

STRATEGI SUBSIDI INDUSTRI PERTANIAN NEGARA-NEGARA MAJU (G8) : *BENCHMARKING* BAGI KEBIJAKAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Bustanul Arifin

RINGKASAN

Indonesia sebagai salah satu negara anggota WTO perlu memahami setiap kesepakatan yang dihasilkan terkait dengan perdagangan internasional di sektor pertanian, jasa, akses pasar dan lain-lain antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Berdasarkan falsafah perdagangan internasional dan fenomena asimetri pasar dunia komoditas pertanian, tulisan ini membahas tentang strategi subsidi yang diterapkan negara-negara maju dalam kerangka asimetri perdagangan internasional secara umum. Langkah-langkah yang dilakukan negara maju tersebut dapat dijadikan *benchmarking* dalam perumusan strategi kebijakan perdagangan internasional di Indonesia.

Bagi Indonesia, kesepakatan-kesepakatan WTO smat perlu dilaksanakan secara hati-hati dan terukur tanpa harus mengorbankan keutuhan dan kedaulatan ekonomi bangsa. Terhadap subsidi-subsidi yang diterapkan oleh negara maju (G-8), Indonesia harus menempuh jalur diplomasi ekonomi dan perdagangan dunia secara bilateral untuk memperluas akses pasar bagi komoditas unggulan seperti di sektor perikanan (udang, tuna, cakalang), perkebunan (kelapa sawit, karet, coklat), dan sebenarnya juga untuk perindustrian (*furniture, handy craft* dan produk elektronik *low-tech*). Akses pasar harus didukung langkah diplomasi dan kerjasama dengan sesama negara berkembang, baik melalui Group-20, Group-33 dan bahkan Cairns Group yang belakangan mulai agak ditinggalkan. Minimal, pertukaran arus-informasi ekonomi antar dunia usaha dan antar negara dapat dipromosikan, yang mampu meningkatkan nilai dan iklim investasi, berkembangnya kapasitas sektor riil dan skala usaha ekonomi dan sebagainya. Hal ini akan mampu meningkatkan kualitas pemulihan ekonomi di Indonesia, perekonomian yang mampu menyerap dan menciptakan lapangan kerja baru, sekaligus mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

PENDAHULUAN

Diskusi publik mengenai perdagangan komoditas pertanian akhir-akhir ini memberi pelajaran berharga bahwa jalan menuju perdagangan bebas dan adil (*free and fair trade*) masih panjang dan berliku. Konferensi Tingkat Menteri (KTM) Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*) telah berlangsung di Hongkong tanggal 13-18 Desember 2005, akhirnya menghasilkan beberapa kesepakatan,

terutama tentang perdagangan dunia komoditas pertanian. Hasil kesepakatan yang boleh terbilang "agak maju" adalah kesediaan negara-negara besar untuk mengurangi subsidi ekspor produk pertaniannya secara bertahap sampai terhapus sama sekali pada tahun 2013 (butir ke-6 dari Kesepakatan Hongkong). Sementara itu, negara-negara berkembang masih diperkenankan menerima bantuan teknis, sebagaimana diatur dalam Pasal 9.4 Persetujuan Pertanian (*Agreement*

on Agriculture, AoA). Perjuangan dan negosiasi untuk menghasilkan tersebut tentu sangat tidak mudah, bahkan lebih banyak digambarkan sebagai "pengorbanan" negara-negara berkembang, yang tidak ingin seluruh Deklarasi Pembangunan di Doha (Qatar) atau dikenal *Doha Development Agenda* (DDA) menjadi berantakan.

Butir kesepakatan tersebut memang di atas kertas dapat dianggap "agak maju" karena seakan saling melongkapi dengan kesepakatan yang dicapai di Genewa pada bulan Agustus 2004, yang menyatakan bahwa negara-negara maju setuju untuk mengurangi subsidi domestiknya sebesar 20 persen. Pengurangan subsidi ekspor tersebut dianggap sebagai salah satu elemen dari pelonggaran akses pasar di negara-negara maju atau pengurangan hambatan tarif dan non-tarif yang selama ini sering menjadi hambatan. Walaupun KTM WTO di Hongkong dianggap sebagai salah satu Putaran Pembangunan (*Development Round*), fakta yang sebenarnya terjadi adalah bahwa negara-negara berkembang (*developing countries*= DC) dan negara-negara miskin (*less developed countries*=LDC) harus berjuang keras, mati-matian, bernegosiasi hebat, tanpa lelah.

Indonesia masih mempertahankan kebijakan perdagangan internasional yang telah dihasilkan pada masa Presiden Megawati Soekarnoputri, yaitu memperjuangkan komoditas strategis seperti beras, gula, kedelai dan jagung. Bentuk konkrit perjuangan tersebut tentu masih cukup abstrak dan agak berat karena keterbatasan yang dihadapi di dalam negeri sendiri, terutama buruknya kualitas pemihakan, ditambah penyakit pengacuhan (*ignorance*) dari para elit politik dan ekonomi di Indonesia. Di pihak lain, negara-negara maju dan kaya seakan terus berlomba untuk meningkatkan subsidi kepada petani, sekalipun mereka jumlahnya sedikit, karena sekaligus menunjukkan identitas dan kebanggaan suatu bangsa. Artikel ini mencoba membahas tentang strategi subsidi yang diterapkan negara-negara maju dalam kerangka asimetri perdagangan internasional secara umum.

Sedapat mungkin langkah-langkah yang dilakukan negara maju tersebut akan dijadikan *benchmarking* dalam perumusan strategi kebijakan perdagangan internasional di Indonesia.

FALSAFAH PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Dalam falsafah ekonomi neoklasik yang dianggap sebagai basis ideologi faham neo-liberal disebutkan bahwa proses perdagangan internasional timbul karena perbedaan kandungan sumberdaya (*resource endowments*) yang dimiliki setiap negara di dunia. Dalam konteks statis, suatu negara melakukan perdagangan dan akan memperoleh manfaat dari aktivitas perdagangan tersebut karena perbedaan keuntungan komparatif (*comparative advantage*) yang dimilikinya. Asumsi yang digunakan dalam konteks statis ini adalah bahwa seluruh faktor produksi domestik seperti lahan, dan sumberdaya lain, tenaga kerja, dan modal adalah konstan. Paling tidak, terdapat tiga implikasi penting dari teori keuntungan komparatif yang menyertai perdagangan internasional.

Pertama, suatu negara akan dapat meningkatkan pendapatannya dari perdagangan karena pasar dunia mampu memberikan kesempatan untuk membeli barang pada tingkat harga yang lebih murah dibandingkan apabila barang tersebut diproduksi di dalam negerinya, seandainya tidak ada perdagangan. *Kedua*, semakin kecil suatu negara dalam ukuran kemampuan menguasai akses ekonomi perdagangan semakin besar manfaat potensial yang dapat diperoleh dari perdagangan, walaupun negara lain akan memperoleh manfaat juga. *Ketiga*, suatu negara memperoleh manfaat terbesar dari perdagangan apabila mengekspor komoditas yang diproduksi dengan faktor produksi berlimpah (*abundant*) secara intensif, dan melakukan impor komoditas yang memerlukan faktor produksi yang relatif lebih langka (*scarce*). Esensi dari konsep keuntungan komparatif ini adalah bahwa dua negara yang terlibat perdagangan internasional memperoleh manfaat jika harga relatif komoditas yang dimiliki setiap negara

berbeda, terutama apabila tidak ada perdagangan.

Akan tetapi, basis argumen neoklasik seperti di atas jelas tidak sepenuhnya benar karena fenomena perdagangan internasional tentu saja tidak dapat didekati hanya dari konteks keuntungan komparatif semata. Untuk keperluan didaktik-akademik atau model simplifikasi dunia nyata di bangku kuliah, pendekatan mekanistik seperti itu memang amat dibutuhkan, bukan untuk perumusan kebijakan pembangunan multidimensi. Perdagangan internasional telah melibatkan faktor non-ekonomi, seperti politik, pertahanan, keamanan dan faktor strategis lain, yang tentu saja tidak memadai apabila dijelaskan hanya dari aspek ekonomi semata.

Oleh karena itu, para pakar ekonomi telah mengembangkan beberapa ukuran untuk menganalisis tingkat proteksi dan subsidi, yang umumnya diterapkan oleh negara-negara maju, yang tergolong dalam Kelompok-8 (Group of 8). Ukuran-ukuran itu antara lain koefisien proteksi nominal produsen (NPCp/*Producer Nominal Protection Coefficient*); koefisien bantuan nominal produsen (NACP/*Producer Nominal Assistance Coefficient*); dan tingkat proteksi produsen (PSE/*Producer Support Estimate*). NPCp merupakan rasio antara harga aktual yang diterima produsen (*farm gate price*) dengan harga paritas (*border price*) yang diperhitungkan di tingkat usahatani. NACP merupakan rasio antara nilai output aktual yang diterima petani (*including support*) dengan nilai output pada tingkat harga dunia (*without support*). PSE menunjukkan tingkat proteksi yang diberikan kepada produsen pertanian relatif terhadap nilai aktual produksi di tingkat usahatani. PSE digunakan secara meluas sebagai indikator komparasi proteksi antar negara, komoditas, dan antar waktu (*intertemporal*) (Lihat LPEM-UI, 2005).

FENOMENA ASIMETRI PASAR DUNIA UNTUK KOMODITAS PERTANIAN

Untuk komoditas pertanian, gejala struktur pasar yang sangat asimetris antara pasar internasional dan pasar domestik telah terjadi sedemikian parah. Misalnya, dalam 25 tahun terakhir, harga kopi di pasar dunia turun 18

persen per tahun, tetapi harga di tingkat konsumen di Amerika Serikat justru naik sampai 240 persen. Demikian pula, harga rata-rata minyak kelapa sawit di pasar internasional mengalami penurunan 10 persen per tahun, tetapi harga produk hilir di pasar domestik mengalami kenaikan 40 persen (Arifin, 2004). Studi yang dilakukan Morisset (1998), Bank Dunia, terhadap sedikitnya tujuh komoditi penting dalam perdagangan dunia: daging sapi, kopi, beras, gula dan gandum juga menghasilkan kesimpulan pelebaran beda (*spread*) harga dunia dan harga konsumen pasar domestik. Negara-negara maju yang dijadikan fokus observasinya adalah Kanada, Perancis, Jerman, Italia, Jepang, Amerika Serikat. Menurut Morisset, *spread* harga pasar internasional dan pasar domestik makin lebar sampai dua kali lipat dari harga asal.

Selain persoalan fluktuasi harga di tingkat dunia yang amat berisiko tinggi, pasar dunia saat ini banyak ditandai gejala *spread* harga antara kedua pasar internasional dan pasar domestik. Ketidakmampuan mengelola fluktuasi dan pelebaran beda harga ini dapat menjadi penghambat serius dalam pencapaian kondisi perdagangan internasional yang adil yang dapat saling menguntungkan bagi negara-negara produsen dan negara-negara konsumen. Bagi negara-negara berkembang yang lebih banyak mengandalkan ekspor komoditas pertanian dan agroindustri, struktur pasar yang asimetris jelas merupakan ancaman sangat serius bagi peningkatan produksi, produktivitas dan ekspor komoditas tersebut. Dengan argumen inilah, seluruh pemerintahan di negara-negara berkembang masih harus bekerja keras, berjuang melalui diplomasi ekonomi internasional dan pemberdayaan seluruh sumberdaya ekonomi domestik untuk mengurangi ketidakadilan perdagangan dunia.

Lebih khusus lagi, pertanian Indonesia harus berhadapan dengan suatu tingkat pasar dunia yang cukup jauh dari tingkat simetris, sebagaimana disyaratkan dalam teori perdagangan internasional. Suatu laporan resmi Organisasi Kerja Sama Ekonomi untuk Pembangunan alias negara-negara maju

tersebut bahkan menyebutkan bahwa nilai proteksi yang diberikan kepada petani di sana mencapai 29 milyar dollar pada tahun 2000 atau 15 kali lipat dari total nilai beras yang diperdagangkan di pasar global. Dengan tingkat proteksi efektif di negara maju yang mencapai 500 persen ini, tentu saja negara-negara berkembang seperti Indonesia perlu berpikir ekstra keras untuk melakukan reformulasi kebijakan pangan, seperti beras dan bahan pangan strategis lainnya.

Dalam hal subsidi ekspor, negara-negara maju (OECD) telah menyebabkan struktur proteksi yang distortif dan berpotensi menyebabkan terjadinya peningkatan inefisiensi. Sebagai ilustrasi, di negara-negara Uni Eropa yang mencapai rata-rata subsidi ekspor selama periode 1995-1997 berkisar dari 15 persen untuk gandum dan telur sampai dengan 173% untuk daging. Pada periode yang sama, subsidi ekspor beras, gula, dan susu di Uni Eropa adalah masing-masing 145, 154, dan 39 persen. Besaran subsidi ekspor yang diberlakukan di negara maju untuk beberapa komoditas tersebut sudah pasti akan sangat menyulitkan bagi Indonesia untuk mengembangkan daya saingnya di pasar dalam negeri, apabila tanpa kebijakan pengaturan impor dan kebijakan perdagangan internasional lain yang lebih komprehensif.

Sejak tahun 2002, Amerika Serikat (AS) memberikan subsidi sebesar US \$ 19 miliar per tahun kepada petaninya, atau sekitar dua kali dari dana yang dicadangkan untuk bantuan internasional (*foreign aid*), yang tentu saja sering menjadi bulan-bulanan dan topik alot dalam setiap perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Dampaknya pada masa depan perdagangan dunia yang adil (*fair trade*) sangat besar atau tepatnya pada tingkat kesetaraan dan kebersaingan negara berkembang dalam peta perdagangan dunia apabila subsidi besar-besaran dalam Undang-Undang Pertanian (*farm bill*) AS tersebut direncanakan dalam waktu 10 tahun mendatang. Dalam hal beras, misalnya, AS telah mencadangkan sekitar US\$ 100 ribu subsidi per petani yang diberikan kepada kepada siapa pun yang mau mengganti tanamannya dengan padi. Negara Bagian di

pantai barat seperti California dan Washington; dan Negara Bagian di Tenggara (*Southeast*) seperti Louisiana, South dan North Carolina memang sedang antusias mengembangkan agribisnis padi sawah. Target besar untuk menjadi produsen nomor dua beras dunia, dapat menjadi kenyataan, terutama ketika perundingan dan persaingan tingkat dunia dengan negara-negara Eropa Barat dalam hal gandum sering mengalami kendala besar, walaupun kadang terlalu politis. Betul, bahwa selama ini sebagian besar dari beras dunia masih disuplai oleh negara-negara Asia seperti Thailand, Burma, Vietnam, Cina, India, dan lain-lain, yang juga sekaligus berfungsi sebagai konsumen beras terbesar.

Kasus yang menimpa komoditas kapas mungkin layak menjadi perhatian serius. Subsidi besar-besaran sekitar US\$ 3,9 miliar yang diberikan kepada petani kapas di AS telah berkontribusi terhadap kelebihan keseimbangan penawaran (*over supply*), yang tentu saja menyebabkan anjloknya harga kapas dunia. Negara produsen kapas, yang kebetulan berada pada belahan negara berkembang seperti Chad dan Mali di Afrika Barat dan Brazil di Amerika Selatan pasti amat terpuak. Tahun 2001/2002 lalu kerugian di Brazil ditaksir mencapai US\$ 600 juta, suatu jumlah yang tidak sedikit, sehingga mendorong para aktivis, juru runding dan politisi "negara sepak bola" tersebut untuk mengajukan gugatan resmi kepada WTO September 2002. Namun, sampai sekarang belum ada keputusan yang dihasilkan. Hal yang menarik dari kasus di atas adalah mengapa hanya Brazil yang mempunyai nyali dan berani maju menuntut AS di meja hijau perundingan WTO.

REFORMA KEBIJAKAN DAN BENCHMARKING DI INDONESIA

Indonesia sebenarnya telah melakukan reformasi kebijakan perdagangan, walau sering belum terstruktur rapi kadang terlalu liberal karena memperoleh tekanan dari pihak asing atau lembaga internasional, tapi kadang terlalu protektif dan mengarah tidak rasional karena memperoleh tekanan dari kelompok kepentingan di tanah air. Forum kerjasama regional

di lingkak Asia Tenggara telah membentuk AFTA (*ASEAN Free Trade Area*), dan forum kerjasama ekonomi Asia dan Pasifik (APEC = *Asia Pacific Economic Cooperation*) telah menetapkan garis-garis kebijakan liberalisasi perdagangan yang akan lebih efektif pada tahun 2010. Suka atau tidak suka, kinerja produksi pangan dan pertanian di dalam negeri dipengaruhi oleh keputusan kebijakan yang mengarah liberalisasi perdagangan tersebut di atas.

Walaupun Indonesia agak sulit meniru langkah subsidi yang dilakukan negara-negara maju, akan tetapi untuk keperluan *benchmarking* di dalam negeri keputusan kebijakan perdagangan harus memperhatikan beberapa pertimbangan tertentu yang menyangkut petani dan sektor pertanian. Apabila proteksi dan tarif yang dilepaskan untuk komoditas pangan strategis di Indonesia yang lebih banyak menguntungkan petani kecil dan berlahan sempit harus dilepas begitu saja atas nama liberalisasi perdagangan, maka kebijakan ini tidak terlalu bijak. Contoh yang sangat menarik adalah pada tahun 2000, ketika Indonesia akhirnya mampu menetapkan kembali tarif impor bea masuk untuk beras (Rp 430/kg atau ekuivalen dengan 30 persen *advalorem*) dan gula sebesar 25 persen, setelah melalui rapat keras dan perundingan alot dengan Perwakilan IMF (*International Monetary Fund*) di Indonesia. Tarif bea masuk

untuk gula kemudian dikoreksi kembali, menjadi tarif spesifik sebesar Rp 700/kg pada akhir tahun 2002, dengan pertimbangan untuk menghindari manipulasi harga impor, yang sangat berpengaruh pada besaran pajak *advalorem*.

Tabel 1 menampilkan besaran tarif bea masuk yang masih diperkenankan dalam skema Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) dan tarif efektif yang diberlakukan di Indonesia. Indonesia masih belum banyak memanfaatkan kesempatan penetapan tarif untuk komoditas pangan, misalnya untuk beras (160 vs 30 persen), mentega (210 vs 5 persen), jagung (40 vs 0 persen), kedelai (27 vs 0 persen) dan sebagainya. Kesenjangan tersebut selain berpengaruh pada sistem insentif berusaha dan dalam meningkatkan produksi dan produktivitas, juga seperti halnya Indonesia agak ragu terhadap kemampuan dan kehandalan aparat negara dalam mengawal kebijakan tarif impor ini. Telah menjadi rahasia umum bahwa fenomena *under-reporting* dan penyelundupan untuk sekian macam komoditas impor sangat mempengaruhi kinerja produksi domestik dan perekonomian secara umum. Hasil studi Tim INDEF pada tahun 2002 menemukan bahwa telah terjadi peristiwa *under-reporting* terhadap impor beras yang masuk ke Indonesia sampai sekitar 50 persen. Maksudnya, apabila terdapat laporan resmi tentang impor beras

Tabel 1. Besaran Tarif yang Diperkenankan (WTO) dan Tarif Efektif di Indonesia

Produk	Tarif Diperkenankan	Tarif Efektif
Beras	160%	Rp 430/kg (setara 30%)
Jagung	40%	0%
Kedelai	27%	0%
Susu/mentega	210%	5%
Daging	50%	5%
Gandum	18%	0%
Kacang Tanah	40%	5%
Gula	95%	Rp 700/kg (setara 25%)
Tarif Rata-Rata	40%	5%

Sumber: Road-Map Menuju Ketahanan Pangan (LPEM-LI, 2005)

sebesar 2 juta ton, maka sangat mungkin jumlah impor yang sebenarnya adalah 4 juta ton. Fenomena seperti inilah yang lebih besar dampaknya dalam memberikan sinyal insentif negatif kepada petani dan hampir pasti juga berpengaruh pada kinerja perekonomian secara umum.

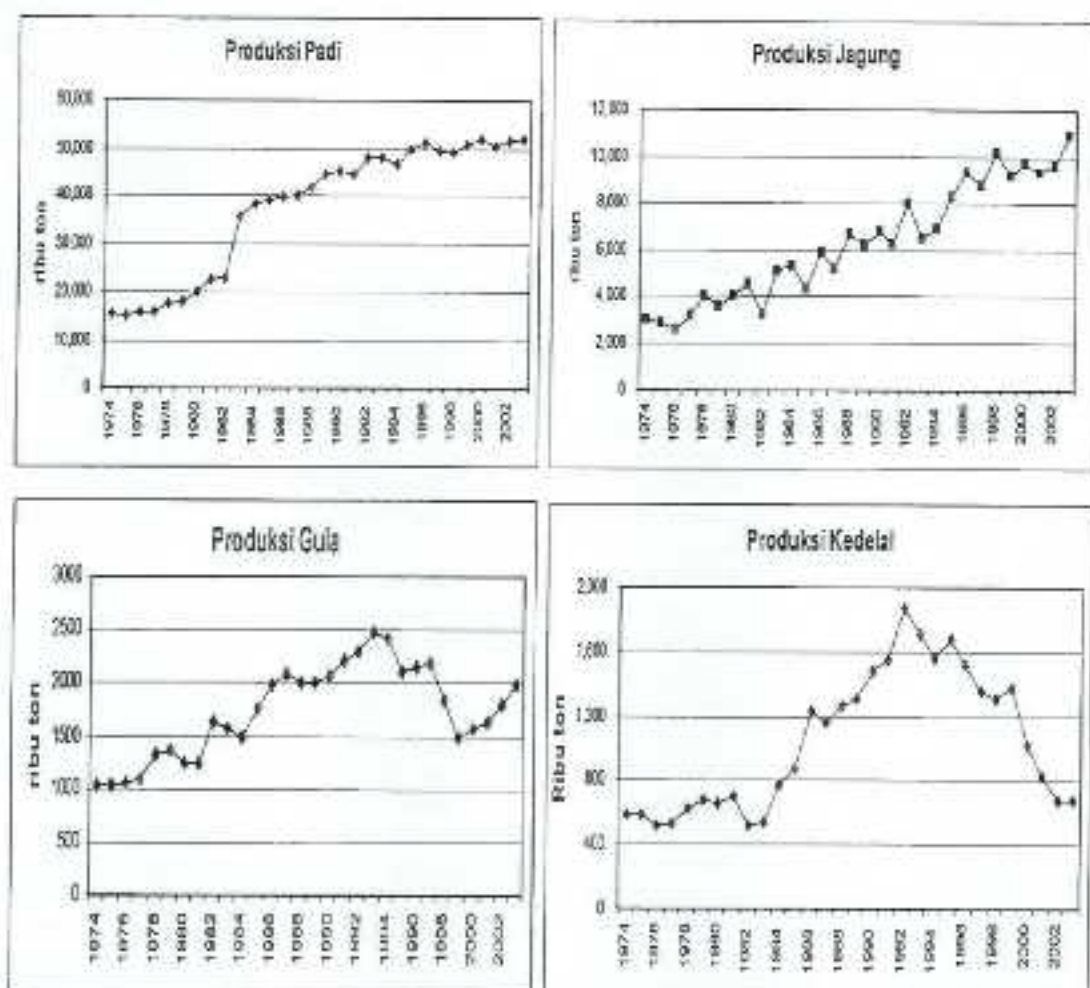
Sebenarnya, selama tiga dasa warsa terakhir, produksi bahan pangan penting telah menunjukkan kecenderungan peningkatan yang cukup tinggi, kecuali kedelai yang mengalami penurunan sejak dekade 1990an (Gambar 1). Penanganan secara khusus oleh pemerintah yang dikenal agak kontroversial pada akhir 1990an Gema Palagung (Gerakan Mandiri Padi, Kedelai dan Jagung) tidak mampu menolok penurunan produksi kedelai di Indonesia. Persoalan teknis agronomis, tidak memadainya introduksi varietas baru kedelai tropis, serta masalah sosial ekonomis petani kedelai di sentra produksi Jawa Timur, sebagian Jawa Tengah, Lampung dan Sumatra Selatan telah ikut berkontribusi pada melambatnya produksi dan produktivitas kedelai di Indonesia. Akibat yang paling mencolok dari "kegagalan" produksi kedelai tersebut adalah ketidakmandirian dan ketergantungan Indonesia terhadap kedelai impor, yang mencapai 1,3 juta ton per tahun, setara dengan kehilangan devisa negara US\$ 240 juta atau setara Rp 2 triliun per tahun.

Produksi jagung meningkat mencapai 10 juta ton lebih sejak tahun 2003, terutama karena peningkatan luas panen dan penggunaan benih unggul jagung hibrida. Bersamaan dengan itu, peningkatan produksi jagung hibrida juga sekaligus mampu mendukung sektor peternakan karena industri pakan ternak ikut tumbuh pasca stagnansi yang cukup serius pada puncak krisis ekonomi. Sektor peternakan kecil (*poultry*) mengalami revival setelah tahun 2001 – walaupun akhir-akhir ini menghadapi wabah flu burung yang tidak dapat dianggap ringan. Membaiknya produksi jagung domestik sedikit membantu mengurangi ketergantungan sektor peternakan kecil terhadap pakan impor, dan sempat memberikan ekspektasi perlambatan yang lebih tinggi. Akan tetapi, karena laju konsumsi jagung yang juga tumbuh lebih

cepat, Indonesia pun masih harus mengandalkan jagung impor dalam jumlah yang cukup signifikan. Impor jagung Indonesia diperkirakan mencapai 1,1 juta ton per tahun atau setara dengan kehilangan devisa negara US\$ 130 juta atau sekitar Rp 1,1 triliun, sesuatu yang perlu diperhatikan.

Kinerja produksi gula tebu pun tidak jauh berbeda, walaupun telah menunjukkan sedikit perbaikan pasca krisis ekonomi, namun tidak akan cukup untuk mencapai target pencapaian swasembada gula pada tahun 2007-2008. Produksi gula domestik hanya mencapai 1,9 juta ton, sedangkan tingkal konsumsi rumah tangga dan konsumsi industri makanan telah mencapai 3,5 juta ton dengan laju yang semakin cepat. Kekurangan pasokan gula yang harus dipenuhi dari impor sebesar 1,6 juta ton rasanya agak mustahil dapat terkejar dalam sisa waktu ke depan, mengingat terlalu banyak masalah yang harus diselesaikan. Hal yang cukup berat untuk ditangani adalah bahwa basis usahatani tebu semakin torgesor oleh komoditas lain, terutama padi, palawija dan hortikultura yang menghasilkan pendapatan ekonomi tinggi berlipat. Di lain pihak, upaya menangkal serbuan gula impor dengan solusi kebijakan tataniaga gula nyaris mandul karena berbagai *entry barriers* yang justru menimbulkan "jalan pintas" para pemburu rente dan dikhawatirkan mengacaukan skenario swasembada gula di dalam negeri pada tahun 2007-2008 nanti.

Perjalanan historis agak berbeda dialami komoditas padi dan beras secara umum karena perhatian atau strategi kebijakan yang sedikit istimewa. Strategi kebijakan pangan yang berorientasi pada swasembada beras sebagai bahan pangan pokok seakan memperoleh justifikasi ketika Indonesia kembali menjadi penghuni daftar tetap negara pengimpor beras terbesar sejak awal krisis ekonomi tahun 1997. Apabila dahulu pada awal era Revolusi Hijau, strategi swasembada beras diambil benar-benar bertujuan untuk menanggulangi kelaparan kronis di beberapa tempat di Indonesia karena lemahnya konsolidasi strategi pembangunan ekonomi. Strategi swasembada beras yang digunakan oleh Presiden Soeharto ditempuh dengan



Gambar 1. Perkembangan Produksi Pangan Penting 1974 - 2004 (Sumber : BPS)

dukungan kebijakan makro pembangunan infrastruktur pertanian, pembangunan pedesaan dan subsidi kredit untuk intensifikasi tanaman pangan, dan pembukaan areal persawahan baru. Kini, romantisasi pada keberhasilan strategi swasembada beras pada masa lalu tersebut kembali menjadi agenda debat kebijakan publik dan bahkan strategi politik untuk menarik konstituen. Pada intinya, cukup banyak pihak individu dan kelompok yang tidak terlalu "rela" bahwa negara agraris seperti Indonesia masih harus mengandalkan pada beras impor untuk memenuhi kebutuhan pangan pokoknya, sekalipun kontribusi beras impor tidak sampai 5 persen dari total beras yang dikonsumsi oleh warga negara Indonesia.

Publikasi resmi Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa angka ramalan produksi beras tahun 2005 ini mencapai 53,9 juta ton gabah kering giling atau setara 34 juta ton beras, suatu rekor angka produksi yang cukup tinggi. Sementara itu angka perkiraan konsumsi beras rumah tangga diperkirakan terus menurun dan hanya mencapai 115,5 kilogram per kapita per tahun, yang juga merupakan angka rekor terendah sepanjang dasa warsa terakhir mengingat Indonesia adalah konsumen pemakan beras terbesar di dunia. Apabila jumlah penduduk Indonesia sebesar 214 juta orang dan perkiraan konsumsi beras oleh industri, kebutuhan untuk benih dan untuk kegunaan lain tidak lebih dari 12 persen, maka total kebutuhan beras

domestik sekitar 30-32 juta ton. Apabila semua perkiraan tersebut akurat dan dapat dipercaya, maka Indonesia seharusnya telah mencapai swasembada beras karena jumlah total produksi melebihi jumlah total konsumsi beras di dalam negeri. Namun, jika sinyalemen overestimasi produksi beras benar adanya (Lihat hasil analisis Maksim dan Suwandhi (2004) dan artikel Suwandhi di Kompas 12 November 2004), maka semua perhitungan di atas pasti sulit untuk dapat dipertanggungjawabkan.

Namun demikian, aplikasi pemahaman swasembada beras jelas tidak sesederhana atau selinier seperti angka neraca perhitungan tingkat makro tersebut. Semua orang faham bahwa sekitar 60 persen produksi beras di Indonesia terjadi pada saat musim panen raya pada bulan Februari-Mei yang menghasilkan surplus beras karena produksi jauh melebihi konsumsi. Sedangkan pada delapan bulan berikutnya, produksi beras Indonesia berada di bawah tingkat konsumsi secara nasional dan bahkan harus dipenuhi oleh beras impor karena Indonesia menghadapi permasalahan pola distribusi beras di pasar domestik yang cukup kompleks. Maksudnya, Indonesia masih perlu berfikir keras untuk mencapai swasembada beras yang sebenarnya, stok beras dan stok penyangga nasional dapat berfungsi secara maksimal dan dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan beras di dalam negeri, jika perlu tidak terlalu mengandalkan basis impor.

Dalam hal keberadaan lembaga parastatal, Indonesia telah mengubah status lembaga pemerintah non-departemen (LPND) Badan Urusan Logistik (Bulog) menjadi badan usaha milik negara (BUMN) berbentuk Perusahaan Umum (Perum). Hal ini dapat saja dikatakan bahwa negara-negara maju sangat keras menekan negara berkembang yang terkadang terlalu vulgar untuk melakukan reforma lembaga parastatal, yang sebenarnya menyangkut hajat hidup orang banyak. Indonesia melakukan reformasi kebijakan serupa ketika Dana Moneter Internasional (IMF) sangat keras meminta Bulog melepaskan hak monopolinya untuk beberapa komoditas strategis kecuali beras serta

memberikan kesempatan bagi pelaku swasta masuk ke dalam industri dan perdagangan pangan. Pada saat yang sama publik di dalam negeri pun agak marah terhadap beberapa skandal yang menyelimuti Bulog, terutama tidak rela para pejabat dan oknum di Bulog berbisnis untuk kepentingan sendiri dengan menggunakan dana publik dari anggaran negara. Karena tekanan yang demikian keras tersebut, efektif per tanggal 20 Januari 2003, Bulog berubah menjadi BUMN Perum Bulog. Walaupun demikian, Perum Bulog masih mendapat "penugasan" pemerintah untuk melakukan pengadaan gabah dan beras termasuk berasal dari impor dan penyaluran beras bersubsidi bagi keluarga miskin (Raskin).

Langkah reformasi lembaga perdagangan negara (*state trading enterprise* STE) yang dilakukan oleh negara-negara lain tidaklah sedrastis yang dilakukan Indonesia. India mereformasi FCI (*Food Corporation of India*) dengan cara memberikan kesempatan kepada pedagang sektor swasta untuk mengambil porsi perdagangan dunia dengan cara mengaturnya melalui pemberian lisensi. Seperti juga telah dijelaskan sebelumnya, FCI tidak bertindak sebagai satu-satunya pembeli pangan di pasar domestik, tetapi memiliki kontrol terhadap impor pangan biji-bijian, dengan alasan untuk skala ekonomi usaha perdagangan pangan dan menjamin pasokan pangan untuk kebutuhan nasional, terutama pada saat musim tidak bersahabat.

Lembaga STE di Tanzania yang dikenal sebagai *National Milling Corporation* (NMC) pun telah melakukan reforma sejak 1980an dengan cara melepaskan hak monopoli dalam pengolahan pangan biji-bijian dan bahkan dijadwalkan akan segera diprivatisasi. Akan tetapi, tanggung jawab dalam strategi penyangga pangan nasional telah ditransfer kepada Badan Ketahanan Pangan yang berada di Kantor Departemen Pertanian. Lembaga pemerintah ini tidak memiliki mandat khusus melakukan untuk stabilisasi harga panga, tetapi selama ini melakukan pembelian produksi pangan di daerah-daerah terpencil, atau pada daerah di mana para pedagang dan sektor swasta lainnya tidak aktif berdagang dan melaksanakan fungsinya.

Badan Biji-Bijian (*The Grain Board*) di Tunisia juga telah berbenah dalam mengantisipasi keterbukaan perdagangan dunia, walaupun masih memegang hak monopoli dalam impor gandum dan barley. STE seperti Grain Board ini juga melakukan pembelian gandum dari petani domestik dengan harga yang ditetapkan Pemerintah dan melakukan penjualan pada konsumen domestik dengan harga yang disubsidi. Pedagang swasta telah diperkenankan melakukan impor pangan penting tersebut atas nama Grain Board dengan harga impor yang ditentukan melalui negosiasi secara komersial. Akan tetapi, nilai jual kembali (*resale value*) dari sereal impor ini sama dengan harga penjualan yang berasal dari produksi lokal.

Lembaga STE yang melekat dengan lembaga negara juga dijumpai di Ethiopia dan Malawi. Di Ethiopia, lembaga negara masih dominan dalam pemasaran produk pangan dan stabilisasi harga pangan di dalam negeri, untuk mengatasi tragedi kelaparan yang melanda dengan dahsyat di sana pada dekade 1970 dan 1980an. Lembaga negara ini sering kali bersaing dengan pedagang swasta, walaupun manipulasi pasar telah mulai berkurang karena iklim keterbukaan yang mulai membaik. Lembaga STE ini juga menjaga stok penyangga komoditas strategis dan bahkan membukakan jalan bagi ekspor komoditas pangan yang telah mengalami surplus. Di Malawi, lembaga STE negara hanya berfungsi sebagai regulator dan sesekali melakukan pengelolaan stok penyangga bagi jagung, dengan prinsip "*buyer of the last resort*". Apabila sektor atau perdagangan oleh swasta semakin berkembang, maka fungsi sebagai pembeli penyelamat tersebut mungkin dapat dikurangi.

Dalam konteks komoditas pertanian non-pangan, lembaga STE yang dimiliki Mali yang bernama CMDT (*Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles*) dianggap sangat berjasa memajukan sektor usaha kapas. CMDT mengontrol produksi kapas dan mengelola seluruh suplai input seperti benih, pupuk, pestisida dan jasa penyuluh lapang. Kunci keberhasilan CMDT adalah hubungannya dengan pemilik saham para konglomerat

asal Prancis yang tidak hanya menjamin pembelian, tetapi juga melakukan bantuan studi secara mendalam dalam produksi dan pemasaran serta strategi yang dibutuhkan. Ketika sektor swasta diperkenankan bermitra dengan pemerintah sejak tahun 1988, beberapa prasyarat yang harus dipenuhi swasta adalah tentang kuota produksi dan pemasaran untuk memanfaatkan kapasitas terpasang dari pabrik pengolahan yang dimiliki CMDT, insentif harga di tingkat petani, serta pengendalian biaya organisasi termasuk penyuluhan pada musim tanam serta tingkat bunga kredit proses produksi. Strategi inilah yang memang digunakan oleh pemerintah untuk melindungi sektor kapas di Mali dari fluktuasi dan volatilitas pasar global.

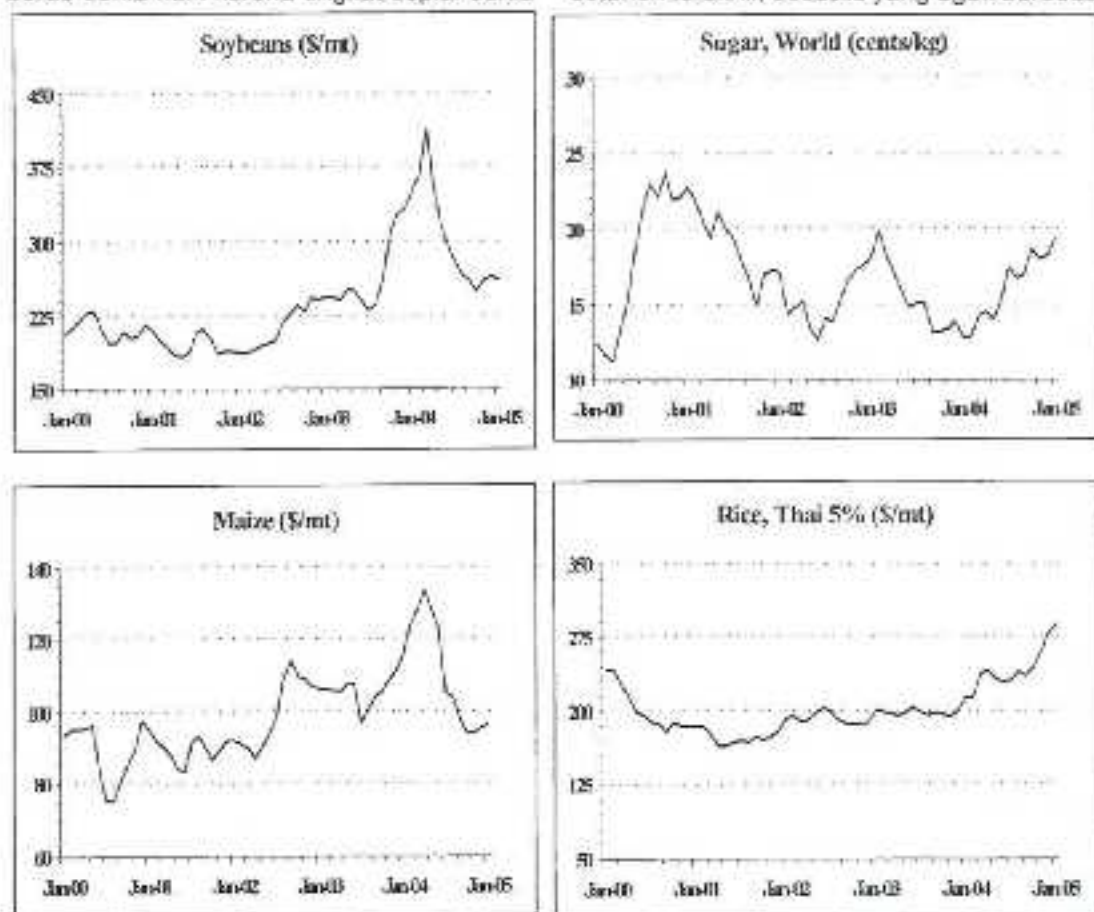
Penjelasan tentang reforma STE yang dilakukan beberapa negara berkembang seperti tersebut juga berimplikasi bahwa memberi balasan secara membabi-buta kepada STE dalam menjalankan aktivitasnya mungkin tidak selamanya tepat, terutama ketika sektor swasta tidak siap untuk menggantikannya secara utuh serta pada lokasi terpencil yang sulit terjangkau sektor swasta. Apabila STE di negara maju lebih banyak menguasai pasar ekspor pangan hampir selalu identik dengan distorsi pasar karena kekuatan eksportnya sangat mempengaruhi pasar global, maka tingkat distorsi STE di negara-negara berkembang diperkirakan tidak akan mengganggu perdagangan dunia. Kekuatan yang dimiliki oleh STE di negara berkembang masih cukup kecil dan tidak akan menimbulkan distorsi pasar internasional. Tujuan strategis pendirian STE di negara berkembang biasanya untuk mencapai tingkat ketahanan pangan dan pengembangan pedesaan, sehingga tidak selalu konsisten dengan prinsip-prinsip insentif pasar. Maksudnya, apabila masih terdapat distorsi yang ditimbulkannya di pasar domestik, hal itu karena primitifnya kelembagaan STE yang ada, serta karena *special and differential treatment* (S&D) yang dijalankan, sesuatu yang memerlukan pembahasan lebih rinci di kemudian hari.

Oleh karena tiga faktor berikut sangat penting dijadikan bahan penelusuran lebih

dalam tentang perdagangan internasional komoditas strategis pangan dan pertanian, seperti beras. *Pertama*, tingkat fluktuasi produksi domestik akan menyebabkan pula fluktuasi tingkat harga pasar domestik. Maksudnya, suatu eksese suplai yang terjadi pada musim panen akan menekan harga pada sekuensi berikutnya, apabila negara tidak mampu menyerapnya secara baik melalui instrumen kebijakan domestik yang ada. *Kedua*, instabilitas harga di pasar dunia akan menjelma menjadi instabilitas harga di pasar domestik. Jika harga beras dunia turun karena beberapa negara produsen panen dalam waktu yang hampir bersamaan, maka pelaku usaha akan mengimpor beras dan menjualnya di pasar domestik dengan harga yang lebih tinggi. Demikian pula sebaliknya, jika harga beras dunia naik karena tingkat suplai dunia

berkurang, maka harga beras domestik pun akan terdorong naik karena para pedagang melakukan ekspor beras. *Ketiga*, nilai tukar juga berpengaruh pada harga beras dunia (ekivalen dalam rupiah) yang pasti akan berpengaruh pada harga beras di pasar domestik. Tingkat volatilitas nilai tukar Rupiah seperti yang terjadi di Indonesia pada puncak krisis ekonomi tahun 1998-1999 berpengaruh pada instabilitas harga beras di pasar domestik, apalagi Indonesia tidak menerapkan kebijakan bea masuk impor beras, pada waktu itu.

Gambar 2 adalah perkembangan harga dunia untuk komoditas pangan strategis seperti beras, gula, jagung dan kedelai. Harga beras dan gula cenderung mengalami laju peningkatan yang cukup tinggi selama setahun terakhir, sesuatu yang agak berbeda



Gambar 2. Harga Dunia Komoditas Pangan Utama (Bank Dunia, 2005)

dari biasanya. Produksi beras di beberapa negara produsen seperti Thailand, Vietnam, India, Indonesia dan lain-lain relatif tidak mengalami gejolak berarti. Peningkatan harga beras dunia lebih banyak dipicu oleh lipisnya suplai beras dunia karena negara-negara produsen sedang menahan cadangan berasnya di dalam negeri. Negara-negara baru konsumen beras banyak bermunculan, seperti Turki, Argentina dan beberapa negara di Amerika Latin yang diperkirakan mempengaruhi stok suplai beras dunia. Beberapa pihak menyebutkan bahwa peran Indonesia dalam perdagangan beras dunia masih layak diperhitungkan, walaupun argumen tentang validitas "negara besar" seperti pada masa STE Bulog masih memerlukan kajian lebih lanjut. Sejak tahun 2004 Indonesia menerapkan larangan impor beras, sementara itu harga beras dunia kualitas Thal 5% broken melonjak sebesar US\$ 50 per ton.

Kenaikan harga rata-rata gula dunia setahun terakhir sampai mendekati US\$ 0,20 per kilogram atau US\$ 20 per ton juga diperkirakan berhubungan dengan stok gula dunia yang semakin menipis. Negara produsen gula seperti Brazil, Argentina, Kuba, Rusia, India, Pakistan dan lain-lain sedang menahan stok domestiknya untuk tidak dilemparkan kepada pasar global. Kecurigaan tentang pasar gula dumping di tingkat global nampaknya semakin mewarnai strategi kebijakan ekonomi negara-negara produsen gula. Tingginya harga minyak dunia sejak awal tahun 2005 ini telah membuat negara produsen gula dunia agak hati-hati dalam bertindak, karena pencarian bahan bakar alternatif Etanol yang berasal dari tanaman tebu semakin intensif. Kecenderungan serupa juga terjadi pada studi dan kajian sumber energi alternatif biodiesel yang berasal dari minyak kelapa sawit serta bahan terbarukan lainnya. Hal penting yang harus diwaspadai adalah dampak tingginya harga gula dunia ini bagi laju inflasi suatu negara importir gula, termasuk Indonesia, karena keterkaitan aktivitas industri makanan yang berbahan baku gula dengan komposisi pembentukan inflasi dari sektor makanan dan makanan

olahan. Relevansi kenaikan harga gula dunia bagi penataan kelembagaan dan status STE di Indonesia yang berhubungan dengan tarifnya impor gula sangat vital karena selama ini tidak terdapat ketegasan kebijakan yang mampu memberikan signal positif bagi peningkatan produktivitas usahatani tebu serta bagi revitalisasi industri gula di dalam negeri.

Kecenderungan penurunan harga dunia jagung dan kedelai selama setahun terakhir memang perlu memperoleh perhatian memadai, karena kedua komoditas pangan (dan pakan) penting ini masih dikuasai negara adidaya Amerika Serikat (AS). Seperti disebutkan sebelumnya, negara maju lebih banyak menggantungkan aktivitas ekspor jagung dan kedelai pada STE yang berada di dalam negerinya, atau minimal kelompok pelobi serta asosiasi yang diperkirakan memiliki jaringan kuat dalam perumusan kebijakan domestik dan diplomasi internasional. Perusahaan besar bidang pangan AS dipercaya mampu berperan sangat besar dalam perdagangan jagung dunia yang sekaligus berupaya mengembangkan industri pakan ternak di negara-negara berkembang. Produksi jagung di Indonesia dan negara berkembang lain mungkin tidak terganggu secara langsung karena sistem insentif produksi dan pemasaran di dalam negeri memang belum banyak berkembang. Dalam hal ini, pembatasan impor komoditas jagung justru diperkirakan mengganggu aktivitas produksi pakan ternak sebagai salah satu tulang punggung sektor peternakan di dalam negeri, yang juga melibatkan peternak skala kecil dan menengah.

Demikian pula tentang dampak penurunan harga kedelai dunia bagi impor kedelai yang dilakukan Indonesia. Industri tahu-tempe di Indonesia mampu menyerap impor sekitar 1,2 juta ton per tahun dan diperkirakan masih akan meningkat pada masa yang akan datang. Seharusnya, Indonesia memiliki posisi tawar yang lebih baik dibandingkan negara eksportir kedelai karena *captive market* yang juga tidak kecil. Akan tetapi, karena status STE bidang pangan yang menangani komoditas kedelai ini tidak terlalu solid, maka keunggulan posisi tawar Indonesia tersebut tidak dapat

dimanfaatkan secara baik. Saat ini, organisasi pengrajin tahu-tempe yang terhimpun dalam Koperasi Tahu-Tempe Indonesia (Kopti) dan pernah jaya pada masa lalu, mengalami persoalan organisasional yang tidak ringan. Tidak salah untuk mulai menata ulang organisasi dan lembaga penyangga untuk perdagangan komoditas kedelai yang sebenarnya cukup strategis bagi ketahanan pangan Indonesia.

PENUTUP

Dari uraian di atas, betapa pemihakan pemerintah minimal melalui stimulasi anggaran pembangunan di sektor pertanian dan sistem agribisnis secara umum, atau maksimal melalui integrasi dalam seluruh kebijakan ekonomi makro untuk memperbesar dan lebih mampu menciptakan dampak ganda (*multiplier effects*) pada sektor ekonomi lain yang secara potensial dapat diandalkan dalam pemulihan ekonomi. Di tingkat mikro, pertanian akan mampu menjadi masa depan dan basis pembangunan ekonomi Indonesia apabila dikembangkan mengikuti falsafah besar dalam agribisnis: komersial, kluster dan "kedekatan" pasar dalam suatu sistem yang lebih beradab. Hampir seluruh negara maju di dunia memulai pembangunan ekonominya dari sektor pertanian dan sumberdaya lain. Indonesia hanya akan menjadi negara pecundang saja dalam kancha peradaban global apabila masih terus-menerus meminggirkan sektor pertaniannya.

Bagi Indonesia, yang telah menjadi anggota aktif cukup lama dan bahkan menjadi salah satu anggota Cairns Group, menjalankan kesepakatan-kesepakatan WTO amat perlu dilaksanakan secara hati-hati dan terukur tanpa harus mengorbankan keutuhan dan keberdaulatan ekonomi bangsa. Indonesia memang lebih banyak dikenal sebagai "pasar" yang amat potensial bagi produk-produk dunia, dibandingkan sebagai negara produsen komoditas strategis dunia. Sasaran besar untuk melindungi petani dan memajukan empat produk pertanian utama: beras, jagung, kedelai dan gula akan selalu memenuhi hambatan apabila kebijakan di dalam negeri sendiri tidak konsisten.

Percobaan Indonesia "melarang semen-lara" impor beras sebagai salah satu bahan pangan strategis, dan pengaturan impor atau tatanegara gula dengan melibatkan hanya lima importir terdaftar telah mengalami ujian bertubi-tubi di dalam negeri. Kasus harga jual gabah petani yang masih lebih rendah dari harga referensi pembelian pemerintah (HPP), dan fenomena penyelundupan gula yang telah merusak prinsip-prinsip sistem insentif. Tidak ada jalan lain, Indonesia harus segera menyempurnakan instrumen kebijakan pemberdayaan lain dan perlindungan bagi petani, seperti pengurangan susut pasca panen, sebagai komplemen kebijakan harga. Skema perbaikan dan restrukturisasi agro-industri gula pastilah lebih membawa perbaikan basis usahatani dan industri hilir dalam jangka panjang, dibandingkan dengan upaya buka-tutup seperti sekarang yang bernuansa jangka pendek, dan mudah dipesetkan menjadi ajang perburuan rente. Demikian pula bagi komoditas jagung, dukungan sarana produksi, keterjaminan pasar sebagai pakan ternak, serta arah pengembangan agribisnis di sektor peternakan pastilah lebih membekas dan mendasar bagi kualitas pemulihan ekonomi, dibandingkan dengan berdebat-kusir atas zoning kedaerahan untuk areal tanam jagung. Untuk kedelai yang sampai saat ini masih menghadapi kendala produksi cukup serius, upaya pencarian varietas kedelai lahan tropis yang tahan serangan hama-penyakit juga akan dirasakan secara langsung oleh pelaku usahatani dan agribisnis.

Bagi Indonesia, kesepakatan-kesepakatan WTO amat perlu dilaksanakan secara hati-hati dan terukur tanpa harus mengorbankan keutuhan dan keberdaulatan ekonomi bangsa. Terhadap subsidi-subsidi yang diterapkan oleh negara maju (G-8), Indonesia harus menempuh jalur diplomasi ekonomi dan perdagangan dunia secara bilateral untuk memperluas akses pasar bagi komoditas unggulan seperti di sektor perikanan (udang, tuna, cakalang), perkebunan (kelapa sawit, karet, coklat), dan sebenarnya juga untuk perindustrian (*furniture, handy craft* dan produk elektronik *low-tech*). Akses pasar tidak akan

datang dengan sendirinya, tapi harus didukung langkah diplomasi dan kerjasama dengan sesama negara berkembang, baik melalui Group-20, Group-33 dan bahkan Cairns Group yang belakangan mulai agak ditinggalkan. Minimal, pertukaran arus-informasi ekonomi antar dunia usaha dan antar negara dapat diperlancar, yang tentu tidak mustahil mampu meningkatkan nilai dan iklim investasi, berkembangnya kapasitas sektor riil dan skala usaha ekonomi dan sebagainya. Hal inilah yang akan mampu meningkatkan kualitas pemulihan ekonomi di Indonesia, perekonomian yang mampu menyerap dan menciptakan lapangan kerja baru, sekaligus mengentaskan masyarakat dari kemiskinan. □

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Bustanul. (2004). Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia. Jakarta: Penerbit Buku KOMPAS, 304 halaman.
- Arifin, Bustanul. (2005). Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi. Jakarta: PT Gramedia Widayarsana Indonesia. 114 halaman.
- Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. (2005). Road-Map Menuju Ketahanan Pangan. Jakarta: LPEM-FEUI.
- Mellor, John (ed.). (1996). *Agriculture on the Road to Industrialization*. New York: The Johns Hopkins University Press.
- World Bank. (2005). "Indonesia: New Directions". *The World Bank Brief for The Consultative Group on Indonesia (CGI) January 19-20, 2005*. Washington, DC.: The World Bank.

Prof. Dr. Ir. Bustanul Arifin, Guru Besar Ilmu Ekonomi Pertanian UNILA (Universitas Lampung), Dosen pascasarjana di IPB dan Universitas Indonesia, Menyelesaikan S1 (1985) di Institut Pertanian Bogor (IPB), S2 (1991) Agribisnis di IPB, dan S3 (1995) Ekonomi Sumber Daya di University Wisconsin Madison (USA). 2002-2003 Guru Besar tamu Ag. Econ University Wisconsin Madison. Dewan Pendidik & Ekonom Senior INDEF-Jakarta (Institute for Development of Economics and Finance) Senior Fellow di InterCAFE, IPB-Bogor (International Center for Applied Finance and Economics).