

Produk Pertanian Indonesia Menghadapi Era Globalisasi

Pendahuluan

Awal tahun 2005 ditandai dengan semakin terbukanya ekonomi negara-negara di dunia dan semakin lancar dan efisiennya fasilitas transportasi dan informasi yang memperlancar hubungan antar negara mempercepat terwujudnya globalisasi, walaupun diawali dengan bencana gelombang tsunami di beberapa wilayah Asia dan Afrika yang merusakkan infratraktur di beberapa bagian negara yang mengalami bencana. Untuk mempercepat aliran barang dan jasa antar negara tersebut berbagai perundingan dan kesepakatan perdagangan menuju perdagangan bebas antara negara-negara di beberapa kawasan sudah dilakukan.

Sektor pertanian juga tidak terlepas dari berbagai kerangka perjanjian dan kesepakatan bilateral dan multilateral. Misalnya, kesepakatan yang diikuti oleh hampir semua negara di dunia yaitu GATT/WTO, kesepakatan multilateral di antara negara-negara ASEAN yaitu AFTA, NAFTA

Oleh:
Rina Oktaviani¹ dan Eka Puspitawati²

¹ Pengajar di Departemen Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian dan Departemen Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor

² Alumnus Ilmu Ekonomi Pertanian (EPN) 2000, IPB

untuk negara-negara di Amerika, EEC/MEE untuk negara-negara Eropa, dan APEC untuk negara-negara di kawasan Asia Pasifik. Hal ini menuntut perubahan kebijakan ekonomi dan perdagangan negara-negara yang selama ini lebih protektif menjadi lebih terbuka. Berbagai deregulasi perdagangan dan investasi terus dilakukan untuk mempercepat terciptanya globalisasi ini.

Namun yang sering menjadi pertanyaan, telah siapkah produk-produk Indonesia bersaing di era globalisasi ini? Bagaimana tantangan dan strategi produk-produk Indonesia, terutama produk pertanian dalam menghadapi era globalisasi?

Beberapa Kesepakatan Perdagangan yang Diratifikasi Indonesia

Kesepakatan perdagangan antara lain dilakukan dengan menghilangkan hambatan-hambatan perdagangan baik hambatan tarif maupun bukan tarif. Beberapa negara masih menerapkan hambatan perdagangan dengan berbagai alasan ekonomi maupun non ekonomi seperti kesehatan, keamanan, budaya dan kesejahteraan manusia dan hewan. Selain itu, hambatan-hambatan perdagangan lain seperti subsidi atau proteksi lainnya juga mulai dihilangkan secara bertahap.

WTO yang berdiri pada tahun 1994 merupakan organisasi perdagangan dunia yang dimulai dari pertemuan tingkat menteri-mentri (KTM) di Marakesh, Maroko. KTM pertama dilakukan di Singapura pada tahun 1996. Setelah itu, dilakukan beberapa kali KTM, yaitu KTM II tahun 1998 di Generva, Swiss, KTM III tahun 1999 di Seattle, USA, KTM IV tahun 2001 di Doha, Qatar, dan terakhir di Cancun, Mexico pada tahun 2003. Pada perundingan WTO di Doha tahun 2001 telah menghasilkan kesepakatan baru khususnya pada komoditas pertanian dalam perluasan akses pasar, penurunan ekspor subsidi dan subsidi di pasar

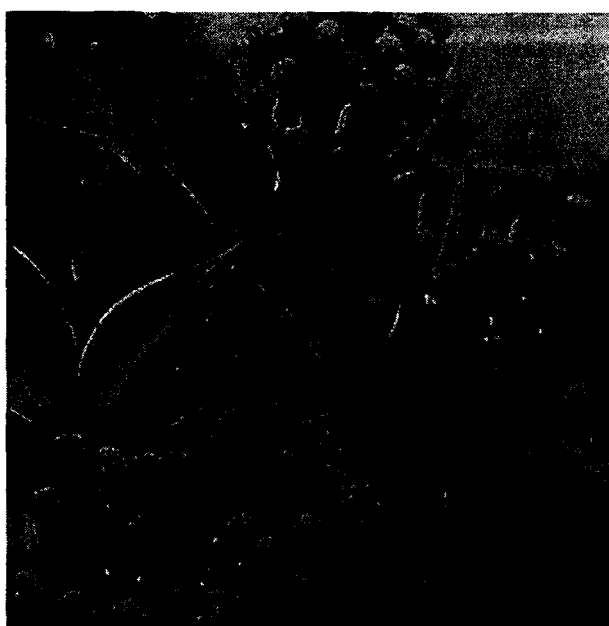
domestik. Kesepakatan tersebut menekankan pentingnya perdagangan internasional yang bebas diharapkan akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan (Roberts, *et al*, 2002). Hal ini merupakan usaha yang positif untuk memajukan perekonomian negara berkembang dalam perkembangan perdagangan dunia. Namun pada implementasinya kesepakatan tersebut mengalami kegagalan karena adanya perbedaan kepentingan antara negara maju dan negara berkembang dalam akses pasar, subsidi ekspor dan subsidi domestik. Hal ini tercermin dari gagalnya perundingan WTO di Cancun pada akhir tahun 2003.

Persetujuan WTO di sektor pertanian pada dasarnya menerima prinsip "Perlakuan Khusus dan Berbeda-beda" (S&D). Dengan adanya kesepakatan ini terjadi perbedaan derajat kewajiban atau komitmen yang lebih rendah yang akan dikenakan pada negara-negara berkembang dibanding dengan negara-negara maju. Perbedaan-perbedaan tersebut umumnya berkaitan dengan akses pasar (*market access*), subsidi ekspor (*export subsidies*), dan dukungan di pasar domestik (*domestic support*).

Akses Pasar merupakan salah satu point kesepakatan dalam WTO yang bertujuan untuk menurunkan tarif dan non tarif dari produk pertanian sebagai hasil dari kesepakatan Putaran Uruguay. Isi dari kesepakatan yang menyangkut akses pasar memberikan perlakuan khusus dan berbeda antara anggota negara berkembang dengan negara maju. Hal ini dapat terlihat dari hasil kesepakatan antara lain: (1) penurunan tarif yang lebih lama di negara-negara berkembang yaitu 10 tahun, sedang dinegara maju 6 tahun, (2) tingkat penurunan tarif yang lebih rendah di negara berkembang sebesar 24% atau minimal 10% untuk setiap mata tarif dalam jangka waktu 10 tahun, sedang di negara maju sebesar 36% atau minimal 15%. Walaupun persentase penurunan tarif di negara maju lebih tinggi dibandingkan dengan di negara berkembang, secara absolut, tingkat tarif

di negara maju setelah diturunkan tetap tinggi, karena tingkat tarif sebelumnya di hampir semua komoditas sudah tinggi.

Subsidi ekspor diajukan untuk melakukan penurunan subsidi yang berbeda antar negara. Beberapa negara menurunkan sama sekali, namun negara-negara lain masih ada yang bernegosiasi. Kebijakan dan tindakan yang menyangkut subsidi ekspor yang dilakukan dalam bentuk volume komoditas yang diekspor maupun dalam bentuk nilai (*budgetary*) diatur dalam *Agreement on Agriculture* (AoA). Perjanjian WTO di bidang pertanian melarang negara anggotanya untuk memberikan subsidi ekspor kecuali subsidi itu telah tercantum dalam daftar komitmen (*list of commitments*). Jika dicantumkan dalam komitmen maka negara itu memiliki kewajiban untuk mengurangi dana subsidi serta jumlah komoditas ekspor yang menerima subsidi. Dengan menggunakan tahun dasar 1986-1990, pengurangan dalam bentuk nilai (*budgetary*) ditentukan kewajiban pengurangan 2/3 untuk negara-negara berkembang dalam 10 tahun, sedangkan di negara-negara maju pengurangan volumenya mencapai 20% dan *budget outlays* sebesar 36% dalam 6 tahun dengan khusus produk olahan, pengurangan *budget outlays* sebesar 36%. Pengecualian dilakukan untuk pemasaran dan subsidi transportasi internal.



Dukungan domestik (*Domestic support*) dapat diukur dan dikategorikan ke dalam 3 jenis kotak (WTO, 2002), yaitu: a) *Amber Box* (*kotak kuning*), merupakan subsidi atau bantuan yang mempunyai dampak terhadap perdagangan dan produksi seperti subsidi input dan dukungan harga (*price support*), b) *Green Box* (*Kotak Hijau*), perlakuan yang tidak mengganggu perdagangan dan produksi seperti bantuan untuk penelitian dan pemasaran, c) *Blue Box* (*Kotak Biru*), merupakan pembayaran langsung (*direct payment*) kepada petani sebagai kompensasi dalam program pembatasan produksi.

Selain ketiga jenis ketentuan tersebut, di dalam perjanjian WTO juga mengatur *Special Phytosanitary (SPS) measures* yang merupakan ketentuan yang terpisah (*separate agreement*). SPS merupakan hak setiap negara untuk menerapkan standar kesehatan dan keamanan (*health and safety standards*) menurut pertimbangan ilmiah. Namun ketentuan ini tidak boleh dipakai sebagai hambatan perdagangan. Di dalam ketentuan ini negara-negara didorong menggunakan standar internasional. Namun pada kenyataannya seringkali dipakai sebagai senjata ampuh oleh negara-negara maju untuk melakukan proteksi terhadap produk-produk dalam negerinya.

Indonesia selain melakukan kesepakatan dengan negara-negara anggota WTO juga melakukan kesepakatan dengan negara-negara anggota ASEAN yang tertuang di dalam perjanjian AFTA. Kesepakatan AFTA bersifat *involuntary* dengan perjanjian yang mengikat, yaitu dengan berlakunya *trading block* diantara negara-negara ASEAN. Dengan perjanjian AFTA; diharapkan aliran perdagangan antar negara ASEAN semakin cepat dan akan lebih menguntungkan dan meningkatkan kesejahteraan negara-negara ASEAN. Pertemuan Menteri Ekonomi negara-negara ASEAN ke-26 di Chiang Mai pada September 1994 mengatur beberapa ketentuan, seperti: (1) Jadwal perdagangan bebas dipercepat dari 15 tahun menjadi 10

tahun pada tahun 2003, dan (2) Kesepakatan penurunan tarif pada produk pertanian yang belum diproses, dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu: secepatnya di liberalisasikan (*immediate inclusion list*), sementara dibebaskan dari liberalisasi (*temporary exclusion list*) dan masih dapat memiliki tarif (*sensitive list*).

Indonesia memprediksikan akan adanya kesulitan untuk memenuhi perjanjian tersebut. Hal ini disebabkan sumber pendapatan dan penyerapan tenaga kerja sektor pertanian Indonesia masih rendah. Pada pertemuan ASEAN Desember 1995, Indonesia mengharapkan dimasukkannya 15 komoditi seperti beras, gula, terigu, bawang putih, kedelai dan cengkeh dari *Temporary Exclusion List* ke dalam *Sensitive List*. Namun mendapat penolakan dari Thailand. Hanya produk beras dan gula yang disetujui untuk Indonesia dan Filipina masuk di dalam *Sensitive List*.

Dampak Globalisasi

Adanya globalisasi membawa konsekuensi bagi negara-negara di dunia. Konsekuensi yang pasti terjadi adalah terjadi peningkatan tantangan dengan semakin meningkatnya persaingan. Selain itu, peluang perdagangan semakin terbuka dengan semakin dihapusnya hambatan-hambatan perdagangan. Manfaat globalisasi secara umum bagi perdagangan bebas adalah meningkatnya total perdagangan dunia.

Dampak yang tidak diinginkan juga muncul jika produk-produk yang diperdagangkan pada posisi lemah dan tidak memiliki daya saing. Selain itu, distribusi perdagangan dunia tergantung dari tingkat kesiapan suatu negara dalam memanfaatkan peluang yang ada, karena tujuan globalisasi adalah tercapainya "*the same level of playing field*".

Pengalaman Indonesia membuka pasar dan melakukan pengurangan subsidi membawa dampak sebagai berikut (Sawit, 2003). Impor pangan meningkat pesat setelah tahun

2000 bila dilihat dari IDR (*Import Dependency Ratio*), yaitu meningkat sekitar 2 kali lipat dibandingkan sebelum tahun 1998. Secara rinci, IDR pada tahun 2003 untuk komoditas padi menjadi sebesar 10%, jagung sebesar 20%, kedelai sebesar 55% dan gula sebesar 50%. Hal ini akan menyebabkan resiko ketahanan pangan menjadi meningkat dimana Indonesia menjadi sangat tergantung pada pangan impor. Kenyataan ini juga membahayakan dari segi penyerapan tenaga kerja karena sebagian besar penduduk sangat bergantung pada sektor pertaniann.

Selain, Indonesia, negara-negara berkembang lainnya juga mengalami berbagai hal yang merugikan dengan semakin terbukanya negara tersebut dalam perdagangan internasional. Di negara-negara berkembang, dengan dibukanya pasar dan pengurangan subsidi terjadi beberapa hal seperti (UNTAD, 1999 dalam Sawit, 2003) merosotnya pembangunan perdesaan, melambungkan total anggaran penyediaan pangan, tidak berkurangnya jumlah orang miskin, melemahnya ketahanan pangan, beralihnya negara dari negara pengekspor menjadi negara pengimpor, merosotnya harga hampir semua komoditas pertanian, khususnya pangan, dan tidak membaiknya kondisi persaingan negara tersebut di pasar internasional.

Hal tersebut dapat terjadi karena terbukanya pasar yang terlalu liberal (*radical liberalization*) dan pengurangan bantuan domestik juga terlalu radikal. Akibatnya, kebijakan yang dibuat menjadi terperangkap dengan *Structural Adjustment programs*. Pada prakteknya, Indonesia tidak menyiapkannya secara terencana dan baik adanya liberalisasi, sehingga pemerintah tidak bebas lagi dalam menentukan kebijakan. Keuntungan ekspor hanya sampai pelabuhan, sedangkan kegiatan lainnya seperti pengangkutan, bank, dan asuransi diambil oleh negara maju.

Hal ini berarti, globalisasi yang dijalankan saat ini masih belum bisa menciptakan *Equal Playing Field*. Adanya

perbedaan tingkat pembangunan ekonomi, perbedaan infrastruktur dasar, sumberdaya manusia dan teknologi menyebabkan kondisi tersebut masih jauh dari yang diharapkan. Perlakuan khusus dan berbeda-beda (*Special and Differential Treatment*) untuk negara-negara berkembang kebanyakan kurang berguna karena belum adanya obligasi negara-negara maju untuk membantu negara berkembang, dan akses pasar untuk negara-negara maju juga masih tinggi (turunnya relatif kecil, tingkat tarif tahun dasar negara maju masih tinggi). Ini dibuktikan dengan semakin meningkatnya dukungan domestik di negara-negara maju. Pada prakteknya, negara-negara maju hanya memindahkan subsidi dari satu Box ke Box lain (terutama *Blue Box*).

Tantangan di Era Globalisasi

Globalisasi pasti akan dihadapi seluruh negara di dunia yang membutuhkan negara lain untuk memenuhi kebutuhan negaranya. Meskipun produk-produk pertanian Indonesia masih belum siap menghadapi globalisasi, terdapat kesepahaman negara-negara di dunia bahwa produk-produk pertanian (agribisnis) merupakan produk perdagangan yang penting baik secara empiris maupun politis (*political will*) sehingga membutuhkan perlindungan. Diperlukan penyesuaian kebijakan (*harmony and conformity*) sehingga menciptakan non-diskriminasi perdagangan. Perlindungan terhadap kepentingan domestik dimaksudkan untuk meminimalkan

Tabel 1. Total Dukungan Domestik (*Aggregat Measurement of Support (AMS)*) di Beberapa Negara Maju dan Negara Berkembang

Negara	Tahun	AMS US\$m	Pangsa AMS terhadap Produk Pertanian Kotor %
Negara Berkembang			
Brazil	1996-1997	371.2	0.7
Colombia	1996	4.0	0.03
Egypt	1997	0.0	0.0
Argentina	1995-1996	122.8	0.6
Botswana	1995-1996	0.0	0.0
India	1995-1996	-23 847.0	-31.1
Fiji	1997	0.0	0.0
Mexico	1995	0.5	0.002
Namibia	1996-1997	0.0	0.0
Pakistan	1996-1997	-56.9	-0.03
Paraguay	1996	0.0	0.0
Philippines	1997	27.1	0.2
South Africa	1996	451.1	8.2
Sri Lanka	1996	0.0	0.0
Thailand	1996	513.2	2.5
Tunisia	1997	na	1.7
Uruguay	1997	9.0	0.4
Venezuela	1996	331.3	12.3
Zambia	1996	0.0	0.0
Zimbabwe	1996	0.0	0.0
Negara Maju			
Australia	1997-1998	89.4	0.5
European Union	1995-1996	61 309.1	22.9
Japan	1997	26 289.7	31.5
United States	1997	6 238.4	3.1

na = tidak tersedia data

Sumber: World Bank (1998) dalam Roberts, Podbury dan Hinchy (2001).

kerugian. Pemanfaatan peluang untuk meningkatkan manfaat menjadi penting demi kepentingan domestik.

Perlindungan terhadap kepentingan domestik diberikan oleh beberapa negara negara maju kepada para petaninya dan dalam jumlah yang sangat besar. Dukungan tersebut diberikan dalam berbagai bentuk, antara lain: subsidi produksi, kemudahan kredit, dukungan pengembangan teknologi, subsidi harga, pembelian

pemerintah untuk stok (yang kemudian dijual dengan harga lebih rendah), dan sebagainya. Berbagai bentuk dukungan tersebut telah menyebabkan harga jual produk petani negara maju dapat lebih rendah dengan kualitas yang lebih tinggi dan kuantitas yang lebih banyak, lebih kontinyu. Dukungan domestik tersebut kemudian juga dikaitkan dengan subsidi ekspor, seperti misalnya pendanaan bantuan pangan, yang memungkinkan petani negara maju memiliki pasar yang pasti akibat peran serta pemerintah yang sangat intensif. Bantuan domestik terhadap faktor produksi lahan dan modal bahkan tidak menyebabkan perubahan harga output sehingga dapat dibolehkan dalam kesepakatan WTO.

Pada umumnya dukungan domestik di negara-negara berkembang jauh dibawah negara maju seperti Amerika Serikat dan Jepang. Sebagai perbandingan terlihat pada Tabel 1 menunjukkan *Aggregat Measurement of Support (AMS)* atau Total Dukungan Domestik dan pangsa dukungan tersebut terhadap nilai produk pertanian diantara negara-negara berkembang dan negara maju.



Dari Tabel 1 terlihat bahwa Uni Eropa memberikan dukungan paling besar terhadap produk pertaniannya sebesar 61 309 juta US\$ dengan rasio dukungan terhadap nilai kotor produk pertanian sebesar 23 %. Setelah itu Jepang, memberi dukungan sebesar 26 290 juta US\$ dengan pangsa dukungan terhadap nilai kotor produk pertanian yang paling besar sebesar 32 %. Pada tahun yang sama di Amerika Serikat dan Australia dukungan domestiknya terhadap pertanian lebih kecil, namun ini bukan berarti bahwa kedua negara tersebut memberikan dukungan yang relatif kecil terhadap produk pertanian. Hal ini disebabkan perhitungan AMS pada kedua negara tersebut didasari oleh dukungan harga yang dihitung dari harga di administrasi

dan harga eksternal. Perhitungan yang lebih bagus apabila dukungan harga dihitung berdasarkan harga internal aktual dan harga eksternal. Terdapat kemungkinan bahwa biaya administrasi di Amerika Serikat dan Australia sangat rendah sehingga harga di administrasi menjadi lebih rendah.

Seperti juga Indonesia, negara-negara berkembang lainnya mempunyai nilai AMS yang sangat rendah, bahkan di negara India negatif. Walaupun bernilai negatif, India menerapkan subsidi yang tidak spesifik terhadap produk, misalnya, memberikan subsidi sebesar 7.5 % dari nilai produk kotor pertanian negara melalui subsidi listrik, pupuk dan irigasi (Robert, Podbury dan Hinchy (2001). Sejalan dengan kesepakatan WTO, bentuk subsidi seperti ini diperbolehkan pada negara berkembang.

Indonesia sesungguhnya juga dapat memanfaatkan jenis subsidi seperti itu. Namun dengan anggaran yang terbatas, justru mengurangi subsidi tersebut. Indonesia pernah memiliki pengalaman dalam pemberian dukungan domestik yang sangat komprehensif dan berkesinambungan saat

penerapkan program swasembada beras mulai dari awal 1970-an hingga akhir 1980-an. Berbagai bentuk dukungan yang telah diprogramkan pemerintah, seperti subsidi pupuk, pembelian pemerintah, dana Kredit Ketahanan Pangan, dan bentuk dukungan lainnya, semakin diperkecil jumlah dan lingkupnya. Bahkan pada awal tahun 2005 ini pemerintah merencanakan untuk menghapus subsidi pupuk ZA dan SP-36 yang bernilai Rp 400 milyar (Kompas, 2005). Kebijakan ini jika benar-benar dilaksanakan akan berdampak negatif pada kemampuan daya saing sektor pertanian Indonesia. Sementara itu, di lain pihak, petani belum siap, infrastruktur (perangkat keras dan lunak) dan kebijakan (dan instrumennya) belum seluruhnya siap menghadapi tantangan tersebut.

Tantangan lain yang muncul adalah adanya proses desentralisasi telah menyebabkan tugas pemberian dukungan yang sebelumnya sepenuhnya berada pada pemerintah pusat, saat ini juga telah diemban oleh pemerintah daerah. Pada kenyataannya, masih banyak pemerintah daerah yang belum sepenuhnya mengembangkan sistem dukungan yang efektif bagi kegiatan pertanian. Hal ini dapat dilihat antara lain dalam kegiatan penyuluhan yang saat ini seharusnya telah dikembangkan pada tingkat pemerintah daerah kabupaten belum terlaksana optimal.

Strategi Menghadapi Globalisasi

Beberapa strategi yang dapat dilakukan Indonesia dalam menghadapi tantangan globalisasi adalah perlunya harmonisasi dan penyelarasan. Artinya, perlu pemahaman menyeluruh dan mendalam tentang perjanjian internasional yang sudah diratifikasi dan perlunya keselarasan dengan kebijakan domestik. Hal ini perlu dilakukan untuk mencapai manfaat yang optimal dan pembatasan/meminimumkan kerugian. Selain itu, perlu dipahami dengan benar bahwa posisi dan kekuatan domestik digunakan untuk

memanfaatkan celah dan peluang, melindungi yang belum siap bersaing, dan menetapkan kebijakan yang dapat mempersiapkan pelaku utk berusaha sesuai mekanisme pasar.

Perlu disiapkan pula kebijakan dan langkah-langkah pembangunan pertanian, peraturan yang sesuai, instrumen untuk menerapkan mekanisme pasar, tanpa merugikan kepentingan pihak yang belum mampu bersaing. Kebijakan yang akan dibuat haruslah komprehensif dan berjangka menengah-panjang dengan arahan dan aturan main yang jelas. Oleh karena itu, diperlukan pula penggalangan kesepakatan dengan negara-negara lain atau perjuangan ke luar secara konsisten.

Strategi kebijakan domestik yang dapat dilakukan guna menghadapi tantangan globalisasi antara lain dengan pembangunan dan perbaikan investasi infrastruktur, efektivitas kebijakan persaingan usaha, perlunya akses pasar internasional pada jasa dan transportasi yang lebih luas, dan perlunya penyesuaian terhadap aturan perdagangan pasar domestik. Disamping itu, perangkat hukum yang efisien dan efektif menjadi suatu kebutuhan yang krusial di Indonesia untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif.

Daftar Pustaka

- Kompas.** 2005. Semoga Pemerintah Tidak Bermain Api. Editorial Kompas, Kamis, 6 Januari 2005.
- Roberts, dan Hinchy** (2001). *Reforming Domestic Agricultural Support Policies Through the WTO*, ABARE Research Report 01.2, RIRDC Publication No. 01/07, Canberra
- Roberts, I., B. Buetre, and F. Jotzo.** 2002. *Agricultural Trade Reform and Special Treatment for Developing Countries in the WTO*, ABARE Report, Canberra.

Sawit, H. 2003. The development of the WTO agreement of Agriculture: Harbanson Proposal and Indonesian need. Paper presented in Road to Cancun: Indonesian preparation to the next WTO Agreement, Jakarta.

WTO. 2002. WTO Agriculture Negotiations, The Issues, and where We are Now, [Http://www.wto.org](http://www.wto.org), 10th July 2003.