

# LIBERALISASI PERDAGANGAN: SISI TEORI, DAMPAK EMPIRIS DAN PERSPEKTIF KETAHANAN PANGAN

Gatoet S. Hardono, Handewi P.S. Rachman, dan Sri H. Suhartini

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian  
Jl. A. Yani 70 Bogor*

## ABSTRACT

Domestic market deals with liberal global market as the consequence of Indonesia as an open economy. Liberalized market is due to unilateral policies and the results of ratifying regional and international trade agreements including both tariff and non-tariff. Perspective of food security in the era of trade liberalization is characterized by increased food supply from import market. It is necessary to implement policies to supply food produced domestically in order to improve decreasing performance of national food security, to conduct food trade and marketing without harming the farmers, and to establish law enforcement to protect domestic food market and interests of the parties involved in the trade and marketing activities especially the food-producing farmers.

**Key words :** *liberalization, trade, food*

## ABSTRAK

Sebagai negara ekonomi terbuka (*open economic*) situasi pasar domestik di Indonesia tidak terlepas dari gejolak pasar dunia yang semakin liberal. Proses liberalisasi pasar tersebut dapat terjadi karena kebijakan unilateral dan konsekuensi keikutsertaan meratifikasi kerjasama perdagangan regional maupun global yang menghendaki penurunan kendala-kendala perdagangan (tarif dan nontarif). Perspektif ketahanan pangan dalam era liberalisasi perdagangan dicirikan oleh kecenderungan semakin meningkatnya pasok pangan dari pasar impor. Guna menghindari kinerja ketahanan pangan nasional yang semakin buruk diperlukan serangkaian kebijakan yang tetap mendukung prioritas pemenuhan kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri, pengaturan perdagangan pangan yang tidak merugikan petani produsen dengan bias konsumen, serta ketegasan penerapan sanksi hukum untuk melindungi pasar pangan domestik dan kepentingan pelaku perdagangan, terutama petani produsen.

**Kata kunci :** *liberalisasi, perdagangan, pangan*

## PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan manusia paling dasar yang pemenuhannya menjadi hak bagi setiap orang. Akan tetapi, meski memiliki hak atas pangan yang cukup pada kenyataannya masih banyak orang yang mengalami kelaparan dan kekurangan pangan. Populasi orang kelaparan dan kekurangan pangan terutama terkonsentrasi di wilayah-wilayah miskin di Asia Selatan dan Sub-Sahara Afrika (FAO, 2003). Menurut perkiraan FAO, satu dari tujuh penduduk dunia tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan.

Kelaparan dan kekurangan pangan terjadi karena rapuhnya sistem ketahanan pangan. Namun demikian ketahanan pangan tidak hanya sekedar program untuk mengatasi

kelaparan atau kekurangan pangan. Lebih dari itu, ketahanan pangan merupakan syarat bagi pembangunan sumberdaya manusia, yang merupakan tujuan akhir dari pembangunan nasional. Di Indonesia sejarah membuktikan, ketahanan pangan sangat erat kaitannya dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional (Suryana, 2001; Simatupang, 2001).

Dimensi ketahanan pangan nasional mencakup aspek ketersediaan, distribusi, dan konsumsi serta keamanan pangan. Pada aspek ketersediaan pangan termasuk elemen: produksi domestik, impor, ekspor, cadangan dan transfer pangan dari pihak atau negara lain. Adanya elemen ekspor-impor pada aspek ketersediaan pangan menunjukkan bahwa kinerja ketahanan pangan nasional tidak terlepas dari dinamika peran perdagangan

internasional, khususnya perdagangan komoditas pangan.

Isu liberalisasi perdagangan mewarnai perdagangan komoditas di pasar internasional dalam era globalisasi saat ini, tidak terkecuali perdagangan pangan. Sebagai negara ekonomi terbuka dan ikut meratifikasi berbagai kesepakatan kerjasama ekonomi dan perdagangan regional maupun global, tekanan liberalisasi melalui berbagai aturan kesepakatan kerjasama tersebut bukan tidak mungkin pada akhirnya akan berbenturan dengan kebijakan internal dan mengancam kepentingan nasional. Tulisan berikut bertujuan untuk mengulas sisi teoritis liberalisasi perdagangan dan hasil kajian empiris dampak liberalisasi tersebut serta kaitannya dengan perspektif ketahanan pangan nasional.

### **MOTIF PERDAGANGAN DAN TEKANAN LIBERALISASI**

Menurut Chacholiades (1978) partisipasi dalam perdagangan internasional bersifat bebas (*free*) sehingga keikutsertaan suatu negara pada kegiatan tersebut dilakukan secara sukarela. Dari sisi internal, keputusan suatu negara melakukan perdagangan internasional merupakan pilihan (*choice*) oleh sebab itu sering dikatakan perdagangan seharusnya memberikan keuntungan pada kedua pihak (*mutually benefited*). Dalam sistem ekonomi tertutup (*autarky*) negara hanya dapat mengkonsumsi barang dan jasa sebanyak yang diproduksi sendiri. Akan tetapi dengan melakukan perdagangan (*open economic*) suatu negara memiliki kesempatan mengkonsumsi lebih besar dari kemampuannya memproduksi karena terdapat perbedaan harga relatif dalam proses produksi yang mendorong spesialisasi (Chacholiades, 1978; Chaves *et al.*, 1993). Perbedaan harga relatif itu muncul sebagai dampak perbedaan penguasaan sumberdaya dari bahan baku proses produksi (*resource endowment*) antar negara. Derajat penguasaan sumberdaya dan kemampuan mencapai skala usaha dalam proses produksi secara bersama akan menjadi determinan daya saing dan menentukan arah serta intensitas partisipasi negara dalam pasar internasional (Susilowati, 2003).

Ilham (2003) menyebut liberalisasi sebagai penggunaan mekanisme harga yang lebih intensif sehingga dapat mengurangi bias anti ekspor dari rezim perdagangan. Disebutkan pula bahwa liberalisasi juga menunjukkan kecenderungan makin berkurangnya intervensi pasar sehingga liberalisasi dapat menggambarkan situasi semakin terbukanya pasar domestik untuk produk-produk luar negeri. Percepatan perkembangan liberalisasi pasar terjadi karena dukungan revolusi di bidang teknologi, telekomunikasi dan transportasi yang mengatasi kendala ruang dan waktu (Kariyasa, 2003).

Menurut pendapat sebagian pakar ekonomi, perdagangan antar negara sebaiknya dibiarkan secara bebas dengan seminimum mungkin pengenaan tarif dan hambatan lainnya. Hal ini didasari argumen bahwa perdagangan yang lebih bebas akan memberikan manfaat bagi kedua negara pelaku dan bagi dunia, serta meningkatkan kesejahteraan yang lebih besar dibandingkan tidak ada perdagangan (Kindleberger dan Lindert, 1978). Dijelaskan oleh Hadi (2003), selain meningkatkan distribusi kesejahteraan antar negara liberalisasi perdagangan juga akan meningkatkan kuantitas perdagangan dunia dan peningkatan efisiensi ekonomi.

Namun demikian, oleh karena terdapat perbedaan penguasaan sumberdaya yang menjadi komponen pendukung daya saing, sebagian pakar yang lain berpendapat liberalisasi pasar berpotensi menimbulkan dampak negatif karena mendorong persaingan pasar yang tidak sehat. Atas dasar itu maka timbul pandangan pentingnya upaya-upaya proteksi terhadap produksi dalam negeri dan kepentingan lainnya dari tekanan pasar internasional melalui pemberlakuan kendala atau hambatan perdagangan (Abidin, 2000).

Pada kondisi semakin kuatnya tekanan untuk meliberalisasi pasar, efektivitas pemberlakuan kendala atau hambatan tersebut dalam perdagangan akan menentukan derajat keterbukaan pasar. Keterbukaan pasar semakin tinggi bila pemerintah suatu negara menurunkan tarif (*bea masuk*) produk yang diperdagangkan (*tariff reduction*) dan menghilangkan hambatan-hambatan nontarif (*non tariff barriers*). Hal sebaliknya terjadi bila pemerintah cenderung menaikkan tarif dan meningkatkan hambatan nontarif.

Secara internal, Indonesia mulai mereformasi kebijakan di bidang perdagangan sejak pertengahan dekade 1980-an, ketika terjadi penurunan harga minyak mentah di pasar dunia yang merupakan andalan ekspor nasional. Namun dalam hal ini pemerintah melakukan serangkaian deregulasi ekonomi untuk mendorong ekspor yang menghasilkan devisa (Erwidodo, 1999; Feridhanusetyawan dan Pangestu, 2003).

Makin terbuka dan terintegrasinya perdagangan (pasar) antar negara juga didorong faktor eksternal seperti karena terikat ratifikasi perjanjian perdagangan antar negara, kawasan, atau bahkan yang bersifat global (Anugerah, 2003; Kariyasa, 2003). Dijelaskan oleh Feridhanusetyawan dan Pangestu (2003), tekanan eksternal liberalisasi selain karena dorongan upaya regionalisasi terjadi pada akhir 1980-an hingga pertengahan 1990-an (seperti dengan pembentukan AFTA dan APEC) juga karena keterikatan komitmen terhadap Kesepakatan Putaran Uruguay (*the Uruguay Round Agreement*) sebagai bagian dari rangkaian putaran GATT (*General Agreement on Tax and Tariff*) yang kemudian diubah menjadi organisasi formal bernama WTO (*World Trade Organization*). Kesepakatan dalam AFTA dan WTO bersifat mengikat (*binding*), sedangkan dasar kesepakatan APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) bersifat sukarela. Namun demikian semangat yang dibawa oleh ketiga bentuk kelembagaan relatif sama, yaitu liberalisasi melalui penurunan kendala perdagangan (tarif dan kendala nontarif).

## PERUBAHAN KESEJAHTERAAN DALAM PERDAGANGAN

Sistem perdagangan dunia yang bebas dan terbuka menghendaki dihilangkannya segala bentuk intervensi yang dapat mendistorsi pasar. Meskipun penolakan intervensi dilakukan dengan dalih untuk menciptakan suatu perdagangan yang "adil", namun dalih seperti inilah yang seringkali membuat perdagangan justru menjadi tidak adil. Hal ini disebabkan masih terdapat perbedaan kemampuan menurunkan biaya produksi yang akan menentukan daya saing negara pelaku perdagangan, khususnya bagi pelaku yang

tergolong sebagai negara-negara kecil (*small countries*).

Secara konsep, penghapusan berbagai bentuk intervensi dan hambatan menjadikan penerapan liberalisasi perdagangan akan mendorong peningkatan volume perdagangan (ekspor dan impor) lebih besar sehingga nilai tambah yang diciptakan juga makin besar. Kondisi tersebut selanjutnya akan memacu pertumbuhan ekonomi dunia. Untuk mengetahui manfaat atau keuntungan dibukanya perdagangan ukuran umum yang digunakan adalah kesejahteraan (Ilham, 2003). Analisis terhadap perubahan kesejahteraan masyarakat akibat perdagangan atau penerapan instrumen liberalisasi perdagangan dapat dilakukan dengan menggunakan konsep surplus konsumen (*consumer's surplus*) dan surplus produsen (*producer's surplus*).

## Tarif dan Kuota

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. Berdasarkan tujuan tersebut, fungsi tarif bea masuk menurut Hamdy (2000) adalah untuk mengatur perlindungan kepentingan ekonomi dalam negeri (*fungsi regulend*), sebagai salah satu sumber penerimaan negara (*fungsi budgeter*) dan fungsi pemerataan (pemerataan distribusi pendapatan nasional).

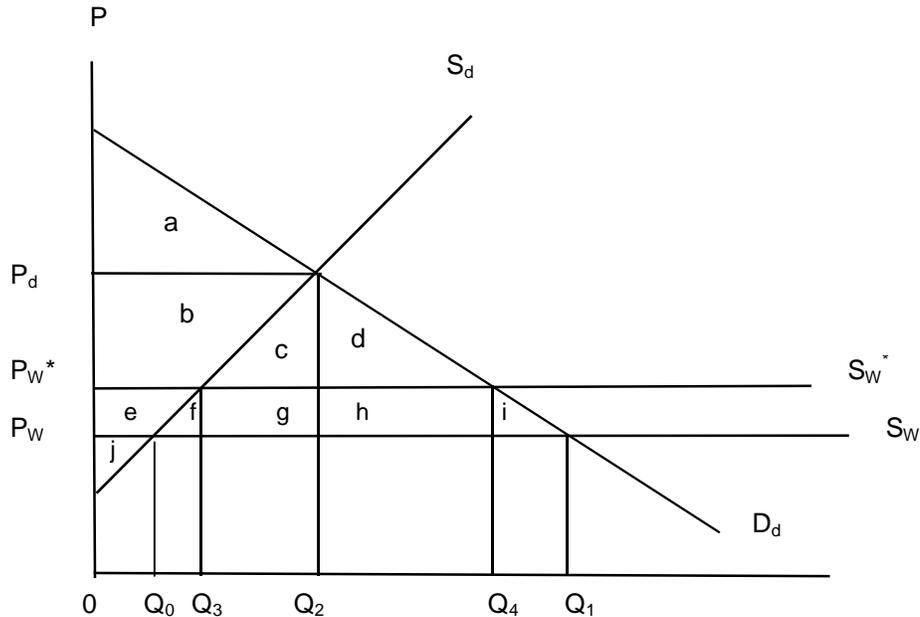
Kindleberger dan Lindert (1978) memberikan batasan kuota sebagai "a limit on the total quantity of imports allowed into a country each year." Menurut kedua ekonom tersebut, kuota merupakan hambatan nontarif yang banyak digunakan untuk membatasi masuknya impor barang dan jasa. Pemberlakuan kuota impor pada umumnya dilandasi alasan: (1) sebagai jaminan kemungkinan kenaikan pengeluaran impor akibat persaingan perdagangan luar negeri yang makin buruk, dan (2) penerapan kuota memberikan kekuatan dan fleksibilitas administrasi kepada pemerintah. Dalam perspektif kesejahteraan negara, penerapan kuota sebenarnya tidak lebih baik dibandingkan penerapan tarif bea masuk karena kuota tidak memberikan penerimaan pemerintah.

Ilustrasi grafis dampak pemberlakuan tarif dan kuota secara parsial disajikan pada Gambar 1. Adapun rincian perubahan kesejahteraan akibat pemberlakuan kebijakan perdagangan tersebut diringkas pada Tabel 1. Untuk memperjelas gambaran tentang liberalisasi (perdagangan bebas) maka dalam ilustrasi ini juga dikemukakan situasi ketika negara tidak melakukan perdagangan dan setelah membuka perdagangan.

kurva penawaran tetapi di bawah harga keseimbangan. Pada Gambar 1 hal itu ditunjukkan oleh daerah (j). Perlu diketahui bahwa dalam skenario ini tidak ada penerimaan (*revenue*) untuk pemerintah.

### Kondisi Tanpa Perdagangan

Kondisi tanpa perdagangan bebas (*autarky*) menunjukkan situasi dimana pena-



Gambar 1. Dampak Pemberlakuan Tarif dan Kuota terhadap Kesejahteraan

Keterangan :  $S_d$  = penawaran domestik;  $S_w$  = penawaran dunia;  $D_d$  = permintaan domestik;  $P_d$  = harga domestik;  $P_w$  = harga dunia;  $S_w^*$  = penawaran dunia setelah ada tarif;  $P_w^*$  = harga dunia plus tarif

### Kondisi Perdagangan Bebas (Sebagai Pembandingan)

Di bawah rezim pasar bebas keseimbangan pasar berada pada harga  $P_w$ , dimana jumlah penawaran sama dengan jumlah permintaan dan ditunjukkan oleh  $OQ_1$ . Pada tingkat keseimbangan ini, penawaran yang dipenuhi produksi dari dalam negeri (domestik) adalah sebesar  $OQ_0$  karena dibatasi oleh kurva penawaran  $S_d$ . Adapun kekurangan pasokan sebesar  $Q_0Q_1$  dipenuhi dari impor. Surplus konsumen adalah daerah yang berada di atas garis harga tetapi di bawah kurva permintaan. Pada Gambar 1, surplus konsumen merupakan penjumlahan dari daerah ( $a+b+c+d+e+f+g+h+i$ ). Surplus produsen adalah daerah yang berada di atas

waran barang yang diperdagangkan di dalam negeri seluruhnya berasal dari produksi domestik (tidak ada impor). Dengan asumsi tidak ada perubahan permintaan maka keseimbangan perdagangan terjadi pada harga  $P_d$ . Pada tingkat harga tersebut jumlah barang yang ditawarkan sama dengan jumlah yang diminta, yaitu sebesar  $OQ_2$ . Sesuai Gambar 1, surplus produsen ditunjukkan oleh daerah ( $b+e+j$ ), sedangkan surplus konsumen sebesar daerah ( $a$ ). Bila dibandingkan dengan kondisi pada skenario perdagangan bebas maka terdapat pengurangan surplus konsumen sebesar ( $b+c+d+e+f+g+h+i$ ). Kondisi *autarky* ini juga tidak memberikan penerimaan bagi pemerintah sehingga total perubahan kesejahteraan adalah sebesar daerah ( $c+d+f+g+h+i$ ).

Tabel 1. Perubahan Tingkat Kesejahteraan Akibat Tarif dan Kuota

Perubahan Kesejahteraan	Skenario Perdagangan				
	A	B	C	D	E
$\Delta SP$	$j$	$b+e+j$	$e+j$	$b+e+j$	$b+e+j$
$\Delta SK$	$(a+b+c+d+e+f+g+h+i)$	$-(b+c+d+e+f+g+h+i)$	$-(e+f+g+h+i)$	$-(b+c+e+f+g)$	$-(b+c+e+f+g+h+i)$
$\Delta PP$	$0$	$0$	$g+h$	$0$	$h$
Total Perubahan	$(a+b+c+d+e+f+g+h+i+j)$	$-(c+d+f+g+h+i)$	$-(f+i)$	$-(c+f+g)$	$-(c+f+g+i)$

Keterangan : A = perdagangan bebas; B = tanpa perdagangan (*autarky*); C = tarif impor; D = kuota tanpa tarif; E = kuota dengan tarif;  $\Delta SP$  = perubahan surplus produsen;  $\Delta SK$  = perubahan surplus konsumen;  $\Delta PP$  = perubahan penerimaan pemerintah.

### Kondisi Pemberlakuan Tarif Impor

Pemberlakuan tarif impor akan mengakibatkan terjadinya kenaikan harga produk sehingga keseimbangan terjadi pada harga  $P_w^*$ . Pada harga keseimbangan jumlah penawaran sama dengan jumlah permintaan, yaitu sebesar  $OQ_4$ . Dari jumlah penawaran tersebut, sebesar  $OQ_3$  merupakan penawaran dalam negeri dan kekurangannya sebesar  $Q_3Q_4$  berasal dari impor. Dengan demikian, perubahan harga keseimbangan menjadi  $P_w$  mengakibatkan perubahan surplus produsen menjadi sebesar  $(e+j)$ . Adapun surplus konsumen menjadi sebesar  $(a+b+c+d)$  atau berkurang sebesar  $(e+f+g+h+i)$  jika dibandingkan dengan kondisi perdagangan bebas. Adanya tarif sebesar  $(P_w^*-P_w)$  akan memberikan penerimaan kepada pemerintah sebesar  $(g+h)$ , sehingga total perubahan kesejahteraan adalah pengurangan sebesar  $(f+i)$ .

### Kondisi Pemberlakuan Kuota Impor Tanpa Tarif Impor

Pemberlakuan kuota impor menunjukkan adanya kewajiban bagi negara pelaku perdagangan untuk mengimpor sejumlah komoditas dari negara mitra dagangnya. Pada Gambar 1 keseimbangan pasar akan terjadi pada harga  $P_w$ , dimana jumlah penawaran sama dengan jumlah permintaan sebesar  $OQ_1$ . Dari jumlah tersebut, sebesar  $OQ_2$  adalah merupakan penawaran dalam negeri dan sisanya  $(Q_1Q_2)$  merupakan dari impor. Surplus produsen sebesar  $(b+e+j)$  dan surplus konsumen sebesar  $(a+d+h+i)$  atau berkurang sebesar  $(b+c+e+f+g)$ , sedangkan penerimaan

pemerintah nol dan total perubahan kesejahteraan  $(c+f+g)$ .

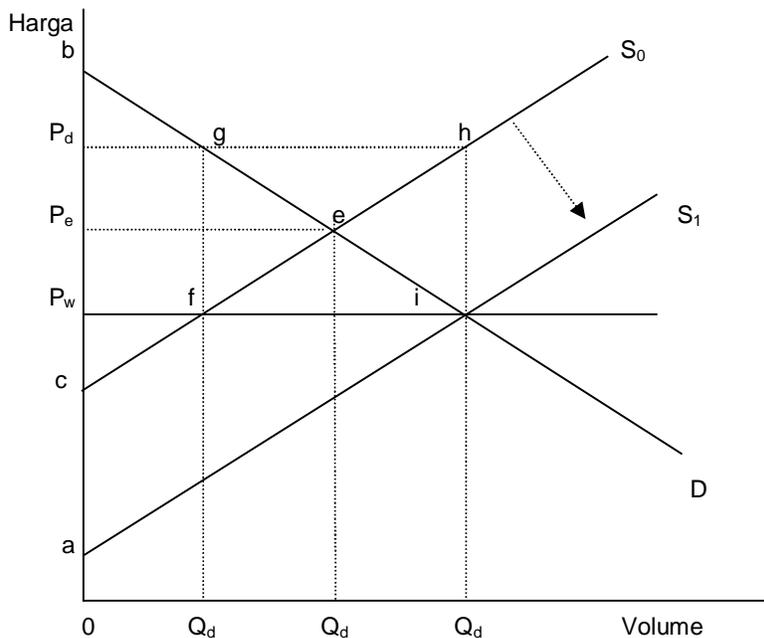
### Kondisi Pemberlakuan Kuota Impor dan Tarif Impor

Dalam skenario ini maka keseimbangan pasar berada pada tingkat harga  $P_w^*$ , dimana jumlah penawaran sama dengan jumlah permintaan sebesar  $OQ_4$ . Pada tingkat penawaran tersebut, sebesar  $OQ_2$  merupakan penawaran dari dalam negeri dan  $Q_2Q_4$  berasal dari impor. Dampak adanya kuota dan pemberlakuan tarif impor secara bersamaan menyebabkan terdapat surplus produsen seperti pada skenario (4), yaitu sebesar  $(b+e+j)$ . Akan tetapi di sisi lain pengambilan opsi kebijakan tersebut mengakibatkan surplus konsumen berkurang sebesar  $(b+c+e+f+g+h+i)$  atau sebesar  $(a+d)$ . Adapun perubahan penerimaan pemerintah adalah sebesar  $(h)$  dan total perubahan kesejahteraan  $(c+f+g+i)$ .

### Kebijakan Harga Dasar dan Subsidi

Selain kebijakan yang bersifat protektif dalam perdagangan juga dikenal kebijakan promotif. Kebijakan promotif ditujukan untuk mendorong pertumbuhan perdagangan dari dalam negeri (ekspor). Salah satu contoh kebijakan promotif terdapat pada sektor pertanian yang terkait erat dengan aspek ketahanan pangan.

Pada dasarnya terdapat dua tipe kebijakan pemerintah di bidang pertanian yaitu *development policy* dan *compensating policy* (Saifullah, 2001). *Development policy* biasanya



Gambar 2. Dampak Penetapan Harga Dasar dan Subsidi terhadap Kesejahteraan

dilakukan pemerintah untuk mendorong produksi pertanian dengan tujuan yang ingin dicapai adalah meningkatkan produksi dan pendapatan petani. Dalam *compensating policy*, tujuan utama kebijakan adalah meningkatkan pendapatan petani tetapi dengan kecenderungan menekan produksi. *Development policy* banyak dilakukan oleh negara yang kekurangan (defisit) produk pertanian, sedangkan *compensating policy* banyak dilakukan oleh negara yang mengalami surplus dan sulit memasarkan produknya.

Kebijakan harga dasar dan kebijakan subsidi, seperti kebijakan harga gabah dan subsidi pupuk yang pernah diberlakukan di Indonesia, dapat dikategorikan sebagai *development policy*. Tujuan kedua kebijakan tersebut adalah mendorong produksi beras agar meningkat, di sisi lain petani mendapat harga yang wajar. Dalam konteks kesejahteraan, dampak pemberlakuan kebijakan harga dasar dan subsidi secara grafis dapat dijelaskan sebagai berikut :

Pada Gambar 2 diasumsikan harga impor sama dengan harga yang ditargetkan dan harga yang dipertahankan pemerintah ( $P_d = P_w$ ). Apabila harga yang ditargetkan pemerintah adalah  $OP_d$  maka jumlah yang harus tersedia untuk konsumen sebesar  $OQ_w$ .

Ada beberapa alternatif yang dapat dilakukan untuk mencapai target sebesar  $OQ_w$ , yaitu: (1) melakukan impor sebesar  $fi$ , (2) membuat atau menetapkan harga dasar sebesar  $OP_d$ , atau (3) memberikan subsidi harga input untuk menggeser kurva penawaran dari  $S_0$  ke  $S_1$ . Perubahan kesejahteraan akibat penerapan kedua kebijakan dapat disimak pada Tabel 2.

Tabel 2. Rekapitulasi Perubahan Kesejahteraan Akibat Pemberlakuan Kebijakan Harga Dasar dan Subsidi

Keterangan	Surplus	
	Produsen	Konsumen
Autarky	$P_e ec$	$P_e eb$
Pasar bebas	$P_w cf$	$P_w ib$
Harga dasar	$chP_d$	$P_w ib$
Subsidi	$P_w ai$	$P_w ib$

## SKENARIO DAN DAMPAK LIBERALISASI

### Skenario Liberalisasi

Budiono (2001) menyebutkan, terdapat lima manfaat dibukanya liberalisasi perdagangan. *Pertama*, akses pasar lebih luas sehingga memungkinkan diperoleh efisiensi karena liberalisasi perdagangan cenderung menciptakan pusat-pusat produksi baru yang menjadi lokasi berbagai kegiatan industri yang

saling terkait dan saling menunjang sehingga biaya produksi dapat diturunkan. *Kedua*, iklim usaha menjadi lebih kompetitif sehingga mengurangi kegiatan yang bersifat *rent seeking* dan mendorong pengusaha untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi, bukan bagaimana mengharapkan mendapat fasilitas dari pemerintah. *Ketiga*, arus perdagangan dan investasi yang lebih bebas mempermudah proses alih teknologi untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi. *Keempat*, perdagangan yang lebih bebas memberikan signal harga yang “benar” sehingga meningkatkan efisiensi investasi. *Kelima*, dalam perdagangan yang lebih bebas kesejahteraan konsumen meningkat karena terbuka pilihan-pilihan baru. Namun untuk dapat berjalan dengan lancar, suatu pasar yang kompetitif perlu dukungan perundang-undangan yang mengatur persaingan yang sehat dan melarang praktek monopoli.

Dalam praktek proses liberalisasi perdagangan dapat dilakukan melalui berbagai skenario. Selain proses liberalisasi unilateral, ratifikasi kerjasama perdagangan internasional melalui pembentukan kelembagaan seperti: APEC, AFTA dan WTO merupakan pilihan skenario liberalisasi bagi negara pelaku perdagangan, termasuk Indonesia. Akan tetapi, oleh karena memiliki sasaran dan mekanisme implementasi yang berbeda-beda maka masing-masing skenario proses liberalisasi tersebut akan menghasilkan dampak berbeda pula.

Hasil studi perbandingan perkiraan perolehan manfaat antar skenario proses liberalisasi perdagangan Feridhanusetyawan dan Pangestu (2003) menyebutkan, implementasi komitmen liberalisasi melalui PU (WTO) yang disertai kebijakan liberalisasi unilateral secara internal akan lebih menguntungkan bagi Indonesia dibandingkan dengan implementasi PU secara tunggal. Sementara pembentukan AFTA diperkirakan hanya akan memberikan tambahan manfaat relatif kecil bagi Indonesia ataupun negara anggota ASEAN karena wilayah dan pasar ASEAN relatif kecil. Di samping itu, perdagangan negara anggota ASEAN lebih banyak dilakukan dengan negara non-ASEAN. Padahal kesepakatan penurunan tarif berlaku hanya bagi negara-negara anggota ASEAN. Akibatnya kesepakatan penurunan tarif melalui AFTA tidak efektif.

## Sisi Positif dan Negatif Liberalisasi

Menurut Indrawati (1995), PU merupakan persetujuan yang paling ambisius dibandingkan putaran-putaran GATT sebelumnya karena bertujuan mengontrol proliferasi segala bentuk proteksionisme baru untuk menuju pada kecenderungan liberalisasi perdagangan antarnegara, termasuk aturan internasional dalam bidang Hak Properti Intelektual, dan memperbaiki mekanisme penyelesaian perselisihan dengan menerapkan keputusan dan mematuhi aturan-aturan GATT. PU diperkirakan akan meningkatkan perdagangan sehingga mencapai US \$ 5 triliun pada tahun 2005 atau kenaikan ekstra perdagangan 12 persen. Disebutkan pula bahwa dampak liberalisasi perdagangan dunia terhadap negara berkembang terutama akan menyangkut produk yang sangat vital, yaitu sektor pertanian serta komoditas tekstil dan produk tekstil, dimana tarif produk pertanian akan diturunkan sebesar 24 persen di negara berkembang dan 36 persen di negara maju. Sedangkan tarif tekstil akan dipangkas sebesar 25 persen.

Proteksi yang dilakukan negara maju terhadap sektor pertanian melalui kebijaksanaan harga (*price support*), bantuan langsung (*direct payment*), dan bantuan pasokan (*supply management program*) telah menyebabkan distorsi perdagangan hasil pertanian dunia. Distorsi terjadi seiring dengan meningkatnya hasil produksi pertanian dari negara-negara maju yang mengakibatkan penurunan harga dunia untuk produk pertanian. Meskipun harga produk pertanian yang rendah menolong negara pengimpor tetapi faktor rendahnya harga produk pertanian tersebut juga akan memukul negara-negara berstatus produsen netto.

Secara umum menurut Indrawati (1995), liberalisasi akan menguntungkan bagi negara berkembang dan penduduk miskin dari kelompok pendapatan menengah karena ekspor produk yang bersifat padat karya akan meningkat (terutama produk manufaktur). Namun demikian, derajat manfaat dan keuntungan liberalisasi perdagangan sangat tergantung pada reformasi kebijaksanaan yang diambil dan keadaan struktur perekonomian domestik negara berkembang itu sendiri.

Pada studi keterkaitan liberalisasi dengan aspek lingkungan Abimanyu (1995) berpendapat, bahwa dalam liberalisasi perda-

gangan masing-masing negara sebenarnya dibolehkan menerapkan kebijaksanaan subsidi, pajak, dan peraturan pemerintah lainnya selama tidak membedakan antara perusahaan domestik dan asing, sebagaimana klausul dalam aturan GATT. Adanya peluang tersebut menurut Abimanyu dapat menimbulkan dampak positif dalam hal *fairness* kompetisi dan kemampuan suatu perusahaan asing untuk menyesuaikan dengan kondisi (khususnya teknologi) di negara di mana perusahaan berlokasi. Akan tetapi disisi lain, peluang tersebut juga berpotensi menimbulkan dampak negatif, yaitu masuknya teknologi dan produk "kotor" ke negara tujuan perdagangan, khususnya negara berkembang yang lebih rendah standar lingkungannya.

Studi tentang dampak liberalisasi perdagangan terhadap pertanian di Indonesia oleh Erwidodo (1999) menunjukkan beberapa temuan sebagai berikut: *Pertama*, sebelum tahun 1985 Indonesia sangat mengutamakan kebijakan proteksi pasar domestik. Kebijakan ini menimbulkan ekonomi biaya tinggi dan manfaat ekonomi lebih banyak dinikmati oleh sebagian besar penerima proteksi tersebut. Dalam rangka mendorong reformasi menuju perdagangan bebas yang digulirkan sejak awal 1980-an pemerintah memperkenalkan beberapa kebijakan berikut (1) penyederhanaan prosedur kepabeanan termasuk dikeluarkannya undang-undang kepabeanan yang baru, (2) menurunkan tarif dan pungutan-pungutan, (3) mengurangi lisensi impor dan hambatan nontarif, (4) deregulasi dari sistem distribusi, (5) deregulasi regim investasi, dan (6) memantapkan batas wilayah dan prosedur ekspor. Salah satu sektor yang mendapat proteksi cukup tinggi adalah sektor makanan dan minuman (*food and beverage*).

*Kedua*, Jepang, USA dan Singapore merupakan tiga negara sumber utama impor Indonesia. Di sisi lain, total ekspor Indonesia ke ketiga negara tersebut juga dominan. Tahun 1985-1996 ekspor pertanian Indonesia tumbuh dengan laju 10,6 persen per tahun, pada waktu yang sama laju pertumbuhan impor pertanian tumbuh sebesar 15,0 persen per tahun. Dengan demikian surplus perdagangan komoditas pertanian Indonesia cenderung menurun dari waktu ke waktu.

*Ketiga*, liberalisasi perdagangan melalui PU secara potensial akan memperluas

akses pasar untuk Indonesia khususnya ke negara industri. Penurunan tarif pada berbagai pasar ekspor utama akan memperluas akses pasar Indonesia. Hambatan tarif global produk industri ke Indonesia akan diturunkan sekitar 42 persen, tarif di negara-negara industri akan turun rata-rata empat persen. Di Jepang rata-rata tarif turun 4,4 persen (di luar minyak), Uni Eropa turun sekitar 6,0 persen dan USA turun sekitar 6,5 persen.

*Keempat*, beberapa produk ekspor utama Indonesia akan mengalami pemotongan tarif cukup besar di pasar ekspor utama. Penurunan tarif terbesar dikenakan pada komoditas kayu, *pulp*, kertas dan *furniture* sebesar 69 persen; produk mineral dan logam utama sebesar 59 persen; biji berminyak dan lemak sebesar 40 persen; serta kopi, teh, kakao dan gula sebesar 34 persen. Perolehan ekspor dari berbagai komoditas tersebut meningkat dari 21 persen menjadi 50 persen dari total nilai ekspor. Penurunan tarif substantif juga akan dikenakan pada komoditas tertentu seperti buah-buahan dan sayuran (36 %), bumbu-bumbu (35 %), biji-bijian (39 %) dan produk pertanian lainnya (48 %).

*Kelima*, kesepakatan PU diperkirakan akan meningkatkan pendapatan dunia secara signifikan dan terdistribusi secara luas diantara negara maju dan negara berkembang. PU akan berdampak positif terhadap upah riil terutama di negara berkembang. Sejalan dengan hal itu PU diharapkan berdampak positif terhadap perekonomian Indonesia. Dalam hal ini Indonesia akan memperoleh manfaat baik dari perdagangan maupun pendapatan. Hasil studi juga menunjukkan indikasi, adanya deregulasi perdagangan dengan partner dagang Indonesia mengakibatkan tidak hanya kehilangan daya saing ekspor tetapi juga kemungkinan penurunan kesejahteraan masyarakat.

*Keenam*, seberapa besar Indonesia akan memperoleh manfaat diterapkannya liberalisasi perdagangan melalui kesepakatan PU tergantung tidak hanya pada penurunan hambatan perdagangan di pasar partner dagang Indonesia tetapi juga upaya dalam membuka pasar Indonesia sendiri. Hasil simulasi menunjukkan bahwa nilai dan volume ekspor Indonesia masing-masing dapat meningkat sebesar 10,4 persen dan 12,4 persen, dan diterapkannya kesepakatan PU secara

keseluruhan diestimasi dapat meningkatkan pendapatan rumahtangga dan faktor produksi masing-masing sebesar 2,0 persen dan 4,2 persen. Secara agregat diterapkannya kesepa-katan PU akan meningkatkan manfaat sosial bersih (*net social benefit*) sekitar \$ 782 juta, nilai ini setara dengan 0,75 persen dari PDB Indonesia tahun 1992.

Studi Erwidodo dan Hadi (1999) tentang dampak liberalisasi perdagangan terhadap produksi, konsumsi, perdagangan dan pemasaran beberapa komoditas terpilih (beras, kedelai, jagung, ubikayu dan kentang) di Indonesia menunjukkan bahwa di tingkat makro, pada kondisi sebelum krisis ekonomi, liberalisasi perdagangan antar negara melalui penurunan tarif untuk komoditas substitusi impor akan menurunkan harga di tingkat pedagang besar, harga produsen, kuantitas suplai dan surplus produsen. Namun liberalisasi perdagangan tersebut berdampak meningkatkan kuantitas permintaan, impor dan surplus konsumen. Dampak secara keseluruhan akan meningkatkan *net surplus* atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tetapi besarnya perubahan-perubahan tersebut sangat tergantung pada elastisitas transmisi dari tarif pada harga di tingkat pedagang besar, elastisitas transmisi dari harga di pedagang besar pada harga produsen, dan elastisitas harga penawaran dan permintaan. Elastisitas transmisi tarif yang lebih tinggi akan berdampak negatif besar pada surplus produsen tetapi juga berdampak positif besar pada surplus konsumen dan secara total berdampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat.

Di tingkat usahatani studi tersebut menunjukkan, penurunan tarif akan menurunkan harga di tingkat produsen. Melalui efek harga sendiri dan harga silang, penurunan harga produsen akan menurunkan penggunaan input seperti pupuk dan tenaga kerja yang akan menurunkan produktivitas dan penerimaan bersih usahatani. Seperti terefleksikan pada elastisitas transmisi harga, besarnya dampak pada tingkat usahatani akan tergantung pada sistem pemasaran masing-masing komoditas. Makin efisien sistem pemasaran makin besar elastisitas transmisi harga.

Amang dan Sawit (1997) mengingatkan bahwa dampak perdagangan bebas cukup serius buat Indonesia, tidak hanya menyangkut bidang ekonomi tetapi juga bidang non-

ekonomi. Perpindahan faktor produksi seperti tenaga kerja, lahan, kapital secara cepat dan berlebihan dalam waktu yang relatif singkat dari sektor pertanian dan jasa ke sektor manufaktur, akan menimbulkan masalah baru yang lebih sulit dan mahal untuk mengatasinya. Hampir tidak mungkin dibangun infrastruktur perkotaan yang cukup untuk menampung pesatnya urbanisasi, sehingga akan muncul masalah kekumuhan dan kemiskinan di kota, kepadatan kota, kekurangan tempat tinggal, tidak cukupnya taman, kekurangan air bersih (kualitas dan kuantitasnya), memburuknya lingkungan hidup dan meningkatnya kriminalitas. Di samping itu distribusi pendapatan masyarakat akan semakin timpang. Oleh karena itu model-model peramalan untuk mempelajari pengaruh perdagangan bebas terhadap kesejahteraan masyarakat tidak cukup hanya melihat dampak terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dan ekspor, tetapi juga perlu memperhatikan beberapa aspek nonekonomi seperti diuraikan di atas.

Dari studi dampak kebijakan ekonomi dan liberalisasi perdagangan terhadap penawaran dan permintaan beras di Indonesia 1971-2000, Sitepu (2002) menunjukkan bahwa areal sawah telah mencapai kondisi *closing cultivation frontier*, yaitu mencapai batas maksimum lahan subur yang layak untuk areal sawah akibat meningkatnya kompetisi penggunaan lahan. Sementara produktivitas padi telah mengalami pelandaian produksi (*levelling off*), sebagai akibat penggunaan pupuk yang tidak berimbang sehingga respon produksi terhadap harganya menjadi inelastis.

Lebih lanjut dikemukakan oleh Sitepu (2002), kebijakan harga dasar gabah akan menyebabkan *net surplus* bertambah, sedangkan kebijakan penghapusan subsidi harga input berdampak pada penurunan produksi dan pendapatan petani. Namun demikian total *net surplus* akan mengalami peningkatan. Pemberlakuan liberalisasi perdagangan (dalam hal ini melalui penghapusan peran Bulog dalam pengadaan dan penyaluran gabah/beras serta penghapusan tarif) tidak efisien dan tidak tepat untuk dilaksanakan karena keuntungan yang diterima oleh konsumen lebih kecil dibandingkan dengan kerugian yang diterima oleh produsen, sehingga total *net surplus* berkurang. Alternatif kebijakan ini merugikan petani kecil yang umumnya miskin dan akan memperburuk distribusi pendapatan.

Indikasi dampak negatif dari liberalisasi terhadap petani (pertanian) juga terjadi di negara maju seperti Jepang. Studi Kamiya (2002) menyebutkan, liberalisasi menyebabkan harga komoditas pertanian di pasar domestik Jepang yang semula sangat tinggi karena diproteksi menjadi terus menurun. Penurunan harga tersebut mengakibatkan pengusaha komoditas pertanian menjadi tidak menguntungkan. Akibat selanjutnya, banyak areal pertanian yang dibiarkan tidak tergarap di samping semakin sedikit petani yang bersedia mengusahakan.

### **PERSPEKTIF KETAHANAN PANGAN DALAM ERA LIBERALISASI**

Konsep ketahanan pangan secara umum menunjukkan situasi kecukupan pangan pada beberapa tingkatan, yaitu: global, nasional, regional, rumah tangga dan individu (Suhardjo, 1996). Terpenuhinya kecukupan pangan mensyaratkan ketersediaan pangan, baik dalam kuantitas maupun kualitas. Dijelaskan oleh Suhardjo (1996), selain kemampuan produksi pangan sendiri ketersediaan pangan juga ditentukan oleh perdagangan pangan yang menjamin ketersediaan pangan di pasar. Dalam konteks ini maka kecenderungan liberalisasi pada pasar produk-produk pangan akan menjadi faktor penting yang dapat mempengaruhi kinerja ketahanan pangan.

Menurut Sawit (2001), kontribusi dari perdagangan pangan global terhadap ketahanan pangan dapat mencakup: (1) mengisi kekurangan antara kebutuhan konsumsi dengan kemampuan produksi, (2) mengurangi gejala suplai pangan domestik, (3) meningkatkan pertumbuhan ekonomi, (4) penggunaan sumberdaya dunia menjadi lebih efisien karena pangan dihasilkan di daerah yang memiliki keunggulan komparatif, dan (5) memungkinkan produksi secara global di wilayah yang lebih ekonomis sesuai dengan sumberdayanya.

Namun demikian, dengan mengutip Ohga (1999) disebutkan oleh Sawit (2001) ketergantungan terhadap perdagangan pangan global mengandung risiko 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 per-

tukaran barang di pasar dunia, dimana harga produk pertanian yang diekspor rendah sedangkan harga pangan yang diimpor tinggi jika pengambilan keputusan tidak tepat.

Sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, Indonesia menganut sistem ekonomi terbuka sehingga keterkaitan pasar domestik dengan pasar dunia (global) menjadi sulit dihindarkan, termasuk untuk pasar pangan. Masalahnya, dengan tekanan liberalisasi yang semakin kuat bagaimana pemerintah dapat memanfaatkan peluang pasar global untuk mendukung ketahanan pangan nasional tetapi dengan menghindari kemungkinan dampak negatif pengaruh liberalisasi terhadap produsen pangan di dalam negeri.

Sebagai anggota WTO Indonesia terikat pada Perjanjian Pertanian (*Agreement on Agricultural, AoA*) dalam perdagangan pangan internasional, di samping perjanjian SPS (*Agreement on Sanitary and Phytosanitary*). Namun implementasi Perjanjian Pertanian yang meliputi elemen: (1) peningkatan akses pasar, (2) pengurangan subsidi ekspor, dan (3) pengurangan bantuan domestik, selama ini dianggap terlalu mengedepankan peningkatan akses pasar di negara-negara berkembang sehingga harga komoditas menjadi tertekan (Sawit, 2003). Di Indonesia tarif impor komoditas pertanian, kecuali beras dan gula pasir telah diturunkan hingga tinggal 0-5 persen dan subsidi input pertanian telah dicabut sejak tahun 1998. Dengan demikian, sektor pertanian di Indonesia telah mengalami liberalisasi dan hanya mengacu pada sinyal pasar (Hadi, 2003).

Studi Erwidodo (1999) menunjukkan bahwa selama periode 1985-1996 total perdagangan Indonesia meningkat sekitar 12 persen, dimana laju peningkatan ekspor mencapai 11 persen dan laju peningkatan impor sebesar 13 persen. Relatif besarnya laju peningkatan impor mengindikasikan terjadinya kecenderungan surplus perdagangan yang makin menurun dalam kurun periode tersebut. Meskipun kontribusi terhadap pembentukan PDB relatif kecil, perdagangan komoditas pertanian juga mengalami surplus perdagangan. Akan tetapi berbeda dari neraca perdagangan secara agregat (nasional), neraca perdagangan komoditas ini masih mengalami surplus yang cenderung meningkat.

Tabel 3. Perkembangan Neraca Perdagangan Indonesia, 1997-2002

(000 \$)

Tahun	Ekspor		Impor		Neraca	
	Pangan	Total	Pangan	Total	Pangan	Total
1997	6.068	53.444	3.348	41.680	2.720	11.764
1998	5.497	48.848	2.753	27.337	2.744	21.511
1999	5.700	48.665	3.423	24.003	2.277	24.662
2000	5.510	62.124	3.010	33.515	2.500	28.609
2001	4.993	56.321	2.772	30.962	2.221	25.359
2002	6.529	57.159	3.116	31.289	3.413	25.870
Trend (%/th)	3,58	3,30	2,97	2,61	3,58	0,77

Sumber: Buletin Ringkas 1995-2002, BPS.

Bila diperhatikan data Tabel 3 dapat disebutkan bahwa pada periode 1997-2002 perdagangan Indonesia cenderung semakin lesu. Meskipun secara numerik nilai perdagangan masih meningkat tetapi dengan laju peningkatan (trend) semakin kecil dibandingkan periode 1985-1996. Ekspor total Indonesia selama periode 1997-2002 meningkat 3,3 persen per tahun, sedangkan impor total meningkat dengan laju 2,6 persen per tahun. Lebih tingginya laju ekspor dibandingkan impor selama periode tersebut diduga terkait dengan situasi krisis ekonomi dan ketidakstabilan politik di dalam negeri yang mengakibatkan rupiah terdevaluasi sehingga ekspor Indonesia menjadi semakin kompetitif dan mendorong kenaikan permintaan produk di pasar global. Kecenderungan seperti itu juga terjadi pada ekspor komoditas pangan yang meliputi: makanan dan binatang hidup, minuman dan tembakau, minyak atau lemak nabati dan hewani.

Pada masa mendatang, seiring dengan kesepakatan implementasi liberalisasi secara penuh, perspektif ketahanan pangan dihadapkan pada bayang-bayang suram semakin kuatnya penetrasi pangan impor, khususnya beras yang merupakan bahan pangan pokok penduduk Indonesia (Kariyasa, 2003). Diperkirakan produksi padi (beras) nasional semakin tidak mampu memenuhi kebutuhan konsumsi di dalam negeri seiring dengan kenaikan populasi penduduk. Di sisi lain, adanya perbedaan harga komoditas yang cukup besar antara pasar domestik dengan pasar internasional mengakibatkan kuatnya dorongan untuk melakukan impor. Harga beras di pasar dunia relatif murah, dan cenderung semakin murah, karena di beberapa negara produsen terjadi kelebihan produksi (Sawit 2003).

Kajian data historis oleh Saliem *et al.* (2003) menyebutkan kemandirian beras secara nasional hanya tercapai pada tahun: 1981, 1983-1986, 1992-1993 dan 1996. Penurunan produksi yang signifikan terjadi pada periode 1970-1977 dan 1997-2001. Impor beras pada periode krisis ekonomi meningkat tajam, mencapai hampir 14 persen pada tahun 1999. Meskipun impor beras tahun 2001 relatif kecil, yaitu kurang dari dua persen, namun hal ini tidak dapat menjadi dasar untuk menyimpulkan bahwa ketergantungan terhadap pasar impor telah menurun, mengingat selama dua tahun sebelumnya telah terjadi impor dalam jumlah besar (yaitu mencapai 4748 ribu ton pada tahun 1999 dan 1355 ribu ton pada tahun 2000).

Pada Tabel 4 terlihat, rataan produksi padi nasional lima tahunan hingga 2001 meningkat dengan pertambahan produksi semakin kecil. Di sisi lain, rataan pangsa impor beras terhadap produksi beras nasional yang pernah berhasil diredam pada dekade 1980-an, dengan tercapainya swasembada beras, kembali meningkat nyata sejak awal 1990-an dan terus berlanjut hingga sekarang. Kecenderungan peningkatan pangsa impor bahan pangan (beras) secara tidak langsung menunjukkan posisi Indonesia yang makin lemah dalam perdagangan pangan, di mana semangat liberalisasi selalu menjadi "rambu penuntun" yang tidak dapat dihindarkan.

Gambaran data pada Tabel 4 mengindikasikan bahwa liberalisasi perdagangan (pada kasus komoditas beras) berpotensi menurunkan kinerja ketahanan pangan nasional. Sebagaimana hasil kajian Saliem, dkk (2003), penghapusan tarif impor dalam rangka liberalisasi perdagangan berdampak pada peningkatan surplus konsumen tetapi menurunkan surplus atau kesejahteraan

produsen beras. Sebaliknya, peningkatan tarif impor akan meningkatkan surplus produsen tetapi mengurangi surplus konsumen. Selain itu liberalisasi perdagangan menurunkan kemandirian pangan komoditas tersebut, sehingga untuk kasus beras, dapat dikatakan liberalisasi tidak menguntungkan kinerja ketahanan pangan nasional. Lebih dari itu, liberalisasi akan menghambat upaya penurunan pangsa energi dari beras karena konsumsi beras justru meningkat.

Tabel 4. Perkembangan Rataan Produksi dan Pangsa Impor Beras Nasional, 1969-2001

Periode	Produksi (000 ton)		Pangsa Impor Beras <sup>3</sup> (%)
	Padi <sup>1</sup>	Beras <sup>2</sup>	
1669-1973	24.411	15.379	6,46
1974-1978	23.443	14.769	9,55
1979-1983	31.519	19.857	6,51
1984-1988	39.730	25.030	0,55
1989-1993	46.203	29.108	0,85
1994-1998	49.235	31.018	5,99
1999-2001	50.025	31.516	6,34

Keterangan: <sup>1)</sup> Diolah dari data BPS  
<sup>2)</sup> Hasil konversi produksi padi  
<sup>3)</sup> Diolah dari Neraca Bahan Makanan, BPS.

Beberapa langkah preventif yang dapat dilakukan untuk menghambat serangan dampak liberalisasi yang lebih buruk adalah sebagai berikut: (1) peningkatan kapasitas produksi dengan terobosan teknologi untuk mengatasi indikasi pelandaian produksi padi, (2) diupayakan mencari nilai kebutuhan riil beras secara nasional untuk dasar kalkulasi kebutuhan impor, (3) pengaturan tata niaga yang tidak merugikan produsen dengan bias kepada kepentingan konsumen. Pada kasus beras, misalnya, dibutuhkan kemauan politik pemerintah yang kuat sehingga pemberlakuan tarif impor dapat efektif meningkatkan kesejahteraan petani produsen, dan (4) ketegasan penerapan sanksi hukum dalam perdagangan untuk menyelamatkan pasar pangan di dalam negeri dan membela kepentingan petani produsen yang umumnya adalah petani miskin.

Butir (3) di atas perlu mendapat atensi khusus mengingat persoalan dominan yang mendasar pada peningkatan pengadaan pangan beras di tingkat produksi saat ini adalah ketimpangan antara pendapatan dengan pe-

ngeluaran usahatani yang harus ditanggung petani sebagai akibat tertekannya harga output (gabah). Dikatakan oleh Hermanto (2002), gejala turunnya harga gabah pada saat panen raya di tingkat produsen berdampak pada penurunan pendapatan petani yang dapat diartikan pula sebagai menurunnya daya beli dan akses terhadap pangan pada petani (khususnya yang berstatus *net-consumer*). Oleh karena itu guna melengkapi langkah preventif di atas kebijakan stabilisasi harga (beras) masih diperlukan sebagai salah satu faktor pendorong kinerja ketahanan pangan yang lebih baik.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Meskipun secara teori liberalisasi perdagangan disebutkan akan meningkatkan perolehan manfaat bagi para pelaku perdagangan, akan tetapi pada kenyataannya implementasi liberalisasi juga membawa dampak buruk yang mengancam pasar domestik dan kepentingan domestik lain, khususnya menyangkut kesejahteraan petani produsen. Beberapa kajian terdahulu telah mengulas cukup banyak sisi positif dan negatif liberalisasi perdagangan dari berbagai sisi perekonomian.

Perbedaan dalam pemilihan sumberdaya, penguasaan teknologi produksi, perkembangan ekonomi dan komitmen pemerintah untuk membela kepentingan produsen di dalam negeri sangat menentukan kemampuan Indonesia bersaing dalam pasar global yang makin liberal. Dalam konteks ketahanan pangan, meskipun neraca perdagangan pangan Indonesia masih menunjukkan adanya surplus perdagangan akan tetapi Indonesia dihadapkan pada bayang-bayang suram nasib komoditas pangan strategis (beras) yang semakin bergantung pada pasok pasar global.

Beberapa langkah preventif untuk menghindari penurunan kinerja ketahanan pangan yang lebih buruk dapat ditempuh melalui : (1) peningkatan kapasitas produksi dengan terobosan teknologi untuk mengatasi indikasi pelandaian produksi. Dalam kaitan ini, pengembangan sistem ilmu pengetahuan dan teknologi untuk mendorong penggunaan *input* yang makin seimbang, perbaikan sistem pascapanen dan subsidi benih merupakan

salah satu opsi program jangka panjang yang dapat dilakukan, (2) mencari nilai kebutuhan riil konsumsi penduduk untuk dasar kalkulasi kebutuhan impor, (3) pengaturan tata niaga pangan strategis (beras) yang tidak terlalu bias konsumen, (4) ketegasan penerapan sanksi hukum dalam perdagangan pangan untuk menyelamatkan pasar pangan di dalam negeri dan membela kepentingan petani produsen yang umumnya adalah petani miskin, dan (5) kebijakan stabilisasi harga output.

Tidak hanya sekedar kebutuhan “ke-mauan politik” pemerintah merumuskan kebijakan pangan (pertanian), implementasi langkah-langkah tersebut di atas juga membutuhkan “realisasi” penguatan koordinasi antar sektor, khususnya pertanian dan perdagangan. Penguatan koordinasi tersebut penting agar kebijakan sektor produksi dengan perdagangan semakin terintegrasi dan efektif mengendalikan keseimbangan kebutuhan dan pasokan pangan, khususnya dari penetrasi pangan impor yang cenderung berlebihan dan mengabaikan situasi produksi dalam negeri, sehingga pencapaian harga pangan yang layak beli (bagi konsumen) tidak berarti mengorbankan pendapatan petani produsen.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Z. 2000. Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Keragaan Industri Gula Indonesia: Suatu Analisis Kebijakan. Disertasi, tidak dipublikasikan. Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Abimanyu, A. 1995. Liberalisasi Perdagangan dan Biaya Lingkungan. *dalam* Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan. Soetrisno, L. dan F. Umayu (Editor). PT. Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta.
- Amang, B. dan M.H. Sawit. 1997. Perdagangan Global dan Implikasinya Pada Ketahanan Pangan Nasional. *Agro-Ekonomika* No. 2 Tahun XXVII : 1-14 . Perhepi. Jakarta.
- Anugerah, I. S. 2003. ASEAN Free Trade Area (AFTA), Otonomi Daerah dan Daya Saing Perdagangan Komoditas Pertanian Indonesia. *Forum Agro Ekonomi* Volume 21 (1). Juli 2003. Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Budiono. 2001. Ekonomi Internasional. Badan Penerbitan Fakultas Ekonomi. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Chacholiades, M. 1978. *International Trade Theory and Policy*. McGraw-Hill.
- Chaves, R.E., J.A. Frankel dan R.W. Jones. 1993. *World Trade and Payments. An introduction*. Sixth Edition. Harper Collins. New York.
- Erwidodo dan P.U. Hadi. 1999. *Effects of Trade Liberalization on Agriculture in Indonesia: Commodity Aspects*. The CGPRT Centre. Working Paper No 48.
- Erwidodo. 1999. *Effects of Trade Liberalization on Agriculture in Indonesia: Institutional and Structural Aspects*. The CGPRT Centre. Working Paper No 41.
- FAO, 2003. *Anti-Hunger Programme. A Twin Track Approach to Hunger Reduction: Priorities for National and International Action*.
- Feridhanusetyawan, T and M. Pangestu, 2003. *Indonesian Trade Liberalization: Estimating The Gains*. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* Volume 29 (1). 2003.
- Hadi, PU. 2003. *Marketing Policy to Improve Competitiveness of Agricultural Commodities Facing Trade Liberalization*. Analisis Kebijakan Pertanian, Volume 1 (2). Juni 2003. Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Hamdy, H. 2000. *Ekonomi Internasional: Teori dan Kebijakan Perdagangan Internasional*. Buku Kesatu. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Hermanto. 2002. *Perspektif Implementasi Kebijakan Stabilisasi Harga Gabah/Beras Pasca Bulog*. Lokakarya Ketahanan Pangan Pasca Bulog. Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian, Jakarta, 22 November
- Ilham, Nyak. 2003. *Dampak Liberalisasi Ekonomi Terhadap Perdagangan dan Kesejahteraan Negara-negara di Dunia*. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, XI (2) 2003. LIPI. Jakarta.
- Indrawati, S.M. 1995. *Liberalisasi dan Pemerataan. dalam Liberalisasi Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan*. Soetrisno, L. dan F. Umayu (Editor). PT. Tiara Wacana Yogya. Yogyakarta.
- Kamiya, M. 2002. *1990s: A Decade for Agricultural Policy Reform in Japan- Breakaway from the Postwar Policies*. Food and Agricultural Policy Research Center. Tokyo *dalam* Hadi, et al. 2003. *Dampak Implementasi Perdagangan Bebas AFTA-2003 Terhadap Pertanian Indonesia*. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

- Kariyasa, K. 2003. Dampak Tarif Impor dan Kinerja Kebijakan Harga Dasar serta Implikasinya Terhadap Daya Saing Beras Indonesia di Pasar Dunia. Analisis Kebijakan Pertanian Vol 1(4). Desember 2003. Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Kindleberger, C.P. and P.H. Lindert. 1978. International Economics. Six Edition. Richard D. Irwin. Inc. Homewood. Illinois 60430.
- Maxwell, S. and T.R. Frankenberger. 1992. Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurement. A Technical Review. Jointly Sponsored by United Nation Children's Fund and International Fund for Agricultural Development.
- Pranolo, T. 2000. Peran BULOG Sebagai Lembaga Distribusi dan Cadangan Pangan Nasional. "Round Table" Kebijaksanaan Harga Gabah di Era Perdagangan Bebas. Badan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian. Jakarta.
- Rasahan, C.A. 1997. Kesiapan Sektor Pertanian Menghadapi Era Perdagangan Bebas. Agro-Ekonomika No. 2 Tahun XXVII : 15-24 . Perhepi. Jakarta.
- Saliem, H.P., S.H. Hartini, A. Purwoto, dan G.S. Hardono. 2003. Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Kinerja Ketahanan Pangan Nasional. Laporan Hasil Penelitian. Puslitbang Sosek Pertanian, Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian. Bogor.
- Sawit, MH. 2001. Globalisasi dan AoA-WTO: Pengaruhnya Terhadap Ketahanan Pangan Indonesia. Makalah disampaikan pada Lokakarya "Ketahanan Pangan" di selenggarakan oleh YLKI dan Consumers International for Asia and Pacific (CIROAP) 28-29 Agustus 2001, Jakarta.
- Sawit, MH. 2003. Indonesia dalam Perjanjian Pertanian WTO: Proposal Harbinson. Analisis Kebijakan Pertanian Volume I (1). Maret 2003. Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor
- Simatupang, P. 2001. Food Security: Basic Concepts and Measurement *in* Food Security in Southwest Pacific Island Countries. CGPRT Center Works Towards Enhancing Sustainable Agriculture and Reducing Poverty in Asia and The Pacific
- Sitepu, R.K. 2002. Dampak Kebijakan Ekonomi dan Liberalisasi Perdagangan terhadap Penawaran dan Permintaan Beras di Indonesia. Tesis Magister Sains. Program Pasca-sarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Suhardjo, 1996. Pengertian dan Kerangka Pikir Ketahanan Pangan Rumahtangga. Makalah disampaikan pada Lokakarya Ketahanan Pangan Rumahtangga. Kerjasama Departemen Pertanian dengan UNICEF. Yogyakarta, 26-30 Mei.
- Suryana, A. 2001. Tantangan dan Kebijakan Ketahanan Pangan. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pemberdayaan Masyarakat untuk Mencapai Ketahanan Pangan dan Pemulihan Ekonomi. Departemen Pertanian, Jakarta, 29 Maret.
- Susilowati, S.H. 2003. Dinamika Daya Saing Lada. Jurnal Agro Ekonomi Vol.21 No.2. Oktober 2003. Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.