kegiatan *labour-intensive manufacturing products* (kegiatan produksi manufaktur yang memiliki tingkat penyerapan tenaga kerja yang tinggi) yang kemudian produksi itu diekspor untuk memenuhi pasar di dunia. Kegiatan *labour-intensive manufacturing products* lebih banyak dilakukan di negara-negara berkembang, seperti di ASEAN, dimana hal ini dilakukan karena keuntungan bagi MNCs dengan menggunakan tenaga buruh murah (*cheap labours*).

Keterkaitan negara-negara berkembang di Asia, khususnya ASEAN, dengan ekonomi global di dasari atas kebutuhan terhadap *Global Comodity Chain* (rantai komoditi global), dimana rantai komoditas adalah jaringan dari proses produksi dan tenaga kerja yang hasil akhirnya adalah komoditas jadi (*a network of labour and production process whose end result is a finished commodity*).⁹¹

⁸⁹ Henry Wai-Chung Yeung, "Organising Regional Production Network in Southeast Asia: Implications for Production Fragmentation, Trade, and Rules of Origin", *Journal of Economic Geography* 1, 2001, hal: 300.

⁹⁰ Sven W. Arndt, "Global Production Networks And Regional Integration", Working Paper Series, Claremont McKenna College, 2003, hal: 2.

⁹¹ Op.cit, hal: 300, 302.

Ada 2 (dua) tipe dari *Global Commodity Chains*, yaitu (1) *Buyer-Driven Commodity*, yaitu dimana retailer besar dan produk bermerek ternama serta perusahaan trading memainkan peranan penting dalam mendirikan desentralisasi jaringan produksi di berbagai negara berkembang, dan biasanya banyak ditemukan di industri yang bergerak dalam consumer goods production. ; dan (2) *Producer-Driven Commodity*, yaitu dimana MNC memainkan peran penting dalam mengontrol sistem produksi dalam modal dan industri berteknologi tinggi⁹². Dari kedua tipe ini, maka negara-negara ASEAN masuk pada tipe *buyer-driven commodity*. Untuk menjalankan rantai komoditas global ini diperlukan perangkat aturan mengenai perdagangan bebas di kawasan untuk menghilangkan berbagai hambatan dalam perdagangan, seperti penghapusan tarif dan *rules of origin*.

ASEAN Economic Community merupakan bentuk dari integrasi ekonomi ASEAN yang mendekatkan pasar regional untuk perdagangan. Capaian tertinggi dari AEC adalah Pasar Tunggal & Basis Produksi (*Single Market & Production Base*) di ASEAN sebagaimana yang disebutkan di dalam *AEC Blueprint*. Namun, bentuk integrasi ekonomi ASEAN bukanlah *Customs Unions* sebagaimana yang dipraktikkan oleh Uni Eropa, melainkan lebih tepat sebagai bentuk *common market*. Bentuk *common market* dianggap tepat karena didasari atas adanya perbedaan tingkat keterbukaan dan tahapan ekonomi diantara Negara anggota ASEAN⁹³.

Pasar tunggal & basis produksi ASEAN akan menjadikan ASEAN semakin terbuka dan liberal yang menyerahkan semua mekanisme perdagangan pada pasar. Penciptaan daya saing merupakan sebuah konsekuensi dari sebuah kompetisi yang ditimbulkan dari liberalisasi sehingga mengharuskan anggota-anggotanya bersaing untuk menjual keunggulannya masing-masing.

Pencapaian pasar tunggal & basis produksi ASEAN memerlukan langkah-langkah menuju liberalisasi termasuk peningkatan kerja sama diantara anggota-anggotanya serta pengintegrasian di beberapa area yang berkaitan langsung

⁹² Ibid, hal: 303.

⁹³ Sjamsul Arifin, dkk., 2009: 37.

dengan proses *supply and demand* dalam pasar ASEAN. Kebutuhan-kebutuhan tersebut telah disepakati komitmennya oleh seluruh anggota ASEAN.

Komitmen yang telah disepakati dalam rangka *free flow of goods* di dalam AEC terdiri dari⁹⁴: (1) Penurunan tarif (*Elimination of tariffs*); (2) Penghapusan hambatan non-tarif (*Elimination of non-tariffs barriers*); (3) Ketentuan asal barang (*Rules of Origin*); (4) *Trade Facilitation*; (5) *Customs Integration*; (6) *ASEAN Single Window*; (7) *Standards and Technical Barriers to Trade*. Seluruh komitmen ini merupakan pengejawantahan *basic rules* dari WTO yang harus selalu diterapkan sebagai suatu aturan dalam *international trade law*.

Seluruh komitmen dalam perdagangan barang telah diatur di dalam *ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA)* yang menjadi dasar dalam pelaksanaan komitmen Negara-negara anggota dalam mewujudkan AEC.

1. *Pengurangan Tarif (Elimination of Tariffs)*

Pengurangan tarif termasuk *border measures* guna menghapuskan hambatan tarif sehingga perdagangan barang sangat kompetitif yang dapat meningkatkan daya saing.

Pengurangan tarif dalam ATIGA ditujukan untuk seluruh kategori barang-barang hingga minimal 5% dan maksimum 0% sesuai dengan jadwal ketentuan komitmennya, yaitu tahun 2010 untuk ASEAN-6⁹⁵ dan tahun 2015 untuk CLMV⁹⁶ namun untuk Kamboja dapat lebih fleksibel yaitu pada tahun 2018.

Namun, hal tersebut tidak berlaku bagi barang-barang yang masuk dalam kategori pengecualian. Kategori produk yang ada dalam struktur ATIGA terkait dengan skema CEPT-AFTA yang telah berjalan sebelumnya. Kategori produk tersebut terdiri dari *sensitive list*, *highly sensitive list*, *General Exception list*.

⁹⁴ *AEC Blueprint*

⁹⁵ ASEAN-6 terdiri dari: Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, dan Brunai Darussalam.

⁹⁶ CLMV terdiri dari: Cambodia (Kamboja), Lao (Laos), Myanmar, dan Vietnam.

Seluruh produk, *Sensitive List* dan *Temporary exclusion list* pada akhirnya akan masuk pada *inclusion list* (IL) sesuai dengan jadwal komitmen masing-masing negara. *Inclusion List* adalah seluruh barang akan masuk pada proses liberalisasi melalui pengurangan tarif, pengurangan pembatasan kuantitatif dan penghapusan hambatan non-tarif lainnya.

Produk *Sensitive List* (SL) merupakan produk yang terdiri dari produk pertanian yang belum diproses yang diberikan jangka waktu yang cukup lama sebelum terintegrasi dengan perdagangan bebas barang. Jangka waktu pengurangan tarif hingga 0-5% untuk produk SL ini adalah 1 Januari 2010 untuk ASEAN-6, 1 Januari 2013 untuk Vietnam, 1 Januari 2015 untuk Laos dan Myanmar, dan 1 Januari 2017 untuk Kamboja⁹⁷.

Produk *Highly Sensitive List* (HSL) merupakan produk yang tercantum dalam Annex 3 ATIGA yaitu didominasi dengan produk yang berasal dari beras. Hanya 3 (tiga) Negara yang mencatatkan diri untuk memasukkan beberapa produk khususnya ke kategori HSL yaitu Indonesia, Malaysia, dan Filipina. Untuk jadwal pengurangan tarifnya sama dengan jadwal Produk SL, namun untuk tarif akhirnya sangat berbeda daripada produk-produk yang masuk dalam IL.

Produk *General Exception List* (TEL) merupakan produk-produk yang dikeluarkan dari daftar perdagangan bebas untuk alasan perlindungan keamanan nasional, moral masyarakat, manusia, hewan atau tanaman hidup, kesehatan, dan barang-barang bernilai sejarah dan arkeologi⁹⁸.

Indonesia saat ini telah melaksanakan seluruh jadwal komitmen pengurangan tarif dalam ATIGA, sehingga seluruh produk Indonesia yang masuk pada daftar IL telah diliberalisasi. Namun, Indonesia melakukan reservasi terhadap produk beras dan gula dimana hal ini juga dilakukan oleh beberapa anggota ASEAN. Ketentuan reservasi terhadap produk

⁹⁷ ASEAN Economic Community Blueprint (diunduh dari <http://www.aseansec.org/5187-10.pdf> tanggal 12 Oktober 2011)

⁹⁸ ASEAN Free Trade Area (AFTA): An Update, diunduh dari <http://www.aseansec.org/7665.htm> pada tanggal 4 April 2012.

beras dan gula sebagaimana yang telah ditetapkan di dalam *Protocol to Provide Special Consideration on Rice and Sugar*.

Reservasi terhadap produk beras dan gula hanya dapat dilakukan hingga tahun 2015 dan mulai pada saat itu produk beras dan gula masuk pada produk IL yang siap menghadapi arus liberalisasi.

2. *Penghapusan hambatan Non-Tarif (Elimination of non-tariff barriers)*

Penghapusan hambatan non-tarif dilakukan dalam rangka untuk memastikan komitmen terhadap liberalisasi perdagangan di ASEAN berjalan dengan mengukur tingkat permasalahan dalam teknis pelaksanaan perdagangan antar Negara. Hambatan non-tarif bisa menjadi *border measures* ataupun *beyond-border measures*.

AEC Blueprint menjabarkan mengenai beberapa agenda dan jadwal strategis untuk menghilangkan hambatan non-tarif, antara lain sebagai berikut:

- a. Menjalankan komitmen *standstill* (tidak lebih mundur dari komitmen saat ini) dan *rollback* (lebih maju dari komitmen saat ini) untuk berlaku efektif secepatnya.
- b. Meningkatkan transparansi dengan mengikuti *Protocol on Notification Procedure* dan membuat mekanisme *surveillance* yang efektif.
- c. Menghilangkan hambatan non tarif pada 2010 untuk ASEAN-5⁹⁹, 2012 untuk Filipina, 2015 hingga 2018 untuk CLMV.
- d. Meningkatkan transparansi untuk menghapuskan hambatan non-tarif.
- e. Membuat atau memiliki peraturan perundang-undangan yang konsisten dengan komitmen terhadap pembentukan AEC.

Dalam rangka untuk mengklasifikasikan permasalahan-permasalahan yang terkait dengan non-tarif measures, maka ASEAN

⁹⁹ ASEAN-5 terdiri dari: ASEAN-6 dikurangi dengan Filipina.

membuat suatu database yang disebut dengan *Non-tariff Measures (NTM) database*. NTM Database ini dibuat pada setiap lini produk di tingkatan HS 8 Digit yang didasarkan pada *UNCTAD Coding Scheme for Trade Control Measures*¹⁰⁰.

3. *Rules of Origin (Ketentuan Asal Barang)*

Ketentuan asal barang menjadi bagian yang teramat penting dalam perdagangan bebas, hal ini disebabkan oleh arus barang yang selalu berpindah dan mendapatkan tambahan nilai dalam sebuah proses produksi sehingga menjadi penting untuk menetapkan keaslian asal barangnya.

Ketentuan asal barang bermanfaat untuk implementasi kebijakan anti-dumping dan safeguard, statistik perdagangan, penerapan persyaratan labeling dan marking, dan pengadaan barang oleh pemerintah.

Dalam ATIGA ditetapkan mengenai *Rules of Origin* atau ketentuan asal barang dalam pasal 26 yang menyebutkan bahwa suatu barang yang diimpor dari Negara anggota lain harus diperlakukan sebagai barang yang berasal dari Negara anggota pengekspor jika telah memenuhi persyaratan asal barang sesuai kondisi dibawah ini:

- a. Barang yang diperoleh ataupun diproduksi secara keseluruhan di Negara pengekspor sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 27;
- b. Barang yang tidak diperoleh ataupun diproduksi secara keseluruhan di Negara pengekspor dengan ketentuan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 atau Pasal 30.

Untuk barang yang tidak diperoleh ataupun diproduksi secara keseluruhan di Negara pengekspor Pasal 28 ATIGA telah mengatur mengenai bagaimana cara menetapkan ketentuan asal barang dari Negara anggota pengekspor yaitu dengan memenuhi kriteria sebagai berikut:

¹⁰⁰ Sjamsul Arifin, dkk., 2009: 106.

1. Suatu barang harus dianggap berasal dari Negara anggota pengekspor yang telah melakukan pengolahan barang jika memenuhi ketentuan:

- a) Memiliki *Regional Value Content* (RVC) sebesar 40% yang dihitung dengan menggunakan rumus sebagaimana diatur di dalam Pasal 29 ATIGA, yaitu:

a.1. Metode Langsung

$$RVC = \frac{\text{ASEAN Material Cost} + \text{Direct Labour Cost} + \text{Direct Overhead Cost} + \text{Other Cost} + \text{Profit}}{\text{FOB Price}} \times 100 \%$$

a.2. Metode Tidak Langsung

$$RVC = \frac{\text{FOB Price} - \text{Value of Non-Originating Materials, Parts or Goods}}{\text{FOB Price}} \times 100 \%$$

- b) Jika suatu barang yang digunakan dalam proses produksi tersebut telah mengalami perubahan dalam klasifikasi tarif (*Change in tariff classification- CTC*) pada tingkat empat digit dari *Harmonized System* (HS). Perubahan klasifikasi tarif (CTC) dapat berupa: (1) *Change in Chapter*; (2) *Change in Tariff Heading*; (3) *Change in Tariff Sub-Heading*.

4. Trade Facilitation

Dalam rangka untuk mendukung kelancaran integrasi arus perdagangan barang maka haruslah dibuat prosedur yang transparan dan memiliki standar internasional. Selain itu juga fasilitas perdagangan harus ditujukan untuk mensederhanakan prosedur perdagangan sehingga tercapainya efisiensi biaya transaksi di kawasan ASEAN.

ATIGA telah menetapkan beberapa cakupan dalam Trade Facilitation yang harus segera diimplementasikan sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 46 yang menyebutkan:

“The ASEAN Trade Facilitation Work Programme referred to in Article 45 shall cover the areas of customs procedures, trade regulations and procedures, standards and conformance, sanitary and phytosanitary measures, ASEAN Single Window and other areas as identified by the AFTA Council”.

Trade Facilitation dilaksanakan dengan menerapkan prinsip-prinsip yang berlaku dalam perdagangan yaitu¹⁰¹:

- a. Transparansi
- b. Komunikasi dan konsultasi
- c. Penyederhanaan, kepraktisan, dan efisiensi (simplification, practicality, efficiency)
- d. Non-diskriminasi
- e. Konsistensi dan prediktabilitas
- f. Harmonisasi, standarisasi, dan pengakuan.
- g. Modernisasi dan penggunaan teknologi baru
- h. Hubungan dalam Proses (due process)
- i. Kerjasama.

5. *Customs Integration*

Pengintegrasian kepabeanan ditujukan untuk mempersingkat proses dan prosedur kepabeanan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan menekan biaya perdagangan. Di dalam ASEAN telah memiliki rencana strategis (*strategic plan*) 2005-2010 untuk pembangunan kepabeanan yang bertujuan untuk¹⁰²: (i) mengintegrasikan struktur kepabeanan; (ii) modernisasi klasifikasi tarif dan penentuan asal barang serta membentuk

¹⁰¹ Article 47 ASEAN Trade in Goods Agreement: Principles of Trade Facilitation.

¹⁰² ASEAN Economic Community Blueprint (diunduh dari <http://www.aseansec.org/5187-10.pdf> tanggal 12 Oktober 2011)

ASEAN e-customs; (iii) prosedur *custom clearance* yang lebih baik; dan (iv) memperkuat pengembangan sumber daya manusia.

Untuk mencapai tujuan dalam strategic plan 2005-2010 tersebut diatas, maka *AEC Blueprint* telah menetapkan langkah-langkah dalam pencapaiannya yaitu sebagai berikut:

- a. Modernisasi teknik kepabeanan dengan membuat prosedur kepabeanan yang harmonis dan sederhana yang didasarkan pada dokumen ASEAN Cargo Clearance dan ASEAN Custom Declaration tahun 2007;
- b. Membentuk sistem transit ASEAN untuk memfasilitasi pergerakan barang;
- c. Membentuk sistem kepabeanan ASEAN yang berkaitan dengan kepabeanan khusus seperti *Temporary admission*, *outward processing*, dan *inward processing* dengan tujuan memfasilitasi proses integrasi produksi dan rantai pasokan (*supply chain*);
- d. Mengadopsi standar internasional untuk mewujudkan sistem klasifikasi tarif yang seragam, sinkronisasi sistem penilaian kepabeanan (*custom valuation*), dan hamonisasi sistem penentuan asal barang dan sistem pertukaran informasi;
- e. Mengimplementasikan *ASEAN e-customs*.

6. *ASEAN Single Window*

ASEAN Single Window dibuat untuk kegiatan ekspor-impor sebagai konsekuensi dari dilakukannya *custom integration*, yang kemudian mengharuskan seluruh Negara anggota memiliki database dan informasi yang sama sehingga data dan informasi di masing-masing Negara anggota akurat. Salah satu faktor yang memperkuat integrasi ekonomi adalah tingkat teknologi yang mampu menyatukan data melalui komunikasi online yang dapat diakses dari seluruh penjuru ASEAN. *ASEAN Single Window* (ASW) menjadi suatu keharusan bagi pelaksanaan pasar tunggal & basis produksi ASEAN.

ASW mendorong masing-masing Negara anggota untuk lebih dulu memiliki *National Single Window* (NSW). Dengan adanya NSW maka akan mengintegrasikan informasi berkaitan dengan proses penanganan dokumen kepabeanan dan pengeluaran barang, yang menjamin keamanan data dan informasi serta memadukan alur dan proses informasi antar sistem internal secara otomatis yang meliputi sistem kepabeanan, perijinan, kepelabuhanan/kebandarudaraan, dan sistem lain yang terkait dengan proses penanganan dokumen kepabeanan dan pengeluaran barang, sehingga melalui sistem ini maka penyelesaian prosedur ekspor-impor dan kepabeanan dapat dilakukan secara tunggal¹⁰³.

AEC Blueprint menetapkan jangka waktu bagi masing-masing Negara untuk segera dapat mengoperasikan NSW tahun 2008 bagi ASEAN-6 dan tahun 2012 untuk CLMV, serta dalam mengoperasikan ASW menggunakan standarisasi elemen data yang berdasarkan *World Customs Organizations (WCO) Data Model*, *WCO Data Set*, dan *United Nations Trade Data Elements Directory* (UNTDDED) serta serta percepatan pengenalan informasi, komunikasi dan teknologi (*Information, Communication, and Technology-ICT*).

7. ***Standards and Technical Barriers to Trade (TBT)***

Standards and TBT bertujuan untuk memiliki standarisasi yang sama diantara Negara-negara anggota ASEAN sehingga adanya jaminan, akreditasi, dan pengukuran terhadap kualitas barang secara pasti. Standarisasi, peraturan teknis, dan prosedur penilaian dapat terlaksana dengan harmonis melalui implementasi dari *ASEAN Policy Guideline on Standards and Conformance*.

Langkah-langkah yang telah disusun *AEC Blueprint* untuk mencapai standarisasi yang harmonis adalah sebagai berikut:

¹⁰³ Departemen Perdagangan Dalam Negeri, "*Menuju ASEAN Economic Community 2015*", 2010: 26

- a. Harmonisasi standar, peraturan teknis, dan prosedur penilaian dilakukan dengan penyelarasan dengan praktek-praktek internasional yang berlaku saat ini;
- b. Mengembangkan dan menerapkan *Mutual Recognition Agreement* (MRA) untuk sektor-sektor khusus sebagaimana dalam *The ASEAN Framework Agreement on Mutual Recognition Arrangements*;
- c. Meningkatkan infrastruktur teknis dan kompetensi dari laboratorium pengujian, kalibrasi, inspeksi, sertifikasi, dan akreditasi berdasarkan penerimaan secara regional atau internasional.
- d. Mempromosikan transparansi dalam pengembangan dan penerapan standarisasi, peraturan teknis, dan prosedur penilaian sesuai dengan persyaratan World Trade Organization (WTO) dalam *Agreement on Technical Barriers to Trade* dan *The ASEAN Policy Guideline on Standards and Conformance*.
- e. Memperkuat sistem pengawasan *post market* untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan harmonisasi peraturan teknis.
- f. Mengembangkan program peningkatan kapasitas (*capacity building*) untuk memastikan kelancaran pelaksanaan rencana program.

Di dalam pelaksanaan perdagangan barang dibawah ATIGA, Negara anggota diperbolehkan melakukan *trade remedies*, seperti *anti-dumping*, *safeguard*, dan *countervailing measures*. Namun, jika dalam kedepannya terdapat sengketa dalam perdagangan, maka di dalam AEC Blueprint skema penyelesaian sengketa yang dapat digunakan adalah menggunakan mekanisme yang terdapat di dalam *The Protocol on Enhanced Disputes Settlement Mechanism*.

BAB 3

PELAKSANAAN SEKTOR PANGAN DALAM PASAR TUNGGAL & BASIS PRODUKSI ASEAN

3.1. Liberalisasi Pertanian & Dampaknya Terhadap Indonesia

Krisis pangan telah melanda seluruh dunia. Hal ini diakibatkan oleh meningkatnya harga pangan yang pada akhirnya menimbulkan masalah kelaparan yang ekstrem khususnya di negara berkembang yang angka kemiskinannya cukup tinggi. Berdasarkan data dari *climate justice* menyebutkan bahwa negara-negara berkembang yang terkena dampak krisis pangan adalah 21 negara di kawasan Afrika, 9 negara di kawasan Asia, 4 negara di kawasan Amerika Latin, dan 2 negara di Eropa yaitu Moldova dan Rusia¹⁰⁴.

Ada 2 hal utama yang mempengaruhi meningkatnya harga pangan, yaitu *pertama*, terjadinya penurunan produksi akibat dari perubahan iklim; *kedua*, terjadinya liberalisasi di sektor pertanian khususnya komoditas pangan. Saat ini produk-produk pertanian, khususnya pangan, telah menjadi komoditas ekspor-impor dalam perdagangan di dunia. Pentingnya pangan bagi kehidupan manusia di dunia telah menjadikannya pasar yang sangat strategis sehingga mendorong industri untuk mengambil alih pemenuhan kebutuhan pangan dunia demi keuntungan besar yang akan diraihinya.

Liberalisasi pertanian dalam sejarahnya diawali dari terjadinya Revolusi Hijau (*Green Revolution*) yang mengubah pertanian menjadi sebuah industri dimana pertanian bukan lagi ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat lokal melainkan pertanian telah menjadi sebuah komoditas perdagangan. Hal ini akibat dari sebuah temuan dari Dr. Norman Borlaug yang melakukan penelitian atas biaya dari *Rockefeller Foundation* pada tahun 1945

¹⁰⁴ Climate Justice, “Perubahan Iklim dan Krisis Pangan”, di unduh dari <http://www.csoforum.net/multimedia/bahan-bacaan/427-perubahan-iklim-dan-ancaman-krisis-pangan-.html> pada tanggal 2 Mei 2012.

yang kemudian temuannya ini digunakan untuk mengembangkan produksi gandum di Mexico¹⁰⁵.

Ada 2 (dua) hal utama yang dikembangkan dalam Revolusi Hijau, yaitu (1) penciptaan genetika benih yang dapat menghasilkan panen tiga kali lebih banyak; (2) penciptaan dan penggunaan bahan-bahan kimia (pestisida dan pupuk) untuk menghilangkan berbagai penyakit dan hama dalam memproduksi.¹⁰⁶

Dari Revolusi Hijau kemudian berkembanglah industri agribisnis yang kemudian dikuasai oleh beberapa perusahaan *Multinational Corporation* (MNC) mulai dari *on farm* sampai *off farm*. Perusahaan MNC tersebut seperti Monsanto (USA), Bayer (Jerman), Sygenta (Swiss), dan Dupont (USA) yang memproduksi bahan-bahan kimia pertanian dan benih. Namun, industri pertanian tidak hanya sebatas pada memproduksi tetapi masuk juga pada perdagangan produk pertanian itu sendiri, seperti beras, gandum, gula, dan sebagainya.

Pasar agribisnis yang cukup besar dan memberikan keuntungan yang berlipat-lipat pada akhirnya mengantarkannya pada kepentingan untuk semakin memperluas pasar dengan menghilangkan berbagai hambatan dalam perdagangan. Untuk itu, industri agribisnis telah mendapatkan kesempatan besar ketika *Agreement on Agriculture* (AoA) bersama-sama dengan hasil putaran Uruguay yaitu *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) telah disepakati untuk segera diberlakukan terkait dengan pembentukan *World Trade Organization* (WTO) pada tahun 1995. Indonesia sendiri telah meratifikasi perjanjian Pembentukan WTO melalui Undang-undang No.7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement on Establishing The World Trade Organization* yang artinya Indonesia telah terikat dengan seluruh komitmen yang ditetapkan dalam WTO.

Dengan disahkannya AoA maka sektor pertanian telah masuk dalam ruang perdagangan bebas atau liberalisasi. Liberalisasi pertanian yang diatur di dalam AoA telah memberikan beberapa dampak yang sangat merugikan pertanian Indonesia. Bentuk liberalisasi pertanian yang diatur dalam AoA adalah: (1)

¹⁰⁵ Tony Steller, "*The Green Revolution: Comments from the Creator and Some Interesting Facts*", dalam Penn State Hazleton Students Investigate the Quiet Revolution of the Sixties, The Pennsylvania State University, 2006: hal.7

¹⁰⁶ Robert Colaneri, "*The Not So Green Revolution*", dalam Penn State Hazleton Students Investigate the Quiet Revolution of the Sixties, The Pennsylvania State University, 2006: hal.5

Market Acces (perluasan pasar); (2) *Domestic Support* (dukungan subsidi domestik); dan (3) *Export Competition* (subsidi ekspor).¹⁰⁷

Market Acces diatur di dalam Pasal 4 AoA yang pada intinya mewajibkan negara anggota WTO untuk melakukan pengurangan tarif terhadap seluruh produk pertanian kecuali mengenai hal-hal yang diatur di dalam Pasal 5 AoA mengenai *Special Safeguard Provisions* dan Annex 5 AoA mengenai *Special Treatment With Respect to Paragraph 2 of Article 4*.¹⁰⁸ Pengecualian tersebut dalam Pasal 7 Bagian B Annex 5 AoA berlaku untuk produk pertanian utama yang menjadi bahan pokok utama dalam makanan tradisional dari anggota negara berkembang, misalnya untuk Indonesia adalah beras.

Domestic Support diatur di dalam Pasal 6 AoA mengenai *Domestic Support Commitments*, yang pada intinya adalah pemerintah negara anggota tidak boleh memberikan bantuan ataupun subsidi secara langsung yang dapat memberikan dampak distorsi terhadap harga pasar ataupun produksi¹⁰⁹. Ada 2 persyaratan pokok dalam pengecualian pemberian bantuan atau subsidi dalam Annex 2 AoA yaitu, (i) bantuan melalui program-program pemberdayaan publik dari pemerintah; (ii) bantuan tersebut bukanlah bantuan yang memberikan dukungan harga langsung kepada produsen¹¹⁰.

Subsidi Ekspor (*Export Support*) diatur di dalam Pasal 9 AoA, yang pada intinya adalah pemerintah negara anggota tidak boleh memberikan bantuan atau subsidi yang terkait dengan kegiatan-kegiatan ekspor produk pertanian kepada suatu industri, produsen produk pertanian, koperasi, atau asosiasi produsen¹¹¹. Namun, bagi Indonesia subsidi ekspor sangat minim dilakukan oleh pemerintah karena tidak adanya kemampuan keuangan negara dan selain itu karena

¹⁰⁷ Bonnie Setiawan, “*Globalisasi Pertanian: Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani*”, 2003, hal: 73.

¹⁰⁸ Agreement on Agriculture: *Article 4 Market Access*, WTO The Legal Text: The Result of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Cambridge University, hal: 36.

¹⁰⁹ Agreement on Agriculture: *Article 6 Domestic Support Commitments*, WTO The Legal Text: The Result of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Cambridge University, hal: 39.

¹¹⁰ Agreement on Agriculture: “*Annex 2 Domestic Support: The Basis for Exemption From The Reduction Commitments*”, WTO The Legal Text: The Result of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Cambridge University, hal: 48.

¹¹¹ Agreement on Agriculture: “*Article 9: Export Subsidy Commitments*”, WTO The Legal Text: The Result of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Cambridge University, hal:40.

pemerintah selama ini hanya memberikan kemudahan-kemudahan izin untuk ekspor seperti pengurusan kredit ekspor¹¹².

Dengan terjadinya liberalisasi pertanian, baik akibat *green revolution* yang menimbulkan industri agribisnis maupun melalui WTO dalam AoA dengan dilakukannya perdagangan bebas yang menghilangkan berbagai hambatan perdagangan, semuanya itu pada akhirnya hanya melepaskan produk pertanian pada mekanisme pasar dimana pemenuhan kebutuhan pangan dari produk pertanian ditentukan oleh faktor *supply and demand*.

Mekanisme pasar yang berlaku dalam perdagangan produk pertanian tidak lagi bisa dikontrol oleh sebuah negara. Harga ditentukan oleh pasar yang dimainkan oleh para spekulan, importir, dan industri. Apalagi produk pertanian telah menjadi produk komoditas berjangka yang harganya dapat dipermainkan kapan saja. Yang diuntungkan dari liberalisasi pertanian ini adalah para eksportir-importir, industri pertanian, dan spekulan. Petani kecil dan tradisional yang mayoritas terdapat di Indonesia hanya menggigit jari dan bersiap menghadapi kemiskinan dan kebangkrutan akibat liberalisasi.

Dalam sebuah teori perdagangan bebas yang hendak menghilangkan distorsi pasar ternyata telah menimbulkan kesenjangan antara penawaran dan permintaan (*supply and demand*) dimana tidak pernah akan ditemukan adanya keseimbangan antara *supply and demand*¹¹³. Di sektor pangan sendiri, *supply* tidak pernah bisa memenuhi *demand* sehingga harga pangan tidak stabil. Apalagi faktor cuaca dan alam sangat penting bagi produk pertanian sehingga sering memberikan ketidakpastian terhadap ketersediaan produk pangan.

Dengan dihilangkannya peran negara dalam memberikan bantuan dan dukungan terhadap pertanian maka memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap pembangunan pertanian di sebuah negara. Di Indonesia sendiri AoA telah memberikan dampak yang sangat besar terhadap pembangunan pertanian, khususnya terhadap petani kecil dan tradisional. Ada beberapa hal yang menjadi

¹¹² Bonnie Setiawan, “*Globalisasi Pertanian: Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani*”, 2003, hal: 86.

¹¹³ Makalah Bappenas, “*Krisis Pangan Dunia Yang Berimplikasi Bagi Kebijakan Beras Dunia*”, 2008, hal:2. (diunduh dari www.bappenas.go.id pada tanggal 2 Mei 2012).

dampak dari dilakukannya liberalisasi pertanian di Indonesia, yaitu sebagai berikut¹¹⁴:

- a. Dengan dihilangkannya subsidi bagi petani oleh pemerintah (subsidi pupuk, benih, obat-obatan hama) maka menyebabkan menurunkan produktivitas pertanian yang diakibatkan oleh biaya produksi yang menjadi sangat tinggi. Belum lagi faktor cuaca dan alam yang dapat menimbulkan resiko kegagalan panen terhadap produk pertanian.
- b. Perluasan akses pasar yang dilakukan dengan pengurangan tarif impor produk pertanian maka semakin menyebabkan Indonesia dibanjiri dengan produk-produk pertanian impor sehingga berdampak pada petani kecil yang tidak mampu bersaing dengan produk impor yang harganya lebih murah.
- c. Dilemahkannya peran Badan Urusan Logistik (BULOG) sebagai badan penyangga untuk stabilisator harga bahan pokok, khususnya beras. BULOG juga berperan sebagai importir-eksportir dan juga berlaku sebagai distributor di Indonesia. Namun, melalui Keppres No.29 Tahun 2000 kewenangan BULOG dipangkas menjadi tidak lebih serupa dengan tengkulak terlebih lagi support dana pemerintah kepada BULOG juga dihentikan. Peran BULOG yang penting sebagai penstabil harga pangan nasional dan stok pangan nasional tidak lagi terpenuhi, hal ini dikarenakan liberalisasi pertanian mendeaulat peran swasta yang lebih besar dalam hal ekspor-impor yaitu dengan estimasi sebesar 80% dengan harga yang tidak lagi bisa distabilkan oleh BULOG melainkan ditentukan oleh kartel pengusaha importir di Indonesia.

Beras merupakan bahan pangan pokok masyarakat Indonesia. Untuk itu beras dapat menjadi satu penggambaran yang utuh mengenai liberalisasi pertanian karena sangat berdampak pada pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat Indonesia. Untuk itu dalam penelitian ini sektor pangan yang terkait dengan materi penelitian akan difokuskan pada pembahasan mengenai produk beras.

¹¹⁴ Bonnie Setiawan, 2003, hal: 85-88.

Beras merupakan makanan pokok dari 34 negara di dunia. Beras juga merupakan makanan yang memiliki kemudahan dalam penanamannya dan mampu dilakukan penanamannya berkali-kali dalam setahun yang akhirnya mampu menghasilkan produk dalam jumlah besar serta dapat memenuhi kebutuhan pangan bagi populasi dalam jumlah yang sangat besar di seluruh dunia.

Tidak seluruh negara di dunia memproduksi beras. Hanya sedikit negara-negara yang mampu memproduksi beras dalam jumlah yang cukup tinggi. Mayoritas produsen beras merupakan negara-negara yang ada di Asia kecuali Brazil. Berikut merupakan 10 negara yang memiliki posisi tertinggi dalam memproduksi beras di dunia, yaitu secara berurutan adalah China, India, Indonesia, Bangladesh, Vietnam, Thailand, Myanmar, Philipines, Brazil, dan Jepang. Pada tahun 2005 China dan India merupakan dua negara yang mampu memproduksi setengah dari seluruh produksi di dunia yaitu China sebesar 124.258 Juta Ton dengan *share* produksi dunia sebesar 30,1%, dan India sebesar 90.698 Juta Ton dengan *share* produksi dunia sebesar 21,9%¹¹⁵. Pada tahun 2009 data dari *United State Department of Agriculture (USDA)* menyebutkan bahwa produksi beras China dan India mengalami peningkatan menjadi 130.900 Juta Ton (China) dan 97.500 Juta Ton (India)¹¹⁶.

Indonesia sendiri dalam peringkat produsen beras dunia menempati urutan ke 3 (tiga) dimana pada tahun 2005 menghasilkan produksi sebesar 35.423 Juta Ton dengan *share* produksi dunia sebesar 8,6%¹¹⁷ dan pada tahun 2009 USDA menyebutkan terjadi peningkatan terhadap hasil produksi beras Indonesia menjadi sebesar 36.250 Juta Ton¹¹⁸.

Salah satu peristiwa penting yang perlu diperhatikan dalam sektor beras terkait dampaknya dari liberalisasi pertanian adalah ketika terjadinya krisis beras yang diikuti dengan lonjakan harga beras dunia pada tahun 2008. Indonesia sendiri mengalami 2 (dua) kali krisis beras yaitu pada tahun 1998 ketika terjadi krisis ekonomi yang kemudian berdampak pada meningkatnya harga beras

¹¹⁵ Shigetomi Shinichi, et.al., “*The World Food Crisis and The Strategies of Asian Rice Exporters*”, IDE-Jetro, 2011, Hal:8.

¹¹⁶ *Statistik Keragaan Pertanian Dunia*, Dirjen PPHP Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2009 (Diunduh di <http://pphp.deptan.go.id/> pada tanggal 3 Mei 2012).

¹¹⁷ Shigetomi Shinichi, et.al., Op.cit, Hal:8

¹¹⁸ *Statistik Keragaan Pertanian Dunia*, Op.cit. (Diunduh di <http://pphp.deptan.go.id/> pada tanggal 3 Mei 2012).

sehingga akhirnya *International Monetary Fund* (IMF) memberikan bantuan dana kepada pemerintah Indonesia dengan mensyaratkan agar pemerintah segera menghapuskan peran dominan dari Bulog dan membuka pasar impor beras akibat dari desakan pasar pangan internasional yang menginginkan komitmen terhadap pelaksanaan AoA dari WTO berjalan dengan konsisten¹¹⁹, dan kemudian pada tahun 2008 akibat terkena dampak dari krisis beras dunia.

Namun, krisis beras yang paling dasyat adalah ketika terjadi pada tahun 2008 dimana seluruh dunia menierakkan krisis pangan yang akhirnya mendorong untuk dilakukannya pertemuan-pertemuan internasional untuk membahas mengenai kelangkaan bahan pangan khususnya beras seperti *G-8 Summit* di Jepang dan *World Food Summit-FAO* di Roma.

Krisis pangan tahun 2008 ditandai dengan terjadinya lonjakan harga pangan, khususnya beras, yang amat tinggi dan kemudian diikuti dengan menurunnya persediaan beras dunia karena pembelian besar-besaran oleh importir dan eksportir akibat dilakukannya larangan ekspor beras oleh negara eksportir untuk memenuhi ketersediaan cadangan domestik¹²⁰. Inilah salah satu bukti bahwa *supply and demand* dalam mekanisme pasar tidak menemui keseimbangan yang pada akhirnya akan selalu mendorong pada kebutuhan untuk menaikkan harga dibandingkan untuk menstabilkan harga.

Penurunan persediaan beras di dunia disebabkan oleh beberapa faktor yang sangat mempengaruhinya, seperti (1) adanya penurunan produksi akibat cuaca buruk atau bencana alam; (2) berkurangnya area lahan tanam akibat terjadinya pergeseran tren penanaman yang favorit ke tanaman biofuel atas permintaan investor¹²¹; (3) pembatasan ekspor untuk memenuhi persediaan domestik masing-masing negara produsen¹²²; dan (4) kenaikan harga bahan bakar minyak dunia yang mengakibatkan pada kepanikan pasar.

Namun, dibalik seluruh pengaruh penting diatas, ada satu hal yang sangat berkontribusi besar dalam memberikan pengaruh terhadap krisis beras tahun 2008

¹¹⁹ Peter Warr, "Food Policy and Poverty in Indonesia: a General equilibrium analysis", *The Australia Journal of Agricultural and Resource Economic*, 2005, Hal:430-431.

¹²⁰ Shigetomi Shinichi, et.al., 2011, Hal:3.

¹²¹ IEA Document, "Energy Technology Essentials: "Biofuel Production", tahun 2007.

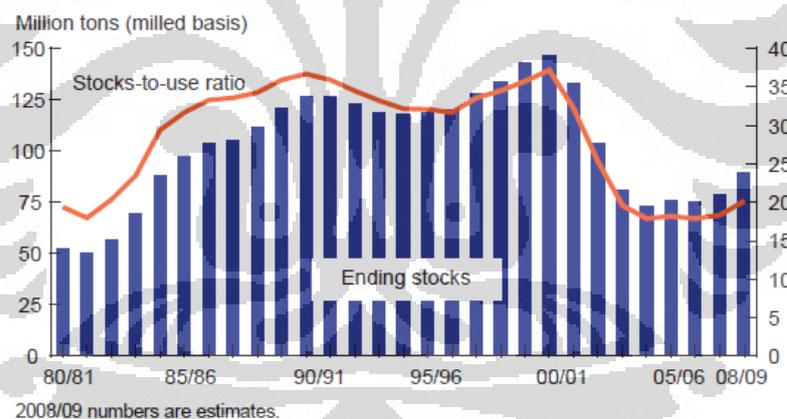
¹²² Dwi Astuti, 2011, Hal: 54.

di dunia, yaitu adanya kepanikan pasar terhadap ketersediaan produk¹²³ walaupun pada kenyataannya persediaan produksi beras dunia masih mampu memenuhi kebutuhan dunia. Laporan USDA menyatakan bahwa kenaikan harga beras di tahun 2008 bukanlah disebabkan oleh kondisi panen yang buruk, peningkatan permintaan yang tinggi, ataupun persediaan dunia yang sangat ketat, melainkan dipengaruhi oleh adanya: (1) kepanikan pembelian dari importir beras, (2) penurunan nilai dollar yang tajam disepanjang akhir 2007 dan awal 2008, dan (3) adanya pergeseran dana ke bentuk komoditas pada pasar saham¹²⁴.

Laporan USDA juga menunjukkan bahwa persediaan beras dunia masih dalam kondisi yang cukup baik dan dengan prediksi adanya peningkatan yang positif diatas jumlah permintaan. Berikut gambar grafik yang menunjukkan laporan USDA tersebut:

Gambar Grafik 3.1.

Stok Beras Akhir (Ending Stock) Global Yang Diproyeksikan meningkat 10% Pada Tahun 2008/09



Sumber: USDA, *Foreign Agricultural Service, Production, Supply, and Distribution database*, www.fas.usda.gov/psdonline/psdhome.aspx/.

Dari situasi krisis beras tahun 2008 maka di dapat suatu fakta bahwa ketika sektor pangan, khususnya beras, dilepas pada suatu mekanisme pasar (liberalisasi) maka *supply and demand* serta harga akan menjadi tidak stabil akibat dari spekulasi yang dilakukan oleh para spekulan, importir, dan eksportir.

¹²³ John Berthelsen, "The Anatomy of The Rice Crisis", *Global Asia* Vol.3 No.2 Summer 2008, Hal:26.

¹²⁴ Nathan Childs dan James Kiawu, "Factors Behind The Rise in Global Rice Prices in 2008", *USDA Report Document* 2009, Hal: 4.

Penentuan supply and demand bukan ditentukan atas suatu kebutuhan akan pemenuhan persediaan melainkan untuk memenuhi stok cadangan importir dan eksportir guna memenuhi perdagangan dunia. Harga pangan juga tidak diusahakan untuk stabil dalam memenuhi keseimbangan *supply and demand* melainkan menjadi kepentingan para spekulasi, importir, dan eksportir menjual pada harga yang tinggi sehingga mereka bisa mendapatkan keuntungan yang tinggi dari selisih harga yang didapat dalam perdagangan.

Dampak yang ditimbulkan dari liberalisasi pasar beras diatas adalah terjadinya lonjakan harga beras ditingkat domestik yang juga akan menguntungkan importir dan eksportir lokal. Terlebih Indonesia saat ini telah menjadi net-importir yang pada tahun 2009 Indonesia menjadi pengimpor beras dunia dengan nilai sebesar 800.000 Ton.

Dengan liberalisasi beras di Indonesia yang kemudian membuka pasar impor beras dengan tarif yang murah akibat komitmen yang telah diikatkan di WTO maka pasar beras Indonesia akan semakin menjadi sektor yang akan memberikan dampak buruk bagi pemenuhan beras untuk konsumsi pokok masyarakat dan berdampak pada meningkatnya angka kemiskinan akibat dari kalah bersaingnya produksi beras petani kecil Indonesia dengan produk-produk beras impor yang memiliki kualitas baik dan harga yang lebih murah.

3.2. Kebijakan Sektor Pangan (Beras) Dalam Komitmen Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN

Sektor pangan di ASEAN sangat menjadi isu yang sensitif. Hal ini didasari atas kondisi bahwa mayoritas negara-negara anggota ASEAN merupakan negara yang agraris. Keragaman produk pertanian dan pangan cukup besar dan banyak di ASEAN. Untuk produk beras, 5 (lima) negara anggota ASEAN merupakan negara penghasil terbesar dunia yang secara berurutan adalah Indonesia, Vietnam, Thailand, Filipina, dan Myanmar.

Sektor pangan dan pertanian telah menjadi salah satu program utama dalam pengintegrasian di dalam Komunitas Ekonomi ASEAN yang dilakukan dengan cara mengurangi atau menghapus tarif (*tariff measures*). Dalam AEC

Blueprint disebutkan bahwa pelaksanaan Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN yang telah dibuat pengaturannya di dalam ATIGA melalui CEPT yang juga dilakukan terhadap dua komponen penting dalam sektor pangan di ASEAN yaitu *The Priority Integration Sectors* dan *Food, Agriculture, and Forestry*, yaitu sebagai berikut:

1. *The Priority Integration Sectors (PIS)*

The Priority Integration Sectors (PIS) dalam hal ini merupakan sektor-sektor yang sangat strategis dalam perekonomian seluruh negara anggota ASEAN yang amat penting untuk diintegrasikan secara prioritas. PIS diatur tersendiri di dalam satu *framework agreement* yaitu *The ASEAN Framework Agreement For The Integration of Priority Sectors*.

Sektor yang termasuk dalam PIS terdiri dari sektor-sektor sebagai berikut¹²⁵:

- a. *Agro based products*
- b. *Air Travel*
- c. *Automotives*
- d. *e-ASEAN*
- e. *Electronics*
- f. *Fisheries*
- g. *Healthcare*
- h. *Rubber-based products*
- i. *Textile and apparels*
- j. *Tourism*
- k. *Wood based products*
- l. *Logistics*¹²⁶

Untuk sektor pangan, khususnya beras, masuk pada kategori sektor *Agro-based products*. Di dalam Pasal 21 *PIS Framework* diatur mengenai langkah-

¹²⁵ Article 2 Paragraph 1.a. The ASEAN Framework Agreement For The Integration of Priority Sectors.

¹²⁶ Annex XII The ASEAN Framework Agreement for The Integration of Priority Sectors. (Untuk sektor ini ditambahkan pada tahun 2006)

langkah pengintegrasian yang harus dilakukan oleh seluruh negara anggota ASEAN yang telah dituangkan di dalam *ASEAN Sectoral Integration Protocol for Agro-Based Products* sebagai salah satu *annex* dalam PIS Framework. Langkah-langkah pengintegrasian *agro-based products* disusun dalam *Appendix 1 Protocol* mengenai *roadmap for Integration of Agro-Based Products Sector* yang berisi mengenai:

a. Tujuan Pengintegrasian:

- i. Memperlancar integrasi kawasan melalui liberalisasi dan tindakan fasilitasi dalam perdagangan barang, jasa, dan investasi;
- ii. Meningkatkan peran sektor swasta.

b. Langkah-langkah:

Dalam rangka meningkatkan perdagangan dan investasi intra-ASEAN dilakukan hal-hal sebagai berikut:

- i. *Tariff Elimination*
- ii. *Non-Tariff Measures (NTMs)*
- iii. *Custom Cooperation*
- iv. *Effective Implementation of CEPT Scheme*
- v. *Improvement of Rules of Origin*
- vi. *Standards and Conformance*
- vii. *Future investment*
- viii. *Improvement of Logistics Services*

Seluruh langkah-langkah yang harus dilakukan sebagaimana yang disebutkan dalam *Appendix 1* diatas penerapannya mengikuti aturan main yang diatur di dalam ATIGA. Untuk *tariff elimination*, ATIGA telah mengatur secara khusus mengenai pengurangan tarif untuk sektor-sektor yang masuk dalam PIS Framework. Pasal 19 tentang *Reduction or Elimination of Import Duties* ayat 1 huruf a angka (i) menyebutkan bahwa Bea impor untuk seluruh produk yang masuk dalam PIS adalah 0% kecuali untuk produk-produk yang masuk dalam *negative list* dalam *the ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors* dan seluruh perubahannya.

PIS Framework telah mengatur mengenai beberapa produk yang masuk dalam negative list sesuai dengan sektor-sektornya sebagaimana yang dituangkan dalam *PIS Framework Annexes*. Untuk *Agro-based Products* yang diatur dalam *Annex 1 PIS Framework*, produk-produk yang masuk dalam *negative list* adalah seluruh produk yang disebutkan di dalam Appendix II dari *ASEAN Sectoral Integration Protocol for Agro-Based Products*.

Untuk Indonesia seluruh agro based products yang masuk dalam kategori *negative list* dalam *Agro-based Products protocol* adalah sebagai berikut:

Tabel 3.1.
Indonesia Negative List of Agro-based Products

NO	AHTN	DESCRIPTION
1	1005.10.00	- Seed
2	1005.90.10	- - Popcorn
3	1005.90.90	- - Other
4	1102.20.00	- Maize (corn) Flour
5	1201.00.10	- Suitable for sowing
6	1201.00.90	- Other
7	1208.10.00	- Of soya beans
8	1209.90.00	- Other
9	1515.21.00	- - Crude Oil
10	1515.29.10	- - - Fraction of unrefined maize (corn) oil
11	1515.29.90	- - - Other
12	2008.11.10	- - - Roasted nuts
13	2008.11.20	- - - Peanut butter
14	2008.11.90	- - - Other

15	2008.19.10	- - - Cashew
16	2008.19.90	- - - Other

Sumber: Appendix II Negative List of ASEAN Member Countries for Agro-based Products Sector (ASEAN Sectoral Integration Protocol for Agro-Based Products-www.aseansec.org).

Untuk produk beras, selain pengaturannya dilakukan melalui *CEPT Agreement* berdasarkan kategori produk yang termasuk dalam IL, SL, dan HSL, namun produk beras juga diatur secara khusus dalam protokol tersendiri bersama dengan gula. Produk beras Indonesia dalam pengaturan *CEPT Agreement* masuk pada kategori HSL dimana dalam annex 1 dari *Protocol on the Special Arrangement for Sensitive and Highly Sensitive Products* disebutkan mengenai *List of Highly Sensitive products* yang juga menetapkan produk HSL milik Indonesia. Berikut tabel HSL Indonesia:

Tabel 3.2.

Indonesia Highly Sensitive List (HSL) Products

No.	HS Code	Description
1	1006.10.000	<i>Rice in the husk (paddy or rough)</i>
2	1006.20.000	<i>Husked (brown) rice</i>
3	1006.30.000	<i>Semi-milled of wholly milled rice, whether or not polished or glazed</i>
4	1006.40.000	<i>Broken rice</i>

Sumber: Annex 1, ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA)

Dalam protokol tentang *sensitive list products* dan *highly sensitive products* seluruh negara anggota ASEAN wajib berkomitmen untuk segera melakukan tahapan pengurangan tarif bagi produk HSL. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat 5 yang menyatakan:

“Member States shall phase in highly sensitive products to the CEPT Scheme beginning on 1 January 2001 but no later than 1 January 2005 and shall complete their phasing in by 1 January 2010”.

Dari pasal tersebut diatas, maka kewajiban negara anggota yang memiliki produk HSL paling tidak harus memulai tahap pengurangan tarif sejak 1 Januari 2001 dan tidak lebih dari 1 Januari 2005 dan harus segera menyelesaikan tahap pengurangannya pada 1 Januari 2010. Namun, terkait dengan perubahan dalam jadwal skema pengurangan tarif CEPT Agreement ke dalam ATIGA, maka jadwal akhir tahap pengurangan tarif untuk produk HSL adalah 1 Januari 2010 untuk ASEAN-6, mengingat bahwa negara anggota yang memiliki produk HSL hanya Indonesia, Malaysia, dan Filipina.

Pengurangan tarif untuk produk HSL juga memiliki kekhususan dari pada produk yang masuk dalam kategori *inclusion list* dan *sensitive list*. Dalam pasal 3 ayat 4 Protokol tentang SL dan HSL disebutkan bahwa negara anggota memiliki fleksibilitas untuk dapat menentukan tarif akhir dari produk HSL sebagaimana yang dijelaskan lebih lanjut di dalam Annex 3 protokol tersebut yang menyebutkan dalam angka 3:

*“The ending tariff rates for highly sensitive products shall be: **Indonesia: 20%**, **Malaysia: 20%**, dan **Filipina: to be determine within the CEPT Framework.**”*

Sebagaimana jadwal dalam HSL tersebut diatas, maka sejalan dengan itu jadwal komitmen Indonesia di dalam ATIGA juga telah berjalan sesuai dengan target waktu yang telah ditentukan. Hal ini dapat dilihat dari Annex 2 ATIGA mengenai *Tariffs Under The ASEAN Trade In Goods Agreement (ATIGA)* milik Indonesia yang digambarkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 3.3.

Jadwal Komitmen Pengurangan Tarif Produk HSL Indonesia

No.	AHTN 2007	Description	Schedule	Tarif (%)					
				2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	1006.10.000	<i>Rice in the husk (paddy or rough)</i>	Sch-E (Original HSL)	30	30	30	30	30	25
2	1006.20.000	<i>Husked (brown) rice</i>	Sch-E (Original HSL)	30	30	30	30	30	25

3	1006.30.000	<i>Semi-milled of wholly milled rice, whether or not polished of glazed</i>	Sch-E (Original HSL)	30	30	30	30	30	25
4	1006.40.000	<i>Broken rice</i>	Sch-E (Original HSL)	30	30	30	30	30	25

Sumber: ATIGA Agreement, Annex 2

Seiring dengan masuknya produk beras dalam agenda liberalisasi di ASEAN dalam mekanisme pasar tunggal dan basis produksi AEC, sebenarnya masing-masing negara anggota ASEAN telah menyadari akan dampak yang akan ditimbulkan dari liberalisasi produk beras. Beras adalah makanan pokok hampir diseluruh negara anggota ASEAN. Oleh karena itu beras merupakan komoditas yang amat sensitif di dalam perdagangan bebas di ASEAN.

Atas kondisi tersebut, maka untuk memenuhi *self-sufficiency* dan mengupayakan *food security* di masing-masing negara anggota ASEAN, dalam pelaksanaan jadwal komitmen dalam ATIGA seluruh negara anggota ASEAN dibolehkan untuk melakukan ‘*waiver*’ (melepaskan kewajibannya) terhadap komitmen yang telah dibuat dalam ATIGA terkait dengan produk beras dan gula. Hal ini diatur di dalam *Protocol to Provide Special Consideration For Sugar and Rice*. Dalam protokol tersebut Pasal 1 ayat 1 menyatakan mengenai kebolehan anggota ASEAN untuk melakukan ‘*waiver*’ terhadap kewajibannya dalam ATIGA, yaitu:

“The objective of this Protocol is to allow an ASEAN Member State to, under exceptional cases, request for waiver from the obligations imposed under the CEPT Agreement and its related Protocols, with regard to rice and sugar”.

Namun, ‘*waiver*’ terhadap produk beras dan gula hanya bisa dilakukan apabila berada dalam situasi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 6 *CEPT Agreement* (situasi darurat yang menimbulkan kerugian yang serius (*serious injury*) dan Pasal 7 Protocol tentang HSL dan SL mengenai *safeguard* (tindakan

pengamanan), dan Pasal 1 Protokol tentang *Temporary Exclusion List* (TEL) dimana penundaan terhadap pelaksanaan transfer produk TEL ke IL dikarenakan akan menimbulkan atau memiliki masalah yang nyata akibat dari hal-hal yang tidak berada dalam ruang lingkup Pasal 6 *CEPT Agreement*. Hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 1 ayat 2 Protokol tentang Beras dan Gula:

“The exceptional cases shall include situations beyond those under Article 6 (Emergency Measures) of the CEPT Agreement, Article VII(2) of the S/HS Products Protocol and the TEL Protocol”.

Atas situasi-situasi diatas, maka suatu negara anggota dapat mengajukan permohonya untuk ‘*waiver*’ terhadap pelaksanaan kewajibannya dalam produk beras dan gula kepada Dewan AFTA.

2. ***Food, Agriculture, and Forestry* (FAF)**

Dalam pembentukan AEC kerjasama di sektor *food, agriculture, and forestry* (FAF) untuk meningkatkan kompetisi di pasar internasional telah menjadi agenda prioritas ASEAN. Fokus dari FAF di dalam Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN adalah produk pertanian yang dapat diperdagangkan dimana salah satu prioritas utamanya adalah beras¹²⁷.

Dengan dijadikannya pangan sebagai komoditas dalam perdagangan internasional maka akan sangat terkait dengan ketersediaan pangan di pasar pangan internasional yang akhirnya berdampak pada harga pangan yang kemudian menimbulkan krisis pangan. Sebagaimana krisis pangan yang terjadi pada tahun 2008 yang telah menjadikan harga pangan sangat fluktuatif tergantung pada ketersediaan pangan di dalam pasar internasional, telah memberikan pengalaman berarti bagi negara-negara anggota ASEAN untuk segera membuat satu strategi agar dapat mempertahankan keamanan pangan (*food security*) regional dalam jangka panjang.

Untuk mempertahankan keamanan pangan regional kemudian ASEAN mengadopsi *The ASEAN Integrated Food Security* (AIFS) *Framework* dan *The*

¹²⁷ ASEAN Document Factsheet, “*Food, Agriculture, and Forestry*”, 2005. (diunduh dari <http://www.aseansec.org/Fact%20Sheet/AEC/AEC-05.pdf> pada tanggal 8 Mei 2012).

Strategic Plan of Action on ASEAN Food Security pada *ASEAN Summit* ke 14 tahun 2009 yang berisi mengenai program-program dan kegiatan penguatan ketahanan pangan regional dan membentuk cadangan terhadap ketahanan pangan regional dan mekanismenya.

Bagi Negara-negara di ASEAN, *food security* merupakan satu tindakan untuk mempertahankan stabilitas harga pangan¹²⁸. Pentingnya bagi ASEAN untuk melakukan *food security* khususnya mengenai beras dikarenakan beras merupakan bahan makanan pokok yang dikonsumsi oleh seluruh masyarakat di Negara-negara anggota ASEAN, khususnya oleh kalangan masyarakat miskin. Oleh karena itu, maka menjadi keharusan bagi para pemimpin negara ASEAN agar tetap mempertahankan harga beras untuk tetap stabil.

Ruang lingkup dari AIFS adalah terdiri dari 5 komoditas pangan yang menjadi prioritas dalam pelaksanaan AIFS adalah beras, kedelai, gula, singkong, dan jagung. Capaian dari AIFS sendiri adalah untuk memastikan *food security* dalam jangka panjang di kawasan ASEAN yang dicapai melalui peningkatan produksi pangan, mengurangi kehilangan atau kerusakan panen, mempromosikan pasar dan perdagangan yang kondusif, memastikan kestabilan pangan, mempromosikan ketersediaan dan aksesibilitas terhadap komoditas pertanian, dan menjalankan *regional food emergency relief arrangements*¹²⁹.

Pelaksanaan AIFS untuk mencapai tujuannya dilakukan dengan menyusun empat komponen penting yang kemudian diturunkan ke dalam *Strategic Plan of Action on Food Security* (SPA-FS). Gambaran mengenai empat komponen dalam AIFS beserta turunan dalam SPA-FS nya adalah sebagai berikut:

Tabel 3.4.

Komponen AIFS dan Strategi Rencana Aksi dari *Food Security* di ASEAN

Komponen	Strategi	Program	Aktivitas
Food Security and Emergency/Shortage Relief	Strengthen Food Security Arrangements	Strengthen national food security programmes	<ul style="list-style-type: none"> • Promote diversification of food sources and scale up communitybased food security initiatives. • Support capacity building to

¹²⁸ C.Peter Timmer, "*Food Security in Asia and The Changing Role of Rice*", The Asia Foundation, Occasional Paper No.4, 2010, Hal:1.

¹²⁹ ASEAN Integrated Food Security (AIFS) framework agreement: Goal and Objectives.

			<p>strengthen national food security programmes, including management of national food stockpiles, planning of potential land use for agriculture, and technical support for preparing national food balance sheet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promote exchange of information and experiences among ASEAN Member States through networking and regional consultations in formulation and implementation of national food security programmes/ activities. • Enhance food assistance programmes for the targeted vulnerable groups.
		Develop regional food security reserve initiatives and mechanisms	<ul style="list-style-type: none"> • Reinforce the ASEAN Food Security Reserve Board (AFSRB) and its secretariat in compilation, management and dissemination of statistics and information on food and food security as a basis for effective planning of food production and trade within the region. • Support the establishment of a long-term mechanism for ASEAN Plus Three emergency rice reserve. • Conduct study on the possibility of establishing an ASEAN Fund for Food Security.
Sustainable food trade development	Promote conducive food market and trade	Promote initiatives supporting sustainable food trade	<ul style="list-style-type: none"> • Full compliance and implementation of the ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA) provisions with respect to trade in food products. • Review and analyse international/ regional trade information, including prices, quantities traded, distribution and logistics
Integrated food security information system	Strengthen Integrated Food Security Information Systems to Effectively Forecast, Plan and Monitor Supplies and	Reinforce the ASEAN Food Security Information System (AFSIS) project towards a long-	<ul style="list-style-type: none"> • Conduct a food security assessment and identify underlying causes of food insecurity. • Collect and periodically update and share

	Utilization for Basic Food Commodities	term mechanism	<p>information on supply and demand/ utilization for main food commodities such as rice, corn, soybean, cassava and sugar, and maintain food security related baseline data for each Member State in a regional database.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Develop an early warning, monitoring and surveillance information system as a basis for sound development planning and policy decision to address food security, including sharp rise of food prices.
Agricultural Innovation	Promote Sustainable Food Production	<p>Improve agricultural infrastructure development to secure production system, minimize post-harvest losses, and reduce transaction cost.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promote the development of supply chain system in Member States through establishing demonstrated models and sharing knowledge. • Conduct feasibility study on development of potential land and irrigation in the Member States for food production. • Encourage initiatives/ supporting systems for greater access to agricultural inputs, particularly crops seeds, animal breeds, agro-chemicals and irrigation facilities for food production in potential areas of the region.
		<p>Efficient utilization of resource potential for agricultural development.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promote the optimisation of utilisation of land and other natural resources for food production. • Promote public and private sector partnership to promote efficient and sustainable food production, food consumption, post-harvest practices & loss reduction, marketing and trade. • Promote adoption and implementation of Good Agricultural Practices (GAP) in the ASEAN region.
		Promote	<ul style="list-style-type: none"> • Support initiatives to

		agricultural innovation including research and development on improving productivity and agricultural production.	<p>minimise postharvest losses of main food products.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promote research to improve agricultural productivity and production. • Promote alternative approaches and practices for sustainable food security. • Collaborate to implement IRRI's Rice Action Plan.
		Promote closer collaboration to accelerate transfer and adoption of new technologies.	<ul style="list-style-type: none"> • Promote the adoption of new technologies. • Promote collaborative research and technology transfer in agricultural products. • Strengthen regional networks of agricultural research and development. • Support initiatives to promote greater access to land and water resource, agricultural inputs and capital, particularly among small-scale farmers to support food production. • Strengthen development of agricultural cooperatives and farmers' organisations to enhance their resilience.
	Encourage Greater Investment in Food and Agro-based Industry to Enhance Food Security	Promote food and agro-based industry development.	<ul style="list-style-type: none"> • Encourage public investment in food and agro-based industry. • Strengthen capacity building for adoption of international standards for food safety and quality assurance and certification systems.
	Identify and Address Emerging Issues Related to Food Security	Address the development of bio-fuels with consideration on food security.	<ul style="list-style-type: none"> • Review status and trend of bio-fuels development in the region and potential impacts on food security. • Develop collaboration with other Sectoral Bodies, which handle the development of bio-fuels.
		Address impacts of climate change on food security.	<ul style="list-style-type: none"> • Conduct study to identify possible impacts of climate change on food security. • Identify measures to mitigate/ adapt to impacts of climate change on food security. • Develop collaboration with other Sectoral Bodies, which address impact

			mitigation and adaptation of climate change.
--	--	--	--

Sumber: AIFS & SPA-FS, Appendix 1 & 2, www.aseansec.org

Keterkaitan antara pasar tunggal & basis produksi di ASEAN dengan agenda *food security* melalui AIFS adalah agar perdagangan komoditas pangan dapat terkontrol dengan baik. Kontrol ini dilakukan untuk memenuhi rantai pasokan global terhadap pangan, khususnya beras. Hal ini mengingat bahwa 5 negara ASEAN merupakan produsen terbesar di dunia, yaitu Indonesia, Filipina, Thailand, Myanmar, dan Vietnam. Sehingga, bisa dikatakan agenda ini lebih untuk menyeimbangkan *supply and demand* antara pasokan global dengan pasokan kawasan ASEAN.

Fokus utama dalam AIFS adalah peningkatan produksi. Dengan produksi yang meningkat maka kemungkinan terbesarnya adalah harga pangan dapat stabil. Namun, dalam hal ini untuk mencapai peningkatan produksi guna memenuhi *supply and demand* pasar pangan, khususnya beras, maka kemungkinan terbesar adalah menggunakan agro-industri sebagai jalan keluar dari permasalahan produksi di dalam sektor pangan.

Dalam *ASEAN Economic Community Factbook* disebutkan bahwa produksi pangan yang berkelanjutan dapat dicapai melalui *improving agricultural infrastructure development, minimizing post-harvest losses, reducing transaction costs, maximizing agricultural resources potential, promoting agricultural innovation including research and development on agricultural productivity, and accelerating transfer and adoption of new technologies*, dimana semuanya ini hanya bisa dilakukan dengan memberikan ruang sebesar-besarnya pada *agro-based industry* dan penciptaan pasar yang efektif¹³⁰ melalui pelaksanaan mekanisme dalam ATIGA (Pasar tunggal & basis produksi).

¹³⁰ ASEAN Economic Community Factbook, ASEAN Secretariat, 2011, hal: 37.

3.3. Jaringan Produksi Regional Sektor Beras Di ASEAN Dan Peran Indonesia

Jaringan produksi regional sektor beras di ASEAN didasari atas kebutuhan akan pemenuhan permintaan beras di dunia. Faktor yang paling berpengaruh dalam hal ini adalah krisis pangan yang terjadi di sepanjang akhir tahun 2007 dan tahun 2008 ketika terjadinya kelangkaan terhadap beras dan mengakibatkan naiknya harga beras di dunia.

Krisis pangan ini akhirnya mengeluarkan strategi untuk mempertahankan keseimbangan *supply* dan *demand* dengan *food security* (Ketahanan Pangan). *Food security* telah banyak diartikan secara tradisional di Asia sebagai cara untuk menstabilkan harga dengan melakukan ekspor dan impor produksi beras¹³¹.

Namun, di dalam AIFS, *Food Security* lebih diartikan sebagai “*a condition in which “all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe, and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”*”, dimana dari pengertian tersebut mengandung 4 (empat) dimensi, yaitu: (1) *Availability* (ketersediaan); (2) *Accessibility* (aksesibilitas); (3) *Utilization* (pemanfaatan); dan (4) *Stability* (Stabilitas).¹³²

Krisis pangan itu sendiri sebenarnya adalah buah dari liberalisasi di dalam perdagangan pangan (*food trade*). Sebagaimana yang telah dijelaskan di dalam subbab diatas mengenai krisis pangan dunia, maka liberalisasi perdagangan akan menyebabkan sulitnya mencapai keseimbangan antara *supply* dan *demand*. Untuk itu diperlukan upaya untuk meningkatkan kontrol atas *supply and demand* terhadap beras di dunia apalagi setiap tahun konsumsi dunia selalu terjadi peningkatan akibat kenaikan jumlah populasi.

Pusat produksi beras dunia sebenarnya ada di Asia dimana Cina menempati urutan pertama dan India pada urutan kedua. Namun, beberapa negara ASEAN juga menjadi bagian penting dalam produksi beras seperti Thailand dan Vietnam. Hal ini karena penduduk di Asia, khususnya ASEAN, mengkonsumsi

¹³¹ C.Peter Timmer, “*Food Security in Asia And The Changing Role of The Rice*”, The Asian Foundation, Occasional Paper No.4, 2010, hal:8.

¹³² Asean Integrated Food Security Framework (AIFS-Framework), Hal: 2.

beras sebagai bahan pangan utama sehingga kawasan ini lebih banyak memproduksi beras untuk memenuhi konsumsi domestiknya.

Negara-negara anggota ASEAN juga merupakan produsen beras terbesar di dunia selain dari Cina dan India. Ada 5 (lima) negara anggota ASEAN yang menjadi produsen beras 10 terbesar di dunia yaitu: Thailand, Vietnam, Indonesia, Filipina, dan Myanmar. Namun, juga menjadi importir 5 terbesar di dunia seperti Indonesia, Filipina, dan Myanmar.

Dalam memenuhi konsumsi di dunia, maka negara-negara anggota ASEAN telah mensuplai sebesar 60% dari kebutuhan dunia pada tahun 2011¹³³ dan sisa 40% dipenuhi oleh negara-negara lain di dunia khususnya Cina dan India. Untuk itu maka ASEAN telah menjadi basis produksi beras di dunia yang sangat diandalkan. Berikut adalah data mengenai negara eksportir terbesar di dunia:

Tabel 3.5.
Eksportir Terbesar Di Dunia Dari Total Ekspor Dunia Sebesar 34,88 Juta Metrik Ton Tahun 2010-2011 (Dlm Juta Metrik Ton)

NEGARA	EKSPOR	PRODUKSI
Thailand	10,65	20,26
Vietnam	7,00	26,37
Pakistan	3,39	5,00
India	2,77	95,98
Brazil	1,45	9,30
Myanmar	0,78	10,53
Cina	0,50	137,00

Sumber: United States Department of Agricultural 2012: "World Agricultural Supply and Demand" (diolah).

Total ekspor dari negara-negara anggota ASEAN saja sudah berjumlah 18,43 Juta Metrik Ton yang telah mampu memenuhi lebih dari setengah total ekspor produksi beras di dunia. Kondisi ini kemudian diperkuat dengan serapan produk beras dunia yang juga terserap tertinggi di kawasan ASEAN. Bahwa

¹³³ Diolah dari *World Supply Rice and Use*, United States Department of Agricultural, 2012.

ASEAN merupakan pasar terbesar yang menyerap beras dalam perdagangan internasional. Hal ini bisa dilihat dari tingkat impor beras dunia yang ditempati oleh Indonesia sebagai importir terbesar di dunia. Berikut adalah data mengenai importir beras terbesar di dunia:

Tabel 3.6.
Importir Terbesar Di Dunia Dari Total Impor Dunia Sebesar 32,86 Juta Metrik Ton Tahun 2010-2011 (Dlm Juta Metrik Ton)

NEGARA	IMPOR	PRODUKSI	KONSUMSI
Indonesia	3,10	35,50	39,00
Nigeria	2,40	2,62	5,03
Filipina	1,30	10,54	12,90
Mexico	0,71	0,15	0,78
Jepang	0,68	7,72	8,20

Sumber: United States Department of Agricultural 2012: "World Agricultural Supply and Demand" (diolah).

Kunci dari keseimbangan *supply and demand* terletak pada ketersediaan produk tersebut di pasar internasional yang kemudian berdampak pada stabilitas harga. Ada beberapa hal yang mempengaruhi supply dan demand dalam sektor pangan sehingga mempengaruhi harga di pasar, yaitu: *pertama*, dari sisi *supply*: tingginya biaya produksi pertanian, penurunan hasil produksi akibat dari iklim yang tidak biasa, dan tingginya biaya penyimpanan barang produksi yang mudah rusak; *kedua*, dari sisi *demand*: perubahan struktural terhadap permintaan komoditas pangan di tingkat global, persaingan terhadap permintaan beberapa komoditas pangan lainnya, penggunaan lahan untuk biofuel, dan spekulasi terhadap komoditas pangan dalam bursa saham komoditi¹³⁴.

Untuk memecahkan masalah tersebut, maka ASEAN menggunakan instrumen *Food Security* untuk memenuhi permintaan pasar, khususnya pasar domestik, dan menjamin ketersediaan barang sehingga dapat terhindar dari krisis pangan yang pernah terjadi sebelumnya. Instrumen tersebut dituangkan dalam

¹³⁴ Asean Integrated Food Security Framework (AIFS-Framework), Hal: 3.

ASEAN Integrated Food Security (AIFS) Framework yang merupakan kerangka kerjasama diantara negara-negara anggota ASEAN untuk mencegah dan menghadapi dampak dari krisis pangan dunia.

AIFS menghasilkan *Strategic Plan of Action* dalam menerapkan *Food Security* di ASEAN yang kemudian diturunkan dalam bentuk sasaran dari program ini, yaitu: (1) meningkatkan produksi pangan; (2) mengurangi kehilangan atau kerusakan panen, (3) mempromosikan pasar dan perdagangan yang kondusif, (4) memastikan kestabilan pangan, (5) mempromosikan ketersediaan dan aksesibilitas terhadap komoditas pertanian, dan (6) menjalankan *regional food emergency relief arrangements*¹³⁵.

Dilihat dari rencana strategis diatas, maka fokus utama dalam AIFS adalah peningkatan produksi untuk memenuhi permintaan pasar global. Semuanya ini hanya bisa dilakukan dengan memberikan ruang sebesar-besarnya pada *agro-based industry* dan penciptaan pasar yang efektif melalui pelaksanaan mekanisme dalam ATIGA (Pasar tunggal & basis produksi).

Sebagaimana teori Jaringan Produksi Regional yang telah dipaparkan dalam bab dua, maka basis produksi beras ASEAN akan dapat berjalan secara efektif dengan hadirnya investasi asing langsung yang berlandaskan pada *global commodity chain* dalam perspektif *buyer-driven commodity*. Hal ini telah disusun di dalam *AIFS Framework* dimana untuk meningkatkan *food security* maka diperlukan penciptaan investasi dalam sektor pangan dan *agro-based industry* sebagai salah satu rencana strategis yang telah disusun.

Investasi di bidang *agro-based industry* untuk produksi beras sudah memikat banyak investor yang akan menanamkan investasinya di negara-negara anggota di ASEAN, bahkan diantara anggota ASEAN itu sendiri. Misalnya saja, Kamar Dagang Thailand telah menjadikan Kamboja sebagai target investasinya di industri beras pada tahun 2011¹³⁶, kemudian Cina, melalui *China's Hainan Agro Inc, agricultural product and food manufacturer*, juga mengincar investasi di

¹³⁵ ASEAN Integrated Food Security (AIFS) framework agreement: Goal and Objectives.

¹³⁶ ASEAN Affairs News Update: "*Thais Study Cambodian Rice*", November 2011 (diunduh dari http://www.aseanaffairs.com/camb23odia_news/agriculture/thais_study_cambodian_rice tanggal 23 Mei 2012)

industri beras di Kamboja dan negara-negara lain penghasil beras di ASEAN dengan nilai investasi sebesar US\$500 Juta dalam waktu selama 10 tahun¹³⁷.

Berjalannya sebuah jaringan produksi regional tidak akan bisa jika tidak dilengkapi dengan aturan yang memudahkan dalam perdagangan (ekspor dan impor) melalui aturan *open market*. Tujuan utama AIFS *Framework* ini adalah untuk memenuhi konsumsi domestik negara-negara ASEAN tetapi tidak menutup kemungkinan juga untuk diperdagangkan di pasar internasional. Untuk itu, di dalam rencana strategis AIFS *Framework* telah dituangkan mengenai konsep *Sustainable food trade development* (pembangunan perdagangan pangan secara berkesinambungan) yang dilaksanakan melalui penciptaan perdagangan dan pasar pangan yang kondusif dengan mengimplementasikan mekanisme ATIGA (*ASEAN Trade in Good Agreement*) yang merupakan instrumen dalam pasar tunggal & basis produksi dalam komunitas ekonomi ASEAN.

Di dalam ATIGA, pengaturan mengenai penghapusan hambatan dalam perdagangan beras telah diatur mengenai tarif dan non-tarif *barriers*. Misalnya saja untuk Indonesia bahwa tarif untuk produk beras pada saat ini hingga tahun 2015 dalam pelaksanaan *ASEAN Economic Community* telah ditetapkan tarif 30%-25% dengan tingkat penurunan tarif sebesar 5% hingga tahun 2015. Menurut data dari Dirjen Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian dari Kementerian Pertanian menyebutkan bahwa tarif yang telah berlaku dalam komitmen AFTA pada tahun 2010 telah menyentuh harga Rp.450/Kg untuk seluruh jenis produk beras¹³⁸.

Penciptaan industrialisasi beras untuk memenuhi basis produksi ASEAN pada dasarnya memiliki kelebihan dan kekurangan dalam pelaksanaannya, khususnya di Indonesia. Melalui industrialisasi beras maka dapat dipastikan produksi beras dapat menghasilkan produksi dalam jumlah yang tinggi akibat dari bekerjanya teknologi dan industri yang bersifat massal. Perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang agribisnis dapat menanamkan investasi dan akan memberikan peningkatan terhadap pendapatan negara. Terlebih lagi dengan

¹³⁷ *China's Hainan firm eyes long-term investment in Cambodia's rice sector* (diunduh dari <http://en.chinaaseantrade.com/news/0B/ADXYPF.html> pada tanggal 23 Mei 2012)

¹³⁸ Tarif BM BMF Preferensi 2009-2010, Statistik dan Informasi 2009, Dirjen Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian, Kementerian Pertanian.

kemudahan impor produk pertanian akan memberikan banyak kemudahan bagi konsumen untuk memperoleh produk yang murah dan berkualitas dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Namun, dibalik itu bahwa industrialisasi produk pangan sebenarnya memunculkan permasalahan-permasalahan mendasar bagi pertanian di Indonesia, khususnya bagi petani kecil yang selama ini telah memberikan kontribusi besar bagi pertanian Indonesia. Akibat dari liberalisasi pertanian yang terjadi di Indonesia sebagaimana yang telah dijelaskan dalam subbab sebelumnya telah menimbulkan beberapa dampak yang sangat signifikan bagi petani kecil Indonesia.

Dicabutnya berbagai subsidi petani oleh pemerintah telah mengakibatkan mahalnya proses produksi pertanian, khususnya produksi padi, akibat dari mahalnya benih dan obat-obatan hama serta pupuk untuk padi. Dari hal ini maka akan mengakibatkan terjadinya penurunan produksi yang kemudian berimbas pada kenaikan angka kemiskinan di pedesaan, dan pada akhirnya petani di desa mengambil jalan pintas untuk bermigrasi ke kota untuk mencari pekerjaan yang lebih menjanjikan.

Hal ini dikarenakan 71% dari petani Indonesia, khususnya di Jawa, adalah petani gurem yang hanya mengusahakan lahan <0,5 Ha dimana mayoritas dari mereka adalah termasuk penduduk miskin yang menggantungkan kehidupannya di sektor pertanian, khususnya pertanian pangan, dimana lahan pertaniannya telah menjadi sumber mata pencaharian dan lapangan pekerjaan bagi penduduk desa¹³⁹. Namun, karena dengan semakin mahalnya proses produksi akibat dari dicabutnya berbagai subsidi pertanian oleh pemerintah, mata pencaharian itu menjadi tidak potensial lagi untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.

Belum lagi akibat banjirnya produk pangan impor telah mengakibatkan produk pertanian dari petani kecil menjadi tidak kompetitif, dimana dengan biaya produksi yang tinggi maka petani juga menjual dengan harga yang tinggi untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup keluarganya dan mengembalikan modal produksi agar dapat menanam kembali.

¹³⁹ Sabith Carebesth dan Saiful Bahari, “*Petani Kecil Di Tengah Kebijakan Industrialisasi Pangan*”, Dalam *Ekonomi Politik Pangan: Kembali ke Basis Dari Ketergantungan ke Kedaulatan*, Bina Desa, 2011, Hal: 183

Strategi jaringan produksi regional sektor beras di ASEAN yang menggunakan sistem *agro-based industry* pastinya juga akan menimbulkan dampak negatif terhadap petani kecil Indonesia. Di Indonesia sendiri untuk mengakomodir investor yang bergerak di bidang pertanian dan perkebunan, pemerintah telah mengeluarkan salah satu kebijakan mengenai pembentukan Food Estate, dimana salah satunya yang telah disepakati adalah *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) yang merupakan pengembangan produksi pangan yang dilakukan secara terintegrasi mencakup pangan, perkebunan, peternakan, dan perikanan. Kehadiran MIFEE ini diharapkan pada tahun 2030 Indonesia akan mempunyai tambahan cadangan beras sebesar 1,95 Juta Ton.¹⁴⁰

Kehadiran industri agribisnis di Indonesia, khususnya akibat dari pelaksanaan pasar tunggal & basis produksi ASEAN di sektor beras, maka akan menimbulkan dampak negatif terhadap petani kecil. Hal ini didasari atas argumentasi dimana kehadiran investasi pertanian dan perkebunan akan membutuhkan penyediaan lahan dalam skala luas yang kemungkinan besar akan menggeser kepemilikan lahan petani kecil dan berakibat pada hilangnya akses petani kecil terhadap tanah garapannya yang kemudian menjadikannya sebagai buruh murah atau sub-kontrak perusahaan agribisnis yang dibayar sangat murah.

Selain itu, kehadiran agribisnis akan menguasai sektor hulu (produksi) hingga sektor hilir (pasar) dimana sebelumnya petani kecil yang menguasai produksi namun tidak menguasai pasar sudah merugi, lalu sudah pasti agribisnis akan semakin meminggirkan dan memiskinkan petani kecil. Terlebih lagi perusahaan agribisnis memiliki teknologi modern dan dukungan modal dari perbankan. Hal ini akan menghilangkan peran petani kecil dalam pertanian Indonesia yang telah hidup ratusan tahun yang lalu.

Pemerintah Indonesia seharusnya tidak hanya bertindak sepihak dalam mempersiapkan agribisnis dengan memberikan banyak insentif bagi perusahaan agribisnis tetapi juga harus memikirkan nasib jutaan petani kecil yang hidup dari pertanian yang akan semakin terpinggirkan karena kehadiran industri agribisnis. Untuk hal ini maka akan dikaji pada bab berikutnya.

¹⁴⁰ Ibid, Hal: 187.

BAB 4

DAMPAK DARI PENERAPAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA TERKAIT DENGAN PELAKSANAAN PASAR TUNGGAL & BASIS PRODUKSI ASEAN DI SEKTOR PANGAN (KHUSUSNYA BERAS) DAN KONSEP KEBIJAKAN PANGAN NASIONAL YANG BERDIMENSI KEDAULATAN NEGARA

4.1. Peraturan Perundang-undangan Indonesia Terkait Dengan Pelaksanaan Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN Di Sektor Beras.

Ada beberapa hal yang menjadi fokus dalam pembahasan mengenai peraturan perundang-undangan Indonesia yang terkait dengan pelaksanaan pasar tunggal & basis produksi ASEAN di sektor pangan, khususnya beras, yaitu *pertama*, kebijakan bea ekspor-impor beras terkait dengan komitmen Indonesia terhadap pelaksanaan ATIGA; *kedua*, komitmen Indonesia terkait dengan *strategic plan* dalam AIFS khususnya mengenai *national food security, sustainable of food production, food & agro-based industry*, dan *development of agriculture*.

Pada dasarnya seluruh regulasi yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia diusahakan untuk menghindari krisis pangan yang pernah terjadi sebelumnya pada tahun 2008. Dalam penjelasan bab III sebelumnya telah dibahas mengenai strategi dalam rangka menghindari krisis pangan hanya dapat dilakukan dengan melakukan tindakan stabilisasi harga pangan yang sangat terkait erat dengan ketersediaan produksi (*food availability*). Dalam menciptakan *food availability* hanya dapat dilakukan dengan peningkatan produksi yang strateginya adalah mencegah *harvest lost*, penggunaan teknologi tinggi, *research & development*, investasi dalam *agro-based industry*, perdagangan ekspor-impor sehingga diperlukan kemudahan akses pasar, dan ketahanan pangan.

Dalam melaksanakan apa yang telah menjadi komitmen Indonesia di dalam ASEAN Economic Community (AEC) mengenai pasar tunggal & basis produksi, maka Pemerintah Indonesia telah menyiapkan Rencana Strategis yang dikeluarkan melalui Instruksi Presiden (Inpres) No.5 Tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009. Dalam Inpres tersebut disebutkan mengenai instruksi

Universitas Indonesia

presiden kepada seluruh jajaran kementeriannya untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam rangka salah satunya adalah untuk pelaksanaan berbagai komitmen Masyarakat Ekonomi *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN).

Langkah-langkah yang diambil dalam melaksanakan komitmen AEC, khususnya dalam perdagangan barang, dilakukan dengan berpedoman terhadap program-program yang telah disusun dalam Inpres No.5 Tahun 2008, yaitu sebagai berikut¹⁴¹:

1. Pemenuhan komitmen AEC untuk penghapusan Bea Masuk produk-produk dalam PIS dan mendorong peningkatan daya saing PIS dan hilirnya dilakukan dengan:
 - a. Mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan tentang Penghapusan tarif Bea Masuk (BM) untuk produk-produk dalam PIS sesuai dengan ketentuan *ASEAN Framework Agreement for The Integration of Priority Sectors 2007*;
 - b. Kesiapan pemindahan *produk Sensitive List* (SL) ke dalam skema *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT) pada Desember 2010;
 - c. Kesiapan penurunan tarif produk SL yang menjadi CEPT menjadi 0% – 5% pada Desember 2010;
 - d. Peraturan Menteri Perdagangan tentang Penghapusan produk *General Exception (GE) List* sesuai dengan Perjanjian CEPT
2. Penghapusan terhadap *non-tariff barriers* yang dilakukan dengan:
 - a. Mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan tentang Peningkatan Transparansi Mengikuti *Protocol on Notification Procedure and Surveillance Mechanism* (2007);
 - b. Mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan tentang *Standstill and Rollback* (2007);
 - c. Mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan tentang *Deregulasi Non-Tariff Barriers* (NTBs) untuk impor dari Negara-negara Anggota ASEAN sesuai dengan *Work Programme on NTBs Eliminations* (2007);

¹⁴¹ Lampiran Inpres No.5 Tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009, tanggal 22 Mei 2008.

- d. Mengeluarkan Menteri Perdagangan tentang Transparansi *Non-Tariff Measures* (NTMs);
3. Penyesuaian mengenai *Rules of Origin* (RoO) yang dilakukan dengan:
 - a. Mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan tentang Reformasi dan Perluasan *Rules of Origin* (ROO) CEPT dalam rangka melakukan harmonisasi.
 - b. Mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan tentang Penyederhanaan Prosedur Sertifikasi Operasional untuk ROO CEPT (2007) dalam rangka untuk kelancaran dan kemudahan pengawasan arus barang.
4. Mempersiapkan fasilitasi perdagangan yang dilakukan dengan:
 - a. Peraturan Menteri Perdagangan tentang Mekanisme Kerjasama Perdagangan Regional dalam rangka membentuk pedoman kerjasama perdagangan regional;
5. Persiapan terhadap *customs integrations* yang dilakukan dengan:
 - a. Mempersiapkan Implementasi *ASEAN e-customs* pada Desember 2011
6. Persiapan terhadap *standards and technical barriers to trade* yang dilakukan dengan:
 - a. Peraturan Presiden yang berkaitan dengan pedoman pelaksanaan harmonisasi standar sesuai *ASEAN Policy Guidelines on Standard and Conformance* dalam rangka pembuatan acuan untuk proses produksi, impor, dan ekspor.

Dalam Inpres No.5 Tahun 2008 juga disebutkan mengenai beberapa program yang harus dilaksanakan oleh Kementerian Pertanian terkait dengan beberapa isu ketahanan pangan yaitu sebagai berikut:

1. Subsidi pertanian terpadu dalam rangka terlaksananya pemberian subsidi pertanian secara efektif dan efisien yang dilakukan dengan:
 - a. Sinkronisasi dan monitoring evaluasi Subsidi Pertanian Tahun 2008;
 - b. Keputusan Menteri Keuangan mengenai Subsidi Pertanian Terpadu
2. Rehabilitasi infrastruktur pertanian untuk meningkatkan produktivitas dan penyediaan lahan pangan yang dilakukan dengan:
 - a. Rehabilitasi Irigasi di 500 ribu hektar daerah irigasi sentra produksi pangan utama.

3. Peningkatan investasi pertanian pangan dengan memfasilitasi investasi pangan yang dilakukan dengan:
 - a. Pembentukan *food estate* dengan mengeluarkan keputusan menteri pertanian tentang *food estate*;
 - b. Penyusunan dan penetapan tata ruang kawasan untuk *Food estate* di Merauke dalam rangka peningkatan investasi pertanian.

Strategi lain dari pemerintah untuk menghadapi *ASEAN Economic Community* adalah mempersiapkan Indonesia dengan pembangunan ekonomi Indonesia melalui Perpres No.32 tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang berisi mengenai arah pembangunan Indonesia hingga tahun 2025.

MP3EI Selaras dengan visi pembangunan nasional sebagaimana tertuang dalam Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, maka visi Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia adalah “Mewujudkan Masyarakat Indonesia yang Mandiri, Maju, Adil, dan Makmur”¹⁴².

Kekayaan alam yang dimiliki dan besarnya penduduk Indonesia menempatkan Indonesia sebagai kekuatan utama dari negara-negara di ASEAN. Oleh karena itu, percepatan transformasi ekonomi yang dirumuskan dalam MP3EI menjadi sangat penting dalam rangka memberikan daya dorong dan daya angkat bagi daya saing Indonesia. Untuk itu, pembangunan ekonomi Indonesia tahun 2025 diwujudkan melalui tiga misi fokus utama yaitu¹⁴³:

1. Peningkatan nilai tambah dan perluasan rantai nilai proses produksi serta distribusi dari pengelolaan aset dan akses (potensi) SDA, geografis wilayah, dan SDM, melalui penciptaan kegiatan ekonomi yang terintegrasi dan sinergis di dalam maupun antar-kawasan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi.
2. Mendorong terwujudnya peningkatan efisiensi produksi dan pemasaran serta integrasi pasar domestik dalam rangka penguatan daya saing dan daya tahan perekonomian nasional.

¹⁴² Lampiran Perpres No.32 Tahun 2011 tanggal 20 Mei 2011, hal: 1.

¹⁴³ Ibid, hal: 2.

3. Mendorong penguatan sistem inovasi nasional di sisi produksi, proses, maupun pemasaran untuk penguatan daya saing global yang berkelanjutan, menuju *innovation-driven economy*.

Fokus utama pengembangan ekonomi di dalam MP3EI dilakukan terhadap 8 sektor utama yaitu pertanian, pertambangan, energi, industri, kelautan, pariwisata, dan telematika, serta pengembangan kawasan strategis dengan membuka investasi seluas-luasnya terhadap seluruh kegiatan ekonomi dalam MP3EI. Namun, untuk mencapai tujuan ekonomi tahun 2025 terhadap 8 sektor utama, maka MP3EI dilaksanakan menggunakan strategi¹⁴⁴:

1. *Pengembangan Potensi ekonomi melalui pembangunan koridor ekonomi*¹⁴⁵:

Pembangunan koridor ekonomi di Indonesia dilakukan berdasarkan potensi dan keunggulan masing-masing wilayah yang tersebar di seluruh Indonesia. Dengan memperhitungkan berbagai potensi dan peran strategis masing-masing pulau besar (sesuai dengan letak dan kedudukan geografis masing-masing pulau), telah ditetapkan 6 (enam) koridor ekonomi. Tema pembangunan masing-masing koridor ekonomi dalam percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi adalah sebagai berikut:

- a) **Koridor Ekonomi Sumatera** memiliki tema pembangunan sebagai “Sentra Produksi dan Pengolahan Hasil Bumi dan Lumbung Energi Nasional”;
- b) **Koridor Ekonomi Jawa** memiliki tema pembangunan sebagai “Pendorong Industri dan Jasa Nasional”;
- c) **Koridor Ekonomi Kalimantan** memiliki tema pembangunan sebagai “Pusat Produksi dan Pengolahan Hasil Tambang & Lumbung Energi Nasional”;
- d) **Koridor Ekonomi Sulawesi** memiliki tema pembangunan sebagai “Pusat Produksi dan Pengolahan Hasil Pertanian, Perkebunan, Perikanan, Migas dan Pertambangan Nasional”;

¹⁴⁴ Lampiran Perpres No.32 Tahun 2011 tanggal 20 Mei 2011, hal: 9-12.

¹⁴⁵ Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, hal: 46-49. (Diunduh dari website Bappenas tanggal 15 Juni 2012).

- e) **Koridor Ekonomi Bali – Nusa Tenggara** memiliki tema pembangunan sebagai “Pintu Gerbang Pariwisata dan Pendukung Pangan Nasional”;
- f) **Koridor Ekonomi Papua – Kepulauan Maluku** memiliki tema pembangunan sebagai “Pusat Pengembangan Pangan, Perikanan, Energi, dan Pertambangan Nasional”.

Untuk menghubungkan ke enam koridor ekonomi ini, maka diperlukan adanya infrastruktur yang mendukung seperti: jalan, pelabuhan laut, pelabuhan udara, serta rel kereta dan pembangkit tenaga listrik. Hal inilah yang mendasari alasan perlunya dibangun konektivitas nasional.

2. *Penguatan Konektivitas Nasional*¹⁴⁶:

Konektivitas Nasional merupakan pengintegrasian 4 (empat) elemen kebijakan nasional yang terdiri dari Sistem Logistik Nasional (Sislognas), Sistem Transportasi Nasional (Sistranas), Pengembangan wilayah (RPJMN/RTRWN), Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK/ICT). Upaya ini perlu dilakukan agar dapat diwujudkan konektivitas nasional yang efektif, efisien, dan terpadu.

Sebagaimana diketahui, konektivitas nasional Indonesia merupakan bagian dari konektivitas global. Oleh karena itu, perwujudan penguatan konektivitas nasional perlu mempertimbangkan keterhubungan Indonesia dengan dengan pusat-pusat perekonomian regional dan dunia (global) dalam rangka meningkatkan daya saing nasional. Hal ini sangat penting dilakukan guna memaksimalkan keuntungan dari keterhubungan regional dan global/internasional.

Hasil dari pengintegrasian keempat komponen konektivitas nasional tersebut kemudian dirumuskan visi konektivitas nasional yaitu ‘terintegrasi secara lokal, terhubung secara global (*locally integrated, globally connected*)’.

¹⁴⁶ Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, hal: 33-39. (Diunduh dari website Bappenas tanggal 15 Juni 2012).

Yang dimaksud *Locally Integrated* adalah pengintegrasian sistem konektivitas untuk mendukung perpindahan komoditas, yaitu barang, jasa, dan informasi secara efektif dan efisien dalam wilayah NKRI. Oleh karena itu, diperlukan integrasi simpul dan jaringan transportasi, pelayanan *inter-moda* transportasi, komunikasi dan informasi serta logistik.

Sedangkan yang dimaksud *globally connected* adalah sistem konektivitas nasional yang efektif dan efisien yang terhubung dan memiliki peran kompetitif dengan sistem konektivitas global melalui jaringan pintu internasional pada pelabuhan dan bandara (*international gateway/exchange*) termasuk fasilitas *custom* dan *trade/industry facilitation*.

Pada tataran regional dan global terdapat perkembangan kerjasama lintas batas yang perlu diperhatikan terutama adalah komitmen kerjasama pembangunan di tingkat ASEAN dimana target integrasi bidang logistik ASEAN pada tahun 2013 dan integrasi pasar tunggal ASEAN tahun 2015.

Salah satu dari upaya tersebut, penguatan konektivitas nasional perlu diintegrasikan dengan perkembangan kerjasama pembangunan di tingkat ASEAN yang memiliki tujuan:

- a. Memfasilitasi terbentuknya aglomerasi ekonomi dan integrasi jaringan produksi;
- b. Penguatan perdagangan regional antar negara ASEAN;
- c. Penguatan daya tarik investasi dan pengurangan kesenjangan pembangunan antar anggota ASEAN dan antar ASEAN dengan negara-negara di dunia.

3. Penguatan kemampuan SDM dan Iptek Nasional¹⁴⁷:

Sumber daya manusia yang produktif merupakan penggerak pertumbuhan ekonomi. Untuk menghasilkan tenaga kerja yang produktif, maka diperlukan pendidikan yang bermutu dan relevan dengan kebutuhan pembangunan. Tujuan utama di dalam sistem pendidikan dan pelatihan untuk mendukung hal tersebut diatas haruslah bisa menciptakan sumber

¹⁴⁷ Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, hal: 40-41. (Diunduh dari website Bappenas tanggal 15 Juni 2012).

daya manusia yang mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perkembangan sains dan teknologi. Kemampuan suatu bangsa untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan sangat bergantung pada kemampuan bangsa tersebut dalam meningkatkan inovasi. Inovasi yang berbasis pada kapitalisasi produk riset teknologi akan memberi dampak langsung pada peningkatan produktivitas yang berkelanjutan yang pada akhirnya dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi suatu bangsa. Kemampuan menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi menjadi modal dasar untuk dapat menghasilkan sebuah inovasi yang sangat bermanfaat untuk pengembangan ekonomi agar dapat bersaing secara global.

Inti dari penguatan SDM dan Iptek adalah untuk melaksanakan arah pembangunan ekonomi berbasis pada sumber daya alam yang bertumpu pada *labor intensive* dan perlu ditingkatkan secara bertahap menuju *skilled labor intensive* dan kemudian menjadi *human capital intensive*. Peningkatan kemampuan modal manusia yang menguasai Iptek sangat diperlukan ketika Indonesia memasuki tahap *innovation-driven economies*.

Keberhasilan Pelaksanaan MP3EI selain dengan menggunakan 3 strategi utama diatas juga perlu didukung melalui dukungan non-infrastruktur berupa pelaksanaan, penetapan atau perbaikan regulasi dan perizinan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Perbaikan regulasi dan perizinan lintas sektor di tingkat nasional adalah yang terkait dengan penataan ruang, tenaga kerja, perpajakan, dan kemudahan dalam penanaman modal di Indonesia. Adapun perbaikan regulasi dan perizinan di tingkat daerah adalah yang terkait dengan sektor mineral dan batubara, kehutanan, dan transportasi (perkeretaapian, pelayaran, penerbangan) serta penyediaan infrastruktur dasar¹⁴⁸.

Berikut adalah masalah-masalah yang teridentifikasi di daerah yang membutuhkan perbaikan regulasi dan perizinan di tingkat daerah¹⁴⁹:

¹⁴⁸ Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, hal: 179. (Diunduh dari website Bappenas tanggal 15 Juni 2012).

¹⁴⁹ Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, hal: 182. (Diunduh dari website Bappenas tanggal 15 Juni 2012).

1. Percepatan penetapan RTRW Provinsi dalam upaya penyelesaian konflik penggunaan lahan antara kawasan hutan, perkebunan dan pertambangan. Pihak yang bertanggung jawab untuk permasalahan ini adalah BKPRN dan Pemda, dan target waktu penyelesaiannya pada Desember 2011.
2. Rendahnya pelaksanaan hukum (*law enforcement*)
 Saat ini ancaman keamanan dan ketertiban masih cukup tinggi, termasuk di kawasan wisata, terlihat dari masih adanya catatan tindak kriminal yang menimpa wisatawan domestik dan mancanegara. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu meningkatkan keamanan dan ketertiban melalui pelaksanaan peraturan dan sanksi yang tegas bagi pelaku tindak kriminal.

Pelaksanaan komitmen Indonesia terhadap ASEAN khususnya di sektor pertanian pangan juga dapat dilihat dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian tahun 2010-2014 yang dibuat berdasarkan Permentan No. Nomor: 15/Permentan/RC.110/1/2010 yang memiliki keterkaitan dengan Perpres No.5 Tahun 2008.

Fokus pencapaian renstra tersebut terdapat Empat Target Utama pembangunan pertanian 2010-2014, yaitu: (1) pencapaian swasembada dan swasembada berkelanjutan, (2) peningkatan diversifikasi pangan, (3) peningkatan nilai tambah, daya saing dan ekspor, dan (4) peningkatan kesejahteraan petani¹⁵⁰. Berikut akan dijelaskan strategi kementerian pertanian dalam mencapai 4 target utama tersebut diatas dalam Renstra Kementan 2010-2014, yaitu sebagai berikut:

1. Pencapaian swasembada dan swasembada berkelanjutan

Swasembada ditargetkan untuk tiga komoditas pangan utama yaitu: kedelai, gula dan daging sapi. Swasembada ditujukan untuk peningkatan produksi dalam usaha untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Namun, swasembada berkelanjutan ditargetkan untuk komoditas padi dan jagung. Agar posisi swasembada padi dan jagung dapat berkelanjutan, maka sasaran peningkatan produksinya harus dipertahankan minimal sama dengan

¹⁵⁰ Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 (Edisi Revisi), berdasarkan pada berdasarkan Permentan No. Nomor: 15/Permentan/RC.110/1/2010 yang ditetapkan tanggal 2 Desember 2011, hal: 54.

peningkatan permintaan dalam negeri. Dengan memperhitungkan proyeksi laju pertumbuhan penduduk nasional, permintaan bahan baku industri dalam negeri, kebutuhan stok nasional dan peluang ekspor. Berikut merupakan estimasi peningkatan produksi yang diharapkan dari capaian swasembada dan swasembada berkelanjutan¹⁵¹:

Swasembada:

- a) Kedelai: produksi 2,7 juta ton di tahun 2014 (kenaikan rata-rata 20,05 % per tahun);
- b) Gula: produksi 3,45 juta ton di tahun 2014 (kenaikan rata-rata 10,80 % per tahun);
- c) Daging sapi dan kerbau: produksi 0,66 juta ton di tahun 2014 (kenaikan rata-rata 7,13 % per tahun).

Swasembada Berkelanjutan:

- a) Padi: produksi 76,57 juta ton di tahun 2014 (kenaikan rata-rata 3,56 % per tahun);
- b) Jagung: produksi 29 juta ton di tahun 2014 (kenaikan rata-rata 10,02 % per tahun).

Untuk mencapai sasaran sebagaimana disebutkan diatas, maka diperlukan dukungan utama yang mampu mewujudkannya, yaitu¹⁵²:

- a) Penyediaan pupuk: Kebutuhan pupuk (subsidi dan non-subsidi): urea 35,15 juta ton, SP-36 22,23 juta ton, ZA 6,29 juta ton, KCL 13,18 juta ton, NPK 45,99 juta ton, dan organik 53,09 juta ton.
- b) Subsidi: pupuk, benih/bibit dan kredit/bunga.
- c) Perluasan lahan baru 2 juta ha untuk tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, hijauan makanan ternak dan padang penggembalaan.
- d) Investasi pemerintah dan swasta di bidang pertanian (Target investasi selama 2010-2014 adalah: Rp. 1.021.907 milyar untuk PMDN dan Rp. 377.071 milyar untuk PMA.).
- e) Dukungan Kementerian/Lembaga lain.

¹⁵¹ Ibid, hal: 55.

¹⁵² Ibid.

Tabel 4.1.
Target, Sasaran Produksi dan Pertumbuhan Lima Komoditas Pangan
Utama Tahun 2010 - 2014¹⁵³

KOMODITAS		TARGET	Produksi Th 2009 (Juta Ton)	Sasaran Produksi (Juta Ton)		Rata-rata Pertumbuhan/ Tahun (%)
				2010	2014	
1.	Padi ¹⁾	Swasembada berkelanjutan	63,84 ⁴⁾	66,47	76,57	3,56
2.	Jagung ²⁾	Swasembada berkelanjutan	17,66 ⁴⁾	19,80	29,00	10,02
3.	Kedelai ²⁾	Swasembada 2014	1,00 ⁴⁾	1,30	2,70	20,05
4.	Gula	Swasembada 2014	2,85 ⁵⁾	2,29	3,45	10,80
5.	Daging sapi ³⁾ / Kerbau	Swasembada 2014	0,47 ⁵⁾	0,5	0,66	7,13

Keterangan : 1) GKG, 2) Pipilan Kering (PK), 3) Karkas, 4) Angka Ramalan III, 5) Angka Target.

2. ***Peningkatan diversifikasi pangan;***

Diversifikasi pangan merupakan salah satu strategi untuk mencapai ketahanan pangan. Salah satu upaya peningkatan diversifikasi pangan adalah percepatan penganekaragaman konsumsi pangan adalah tercapainya pola konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman, yang dicerminkan oleh tercapainya skor Pola Pangan Harapan (PPH) sekurang-kurangnya 93,3 pada tahun 2014. Konsumsi umbi-umbian, sayuran, buah-buahan, pangan hewani ditingkatkan dengan mengutamakan produksi lokal, sehingga konsumsi beras diharapkan turun sekitar 1,5 persen per tahun. Data menunjukkan bahwa rakyat Indonesia mengkonsumsi beras lebih banyak daripada asupan karbohidrat yang dibutuhkan, yakni mencapai 62,2 persen untuk tahun 2007 hal ini mengakibatkan terjadinya peningkatan terhadap permintaan beras. Adapun strategi yang disusun dalam rangka mencapai diversifikasi pangan adalah:

Sasaran

- a) Konsumsi beras menurun sekurang-kurangnya 1,5 % per tahun, dibarengi peningkatan konsumsi umbi-umbian, pangan hewani, buah-buahan, dan sayuran.
- b) Skor Pola Pangan Harapan naik dari 86,4 (2010) menjadi 93,3 (2014).

¹⁵³ Ibid, hal: 56.

c) Peningkatan keamanan pangan.

Dukungan utama

- a) Investasi pemerintah dan swasta di bidang pertanian (Target investasi selama 2010-2014 adalah: Rp. 1.021.907 milyar untuk PMDN dan Rp. 377.071 milyar untuk PMA.)
- b) Dukungan Kementerian/Lembaga lain.

Tabel 4.2.
Sasaran Persentase Konsumsi Energi Terhadap Angka Kecukupan Gizi (AKG) dan Skor Pola Pangan Harapan (PPH) Tahun 2010-2014¹⁵⁴

Kelompok Pangan	2010	2011	2012	2013	2014
	(%)				
Padi - padian	54,9	53,9	52,9	51,9	51,0
Umbi - umbian	5,0	5,2	5,4	5,6	5,8
Pangan Hewani	9,6	10,1	10,6	11,1	11,5
Minyak dan Lemak	10,1	10,1	10,1	10,0	10,0
Buah / Biji Berminyak	2,8	2,9	2,9	2,9	3,0
Kacang - kacang	4,3	4,4	4,6	4,7	4,9
Gula	4,9	4,9	5,0	5,0	5,0
Sayur dan Buah	5,2	5,4	5,5	5,7	5,8
Lain – lain	2,9	2,9	2,9	2,9	3,0
Persentase Total konsumsi energi terhadap Angka Kecukupan Gizi (AKG)	99,75	99,80	99,85	99,90	99,95
SKOR PPH	86,4	88,1	89,8	91,5	93,3

Keterangan: Proyeksi menggunakan data dasar Susenas 2002, BPS; dengan asumsi tidak ada perubahan pola konsumsi pangan masyarakat

3. Peningkatan nilai tambah, daya saing, dan ekspor;

Dari perspektif komoditas atau produk, nilai tambah dapat diartikan sebagai nilai yang diberikan (*attributed*) kepada produk sebagai hasil dari proses tertentu (proses produksi, penyimpanan, pengangkutan). Daya saing bersifat dinamis dan akan mengalami fluktuasi dari waktu ke waktu bergantung pada tingkat kompetisi, perubahan perilaku permintaan, dan kemampuan dasar industri. Daya saing produk dicapai melalui konversi keunggulan komparatif menjadi keunggulan kompetitif dengan penerapan teknologi, pengelolaan dan pengembangan pasar dari produk tersebut terhadap jenis produk yang sama. Banyak faktor mempengaruhi daya saing

¹⁵⁴ Ibid, hal: 90.

produk (keunggulan sumberdaya, Sumber Daya Manusia, teknologi, karakteristik produk, infrastruktur).

Peningkatan daya saing akan difokuskan pada pengembangan produk berbasis sumberdaya lokal yang (1) bisa meningkatkan pemenuhan permintaan untuk konsumsi dalam negeri; dan (2) bisa mengurangi ketergantungan impor (substitusi impor). Indikatornya adalah besarnya pangsa pasar (market share) di pasar dalam negeri dan penurunan net impor¹⁵⁵. Strategi yang dilakukan adalah¹⁵⁶:

Sasaran

- a. Tersertifikasinya semua produk pertanian organik, kakao fermentasi, dan bahan olahan karet pada 2014 (pemberlakuan sertifikat wajib seperti SNI, Organik, *Good Agricultural Practices*, *Good Handling Practices*, *Good Manufacturing Practices*).
- b. Meningkatnya produk olahan yang diperdagangkan dari 20% (2010) menjadi 50% (2014)
- c. Pengembangan tepung-tepungan untuk mensubstitusi 20% gandum/terigu impor pada 2014.
- d. Memenuhi semua sarana pengolahan kakao fermentasi bermutu untuk industri coklat dalam negeri (2014).
- e. Meningkatnya surplus neraca perdagangan US\$ 24,3 milyar (2010) menjadi US\$ 54,5 milyar (2014).

Dukungan utama

- a. Investasi pemerintah dan swasta di bidang pertanian (Target investasi selama 2010-2014 adalah: Rp. 1.021.907 milyar untuk PMDN dan Rp. 377.071 milyar untuk PMA.)
- b. Dukungan Kementerian/Lembaga lain.

¹⁵⁵ Ibid, hal: 93.

¹⁵⁶ Ibid, hal: 55.

4. *Peningkatan kesejahteraan petani*

Dalam kerangka peningkatan kesejahteraan petani, prioritas utama Kementerian Pertanian adalah upaya meningkatkan pendapatan petani. Sebagai gambaran umum, pendapatan petani dapat pula dilihat dari PDB Pertanian per rumah tangga petani. Nilai pendapatan petani dapat bersumber dari usaha pertanian dan usaha non-pertanian.

Nilai pendapatan yang bersumber dari usaha pertanian akan diperoleh dari selisih nilai penjualan komoditas usahatani yang dihasilkan dengan biaya usahatani yang dikeluarkan. Nilai penjualan hasil usahatani akan ditentukan oleh volume produksi yang dihasilkan serta harga jual. Makin besar volume produksi yang dihasilkan makin besar pula volume fisik yang dapat dijual. Sementara itu, walaupun komoditas pertanian berhasil ditingkatkan produksinya, hal tersebut hanya akan secara nyata meningkatkan nilai penjualan manakala harga jual juga meningkat atau paling tidak konstan. Oleh karena itu, hal fundamental yang perlu diupayakan dalam rangka peningkatan nilai jual ini adalah mempertahankan agar harga jual tidak mengalami penurunan.

Agar harga jual tidak mengalami penurunan, maka Kementerian Pertanian menyusun sejumlah rencana aksi guna menjamin peningkatan pendapatan petani. Rencana aksi dimaksud antara lain¹⁵⁷:

1. Tetap dilanjutkannya subsidi, baik subsidi pupuk, benih/bibit dan kredit/bunga
2. Meningkatkan Harga Pembelian Pemerintah (HPP), khususnya komoditas padi, agar petani mendapat jaminan kepastian harga jual padi yang mereka hasilkan.
3. Melanjutkan upaya intervensi stabilisasi harga melalui pembelian dari BULOG khususnya untuk komoditi beras pada saat panen,
4. Melanjutkan dan menerapkan secara intensif sistem pembelian dengan resi gudang,
5. Mengembangkan kelembagaan sistem tunda jual yang memungkinkan petani mendapatkan harga jual produk pertanian yang wajar.

¹⁵⁷ Ibid, hal: 98-99.

6. Mendorong Pemerintah Daerah untuk menciptakan *captive market* bagi produk pertanian melalui sistem kontrak yang tidak merugikan petani.
7. Melakukan proteksi terhadap serbuan impor hasil-hasil pertanian, baik melalui instrumen tarif dan non tarif. Hal ini sangat dibutuhkan untuk melindungi kejatuhan harga pertanian akibat perdagangan internasional yang tidak adil (*unfair market*).- 2014
8. Mengembangkan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM) dan lumbung pangan yang bisa menjadi alat pelindung bagi petani dari kejatuhan harga akibat tidak memiliki gudang penyimpanan, serta untukantisipasi masa paceklik dan bencana alam.

Mengacu pada AIFS-Framework jika dilihat dari tujuannya yang menginginkan adanya kepastian mengenai *food security* dalam jangka panjang dan meningkatkan kehidupan petani di ASEAN, maka Renstra Kementan 2010-2014 diatas merupakan penurunan dari *strategic plan* dalam AIFS. Bahwa, AIFS dan Renstra Kementan 2010-2014 sama-sama dilakukan dalam rangka mencapai komitmen dalam *Milenium Development Goal's* (MDG's) dan kesepakatan dalam *World Food Summit* 1996 mengenai *food security*.

Dari kebijakan diatas dalam menghadapi komitmen Indonesia terhadap AEC khususnya sektor pertanian pangan sebagaimana dijelaskan diatas, paling tidak ada beberapa hal utama yang akan menjadi fokus analisis mengenai regulasi Indonesia terkait dengan implementasi pasar tunggal & basis produksi dalam sektor beras yang terkait dengan komitmen dalam PIS melalui ATIGA dan *AIFS Framework* dalam AEC, yaitu:

1. Komitmen dalam PIS mengenai pelaksanaan ATIGA

Terkait dengan pelaksanaan pasar tunggal & basis produksi di sektor beras, maka dalam rangka pelaksanaan komitmen terhadap PIS Kementerian Keuangan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) terkait dengan Penetapan Sistem Klasifikasi Barang dan Pembebanan Tarif Bea Masuk Atas Barang Impor Nomor 110/PMK.010/2006.

Namun PMK ini telah dilakukan perubahan sebanyak enam kali dan yang terakhir adalah Nomor 65/PMK.011/2011 yang dalam rangka mendukung stabilisasi harga beras dalam negeri telah merubah ketentuan mengenai Pembebanan Tarif Bea Masuk Atas Barang Impor yang mulai berlaku pada tanggal 22 Desember 2010, terhadap barang impor berupa beras yang akan digunakan untuk pengadaan raskin dan operasi pasar, yang termasuk dalam pos tarif (HS) 1006.30.90.00, telah ditetapkan pembebanan tarif bea masuk sebesar Rp 0,-/Kg;

Perubahan yang dilakukan oleh PMK perubahan keenam ini adalah merubah ketentuan tarif Rp.0,-/Kg menjadi Rp.450,-/Kg untuk seluruh barang impor berupa beras. Adapun perubahan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut ini yang merupakan isi dari Pasal 1 PMK Nomor 65/PMK.011/2011:

Tabel 4.3.
Pembebanan Tarif Bea Masuk Atas Barang Impor Berupa Produk Beras Dan Tepung Beras Yang Berlaku Sejak 1 April 2011¹⁵⁸

NO.	POS/SUB POS HEADING/ SUB HEADING	URAIAN BARANG	DESCRIPTION OF GOODS	BEA MASUK/ IMPORT DUTY
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	10.06	Beras.	Rice.	
1.	1006.10.00.00	Beras berkulit (padi atau gabah)	Rice in the husk (paddy or rough)	Rp 450,-/Kg
	1006.20	Gabah dikuliti:	Husked (brown) rice:	
2.	1006.20.10.00	Beras Thai Hom Mali	Thai Hom Mali rice	Rp 450,-/Kg
3.	1006.20.90.00	Lain-lain	Other	Rp 450,-/Kg
	1006.30	Beras setengah giling atau digiling seluruhnya, disosoh, dikilapkan maupun tidak:	Semi-milled or wholly milled rice, whether or not polished or glazed:	
		Beras wangi:	Fragrant rice:	
4.	1006.30.15.00	Beras Thai Hom Mali	Thai Hom Mali rice	Rp 450,-/Kg
5.	1006.30.19.00	Lain-lain	Other	Rp 450,-/Kg
6.	1006.30.20.00	Beras setengah Matang	Parboiled rice	Rp 450,-/Kg
7.	1006.30.30.00	Beras ketan (pulut)	Glutinous rice (pulut)	Rp 450,-/Kg
8.	1006.30.90.00	Lain-lain	Other	Rp 450,-/Kg

¹⁵⁸ PMK No.65/PMK.011/2011 Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 182

2. *Komitmen dalam AIFS Framework*

Komitmen yang *AIFS Framework* dalam kebijakan perberasan Indonesia telah ditunjukkan dengan pelaksanaan kebijakan ketahanan pangan (*food security*) di Indonesia melalui berbagai program, yaitu dengan melakukan peningkatan produksi pangan dan diversifikasi pangan.

Dalam rangka melakukan peningkatan produksi pangan, pemerintah Indonesia telah menyiapkan beberapa regulasi terkait dengan pelaksanaan Renstra Kementan 2010-2014 sesuai dengan *strategic plan* dari *AIFS Framework* dalam menjalankan komitmen mengenai *food security*, yaitu:

a. *Stabilisasi Harga Beras*

Stabilisasi harga beras domestik pada dasarnya dilakukan untuk menghindari lonjakan harga yang pada akhirnya akan meresahkan masyarakat. Hal ini menjadi sangat penting karena beras merupakan bahan pangan pokok masyarakat Indonesia sehingga sifatnya menjadi sangat politis bagi pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Kegagalan pemerintah dalam melakukan stabilisasi harga akan berdampak pada sektor lainnya.

Stabilisasi harga beras diatur dalam kebijakan perberasan yang telah disusun oleh pemerintah melalui Instruksi Presiden dan telah mengalami beberapa kali perubahan pengaturan. Secara mendasar tujuan kebijakan perberasan nasional yang dilakukan, salah satunya melalui stabilisasi harga, adalah untuk menjaga kelangsungan produksi beras domestik, melindungi petani padi serta menjamin kecukupan beras bagi masyarakat agar mereka mendapatkan akses yang mudah secara ekonomi maupun fisik secara berkelanjutan¹⁵⁹.

Ada empat fungsi strategis dalam kebijakan harga yaitu: pertama, menjaga stabilitas atau mengurangi fluktuasi harga antar musim, antar wilayah, dan antar pelaku; kedua, memberikan insentif atau signal positif yang dapat membantu petani dalam merencanakan pola produksinya pada masa tanam yang akan datang; ketiga, menjadi

¹⁵⁹ Agus Saifullah, "*Peran Bulog Dalam Kebijakan Perberasan Nasional*", Jakarta, 2001, hal: 1.

acuan kepastian bagi konsumen beras terutama dari kalangan yang tidak mampu; dan keempat, menjadi peredam resiko produksi dan resiko usaha tani padi dari fluktuasi iklim dan cuaca, serta ketidakpastian pasar¹⁶⁰.

Stabilisasi harga beras dilakukan pada dua lini intervensi harga, yaitu: *pertama*, stabilisasi harga produsen melalui pengadaan stok beras dengan pembelian gabah/beras oleh pemerintah (*floor price*), impor untuk stabilisasi harga, dan Cadangan Beras Pemerintah (CBP); *kedua*, stabilisasi harga konsumen melalui operasi pasar (*ceiling price*).

Stabilisasi harga produsen ditujukan untuk memberikan perlindungan bagi petani sehingga kesejahteraan petani dapat terangkat dan memberikan jaminan terhadap kepastian produksi. Stabilisasi harga konsumen (khususnya masyarakat miskin) ditujukan untuk memberikan perlindungan bagi konsumen sehingga terjamin kepastian mengenai akses kepada beras baik secara fisik maupun secara harga. Oleh karena itu stabilisasi harga merupakan bentuk intervensi pemerintah dalam melakukan kebijakan harga.

Stabilisasi harga oleh pemerintah dilakukan oleh salah satu lembaga pangan yang diberi tugas pemerintah untuk menangani masalah pasca produksi, khususnya dalam bidang harga, pemasaran dan distribusi. Lembaga pangan tersebut adalah Badan Urusan Logistik (Bulog).

Bulog adalah lembaga pemerintah yang dibentuk pada tahun 1967 yang ditugaskan pemerintah untuk mengendalikan stabilitas harga dan penyediaan bahan pokok, terutama pada tingkat konsumen. Peran Bulog tersebut dikembangkan lagi dengan ditambah mengendalikan harga produsen melalui instrumen harga dasar untuk melindungi petani padi. Dalam perkembangan selanjutnya, peran Bulog tidak hanya terbatas pada beras saja tetapi juga pada

¹⁶⁰ Bustanul Arifin, "Ekonomi Beras: Kebijakan Harga Hanya Satu Instrumen", diunduh dari agrimedia.mb.ipb.ac.id pada tanggal 3 Juni 2012.

pengendalian harga dan penyediaan komoditas lain seperti gula pasir, tepung terigu, kedele dan pakan ternak, minyak goreng, telur dan daging serta juga bumbu-bumbuan, yang dilakukan secara insidental terutama saat situasi harga meningkat.

Selanjutnya melalui Keppres No 19 tahun 1998, ruang lingkup komoditas yang ditangani BULOG kembali dipersempit seiring dengan kesepakatan yang diambil oleh Pemerintah dengan pihak IMF yang tertuang dalam Letter of Intent (LoI). Dalam Keppres tersebut, tugas pokok BULOG dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Sedangkan komoditas lain yang dikelola selama ini dilepaskan ke mekanisme pasar¹⁶¹.

Dalam melakukan intervensi harga beras, pemerintah telah membuat Regulasi kebijakan perberasan indonesia yang diatur dengan Inpres No.7 tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan yang kemudian dilanjutkan dengan pembuatan Inpres No.3 tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah sehingga Inpres No.7 tahun 2009 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Dalam Inpres No.3 tahun 2012 diatur mengenai pengadaan gabah/beras melalui pembelian gabah/beras dalam negeri dengan ketentuan penetapan harga pembelian gabah/beras oleh pemerintah (HPP) dimana pembelian dan pengadaannya dilakukan oleh Perum Bulog¹⁶². HPP yang ditetapkan dalam Inpres tersebut adalah sebagai berikut:

1. Harga Pembelian Gabah Kering Panen dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 25% (dua puluh lima perseratus) dan kadar hampa/kotoran maksimum 10% (sepuluh perseratus) adalah Rp.3.300 (tiga ribu tiga ratus rupiah) per kilogram di petani, atau Rp. 3.350 (tiga ribu tiga ratus lima puluh rupiah) per kilogram di penggilingan;

¹⁶¹ Profil Bulog, diunduh dari http://www.bulog.co.id/sejarah_v2.php pada tanggal 8 Juni 2012.

¹⁶² Instruksi Pertama dan Ketiga, Instruksi Presiden No.3 Tahun 2012, dikeluarkan di Jakarta Tanggal 27 Februari 2012.

2. Harga Pembelian Gabah Kering Giling dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% (empat belas perseratus) dan kadar hampa/kotoran maksimum 3% (tiga perseratus) adalah Rp. 4.150 (empat ribu seratus lima puluh rupiah) per kilogram di penggilingan, atau Rp. 4.200 (empat ribu dua ratus rupiah) per kilogram di gudang Perum BULOG; dan
3. Harga Pembelian Beras dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% (empat belas perseratus), butir patah maksimum 20% (dua puluh perseratus), kadar menir maksimum 2% (dua perseratus) dan derajat sosoh minimum 95% (sembilan puluh lima perseratus) adalah Rp. 6.600 (enam ribu enam ratus rupiah) per kilogram di gudang Perum BULOG.

Dalam Inpres No.3 Tahun 2012 tidak menutup kemungkinan pengadaan gabah/beras dilakukan melalui pengadaan luar negeri (impor) dan dapat dilakukan jika ketersediaan beras dalam negeri tidak mencukupi, untuk kepentingan memenuhi kebutuhan stok dan Cadangan Beras Pemerintah, dan/atau untuk menjaga stabilitas harga dalam negeri. Pengadaan dengan impor beras tersebut dilakukan oleh Perum Bulog.

Pengaturan mengenai impor dan ekspor beras diatur di dalam Peraturan Menteri Perdagangan RI (Permendag) No.12/M-DAG/PER/4/2008 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Beras. Namun aturan ini telah berubah-ubah dengan Permendag No.13/M-DAG/PER/3/2009, Permendag 35/M-DAG/PER/8/2009, dan terakhir diperbaharui dengan Permendag No.06/M-DAG/PER/2/2012.

Dalam Permendag tersebut diatas bahwa disebutkan Impor beras dapat dilakukan untuk pemenuhan 3 hal yaitu¹⁶³:

¹⁶³ Pasal 1, 4, 5, dan 8 Permendag No.12/M-DAG/PER/4/2008.

1. Untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan darurat, masyarakat miskin, dan kerawanan pangan. Impor untuk keperluan ini dilakukan oleh Perum Bulog.
2. Untuk keperluan tertentu yaitu pengadaan beras dari luar negeri terkait dengan faktor kesehatan/dietary, konsumsi khusus atau segmen tertentu dan pengadaan benih serta untuk memenuhi kebutuhan bahan baku/penolong industri yang tidak atau belum sepenuhnya dapat dipenuhi dari sumber dalam negeri. Impor untuk keperluan ini dapat dilakukan oleh importir yang telah mendapat persetujuan dari pemerintah.
3. Untuk keperluan hibah yang tidak untuk diperdagangkan. Impor untuk keperluan ini dapat dilakukan oleh lembaga sosial atau badan pemerintah.

Berikut adalah tabel mengenai produk beras yang boleh di Impor dari luar negeri dengan ketentuan sebagai berikut:

Tabel 4.4.
Jenis Beras Yang Dapat Di Impor¹⁶⁴

No.	Pos Tarif/HS	Uraian Barang	Keterangan
	10.06	Beras	
1.	1006.10.00.00	-Beras berkulit (padi atau gabah)	
	1006.20	-Gabah dikuliti:	Pecah Kulit
2.	1006.20.10.00	--Beras Thai Hom Mali.	
3.	1006.20.90.00	--Lain-lain.	
	1006.30	-Beras setengah digiling atau digiling seluruhnya, disosoh, dikilapkan maupun tidak	
		--Beras wangi	
4.	1006.30.15.00	---Beras Thai Hom Mali	
5.	1006.30.19.00	---Lain-lain	Tingkat kepatahan paling tinggi 5% (lima persen), antara lain: Beras Japonica, Basmati
6.	1006.30.20.00	--Beras setengah matang	
7.	1006.30.30.00	--Beras Ketan pulut;	
8.	1006.30.90.00	--Lain-lain	Tingkat kepecahan/kepatahan antara 5 sampai dengan 25%
9.	1006.40.00.00	-Beras pecah	Tingkat kepecahan/kepatahan 100% (seratus persen)
	11.03	Menir, tepung kasar dan palet sereal	
		-Menir dan tepung kasar	
	1103.19	--Dari sereal lainnya:	
10.	1103.19.20.00	---Dari beras	

¹⁶⁴ Lampiran II Permendag No.12/M-DAG/PER/4/2008

Ket:

- 1) Impor beras untuk keperluan tertentu untuk kesehatan dan konsumsi khusus No. Urut 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7
- 2) Impor beras untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan keadaan darurat, masyarakat miskin dan kerawanan pangan (No. Urut 8), pelaksana impornya oleh Perum BULOG
- 3) Impor beras untuk keperluan hibah (No. Urut 5 dan 8) dengan tingkat kepecahan paling tinggi 25%
- 4) Impor beras untuk memenuhi kebutuhan industri sebagai bahan baku/penolong No. Urut 5, 9, dan 10

Ketentuan mengenai stabilisasi harga yang dilakukan melalui persiapan cadangan beras oleh pemerintah juga diatur dalam Inpres No.3 Tahun 2012 yang menyebutkan bahwa pemerintah Menetapkan kebijakan pengadaan dan penyaluran Cadangan Beras Pemerintah untuk menjaga stabilitas harga beras, menanggulangi keadaan darurat, bencana dan rawan pangan, bantuan dan/atau kerjasama internasional serta keperluan lain yang ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam ketentuan ini dilaksanakan oleh Perum Bulog dengan mengutamakan pengadaan cadangan beras pemerintah (CBP) berasal dari pembelian gabah/beras dari petani dalam negeri¹⁶⁵.

CBP yang dibeli oleh pemerintah adalah beras yang digunakan untuk melakukan operasi pasar dalam rangka stabilisasi harga beras di tingkat konsumen. CBP yang digunakan untuk stabilisasi harga dan kepentingan darurat lainnya diatur di dalam Permendag No.4/M-DAG/PER/1/2012 tentang Penggunaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk Stabilisasi Harga.

Penggunaan dan penyaluran CBP dilakukan oleh Perum Bulog yang digunakan untuk penanggulangan keadaan darurat, kerawanan pangan pasca bencana, pengendalian lonjakan harga beras, dan untuk memenuhi kesepakatan kerjasama internasional serta untuk cadangan beras untuk *ASEAN Plus Three Emergency Rice Reseserve (APTERR)*¹⁶⁶.

Penggunaan CBP untuk stabilisasi harga dilakukan dengan cara operasi pasar dikala terjadinya lonjakan harga beras di tingkat

¹⁶⁵ Instruksi kelima dan keenam, Inpres No.3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras Dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah, Dikeluarkan pada 27 Februari 2012.

¹⁶⁶ Pasal 1 Permendag No.4/M-DAG/PER/1/2012 tentang Penggunaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk Stabilisasi Harga, tanggal 18 Januari 2012.

konsumen yang mencapai 10% atau lebih dari harga normal yang terjadi paling sedikit 1 (satu) minggu atau dapat meresahkan masyarakat berdasarkan laporan dari pemerintah daerah setempat¹⁶⁷.

Operasi pasar dilakukan di pasar rakyat, pasar induk, dan tempat-tempat yang mudah dijangkau oleh konsumen dimana dalam operasi pasar tersebut ditentukan Harga Eceran Tertinggi (HET) yang harganya sesuai dengan harga normal di masing-masing daerah¹⁶⁸.

Regulasi yang mengatur mengenai stabilisasi harga ini menjadi satu pelaksanaan dalam AIFS Framework khususnya mengenai penguatan strategi pangan nasional dan pembuatan *emergency rice reserved* di tingkat regional melalui APTERR (*ASEAN Plus Three/Emergency Rice Reserved*). Pelaksanaan regulasi ini juga memerlukan dukungan keterlibatan kebijakan tarif bea masuk mengenai produk beras yang telah ditentukan melalui PMK Nomor 65/PMK.011/2011 mengenai komitmen Indonesia dalam PIS.

b. Pemberian Subsidi Terpadu

Pertanian Indonesia masih di dominasi oleh tingkat kemiskinan yang tinggi. Berdasarkan data BPS tahun 2011 disebutkan bahwa per Maret 2011 masih ada 30.02 juta penduduk berada dalam kondisi miskin dengan komposisi penduduk miskin pedesaan sebanyak 18.97 juta jiwa dan 11.05 juta penduduk miskin perkotaan, dimana Tingkat kemiskinan di pedesaan disetarakan dengan jumlah petani gurem yang mempunyai tanah garapan kurang dari 0.5 ha¹⁶⁹.

Tingkat pendapatan petani pun masih berada dibawah kriteria *World Bank* yaitu US\$2/hari dimana per tahun 2004 dan 2005 per

¹⁶⁷ Pasal 2 ayat (2), pasal 1 angka 2, Permendag No.4/M-DAG/PER/1/2012 tentang Penggunaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk Stabilisasi Harga, tanggal 18 Januari 2012.

¹⁶⁸ Pasal 2 ayat (1), pasal 6, Permendag No.4/M-DAG/PER/1/2012 tentang Penggunaan Cadangan Beras Pemerintah Untuk Stabilisasi Harga, tanggal 18 Januari 2012.

¹⁶⁹ Serikat Petani Indonesia, "*Catatan Pembangunan Pertanian, Pedesaan Dan Pembaruan Agraria: Tahun Korporasi Besar Dan Penggusuran Pertanian Rakyat*", 2011, Hal:3.

kapita petani per tahun berkisar Rp 2.304.909 - Rp 2.684.865 atau setara dengan Rp 6.403 - Rp 7.458 per hari per kapita¹⁷⁰.

Dengan kondisi kemiskinan yang melanda hampir seluruh petani di pedesaan maka dapat dipastikan produktifitas pertanian akan menemukan banyak kendala. Belum lagi petani di pedesaan harus berhadapan dengan arus liberalisasi pertanian berupa serbuan produk-produk impor sehingga mematikan harga petani pedesaan.

Untuk itu dalam rangka meningkatkan produktifitas pertanian Indonesia harus beriringan dengan meningkatkan pendapatan petani sehingga adanya kepastian dalam melakukan proses produksi secara berkelanjutan. Dalam hal ini strategi yang disusun Kementan RI adalah melakukan peningkatan terhadap pendapatan petani dengan menekan biaya produksi petani yang dilakukan dengan cara¹⁷¹:

- a. Pemberian subsidi input, khususnya pupuk dan benih/bibit.
- b. Melakukan upaya koordinasi dengan Kementerian Keuangan untuk memungkinkan diberikannya keringanan pajak terhadap barang-barang modal atau sarana yang digunakan untuk usahatani.
- c. Mengupayakan pemberian skim subsidi bunga kredit dan penjaminan untuk investasi dan modal kerja usahatani.
- d. Memberikan bantuan sosial terhadap petani yang mengalami bencana alam atau gangguan produksi lainnya agar biaya usahatani yang mereka keluarkan tidak menjadi terlalu besar.

Pemberian berbagai subsidi ini oleh pemerintah didasari atas satu alasan untuk memberikan perlindungan bagi petani pedesaan di Indonesia yang mengalami ancaman eksternal terhadap eksistensi pertanian pedesaan di Indonesia akibat dari ketidakadilan pasar yaitu

¹⁷⁰ Departemen Pertanian, “*Model Subsidi Pertanian Terpadu: Landasan Konseptual Dan Faktual Serta Sistem Operasinya*”, 2006, hal: 7.

¹⁷¹ Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 (Edisi Revisi), berdasarkan Permentan No. Nomor: 15/Permentan/RC.110/1/2010 yang ditetapkan tanggal 2 Desember 2011, hal: 99.

karena¹⁷²: *pertama*, domestik support yang mendistorsi pasar (Trade Distorting Subsidy (TDS) negara-negara maju yang tergabung dalam OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) pada sektor pertanian mereka sangat besar yaitu data tahun 2000 sekitar US \$ 327 billion (setara Rp 3 270 triiyun); *kedua*, negara-negara maju yang tergolong dalam OECD juga menerapkan subsidi ekspor. Seperti Amerika Serikat total subsidi ekspornya tahun 2000 sebesar US\$ 20 million (Rp 20 triiyun), sehingga mereka dapat mengurangi surplus produksinya dan petaninya masih menerima harga yang tinggi di atas harga ekspornya.

Tindakan negara-negara maju yang tetap memberikan subsidi terhadap pertaniannya telah merugikan pertanian Indonesia dimana petani Indonesia harus bersaing dengan harga produk impor yang murah karena diberikan subsidi. Bahkan Indonesia sebagai negara berkembang selalu mendapatkan tekanan dari negara maju untuk tidak memberikan dukungan yang berlebihan terhadap pertanian Indonesia.

Sebagaimana ketentuan dalam *Agreement on Agriculture* dalam *WTO Agreement*, bahwa *domestic support* yang diatur dalam Pasal 6 AoA dilarang dan Annex 2 AoA mengatur tentang pengecualiannya. *Domestic support* yang boleh dilakukan adalah yang masuk kategori dalam *green box*. Ketentuan yang dikecualikan dalam *green box* adalah pembayaran (dukungan) domestik untuk program lingkungan, pengawasan penyakit, pembangunan infrastruktur, dan bantuan pangan domestik, termasuk pembayaran langsung ke produsen bila berbentuk tetap dan pembayaran pemerintah untuk asuransi pendapatan dan program darurat¹⁷³.

Untuk itu, subsidi pertanian terpadu yang sebagaimana ditetapkan dalam Renstra Kementan RI 2010-2014 guna meningkatkan produktifitas dan pendapatan petani dibuat dalam

¹⁷² Departemen Pertanian, “*Model Subsidi Pertanian Terpadu: Landasan Konseptual Dan Faktual Serta Sistem Operasinya*”, 2006, hal: 8.

¹⁷³ Bonnie Setiawan, “*Globalisasi Pertanian: Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani*”, IGI, 2003, hal: 143-144.

bentuk subsidi pupuk, subsidi benih, dan subsidi modal kerja berupa bunga kredit.

Untuk skim subsidi pupuk dilaksanakan dengan cara subsidi harga (tidak langsung) yang penyalurannya dilaksanakan dengan pola tertutup menggunakan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK)¹⁷⁴.

Ada beberapa peraturan yang melandasi subsidi pupuk diantaranya adalah peraturan menteri perdagangan nomor 17/M-DAG/PER/6/2011 tentang pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian, Permentan nomor : 87/permentan/sr.130/12/2011 tentang kebutuhan dan harga eceran tertinggi (het) pupuk bersubsidi untuk sektor pertanian tahun anggaran 2012, dan sesuai undang undang nomor 22 tahun 2011 tentang anggaran pendapatan dan belanja negara tahun anggaran 2012 dimana telah ditetapkan anggaran subsidi harga pupuk sebesar Rp. 16,944 triliun, untuk penyediaan pupuk urea, sp-36, za, npk dan pupuk organik.

Dalam Permendag nomor 17/M-DAG/PER/6/2011 disebutkan bahwa produsen dan penyalur pupuk bersubsidi dilakukan oleh perusahaan yang ditunjuk dan mendapat Persetujuan Menteri Negara BUMN yaitu PT Pupuk Sriwidjaja (Persero) berikut anak Perusahaannya yaitu PT Pupuk Kujang, PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Iskandar Muda dan PT Petrokimia Gresik. Jenis-jenis pupuk yang disubsidi pemerintah terdiri dari pupuk Urea, ZA, SP-36, NPK dan Pupuk Organik. Pengadaan dan penyaluran pupuk dilakukan berdasarkan RDKK. Berikut perkiraan pupuk bersubsidi 2010-2014:

¹⁷⁴ Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 (Edisi Revisi), berdasarkan Permentan No. Nomor: 15/Permentan/RC.110/1/2010 yang ditetapkan tanggal 2 Desember 2011, hal: 77.

Tabel 4.5.**Perkiraan Pupuk Bersubsidi Pertanian 2010-2014¹⁷⁵**

No	JENIS PUPUK	2010	2011	2012	2013	2014
		(juta ton)				
1	UREA	6,00	5,80	5,60	5,40	5,20
2	SP-36	1,00	0,97	0,80	1,00	1,00
3	ZA	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95
4	NPK	2,20	2,50	3,00	3,50	4,00
5	ORGANIK	0,91	1,10	1,30	0,91	0,91
JUMLAH		11,06	11,32	11,65	11,76	12,06

Untuk harga eceran resmi yang diberlakukan oleh pemerintah sesuai dengan Permentan No.87/permentan/sr.130/12/2011 disebutkan dalam pasal 9 yaitu:

- (1) Penyalur di Lini IV yang ditunjuk harus menjual pupuk bersubsidi sesuai Harga Eceran Tertinggi (HET).
- (2) Harga Eceran Tertinggi (HET) Pupuk Bersubsidi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan sebagai berikut :
 - a) Pupuk Urea = Rp.1.800; per kg;
 - b) Pupuk SP-36 = Rp.2.000; per kg;
 - c) Pupuk ZA = Rp.1.400; per kg;
 - d) Pupuk NPK = Rp.2.300; per kg;
 - e) Pupuk Organik = Rp. 500; per kg;
- (3) Harga Eceran Tertinggi (HET) pupuk bersubsidi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berlaku untuk pembelian oleh petani, pekebun, peternak, pembudidaya ikan dan/atau udang di Penyalur Lini IV secara tunai dalam kemasan sebagai berikut :
 - a) Pupuk Urea = 50 kg atau 25 kg;
 - b) Pupuk SP-36 = 50 kg;
 - c) Pupuk ZA = 50 kg;
 - d) Pupuk NPK = 50 kg atau 20 kg;
 - e) Pupuk Organik = 40 kg atau 20 kg;

Untuk skim subsidi benih dilakukan adalah dengan memberikan subsidi benih unggul dengan cara: pertama, benih subsidi tidak

¹⁷⁵ Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 (Edisi Revisi), berdasarkan Permentan No. Nomor: 15/Permentan/RC.110/1/2010 yang ditetapkan tanggal 2 Desember 2011, hal: 78.

langsung yaitu melalui subsidi harga terhadap produksi benih yang dihasilkan oleh BUMN benih PT Sang Hyang Seri dan PT Pertani. maupun langsung; kedua, subsidi langsung seperti hibah benih kepada petani yang ditimpa bencana alam dan subsidi langsung melalui fasilitas penyediaan anggaran ke BUMN dalam bentuk PSO (*Public Service Obligation*) yang dilaksanakan oleh BUMN yang dikenal dengan sebutan Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU)¹⁷⁶.

Skim subsidi modal kerja dalam bentuk bunga kredit dilaksanakan dengan program kredit yang mendapat subsidi bunga kredit dan dilaksanakan kerjasama dengan perbankan. Ada tiga skema kredit yang disusun oleh pemerintah yaitu¹⁷⁷: ***Pertama, Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE)***, KKP-E adalah kredit modal kerja dan atau investasi yang diberikan oleh Perbankan kepada petani tanaman pangan, hortikultura, perkebunan (tebu), peternakan, koperasi dalam rangka pengadaan pangan dan kelompok tani dalam rangka pengadaan alat dan mesin pertanian. Lahan yang dibiayai sampai 4 Ha dengan plafon maksimum Rp. 50 juta per debitur. Suku bunga kepada petani tebu 7 persen dan kepada petani non tebu 6 persen per tahun; ***Kedua, Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP)***, KPEN-RP merupakan kredit investasi yang diberikan oleh Perbankan kepada petani sawit, kakao, dan karet yang didukung dengan subsidi bunga oleh pemerintah kepada petani. Jangka waktu kredit untuk sawit dan kakao 13 tahun dengan masa tenggang 5 tahun, untuk karet 15 tahun dengan masa tenggang 7 tahun. Suku bunga kepada petani sawit dan kakao 7 persen per tahun, kepada petani karet 6 persen per tahun;

Ketiga, Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS), KUPS merupakan kredit yang diberikan oleh Perbankan kepada pelaku usaha peternakan (kelompok/gabungan kelompok, koperasi, dan perusahaan) yang didukung dengan subsidi pemerintah. Jangka waktu kredit 6

¹⁷⁶ Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 (Edisi Revisi), berdasarkan Permentan No. Nomor: 15/Permentan/RC.110/1/2010 yang ditetapkan tanggal 2 Desember 2011, hal: 80.

¹⁷⁷ Ibid, hal: 81.

tahun dengan masa tenggang 2 tahun. Pelaku usaha yang memanfaatkan KUPS wajib melakukan kemitraan. Suku bunga kepada pelaku usaha 5 persen per tahun. **Keempat, Kredit Usaha Rakyat (KUR)**, Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan Fasilitas pemerintah yang diberikan kepada debitur Usaha Mikro Kecil, Menengah dan Koperasi (UMKM-K) termasuk sektor pertanian adalah dalam bentuk Imbal Jasa Penjaminan (IJP) atau premi dan penjaminan sebesar 70 persen dari kredit yang disalurkan, melalui Lembaga Penjamin.

Berikut merupakan gambaran mengenai skema skim subsidi bunga kredit:

Tabel 4.6.
Skim Subsidi Bunga Kredit Pertanian¹⁷⁸

Keterangan	KKP-E	KPEN-RP	KUPS	KUR
1. Bunga dibayar petani/debitur	6 – 7 %	6 – 7%	5%	Maks 14-22%
2. Bunga diterima bank	12 – 13%	12%	13%	Maks 14-22%
3. Subsidi bunga	5 – 7%	5 – 6%	8%	-
4. Maksimum kredit per debitur	Rp 50 juta	Rp 172 juta	Rp 66 milyar	Rp. 500 juta
5. Jangka waktu kredit (maks)	5 tahun	13 – 15 tahun	6 tahun	3-5 tahun
6. Komoditas yang dibiayai	Pangan, horti, tebu, ternak, alsintan	sawit, kakao, dan karet	Pembibitan sapi	Semua jenis Komoditas

Dalam Undang-undang No.22 Tahun 2011 tentang APBN Tahun anggaran 2012 disebutkan bahwa Subsidi bunga kredit program dalam Tahun Anggaran 2012 direncanakan sebesar Rp1.234.402.000.000,00 (satu triliun dua ratus tiga puluh empat miliar empat ratus dua juta rupiah)¹⁷⁹.

Pemberian subsidi di sektor pertanian ini sejalan dengan komitmen dalam AIFS Framework yang berkaitan dengan *strategic plan AIFS* mengenai *suistanable food production* yang dicapai melalui memberikan dukungan dengan meningkatkan akses petani terhadap modal dan input pertanian untuk meningkatkan produksi pertanian.

¹⁷⁸ Ibid, hal: 81.

¹⁷⁹ Pasal 13 Undang-undang No.22 Tahun 2011 tentang APBN Anggaran Tahun 2012, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 113.

c. *Pembentukan 'Food Estate'*

Program *Food estate* dalam kebijakan pertanian Indonesia terkait dengan komitmen dalam AIFS Framework khususnya terkait dengan *strategic plan AIFS* mengenai pencapaian tujuan AIFS Framework untuk meningkatkan produksi pangan dengan melakukan inovasi pertanian yang dilakukan melalui cara *agro-based industry development*.

Dengan *agro-based industry* diharapkan dapat meningkatkan produksi beras yang dilakukan dengan skala industri sehingga diperlukan adanya penambahan dan perluasan lahan tanam. Hal ini sejalan dengan program swasembada pangan dan swasembada berkelanjutan terhadap produk beras dan jagung. Adapun target perluasan lahan pertanian pangan diseluruh provinsi, khususnya padi (sawah), yang ditetapkan pemerintah adalah 2 juta hektar dengan rincian kebutuhan sebagai berikut:

Tabel 4.7.

Sasaran Perluasan lahan Pertanian 2 Juta Ha¹⁸⁰

Tipologi Lahan	2010	2011	2012	2013	2014	Total
	(Ha)					
Cetak Sawah	12.025	62.000	100.650	100.000	100.000	374.675
Pembukaan Lahan Kering	1.050	98.950	100.000	100.000	100.000	400.000
Perluasan Areal Hortikultura	3.525	96.475	100.000	100.000	100.000	400.000
Perluasan Areal Perkebunan Rakyat	10.200	143.670	143.850	143.850	143.850	585.430
Pengembangan Areal Hijauan Makanan Ternak (HMT)	5.705	90.000	85.295	85.000	85.000	351.000
Pengembangan Padang Pengembalaan	1.070	2.500	3.750	3.750	2.500	13.570
Total	33.575	519.570	533.388	533.093	531.843	2.124.675

Terhadap kebutuhan penambahan dan perluasan lahan dalam rangka program swasembada pangan, Pemerintah Indonesia telah

¹⁸⁰ Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 (Edisi Revisi), berdasarkan Permentan No. Nomor: 15/Permentan/RC.110/1/2010 yang ditetapkan tanggal 2 Desember 2011, hal: 82.

mengeluarkan Undang-undang No.41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Dalam Undang-undang tersebut dinyatakan mengenai kebutuhan untuk adanya pengembangan terhadap lahan pertanian pangan yang berkelanjutan untuk dilindungi dan dikembangkan secara konsisten guna menghasilkan pangan pokok bagi kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan nasional¹⁸¹.

Pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan dilakukan dengan intensifikasi dan ekstensifikasi lahan dimana kegiatan pokoknya adalah di bidang agribisnis tanaman pangan¹⁸². Pengadaan lahan pertanian pangan berkelanjutan berasal dari tanah-tanah terlantar dan tanah bekas kawasan hutan yang belum diberikan hak atas tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹⁸³.

Dalam hal pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan telah ditetapkan mengenai Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dimana dalam PP tersebut bentuk penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan meliputi kawasan pertanian pangan berkelanjutan, lahan pertanian pangan berkelanjutan, dan lahan cadangan pertanian pangan berkelanjutan¹⁸⁴. PP tersebut juga menyebutkan bahwa dalam hal penetapan dalam bentuk kawasan pertanian pangan berkelanjutan maka kawasan tersebut diklasifikasikan sebagai kawasan strategis nasional yang diberikan perlindungan khusus.

Salah satu regulasi yang juga mendasari pembentukan *food estate* adalah PP No.18 Tahun 2010 tentang Usaha Budidaya Tanaman. Ketentuan mengenai pembentukan *food estate* juga

¹⁸¹ Pasal 1 Undang-undang No.40 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 149.

¹⁸² Pasal 27 Undang-undang No.40 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 149.

¹⁸³ Pasal 29 ayat 4 Undang-undang No.40 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 149.

¹⁸⁴ Pasal 4 PP No.1 Tahun 2011 Tentang Penetapan Dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 2

diperkuat dengan penunjukkan wilayah Merauke sebagai *food estate* melalui Inpres No.5 tahun 2008 sebagai *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) beserta Perpres No.32 Tahun 2011 tentang MP3EI yang dalam lampirannya disebutkan bahwa Papua & Kepulauan Maluku, khususnya Merauke adalah salah satu Koridor Ekonomi yang strategis dalam mengembangkan potensi investasi dibidang Pangan, Perikanan, Energi, dan Pertambangan Nasional.

MIFEE merupakan kegiatan usaha budidaya tanaman skala luas yang dilakukan dengan konsep pertanian sebagai sistem industrial yang berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK), modal, serta organisasi dan manajemen modern. Pengembangan MIFEE dialokasikan seluas 1,2 juta Ha yang terdiri dari 10 Klaster Sentra Produksi Pertanian (KSPP). Sebagai prioritas pengembangan MIFEE jangka pendek (2011 – 2014) maka dikembangkan klaster I sampai IV, seluas 228.023 Ha¹⁸⁵.

Empat Klaster Sentra Produksi Pertanian yang dikembangkan yaitu: Greater Merauke, Kali Kumb, Yeinan, dan Bian di Kabupaten Merauke. Untuk jangka menengah (kurun waktu 2015 – 2019) diarahkan pada terbangunnya kawasan sentra produksi pertanian tanaman pangan, hortikultura, peternakan dan perkebunan, serta perikanan darat di Klaster Okaba, Ilwayab, Tubang, dan Tabonji. Untuk jangka panjang (kurun waktu 2020 – 2030) diarahkan terbangunnya kawasan sentra produksi pertanian tanaman pangan, hortikultura, peternakan dan perkebunan serta perikanan di Klaster Nakias dan Selil¹⁸⁶.

Tanaman yang akan ditanam di Kawasan MIFEE antara lain padi, jagung, kedelai, sorgum, gandum, sayur dan buah-buahan, serta peternakan seperti ayam, sapi, kambing, kelinci serta tanaman non-pangan seperti tebu, karet, dan kelapa sawit¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia, hal: 158. (Diunduh dari website Bappenas tanggal 15 Juni 2012).

¹⁸⁶ Ibid, hal: 159.

¹⁸⁷ Ibid.

Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke telah mengalokasikan areal seluas 1,2 juta hektar yang terbagi atas 10 klaster. Untuk jangka pendek (2011-2014), prioritas pengembangan pada Klaster I dan IV seluas 464.954 hektar dengan lahan yang *clear and clean* seluas 228.022 hektar. Komoditas pangan yang akan dikembangkan adalah: padi, jagung, kedelai, tebu dan sapi¹⁸⁸.

Dibukanya MIFEE dan didukung dengan Undang-undang No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, telah banyak investor yang menanamkan modalnya di MIFEE yang bergerak di bidang perkebunan, pertanian tanaman pangan, perikanan darat, peternakan, konstruksi, dan industri pengolahan kayu, seperti Medco, PT.Bangun Tjipta Sarana, Artha Graha, Comexindo Internasional, Digul Agro Lestari, Buana Agro Tama, Wolo Agro Makmur, dan lainnya¹⁸⁹.

Untuk mendukung pelaksanaan MIFEE diperlukan beberapa dukungan teknis terkait dengan 3 strategi dalam pencapaian MP3EI yaitu sebagai berikut:

Tabel 4.8

Dukungan Teknis Dalam Melaksanakan MIFEE

Dukungan Regulasi & Kebijakan	Dukungan Konektifitas & Infrastruktur	Dukungan Iptek & SDM
<ul style="list-style-type: none"> • Pengembangan lahan <i>food estate</i> secara bertahap; • Percepatan proses pelepasan kawasan hutan untuk <i>food estate</i>; • Sosialisasi pada masyarakat setempat tentang pelaksanaan dan manfaat program MIFEE bagi kesejahteraan masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyiapan rencana pemeliharaan dan pengembangan jaringan prasarana sumber daya air dan reklamasi rawa; • Pengembangan pusat pelayanan dan pusat koleksi-distribusi produksi pertanian; • Pelabuhan laut di Merauke dan dermaga-dermaga di sepanjang Sungai Kalimaro, Sungai Bian; • Konektivitas darat yang menghubungkan kebun kelapa sawit dengan 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyiapan sumber daya manusia berkualitas melalui pelatihan tenaga kerja dan peningkatan kapasitas perguruan tinggi; • Penyediaan bantuan modal bagi kelompok tani dan teknologi budidaya pertanian berbasis IPTEK; • Pembangunan balai penelitian & pengembangan teknologi pertanian, peternakan, perikanan di Merauke, Pengadaan peralatan alat dan mesin pertanian (traktor, <i>planter</i>, <i>reaper</i>, <i>power thresher</i>, <i>mini</i>

¹⁸⁸ Laporan Kinerja Kementerian Pertanian, 2012, Hal: 22.

¹⁸⁹ Sabiq Carebesth dan Saiful Bahari, “Petani Kecil Di Tengah Kebijakan Industrialisasi Pangan”, Dalam Ekonomi Politik Pangan, Bina Desa, 2011, Hal: 190.

	lokasi penggilingan dan pelabuhan; <ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan dan pengembangan jalan & jembatan di masing-masing Klaster Sentra Produksi Pertanian (KSPP); • Rehabilitasi dan Pembangunan Jaringan Tata Air di masing-masing KSPP; • Pembangunan Terminal Agribisnis, Pergudangan dan Pelabuhan Ekspor di Serapuh & Wogikel; • Lanjutan Pembangunan Pelabuhan Samudera Perikanan Merauke dan Pelabuhan Merauke; • Pembangunan Pabrik Pupuk Organik di Wasur, Serapuh, Tanah Miring SP VII, Wapeko, Onggaya, Sota dan Proyek Amoniak Urea di Tangguh; • Pembangunan PLT Biomasa di Merauke & Tanah Miring. 	<i>combine</i> , pompa air); <ul style="list-style-type: none"> • Pendirian Sekolah Kejuruan Pertanian dan Balai Latihan Tenaga Kerja Pertanian di tiap KSPP; • Penyiapan teknologi budidaya pertanian dan perkebunan berbasis IPTEK (pra dan pasca panen) di Merauke.

Sumber: Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025, hal:160-161 (diunduh dari website Bappenas tanggal 15 Juni 2012- diolah)

4.2. Dampak Negatif Dari Penerapan Peraturan Perundang-undangan Indonesia Terkait Dengan Pelaksanaan Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN Di Sektor Pangan Terhadap Pertanian Dan Petani Kecil Indonesia

Dalam bagian ini akan dianalisa mengenai dampak-dampak yang timbul dalam pelaksanaan dan penerapan peraturan perundang-undangan Indonesia yang telah diulas pada bagian sebelumnya. Analisa ini akan dilihat dari dampak yang timbul terhadap kehidupan petani kecil pedesaan, dimana keterangan dan informasi sebagai bahan analisa sebagian didapat dari wawancara yang dilakukan terhadap dua organisasi yang bergerak di sektor pertanian yaitu Serikat Petani Indonesia (SPI) di Jakarta dan Serikat Petani Kerawang (SEPETAK).

Fokus analisa dampak dilakukan terhadap pelaksanaan regulasi yang dibuat berdasarkan dengan 3 isu utama yang sangat memiliki pengaruh terhadap kebijakan pertanian dalam sektor pangan di Indonesia sesuai dengan komitmen di dalam Pasar tunggal & Basis Produksi di ASEAN, yaitu sebagai berikut:

1. Dampak terhadap pelaksanaan stabilisasi harga beras

Di era pasar bebas saat ini, khususnya di dalam Pasar tunggal & Basis Produksi ASEAN, peran stabilisasi harga beras sangat penting untuk melindungi petani pedesaan. Peran stabilisasi harga beras dalam pasar beras Indonesia memiliki arti penting dalam meningkatkan kesejahteraan petani pedesaan.

Stabilisasi harga beras pada era tahun 1985-1997 sangat efektif, hal ini karena stabilisasi harga produsen (harga dasar) dan stabilisasi harga konsumen (*ceiling price*) yang dilakukan oleh pemerintah sangat maksimal dengan memberikan anggaran yang sangat besar untuk menjalankan kebijakan tersebut. dalam menjalankan kebijakan stabilisasi harga beras Pemerintah melakukan pembelian gabah petani melalui Bulog untuk mencegah jatuhnya harga dan sekaligus untuk mengisi stok domestik. Lalu, pada musim paceklik pemerintah melakukan operasi pasar untuk meredam gejolak harga.

Namun, sejak terjadinya krisis moneter tahun 1998 dan ditandatanganinya kesepakatan hutang dari IMF, pemerintah mulai menjalankan sistem liberalisasi pasar, khususnya pasar beras, yang dikontrol ketat oleh IMF dengan membuat berbagai regulasi untuk mendukung liberalisasi pasar tersebut. Salah satu kebijakan yang berpengaruh terhadap pasar beras adalah mengenai peran Bulog melalui Keppres No 19 tahun 1998 dimana Bulog mulai dipreteli tugas dan fungsinya dengan tidak lagi menjadi suatu lembaga kuat yang dapat mengontrol harga beras di Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No.7 tahun 2003 tentang Pendirian Perum Bulog dan diperbarui dengan PP No.61 tahun 2003 tentang perubahan PP No.7 tahun 2003, maka BULOG telah berubah menjadi

perusahaan profit sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) PP tersebut yang menyebutkan:

*“Sifat usaha dari Perusahaan adalah menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus **memupuk keuntungan** berdasarkan prinsip pengelolaan Perusahaan”.*

Yang kemudian kepemilikan saham BULOG tidak lagi dimiliki sepenuhnya oleh Negara dan BULOG bisa melakukan kerjasama usaha atau patungan (joint venture) dengan badan usaha lain atau membentuk anak perusahaan atau melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain¹⁹⁰.

Perubahan BULOG menjadi perusahaan umum (Perum) telah menjadi satu pelemahan terhadap peran Bulog dalam melakukan stabilisasi harga beras di pasar Indonesia. BULOG tidak lagi bekerja untuk pemerintah yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat melainkan untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya.

Peran BULOG terbagi menjadi 2, yaitu melaksanakan *Public Service Obligation* (PSO) dan komersil. PSO BULOG adalah untuk pengelolaan cadangan pangan Pemerintah dan distribusi pangan pokok kepada golongan masyarakat tertentu¹⁹¹. Pengadaan beras untuk kebutuhan PSO diserap BULOG dari produksi petani local yang dibeli sesuai dengan harga HPP dan kualitas yang telah ditentukan oleh pemerintah yang kemudian disalurkan untuk operasi pasar berupa Beras untuk masyarakat miskin (Raskin).

Namun, pengadaan beras secara komersil dilakukan oleh BULOG dengan menyerap produksi petani local yang memiliki kualitas diatas beras raskin dan disalurkan untuk kepentingan komersil¹⁹². Pembiayaan BULOG untuk pengadaan beras terkait dengan PSO, maka pemerintah menyediakan pendanaan cadangan beras pemerintah pertahun yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan. Namun, untuk pengadaan beras terkait kepentingan

¹⁹⁰ Pasal 9 Peraturan Pemerintah No.7 Tahun 2003 tentang Pembentukan Perum BULOG, tanggal 20 Januari 2003.

¹⁹¹ Pasal 6 ayat 2.b. Peraturan Pemerintah No.7 Tahun 2003 tentang Pembentukan Perum BULOG, tanggal 20 Januari 2003.

¹⁹² BULOG Siap melakukan Pengadaan Beras Secara Komersil, diunduh dari <http://www.antaraneews.com/print/1208485025/bulog-siap-lakukan-pengadaan-beras-secara-komersial> tanggal 23 juni 2012.

komersil, BULOG menggunakan kredit komersil untuk dapat memenuhinya.

Untuk pengadaan tahun 2012 saja, BULOG menargetkan untuk menyerap sebesar 4 juta ton produksi beras nasional¹⁹³. Anggaran yang dikucurkan oleh Negara untuk pengadaan tahun 2012 sebesar Rp.19 triliun¹⁹⁴. Harga HPP saat ini sesuai dengan Inpres No.3 tahun 2012 berkisar di harga Rp.6.600/kg. Maka, dana yang dibutuhkan untuk mencapai target tersebut adalah sebesar Rp.26,4 Triliun. BULOG masih kekurangan dana sebesar Rp.7,4 Triliun untuk memenuhi PSO. Hal ini menjadi kendala bagi BULOG untuk dapat menyerap seluruh target produksi beras untuk kebutuhan PSO. Dari keadaan ini maka, BULOG harus mencari strategi lain untuk dapat memenuhi kebutuhan pendanaan PSO.

Melalui Inpres No.3 Tahun 2012 bahwa disebutkan mengenai Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Istilah tersebut telah menggeser nilai perlindungan pemerintah terhadap petani. Sebelum tahun 1998 (era pasar bebas) pemerintah memberikan jaminan perlindungan terhadap harga pembelian dengan Harga Dasar gabah/beras yang kemudian diseimbangkan dengan harga atap (penjualan kepada konsumen). Dengan era pasar bebas ini, menjadi hal yang sangat sulit untuk menyeimbangkan antara harga produsen dengan harga konsumen. Hal ini diakibatkan oleh semakin terbukanya pasar domestik terhadap produk impor yang masuk.

Paska era pasar bebas, Bulog tidak lagi memonopoli impor beras, tetapi berdasarkan Peraturan Menteri Perdagangan RI (Permendag) No.12/M-DAG/PER/4/2008 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Beras bahwa Impor beras dapat dilakukan perusahaan importir swasta. Bulog hanya dapat melakukan impor untuk keperluan stabilisasi harga, penanggulangan darurat, masyarakat miskin, dan kerawanan pangan dengan kualitas rendah. Namun, keran impor sangat terbuka dengan dimasukkannya

¹⁹³ *Beras Petani: Hpp Naik 25%, Bulog Siap Serap 4 Juta Ton* Diunduh dari <http://www.bisnis.com/articles/beras-petani-hpp-naik-25-percent-bulog-siap-serap-4-juta-ton> tanggal 23 juni 2012

¹⁹⁴ *Harga Beras: Bulog Agar Maksimalkan Penyerapan* diunduh dari <http://www.bisnis.com/articles/harga-beras-bulog-agar-maksimalkan-penyerapan> pada tanggal 23 juni 2012.

importir swasta yang diperbolehkan melakukan impor beras untuk keperluan konsumsi khusus atau segmen tertentu dengan kualitas tinggi.

Dari hal ini semakin membuat stabilisasi harga konsumsi di tingkat domestik semakin sulit. Bulog tidak dapat lagi melakukan stabilisasi harga dan disparitas antara harga produsen dengan harga konsumsi semakin tinggi. Hal ini dikarenakan beras impor semakin cepat bersentuhan langsung kepada konsumen dengan harga yang relatif murah. Murahnya harga beras impor disebabkan oleh semakin rendahnya harga beras di pasar internasional yang pada akhirnya mengakibatkan pedagang besar lebih memilih produk impor dibandingkan dengan produk petani lokal yang memiliki harga tinggi.

Kebijakan pemerintah yang menetapkan HPP dan menugaskan Bulog untuk menyerap produksi gabah/beras petani lokal, tidak memberikan keuntungan sama sekali kepada petani kecil pedesaan, karena BULOG membeli gabah dengan harga yang murah, ataupun tengkulak terkadang melakukan system ijon yang kerap sangat merugikan petani. Petani kecil pedesaan tidak punya pilihan lain selain menjual kepada pemerintah ataupun tengkulak karena proses penggilingan dan distribusi kepasar sangat memakan biaya besar dan petani kecil pedesaan tidak sanggup memenuhinya. Hal ini sangat terkait dengan dukungan subsidi pemerintah yang telah dicabut.

Ditambah lagi, kebijakan pemerintah yang menugaskan Bulog untuk menyerap hasil produksi gabah/beras petani lokal untuk pemenuhan cadangan beras dalam negeri dalam rangka melakukan operasi pasar yang dilakukan dalam bentuk penyaluran beras untuk keluarga miskin (Raskin). Hal ini dianggap tidak efektif untuk tetap menjaga kestabilan harga produsen dan konsumen, karena operasi pasar yang dilakukan Bulog bukan untuk meredam harga di pasar melainkan hanya menyalurkan beras kepada keluarga miskin yang tidak mampu secara gratis. Sehingga harga di pasar tetap menggunakan mekanisme pasar bebas, dan bantuan pemerintah hanya bersifat *social safety nett* (jaring pengaman social).

Hal inilah yang akhirnya juga tidak menjadikan petani kecil pedesaan dapat menikmati hasil penjualan gabah/beras yang diproduksinya, karena walaupun harga beras dipasaran menyentuh harga yang tinggi, petani tidak dapat merasakannya akibat produk gabah/beras yang diserap oleh Bulog.

Dari penjabaran dampak-dampak diatas maka terlihat bahwa kebijakan beras nasional mengenai stabilisasi harga tidak memberikan perlindungan sedikitpun terhadap petani pedesaan yang didominasi oleh tingkat kemiskinan yang tinggi. Hal ini dikarenakan pemerintah tidak bersungguh-sungguh untuk melakukan perlindungan bahkan membuat regulasi-regulasi yang berpihak pada mekanisme pasar bebas sebagaimana yang diresepkan oleh IMF pasca krisis moneter tahun 1997 dan komitmen terhadap pasar bebas sektor pertanian yang terikat di WTO maupun di ASEAN. Sebagaimana dalam *Law and Development Movement* yang menyatakan¹⁹⁵:

“Law assists political development by serving as the backbone for the liberal-democratic state. Law is the means through which the government achieves its purposes, and it serves to restrain arbitrary or oppressive government action”.

Kepentingan negara-negara maju begitu kuat diakomodir oleh kebijakan nasional yang didasari atas kepentingan terhadap perdagangan bebas sektor pangan, khususnya beras, yang menginginkan Indonesia sebagai perluasan pasar sekaligus sebagai basis produksi beras untuk perdagangan internasional. Hal ini sesuai dengan analisis dari *Dependency Theory* dimana negara berkembang, seperti Indonesia, yang menyatakan bahwa dalam struktur *global capitalist system* negara maju hanya melakukan eksploitasi terhadap sumber daya alam dan menjualnya kembali kepada sesama negara maju (kepentingan MNC) dalam perdagangan internasional¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Richard Bilder dan Brian Z.Tamanaha (1995), “*Law and Development*”, American Journal of International Law, Hal: 3.

¹⁹⁶ Ibid, Hal: 6.

2. *Dampak terhadap pelaksanaan pemberian subsidi pertanian*

Harapan pemerintah terhadap kebijakan subsidi pertanian di Indonesia adalah untuk meningkatkan kesejahteraan petani melalui peningkatan produktifitas petani dengan cara pemberian subsidi pupuk dan benih serta akses permodalan untuk proses produksi. Kebijakan ini juga ditujukan untuk meningkatkan kualitas produksi pertanian Indonesia sehingga mampu bersaing dengan produk impor yang saat ini banyak beredar di pasar domestik.

Sebagaimana diketahui bahwa petani Indonesia merupakan mayoritas dari masyarakat miskin pedesaan di Indonesia, dimana mereka memproduksi beras tidak ditujukan hanya untuk dijual tetapi juga untuk dikonsumsi secara pribadi. Akan menjadi hal yang sulit untuk menciptakan kesejahteraan petani pedesaan Indonesia jika kemiskinan itu tetap membelenggu dan ketidakmampuan mereka dalam membiayai proses produksi beras akibat mahalnya harga benih dan pupuk serta resiko tinggi akibat gagal panen.

Subsidi harga yang diberikan pemerintah terhadap pupuk dan benih diharapkan dapat menekan tingginya biaya produksi padi petani pedesaan. Namun ternyata, dalam pelaksanaannya subsidi pupuk dan benih belum secara maksimal berhasil meningkatkan produktifitas dan kesejahteraan petani. Hal ini disebabkan oleh kendala teknis di lapangan yang terkait dengan penyaluran pupuk dan benih bersubsidi.

Kebutuhan akan pupuk dan benih bersubsidi ditetapkan berdasarkan rencana kebutuhan petani terhadap produk tersebut. Namun, ternyata mekanisme pelaksanaannya menimbulkan diskriminasi dan dikotomi diantara kelompok tani yang ada di masyarakat. Seperti pengakuan dari SPI, bahwa banyak anggota Serikat Petani Indonesia (SPI) di Sukabumi, Cirebon, Ponorogo, dan daerah lainnya mengalami diskriminasi tidak mendapat bantuan, karena dianggap bukan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) versi Kementerian Pertanian. Hal ini kemungkinan besar akan menimbulkan konflik horizontal diantara sesama petani pedesaan di masyarakat.

Selain itu, pendataan terhadap kelompok tani yang membutuhkan sering digunakan sebagai alat politik bagi elit-elit pemerintahan daerah demi kepentingan pemilihan umum. Sehingga, untuk mendapatkan pupuk dan benih bersubsidi kelompok tani tersebut harus menjadi kelompok yang mendukung salah satu calon dalam Pilkada yang dilakukan. Dalam hal ini maka tidak terjadi transparansi data dan diragukan akuntabilitas dari petugas lapangan yang ada dimasing-masing daerah.

Mengenai mekanisme penjualannya pun tidak diawasi secara baik. Bahwa masih banyak petani pedesaan yang mendapatkan harga pupuk dan benih bersubsidi dengan harga yang cukup mahal. Seperti pengalaman anggota SPI di Bogor dimana kebanyakan mereka membeli pupuk dan benih bersubsidi jauh di atas Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan pemerintah sesuai dengan Permentan No.87/permentan/sr.130/12/2011 (untuk pupuk). Hal ini disebabkan masih sedikit pengecer resmi yang tersedia di desa-desa dekat lahan pertanian mereka, sehingga mereka harus mencari keluar desa yang mampu menghabiskan ongkos transportasi cukup tinggi. Selain itu juga akibat penjual eceran tidak resmi yang menaikkan harga untuk mendapatkan keuntungan lebih besar.

Hal ini juga di buktikan dengan penelitian yang juga dilaporkan oleh IPB Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa harga pupuk yang berlaku tidak sesuai dengan HET. Pupuk urea yang seharusnya dijual dengan harga Rp 80.000/sak, tetapi pada kenyataannya harganya sebesar Rp 87.000/sak sehingga terdapat kenaikan sebesar 8,7 persen dari harga sesungguhnya. Selain itu, kondisi ini juga terjadi pada harga pupuk jenis lain yaitu pupuk SP36 dengan HET Rp 100.000/sak dijual dengan harga Rp 108.000/sak (kenaikan harga sebesar 8 persen), sedangkan pupuk NPK Phonska dengan HET Rp 115.000/sak dijual dengan harga Rp 122.000/sak dengan kenaikan harga sebesar 6,09 persen¹⁹⁷.

Akses permodalan yang dilakukan melalui kredit modal kerja yang disalurkan melalui perbankan juga menimbulkan permasalahan pelik

¹⁹⁷ Analisis Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk, Ipb, 2011, Hal: 10. (Diunduh dari www.ipb.ac.id tanggal 23 juni 2012)

sehingga petani kesulitan dalam meningkatkan produktifitas. Dari awal kebijakan pemerintah menyalurkan modal kerja melalui perbankan telah dapat dipastikan menimbulkan ketidakefektifan bagi petani hal ini didasari atas fakta bahwa mayoritas petani pedesaan di Indonesia adalah *non-bankable*. Artinya adalah bahwa mereka tidak dapat memenuhi unsur-unsur syarat pokok yang harus dipenuhi untuk menjadi debitor dari suatu bank.

SEPETAK menyatakan bahwa hampir seluruh anggota SEPETAK di Karawang tidak pernah dapat merasakan subsidi pemerintah berupa kredit modal. Hal ini didasari atas individu petani yang tidak mampu memenuhi persyaratan yang diminta oleh Bank. Beberapa kendala dari penyaluran kredit modal melalui perbankan ini adalah mengenai izin usaha, jaminan (agunan), dan bunga yang cukup tinggi untuk petani.

Dari kondisi ini bisa dipastikan bahwa kredit modal untuk petani pedesaan sangat tidak efektif yang kemudian diperkuat dengan Laporan Kinerja Kementan RI Tahun 2011 yang menyatakan bahwa penyerapan kredit modal oleh petani sangat rendah yang disebabkan oleh beberapa faktor yaitu¹⁹⁸:

- 1) usaha pertanian dianggap perbankan mempunyai risiko yang tinggi,
- 2) terbatasnya penyediaan agunan yang dimiliki petani seperti sertifikat lahan yang dipersyaratkan perbankan;
- 3) perbankan menerapkan prinsip kehati-hatian mengingat risiko sepenuhnya ditanggung perbankan (kecuali KUR) dan
- 4) khusus calon debitur KPEN-RP masalah status lahan belum bersertifikat dan sebagian provinsi/kabupaten/kota belum memiliki RTRWP/RTRWK;
- 5) Untuk KUR sektor pertanian sudah disediakan penjaminan sebesar 70 % namun suku bunga yang dibebankan petani cukup tinggi untuk KUR mikro (<Rp. 20 juta) maksimum 22% dan KUR ritel (>Rp.20 juta) maksimum 14 % per tahun.

Bukti rendahnya penyerapan kredit modal oleh petani dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

¹⁹⁸ Laporan Kinerja Kementan RI Tahun 2011, hal: 20.

Tabel 4.9.
Realisasi Serapan Skim Kredit Modal Pertanian¹⁹⁹

No.	Skim Kredit	Cakupan Komoditas	Komitmen Bank (Rp.triliun)	Realisasi (Rp.triliun)	% Terhadap Komitmen Bank
1.	KKP-E	Tan. Pangan, Kortikultura, Perkebunan, Peternakan, pengadaan pangan	8,779	1,589	18,1
2.	KPEN-RP	Sawit, Kakao, Karet	38,603*)	1,818	4,7
3.	KUPS	Pembibitan Sapi	3,882 *)	0,392	10,1
4.	KUR	Semua usaha produktif semua sektor	20,000	3,993**)	16,4

Keterangan : *) Komitmen bank untuk KPEN-RP th. 2007-2014 dan KUPS tahun 2009-2014 **) Realisasi KUR untuk sektor pertanian. Realisasi KUR untuk semua sektor usaha Rp.24,404 triliun.

Dari uraian dampak diatas, dapat terlihat bahwa upaya pemerintah dalam memberikan subsidi kepada petani pedesaan Indonesia dilakukan dalam rangka melindungi petani dari praktek perdagangan pasar bebas yang menggerus petani. Hal sebagaimana yang diungkapkan dalam *Dependency Theory* bahwa:

“The victims of the global process (free market system) are the masses of rural poor and urban slum”²⁰⁰.

Namun, strategi yang disusun oleh pemerintah masih belum tepat sebagai konsep yang disusun dalam rangka memberikan perlindungan bagi petani miskin dari gempuran pasar bebas di sektor pertanian. Seharusnya Pemerintah Indonesia tidak perlu takut dalam memberikan proteksi terhadap pertaniannya karena negara maju pun masih tidak melaksanakan komitmennya terhadap liberalisasi pertanian dengan memberikan proteksi besar-besaran terhadap pertaniannya.

Pemberian subsidi kepada petani kecil pedesaan juga tidak akan efektif untuk mengangkat kesejahteraannya jika tidak didukung dengan stabilisasi harga pasar yang seimbang antara harga produsen dengan harga konsumen sehingga petani kecil pedesaan juga dapat merasakan keuntungan. Artinya harus dicarikan jalur produksi dan dukungan yang

¹⁹⁹ Laporan Kinerja Kementan RI Tahun 2011, hal:20.

²⁰⁰ Richard Bilder dan Brian Z.Tamanaha (1995), *“Law and Development”*, American Journal of International Law, Hal: 7.

tepat untuk petani kecil pedesaan dari hulu hingga hilir. Subsidi saja bukan jawabannya.

3. *Dampak terhadap pelaksanaan food estate di Indonesia*

Dibentuknya *food estate* di Indonesia semakin menunjukkan bahwa solusi terhadap krisis pangan yang mungkin terjadi diarahkan pada strategi ketahanan pangan melalui pemberdayaan korporasi besar atau industrialisasi pertanian (*agro-based industry*). Dengan industrialisasi pertanian diharapkan mampu menciptakan produktifitas yang tinggi dalam sektor pangan (swasembada). Bahwa dengan hal ini maka pemerintah mengandalkan industri pertanian untuk dapat memenuhi angka kecukupan pemenuhan kebutuhan domestik, karena produksi pertanian yang dihasilkan oleh petani pedesaan dianggap tidak efektif dan cenderung stagnan.

Bergesernya kebijakan pertanian Indonesia menjadi ke arah industrialisasi pertanian telah menimbulkan dampak terhadap kehidupan petani pedesaan yang semakin menjadi obyek penderita atas modernisasi yang terjadi dalam pertanian Indonesia.

Untuk mendirikan *food estate*, pemerintah memerlukan beberapa regulasi yang mendukung pelaksanaannya, selain dari UU No.41 tahun 2009 beserta dengan PP turunannya dan PP No.18 Tahun 2010. Regulasi yang dibutuhkan untuk mendukung *food estate* adalah UU No.25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, UU No.2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, Permentan No.61/2011 mengenai pengujian, penilaian, pelepasan dan penarikan varietas, dan sebagainya.

Dalam pelaksanaannya regulasi-regulasi tersebut menimbulkan berbagai dampak terhadap petani. Dengan fokus pembentukan *food estate* maka dibutuhkan lahan dalam jumlah yang cukup besar, dimana pada saat ini berdasarkan data BPS tahun 2010 lahan pertanian padi di Indonesia telah menyusut sebesar 0,1% pertahunnya, ditambah lagi pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi sebesar 3,5% per tahun, dan terjadinya degradasi lahan

sebesar 6% per tahun maka akan berdampak pada pengambil-alihan lahan-lahan yang ada, meskipun milik petani pedesaan (*land grabbing*).

Salah satu bukti kuat terkait dengan pengambil alihan lahan adalah melalui rencana pemerintah dalam MP3EI yang harus dengan segera melakukan deregulasi khususnya mengenai tanah. Dalam MP3EI 2011-2025 disebutkan bahwa regulasi yang harus segera diperbaiki adalah mengenai peraturan perundang-undangan mengenai agraria yang diperlukan pengkajian ulang dengan memasukkan **status tanah ulayat sebagai bagian dari komponen investasi (terkait realisasi MIFEE)**²⁰¹.

Pengambil alihan lahan tersebut juga dilegalisasi dengan Undang-undang No.2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dimana pada saat pembuatan undang-undang tersebut telah banyak penolakan yang dilakukan oleh hampir seluruh organisasi petani di Indonesia. Penanaman investasi di MIFEE juga memberikan peluang bagi investor untuk dapat menguasai lahan dengan jangka waktu yang sangat lama.

Saat ini juga telah terjadi banyak konversi lahan petani pedesaan untuk perkebunan, pertambangan, properti dan industri yang menyebabkan petani kehilangan tanahnya. Terlebih lagi pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah berbuntut pada konflik agraria yang menimbulkan pada praktek pelanggaran HAM, seperti intimidasi, penganiayaan, penembakan, hingga penangkapan warga yang berujung pada kriminalisasi, dengan melibatkan aparat negara. Menurut data dari SPI, sepanjang tahun 2009 hingga tahun 2011 terbukti banyak terjadi konflik agraria yaitu sebagai berikut:

²⁰¹ Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025, hal:179 (diunduh dari website Bappenas tanggal 15 Juni 2012)

Tabel 4.10.
Konflik Agraria Sepanjang Tahun 2009-2011²⁰²

Tahun	Kasus	Luasan Lahan (Ha)	Kriminalisasi petani	Tergusur	Tewas
2007	76	196.179	166 orang	24.257 KK	8 orang
2008	63	49.000	312 orang	31.267 KK	6 orang
2009	24	328.497, 86	84 orang	5.835 KK	4 orang
2010	22	77.015	106 orang	21.367 KK	5 orang
2011	120	342.360, 43	35 orang	273.888 KK	18 orang

Untuk konflik pertanahan di daerah Merauke yang merupakan proyek MIFEE telah terjadi beberapa masalah, seperti pabrik pengolahan kayu PT Medco Papua Industri Lestari sempat berhenti beroperasi dua bulan akibat protes warga yang memanas. Pembukaan lahan tebu PT Cendrawasih Jaya Mandiri-anak perusahaan Rajawali Group-juga terbelit masalah. Dua suku adat berseteru soal batas lahan yang akan dipakai perusahaan itu. Konflik serupa terjadi di banyak wilayah lain di Merauke dan menimpa belasan perusahaan di sana²⁰³.

Kasus yang lain, PT Korindo grup, (perusahaan penanaman modal asing asal Korea Selatan) di Ngguti telah mulai membuka 5.000 hektar lahan untuk perkebunan sawit diatas tanah adat tujuh marga seluas 39.800 hektar di Distrik Ngguti. Permasalahan yang muncul adalah mengenai besaran ganti rugi dan kepemilikan tanah. Pada awalnya perusahaan memberi ganti rugi sebesar Rp 50.000 per hektar. Atas tuntutan warga, ganti rugi dinaikkan menjadi Rp 70.000 dan kemudian dinaikkan lagi menjadi Rp 90.000. Kemudian Pembayarannya salah sasaran. Karena itu, tujuh marga akan mengajukan tuntutan pembayaran ganti rugi yang layak²⁰⁴.

Kehadiran korporasi besar pada akhirnya juga akan meminggirkan peran petani kecil dalam pertanian Indonesia. Bahwa penurunan produktifitas pertanian petani pedesaan menjadi satu alasan bagi pemerintah

²⁰² Serikat Petani Indonesia, "Catatan Pembangunan Pertanian, Pedesaan Dan Pembaruan Agraria 2011 Tahun Korporasi Besar Dan Penggusuran Pertanian Rakyat", 2011, hal: 4.

²⁰³ Bom Waktu Di Hamparan Tanah Merauke, diunduh dari <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2012/04/02/INT/mbm.20120402.INT139290.id.html#> tanggal 23 juni 2012.

²⁰⁴ Lumbung Pangan Nasional "MIFEE" Terancam Batal, diunduh dari <http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2012/01/14/lumbung-pangan-nasional-mifee-terancam-batal/> tanggal 23 Juni 2012.

untuk mengalihkan produksi pangan pada industri pertanian. Padahal jika diperiksa kembali bahwa penurunan produksi pertanian para petani pedesaan disebabkan oleh dihapuskannya perlindungan petani oleh pemerintah akibat dari pelaksanaan liberalisasi pertanian di Indonesia.

Dukungan pemerintah terhadap korporasi besar (industri pertanian) sangat besar yang dilindungi dengan berbagai ketentuan regulasi nasional, namun disatu sisi dukungan pemerintah terhadap petani kecil semakin menghilang. Hal ini menciptakan ketidakseimbangan dalam pelaksanaan keadilan bagi kesejahteraan petani, dan semakin membuktikan bahwa pemerintah bekerja untuk kepentingan korporasi internasional (MNC) dan bukan bekerja untuk kesejahteraan rakyat.

Oleh karena itu, maka kedepannya petani kecil pedesaan semakin tidak berdaya untuk menghadapi industri pertanian, dan lama-kelamaan petani kecil pedesaan hanya akan menjadi buruh tani yang bekerja pada korporasi besar tersebut. Namun, peralihan petani menjadi buruh tani pun tidak semudah yang diperkirakan, karena industri pertanian membutuhkan tenaga profesional yang memiliki tingkat pendidikan sesuai dengan kualifikasi industri pertanian. Dalam MP3EI 2011-2015 disebutkan bahwa untuk dapat memenuhi perwujudan pembangunan ekonomi 2025 dibutuhkan sumber daya manusia yang berkualitas dan mampu menguasai teknologi pertanian yang modern. Artinya, hanya mereka yang memiliki pendidikan tinggi yang dapat menjadi pekerja di dalam industri pertanian di MIFEE.

Selain itu juga, isu hubungan kerja yang semakin dipraktekan di dalam dunia usaha adalah adanya sistem kontrak dan outsourcing yang tidak memberikan jaminan kepastian kerja terhadap para pekerja. Isu ini telah lama diperjuangkan oleh seluruh organisasi buruh/pekerja di Indonesia untuk segera dihapuskan. Namun, kebutuhan di dalam MP3EI akan menguatkan sistem kerja dan outsourcing yang terbukti Undang-undang

No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan harus segera direvisi untuk memenuhi perwujudan visi pembangunan ekonomi tahun 2025²⁰⁵.

Hal ini semakin membuktikan kebenaran *Dependency Theory* yang menyatakan bahwa tergabungnya negara berkembang ke dalam *world market system* hanya menimbulkan kerugian dan hanya menikmati sedikit keuntungan²⁰⁶. Selain itu juga, *food estate* yang dilaksanakan di Indonesia merupakan satu bentuk peng-amin-an terhadap *Dependency Theory* bahwa produksi yang dilakukan oleh *food estate* berorientasi pada ekspor bukan pada konsumsi domestik.

4.3. Kebijakan Sektor Pangan Indonesia Dalam Membangun Pertanian Dan Kesejahteraan Petani Kecil Yang Berkedaulatan Negara

Dari pemaparan analisis dampak negatif pada sub-bab sebelumnya telah didapat gambaran mengenai hilangnya perlindungan negara terhadap petani kecil ditengah-tengah berjalannya agenda liberalisasi pertanian di Indonesia. bantuan pemerintah kepada petani kecil dalam bentuk subsidi pun tidak berhasil menjawab permasalahan petani dalam rangka peningkatan produktifitas pertaniannya yang akan membawa dampak terhadap kesejahteraannya.

Bahwa liberalisasi pertanian yang terjadi di Indonesia melalui komitmen yang diikatkan pemerintah Indonesia di dalam WTO melalui AoA ataupun ASEAN melalui Pasar Tunggal & Basis Produksi Sektor Pertanian menjadi satu bentuk terjadinya penyeragaman terhadap pelaksanaan satu sistem pertanian yang berwatak liberal dan berlaku secara universal. Hal ini sebagaimana yang menjadi dasar pemikiran dari *Modernization Theory* dimana sebuah pasar bebas dilaksanakan secara universal yang kemudian diikat oleh satu aturan baku yang disepakati diantara para pihak yang membuat kesepakatan tentangnya di dalam sebuah perjanjian internasional.

²⁰⁵ Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025, hal:179 (diunduh dari website Bappenas tanggal 15 Juni 2012).

²⁰⁶ Richard Bilder dan Brian Z.Tamanaha (1995), "*Law and Development*", *American Journal of International Law*, Hal: 7.

Liberalisasi pertanian yang diimplementasikan ke dalam regulasi nasional dan kemudian dilaksanakan seutuhnya semakin membuktikan bahwa *Dependency Theory* adalah benar dimana *free market system* telah membuat negara berkembang tidak berkembang dan mengalami kemunduran (*underdeveloped*) yang terbukti dengan hilangnya perlindungan negara terhadap petani kecil dimana pertanian dilepaskan pada mekanisme pasar dan persaingan yang tidakimbang antara korporasi besar melawan petani kecil yang tidak berdaya sehingga mereka hanya menjadi korban dari praktek liberalisasi pertanian.

Regulasi yang tidak berpihak terhadap petani kecil dan mayoritas masyarakat miskin tidak dapat lagi diharapkan akibat dari transformasi hukum barat ke dalam hukum nasional melalui pengakuan terhadap hukum internasional yang berlaku. Perlu dicari alternatif hukum baru untuk menghapuskan dominasi negara maju dalam praktek eksploitasi terhadap negara berkembang yang menekankan pada kedaulatan ekonomi rakyat dengan memberikan perlindungan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Hal ini sebagaimana dasar pemikiran *Dependency Theory* yang menyebutkan:

“Dependency Theory gave rise to aggressive economic nationalism in a number of developing countries generating policies that emphasized impor substitution, combined with protectionist measures for local industries”.

Bahwa pilihan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan pertanian di Indonesia didasari atas agenda *food security* (Ketahanan Pangan) yang menjadi kesepakatan internasional untuk memerangi krisis pangan yang terjadi di dunia yang pada akhirnya menyebabkan masyarakat miskin tidak memiliki akses terhadap pangan.

Agenda *food security* merupakan sebuah konsep yang mulai didiskusikan sejak tahun 1970-an terkait dengan beberapa permasalahan tentang pangan di dunia dimana fokus utama masalahnya adalah tentang *food supply* terkait *food insecurity*. Pendiskusian mengenai konsep *food security* berasal dari kondisi *self-sufficient* atau *self-reliance*, dimana *Self-sufficient* (swasembada)

mengesampingkan impor untuk memenuhi kebutuhan domestiknya, sedangkan *self-reliance* tidak membatasi akan hal tersebut²⁰⁷.

Pendiskusiannya berakhir dengan ditetapkannya definisi *food security* pada *World Economic Forum* tahun 1996 yang menyebutkan: “*physical and economic access by all people at all times to sufficient, safe and nutritious food to maintain a healthy and active life*”²⁰⁸.

Masalah *food insecurity* disadari sebagai dampak dari pelaksanaan industri pertanian terutama yang berkembang di negara berkembang dengan mengadopsi cara-cara pertanian yang monokultural dan produksi pertanian yang berorientasi ekspor, dan ada 3 hal yang mempengaruhinya, yaitu: *pertama*, Ekonomi kolonial dan pasca-kolonial dalam hal pembagian kerja (*the division of labor*); *kedua*, booming produksi agrokimia paska perang dunia II; dan *ketiga*, Revolusi Hijau²⁰⁹.

Berlangsungnya kolonialisme di negara-negara berkembang, khususnya Indonesia, diterapkanlah produk tanaman pangan yang berorientasi ekspor dalam rangka untuk mentransfer kekayaan alam yang dimiliki oleh negara terjajah (*colonized periphery*) ke negara penjajah (*colonial core*). Produksi pangan yang diekspor merupakan produksi pangan yang menjadi kebutuhan konsumsi masyarakat negara penjajah yang kemudian dari hal ini munculah spesialisasi di negara-negara berkembang yang mendasarkan pada teori *comparative advantage*. Spesialisasi produksi ini menyebabkan masalah terhadap produksi pangan di dunia karena negara tersebut akan mengkhususkan diri memproduksi produk tertentu sehingga pemenuhan terhadap produk pangan lainnya tidak menjadi penting. Kebutuhan terhadap produk pangan lainnya disubstitusi dengan impor.

Ketergantungan terhadap produk impor untuk memenuhi kebutuhan pangan domestik akan berpengaruh terhadap harga pasar dunia yang sangat fluktuatif dan sangat bergantung pada mekanisme pasar bebas. Ketergantungan terhadap pasar dunia membuat ketidakpastian pemenuhan pangan domestik dibandingkan jika negara tersebut memproduksi sendiri kebutuhan pangannya sehingga mengetahui

²⁰⁷ Food And Agriculture Organizations (2003), “*Trade Reforms And Food Security: Conceptualizing The Linkages*”, Hal: 35.

²⁰⁸ Carmen G. Gonzales (2004, Januari), “Trade Liberalization, Food Security, and the Environment: The Neoliberal Threat to Sustainable Rural Development”, dalam *Selected Works of Carmen G. Gonzales*, hal:428. (diunduh dari http://works.bepress.com/carmen_gonzalez/12)

²⁰⁹ Ibid, hal:433.

seberapa banyak cadangan pangan yang dimilikinya. Belum lagi pengaruh kebijakan politik suatu negara akan berimplikasi terhadap kondisi pasar dunia yang kemudian dapat menimbulkan gejolak harga dan krisis terhadap pangan. Kondisi inilah yang mengarah pada *food insecurity*.

Kehadiran revolusi hijau dalam mekanisme produksi pertanian telah membawa pengaruh besar terhadap *food insecurity*. Bahwa penggunaan teknologi baru dalam cara bertani telah mengubah struktur pertanian di dunia. Revolusi Hijau telah menciptakan produksi pertanian dengan jumlah besar melalui sistem irigasi dan penggunaan benih unggul dan obat-obatan kimia yang mampu mengusir hama. Namun, cara bertani seperti itu hanya bisa dilakukan dengan modal yang cukup besar, yakni hanya industrilah yang mampu melaksanakannya. Petani kecil pedesaan di Indonesia di dominasi oleh masyarakat miskin yang memiliki keterbatasan dalam membeli benih unggul dan obat-obatan kimia (pupuk dan pestisida) karena tidak memiliki modal yang banyak.

Selain itu juga modernisasi pertanian yang merupakan wujud dari revolusi hijau telah menggantikan keragaman hayati (*biological diversity*) dengan keseragaman pertanian melalui sistem pertanian monokultur. Kehadiran benih unggul yang didapat dari teknik rekayasa genetika dan bukan dari teknik pertanian tradisional (penyilangan mandiri oleh petani) telah menimbulkan ketergantungan petani pada paket teknologi yang menyertai varietas modern dan input dari luar serta mulai melupakan sistem pertanian lokal. Di sisi lain benih yang dinyatakan unggul sebagai hasil dari rekayasa genetika ternyata rentan terhadap penyakit dan hama sehingga petani perlu menggunakan pestisida kimia dalam jumlah yang banyak dan berakibat pada pencemaran tanah dan air²¹⁰.

Teknologi rekayasa genetika menjadi salah satu pilihan pemerintah untuk meningkatkan produksi pangan melalui perbaikan sifat anti terhadap organisme pengganggu tanaman dan juga sifat adaptasi terhadap tekanan alam. Terkait teknologi tersebut, pemerintah melalui Kementerian Pertanian pada bulan Oktober mengeluarkan Permentan No.61/2011 mengenai pengujian, penilaian, pelepasan dan penarikan varietas. Padahal dari berbagai kajian dan analisis yang

²¹⁰ Hira Jhamtani dan Lutfiyah Hanim, “*Globalisasi & Monopoli Pengetahuan: Telaah tentang TRIPs dan Keragaman Hayati Di Indonesia*”, 2002, hal: 54-55.

berkembang setidaknya ada empat hal yang menyebabkan benih rekayasa genetik tidak boleh dikembangkan, yaitu²¹¹:

- 1) Dari aspek keamanan pangan. Belum ada satu penelitian pun yang menjamin bahwa pangan rekayasa genetik 100 persen aman untuk di konsumsi. Malah dari beberapa riset akhir-akhir ini, pangan hasil rekayasa genetika menjadi penyebab berbagai penyakit.
- 2) Dari aspek lingkungan. Di beberapa negara yang mencoba menanam benih rekayasa genetik terjadi polusi genetik. Lahan-lahan yang bersebelahan dengan tanaman rekayasa genetik berpotensi untuk tercemar oleh gen-gen hasil rekayasa genetik. Sehingga petani di sebelahnya yang menanam tanaman non rekayasa genetik bisa dituduh melanggar hak cipta karena dinilai telah membajak hak cipta perusahaan benih, padahal persilangan tersebut dilakukan oleh alam. Selain itu, tanaman rekayasa genetik berpotensi merusak keseimbangan lingkungan di sekitarnya. Hama dan penyakit tanaman akan lari ke ladang-ladang konvensional sehingga mau tidak mau petani tersebut harus beralih menjadi pengguna benih rekayasa genetik yang harganya mahal.
- 3) Aspek legal. Belum ada peraturan yang komprehensif mengenai pangan rekayasa genetik. Memang ada UU pangan, UU Budidaya tanaman, dan UU perlindungan varietas tanaman namun belum ada peraturan turunan dari UU tersebut yang secara rinci mengatur produk pangan rekayasa genetik. Sehingga implementasinya di lapangan berpotensi merugikan konsumen dan para petani.

Aspek penguasaan ekonomi. Pengembangan teknologi rekayasa genetika yang rumit dan tidak bisa dilakukan oleh para petani berpotensi menyebabkan petani kembali mengalami ketergantungan pada industri benih. Terlebih lagi, teknologi ini lekat dengan hak kekayaan intelektual, yang sangat membatasi upaya pengembangan benih secara mandiri oleh petani. Jika pada tahun 2004 tercatat 10 perusahaan benih terbesar mengontrol 50% perdagangan benih sekarang, mereka mengontrol 73% perdagangan benih internasional.

²¹¹ Serikat Petani Indonesia, "Catatan Pembangunan Pertanian, Pedesaan Dan Pembaruan Agraria 2011 Tahun Korporasi Besar Dan Penggusuran Pertanian Rakyat", 2011, hal: 5.

Industri pertanian yang menggunakan teknologi revolusi hijau mampu mendapatkan hasil produksi yang tinggi dibandingkan dengan petani kecil. Hasil yang tinggi ini berorientasi ekspor sehingga menciptakan harga pangan yang sangat murah dan berdampak terhadap pendapatan petani kecil. Dari hasil ini petani kecil tetap menjadi tidak sejahtera karena persaingan yang tidak imbang terhadap industri pertanian.

Dari penjelasan di atas terlihat sangat jelas bahwa terintegrasinya negara berkembang ke dalam mekanisme pasar bebas dalam rangka untuk memenuhi konsumsi pasar dunia yang mayoritas dikendalikan oleh negara maju telah mengaminikan kembali dasar pemikiran dari *Dependency Theory* yang menyatakan bahwa negara berkembang hanya menjadi negara pori-pori (pinggiran) dari negara barat atau maju sebagai negara inti (*core*).

Bahwa dampak-dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan agenda *food security* tidak sebaik apa yang digembar-gemborkan, melainkan agenda *food security* dilaksanakan untuk kepentingan negara-negara maju khususnya *Multinational Corporation* (MNC) yang bermarkas disana. Pemenuhan pangan terhadap produk impor telah menggambarkan bahwa negara berkembang akan selalu ketergantungan terhadap negara maju yang mendominasi pasar dunia yang kemudian akan berdampak pada kerawanan pangan ditingkat domestik.

Apalagi industri pertanian yang menjadi persyaratan utama dalam pelaksanaan agenda *food security* telah memberikan dampak negatif terhadap kesejahteraan petani kecil dimana mereka tidak mampu bersaing dengan modal besar yang dimiliki MNC-MNC yang menguasai produksi pertanian dari hulu hingga hilir.

Dari kondisi inilah maka berdasarkan dasar pemikiran dari *Dependency Theory*, yang dianggap masih sangat relevan untuk digunakan, harus segera diakhiri kondisi eksploitasi dan ketergantungan negara berkembang terhadap negara maju dengan membuat aturan-aturan hukum yang memberikan perlindungan terhadap rakyat dengan menekankan pada ekonomi nasionalisme (ekonomi kerakyatan).

Saat ini telah banyak gerakan-gerakan petani di Indonesia yang memprotes pelaksanaan agenda *food security* melalui industri pertanian yang telah

diakomodir oleh Pemerintah saat ini dengan membentuk *food estate*, salah satunya di Merauke-Papua. Apa yang diperjuangkan oleh mereka adalah mengenai pelaksanaan kedaulatan pangan (*Food Sovereignty*) sebagai solusi dari kerawanan pangan (*food insecurity*) yang disebabkan oleh pelaksanaan sistem pasar bebas dan menghilangkan ketergantungan terhadap modal asing dengan menekankan pada kedaulatan negara.

Kedaulatan pangan awalnya dikonsepsikan oleh sebuah gerakan petani internasional, *La Via Campasena*, salah satu anggotanya di Indonesia adalah Serikat Petani Indonesia (SPI). *La Via Campasena* mendefinisikan kedaulatan pangan sebagai berikut:

“Hak setiap bangsa dan setiap rakyat untuk memproduksi pangan secara mandiri dan hak untuk menetapkan sistem pertanian, peternakan, dan perikanan tanpa adanya subordinasi dari kekuatan pasar internasional²¹²”.

Konsep lebih jelasnya sebagai berikut:

“Food sovereignty is the RIGHT of peoples, countries, and state unions to define their agricultural and food policy without the “dumping” of agricultural commodities into foreign countries. Food sovereignty organizes food production and consumption according to the needs of local communities, giving priority to production for local consumption. Food sovereignty includes the right to protect and regulate the national agricultural and livestock production and to shield the domestic market from the dumping of agricultural surpluses and low-price imports from other countries”²¹³.

Dari konsep diatas ada 3 hal yang penting dalam kedaulatan pangan, yaitu: *pertama*, mengorganisasi produksi pangan berdasarkan kebutuhan domestik; *kedua*, memprioritaskan konsumsi domestik; dan *ketiga*, melindungi dan meregulasi pertanian nasional dan cadangan produksi serta memproteksi pasar domestik dari sistem pasar bebas.

Kedaulatan pangan merupakan jalan yang ideal untuk mencapai *food security*, karena dengan memproduksi sendiri pangan untuk memenuhi

²¹² *Pandangan dan Sikap SPI tentang kedaulatan pangan, 28 Februari 2003. (diunduh dari <http://www.spi.or.id>).*

²¹³ William B Schanbacher, *“The Politics Of Food: The Global Conflicts Between Food Security And Food Sovereignty”*, Praeger Security International, California, 2010, Hal: 54.

kebutuhannya (bukan untuk ekspor) maka ketersediaan pangan menjadi sangat terjamin.

Food sovereignty bertumpu pada pemberdayaan maksimal petani lokal, khususnya petani kecil pedesaan. Konsep *food sovereignty* berangkat dari sistem pertanian tradisional yang telah dimiliki oleh manusia berabad-abad lalu sebelum hadirnya industri. Bahwa mayoritas petani Indonesia adalah petani kecil pedesaan yang sehari-harinya bermata pencaharian sebagai petani yang memproduksi, mengkonsumsi, hingga menjualnya (distribusi) untuk memenuhi kebutuhannya. Sehingga bertani bagi mereka adalah sebagai pendapatan, ekonomi, dan kebudayaan. Hal ini disebut juga dengan *localised food system* dimana sistem ini berbeda dengan *food chain* yang berlaku di masa sekarang dengan bertumpu pada industrialisasi.

Localised food system bekerja dengan bergantung pada organisasi tani lokal yang berbeda-beda untuk mengorganisasikan produksi pangan, penyimpanan cadangan, dan distribusi sebagaimana masyarakat mengakses terhadap pangan, yang dimulai dari level rumah tangga, kemudian diperluas ke tetangga, kota, dan sampai akhirnya regional (wilayah)²¹⁴.

Localised food system telah diabaikan oleh pemerintah dan industri karena bukan lagi sesuai dengan paradigma ekonomi kekinian dimana jalinan antara pembangunan ekonomi dan perusahaan (industri) telah mengambil alih kontrol atas sistem pangan dunia. Bahkan mereka mengharapkan bahwa petani kecil pedesaan dapat menyesuaikan diri dengan kondisi yang baru dimana petani kecil menjadi sub-ordinasi dari industri pertanian, yaitu buruh tani. Namun, dalam praktek industri isu perburuhan saat ini telah menjadi permasalahan besar yang menimbulkan konflik tak terdamaikan di dalam masyarakat.

Kehadiran konsep *food sovereignty* dianggap sebagai konsep alternatif dari *food security* yang berjalan saat ini dan didukung oleh banyak masyarakat adat, organisasi sipil, dan gerakan massa yang percaya terhadap perubahan dunia atas dominasi kekuatan modal (Industri). Berikut merupakan tawaran konsep dari

²¹⁴ Michel Pimbert, "Towards Food Sovereignty", The Gatekeeper Series No.141, IIED, November 2009, hal: 3.

Food Sovereignty diperbandingkan dengan model dominasi industri yang dilihat dari proses produksi hingga distribusi yang bisa dilihat dari tabel dibawah ini:

Tabel 4.11.
Food Security Model Dominasi Industri Vs Food Sovereignty Model Localised Food System

ISU	Food Security Model Dominasi Industri	Food Sovereignty Model Localised Food System
Perdagangan	Perdagangan Bebas	Pangan dan Pertanian dikeluarkan dari Perjanjian Perdagangan
Prioritas Produksi	Agro-ekspor	Pangan untuk pasar lokal
Market Access	Akses ke pasar luar negeri	Akses untuk pasar lokal
Subsidi	Walaupun melarang negara berkembang memberikan subsidi, tetapi negara maju tetap memberikan subsidi untuk petani-petani besar.	Subsidi yang tidak merusak negara lain.
Pengamanan Pangan	Diperoleh dari impor pangan dengan harga paling murah	Diproduksi secara lokal
Penguasaan atas sumber daya produktif (tanah, air, hutan)	Diprivatisasi	Dikuasai oleh komunitas masyarakat
Akses Terhadap Tanah	Melalui pasar	Reformasi Agraria, tanah untuk rakyat
Teknologi Pertanian	Industrialisasi, monokultural, penggunaan bahan kimia, dan penggunaan benih rekayasa genetika	Agroecological, metode pertanian berkelanjutan, dan tidak menggunakan benih rekayasa genetika.

Sumber: Michel Pimbert, "*Towards Food Sovereignty*", The Gatekeeper Series No.141, IIED, November 2009 (Diolah)

Untuk kondisi di Indonesia menjadi sangat beralasan bahwa *food security* yang dilaksanakan oleh pemerintah saat ini telah menimbulkan banyak dampak negatif dan hal inilah yang dijadikan dasar bagi gerakan-gerakan petani di Indonesia untuk meneriakkan kedaulatan pangan sebagai solusinya, kondisi-kondisi kegagalan pemerintah dalam programnya adalah²¹⁵:

1. Indonesia terjebak dalam kebijakan pangan yang monokultur (bagian dari upaya penyeragaman kebudayaan) yang diterapkan oleh rejim Orde Baru, yakni tergantung pada satu jenis tanaman pangan, yaitu tanaman padi untuk menghasilkan beras sebagai bahan pokok pangan. Padahal suku bangsa Indonesia yang berdiam di ribuan pulau dengan kekayaan alam yang sangat beragam dapat menghasilkan sumber makanan yang beraneka ragam yang menjadi kebudayaan rakyat itu sendiri. Rakyat Indonesia yang hidup di kepulauan Maluku, dan Papua dulu hidup dari sagu dan ubi – ubian yang setara dengan beras, tapi kebijakan orde baru mereka didorong untuk memakan nasi.
2. Indonesia terjebak kedalam kebijakan harga pangan yang murah, untuk menompang pengembangan industri, dan pengembangan sektor lainnya. Sehingga rejim yang berkuasa saat ini belum mempunyai kebebasan politik untuk mengubah kebijakan tersebut. Padahal seharusnya sector industrilah yang mendukung sektor pertanian, bukan sebaliknya
3. Dewasa ini harga beras import lebih murah dari beras produksi lokal, akibatnya petani yang memproduksi pangan semakin miskin, dan menggantikan tanamannya dengan tanaman pertanian lainnya. Kebijakan import beras dan jagung, serta kebutuhan pangan lainnya dengan pajak import yang sangat rendah, bahkan sampai nol persen pada tahun 1999, dan adanya kebijakan dumping serta subsidi di negara importir telah menyebabkan harga pangan import tersebut menjadi sangat murah di Indonesia. Hal itu disebabkan oleh tekanan IMF terhadap pemerintah Indonesia untuk menghapus subsidi di bidang pertanian, perdagangan bebas

²¹⁵ Pandangan dan Sikap SPI tentang kedaulatan pangan, 28 Februari 2003. (diunduh dari <http://www.spi.or.id>)

pertanian, privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), pembebasan pajak import produksi pertanian.

4. Petani, dan perusahaan – perusahaan yang ada di Indonesia di dorong untuk menanam tanaman – tanaman eksport, seperti sawit, dan karet menggantikan tanaman pangan. Tanah – tanah subur yang seharusnya cocok untuk tanaman pangan tetapi digunakan untuk tanaman perkebunan. Saat ini terjadi peristiwa yang sangat tragis akibat dari jatuhnya harga produksi tanaman eksport, yang mengakibatkan semakin tidak sanggupnya petani untuk membeli kebutuhan pangan
5. Khusus dalam produksi beras, Indonesia hanya mampu swasembada selama lima tahun 1984 – 1989. Setelah tahun 1999 jumlah import beras ke Indonesia semakin tinggi. Indonesia saat ini adalah termasuk negara pengeksport produksi perkebunan di dunia, namun sangat ironis pada saat yang sama Indonesia adalah negara pengimport pangan terbesar di dunia, 50 % beras yang di perdagangkan di tingkat dunia di Import ke Indonesia, dan Indonesia juga menjadi negara pengimport terbesar kacang kedelai.
6. Perdagangan alat – alat teknologi pertanian di Indonesia hanya dikuasai segelintir perusahaan Internasional, seperti Monsanto, dan Novartis
7. Semakin tergantungnya kondisi pangan di Indonesia pada keputusan segelintir perusahaan international di Indonesia. Hal itu menyebabkan posisi beberapa perusahaan tersebut dalam kebijakan pangan semakin sangat menentukan bagi terjaminnya pangan, dan menyebabkan semakin kuatnya peranan politik perusahaan tersebut di Indonesia.
8. Semakin berkurangnya peran negara dalam mengatur kebijakan pangan, hal itu dapat dilihat dari adanya rencana perubahan posisi dari Badan Urusan Logistik (BULOG) menjadi sebuah Perusahaan Umum (PERUM)
9. Terjadinya penguasaan dan pemilikan tanah pada segelintir orang, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Hal ini bisa dilihat dari fenomena dilaksanakannya system Corporate Farming, yaitu modal contract farming baru seperti sistem Perkebunan Inti Rakyat (PIR) yang sudah lama diterapkan pada usaha –usaha perkebunan. Kini model PIR tersebut

diterapkan juga pada tanaman hortikultura dan mungkin ke depan tanaman pangan.

10. Membanjirnya import bahan pangan ke Indonesia yang di produksi dengan teknologi Rekayasa Genetika, seperti import kedelai, gandum. Jagung dalam jumlah skala besar dari Amerika, dan Australia, serta negara – negara lain yang telah menggunakan teknologi rekayasa genetika, sementara itu pihak perusahaan perdagangan tidak memberi informasi bahwa proses produksi bahan makanan tersebut menggunakan rekayasa genetika

Berangkat dari konsep alternatif *food sovereignty* dan penguatan dari teori hukum aliran *dependency theory*, serta melihat dari berbagai dampak negatif yang ditimbulkan, maka diperlukan adanya satu tawaran konsep kebijakan yang juga harus dimiliki Indonesia yang melandaskannya kepada kedaulatan bangsa dan karakteristik masyarakat Indonesia. Untuk itu maka, berikut merupakan konsep yang patut dipertimbangkan dalam seluruh pembuatan Kebijakan Pangan Indonesia, yaitu sebagai berikut:

1. Membangun pertanian indonesia melalui pemberdayaan petani lokal secara maksimal;

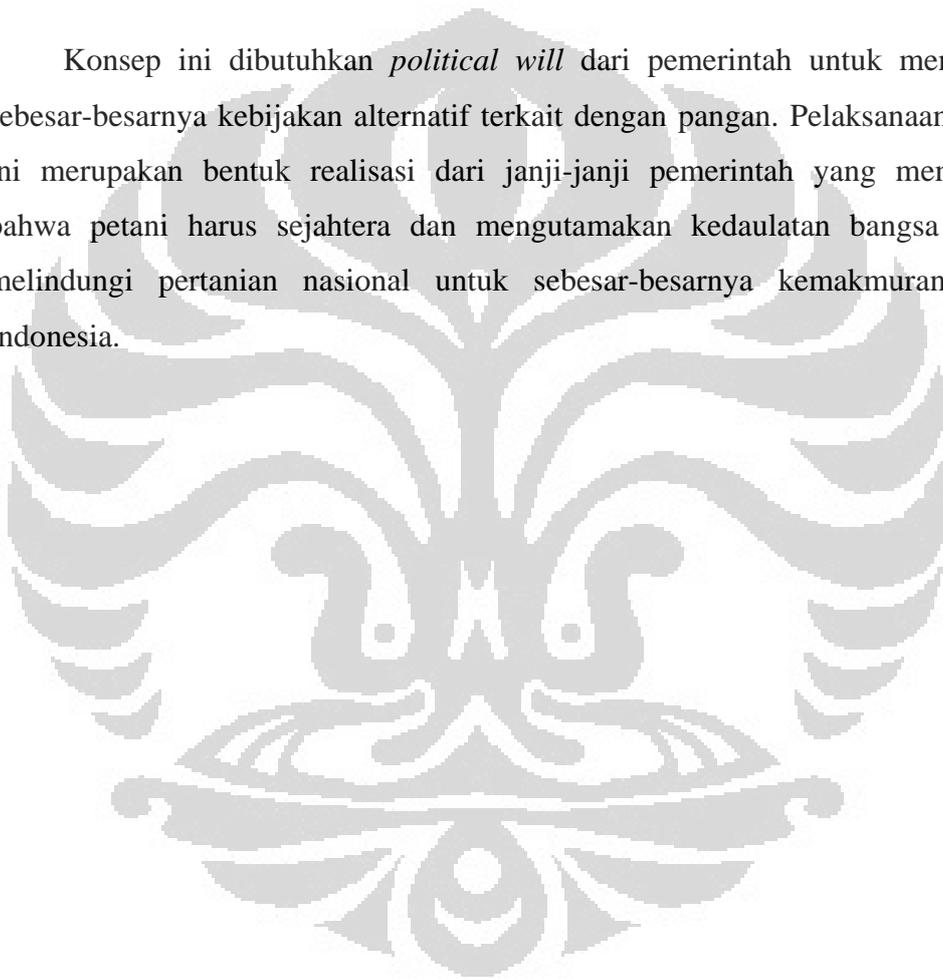
Hal ini bisa dilakukan dengan cara:

- a. Negara memberikan dukungan besar dengan menurunkan biaya produksi pertanian untuk petani bukan melalui subsidi yang bersifat *social safety net* yang saat ini berjalan. Dukungan negara bersifat konkrit seperti pembangunan sistem irigasi disetiap kawasan sentra produksi tani pedesaan, kemudahan dalam mengakses permodalan yang bersifat komunitas bukan individu, dan alat-alat pertanian yang mampu mengelola lahan secara produktif seperti mesin giling.
- b. Menggunakan teknik pertanian tradisional yang mempercayakan pada pupuk dan benih organik yang berasal dari alam sehingga tidak merusak lingkungan.
- c. Menghentikan subsidi untuk industri pupuk dan benih yang berbahan kimia.

- d. Pembentukan kelompok-kelompok tani yang terorganisir dan terdata secara rapi dengan memberikan bekal kemampuan untuk dapat memproduksi, mengolah, dan mendistribusikannya sesuai dengan kebutuhan dalam negeri sebagai embrio dari industri pertanian nasional yang bersifat kolektif.
 - e. Memutus mata rantai panjang alur distribusi hasil produksi yang semuanya bisa diakses secara langsung oleh petani kecil pedesaan (dari desa hingga kota) sehingga petani bisa mendapatkan harga yang sesuai dengan biaya proses produksi dan menikmati keuntungan.
 - f. Pemerintah harus melaksanakan reforma agraria untuk memastikan tanah untuk rakyat, bukan untuk investor asing. Misalnya mengatur mengenai tanah absente, tanah terlantar, dan tanah-tanah berlebih sesuai dengan UUPA tahun 1960.
2. Membentuk satu lembaga pengatur, pengawas, dan pengadaan kebutuhan pangan secara kesuruhan (mungkin seperti Bulog) yang didukung secara penuh oleh pemerintah dengan kewenangannya yaitu
 - a. Sebagai pusat data pangan nasional, baik dari segi informasi lahan, produksi, dan konsumsi sehingga data yang beredar akurat dan tidak bias antara satu departemen dengan departemen lainnya.
 - b. Sebagai lembaga yang menentukan kebijakan ekspor (karena ditargetkan swasembada secara riil).
 - c. Sebagai stabilisator dan pengendali utama pangan Indonesia yang dimulai sejak hulu hingga hilir sehingga harga dalam negeri tetap stabil dan dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat;
 - d. Membawahi langsung dengan kelompok-kelompok tani yang dibentuk diseluruh wilayah nusantara sehingga terjaminnya ketersediaan data, informasi, pasokan, dan mutu.
 - e. Berkoordinasi dengan seluruh kelompok tani secara nasional dalam rangka menetapkan harga, baik harga atas maupun harga bawah, yang mampu memenuhi tingkat kesejahteraan petani dengan cara musyawarah mufakat.

3. Merevisi kembali komitmen pertanian di WTO dan ASEAN dengan memberikan perlindungan maksimal terhadap pertanian nasional dan melindunginya dari serbuan praktek pasar bebas.
4. Mengatur kembali strategi dan kebijakan politik luar negeri, khususnya kebijakan perdagangan internasional, yang tidak secara penuh membuka pasar dalam negeri, dan mencari mitra kerjasama luar negeri yang memiliki paling tidak konsep yang sama.

Konsep ini dibutuhkan *political will* dari pemerintah untuk mendukung sebesar-besarnya kebijakan alternatif terkait dengan pangan. Pelaksanaan konsep ini merupakan bentuk realisasi dari janji-janji pemerintah yang menyatakan bahwa petani harus sejahtera dan mengutamakan kedaulatan bangsa dengan melindungi pertanian nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.



BAB 5

KESIMPULAN

Gembar-gembar mengenai pelaksanaan *ASEAN Single Market & Production Base* pada tahun 2015 telah membawa berbagai tanggapan, baik yang menerima ataupun menolak. Untuk mengambil sikap atas berbagai tanggapan ini, maka dalam penelitian ini difokuskan untuk membahas mengenai konsep *ASEAN Single Market & Production Base* dan pelaksanaannya dalam sektor pangan yang akan membawa dampak terhadap pertanian Indonesia. Dari pokok permasalahan, maka setelah diuraikan mengenai teori dan penjelasan serta data-data yang ada, sebagai puncak dari penelitian ini berikut adalah kesimpulan yang dapat diambil, yaitu:

1. *Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN dan Pelaksanannya dalam Sektor Pangan, khususnya Beras:*

Dengan *comparative advantage* yang dimiliki oleh Negara-negara anggota ASEAN menjadikan kawasan ini semakin strategis bagi Negara-negara industri maju di dunia. Faktor inilah yang menjadi daya tarik kawasan ASEAN selain faktor pasar yang menjadi pertimbangan investor dalam menanamkan modalnya di kawasan ASEAN.

Hasil dari ASEAN Summit IV pada tahun 1992 tersebut merupakan awal dari pembentukan *ASEAN Free Trade Area (AFTA)* yang dilakukan melalui skema *Common Effective Preferential Tariffs (CEPT)*, dimana dengan skema CEPT maka negara-negara anggota diwajibkan untuk mengupayakan penghapusan berbagai hambatan dalam perdagangan baik non-tariff maupun tarif dengan kisaran 0% hingga 5%.

Pembentukan kawasan perdagangan bebas di ASEAN memiliki satu pengecualian bagi pelaksanaan *basic rules* di dalam WTO yang juga berlaku bagi negara-negara anggota ASEAN. Pembentukan integrasi regional di ASEAN didasari atas prinsip '*Enabling Clause*' yang memperbolehkan adanya suatu *preferential arrangements* diantara negara berkembang.

Liberalisasi perdagangan dunia membutuhkan pengintegrasian ekonomi global. Pengintegrasian ekonomi global bergantung pada 2 hal

yaitu, *pertama*, *efficient global supply chain* (rantai pasokan dunia yang efisien), dan *kedua*, keberhasilan integrasi perdagangan global sangat bergantung pada kerjasama perdagangan antara negara-negara.

Dengan terbentuknya *ASEAN Economic Community (AEC)* yang diharapkan dapat menghilangkan segala hambatan dalam perdagangan, maka ASEAN semakin menjadi kawasan yang memberi pengaruh besar dalam menjadi bagian dari *global supply chain* dengan membentuk pasar tunggal dan basis produksi regional.

Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN (Single Market & Production Base) menjadi salah satu bagian di dalam komunitas masyarakat ASEAN yang masuk dalam pilar ekonomi. Dalam Pasal 1 ayat 5 *ASEAN Charter* disebutkan salah satu tujuan dari ASEAN adalah “*Menciptakan pasar tunggal dan basis produksi yang stabil, makmur, sangat kompetitif, dan terintegrasi secara ekonomis melalui fasilitasi yang efektif untuk perdagangan dan investasi, yang di dalamnya terdapat arus lalu lintas barang (free flow of goods), jasa-jasa (free flow of services) dan investasi yang bebas (free flow of investments); terfasilitasinya pergerakan pelaku usaha, pekerja profesional, pekerja berbakat dan buruh (free flow of skilled labour); dan arus modal yang lebih bebas (freer flow of capital)*”.

Dalam pelaksanaan Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN, arus bebas barang (*free flow of goods*) merupakan salah satu elemen yang paling utama diantara kelima elemen dalam *AEC Blueprint*, untuk mewujudkan *ASEAN Single Market & Production Base* sehingga kawasan ini dapat membentuk jaringan produksi regional sebagai bagian dari rantai pasokan dunia (*Global Supply Chain*).

Pada dasarnya pasar tunggal dipahami sebagai sebuah kawasan yang tidak memiliki diskriminasi di dalam pasar baik barang, jasa, modal, dan tenaga kerja yang berasal dari luar negaranya. Dalam teori ekonomi, Pasar tunggal memiliki sebuah pengertian “*The Law of One Price*” yaitu sebuah harga tunggal (*single price*) yang berlaku di seluruh wilayah untuk semua komoditas perdagangan dan mengekspresikan semua harga dalam mata

uang tunggal dan disesuaikan dengan biaya riil untuk setiap komoditas yang berpindah diantara lokasi.

Bahwa pelaksanaan pasar tunggal ASEAN terkait dengan Jaringan Produksi Regional (JPR). Jaringan produksi regional dapat diartikan sebagai suatu distribusi dan koordinasi dari kegiatan-kegiatan yang tersebar secara geografis di antara perusahaan-perusahaan yang mengambil tempat di beberapa negara (*supply chain management*). Oleh karena itu, Jaringan produksi regional didasari atas suatu rangkaian proses produksi di tingkat regional yang terkait dengan *supply and demand* (pasar) atas berjalannya industrialisasi di kawasan. Pergerakan industrialisasi ini pada akhirnya akan mendorong perdagangan di antara Negara-negara anggota kawasan (*intra-industry trade*).

Pencapaian pasar tunggal & basis produksi ASEAN memerlukan langkah-langkah menuju liberalisasi termasuk peningkatan kerja sama diantara anggota-anggotanya serta pengintegrasian di beberapa area yang berkaitan langsung dengan proses *supply and demand* dalam pasar ASEAN. Kebutuhan-kebutuhan tersebut telah disepakati komitmennya oleh seluruh anggota ASEAN.

Komitmen yang telah disepakati dalam rangka *free flow of goods* di dalam AEC terdiri dari: (1) Penurunan tarif (*Elimination of tariffs*); (2) Penghapusan hambatan non-tarif (*Elimination of non-tariffs barriers*); (3) Ketentuan asal barang (*Rules of Origin*); (4) *Trade Facilitation*; (5) *Customs Integration*; (6) *ASEAN Single Window*; (7) *Standards and Technical Barriers to Trade*. Seluruh komitmen ini merupakan pengejawantahan *basic rules* dari WTO yang harus selalu diterapkan sebagai suatu aturan dalam *international trade law*.

Pelaksanaan AEC dalam Pasar Tunggal & Basis Produksi menggunakan ATIGA (*ASEAN Trade In Goods Agreement*) sebagai instrumen penting dalam menjalankan skema perdagangan barang di dalam AEC. ATIGA juga merupakan pedoman dalam menjalankan Pasar Bebas & Basis Produksi ASEAN sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 1 ATIGA yang menyatakan:

“The objective of this Agreement is to achieve free flow of goods in ASEAN as one of the principal means to establish a single market and production base for the deeper economic integration of the region towards the realisation of the AEC by 2015”.

Dalam *AEC Blueprint* disebutkan bahwa pelaksanaan Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN yang telah dibuat pengaturannya di dalam ATIGA melalui CEPT dilakukan terhadap dua komponen penting dalam sektor pangan di ASEAN yaitu *The Priority Integration Sectors* dan *Food, Agriculture, and Forestry*.

Di dalam PIS, untuk sektor pangan, khususnya beras, masuk pada kategori sektor *Agro-based products*. Di dalam Pasal 21 *PIS Framework* diatur mengenai langkah-langkah pengintegrasian yang harus dilakukan oleh seluruh negara anggota ASEAN yang telah dituangkan di dalam *ASEAN Sectoral Integration Protocol for Agro-Based Products* sebagai salah satu *annex* dalam PIS Framework.

Seluruh langkah-langkah yang harus dilakukan sebagaimana yang disebutkan dalam *Appendix 1* diatas penerapannya mengikuti aturan main yang diatur di dalam ATIGA. Untuk *tariff elimination*, ATIGA telah mengatur secara khusus mengenai pengurangan tarif untuk sektor-sektor yang masuk dalam PIS Framework. Pasal 19 tentang *Reduction or Elimination of Import Duties* ayat 1 huruf a angka (i) menyebutkan bahwa Bea impor untuk seluruh produk yang masuk dalam PIS adalah 0% kecuali untuk produk-produk yang masuk dalam *negative list* dalam *the ASEAN Framework Agreement for the Integration of Priority Sectors* dan seluruh perubahannya.

PIS Framework telah mengatur mengenai beberapa produk yang masuk dalam *negative list* sesuai dengan sektor-sektornya sebagaimana yang dituangkan dalam *PIS Framework Annexes*. Untuk *Agro-based Products* yang diatur dalam *Annex 1 PIS Framework*, produk-produk yang masuk dalam *negative list* adalah seluruh produk yang disebutkan di dalam *Appendix II* dari *ASEAN Sectoral Integration Protocol for Agro-Based Products*.

Untuk produk beras, selain pengaturannya dilakukan melalui *CEPT Agreement* berdasarkan kategori produk yang termasuk dalam IL, SL, dan HSL, namun produk beras juga diatur secara khusus dalam protokol tersendiri bersama dengan gula. Produk beras Indonesia dalam pengaturan *CEPT Agreement* masuk pada kategori HSL dimana dalam annex 1 dari *Protocol on the Special Arrangement for Sensitive and Highly Sensitive Products* disebutkan mengenai *List of Highly Sensitive products* yang juga menetapkan produk HSL milik Indonesia.

Seiring dengan masuknya produk beras dalam agenda liberalisasi di ASEAN dalam mekanisme pasar tunggal dan basis produksi AEC, sebenarnya masing-masing negara anggota ASEAN telah menyadari akan dampak yang akan ditimbulkan dari liberalisasi produk beras. Beras adalah makanan pokok hampir diseluruh negara anggota ASEAN. Oleh karena itu beras merupakan komoditas yang amat sensitif di dalam perdagangan bebas di ASEAN.

Atas kondisi tersebut, maka untuk memenuhi *self-sufficiency* dan mengupayakan *food security* di masing-masing negara anggota ASEAN, dalam pelaksanaan jadwal komitmen dalam ATIGA seluruh negara anggota ASEAN dibolehkan untuk melakukan '*waiver*' (melepaskan kewajibannya) terhadap komitmen yang telah dibuat dalam ATIGA terkait dengan produk beras dan gula. Hal ini diatur di dalam *Protocol to Provide Special Consideration For Sugar and Rice*. Fokus dari FAF di dalam Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN adalah produk pertanian yang dapat diperdagangkan dimana salah satu prioritas utamanya adalah beras.

Untuk mempertahankan keamanan pangan regional kemudian ASEAN mengadopsi *The ASEAN Integrated Food Security (AIFS) Framework* dan *The Strategic Plan of Action on ASEAN Food Security* pada *ASEAN Summit* ke 14 tahun 2009 yang berisi mengenai program-program dan kegiatan penguatan ketahanan pangan regional dan membentuk cadangan terhadap ketahanan pangan regional dan mekanismenya. Ruang lingkup dari AIFS adalah terdiri dari 5 komoditas pangan yang menjadi

prioritas dalam pelaksanaan AIFS adalah beras, kedelai, gula, singkong, dan jagung.

Keterkaitan antara pasar tunggal & basis produksi di ASEAN dengan agenda *food security* melalui AIFS adalah agar perdagangan komoditas pangan dapat terkontrol dengan baik. Kontrol ini dilakukan untuk memenuhi rantai pasokan global terhadap pangan, khususnya beras. Hal ini mengingat bahwa 5 negara ASEAN merupakan produsen terbesar di dunia, yaitu Indonesia, Filipina, Thailand, Myanmar, dan Vietnam. Sehingga, bisa dikatakan agenda ini lebih untuk menyeimbangkan *supply and demand* antara pasokan global dengan pasokan kawasan ASEAN.

Fokus utama dalam AIFS adalah peningkatan produksi. Dengan produksi yang meningkat maka kemungkinan terbesarnya adalah harga pangan dapat stabil. Namun, dalam hal ini untuk mencapai peningkatan produksi guna memenuhi *supply and demand* pasar pangan, khususnya beras, maka kemungkinan terbesar adalah menggunakan agro-industri sebagai jalan keluar dari permasalahan produksi di dalam sektor pangan.

2. Kebijakan Indonesia Dalam Menghadapi Pasar Tunggal & Basis Produksi ASEAN di Sektor Pangan, khususnya Beras.

ASEAN mengikat negara-negara anggotanya setelah seluruhnya menandatangani Piagam ASEAN 2007 dan menjalani proses pengesahan sebagaimana berlaku di masing-masing negara anggotanya. Dengan ratifikasi yang dilakukan maka Indonesia memiliki keterikatan untuk melaksanakan segala aturan yang ada di dalam Piagam ASEAN dengan memegang teguh prinsip-prinsip dasar yang tertuang dalam deklarasi-deklarasi, persetujuan-persetujuan, konvensi-konvensi, *conCORDs*, traktat-traktat, dan instrumen ASEAN lainnya.

Oleh karena itu, maka dapat dikatakan bahwa hubungan hukum nasional Indonesia dengan hukum internasional yang berasal dari Perjanjian Internasional merupakan kewajiban untuk melakukan penselarasan terhadap seluruh hukum nasional dengan perjanjian dalam Piagam ASEAN beserta perjanjian turunannya. Hal tersebut telah membuat regulasi nasional

Indonesia tidak lagi ditentukan oleh kedaulatan negara untuk menentukan nasib dan arah bangsanya melainkan didasari oleh kepentingan internasional.

Langkah-langkah yang diambil dalam melaksanakan komitmen AEC, khususnya dalam perdagangan barang, dilakukan dengan berpedoman terhadap program-program yang telah disusun dalam Inpres No.5 Tahun 2008 Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009, Perpres No.32 tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang berisi mengenai arah pembangunan Indonesia hingga tahun 2025, Kebijakan pertanian Indonesia dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian tahun 2010-2014 yang dibuat berdasarkan Permentan No. Nomor: 15/Permentan/RC.110/1/2010.

Dari kebijakan pertanian pangan Indonesia sebagaimana dijelaskan diatas, paling tidak ada 3 isu utama yang akan menjadi fokus pembahasan mengenai regulasi Indonesia terkait dengan implementasi pasar tunggal & basis produksi dalam sektor beras yang terkait dengan komitmen dalam PIS melalui ATIGA dan *AIFS Framework* dalam AEC, yaitu:

a. Stabilisasi Harga Beras

Stabilisasi harga beras domestik pada dasarnya dilakukan untuk menghindari lonjakan harga yang pada akhirnya akan meresahkan masyarakat. Hal ini menjadi sangat penting karena beras merupakan bahan pangan pokok masyarakat Indonesia sehingga sifatnya menjadi sangat politis bagi pemenuhan kesejahteraan masyarakat. Kegagalan pemerintah dalam melakukan stabilisasi harga akan berdampak pada sektor lainnya. Dalam melakukan intervensi harga beras, pemerintah telah membuat Regulasi kebijakan perberasan Indonesia yang diatur dengan Inpres No.7 tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan yang kemudian dilanjutkan dengan pembuatan Inpres No.3 tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah sehingga Inpres No.7 tahun 2009 dinyatakan tidak berlaku lagi.

b. Subsidi Pertanian Terpadu

Untuk itu dalam rangka meningkatkan produktifitas pertanian Indonesia harus beriringan dengan meningkatkan pendapatan petani sehingga adanya kepastian dalam melakukan proses produksi secara berkelanjutan. Dalam hal ini strategi yang disusun Kementan RI adalah melakukan peningkatan terhadap pendapatan petani dengan menekan biaya produksi petani yang dilakukan dengan cara:

- 1) Pemberian subsidi input, khususnya pupuk dan benih/bibit.
- 2) Melakukan upaya koordinasi dengan Kementerian Keuangan untuk memungkinkan diberikannya keringanan pajak terhadap barangbarang modal atau sarana yang digunakan untuk berusahatani.
- 3) Mengupayakan pemberian skim subsidi bunga kredit dan penjaminan untuk investasi dan modal kerja usahatani.
- 4) Memberikan bantuan sosial terhadap petani yang mengalami bencana alam atau gangguan produksi lainnya agar biaya usahatani yang mereka keluarkan tidak menjadi terlalu besar.

c. Pembentukan 'Food Estate

Program *Food estate* dalam kebijakan pertanian Indonesia terkait dengan komitmen dalam AIFS Framework khususnya terkait dengan *strategic plan AIFS* mengenai pencapaian tujuan AIFS Framework untuk meningkatkan produksi pangan dengan melakukan inovasi pertanian yang dilakukan melalui cara *agro-based industry development*.

Dengan *agro-based industry* diharapkan dapat meningkatkan produksi beras yang dilakukan dengan skala industri sehingga diperlukan adanya penambahan dan perluasan lahan tanam. Hal ini sejalan dengan program swasembada pangan dan swasembada berkelanjutan terhadap produk beras dan jagung.

Pelaksanaan dari seluruh regulasi tersebut telah menimbulkan berbagai dampak yakni:

- a. Bahwa kebijakan beras nasional mengenai stabilisasi harga tidak memberikan perlindungan sedikitpun terhadap petani pedesaan yang didominasi oleh tingkat kemiskinan yang tinggi. Hal ini dikarenakan pemerintah tidak bersungguh-sungguh untuk melakukan perlindungan dengan membuat regulasi-regulasi yang berpihak pada mekanisme pasar bebas sebagaimana yang diresepkan oleh IMF pasca krisis moneter tahun 1997 dan komitmen terhadap pasar bebas sektor pertanian yang terikat di WTO maupun di ASEAN. Subsidi harga yang diberikan pemerintah terhadap pupuk dan benih diharapkan dapat menekan tingginya biaya produksi padi petani pedesaan. Namun ternyata, dalam pelaksanaannya subsidi pupuk dan benih belum secara maksimal berhasil meningkatkan produktifitas dan kesejahteraan petani. Hal ini disebabkan oleh kendala teknis di lapangan yang terkait dengan penyaluran pupuk dan benih bersubsidi.
- b. Akses permodalan yang dilakukan melalui kredit modal kerja yang disalurkan melalui perbankan juga menimbulkan permasalahan pelik sehingga petani kesulitan dalam meningkatkan produktifitas. Dari awal kebijakan pemerintah menyalurkan modal kerja melalui perbankan telah dapat dipastikan menimbulkan ketidakefektifan bagi petani hal ini didasari atas fakta bahwa mayoritas petani pedesaan di Indonesia adalah *non-bankable*. Artinya adalah bahwa mereka tidak dapat memenuhi unsur-unsur syarat pokok yang harus dipenuhi untuk menjadi debitor dari suatu bank.
- c. Strategi yang disusun oleh pemerintah masih belum tepat sebagai konsep yang disusun dalam rangka memberikan perlindungan bagi petani miskin dari gempuran pasar bebas di sektor pertanian. Seharusnya Pemerintah Indonesia tidak perlu takut dalam memberikan proteksi terhadap pertaniannya karena negara maju pun masih tidak melaksanakan komitmennya terhadap liberalisasi pertanian dengan masih memberikan proteksi besar-besaran terhadap pertaniannya.

- d. Bergesernya kebijakan pertanian Indonesia menjadi ke arah industrialisasi pertanian telah menimbulkan dampak terhadap kehidupan petani pedesaan yang semakin menjadi obyek penderita atas modernisasi yang terjadi dalam pertanian Indonesia.
- e. Pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah berbuntut pada konflik agraria yang menimbulkan pada praktek pelanggaran HAM, seperti intimidasi, penganiayaan, penembakan, hingga penangkapan warga yang berujung pada kriminalisasi, dengan melibatkan aparat negara.
- f. Kehadiran korporasi besar pada akhirnya juga akan meminggirkan peran petani kecil dalam pertanian Indonesia. Bahwa penurunan produktifitas pertanian petani pedesaan menjadi satu alasan bagi pemerintah untuk mengalihkan produksi pangan pada industri pertanian. Padahal jika diperiksa kembali bahwa penurunan produksi pertanian para petani pedesaan disebabkan oleh dihapuskannya perlindungan petani oleh pemerintah akibat dari pelaksanaan liberalisasi pertanian di Indonesia.
- g. Dukungan pemerintah terhadap korporasi besar (industri pertanian) sangat besar yang dilindungi dengan berbagai ketentuan regulasi nasional, namun disatu sisi dukungan pemerintah terhadap petani kecil semakin menghilang. Hal ini menciptakan ketidakseimbangan dalam pelaksanaan keadilan bagi kesejahteraan petani, dan semakin membuktikan bahwa pemerintah bekerja untuk kepentingan korporasi internasional (MNC) dan bukan bekerja untuk kesejahteraan rakyat.

3. *Kebijakan Pangan Nasional Yang Berkedaulatan Negara*

Bahwa liberalisasi pertanian yang terjadi di Indonesia melalui komitmen yang diikatkan pemerintah Indonesia di dalam WTO melalui AoA ataupun ASEAN melalui Pasar Tunggal & Basis Produksi Sektor Pertanian menjadi satu bentuk terjadinya penyeragaman terhadap pelaksanaan satu sistem pertanian yang berwatak liberal dan berlaku secara universal. Hal ini sebagaimana yang menjadi dasar pemikiran dari

Modernization Theory dimana sebuah pasar bebas dilaksanakan secara universal yang kemudian diikat oleh satu aturan baku yang disepakati diantara para pihak yang membuat kesepakatan tentangnya di dalam sebuah perjanjian internasional.

Liberalisasi pertanian yang diimplementasikan ke dalam regulasi nasional dan kemudian dilaksanakan seutuhnya semakin membuktikan bahwa *Dependency Theory* adalah benar dimana *free market system* telah membuat negara berkembang tidak berkembang dan mengalami kemunduran (*underdeveloped*) yang terbukti dengan hilangnya perlindungan negara terhadap petani kecil dimana pertanian dilepaskan pada mekanisme pasar dan persaingan yang tidakimbang antara korporasi besar melawan petani kecil yang tidak berdaya sehingga mereka hanya menjadi korban dari praktek liberalisasi pertanian.

Regulasi yang tidak berpihak terhadap petani kecil dan mayoritas masyarakat miskin tidak dapat lagi diharapkan akibat dari transformasi hukum barat ke dalam hukum nasional melalui pengakuan terhadap hukum internasional yang berlaku. Perlu dicari alternatif hukum baru untuk menghapuskan dominasi negara maju dalam praktek eksploitasi terhadap negara berkembang yang menekankan pada kedaulatan ekonomi rakyat dengan memberikan perlindungan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Bahwa pilihan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan pertanian di Indonesia didasari atas agenda *food security* (Ketahanan Pangan) telah menimbulkan berbagai dampak negatif. Agenda *food security* dilaksanakan untuk kepentingan negara-negara maju khususnya *Multinational Corporation* (MNC) yang bermarkas disana. Oleh karena itu, munculah konsep alternatif untuk menjawab permasalahan isu pangan dunia, yaitu kedaulatan pangan (*food sovereignty*).

Konsep yang penting dalam kedaulatan pangan, yaitu: *pertama*, mengorganisasi produksi pangan berdasarkan kebutuhan domestik; *kedua*, memprioritaskan konsumsi domestik; dan *ketiga*, melindungi dan

meregulasi pertanian nasional dan cadangan produksi serta memproteksi pasar domestik dari sistem pasar bebas.

Food sovereignty bertumpu pada pemberdayaan maksimal petani lokal, khususnya petani kecil pedesaan. Konsep *food sovereignty* berangkat dari sistem pertanian tradisional yang telah dimiliki oleh manusia berabad-abad lalu sebelum hadirnya industri. Hal ini disebut juga dengan *localised food system* dimana sistem ini berbeda dengan *food chain* yang berlaku di masa sekarang dengan bertumpu pada industrialisasi.

Localised food system bekerja dengan bergantung pada organisasi tani lokal yang berbeda-beda untuk mengorganisasikan produksi pangan, penyimpanan cadangan, dan distribusi sebagaimana masyarakat mengakses terhadap pangan, yang dimulai dari level rumah tangga, kemudian diperluas ke tetangga, kota, dan sampai akhirnya regional (wilayah)²¹⁶.

Berangkat dari konsep tersebut dan dari berbagai dampak negatif yang ditimbulkan, maka diperlukan adanya satu tawaran konsep kebijakan yang juga harus dimiliki Indonesia yang melandaskannya kepada kedaulatan bangsa dan karakteristik masyarakat Indonesia. Untuk itu maka, berikut merupakan konsep yang patut dipertimbangkan dalam seluruh pembuatan Kebijakan Pangan Indonesia, yaitu sebagai berikut:

1. Membangun pertanian Indonesia melalui pemberdayaan petani lokal secara maksimal;

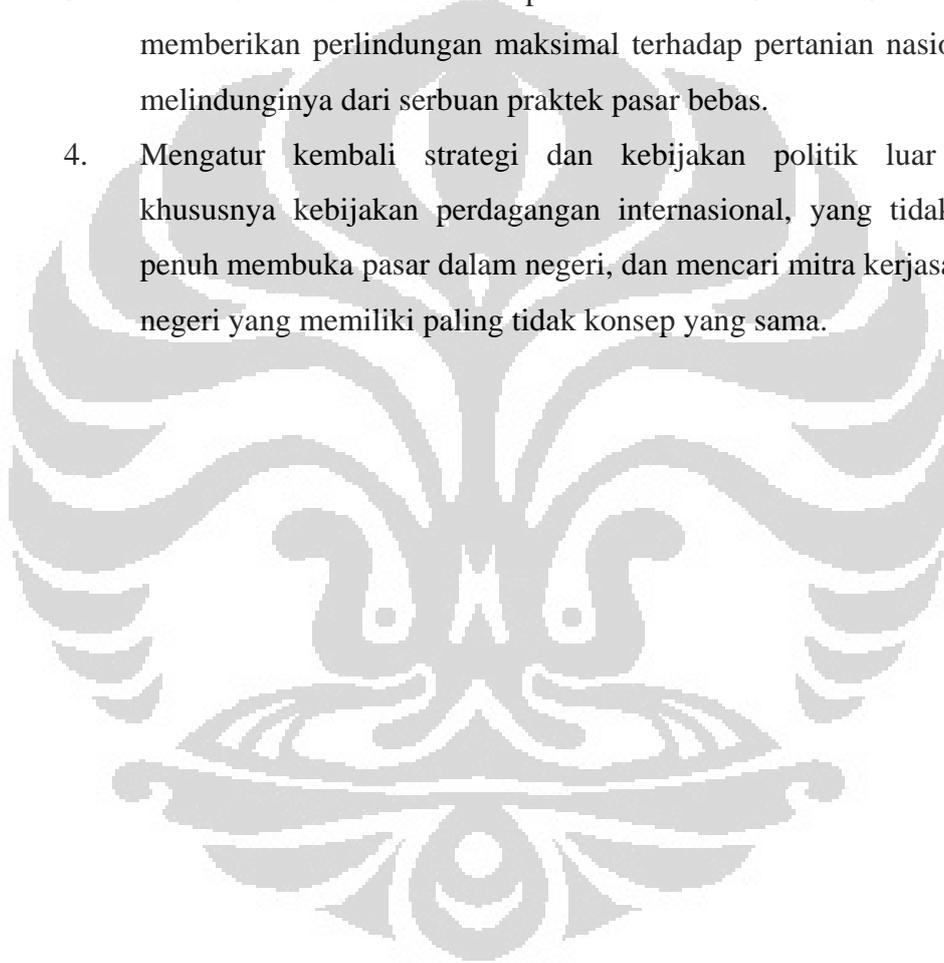
Hal ini bisa dilakukan dengan cara:

- a. Negara memberikan dukungan besar dengan menurunkan biaya produksi pertanian untuk petani bukan melalui subsidi yang bersifat *social safety net* yang saat ini berjalan. Dukungan negara bersifat konkrit seperti pembangunan sistem irigasi disetiap kawasan sentra produksi tani pedesaan, kemudahan dalam mengakses permodalan yang bersifat komunitas bukan individu, dan alat-alat pertanian yang mampu mengelola lahan secara produktif seperti mesin giling.

²¹⁶ Michel Pimbert, "Towards Food Sovereignty", The Gatekeeper Series No.141, IIED, November 2009, hal: 3.

- b. Menggunakan teknik pertanian tradisional yang mempercayakan pada pupuk dan benih organik yang berasal dari alam sehingga tidak merusak lingkungan.
 - c. Menghentikan subsidi untuk industri pupuk dan benih yang berbahan kimia.
 - d. Pembentukan kelompok-kelompok tani yang terorganisir dan terdata secara rapi dengan memberikan bekal kemampuan untuk dapat memproduksi, mengolah, dan mendistribusikannya sesuai dengan kebutuhan dalam negeri sebagai embrio dari industri pertanian nasional yang bersifat kolektif.
 - e. Memutus mata rantai panjang alur distribusi hasil produksi yang semuanya bisa diakses secara langsung oleh petani kecil pedesaan (dari desa hingga kota) sehingga petani bisa mendapatkan harga yang sesuai dengan biaya proses produksi dan menikmati keuntungan.
 - f. Pemerintah harus melaksanakan reforma agraria untuk memastikan tanah untuk rakyat, bukan untuk investor asing. Misalnya mengatur mengenai tanah absente, tanah terlantar, dan tanah-tanah berlebih sesuai dengan UUPA tahun 1960.
2. Membentuk satu lembaga pengatur, pengawas, dan pengadaan kebutuhan pangan secara keseluruhan (mungkin seperti Bulog) yang didukung secara penuh oleh pemerintah dengan kewenangannya yaitu:
 - a. Sebagai pusat data pangan nasional, baik dari segi informasi lahan, produksi, dan konsumsi sehingga data yang beredar akurat dan tidak bias antara satu departemen dengan departemen lainnya.
 - b. Sebagai lembaga yang menentukan kebijakan ekspor (karena ditargetkan swasembada secara riil).
 - c. Sebagai stabilisator dan pengendali utama pangan Indonesia yang dimulai sejak hulu hingga hilir sehingga harga dalam negeri tetap stabil dan dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat;

- d. Membawahi langsung dengan kelompok-kelompok tani yang dibentuk diseluruh wilayah nusantara sehingga terjaminnya ketersediaan data, informasi, pasokan, dan mutu.
 - e. Berkoordinasi dengan seluruh kelompok tani secara nasional dalam rangka menetapkan harga, baik harga atas maupun harga bawah, yang mampu memenuhi tingkat kesejahteraan petani dengan cara musyawarah mufakat.
3. Merevisi kembali komitmen pertanian di WTO dan ASEAN dengan memberikan perlindungan maksimal terhadap pertanian nasional dan melindunginya dari serbuan praktek pasar bebas.
 4. Mengatur kembali strategi dan kebijakan politik luar negeri, khususnya kebijakan perdagangan internasional, yang tidak secara penuh membuka pasar dalam negeri, dan mencari mitra kerjasama luar negeri yang memiliki paling tidak konsep yang sama.



DAFTAR PUSTAKA

R.Winantyo et.all, “*Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015: Memperkuat Sinergi ASEAN DI Tengah Kompetisi Global*”, 2009.

Gugatan Judicial Review UU Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Pengesahan ASEAN Charter, 21 Juni 2011, Aliansi Untuk Keadilan Global.

Piagam ASEAN 20 November 2007.

Mia Mikic, “*ASEAN and Trade Integration*”, UNESCAP Staff Working Paper 01/09, 2009.

ASEAN Ekonomi Community Blueprint (diunduh dari <http://www.aseansec.org/5187-10.pdf> tanggal 12 Oktober 2011)

Shujiro Urata & Misa Okabe, “*Toward a Competitive ASEAN Single Market: Sectoral Analysis*”, ERIA, 2009.

Aliansi Petani Indonesia; *Impor dan Kerugian Akibat ACFTA Sektor Pertanian, Pangan, dan Perikanan*; Juli 2011.

Daeng.Salamudin, *Kedaulatan Pangan Solusi Mengatasi Krisis Pangan (2010)*, Free Trade Watch.

Soewarto, Wasid; *Ekonomi Politik Marxist*; 1990.

Pramudito, Octal, dkk; *Stabilitas Moneter dan Sektor Keuangan*; Laporan Bulanan Perekonomian Indonesia: Direktorat Jasa Keuangan dan Analisis Moneter-Bappenas; Februari 2011

Wikileaks: CSR Report for Congress, order code RL34478, Charles E.Hanrahan, Senior Specialist in Agricultural Policy, Resources, Science, and Industry Division; *Rising Food Prices and Global Food Needs*; The US Response, May 8, 2008.

Dwi Astuti, “*Pangan Sebagai Gerakan Sosial*”, Dalam *Ekonomi Politik Pangan: Kembali ke Basis Dari Ketergantungan ke Kedaulatan, Bina Desa*, 2011.

Soetandyo Wignjosobroto, “*Penelitian Hukum dan Hakikatnya Sebagai Penelitian Ilmiah*”.

Bhala, Raj. *International Trade Law: Theory and Practice*. Edisi ke-2. Lexis Publishing, 200.

Deliarnov, “*Perkembangan Pemikiran Ekonomi (edisi ketiga)*”, 2010.

Chacoliades, M. *International Trade Theory and Policy*. Mcgraw-Hill. 1978

Richard Bilder dan Brian Z.Tamanaha (1995), "*Law and Development*", American Journal of International Law.

Van Den Bossche, Peter. "*The Law and Policy of the World Trade Organization*".2008.

Cuplikan Pledoi Soekarno di depan pengadilan kolonial 18 Agustus 1830 (Editor oleh Suwidi Tono dalam buku "Mahakarya Soekarno-Hatta, Tonggak Pemikiran Bapak Bangsa", 2008.

Chase-Dunn, Christopher."The Effect of International Dependence on Development and Equality: A Cross-National Study".American Sociological Review 40.

Greenberg, David."*Law and Development in Light of Dependency Theory*".

www.wisegeek.com (diunduh pada tanggal 17 Desember 2011)

ASEAN Economic Community Blueprint (diunduh dari <http://www.aseansec.org/5187-10.pdf> tanggal 12 Oktober 2011)

Agus Syarip Hidayat."ASEAN Economic Community: Peluang dan Tantangan Bagi Indonesia". 2008.

Agus Syarip Hidayat."ASEAN Economic Community: Peluang dan Tantangan Bagi Indonesia". 2008.

Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Lembaran Negara Republik Indonesia No.4254

Pandangan dan Sikap SPI tentang kedaulatan pangan, 28 Februari 2003. (diunduh dari <http://www.spi.or.id>).

Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Lembaran Negara Republik Indonesia No.4254

ASEAN Summit Document, "*The fourth ASEAN Summit 1992: Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation*". Di download dari www.aseansec.org pada tanggal 1 Maret 2012.

Adam, Asri Warman et.all, "*Indonesia Menghadapi AFTA : Strategi Untuk Memberdayakan Industri Kelapa Sawit*", LIPI, 1997.

IBON Foundation, "*WTO: Supreme Instrument or Neoliberal Globalization*", 2005.

David Harvey, *“Imperialisme Baru: Genealogi dan Logika Kapitalisme Kontemporer”*, 2010

Peter A. Petri, *“Competitiveness and Leverage: Benefits from an ASEAN Economic Community”*, 2008.

UN-ESCAP Working Paper, *“ASEAN and Trade Integration”*, 2009.

Ruth Banomyong, *“Supply Chain Dynamics in Asia”*, 2009.

Andrew Feller, Dr. Dan Shunk, and Dr. Tom Callarman, *“Value Chain versus Supply Chain”*, BPT Trends, 2006.

Sjamsul Arifin, dkk., *“Masyarakat Ekonomi Asean 2012: Memperkuat Sinergi ASEAN Di Tengah Kompetisi Global”*, 2009.

Costinel-Vogel-Wang, *“An Elementary Theory of Global Supply Chains”*, 2011.

Bonnie Setiawan, *“Reorganisasi Fundamental Sistem Produksi Global Reorganisasi Fundamental Sistem Produksi Global”*, 2011 (diunduh dari blog <http://aseansupplychain.blogspot.com> pada tanggal 1 Maret 2012).

Businessweek, *“The Global Supply Chain: Discovering New Opportunity Across The ‘Flat World’*, 2005. Diunduh dari http://www.businessweek.com/adsections/2005/pdf/0535_supplychain.pdf tanggal 1 Maret 2012.

J.G.Starke, *“Pengantar Hukum Internasional”*, Edisi 10, 2003.

WTO The Legal Text: The Result of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Cambridge University.

Decision of 28 November 1979, WTO Legal Text. (Diunduh dari www.wto.org pada tanggal 7 Mei 2012)

Article 11 of Vienna Conventions on The Law of Treaties 1969 (diunduh dari http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf pada tanggal 26 Mei 2012)

Undang-undang No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185

Piagam ASEAN (Diunduh dari www.aseansec.org pada tanggal 26 Mei 2012)

WTO The Legal Text: The Result of The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Cambridge University.

Peter Van den Bossche, Daniar Natakusumah, Joseph Wira Koesnaidi, “*Pengantar Hukum WTO (World Trade Organization)*”, 2010.

Ludo Cuyvers & Wisarn Pupphavesa, “*From ASEAN To AFTA*”, Centre for ASEAN Studies, 1996.

The Agreement on ASEAN Preferential Trading Agreements tahun 1977. (Diunduh dari <http://www.aseansec.org/1376.htm>, pada tanggal 2 April 2012)

Agreement On The Common Effective Preferential Tariff (CEPT) Scheme For The ASEAN Free Trade Area Singapore, 28 January 1992 (diunduh dari <http://www.aseansec.org/1164.htm> pada 2 April 2012).

Departemen Perdagangan Dalam Negeri, “*Menuju ASEAN Economic Community 2015*”, 2010.

Peter Lloyd and Penny Smith, “*Global Economic Challenges in ASEAN Economic Integration and Competitiveness: A Prospective Look*”, 2004: 3.

Agus Syarip Hidayat, “*ASEAN Economic Community (AEC): Peluang dan Tantangan Bagi Indonesia*”, dalam *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, LIPI, 2008.

Henry Wai-Chung Yeung, “*Organising Regional Production Network in Southeast Asia: Implications for Production Fragmentation, Trade, and Rules of Origin*”, *Journal of Economic Geography* 1, 2001.

Sven W. Arndt, “*Global Production Networks And Regional Integration*”, Working Paper Series, Claremont McKenna College, 2003,.

ASEAN Free Trade Area (AFTA): An Update, diunduh dari <http://www.aseansec.org/7665.htm> pada tanggal 4 April 2012.

ASEAN Trade in Goods Agreement: Principles of Trade Facilitation.

Climate Justice, “*Perubahan Iklim dan Krisis Pangan*”, di unduh dari <http://www.csoforum.net/multimedia/bahan-bacaan/427-perubahan-iklim-dan-ancaman-krisis-pangan-.html> pada tanggal 2 Mei 2012.

Tony Steller, “*The Green Revolution: Comments from the Creator and Some Interesting Facts*”, dalam *Penn State Hazleton Students Investigate the Quiet Revolution of the Sixties*, The Pennsylvania State University, 2006.

Robert Colaneri, “*The Not So Green Revolution*”, dalam *Penn State Hazleton Students Investigate the Quiet Revolution of the Sixties*, The Pennsylvania State University, 2006.

Bonnie Setiawan, “*Globalisasi Pertanian: Ancaman Atas Kedaulatan Bangsa dan Kesejahteraan Petani*”, 2003.

Makalah Bappenas, “*Krisis Pangan Dunia Yang Berimplikasi Bagi Kebijakan Beras Dunia*”, 2008, hal:2. (diunduh dari www.bappenas.go.id pada tanggal 2 Mei 2012).

Shigetomi Shinichi, et.al., “*The World Food Crisis and The Strategies of Asian Rice Exporters*”, IDE-Jetro, 2011.

Statistik Keragaan Pertanian Dunia, Dirjen PPHP Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2009 (Diunduh di <http://pphp.deptan.go.id/> pada tanggal 3 Mei 2012).

Peter Warr, “*Food Policy and Poverty in Indonesia: a General equilibrium analysis*”, The Australia Journal of Agricultural and Resource Economic, 2005, Hal:430-431.

IEA Document, “*Energy Technology Essentials: “Biofuel Production”*”, tahun 2007.

John Berthelsen, “*The Anatomy of The Rice Crisis*”, Global Asia Vol.3 No.2 Summer 2008.

Nathan Childs dan James Kiawu, “*Factors Behind The Rise in Global Rice Prices in 2008*”, USDA Report Document 2009.

The ASEAN Framework Agreement For The Integration of Priority Sectors.

Annex XII The ASEAN Framework Agreement for The Integration of Priority Sectors. (Untuk sektor ini ditambahkan pada tahun 2006)

ASEAN Document Factsheet, “*Food, Agriculture, and Forestry*”, 2005. (diunduh dari <http://www.aseansec.org/Fact%20Sheet/AEC/AEC-05.pdf> pada tanggal 8 Mei 2012).

C.Peter Timmer, “*Food Security in Asia and The Changing Role of Rice*”, The Asia Foundation, Occasional Paper No.4, 2010.

ASEAN Integrated Food Security (AIFS) framework agreement: Goal and Objectives.

ASEAN Economic Community Factbook, ASEAN Secretariat, 2011.

ASEAN Integrated Food Security (AIFS) framework agreement: Goal and Objectives.

ASEAN Affairs News Update: “*Thais Study Cambodian Rice*”, November 2011 (diunduh dari

http://www.aseanaffairs.com/camb23odia_news/agriculture/thais_study_cambodian_rice_tanggal_23_Mei_2012)

China's Hainan firm eyes long-term investment in Cambodia's rice sector (diunduh dari <http://en.chinaaseantrade.com/news/0B/ADXYPF.html> pada tanggal 23 Mei 2012)

Sabith Carebesth dan Saiful Bahari, “*Petani Kecil Di Tengah Kebijakan Industrialisasi Pangan*”, Dalam *Ekonomi Politik Pangan: Kembali ke Basis Dari Ketergantungan ke Kedaulatan, Bina Desa*, 2011.

Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 (Edisi Revisi), berdasarkan pada berdasarkan Permentan No. Nomor: 15/Permentan/RC.110/1/2010 yang ditetapkan tanggal 2 Desember 2011.

Agus Saifullah, “*Peran Bulog Dalam Kebijakan Perberasan Nasional*”, Jakarta, 2001, hal: 1.

Bustanul Arifin, “*Ekonomi Beras: Kebijakan Harga Hanya Satu Instrumen*”, diunduh dari agrimedia.mb.ipb.ac.id pada tanggal 3 Juni 2012.

Profil Bulog, diunduh dari http://www.bulog.co.id/sejarah_v2.php pada tanggal 8 Juni 2012.

Instruksi Pertama dan Ketiga, Instruksi Presiden No.3 Tahun 2012, dikeluarkan di Jakarta Tanggal 27 Februari 2012.

Serikat Petani Indonesia, “*Catatan Pembangunan Pertanian, Pedesaan Dan Pembaruan Agraria: Tahun Korporasi Besar Dan Penggusuran Pertanian Rakyat*”, 2011.

Departemen Pertanian, “*Model Subsidi Pertanian Terpadu: Landasan Konseptual Dan Faktual Serta Sistem Operasinya*”, 2006.

Laporan Kinerja Kementerian Pertanian, 2012.

Food And Agriculture Organizations (2003), “*Trade Reforms And Food Security: Conceptualizing The Linkages*”.

Carmen G. Gonzales (2004, Januari), “*Trade Liberalization, Food Security, and the Environment: The Neoliberal Threat to Sustainable Rural Development*”, dalam *Selected Works of Carmen G. Gonzales*, hal:428. (diunduh dari http://works.bepress.com/carmen_gonzalez/12)

Pandangan dan Sikap SPI tentang kedaulatan pangan, 28 Februari 2003. (diunduh dari <http://www.spi.or.id>).

William B Schanbacher, “*The Politics Of Food: The Global Conflicts Between Food Security And Food Sovereignty*”, Praeger Security International, California, 2010.

Michel Pimbert, *“Towards Food Sovereignty”*, The Gatekeeper Series No.141, IIED, November 2009.

Hira Jhamtani dan Lutfiyah Hanim, *“Globalisasi & Monopoli Pengetahuan: Telaah tentang TRIPs dan Keragaman Hayati Di Indonesia”*, 2002

Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025 (diunduh dari website Bappenas tanggal 15 Juni 2012).

“Bom Waktu Di Hampan Tanah Merauke”, diunduh dari <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2012/04/02/INT/mbm.20120402.INT139290.id.html#> tanggal 23 juni 2012.

“Lumbung Pangan Nasional “MIFEE” Terancam Batal”, diunduh dari <http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2012/01/14/lumbung-pangan-nasional-miffee-terancam-batal/> tanggal 23 Juni 2012.

Analisis Efektivitas Kebijakan Subsidi Pupuk, Ipb, 2011. (Diunduh dari www.ipb.ac.id tanggal 23 juni 2012)

Peraturan Pemerintah No.7 Tahun 2003 tentang Pembentukan Perum BULOG, tanggal 20 Januari 2003

“BULOG Siap melakukan Pengadaan Beras Secara Komersil”, diunduh dari <http://www.antaraneews.com/print/1208485025/bulog-siap-lakukan-pengadaan-beras-secara-komersial> tanggal 23 juni 2012.

