

Mengimpor Kedelai: Perlukah Terus Dilanjutkan? (Pengaruh Liberalisasi Perdagangan terhadap Perkedelaaian Indonesia)

Ridha Amaliyah

Alumnus Program Magister Manajemen Universitas Gajah Mada

e-mail: ridha_amaliyah@gmail.com

ABSTRACT

This article explain the impact of Agreement on Agriculture (AoA) toward Indonesia's food security, by evaluating imported soybean case. The concept of trade liberalization and food security can be used as theoretical frameworks. Based on AoA, all member countries should gradually reduced and eliminated any kind of protection, subsidy, and all non-tariff barriers. As the consequence, domestic market has to deals with liberal global market. Nevertheless, most of developed countries actually still protect their farmers, through provision of farming subsidy and market support. Unlike developed countries, Indonesia has no ability to significantly provide domestic support to its farmers. As one of strategic commodities, soybean has its political reasons and public policy to be protected. Ironically, even though many critics were delivered, Indonesian government had seen importing soybean as an endeavor to achieve national food security goal.

Keywords: *agreement on agriculture, imported soybeans, trade liberalization, food security.*

Penelitian ini menjelaskan dampak Agreement on Agriculture (AoA) terhadap ketahanan pangan Indonesia, dengan mengevaluasi kasus kedelai impor. Konsep liberalisasi perdagangan dan ketahanan pangan digunakan sebagai perangkat teoritis. Berdasarkan AoA, semua negara anggota harus mengeliminasi secara bertahap bentuk proteksi, subsidi, dan hambatan non-tarif. Akibatnya, pasar domestik dipaksa berhadapan langsung dengan pasar internasional. Namun, negara-negara maju masih melindungi bidang pertanian mereka melalui mekanisme subsidi pertanian dan bantuan pasar. Tidak seperti negara maju, Indonesia tidak memiliki kemampuan signifikan untuk mendukung pasar dan petani kedelai lokal. Sebagai salah satu komoditas strategis, kedelai mempunyai alasan politis dan kebijakan publik untuk dilindungi. Ironisnya, meski banyak dikritik, pemerintah Indonesia bersikukuh melihat keputusan mengimpor kedelai adalah usaha untuk mencapai ketahanan pangan nasional.

Kata-Kata Kunci: *agreement on agriculture, kedelai impor, liberalisasi perdagangan, ketahanan pangan.*

Di akhir bulan Juli 2012, perhatian masyarakat Indonesia tertuju pada isu mahalnya harga kedelai impor. Hal ini kemudian memicu aksi mogok produksi para produsen tahu dan tempe yang terjadi selama tiga hari (25-27 Juli 2012) di hampir semua daerah. Aksi ini dilaksanakan sebagai bentuk kekhawatiran mereka atas harga kedelai yang semakin meroket hingga mencapai harga Rp 8.200 per kilogram (kompas.com 2012). Para produsen berharap pemerintah mengambil tindakan agar harga tidak terus

merangkak naik, sehingga mereka tetap dapat memproduksi dan konsumen pun tetap dapat membeli tahu dan tempe dengan harga yang terjangkau.

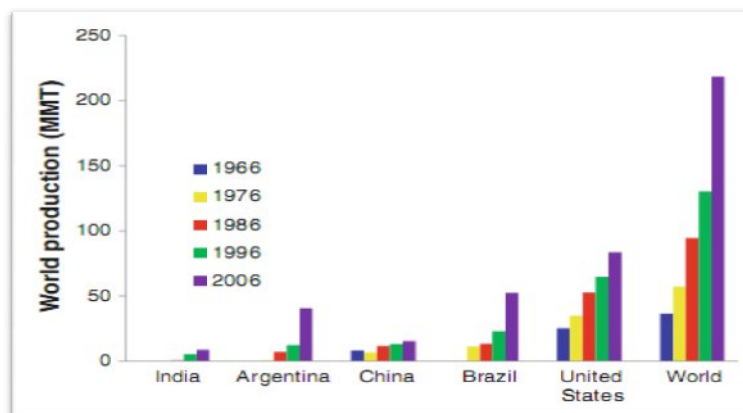
Jika melihat dari catatan di bidang pertanian, fenomena melambungnya kedelai bukanlah hal yang baru bagi masyarakat Indonesia. Empat tahun lalu, bahan baku pembuatan tahu dan tempe ini juga mengalami gejolak yang sama. Saat itu, harga kedelai yang pada awal Januari 2007 hanya sebesar Rp 3.450 per kilogram, terus merangkak naik. Hingga awal Januari 2008, harga kedelai menembus Rp 7.500 per kilogram atau naik sebesar 110 persen (seputarindonesia.com 2008). Capaian rekor harga kedelai internasional paling tinggi mencapai US\$ 16,37 per bushel. Akan tetapi, harga kedelai internasional saat ini bahkan melampaui rekor tahun 2008, yaitu mencapai US\$ 17 per bushel. Berdasarkan data Pusat Koperasi Tahu Tempe Indonesia, harga kedelai meningkat secara signifikan sejak bulan Januari 2012 dari Rp 5.000 hingga Rp 8.200 per kilogram (kompas.com 2012).

Mengapa harga komoditas kedelai begitu mudah terguncang, padahal posisinya di pasar domestik sangat strategis mengingat perannya sebagai sumber utama protein yang terjangkau oleh masyarakat Indonesia? Apakah karena tidak cukup dukungan dan perlindungan oleh pemerintah pusat? Atau, karena level ketergantungan Indonesia terhadap kedelai impor yang telah demikian besar? Tulisan ini berusaha untuk memaparkan fenomena kedelai impor terkait liberalisasi perdagangan dan dampaknya terhadap ketahanan pangan Indonesia.

Membanjirnya Kedelai Impor

Dalam sejarahnya, Indonesia telah mulai mengimpor kedelai sejak tahun 1980-an, dimana paket deregulasi *International Monetary Fund* (IMF) secara unilateral diterapkan dalam kebijakan ekonomi nasional. Sejak saat itu, produksi kedelai domestik tergantikan dengan membanjirnya kedelai impor yang harganya lebih murah. Hal ini tentu mengundang kritik karena merugikan petani lokal. Sebagai gambaran, saat ini jumlah kedelai impor yang dipergunakan untuk memproduksi tahu dan tempe bahkan mencapai dua per tiga di antara total suplai kedelai nasional. Indonesia mengimpor kedelai 1,6 juta ton di antara jumlah kebutuhan kedelai 2,2 juta – 2,3 juta ton. Sebesar 70 persen volume impor diperuntukkan industri tahu tempe (Jawa Pos 2012).

Gambar 1
Produksi Kedelai Dunia 1966-2006

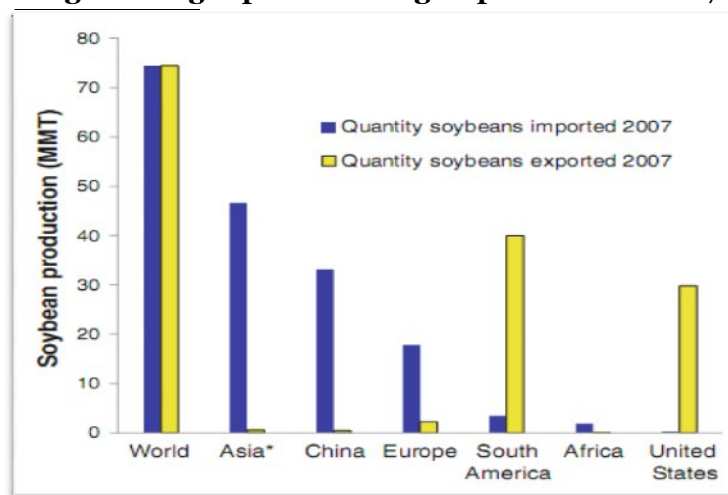


Sumber: Hartman et al. 2011

Mayoritas kedelai impor dunia dipasok oleh Amerika Serikat (AS) dan sisanya dari negara Amerika Latin, seperti Brazil dan Argentina. Menurut catatan FAO (Hartman et al. 2011), AS telah mengembangkan produksi kedelai sejak tahun 1970-an dan terus berkembang hingga sekarang. Ekspansi biji-bijian tersebut kemudian menjalar hingga ke Brazil dan Argentina. Ketiga negara ini kemudian menjadi penguasa produksi kedelai dunia karena berhasil menyediakan sebanyak 81 persen kebutuhan kedelai dunia (lihat Gambar 1).

Dari data yang tersaji pada gambar 1., kita dapat mengambil kesimpulan bahwa produksi kedelai dunia hanya dipasok oleh beberapa negara, sedangkan negara-negara lain akan menjadi importir kedelai. Sementara itu, dari statistik FAO yang lain, terlihat bahwa hingga tahun 2007 Cina menempati urutan pertama negara pengimpor kedelai, diikuti negara-negara Eropa (lihat Gambar 2). Dengan kondisi seperti ini, Wakil Menteri Perdagangan Bayu Krishnamurti memprediksi harga kedelai dunia dapat lebih meroket bila Cina yang merupakan konsumen utama kedelai AS merevisi kebutuhan kedelainya (Jawa Pos 2012). Kenyataan bahwa Indonesia bukanlah prioritas ekspor kedelai AS akan menambah sulit tingkat persaingan dan berdampak pada kenaikan harga.

Gambar 2
Negara Pengimpor dan Pengekspor Kedelai 2007



Sumber: Hartman et al. 2011

Kenaikan harga kedelai yang tidak terkendali sebenarnya telah diprediksi pakar pangan pada tahun 1990-an. Dalam studi FAO tahun 2005 terungkap fakta menarik bahwa ada kecenderungan di perdagangan pangan internasional tahun 2015/2030, negara berkembang akan berubah dari *net exporter* menjadi *net importer* komoditas pangan (Khan dan Bano 2007). Prediksi ini sepertinya terjadi lebih cepat, setidaknya di Indonesia.

Pada tahun 2011, produksi kedelai nasional hanya 870 ribu ton atau hanya cukup untuk memenuhi 40 persen kebutuhan domestik (Jawa Pos 2012). Kondisi ini diperparah dengan kenyataan bahwa produksi kedelai nasional terus menurun. Produksi kedelai nasional menurun 4,08 persen di tahun 2011. Di tahun 2012, Badan Pusat Statistik memperkirakan produksi kedelai nasional hanya dapat mencapai 779,7 ribu ton atau turun 8,4 persen dibanding tahun lalu (Jawa Pos 2012). Sedangkan

berdasar data 2011, total impor kedelai Indonesia mencapai 2,08 juta ton dengan nilai US\$ 1,24 milyar. Di antara volume impor tersebut, sebagian besar (1,7 juta ton) didatangkan dari Amerika Serikat yang merupakan produsen utama biji-bijian (Jawa Pos 2012). Ketika AS dilanda kekeringan dan produksi kedelai mereka menurun, Indonesia terkena imbasnya.

Antara Swasembada Pangan dan Kemandirian Pangan

Ketahanan pangan adalah fenomena yang kompleks, mencakup banyak aspek dan faktor terkait. Bustanul Arifin (2009) telah menjelaskan bahwa konsep ketahanan pangan merujuk pada kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap individu dalam rumah tangga secara merata dan terjangkau sepanjang waktu. Hal tersebut dapat tercermin dari ketersediaan dan konsumsi pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, halal, dan bergizi seimbang untuk menunjang hidup yang aktif, sehat, cerdas, dan produktif. Ketahanan pangan pada konsep ini memiliki dimensi penyediaan, aksesibilitas, stabilitas, dan utilisasi pangan dengan berbagai sistem yang melingkupinya.

Menurut Sawit (2001 dalam Hardono et al. 2004), perdagangan pangan global ikut berkontribusi terhadap ketahanan pangan. Kontribusinya antara lain: (1) mengisi kekurangan antara kebutuhan konsumsi dengan kemampuan produksi; (2) mengurangi gejolak suplai pangan domestik; (3) meningkatkan pertumbuhan ekonomi; (4) penggunaan sumber daya dunia menjadi lebih efisien karena pangan dihasilkan di daerah yang memiliki keunggulan komparatif; (5) memungkinkan produksi secara global di wilayah yang lebih ekonomis dengan sumber dayanya. Namun demikian, disebutkan oleh Ohga (1999 dalam Hardono et al. 2004), ketergantungan perdagangan pangan global juga mengandung resiko sebagai berikut: (1) pasok pangan domestik menjadi tidak menentu; (2) harga pangan di pasar dunia kurang stabil, tidak terkecuali pangan pokok seperti beras; (3) merusak pola pertukaran barang di pasar dunia, dimana harga produk pertanian yang diekspor rendah sedangkan harga pangan yang diimpor tinggi jika pengambilan keputusan tidak tepat.

Salah satu faktor untuk memahami kebijakan apa yang mungkin diambil pemerintah suatu negara menghadapi liberalisasi perdagangan adalah dengan mengetahui strategi yang digunakan dalam memperkuat ketahanan pangannya (FAO 2003). Dua pilihan kebijakan yang umum digunakan adalah *self-sufficiency* dan *self-reliance*. Kebijakan *self-sufficiency* (atau lebih dikenal dengan istilah 'swasembada pangan') merupakan serangkaian kebijakan dimana sumber pangan dicukupi dari produksi dalam negeri. Hal ini mengindikasikan adanya dukungan penuh dari pemerintah. Sedangkan *self-reliance* merupakan serangkaian kebijakan dimana sumber pangan ditentukan oleh pola perdagangan internasional dan untung-rugi di dalamnya. Kebijakan ini berasumsi bahwa negara harus dapat meningkatkan jumlah pangan yang dibutuhkan, misalnya dengan mengeksport produk yang keuntungannya dipakai untuk membayar pangan yang dibutuhkan (mengimpor).

Pilihan atas kebijakan di atas kemudian menciptakan kondisi yang khas dan menempatkan suatu negara ke dalam salah satu dari empat situasi berbeda (Morrissey 2002). Pertama, beberapa negara dengan produsen pertanian yang efektif akan menjadi eksportir pangan. Ketahanan pangan tidak akan menjadi masalah, tetapi mereka tetap menaruh perhatian terhadap akses pasar mereka yang terbuka. Kedua, beberapa negara akan secara alami *self-sufficient*. Di tingkat harga domestik, produsen

domestik mampu memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri dengan kondisi normal. Jika tidak terjadi, misalnya bencana alam, musim kemarau berkepanjangan, ataupun krisis ekonomi, mereka bahkan dapat mengekspor pangan atau mempunyai cadangan pangan sebagai jaminan menghadapi situasi sulit atau tidak terduga.

Ketiga, beberapa negara tidak dapat *self-sufficient*, tetapi memiliki pemasukan untuk ekspor yang cukup besar sehingga memungkinkan mereka untuk mengimpor kebutuhan pangan dalam negeri. Kondisi ini merupakan *self-reliance*. Resiko yang mungkin dihadapi adalah kemungkinan bergantung pada pangan impor, terutama komoditas-komoditas utama. Keempat, beberapa negara akan secara alami dalam kondisi *food insecure*. Kondisi ini hanya untuk negara dimana kebijakan ketahanan pangan menjadi krisis nasional. Salah satu pilihan yang tersedia adalah memberi subsidi kepada petani, tetapi hal ini akan membutuhkan biaya yang besar dan mereka tidak sanggup. Negara seperti ini umumnya tetap bergantung pada bantuan pangan atau bantuan yang dapat digunakan untuk membiayai impor pangan.

Meski terkait erat, tercapainya *self-sufficiency* ternyata bukan merupakan salah satu pertanda terpenuhinya ketahanan pangan nasional. Bahkan konsep ketahanan pangan lebih tepat diukur dengan kemandirian pangan. Konsep kemandirian pangan merupakan salah satu dimensi ketahanan pangan yang digunakan oleh Departemen Pertanian (Saliem et al. 2004). Ada dua perbedaan mendasar antara kedua konsep tersebut (Amang dan Sawit 2001 dalam Saliem et al. 2004). Pertama, kemandirian pangan merupakan kondisi dinamis karena sifatnya lebih menekankan pada aspek perdagangan atau komersialisasi, sedangkan swasembada lebih bersifat statis karena sasarannya lebih ditujukan untuk meningkatkan produksi dalam negeri guna mencukupi kebutuhan sendiri. Kedua, kemandirian pangan lebih menuntut daya saing yang tinggi karena produk yang dihasilkan tergolong pada skema promosi ekspor, sedangkan swasembada pangan lebih tertuju skema substitusi impor. Untuk melihat perbedaannya dengan jelas, keterkaitan konsep *self-sufficiency* (swasembada pangan) dan ketahanan pangan nasional dapat dilihat dalam tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1
Keterkaitan *Food Security* dan *Self-sufficiency*

	<i>Food Secure</i>	<i>Food Insecure</i>
<i>Food Self-sufficient</i>	Amerika Serikat, Kanada	Filipina, Indonesia, Myanmar
<i>Not Food Self-sufficient</i>	Norwegia, Jepang, Singapura	Malawi, Timor Leste

Sumber : The WTO Agreement on Agriculture and Food Security, Stevens et al. 2000.

Negara-negara maju, seperti AS dan Kanada, memiliki kapasitas pangan paling kuat karena memiliki kondisi pangan ideal, dimana mereka mampu berswasembada pangan sekaligus juga memiliki ketahanan pangan yang kuat. Sedangkan negara-negara seperti Norwegia, Jepang, dan Singapura, sama sekali tidak swasembada pangan tetapi memiliki fondasi ketahanan pangan yang jauh lebih kuat daripada Filipina, Indonesia, maupun Myanmar. Situasi ini dapat terjadi karena adanya ketidakmerataan distribusi pangan dalam negeri.

Eksistensi Liberalisasi Perdagangan

Masalah pangan tidak lagi soal mengenai ketersediaan pangan semata, tetapi menjadi lebih kompleks karena berkaitan dengan liberalisasi perdagangan (Arifin 2007). Pilihan kebijakan perdagangan domestik suatu negara pun pada akhirnya juga dipengaruhi oleh pasar internasional. Diakui atau tidak, ketergantungan terhadap kedelai impor tidak lepas dari adanya perdagangan bebas yang selama ini dianut oleh pemerintah Indonesia. Dalam hal ini, pengaturan perdagangan kedelai dan komoditas pertanian utama lainnya diatur dalam perjanjian pertanian internasional yang digagas oleh badan perdagangan dunia, *World Trade Organization* (WTO).

Kerjasama multilateral diwujudkan oleh WTO dalam bentuk perjanjian pertanian, *Agreement on Agriculture* (AoA). Tujuannya adalah reformasi kebijakan perdagangan di bidang pertanian, dalam rangka menciptakan suatu sistem perdagangan pertanian yang adil dan berorientasi pasar. Program reformasi ini berisi komitmen-komitmen spesifik untuk mengurangi subsidi domestik, subsidi ekspor, meningkatkan akses pasar melalui penciptaan peraturan serta disiplin yang kuat dan efektif. Inti kesepakatan AoA berisi tiga pilar: (1) meningkatkan akses pasar melalui pengurangan hambatan-hambatan perdagangan pertanian berupa penurunan hambatan tarif¹ impor dan tarififikasi hambatan non-tarif; (2) pengurangan subsidi ekspor; (3) pengurangan bantuan kepada petani dalam negeri. Pada penerapannya, AoA di suatu negara akan bersinggungan dengan kondisi ketahanan pangan negara tersebut. Ketahanan pangan menunjukkan kemampuan sebuah negara untuk memenuhi kebutuhan pangannya² (Khudori 2004).

Akses Pasar

Mekanisme-mekanisme kunci dalam komitmen ini adalah membangun perdagangan dengan rezim tarif (*tariffication*), pengurangan tarif, dan pengikatan besarnya tarif masing-masing produk pertanian. Tarififikasi, atau yang juga disebut *comprehensive tariffication*, pada prinsipnya adalah mekanisme penarifan tanpa kecuali. Penarifan ini dilakukan dengan mengubah semua bentuk kebijakan non-tarif menjadi tarif yang senilai (*tariff ekivalen*). Artinya, proteksi di sektor pertanian sebenarnya masih diperbolehkan, asalkan proteksi tersebut dalam bentuk tarif, tanpa harus mengurangi tingkat proteksinya. Sasaran penurunan tarif adalah hambatan non-tarif yang sudah diganti dengan tarif.

Proses tarififikasi memang diharapkan muncul sejak tarif tidak lagi melindungi dibandingkan hambatan non-tarif yang ada sebelum AoA. Tetapi alih-alih membebaskan pasar dari hambatan yang ada, tarififikasi malah meningkatkan proteksi di UE, Jepang, dan AS dengan nilai yang signifikan (Khan dan Bano 2007, 105). Dengan memiliki *tariff binding* yang tinggi, negara-negara maju dapat lebih fleksibel untuk mengubah-ubah tingkat tarif guna menstabilkan pasar domestik mereka tanpa

¹Tarif adalah sejenis pajak yang dikenakan atas barang-barang yang diimpor. Menurut tujuannya, kebijakan tarif dapat diklasifikasikan sebagai : (1) tarif proteksi, yaitu pengenaan tarif bea masuk yang tinggi untuk mencegah atau membatasi impor barang tertentu, dan (2) tarif *revenue*, yaitu pengenaan tarif bea masuk yang bertujuan untuk meningkatkan penerimaan negara. Maksud utama tarif umumnya bukan semata-mata untuk memperoleh pendapatan, tetapi juga untuk melindungi sektor-sektor tertentu di dalam negeri (Krugman dan Obstfeld 2003, 223; Hardono et al. 2004, 77).

² Pengertian pangan menurut UU No.7 thn 1996 adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan 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.

melanggar aturan WTO. Akibatnya, mereka dapat memberlakukan tarif impor mencapai hingga 300-400 persen atas hasil pertanian dari negara-negara berkembang (Khan dan Bano 2007, 105).

Subsidi Ekspor

Komitmen ini dimaksudkan untuk mendisiplinkan kebijakan dan tindakan pemerintah yang menyalurkan bantuan terhadap ekspor dalam bentuk subsidi ekspor. Pengurangan subsidi ekspor dilaksanakan pada target volume komoditas yang diekspor maupun dalam bentuk nilai (*budgetary*). Pengurangan dalam bentuk nilai diberlakukan kewajiban penurunan sebesar 36 persen dan penurunan kuantitas volume sebesar 21 persen dari total ekspor dalam kurun waktu enam tahun dengan menggunakan tahun dasar periode 1980-1990 untuk negara maju.

Dari 21 negara-anggota WTO yang mempunyai hak untuk menggunakan subsidi ekspor, terdapat 9 negara yang terbiasa menggunakannya. Dari negara-negara tersebut, Uni Eropa paling menonjol. Uni Eropa menguasai 90 persen nilai subsidi ekspor yang dicatat WTO selama 1995-2001. Setelah Uni Eropa, menyusul Swiss dengan 5,3 persen, Norwegia dan AS masing-masing sebesar 1,4 persen (Khan dan Bano 2007, 109). Penggunaan subsidi ekspor telah menurun selama satu dekade lalu, dari US\$ 7,5 milyar di tahun 1995 menjadi kurang dari US\$ 3 milyar di tahun 2001. Dengan total sekitar US\$ 3 milyar di tahun 2001, jumlah tersebut masih sangat kecil bila dibandingkan dengan bantuan domestik yang mencapai US\$ 200 milyar di tahun yang sama (Khan dan Bano 2007, 110).

Bantuan Domestik

Komitmen ini diwujudkan dalam bentuk kebijakan penurunan subsidi baik untuk produksi maupun dalam bentuk pengalihan/transfer dana kepada produsen. Isi kesepakatan dalam AoA dirancang agar dukungan domestik diubah sedemikian rupa sehingga dapat dihilangkan, atau kalau pun ada, maka pengaruhnya terhadap distorsi perdagangan dan produksi pertanian sangat kecil. Untuk mengakomodasi kepentingan negara-negara berkembang, tidak semua subsidi perlu dipotong. Mereka dapat diklasifikasikan dalam kategori khusus. Kategori tersebut dapat digolongkan dalam *Green Box*, *Blue Box*, dan *Amber Box*.

Di banyak negara maju, bantuan domestik diberikan pada tingkat yang signifikan di atas harga dunia. Bantuan ini sangat besar di sebagian besar negara maju, seperti Uni Eropa, AS, Jepang, dan Kanada. Pemerintah negara-negara OECD telah melanjutkan untuk memberikan bantuan dan proteksi yang cukup tinggi untuk pertanian (Khan dan Bano 2007). Besarnya bantuan ini diberikan melalui kebijakan yang sangat menimbulkan distorsi perdagangan, misalnya dua per tiga dari bantuan tersebut secara langsung menaikkan harga dan petani mendapatkannya dari produk yang mereka jual (OECD 2005). Padahal, dari jumlah penduduknya, petani di Eropa dan AS sangat sedikit, masing-masing kurang dari 2 persen dan 5 persen (Smith dan Niemann 2007).

Perkedelaaian Indonesia dalam Aturan AoA

Salah satu komoditas pangan strategis yang diatur dalam AoA adalah kedelai. Dari ketiga inti perjanjian, pengurangan tarif impor merupakan langkah nyata yang diambil

pemerintah terkait komoditas kedelai. Seperti kebanyakan negara-negara berkembang, Indonesia memberlakukan tarif riil (*applied tariff*) yang lebih rendah dari tarif yang diikat (*bound tariff*)³ dalam AoA (Swastika dan Nuryanti 2006). Misalnya, tarif riil yang dipakai untuk beras dan gula adalah Rp 430/kg dan Rp 700/kg, sekitar 30 persen dan 60 persen dari tarif yang diikat. Sementara itu, tarif yang diikat untuk kedelai sebesar 27 persen, tetapi tarif riilnya hanya 0 persen. Rendahnya tarif yang dikenakan membuat kedelai domestik tidak kompetitif dibanding dengan kedelai impor.

Pada tahun 2004, Departemen Pertanian pernah mengusulkan untuk meningkatkan tarif impor kedelai hingga 27 persen (sesuai dengan *bound tariff* tertinggi yang diperbolehkan WTO). Namun, tim tarif dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan mengisyaratkan hanya akan menetapkan tarif impor 10-15 persen dan jika tarif itu diberlakukan, harga kedelai impor akan jauh di atas kedelai lokal. Kondisi tersebut jelas akan sangat menguntungkan petani Indonesia (kompas.com 2004). Tetapi pada akhirnya pemerintah lebih berpihak pada konsumen dengan memutuskan untuk tetap pada tarif semula (0 persen), karena dengan begitu kedelai tetap murah di pasaran.

Sejatinya, kebijakan terbaru telah terfasilitasi dengan adanya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) nomor 13 tahun 2011. Menurut peraturan tersebut, kedelai merupakan komoditas yang dikenai pembebanan tarif bea masuk atas barang impor sebesar 5 persen. Pengenaan bea masuk kedelai itu berlaku sejak 1 Januari 2012. Namun menyusul harga kedelai yang terus melambung, maka pemerintah memutuskan untuk membebaskan bea masuk impor kedelai. Kebijakan itu akan berlaku mulai awal Agustus 2012 hingga akhir tahun 2012 (Jawa Pos 2012). Menurut Diaz-Bonilla et al. (2002, 19), dilema antara menyediakan pangan murah dengan memberikan harga yang tinggi di tingkat produsen akan selalu ada dalam kebijakan pertanian, baik di negara maju maupun berkembang. Perbedaannya terletak pada solusi yang diambil. Negara maju memilih untuk menyiasati kenaikan harga di tingkat produsen melalui pajak. Sedangkan di negara berkembang, penyediaan pangan murah bagi rakyat banyak menjadi solusi tetap.

Menurut pengamat ekonomi Revison Baswir, pemerintah tidak dapat mengantisipasi dengan baik karena persoalan pasokan kedelai sering terjadi dan pemerintah selalu menempuh solusi jangka pendek (kompas.com 2012). Pemerintah seharusnya fokus pada peningkatan produksi kedelai dalam negeri. Ironisnya, petani tidak diberi insentif yang memadai dari usaha tani kedelai dibanding jika mereka menanam komoditas pangan lainnya seperti padi. Situasi ini tentu berkebalikan dengan pertanian di negara maju. Petani di banyak negara maju mendapatkan bantuan domestik yang diberikan pada tingkat signifikan di atas harga dunia. Bantuan ini sangat besar nilainya di negara-negara seperti Uni Eropa, AS, Jepang, dan Kanada (Khan dan Bano 2007). Praktik bantuan domestik seperti inilah yang menimbulkan distorsi perdagangan, karena dua per tiga dari bantuan tersebut secara langsung menaikkan harga dan petani mendapatkannya dari produk yang mereka jual (OECD 2005).

Peran negara berkembang sebagai penghasil komoditas pertanian selama dua dekade terakhir telah tergantikan (Diaz-Bonilla et al. 2002). Hal yang sama juga diungkap FAO melalui hasil studinya tentang dampak perjanjian AoA. Kesimpulan penting mereka, antara lain: (1) Hanya sedikit negara berkembang yang dapat meningkatkan ekspor pertanian mereka; (2) Banyak negara berkembang harus menyerahkan segala

³*Bound tariffs* atau tarif yang diikat adalah tarif atas sebuah komoditas dari suatu negara yang disetujui WTO, sementara *applied tariffs* adalah tarif riil yang diberlakukan negara yang bersangkutan atas komoditas yang sama (Departemen Luar Negeri 2005, 24).

instrumen kebijakan pertanian mereka, dan petani diminta untuk bersiap menghadapi langsung produsen yang disubsidi dari Uni Eropa dan AS; (3) Impor pangan di banyak wilayah di negara berkembang telah meningkat dan produksi pangan lokal mereka turun; dan (4) Di beberapa negara berkembang, aspek-aspek kunci produksi pertanian telah dihancurkan karena mereka tidak dapat bersaing dengan pangan murah yang diimpor dari luar (Schalatek 2001).

Dampak penerapan AoA juga dirasakan pada orientasi pertanian Indonesia. Menurut Henry Saragih, Ketua Umum Serikat Petani Indonesia (SPI), keterpurukan kedelai terjadi karena pemerintah lebih mengutamakan usaha agrobisnis perkebunan yang berlahan luas seperti kelapa sawit (indonesia.go.id 2008). Pilihan ini dimanfaatkan karena kelapa sawit punya keunggulan komparatif. Dari laporan Departemen Pertanian mengenai kinerja ekspor impor pertanian, tercatat subsektor perkebunan menempati urutan pertama ekspor pertanian tahun 2002-2004. Perkebunan mempunyai andil sebesar 89,9 persen dari total ekspor pertanian (agrobisnis.deptan.go.id 2008).

Athukorala (2004, 879) melihat dua perubahan signifikan yang terjadi pada komposisi komoditas ekspor di negara berkembang terkait adanya AoA. Pertama, terjadi penurunan drastis ekspor komoditas tanaman pangan seiring dengan meningkatnya ekspor komoditas non-tanaman pangan, seperti kelapa sawit, karet, kelapa, dan kopi. Kedua, terjadi peningkatan dalam ekspor makanan jadi (*processed food*) dibanding satu dekade lalu. Perubahan ini sebagian besar karena pengaruh proses globalisasi yang mensyaratkan adanya 'internasionalisasi gaya hidup', termasuk soal pangan.

Menurut Rachbini (2008), karena kealpaan kebijakan yang ada sekarang dan sistem liberal yang diimplementasikan, maka petani tradisional berhadapan langsung dengan pemain global, seperti Cargill. Hasilnya adalah kehancuran sistem produksi kedelai dengan produksi yang semakin menurun terus menerus. Selain itu, sistem perdagangan kedelai di Indonesia menjadi bersifat oligopolis. Struktur ini rentan terhadap gejolak harga dan mudah bagi importir untuk mengendalikan pasokan dan akhirnya mengendalikan harga. Padahal, Bustanul Arifin sudah mengingatkan bahwa sulit bagi petani kedelai untuk berkonfrontasi dengan perusahaan swasta kecuali dengan dukungan pemerintah. Untuk itu, harus ada perombakan total sistem produksi dan keberpihakan pemerintah terhadap petani kedelai (kompas.com 2012).

Kesimpulan

Fenomena melambungnya harga kedelai impor sudah beberapa kali terjadi di Indonesia, tetapi belum ada solusi jangka panjang dari pemerintah. Kasus kedelai impor menunjukkan adanya kebijakan kosong dalam hal ketahanan pangan, khususnya untuk kedelai yang menjadi bahan baku tempe sebagai makanan murah (Rachbini 2008). Penurunan tarif impor hingga nol persen menjadikan kedelai sebagai tanaman pangan yang tidak menguntungkan untuk ditanam. Akibatnya, pertanian kedelai semakin memburuk dan tenggelam karena banyaknya kedelai impor.

Kenyataan kedelai sebagai komoditas strategis setelah beras dan gula, memiliki alasan politik dan kebijakan publik untuk melindungi petani tanpa harus mengorbankan mekanisme pasar dan efisiensi (Rachbini 2008). Tetapi dari kaca mata pemerintah, keputusan mengimpor kedelai merupakan bagian dari usaha memenuhi ketahanan pangan nasional. Padahal, pengamat pertanian Bustanul Arifin (2008) menganggap bahwa melambungnya harga kedelai justru merupakan cerminan kondisi ketahanan pangan Indonesia sedang berada dalam krisis.

Sesuai dengan tuntutan para produsen tahu dan tempe yang disampaikan saat aksi mogok bulan Juli 2012 lalu, pemerintah diharapkan serius untuk menyusun manajemen perkedelai Indonesia. Solusinya, pemerintah fokus untuk melakukan perombakan di tiga isu penting, yakni swasembada kedelai, stabilisasi harga kedelai oleh Bulog, dan pembentukan organisasi bagi para produsen tahu tempe. Pemerintah harus dapat mewujudkan rencana swasembada kedelai tahun 2014. Meski banyak pihak meragukan keberhasilan rencana tersebut karena alasan tidak tersedianya lahan dan peralihan komoditas tanam, tetapi bagaimana pun rencana tersebut harus tetap dijalankan karena merupakan awal yang bagus untuk perkedelai Indonesia. Pemerintah juga harus mengembalikan manajemen dan distribusi kedelai kepada Bulog karena dengan begitu, praktik oligopoli yang selama ini ada tidak berlanjut. Organisasi bagi para produsen diperlukan untuk menaikkan posisi tawar dengan pemerintah.

Kondisi rapuhnya petani kedelai Indonesia jauh berbeda dengan petani kedelai AS. Hal ini tidak lepas karena besarnya kekuatan lobi politik asosiasi kedelai di sana (*American Soybean Association*). Sementara, kekuatan lobi para produsen kedelai domestik masih sebatas bentukan koperasi. Menurut Bustanul Arifin (2008), para produsen sendiri sering serba salah karena selama ini agenda yang diusung adalah menurunkan harga kedelai di dalam negeri, bukan mendorong pemberian insentif bagi peningkatan produksi. Untuk itu, adanya organisasi diharapkan akan mewedahi aspirasi dan gerakan para produsen untuk berkomunikasi dengan pemerintah pusat.

Daftar Pustaka

Buku

Arifin, Bustanul, 2007. *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*, Jakarta : Rajawali Press.

Khudori, 2004. *Neoliberalisme Menumpas Petani : Menyingkap Kejahatan Industri Pangan*. Yogyakarta : Resist Book.

Jurnal dan Jurnal Online

Athukorala, Prema-chandra, 2004. "Agricultural Trade Reforms in The Doha Round : A Developing Country Perspective", *Journal of World Trade*, **38**(5) [online]. dalam <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=751650181&Fmt=4&clientId=72459&RQT=309&VName=PQD> [diakses 11 April 2008].

Hardono, Gatoet, S, Handewi, PS, & Suhartini, Sri, H, 2004. "Liberalisasi Perdagangan : Sisi Teori, Dampak Empiris dan Perspektif Ketahanan Pangan", *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, **22**(2): 75-88 [online]. dalam <http://mukhyi.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/9115/FAE22-2a.pdf> [diakses 12 Maret 2008].

- Khan, Akram, A, & Bano, Nazli, 2007. "Declining Indian Agriculture Trade in an Unequal World : A Persepective", *Global Business Review*, Agustus [online]. dalam <http://gbr.sagepub.com/cgi/reprint/8/1/99.pdf>.
- Swastika, Dewa, KS, & Nuryanti, Sri, 2006, "The Implementation of Trade Liberalization in Indonesia", *Analisis Kebijakan Pertanian*, 4, (4): 257-267 [online]. dalam <http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdffiles/ISU4-4a.pdf> [diakses 14 Desember 2008].

Artikel Online

- Krishnaswarni, S., 2006. *Indo-US N-deal a Historic Opportunity. Rediff India Abroad*. [online]. dalam <http://www.rediff.com/news/2006/mar/22nddeal.htm> [diakses 26 Mei 2010].
- Arifin, Bustanul, 2008. *Krisis Kedelai, Potret Kebijakan Pangan Yang Buruk*. [online]. dalam http://barifin.multiply.com/journal/item/38/Krisis_kedelai_potretkebijakanpanganyangburukBisnisIndonesia [diakses 21 Januari 2008].
- _____, 2009. *Berharap Banyak pada Revisi Undang-Undang Pangan*. [online]. dalam <http://barifin.Multiply.com/journal/item/75/BerharapBanyakpadaRevisiUndangUndangPangan> [diakses 7 Februari 2011].
- Diaz-Bonilla, Eugenio, Thomas, Marcelle, & Robinson, Sherman, 2002. *On Boxes, Contents, and Users : Food Security and The WTO Negotiations*. [online]. dalam <http://www.iadb.org/INT/Trade/1english/4SpecialInfo/Conference/2002/iOct202-AgricLiberal/Diaz-Bonilla.pdf>.
- FAO, 2003. *Trade Reforms and Food Security : Conceptualizing the Linkages*. [online]. dalam <http://www.fao.org/docrep/005/Y4671E/y4671e00.HTM>.
- Hartman, Glen L, West, Ellen D, & Herman, Theresa K, 2011. *Crops that Feed the World 2. Soybean – Worldwide Production, Use, and Constrains Caused by Pathogens and Pests. Food Security*. [online]. dalam <http://naldc.nal.usda.gov/download/48661/PDF>.
- Morrissey, Oliver, 2002. *Costs, Benefits and Risks From Trade : Theory and Practice for Food Security*. [online]. dalam <http://www.fao.org/docrep/005/Y4671E/y4671e00.HTM>.
- OECD, 2005. *Tackling Trade in Agriculture*. [online]. dalam <http://www.oecd.org/dataoecd/34/45/35686834.pdf> [diakses November 2005].
- Rachbini, Didik J., 2008. *Hancurnya Sistem Pertanian Kedelai*. [online]. dalam <http://www.nabble.com/-sastra-pembebasan-Hancurnya-Sistem-Produksi-Kedelai-t14988452.html>.
- Schalatek, Liane, 2001. *The WTO, Genetically Modified Crops, and the Issues of Food Security : An Intoduction*. [online]. dalam <http://boell.org/pubsArchives.cfm> [diakses 3 November 2008].

- Smith, Jeremy, N & Niemann, Michael, 2007. *'Deal or No Deal', World Trade*. [online]. dalam <http://proquest.umi.com/pqdweb?Did=1276128021&Fmt=4&clientId=72459&RQT=309&VName=PQD> [diakses 11 April 2008].
- Stevens, C, Greenhill, R, Kennan, J, & Devereaux, S, 2000. *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*. [online]. dalam <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/agriculture-food-security.pdf>.
- Windfuhr, Michael 2001. *Impact of the WTO Agreement on Agriculture On the Right to Adequate Food*. [online]. dalam <http://boell.org/pubsArchives.cfm>.
- <http://agribisnis.deptan.go.id>.
- <http://nasional.kompas.com/read/2012/07/27/12570535/Harga.Kedelai.Dimainkan.Kartel>.
- <http://nasional.kompas.com/read/2012/07/26/18232835/Kedelai.Langka.Presiden.Dorong.Revitalisasi.Bulog>.
- <http://nasional.kompas.com/read/2012/07/25/22423272/Hatta.Pemerintah.Fasilitas.Pengusaha.Tempe.dan.Tahu>.
- <http://nasional.kompas.com/read/2012/07/25/17383274/Penghapusan.Bea.Masuk.Hanya.Solusi.Instan>.
- <http://nasional.kompas.com/read/2012/07/25/16101222/Perajin.Tahu-Tempe.Tuntut.Swasembada.Kedelai>.
- http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=6617&Itemid=701.
- <http://www2.kompas.com/ver1/Ekonomi/0804/01/172969.htm>.