

PERUBAHAN PERDAGANGAN PANGAN GLOBAL DAN PUTARAN DOHA WTO: IMPLIKASI BUAT INDONESIA¹

M. Husein Sawit

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

The food production and trade have become more concentrated, the role of MNCs has become stronger and more powerful. The protection for subsistence farmers and developing countries intended to be managed effectively in WTO have run into several failures. This has influenced badly to subsistence farmers, food processing industry, food security and the poverty alleviation efforts in developing countries. Developed countries have not been sincere enough to cut their agricultural subsidies significantly. They ask and demand more from developing countries, but too stingy to give and do something for a fair trade to be taken place. Nowadays, there are supermarket revolutions happening not only in cities like Jakarta, but also other cities outside the island of Java. This has created both positive and negative impacts on the consumers, farmers, traditional retailers, food processors as well as food manufacturers. However, we have not conducted any comprehensive studies on such impacts. The objective of this paper is to analyze the situations and changes in food trade globally and the role of MNCs in food agribusiness which has entered into Indonesian market. With such understanding, Indonesia presumably can design medium and long term ways and strategies so that we can win the battle, particularly in our own country by not being a global MNCs prey.

Key words : *global trade, MNCs influence, Doha Round, subsidy and protection, small-scale farmers, food processing industry, traditional retail market*

ABSTRAK

Produksi dan perdagangan pangan semakin terkonsentrasi, peran MNCs kian bertambah kuat dan berpengaruh. Perlindungan buat petani sempit dan NB (negara berkembang) yang seharusnya diatur secara efektif di WTO, ternyata menuai kegagalan demi kegagalan. Itu telah berpengaruh buruk terhadap petani sempit, industri pengolahan pangan, ketahanan pangan serta usaha pengentasan kemiskinan di NB. NM (negara maju) belum ikhlas memangkas subsidi pertanian dengan signifikan. Mereka lebih banyak meminta dan menuntut dari NB, namun terlalu kikir untuk memberi dan berbuat agar perdagangan menjadi *fair*. Sekarang muncul pula revolusi *supermarket* global yang merambah, tidak saja di kota Jakarta, tetapi kota-kota lain di luar Jawa. Itu telah berdampak positif maupun negatif terhadap konsumen, petani, pengecer tradisional, pengolah pangan serta manufaktur pangan. Kita belum melakukan studi yang komprehensif tentang dampak dari itu. Tujuan makalah ini adalah untuk menganalisis situasi dan perubahan perdagangan pangan di tingkat global, dan peran MNCs dalam

¹ Revisi makalah yang pernah disampaikan pada pertemuan “Penyusunan Kebijakan dan Strategi Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional”, dalam rangka *background study* RPJM 2010-2014, diselenggarakan oleh Bappenas, Jakarta tgl 11 Agustus 2008.

agribisnis pangan yang kini merasuk juga ke Indonesia. Dengan pemahaman itu, selayaknya Indonesia dapat menyusun langkah serta strategi Jangka Menengah/Panjang, sehingga kita dapat memenangkan pertarungan, terutama di dalam negeri sendiri, bukan menjadi mangsa MNCs global.

Kata kunci: *perdagangan global, pengaruh MNCs, Putaran Doha, subsidi dan perlindungan, petani sempit, industri pengolahan pangan, pasar retail tradisional*

PENDAHULUAN

IFPRI (2008) mengindikasikan bahwa pertanian global saat ini sedang berada dalam situasi baru, yaitu tidak stabil dan risiko politik tinggi. Sumberdaya Alam (SDA) dieksploitasi secara berlebihan, didera oleh kekurangan investasi dan infrastruktur. Ditambah lagi dengan kebijakan bio-energi di negara maju (NM) yang dirancang kurang sehat, terjadi tarik menarik antara keperluan pangan dan pakan ke keperluan energi.

Selanjutnya, IFPRI menyebutkan bahwa dunia pertanian amat bergantung dari petani sempit (*small scale farms*). Lebih dari 400 juta mereka berada di negara berkembang (NB), yang mengharapkan kebijakan, terutama NM yang seharusnya pro mereka, bukan pro petani luas dan agribisnis pangan raksasa. Para petani sempit kerap menderita kelaparan dan miskin. Diyakini bahwa ketersediaan pangan global, nasional, lokal pada tingkat harga yang layak akan berdampak positif terhadap pengentasan kemiskinan dan kerawanan pangan (*food insecurity*).

Di tingkat global, IFPRI (2008) mengungkapkan bahwa peran industri eceran global dan diversifikasi komoditas bernilai tinggi telah memperkuat keterkaitan sektoral dan geografis dalam sistem pangan. Integrasi ekonomi pangan global dapat mendatangkan peluang, disamping tentunya ancaman buat petani sempit. Demikian juga, dapat membuat pihak yang terkalahkan (*loser*), disamping adapula yang dimenangkan (*winner*). Ini adalah sebuah tantangan baru yang sedang dihadapi NB, termasuk Indonesia tentunya.

Itu tentu akan berpulang pada masing-masing NB, bagaimana mereka melindungi disamping memperkuat para petani sempit. Di pihak lain, bagaimana sikap dan peran NM dalam subsidi terhadap petani mereka yang kaya, akan berpengaruh terhadap petani sempit. NM juga harus rela membuka pasar terhadap produk pertanian yang dihasilkan oleh petani NB, bukan menghambatnya. Berbagai cara proteksi dilakukan mereka, seperti tarif eskalasi, tarif puncak, dan hambatan non-tarif baru, semisal *Technical Barrier to Trade* (TBT) dan *Sanitary and Phytosanitary* (SPS).

Putaran Doha (PD) yang dimulai sejak akhir 2001, tujuannya untuk mengoreksi ketidakadilan perdagangan (*unfair trade*) dan ketidakseimbangan (*imbalance trade*) yang telah diputuskan dalam Putaran Uruguay (PU). Dalam

Agreement on Agriculture (AoA) atau Perjanjian Pertanian 1994, amat berpihak ke NM. Itu terungkap dari berbagai bentuk subsidi yang dilegalkan dalam Perjanjian Pertanian. Akses Pasar menjadi satu-satunya pilar penting yang dibahas dan diberi perhatian berlebih. Padahal melalui dua pilar Subsidi Domestik dan Subsidi Ekspor inilah yang telah membuahkan *unfair* dan *imbalance* dalam perdagangan. Demikian juga, S&DT (*Special and Differential Treatment*) yang diperoleh NB untuk tujuan agar mereka dapat mengejar berbagai ketinggalan dan fleksibilitas, sehingga NB dapat memanfaatkan terbukanya pasar untuk mendorong pembangunan. Ternyata, itu tidak dan kurang efektif.

PD dirancang untuk mengoreksi hal itu, sehingga lebih menonjol pada aspek pembangunan daripada perdagangan bebas (*free trade*) itu sendiri. Dalam Deklarasi Para Menteri di Doha Nopember 2001, terutama dalam Para 13 (WTO 2001) memberikan *term of reference* untuk negosiasi, dimana hasil PD haruslah ambisius, untuk mencapai tujuan akhir yaitu “*a fair and market-oriented trading system*”. Dengan kata lain, PD bukanlah untuk mencapai tujuan perdagangan bebas. Memang ada komitmen untuk melakukan negosiasi komprehensif dengan maksud “*substantial improvements in market access; reduction with a view to phasing out, all form of export subsidies; and substantial reductions in trade distorting support*”. Isi lengkap dari Deklarasi Doha disebut juga sebagai Doha Development Agenda, yang dalam Para 13 disebutkan sbb: *we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reduction of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade domestic support. We agree the special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the Schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development...the non-trade concerns will be taken into account in the negotiations* (WTO, 2001)

Sayang negosiasi dalam PD yang telah berlangsung selama 7 tahun terakhir, belum membuahkan hasil. Gagal demi kegagalan bermunculan. Terakhir, pada pertemuan Menteri Perdagangan (*Mini-Ministerial Meeting*) di Jenewa, Swiss akhir Juli 2008 seharusnya mampu mencari kesepakatan terhadap modalitas yang telah disiapkan dan didiskusikan dengan para delegasi selama berbulan-bulan, terutama modalitas Pertanian, NAMA. Mendag (2008) melaporkan bahwa hasil pembahasan Pertanian dan NAMA merupakan modalitas penuh, yang akan dijadikan komitmen legal. Namun, untuk bidang Jasa diharapkan memperoleh hasil yang akan dijadikan dasar pembahasan selanjutnya, ternyata mengalami kegagalan. Seperti biasa, NM seperti AS pasti menimpakan kesalahan ke pihak lain. NB yang disalahkan, dicerca, disudutkan, tanpa mengaca diri sendiri, pongah dan egois. Berbagai kesepakatan yang telah diputuskan di Doha 2001, Paket Juli 2004, di KTM Hong Kong 2005, dan lain-lain, diobrak abrik, dimentahkan

kembali, suatu yang menyedihkan. Tidak salah kalau dikatakan, sampai sekarang perangai NM belum berubah, mereka terlalu banyak meminta dan menuntut dari NB, tetapi terlalu kikir untuk memberi, termasuk di dalamnya membuka akses pasar dan perdagangan yang *fair*. Setelah kegagalan itu, Dirjen WTO, Mr. Pascal Lamy menyampaikan suatu pernyataan pada Radio France Inter sebagai berikut: “Kegagalan perundingan memperlihatkan NB ingin mengakhiri praktek-praktek kolonial yang selalu menguntungkan NM”, suatu evaluasi yang cukup netral dan jarang seorang Dirjen WTO berucap untuk memojokkan NM sebagai sponsor, sehingga ia bisa duduk sebagai Dirjen WTO.

Tujuan makalah ini adalah untuk menganalisis situasi dan perubahan perdagangan pangan di tingkat global, dan peran MNCs (*Multi National Corporations*) dalam agribisnis pangan dan pertanian yang kini merasuk juga ke Indonesia, dan NB lainnya. Dengan pemahaman itu, selayaknya kita dapat menyusun langkah serta strategi Jangka Menengah/Panjang, sehingga kita dapat memenangkan pertarungan, terutama di dalam negeri sendiri, bukan menjadi mangsa MNCs global.

KONSENTRASI PERDAGANGAN DAN PERAN AGRIBISNIS PANGAN GLOBAL

Pada awal Juni 2008, pada waktu delegasi berbagai negara sedang membahas berbagai isu dan menyusun modalitas pertanian di markas besar WTO, sekitar 237 orang yang berasal dari 55 negara menyampaikan berbagai pernyataan dan keprihatinan. Mereka mewakili: NGO terkemuka, seperti Action Aid, Oxfam; Sarikat Perdagangan (*Trade Union*); Organisasi Petani dan Organisasi Kemasyarakatan. Mereka begitu khawatir PD ini ternyata belum mengarah ke penyelesaian masalah krisis pangan global, masih saja terperangkap untuk terus memperdalam liberalisasi perdagangan. Mereka prihatin atas harga pangan yang terus bergejolak, meningkatnya ketergantungan impor pangan NB, dan semakin menguatkan peran MNCs dalam pasar agribisnis pangan dan pertanian (TWN, 2008 b).

Di tingkat global, peran produk pertanian dibandingkan dengan total barang (*merchandise*) yang diperdagangkan adalah relatif kecil. Yang dominan adalah produk manufaktur dan bahan bakar minyak/hasil tambang. Pada 2004 misalnya, produk pertanian mengambil peran hampir 9 persen. Namun di dalam produk pertanian global itu sendiri, pangan mengambil peran yang dominan yaitu sekitar 80 persen. Itu belum termasuk produk perikanan (WTO, 2005).

Walaupun peran pangan atau produk pertanian adalah kecil, namun perannya besar buat NB. Itu tidak hanya menyangkut ekspor untuk memperoleh devisa yang amat diperlukan buat pembangunan, tetapi juga keterlibatan banyak petani sempit /peternak kecil serta miskin dan menggantungkan hidup dari sektor

itu. Pada subsektor itu pula harapan NB dapat mendorong pembangunan desa, mengatasi kemiskinan dan kelaparan, dan serta sebagai *filter* terhadap urbanisasi. Penelitian di tingkat global, dan DN jelas menyimpulkan bahwa pertumbuhan sektor pertanian dan pangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengurangan penduduk miskin dan untuk mengatasi kerawanan pangan (*food insecurity*).

Konsentrasi produksi pangan dan perdagangan pangan berada di NM, bukan di NB. Hasil penelitian Husein Sawit (2007a) memperlihatkan bahwa dalam dua dasa warsa terakhir, terungkap bahwa tren produksi pangan semakin mengerucut ke sejumlah kecil NM yaitu AS, UE, Australia, Selandia Baru dan Kanada. **AS** menghasilkan pangan terutama jagung, minyak kedelai, gandum, daging unggas, beras, kedelai, buah dan sayur, daging sapi, susu bubuk skim, dan keju. **UE** memproduksi buah dan sayur, jagung, gula, gandum, daging sapi, daging unggas, susu bubuk skim, mentega, dan keju. **Selandia Baru** menghasilkan daging sapi, susu bubuk skim, mentega dan keju. **Australia** menghasilkan jagung, gula, gandum, daging sapi, susu bubuk skim, mentega dan keju. **Kanada** memproduksi mentega, daging sapi, buah dan sayur, minyak kedelai, gandum dan jagung.

Itu karena NM, terutama AS dan UE mensubsidi pertaniannya secara berlebih untuk sejumlah produk pangan, terutama beras, jagung, kedelai, gula, gandum, daging sapi, daging unggas, susu dan sejumlah buah-buahan dan sayur-sayuran. Berbagai ragam bentuk subsidi itu, diantaranya dapat dilihat dari besaran angka PSE (*Producer Support Estimate*), meliputi antara lain *market price support, payments based on area planted/animal numbers/input use/input constraints*. Pendapatan petani beras, gula dan daging sapi di negara OECD yang berasal dari bantuan pemerintah mencapai masing-masing 78 persen, 51 persen, dan 33 persen (Tabel 1). Itu artinya, hanya 22 persen pendapatan petani beras di OECD berasal dari usahatani mereka sendiri, selebihnya dari subsidi pemerintah. Petani jagung dan kedelai memperoleh bantuan dari pemerintah masing-masing sebesar 24 persen dari total pendapatan usaha taninya (Husein Sawit, 2007b).

Tabel 1. Bantuan Pemerintah terhadap Petani dalam bentuk *Producer Support Estimate* (PSE) di Negara Maju terpilih dan OECD: Rataan 2001-2003

Komoditas	AS	UE	Australia	Kanada	Selandia Baru	Total OECD
Beras	46	37	6	ta	ta	78
Jagung	21	36	ta	13	0	24
Kedelai (<i>oil seed</i>)	20	36	3	14	ta	24
Gula (<i>gula rafinasi</i>)	58	56	10	12	ta	51
Daging Sapi (<i>beef and veal</i>)	4	74	4	ta	1	33
Daging Unggas	4	37	3	4	31	17

Keterangan: ta=tidak ada informasi

Sumber: www.oecd.org (2005)

Petani beras AS dan EU mendapatkan bantuan dari pemerintahnya masing-masing 46 persen dan 37 persen dari total pendapatan usaha taninya dalam periode 2001-2003. Petani gula memperoleh bantuan pemerintah sebesar 58 persen (AS) dan 56 persen (UE) dari total pendapatan dari usahatani tersebut. Sedangkan petani Australia, Kanada dan Selandia Baru juga memperoleh bantuan pemerintahnya, namun tidak sebesar AS dan UE. Semakin rendah harga pangan di pasar dunia semakin tinggi tingkat subsidi dan tingkat proteksi buat petani mereka.

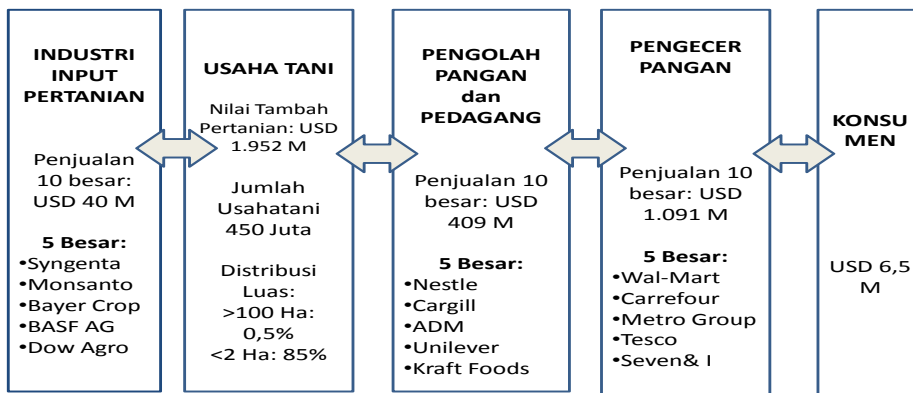
AS mensubsidi paling tinggi terhadap 4 dari 20 komoditas pangan/non-pangan penting yaitu: beras, jagung, kedelai, dan gandum. Subsidi itu cenderung meningkat dari periode sebelum ke periode setelah Perjanjian Pertanian disepakati akhir 2004. Itu sesuai dengan UU Usahatani (Farm Bill). IATP (2007) menyebutkan bahwa itu telah menyebabkan tingkat *dumping* kedelai meningkat dari rata-rata 2 persen/tahun pre-1996 Farm Bill menjadi 11,8 persen post-1996 Farm Bill. Hal yang sama untuk beras, dari 13,5 persen menjadi 19,2 persen; jagung dari 6,8 persen menjadi 19,2 persen. Semakin rendah harga pangan tersebut di pasar dunia, semakin tinggi tingkat subsidi yang diberikan ke petani mereka, atau sebaliknya kalau harga pangan tinggi seperti sekarang ini.

Implikasi dari kebijakan negara produsen pangan di atas, atau perubahan kebijakan pangan NM, akan besar pengaruhnya terhadap NB, termasuk Indonesia tentunya. Setidak-tidaknya melalui 3 cara, yaitu: (i) pada saat subsidi besar-besaran itu dilakukan, harga pangan di pasar dunia menjadi rendah. Harga pangan rendah itu bukanlah gambaran efisiensi. Persaingan menjadi tidak *fair*. Itu telah berpengaruh negatif buat petani di NB, baik petani di negara impor netto, maupun petani di negara ekspor netto, sehingga sama-sama sulit bersaing secara *fair*; (ii) pada saat kebijakan pangan mereka berubah, misalnya pengalihan ke subsidi bio-fuel seperti yang terjadi beberapa tahun terakhir, maka itu akan berdampak negatif buat konsumen di NB impor netto pangan, seperti Indonesia. Harga pangan menjadi mahal dan inflasi akan meningkat; dan (iii) bila terjadi serangan hama dan penyakit, serta bencana alam, maka dampaknya adalah meluas, ke seluruh dunia dan global. Negara impor netto tentu akan kesulitan dalam akses pangan dan keterbatasan devisa.

Konsentrasi perdagangan juga terlihat dari peran MNCs (*Multinational Corporations*), yang menguasai industri hulu (seperti industri benih/pupuk/pestisida) dan hilir (seperti pengolahan/pengepakan/standarisasi). Mereka semakin perkasa dan bertambah kuat, sehingga dapat mengatur suplai dan harga produk pangan, sesuai dengan kepentingannya. Tampaknya, WTO belum menjamah persoalan konsentrasi agribisnis pangan itu. Inilah salah satu keprihatinan sebagian masyarakat sipil internasional, seperti yang telah disebutkan di atas.

Braun (2008a) dari hasil penelitian IFPRI memperkirakan 6,5 milyar konsumen global dilayani oleh berbagai pemasok (*supplier*), tersebar ke Afrika, Asia, Amerika, dan benua lainnya. Pasar swalayan telah dilayani oleh para

pedagang dan industri pengolahan. Industri ini juga disuplai oleh sektor usahatani. Sedangkan sektor usahatani juga menerima input dari industri pupuk, industri kimia, industri benih, dan industri input lainnya (Gambar 1, yang bersumber dari Braun 2008a). Dalam sistem itu, mereka telah menjadi konglomerat baru-sebagian konglomerat lama, yang kekuatan (*power*) dan pengaruh (*leverage*)nya secara global, termasuk ke Indonesia semakin meningkat. Antara 2004 dan 2006 dilaporkan bahwa: (i) 10 penjual pangan retail menguasai lebih dari 40 persen, (ii) tingkat penjualan dari 10 pengolah pangan dan industri input tumbuh masing-masing sebesar 13 persen dan 10 persen.



Gambar 1. Keterkaitan Industri Input sampai Pengecer Pangan, serta Konsumen: Konsentrasi Perusahaan MNCs

Industri input pertanian, disuplai oleh 10 perusahaan besar dengan nilai penjualan sebesar USD 40 milyar. Lima perusahaan raksasa itu adalah Syngenta, Monsanto, Bayer Crop, BASF AG, Dow Agro. Indonesia memperoleh sejumlah benih pangan seperti kapas/padi dari Monsanto, Bayer (Braun 2008a). Jumlah usahatani yang mereka kuasai mencapai 450 juta, sebagian besar (85%) adalah petani sempit, dengan luasan kurang dari 2 ha. Artinya, petani sempit sedang berhadapan dengan raksasa, yang pasti sebagian petani kecil akan memperoleh manfaat, tetapi tidaklah sebesar manfaat yang diperoleh MNCs tersebut. Ketergantungan petani sempit semakin besar dan ini akan memperlemah daya tawar mereka.

Di pihak lain, petani bergantung pada industri olahan dan pedagang pangan. Sepuluh besar mereka menguasai penjualan mencapai USD 409 milyar. Diantaranya, 5 lima besar itu adalah Nestle, Cargill, ADM, Unilever, dan Kraft Foods. Indonesia juga masuk dalam cengkaman jaringan mereka, terutama perusahaan Nestle yang menguasai terbesar (raksasa) perdagangan kakao dunia,

Cargill menguasai perdagangan pakan ternak, dan Unilever menguasai pangan olahan.

Seterusnya, konsumen berhadapan dengan pengecer pangan global. Yang telah merambah ke berbagai kota lain di Jawa dan Luar Jawa adalah Carrefour. Pasar retail raksasa ini juga berada di kota Kabupaten, seperti Cibinong, Jabar. Perkembangan pasar retail ini telah meredupkan banyak usaha retail tradisional. Sayangnya kita belum meneliti yang menyeluruh tentang dampaknya terhadap retail tradisional dan pasar tradisional. Di Bangkok dalam sebuah koran disebutkan bahwa sepertiga jumlah retail lokal telah menutup usahanya dalam beberapa tahun terakhir, karena tidak mampu bersaing dengan retail raksasa seperti Wal-Mart.

Reardon dan Gulati (2008) dari IFPRI melapor bahwa revolusi *supermarket* bermata dua. Satu sisi dapat mempermudah harga pangan buat konsumen dan menciptakan peluang buat petani dan pengolah pangan. Namun disisi lain, dapat pula mengancam pengecer kecil, petani, dan pengolah pangan yang tidak mampu menghadapi pesaing baru, sebagian diantaranya raksasa, mereka akan sulit memenuhi sejumlah persyaratan pasar swalayan.

Mereka melaporkan bahwa *supermarket* di NB Afrika, Asia dan Amerika Latin berkembang dalam 4 gelombang, yang pertumbuhannya lebih pesat daripada pertumbuhan GDP di NB itu sendiri (Tabel 2). Setiap 1 atau 2 dekade bermunculan gelombang penyebaran *supermarket* di NB.

Tabel 2. Gelombang Penyebaran dan Pertumbuhan Pasar Swalayan di NB

Periode	Negara/Wilayah	Pertumbuhan pangsa supermarket dalam penjualan retail.
Gelombang I: dimulai awal 1990-an	Banyak di Amerika Selatan, Asia Timur (diluar Cina), dan Afrika Selatan	Dari sekitar 10 persen pada 1990 menjadi sekitar 50-60 persen pertengahan 2000-an
Gelombang II: dimulai akhir 1990-an	Meksiko, Amerika Tengah dan banyak di Asia Tenggara.	Dari 5-10 persen pada 1990 menjadi 30-50 persen pada pertengahan 2000an
Gelombang III: dimulai awal 2000-an	China, India dan Vietnam	Mencapai sekitar 2-20 persen pada pertengahan 2000-an; pertumbuhan penjualan sekitar 30-50 persen/tahun
Gelombang IV: dimulai pertengahan 2000-an (?)	Menyebar ke negara miskin: Bangladesh, Kamboja, Afrika Barat	(?)

Sumber: Reardon dan Gulati (2008)

Dalam gelombang ke-3, akhir 1990-an/awal 2000-an misalnya, supermarket merambah di Cina, India dan Vietnam. Pertumbuhan *supermarket* di sana mencapai 2-20 persen, dengan pertumbuhan penjualan mencapai 30-50

persen/tahun, jauh di atas pertumbuhan GDP yang hanya sekitar 7-11 persen/tahun. Pertumbuhan GDP/pertahun selama periode 2003-2006 untuk Cina (berkisar dari terendah 10% ke tertinggi 10,7%), India (7,5%-9,4%), dan Vietnam (7,3%-8,4%), lihat ADB (2007). *Supermarket* global di Indonesia mulai merebak setelah tumbanganya ORBA akhir 1997-1998. Dalam paket reformasi ekonomi dan pasar yang dirancang IMF, Indonesia “dipaksa” agar membuka pasar, termasuk pasar eceran.

Dampak dari revolusi *supermarket* itu telah dibahas Reardon dan Gulati (2008) dari berbagai segi: konsumen, retail tradisional, dan pengolah serta petani, sebagai berikut: (i) Konsumen memperoleh harga yang jauh lebih murah dibandingkan dengan pengecer tradisional. Di Delhi, India harga pangan yang dikonsumsi oleh kelompok miskin lebih murah dari retail tradisional, untuk beras dan gandum lebih murah 15 persen, sayur-sayuran 33 persen. (ii) Meluasnya pasar dan pertumbuhan pasar swalayan telah membuat pangsa pengecer tradisional menurun. Itu tentu dapat berdampak terhadap pengurangan kesempatan kerja, disamping tentunya dapat menciptakan lapangan kerja baru di pasar-pasar swalayan yang berkembang. (iii) Petani/pengolah pangan yang mampu memenuhi syarat (volume, kualitas, pengepakan, ongkos dan praktek komersialisasi) akan berkembang seiring dengan dorongan permintaan dari pasar swalayan. Dampak terbesar adalah pada industri pengolah pangan dan usaha manufaktur pangan, karena produk yang dijual di pasar swalayan adalah pangan olahan, semi olahan dan produk segar seperti buah dan sayur. Dilaporkan juga, pengalaman petani tomat Indonesia memperoleh tambahan keuntungan 33-39 persen lebih tinggi dibandingkan apabila petani tidak punya jaringan ke pasar swalayan. Sehingga, petani yang beruntung akan meningkatkan investasi dan produksi, untuk merebut tambahan permintaan.

Terlepas kaitannya dengan pasar swalayan itu, selanjutnya, Braun (2008a) mempertanyakan apa yang dapat dilakukan oleh petani sempit? Globalisasi sistem pangan dan konsumsi produk pangan bernilai tinggi telah menawarkan peluang (*opportunity*) buat petani sempit di NB. Sayangnya, banyak petani NB menghadapi tingginya hambatan untuk memasuki pasar NM, bukan saja karena jarak belaka, tetapi yang utama adalah tingginya standar keamanan (*safety*) dan standar kualitas pangan, sejak dari pengolahan sampai tingkat retail. Inilah sebuah dilema, yang sulit dipenuhi oleh petani sempit dan industri pengolahan yang dominan Usaha Kecil Menengah (UKM).

Serbuan MNCs agribisnis tidak hanya sebatas seperti yang disebutkan di atas, tetapi mereka juga telah membeli dan memiliki perusahaan lokal. Sejumlah perusahaan pangan atau agro industri di Indonesia telah dikuasai asing. Penguasaan itu akan terus berlanjut, manakala Indonesia tidak membuat rambu-rambu yang jelas tentang hal itu, sehingga kita tidak dirugikan. Jangan terulang, Indonesia yang kaya dengan berbagai bahan tambang dan energi, akan tetapi kita tidak menguasainya, dikontrol oleh perusahaan asing. Pada waktu harga hasil tambang dan BBM naik di pasar dunia, Indonesia tidak banyak menikmatinya. Malah sejumlah industri pupuk dan lainnya terpaksa ditutup atau kurangi kapasitas

produksi, karena kekurangan gas. Padahal Indonesia penghasil gas terkemuka di dunia, tetapi bukan diutamakan untuk membangun industri DN, tetapi difokuskan ke ekspor. Sama halnya, kita terlalu fokus untuk memperbesar areal untuk kebun kelapa sawit, dan hasil CPO sebagian besar diekspor, bukan untuk membangun industri hilir yang kuat. Kita hanya puas membangun industri minyak goreng, belum melangkah lebih dari itu, seperti yang dilakukan oleh Malaysia (JAJAKI, 2005).

Agro Observer (2006) melaporkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir, banyak produk agroindustri dan agro pangan yang secara lokal sudah terkenal mereknya, dijual ke perusahaan asing. Saham dari perusahaan lokal diakuisisi oleh perusahaan MNCs, seperti Danone (Perancis), Unilever (Inggeris), Nestle (Swiss), CocaCola (AS), HJ Heinz (AS), Campbels (AS), Numico (Belanda) dan Philip Morris (AS). Perusahaan MNCs ini banyak bergerak di industri hilir pangan/pertanian. Ada 3 alasan mereka antusias berada di Indonesia: (i) jumlah penduduk dan pendapatan terus meningkat, termasuk urbanisasi, (ii) ada 12 persen penduduk kota yang kaya, membutuhkan makanan berstandar kualitas dan bermerk, (iii) perusahaan DN kesulitan mendapatkan *working capital*, aset yang dimiliki harganya murah, sementara hutangnya tinggi, terutama terjadi di era krisis ekonomi yang lalu (Agro Observer, 2006).

Kecap, sirup dan saos bermerk ABC yang sebagian besar sahamnya (65%) telah dimiliki oleh HJ.Heinz (AS), lihat Tabel 3. Seluruh saham teh (100%) milik PT Sari Wangi dibeli oleh Unilever (Inggeris), juga kecap Cap Bango, dan makanan ringan merk Taro. Air minum dalam kemasan (AMDK) bermerk Aqua dan Ades, yang masing-masing sahamnya (74% dan 100%) telah dikuasai oleh Danone (Perancis) dan Coca Cola (AS).

Tabel 3. Perusahaan Agro-industri yang Dikuasai MNCs

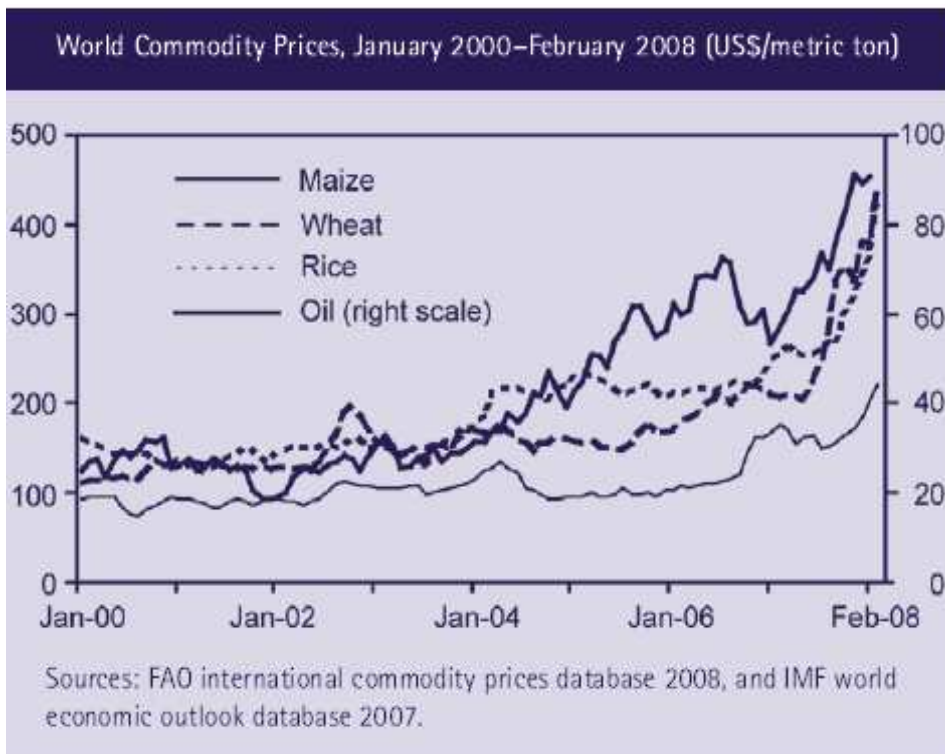
Nama (merk)	Produk	Investor	Saham (%)	Pemilik
ABC	Kecap/sirup/saos	HJ. Heinz (AS)	65	PT ABC Central Food
Sari Wangi	Teh	Unilever (Inggeris)	100	PT Sari Wangi
Bango	Kecap	Unilever (Inggeris)	100	PT Sakura Aneka Food
Taro	Makanan ringan	Unilever (Inggeris)	100	PT Rasa Murni Utama
Aqua	AMDK	Danone (Prancis)	74	PT Tirta Investama
Helios, Nyam-nyam	Biskuit	Campbel (AS)	100	PT. Helios Arya Putra
ADES	AMDK	Coca Cola (AS)	100	PT. Adel Alfindo Putra Setia
SGM	Susu/makanan bayi	Numico (Belanda)	82	PT Sari Husada
Dji Sam Soe, A Mild	Rokok kretek	Philip Morris (AS)	100	PT. HM Sampoerna

Sumber: Agro Observer, no.2, thn 1, Nop-Des 2006 (hal. 22)

KRISIS PANGAN GLOBAL DAN RESPONS NEGARA EKSPOR NETTO LAWAN IMPOR NETTO

Sejak akhir tahun lalu, harga pangan di pasar global meningkat lebih tajam. Itu termasuk jagung, gandum, beras, dan minyak (BBM). Harga gandum dan BBM antara 2000 dan 2008, naik lebih dari 3 kali lipat. Harga jagung dan beras naik lebih dari dua kali lipat (lihat Grafik 1). Ada 4 penyebab utama dari kenaikan harga pangan itu, lihat antara lain OECD dan FAO (2007), Braun (2008a dan b), Steenblik (2007).

Pertama, kenaikan harga BBM. Manakala harga BBM naik di atas USD 100/barrel, NM seperti AS, dan UE sebagai negara produsen penting komoditas pangan dunia mengubah kebijakannya. AS mensubsidi besar-besaran untuk tanaman pangan (jagung) sebagai bahan baku ethanol. Akibatnya terjadilah peralihan areal dari tanaman gandum dan kedelai ke tanaman jagung. Pada tahun 2008 misalnya, diperkirakan sekitar 30 persen produksi jagung di AS telah beralih ke ethanol, sebelumnya digunakan untuk pangan dan pakan. Padahal, AS adalah menyumbang sekitar 46 persen produksi kedelai dunia, sekitar 26 persen produksi gandum dunia. UE juga mengalihkan sejumlah pangan, terutama kanola dan kedelai untuk bahan baku bio-diesel, dan gandum untuk ethanol.



Kebijakan dukungan yang ditempuh NM itu meliputi insentif pajak (pajak penambahan nilai dan pajak penjualan), serta proteksi perdagangan via bea masuk (*tariff*). Karena permintaan komoditas untuk bahan baku bioenergi meningkat pesat, maka dengan sendirinya pembayaran subsidi terhadap petani menjadi berkurang, dan subsidinya beralih ke berbagai rantai pasokan atau industri pengolahan dan konsumen.

Naiknya harga BBM telah berpengaruh terhadap biaya produksi komoditas pangan. Ongkos mekanisasi dan harga input meningkat, terutama pupuk dan pestisida. Biaya transportasi pangan juga meningkat, naik hampir 2 kali lipat. Misalnya ongkos angkut beras dari Bangkok ke Indonesia, sebelum 2007 hanya sekitar USD 20/ton, sekarang naik menjadi USD 35-40/ton.

Kedua, peningkatan jumlah penduduk dan pendapatan, sehingga mendorong bertambahnya permintaan pangan. Pertumbuhan ekonomi di banyak NB telah meningkatkan daya beli, dan berkurangnya jumlah orang miskin. NB yang pertumbuhan ekonomi cukup pesat adalah Brazil, India dan Cina, sering dijuluki kelompok negara BRIC, singkatan dari ke tiga negara tersebut. Akibatnya, permintaan pangan naik tajam, beralih dari pangan tradisional ke pangan yang bernilai tinggi, seperti susu, daging, buah-buahan, sayur, dan ikan.

Tingkat konsumsi perkapita untuk serealia naik antara 80-120 persen tahun 2005 dibandingkan dengan tahun 1990 di China, India dan Brasil (Tabel 4). Konsumsi per kapita untuk komoditas bernilai gizi tinggi, naik lebih pesat lagi. Konsumsi daging di India dan China naik masing-masing 120 persen dan 240 persen. Konsumsi per kapita di Cina untuk buah-buahan dan sayuran naik 350 persen dan 290 persen dalam periode yang sama.

Tabel 4. Konsumsi/Kapita: Rasio 2005 terhadap 1990 di 3 NB Terpilih (dalam %)

Komoditas	India	China	Brasil
Serealia	100	80	120
Daging	120	240	170
Susu	120	300	120
Ikan	120	230	90
Buah2an	130	350	80
Sayur2an	130	290	130

Sumber: FAO (2007), seperti yang dikutip oleh Braun (2008a)

Ketiga, iklim dan spekulasi. Bencana kekeringan dan banjir terjadi di mana-mana, karena perubahan iklim dan pemanasan global (*Global Warming*). Sejak 2002, Australia dilanda kekeringan, sehingga telah berpengaruh buruk terhadap produksi pangan, terutama gandum. Produksi gandum turun mencapai 52 persen dan biji-bijian besar 33 persen selama priode 2004-2006 (Tabel 5). Padahal Australia adalah salah satu negara eksportir penting untuk gandum setelah AS, sehingga suplai gandum ke pasar dunia menjadi berkurang. Penurunan produksi

juga berlangsung di AS dan UE. Produksi gandum turun masing-masing 16 persen dan 14 persen di AS dan UE dalam periode yang sama.

Tabel 5. Penurunan Produksi Pangan Periode 2004-2006 di AS, UE dan Australia karena Iklim Global

Negara	Gandum	Biji-bijian Besar (<i>Coarse Grains</i>)
AS	16%	12%
UE	14%	16%
Australia	52%	33%

Sumber: FAO (2007), seperti yang dikutip oleh Braun (2008a)

Keempat, dicurigai adanya peran spekulasi dalam pasar komoditas, beralih dari pasar uang atau saham. Sejak beberapa bulan terakhir, telah memasukkan komoditas beras (Chicago Board of Trade/CBOT) sebagai komoditas berjangka yang diperjual belikan. Beberapa minggu terakhir, para spekulan kapok, terlalu besar investasi yang ditanam di CBOT, tanpa banyak memahami tentang komoditas, terutama beras. Mereka telah terperangkap tidak bisa keluar, manakala pasar komoditas beras lesu seperti yang terjadi akhir Mei (TRR 2008). Mudah-mudahan dengan pengalaman itu, dapat mengurangi kegiatan spekulasi di pasar beras internasional.

Dampak dari harga pangan yang tinggi, bergantung pada negara dan kelompok masyarakat. Pada negara ekspor netto (EN) pangan akan berbeda dampaknya dibandingkan dengan negara impor netto (IN) pangan. Dampak itu akan positif buat negara EN, namun sebaliknya buat negara IN pangan. Kelompok miskin lebih menderita atas kenaikan harga pangan, kecuali petani produsen netto. Kondisi ini akan berisiko tinggi terhadap nutrisi serta kerawanan pangan (*food insecurity*). Seperti diketahui, sebagian besar pendapatan kelompok miskin diperuntukkan buat pangan, yaitu mencapai 50-60 persen. Pengeluaran pangan untuk penduduk Indonesia ditaksir sebesar 55 persen, dan sereal 10 persen. Pengeluaran pangan untuk kelompok miskin mencapai sekitar 70 persen, dan beras sekitar 25 persen dari total pengeluaran rumah tangga.

Banyak NB di dunia, baik itu negara EN maupun IN -termasuk Indonesia telah menempuh berbagai kebijakan untuk meminimalkan dampak kenaikan harga itu. Hal itu ditempuh oleh negara Argentina, Bolivia, Cambodia, China, Mesir, India, Kazakhstan, Meksiko, Maroko, Russia, Thailand, Ukraina, Vietnam. Pada umumnya, kebijakan itu berkisar pada (i) larangan/pembatasan ekspor pangan, (ii) menekan kenaikan harga pangan di tingkat konsumen, (iii) kombinasi antara keduanya. Lihat misalnya, China melarang ekspor beras dan jagung. India melarang ekspor beras dan tepung susu (*milk powder*). Akhir Mei 2008, India melarang ekspor jagung. Ethiopia melarang ekspor sereal, dan Bolivia melarang ekspor kedelai. Indonesia meningkatkan pajak ekspor CPO, dan menurunkan bea

masuk untuk berbagai komoditas, seperti jagung, kedelai dan gandum. Harga beras di tingkat konsumen dijaga agar tidak naik mengikuti harga dunia, dengan cara memupuk stok beras DN sebanyak mungkin, untuk cegah spekulasi, serta mengatasi ekspor ilegal.

Itu adalah reaksi jangka pendek. Hal itu sering menghambat laju pertumbuhan sektor pertanian, terutama pangan (Braun 2008a). Di masa mendatang, yang diperlukan adalah kebijakan dan strategi jangka menengah/panjang, sehingga harga pangan terkendali, serta produksi pangan DN dapat tumbuh secara berkelanjutan, ketahanan pangan NB, Indonesia khususnya semakin menguat. Itu tentu memerlukan kerjasama regional dan global, serta menilai pentingnya produksi pangan DN serta diversifikasi pangan, baik diversifikasi produksi maupun diversifikasi konsumsi.

NASIB PETANI PANGAN BERSKALA KECIL DALAM PUTARAN DOHA (PD)

PD telah berlangsung hampir 7 tahun, dan belum membuahkan hasil. Kegagalan KTM di Cancun, Mexico 2003, tidak terlepas dari ulah AS dan UE. Mereka bersama-sama menyusun modalitas baru, keluar dari yang telah dinegosiasi di Jenewa. Modalitas Pertanian yang disusun oleh Mr. Harbinson, selaku ketua Komite Pertanian pada saat itu, atas dasar negosiasi panjang di Jenewa, ternyata belum memenuhi kehendak kedua negara adi kuasa itu. Mereka pun mengusulkan *formula* lain dan tingkat subsidi tidak diturunkan cukup berarti, termasuk penghapusan subsidi kapas, seperti yang diminta NB. Tentu usulan baru itu ditolak oleh NB, terutama kelompok G-20 yang diketuai oleh Brazil.

Pertemuan tingkat Menteri pada akhir Juli 2008 juga gagal mencapai kesepakatan. Depdag (2008) melaporkan ada 3 rangkaian pertemuan yang berlangsung selama 9 hari, terlama selama perundingan multilateral dalam pembahasan modalitas pada tingkat menteri, dilakukan secara horizontal di markas besar WTO, Jenewa yaitu: (i) pertemuan kelompok G-7, sebagai kelompok pemain utama, yang beranggotakan AS, UE, Jepang, Australia, Brasil, India, dan China. Kalau dari kelompok ini berhasil mencapai kesepakatan, maka diharapkan kesepatan berikutnya akan lebih lancar. Namun proses pengambilan keputusan cara ini dianggap tidak transparan, mengabaikan ratusan anggota WTO lain yang seharusnya dilibatkan. Tiga NB yang ada di sana (China, India dan Brazil) belum dapat mewakili aspirasi NB yang jumlahnya banyak, terutama kelompok G33, ACP, LDCs dan SVEs. (ii) pertemuan di Green Room, salah satu ruang sempit di kantor pusat WTO, padahal ruang itu tidak sedikitpun ada warna hijau, tapi inilah kamar relatif kecil yang mampu menampung sekitar 30 orang. Dalam ruang ini diadakan pertemuan para menteri/wakil menteri dari sekitar 35

negara, disebut juga sebagai Green Room Mini Ministerial Meeting, dan (iii) pertemuan TNC (*Trade Negotiations Committee*) yang melibatkan seluruh anggota WTO. Kesepakatan yang diperoleh dari dua pertemuan (i) dan (ii) itu dibahas dan diminta persetujuan anggota, sehingga proses pengambilan keputusan diharapkan akan lebih transparan, namun tetap saja itu tidak demokratis.

Pada waktu pertemuan itu, Dirjen WTO, Pascal Lamy mengeluarkan suatu dokumen, yang disebutkannya sebagai butir-butir penting, yang pada prinsipnya diambil dari draf modalitas Pertanian dan NAMA yang telah disiapkan oleh masing-masing Ketua Komite Pertanian dan NAMA (dikeluarkan 10 Juli 2008). Itulah yang kemudian dikenal dengan The Lamy draft of 25 July 2008. Berbagai pihak, terutama NB, menilai bahwa banyaknya ketidakseimbangan (*imbalance*) di dalamnya: (i) kepentingan antara NM lawan NB. Intinya kalau diterima, maka itu dapat mencederai kepentingan ekonomi NB, (ii) ketidakseimbangan antara teks Pertanian dan NAMA itu sendiri (South Center, 2008)

Intinya adalah draf tersebut telah menampung sensitifitas sejumlah NM, namun mengabaikan fleksibilitas buat NB. Di antara yang penting dibahas di sana adalah OTDS, Sensitive Products, Special Products, SSM (bidang pertanian); dan bidang NAMA (koefisien dan fleksibilitas). Berikut ini adalah ringkasan yang disarikan dari laporan TWN (2008a), South Center (2008), Depdag (2008) dan Mendag (2008):

Pertama, OTDS (Overall Trade Distorting Domestic Support). Subsidi NM telah membuat persaingan atau perdagangan menjadi tidak fair. Sejak awal, ini ingin didisiplinkan. Dalam deklarasi Doha, subsidi itu harus dikurangi secara signifikan. Konsep OTDS ini mulai dikenal sejak Paket Juli 2004, merupakan penjumlahan berbagai bentuk subsidi yang diperbolehkan dalam Perjanjian Pertanian, namun itu yang telah membuat persaingan tidak adil. Komponen subsidi OTDS itu adalah : (i) Total Aggregate Measurement of Support (AMS), ini masuk dalam Amber Box yang diperbolehkan sesuai dengan yang telah dibuat dalam *final bound*, (ii) Subsidi yang diperbolehkan pada *Product Specific de minimis*, (iii) Subsidi yang diperbolehkan *Non-Product Specific de minimis*, dan (4) subsidi yang diperbolehkan dalam *Blue Box*. Pemahaman tentang berbagai jenis subsidi ini yang dilakukan oleh NM adalah amat kompleks, berbeda antara suatu negara dengan negara lain, berbeda antar waktu.

Berikut adalah ringkasan, berbagai skema pemotongan OTDS yang dilakukan oleh dua negara yang paling besar subsidinya adalah AS dan UE. Walaupun AS mengikuti draf Lamy, besarnya pemotongan subsidi hanya USD 14,5 milyar, itu masih amat tinggi apabila dibandingkan dengan tingkat subsidi yang aktual digunakan (Tabel 6). Pada 2007, misalnya, total subsidi AS hanya USD 7-8 milyar, sehingga itu memberi ruang gerak yang cukup besar buat AS, atau inilah yang disebut sebagai subsidi “*water*”. AS sering mengeritik NB, yang menerapkan aktual tarif jauh lebih rendah dari *bound tariff*, atau dikenal “*water tariff*”, namun kalau untuk subsidi, mereka tidak mempersoalkannya.

Tabel 6. Modalitas Pengurangan OTDS untuk AS dan UE

Komponen	AS	UE	Catatan Penting
1. Draf Lamy ¹⁾	70%	80%	<ul style="list-style-type: none"> • AS berkomitmen akan menurunkan subsidi semula USD 48 milyar (proposal awal), turun menjadi USD 17 milyar (Postdam 2007), dan menjadi USD 14,5 milyar • EU bersedia memotong subsidi sebesar 80 persen, sesuai dengan CAP (<i>Common Agriculture Policy</i>)
2. Draf Teks ²⁾	[66-73%]	[75-85%]	
3. Pemanfaatan:	<p>Tingkat Subsidi: 70% dari USD 48,3 milyar jadi = USD14,5 milyar; ada “water” yang besar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktual subsidi ‘96-97 (USD 7 milyar) • Aktual subsidi ‘05 (USD 19 milyar) • Aktual subsidi ‘06 (USD 11 milyar) • Aktual subsidi ‘07 (USD 7-8 milyar) 	<p>Tingkat Subsidi: 80 persen dari Euro 110,3 milyar = Euro 22 milyar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktual subsidi ‘04 (Euro 57.8B) • Aktual subsidi ‘08 (Euro 27B) • Rencana CAP pada 2014 (Euro 12 B) 	<p>AS dan EU telah memindahkan sebagian OTDS ke Green Box (yg tanpa dibatasi, terutama ke <i>decouple income suppor</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU dlm CAP reform, banyak pindahkannya ke Green Box . • Pada 2000, pindahkan USD 50 milyar oleh AS; dan Euro 22 milyar oleh UE. • Pemindahan itu, tidak dimasukan dlm Lamy Draf, padahal itu dpt memberi subsid ke petani tanpa batas. Oleh karena itu, tingkat OTDS untuk AS itu tidak pantas diterima

Keterangan:

- 1) Draf yang dikeluarkan oleh Dirjen WTO, Mr. Lamy, hanya selembaar, telah membuat banyak negara berkembang tidak senang, karena terlalu mengakomodasi kepentingan NM.
- 2) Draf modalitas yang disusun oleh ketua Komite Pertanian, berdasarkan negosiasi panjang, yang dirangkum oleh ketua Komite Pertanian (terakhir, draf teks 10 Juli 2008).

AS bersedia menurunkan subsidi OTDS menjadi sebesar USD 14,5 milyar itu (70% pemotongan seperti draf Lamy). Namun AS menuntut 2 syarat yaitu (i)

AS harus memperoleh akses pasar yang cukup signifikan dari NB dan NM, dan (ii) AS ingin tetap mendapatkan '*peace clause*', dimana AS tidak boleh dituntut atas penggunaan subsidi berdasarkan UU Usahatani (*Farm Bill*). Permintaan itu dianggap mengada-ngada, yang pada intinya sebagai suatu keengganan untuk mengurangi subsidi yang cukup signifikan. Khusus tentang *peace clause*, adalah permintaan terlalu khusus buat AS, mengingat aturan itu, pasal 13 AoA telah berakhir pada 2004, namun ingin dibangkitkan kembali sesuatu yang telah "terkubur".

Kedua, Sensitive products (SenP) untuk menampung keinginan NM. NM menginginkan adanya sejumlah produk yang masuk sebagai SenP, sehingga tingkat tarif maksimum dipatok 100 persen, dan jumlah SenP sebanyak 4 persen + 2 persen tambahan untuk sejumlah NM. Padahal NB telah meminta agar tarif puncak, tarif eskalasi dihilangkan atau diturunkan, maksimum dipatok 100 persen.

Ternyata terjadi kompromi, bahwa sejumlah tarif tinggi, masih diperbolehkan di atas yang dipatok 100 persen. Dalam draf Teks Pertanian, jumlah SensP 4 persen dari total pos tarif, atau berkisar (4-6%) dalam draf teks, ditambah 2 persen, sehingga keinginan NM untuk SenP terakomodasi dengan baik.

Ketiga, Special Products (SP), sebagai produk yang diperjuangkan sebagian besar NB, karena itu menyangkut aspek ketahanan pangan, kehidupan serta pembangunan desa, sehingga perlu diberikan keringanan dalam pemotongan tingkat tarif. Tarif diminta dipotong seminim mungkin, dan sebagian diantaranya dibebaskan dalam penurunan tarif. Maksimum jumlah SP adalah 20 persen dari total pos tarif, yang produknya dapat dipilih sendiri. Perlakuan terhadap pemotongan tarif SP diusulkan G-33 pada awalnya seperti berikut: (i) 50 persen pos tarif dipotong 0 persen atau tanpa pemotongan tarif, (ii) kelompok ke-2 dipotong sebesar 5 persen untuk jumlah 25 persen pos tarif, dan (iii) sisanya 25 persen lagi dipotong tarifnya sebesar 10 persen.

Terakhir, G-33 membuat konsensi baru dengan 2 golongan pemotongan tarif, yaitu 0 persen untuk golongan pertama, dan golongan ke-2 dipotong rata-rata 12 persen. Posisi ini tidak sejalan dengan draf Lamy. Ia mengajukan bahwa: (i) NB dapat memperoleh SP sebanyak 12 persen, lebih rendah dari titik tengah teks draf [10-18%], (ii) hanya 5 persen dari itu yang dibebaskan pemotongan tarif (atau 0%), sedangkan lainnya dikenakan rata-rata pemotongan 12 persen, dan (iii) rata-rata pemotongan tarif 11 persen (*single tier*), sedangkan draf teks [10-14%].

Draf Lamy hanya *single tier*, ini membuat NB tidak mungkin adanya 0 persen *cut* untuk SP. Misalnya, bila NB memilih *zero cut* hanya 5 persen, maka sisanya 7 persen dari total pos tarif SP harus dipangkas pada tingkat tarif sebesar 19 persen. Hasilnya rata-rata pemotongan tarif secara keseluruhan akan menjadi 11 persen.

Draf teks menyebutkan bahwa diluar SP, maka NB harus memangkas tarifnya cukup tinggi. Kelompok tarif di atas 130 persen dipotong [44-49%],

antara kelompok tarif 30-60 persen maka tingkat tarif dipotong 38 persen, dan kelompok di bawah 30 persen akan dipangkas hanya 33 persen. Sehingga, secara keseluruhan, pemotongan tarif menjadi rata-rata 36 persen. Itu jauh lebih tinggi dari tingkat pemotongan tarif di PU yang hanya rata-rata 24 persen untuk NB. Ini tampaknya sulit diterima NB, mengingat masih besarnya tingkat subsidi di NM, lihat OTDS dan pemindahan sebagian subsidi ke *Blue Box*.

Namun dilaporkan bahwa posisi paling akhir G-33 dan sejumlah NB lainnya dapat menerima konsep *single tier* dan angka 5 persen dari total tarif sebesar 0 persen pemotongannya, dengan syarat: (i) jumlah SP yang diberikan kepada NB dinaikkan dari 12 persen menjadi 15 persen dari total pos tarif; (ii) Rataan pemotongan tarif untuk SP diturunkan dari 11 persen menjadi 9 persen.

Keempat, SSM (Special Safeguard Mechanism), adalah sebuah mekanisme perlindungan sementara dari ancaman serbuan impor atau kejatuhan harga karena produk impor. Sebelumnya kepada NB diberikan SSG (dalam AoA), namun itu tidak efektif dan hampir tidak dapat digunakan oleh NB, sedangkan serbuan impor tetap berlangsung cukup pesat.

Masalah yang dipersoalkan adalah *trigger impor* pada batas 140 persen, sehingga kalau volume impor telah mencapai angka itu, maka perlindungan melalui SSM boleh digunakan. Ini adalah angka terlalu tinggi melebihi SSG di PU. Padahal, proposal awal G-33 hanya 105 persen, kemudian ditetapkan dalam draf teks (10-20%). India dan China amat sengit di pertemuan G7, mereka menolak angka *trigger* 140 persen. Penolakan ini tentu beralasan karena, kalau serbuan impor mencapai 40 persen, maka sebelum mencapai volume/angka tersebut, maka keadaan petani sempit sudah menderita dan parah. Khusus serbuan impor produk pertanian Indonesia untuk 10 komoditas utama Indonesia, serta frekuensi terjadinya selama 10 tahun terakhir dapat dilihat di Husein Sawit (2007b).

Demikian juga, *remedy* hanya dikenakan sebesar 15 persen di atas *bound tariff* (PU) atau 15 *point*, dipilih yang tertinggi. Untuk tarif yang di atas 100 persen misalnya, maka ini adalah pilihan yang paling bagus untuk perlindungan. Namun, ada pula sejumlah negara yang *bound tariff* rendah, seperti Cina, hanya 3-5 persen, maka, pilihan yang kedua adalah yang terbaik. Artinya, apabila volume impor telah tercapai pada tingkat yang disepakati, maka diperbolehkan menaikkan tarif untuk perlindungan dari serbuan impor. Akan tetapi, disyaratkan pula bahwa *remedy* itu boleh diterapkan, kalau memang ada jaminan terjadi kejatuhan harga untuk produk yang dimaksud. Dalam draf Lamy disebutkan: "*that remedy is not normally applicable if price are not actually declining*". Ini adalah syarat tambahan, yang pada persetujuan sebelumnya, misalnya KTM Hong Kong 2005, NB dapat menggunakan salah satu di antaranya, bukan harus memenuhi keduanya. AS mencoba membolak balik suatu yang telah disetujui, dipersoalkan lagi sesuatu yang telah diputuskan sebelumnya. Dirjen WTO tampaknya mengikuti arus itu.

Khusus kaitannya penurunan harga dan serbuan impor bisa saja tidak sejalan, yaitu volume impor meningkat, namun belum tentu harga produk impor tersebut di DN turun. Itu akan terjadi, manakala nilai tukar mata uang merosot, sehingga NB perlu memperhitungkan melemahnya nilai tukar, bukan digiring ke kekurangan suplai DN.

Jumlah penggunaan SSM juga dibatasi, tidak lebih dari 2,5 persen dari total tarif selama periode setahun. Angka ini dianggap terlalu rendah, sehingga tidak realistis untuk dipakai. Pada SSG misalnya, hal ini tidak pernah ada pembatasan ini. Kalau itu diterima, maka banyak NB akan memperoleh hanya 15-17 persen pos tarif untuk sebuah negara yang punya 600-700 total pos tarif. Itu hanya dapat menutupi kurang dari 3 produk. Padahal, dalam draf teks disebutkan [2-6] produk dengan 4-8 pos tarif setiap produk, sehingga diperoleh 48 persen pos tarif atau 7 persen dari total pos tarif. Sekedar pembandingan, UE memperoleh SSG sebanyak 31 persen dari total pos tarif (Norwegia: 49%; Swiss: 59%), dan tidak ada batasan SSG untuk menaikkan tarif melebihi *current bound* (PU). Penambahan tarif diperbolehkan lebih tinggi dari *bound tariff*. Yang pantas adalah NB memperoleh 50 persen total pos tarif selama setahun.

Kelompok G-33 dan sejumlah NB lainnya mengusulkan agar *product coverage* untuk remedy SSM yang dapat melewati *bound tariff* dan jumlahnya menjadi 7 persen dari total pos tarif, bukan seperti usulan draf Lamy yang hanya 2,5 persen. Demikian juga, G-33 mengusulkan agar *remedy* SSM untuk NB sebesar 30 persen dari *current bound* (PU) atau 30 *ad valorem percentage point*, namun ditolak oleh NM. NM menekan agar *remedy* dipatok tidak boleh lebih dari 3 kali *applied tariff* yang sekarang berlaku. Ini amat merugikan China, juga Indonesia, *applied tariff* untuk produk pangan yang paling dominan adalah 5 persen. Hanya beras dan gula yang *applied tariff*-nya agak tinggi, di atas 20 persen. Dikarenakan *applied tariff* produk pertaniannya amat rendah yaitu sekitar 3 persen, sehingga tingkat kenaikan tarif itu tidak cukup ampuh untuk melindungi dari serbuan impor.

Kegagalan pertemuan di Jenewa itu, AS seperti biasanya cari kambing hitam, menyalahkan India dan China atau G33, karena negara ini menolak tidak mau berkompromi soal 40 persen *trigger* untuk SSM. Ini adalah strategi yang sering dipakai AS, menyalahkan atau menggiring ke suatu persoalan agar gagal, kemudian menyalahkan orang lain. Banyak ahli, seperti Murphy dan Suppan (2008) dari IATP menganalisis sebagai berikut. Farm Bill baru (2008-2012) yang diajukan ke Kongres pada Mei 2008, masih belum mengakomodasi perkembangan pengurangan subsidi di WTO. Para politisi (Kongres) tidak mendukung liberalisasi pertanian, tidak mau dipasung oleh WTO. Malah dalam Farm Bill baru itu, AS memperkenalkan program baru yang disebut ACRE (*average crop revenue election*), sebagai asuransi pendapatan sebagai alat untuk melindungi petani, apabila petani menghadapi produktivitas rendah dan harga jatuh. Subsidi ini tentu digolongkan WTO sebagai program yang masuk di *Amber Box*. Mereka menyimpulkan dua hal: (i) bantuan AS terhadap petaninya bergantung pada

produksi dan harga. Bila harga naik seperti yang diproyeksikan selama periode itu, maka AS dalam jangka pendek akan mengikuti disiplin yang dibuat oleh WTO. Akan tetapi akan sulit diramalkan, apabila terjadi spekulasi investasi, tingginya harga BBM dan pupuk, serta ketidakpastian iklim. (ii) Dalam UU Farm Bill 2008 itu, subsidi AS amat bergantung pada situasi harga dunia, naik atau turun. AS tentu tidak ingin diikat soal subsidi seketat seperti yang dinegosiasikan di WTO. Disamping itu, para negosiator AS tidak berani mengambil langkah baru, karena pada Nopember 2008, AS akan melaksanakan pemilihan anggota Kongres dan Presiden. Padahal, malah OTDS yang begitu penting tidak banyak dibahas dan didiskusikan, juga pemindahan sebagian subsidi dari *Amber Box* ke *Blue Box*, dan subsidi kapas yang menyangkut kehidupan petani Afrika tidak sedikitpun AS bergeming. Khor (2008) menilai AS tidak mau membahas soal subsidi kapas yang diberikan kepada beberapa ribu petani kapas yang kaya. Apabila SSM sudah tercapai kesepakatan, maka agenda selanjutnya yang akan dibahas adalah soal subsidi kapas. Inilah yang ingin dihindari oleh AS. Pada Farm Bill 2008, disana telah ada rencana subsidi kapas untuk tetap dipertahankan atau dinaikan dalam 5 tahun mendatang, sehingga sulit bagi AS untuk menerima pemotongan subsidi untuk kapas melebihi 70 persen. Padahal subsidi itulah yang telah menyengsarakan jutaan petani kapas di Afrika. Padahal, petani kapas di AS adalah petani luas dan kaya, jauh berbeda dengan petani kapas di Afrika, dan NB lainnya.

Itu adalah situasi terakhir, bagaimana sulitnya memperjuangkan kepentingan NB, yang terkait dengan petani kecil/sempit, atau terkait dengan ketahanan pangan dan pembangunan perdesaan. Mr. Felconer, ketua Komite Pertanian mengakui telah terjadi perpecahan politik di dalam anggota WTO, sejak KTM Hong Kong 2005. Para penganut paradigma Pembangunan memandang bahwa NB terus digiring untuk terus membuka pasar, memperdalam liberalisasi perdagangan. Padahal dengan terus membuka pasar, dengan pengalaman banyak NB, itu telah mencederai pasar DN mereka, diserbu oleh produk impor yang harganya murah. Mereka tidak berdaya untuk melindungi diri dari serbuan itu, sedangkan paradigma Akses Pasar, yang dimotori NM (serta didukung oleh sedikit NB) meminta agar NB terus secara agresif untuk membuka pasarnya, namun enggan menurunkan subsidi yang cukup berarti (TWN 2008c). NM tetap tidak banyak bergeming soal subsidi, yang telah membuat NB beralih secara cepat menjadi negara importir pangan dan dibayangi oleh kekuatan MNCs, serta ketidakadilan (*unfair*) dalam perdagangan global. NM lebih banyak meminta daripada memberi, lebih banyak menuntut dari pada mengoreksi diri.

PENUTUP

Sungguhpun ekspansi ekspor produk pertanian yang sudah diolah (memperkecil ekspor produk primer) tidak boleh diabaikan, akan tetapi peningkatan produksi pangan untuk keperluan DN haruslah menjadi prioritas

utama. Ketergantungan terhadap pangan impor agar terus diperkecil, mengurangi risiko ketergantungan suplai dan gejolak harga, kelangkaan devisa, serta menghindari cengkraman MNCs. Oleh karena itu, perkuat produksi pangan (beras dan non-beras) DN, dengan memberi perhatian pada peningkatan investasi, termasuk R&D dan infrastruktur (publik dan swasta) di sektor pertanian dan perdesaan.

Indonesia bersama NB lain harus tetap gigih untuk memperjuangkan agar NM menghapus berbagai bentuk subsidi, sehingga petani Indonesia tidak sulit bersaing dari produk impor. NB haruslah memperoleh perlindungan sementara (SSM), sehingga terlindung dari serbuan impor dan kejatuhan harga. Semua pihak, harus kembali dan berpedoman serta merealisasikan pesan Deklarasi Doha, bukan harus tunduk pada kepentingan sejumlah kecil NM. Semangat Mendag RI sebagai ketua G-33 untuk memperjuangkan kepentingan dan perlindungan petani pangan di forum WTO, harus pula mampu terefleksi ke DN. Tampaknya, selama ini kebijakan perdagangan pangan yang diambil Mendag lebih banyak memihak konsumen, selalu takut “hantu” inflasi, mengabaikan kepentingan produsen, terutama petani sempit dan miskin. Kalau ini terus terjadi, maka kita akan sulit mendorong arus investasi yang lebih banyak ke sektor pertanian/pangan, teknologi baru sulit disebarluaskan, manakala insentifnya rendah.

Sehubungan dengan itu, ada 3 hal yang penting harus diberi perhatian dalam rancangan pembangunan Jangka Menengah/Panjang mendatang. *Pertama*, semakin tingginya tingkat pendapatan dan urbanisasi dan perubahan gaya hidup, tingkat pendidikan dan jumlah wanita yang bekerja di sektor formal, semakin mempercepat perubahan pola pengeluaran untuk pangan. Peluang inilah yang sedang direbut dan dimanfaatkan oleh MNCs, mereka *ngiler* melihat besarnya potensi pasar di Indonesia, India, China, Brazil, serta NB yang berpenduduk banyak lainnya.

Hal yang sering terabaikan adalah pembangunan dan penguatan industri pengolahan pangan yang mampu memenuhi standar internasional, kualitas dan standar keamanan pangan (*food safety*). Kita harusnya merancang kebijakan yang memberi insentif dan perlindungan, sehingga industri pangan olahan UKM yang jumlahnya banyak dapat berkembang dan bersaing di DN. Kalau ini tidak dibenahi, maka para konsumen lokal akan beralih secara berlahan ke produk pangan olahan yang dihasilkan oleh MNCs, terutama pangan olahan yang berasal dari impor maupun diproduksi oleh MNC di dalam negeri.

Kedua, beras. Sumber peningkatan produksi beras dalam negeri harus ditekankan pada kenaikan produktivitas. Kebijakan perdagangan harus mampu melindungi dan mendorong insentif petani untuk terus meningkatkan produktivitas. Infrastruktur di usaha tani agar diperbaiki dan dibangun terutama bendungan, jaringan irigasi, perbaikan kualitas lahan, pembenihan, penelitian dan pengembangan, serta penyuluhan. Beri prioritas juga perlu diberikan pada usaha penanggulangan kehilangan hasil panen, dengan memperkenalkan *labor saving*

technology, seperti *combine harvester* di luar Jawa, modernisasi penggilingan padi. Kita telah jauh tertinggal investasi di bidang ini, dibandingkan dengan Thailand, Vietnam dan Malaysia. Kekurangan ini perlu dikoreksi, sehingga kita mampu menghasilkan beras berkualitas, mengurangi kehilangan beras pasca panen yang masih dominan.

Ketiga, mengikuti saran dan opsi yang dibuat Reardon dan Gulati (2008), hasil penelitian IFPRI. Disarankan agar dilakukan **regulasi retail modern**, dengan tujuan agar dapat mengerem kecepatan dan skop serta penyebarannya. Regulasi perlu membatasi lokasi dan jam buka retail modern. Seterusnya, melakukan **up grade retail tradisional**, seperti yang banyak ditempuh di China, Hong Kong, Filipina, Singapore, dan Taiwan. Juga perlu **up grade Pasar Induk** untuk melayani yang lebih baik buat pengecer dan petani dan berantas mafia pasar. **Petani dibuat menjadi kompetitif** untuk mensuplai produk/komoditas ke pasar swalayan. Pemerintah sebaiknya berperan sebagai fasilitator, pelindung petani dalam usaha memperbaiki kualitas/standarisasi, sehingga mereka dapat mensuplai komoditas/produknya ke pasar modern, seperti yang dirancang oleh China dan India.

DAFTAR PUSTAKA

- ADB. 2007. *Key Indicator 2007*, vol. 38, ADB: Manila.
- Agro Observer. 2006. no.2, tahun 1 (Nop-Des 2006).
- Braun, von J. 2008a. "Agriculture for Sustainable Economic Development: Global R&D Initiative to Avoid a Deep and Complex Crisis", Charles Valentine Rile Memorial Lecture, Washington DC, (February 2008).
- Braun, von J. 2008b. "Rising Food Prices: What Should be Done?", IFPRI Policy Brief, (April 2008).
- Depdag. 2008. "Perkembangan Terakhir Perundingan WTO bidang Pertanian", Jakarta: Agustus 2008.
- Husein Sawit, M. 2007a. *Liberalisasi Pangan: Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*, Lembaga Penerbit, Fakultas Ekonomi UI: Jakarta
- Husein Sawit, M. 2007b. "Serbuan Impor Pangan dengan Minim Perlindungan di Era Liberalisasi", makalah yang disampaikan pada Konpernas XV dan Kongres XIV Perhepi, di Surakarta, 3-5 Agustus 2007.
- IATP. 2007. "A Fair Farm Bill for the World", a series of paper on the 2007 US Farm Bill, Institute for Agriculture and Trade Policy: Minnesota.
- IFPRI. 2008. "High food prices: the what, who, and how of proposed policy actions", IFPRI Policy Brief no.1 (May 2008).

- JAJAKI. 2005. *Membangun Pertanian, Membangun Kemakmuran Bersama*, rekomendasi Buku Putih, Pembangunan Pertanian: UNSFIR-UNDP.
- Khor, M. 2008. "Why WTO talks collapsed: Global Trend", the Star (Malaysia), disebarluaskan oleh TWN, 8 Agustus 2008.
- Mendag. 2008. "Sosialisasi Hasil Perundingan WTO, Juli 2008", Jakarta.
- Murphy, S. and S. Suppan, "Commentary" on the website IATP: www.iatp.org.
- OECD dan FAO. 2007. "Agricultural Outlook 2007-2016", OECD -FAO: Rome
- Reardon, T. and Gulati, A. 2008. "The supermarket revolution in developing countries", IFPRI Policy Brief no.2 (June 2008).
- South Center. 2008. "Analysis and News of the WTO's Mini-Ministerial", no. 4, 27 July 2008: Geneva.
- Steenblik, R. 2007. *Biofuels- At What Cost?, Government support for ethanol and biodiesel in selected OECD countries*, the GSI and IISD: Geneva.
- TRR. 2008. *Rice Market Update 26 February 2008 to August 2008*, The Rice Trader LLC: Houston USA.
- TWN. 2008a. "Brief analysis of Lamy Draft of 25 July 2008", Geneva.
- TWN. 2008b. "Doha Round Will Not Solve Global Crisis", Geneva.
- TWN. 2008c. "Agriculture: Felconer report says WTO talks failed on political factor", published in SUNS #6537, 13 August 2008.
- WTO. 2001. "Doha Declaration: Doha Development Agenda", Geneva.
- WTO. 2005. *International Trade Statistics 2005*, WTO: Geneva.