

# DAMPAK LIBERALISASI WTO TERHADAP KETAHANAN PANGAN BERAS DAN GULA

Oleh :  
Adrian D. Lubis<sup>1</sup>  
Reni K. Arianti<sup>2</sup>

Naskah diterima : 5 Oktober 2011  
Disetujui diterbitkan : 10 Desember 2011

## Abstract

*This paper goals are to study impact of trade liberalization and Indonesia capability to maintain national food security for rice and sugar. This study that uses multiregression analysis with dummy variabls and GTAP found that import of rice and sugar increase due are to lack of capability to fulfill national consumption. Therefore, Indonesia must increase its rice and sugar productivity to fulfill national food security in liberalization regime.*

**Keywords:** *Revealed Comparative Advantage Bilateral, Liberalisasi*

**JEL Classification:** F12, F13, F15

## PENDAHULUAN

Susastro (2004) menemukan bahwa liberalisasi merupakan salah satu langkah efektif dalam meningkatkan daya saing nasional di pasar global. Kondisi ini tercipta karena liberalisasi mendorong kinerja perekonomian menjadi lebih efisien melalui aplikasi teknologi baru sebagai implementasi liberalisasi di sektor perdagangan dan investasi. Liberalisasi melalui rangkaian kerjasama bilateral, regional maupun bilateral merupakan kondisi yang tidak dapat dihindari lagi.

Perundingan multilateral tersebut saat ini dikenal dengan *Doha*

*Development Agenda* (DDA), yang telah berlangsung sekitar 8 tahun. Namun sayangnya, sampai saat ini masih belum satupun isu perundingan dapat diselesaikan. Jika negosiasi tersebut berhasil dirampungkan, akan terjadi liberalisasi produk barang dan jasa yang akan dilaksanakan serempak di seluruh dunia. Adapun tujuan dari pelaksanaan liberalisasi tersebut adalah penurunan proteksi domestik yang akan meningkatkan impor produk pertanian di dunia, termasuk Indonesia.

Banyak pihak yang khawatir liberalisasi tersebut akan memberikan dampak buruk bagi petani nasional,

---

1 Peneliti pada Pusat Kebijakan Kerjasama Perdagangan Internasional, Kementerian Perdagangan, Jl. M.I. Ridwan Rais No. 5, Jakarta. E-mail : adrian\_d\_lubis@yahoo.com

2 Peneliti pada Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, Kementerian Perdagangan, Jl. M.I. Ridwan Rais No. 5, Jakarta. E-mail : wongayu\_vanlawang@yahoo.com

sebagaimana pernyataan Hadi (2008), Rachman, *et.al.* (2008) dan Hutabarat (2006). Oleh karena itu, untuk memperoleh prediksi atas dampak liberalisasi WTO, terdapat beberapa hal yang perlu untuk dianalisis yaitu 1) Faktor apakah yang mempengaruhi impor produk pertanian, 2) Bagaimana dampak keikutsertaan Indonesia dalam liberalisasi WTO terhadap kinerja sektor pertanian dalam memenuhi ketahanan pangan khususnya ketersediaan pangan, dan 3) Bagaimanakah Indonesia menyikapi dampak liberalisasi tersebut untuk dapat meningkatkan kinerja sektor pertanian dalam memenuhi ketahanan pangan?

## TINJAUAN PUSTAKA

Menurut Apriyantono (2006), jika ditelusuri ke belakang, pada saat kita berbicara soal liberalisasi Perdagangan, sebenarnya upaya global itu telah dimulai sejak tahun 1947 dengan dirancangnya *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Negosiasi tentang perdagangan ini memakan waktu cukup lama, sampai delapan putaran, yang berakhir tahun 1994. Putaran terakhir, Putaran Uruguay, yang berlangsung dalam periode 1986-1994, ditutup di Marakesh, Moroko pada awal 1994, kemudian dibentuk badan perdagangan dunia yang kemudian dikenal nama *World Trade Organization* (WTO).

Dalam delapan putaran itu, dan juga Putaran Doha sekarang ini, pembahasan tentang liberalisasi perdagangan sangat terfokus pada pengurangan tingkat tariff, dan semuanya terkait dengan akses pasar (*market access*). Artinya, perdagangan internasional telah terperangkap pada sisi permintaan (*demand side*)

dan mengabaikan sisi penawaran (*supply side*). Padahal, memecahkan hambatan dari sisi penawaran sangat erat kaitannya dengan kemampuan negara berkembang untuk dapat meraih keuntungan dari terbukanya akses pasar (Apriyantono, 2006).

Pentingnya sisi penawaran dalam perdagangan internasional telah diungkapkan oleh Rubens Ricupero, mantan Sekjen UNCTAD, pada suatu pertemuan Trade and Development Board UNTAD, di Jenewa 15 Oktober 2003 lalu. Ia mengatakan antara lain: "Akar masalah dari keengganan banyak negara berkembang untuk terlibat dalam liberalisasi perdagangan, karena mereka tidak cukup kompetitif, disamping mereka sendiri mengandalkan pada dua-tiga jenis komoditas saja untuk ekspor" (Apriyantono, 2006).

Apriyantono (2006) menyatakan banyak kendala yang dihadapi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, dalam memperkuat dan memanfaatkan sisi penawaran, seperti masalah kualitas SDM, energi, infrastruktur yang meliputi sarana prasarana transportasi (termasuk pelabuhan), teknologi komunikasi dan informasi. Aspek lainnya yang tidak kalah penting adalah kestabilan politik dan ekonomi. Apabila ke dua sisi itu tercapai, maka hal tersebut akan memperkuat kapasitas produksi, mengurangi ongkos produksi, serta meningkatkan daya saing. Selanjutnya, sisi penawaran penting lainnya adalah membuka akses sektor Usaha Kecil Menengah (UKM) terhadap pendanaan (*finance*), meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan buat mereka, perbaikan manajemen dan keahlian. Hal tersebut diharapkan agar mereka terkait dengan *global supply chain*

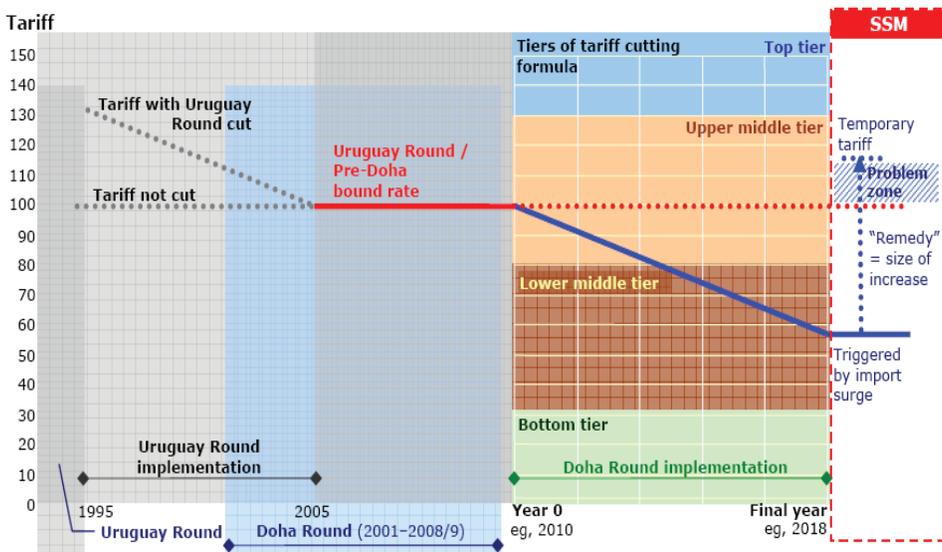
(rantai pasokan global), bukan seperti sekarang ini.

Namun, Bursfier (2001) menyatakan bahwa hambatan perdagangan untuk produk pertanian dan subsidi meningkatkan biaya bagi negara tersebut dan mitra dagangnya. Hambatan perdagangan dalam bentuk tarif akan mengurangi permintaan produk di negara mitra, namun disisi lain subsidi menyebabkan kelebihan produksi domestik. Kedua kebijakan tersebut jika terjadi bersamaan akan menyebabkan turunnya harga produk pertanian. Bursfier menyatakan bahwa eliminasi distorsi perdagangan akan meningkatkan kesejahteraan penduduk dunia sebesar US \$ 56 miliar. Adapun instrumen yang umum digunakan dalam hambatan perdagangan adalah tarif. Oleh karena itu, di tahun 2010, negara anggota WTO sepakat melakukan

reformasi perdagangan melalui serangkaian kebijakan penurunan tarif dan subsidi.

Gambar 1 menunjukkan perubahan hambatan tarif semenjak negosiasi Uruguay Round sampai negosiasi Doha Development Agenda saat ini. Hasil negosiasi Uruguay Round adalah kesepakatan penurunan tarif menjadi maksimal 100 persen. Selanjutnya, tarif tersebut dalam negosiasi Doha Development Agenda diusahakan untuk turun lagi menjadi maksimal 50 persen. Tarif maksimal 50 persen adalah tarif tertinggi yang dapat diaplikasikan atau dikenal dengan *bound rate*. Jika terdapat petani dari produk pertanian tertentu mengalami kerugian akibat liberalisasi tersebut, masih dapat diselamatkan melalui mekanisme spesial *safeguard mechanism* (SSM)

**Gambar 1. Skema Liberalisasi Multilateral**



Sumber: WTO (2008)

Saat ini terdapat 2 hal teknis yang sangat penting dalam negosiasi WTO selanjutnya. Pertama, yakni besaran *remedy* yang dapat diterapkan berikut dengan besaran rentang lonjakan. Adapun *remedy* merupakan peningkatan pajak impor untuk mengembalikan harga ke tingkat semula. Kedua, cara dalam menentukan besaran *trigger*. *Trigger* merupakan batas tertinggi peningkatan impor sebelum dilakukan *remedy*. Pendekatan yang selama ini diusulkan dan cukup banyak diterima adalah dengan menggunakan *Moving Average* (MA), khususnya MA 3. Beberapa pendekatan lain yang sempat diwacanakan adalah penggunaan MA 5, *fixed reference prices* dan *olympic average price* (dengan menghilangkan nilai yang terbesar dan terkecil, setelah itu baru dihitung rata-ratanya). Kedua poin ini yang terus menerus dinegoisasikan selain dari tuntutan negara berkembang agar negara maju mau menurunkan dan bahkan menghilangkan subsidi ekspor yang mereka berikan.

Jika perhitungan *trigger* didasarkan pada harga, maka kejatuhan harga didefinisikan sebagai perubahan harga relatif terhadap rata-rata harga impor tiga tahun sebelumnya. SSM akan berlaku jika terjadi kejatuhan harga c.i.f sebesar 85 persen dari rata-rata harga impor tiga tahun sebelumnya. Besaran *remedy* yang diterapkan adalah sebesar 85 persen dari perbedaan harga impor dan harga *trigger*.

### **Perlakuan Spesial dan Berbeda Bagi Negara Berkembang Dalam Negosiasi WTO**

Negara berkembang menerima perlakuan yang berbeda mengenai perhitungan *safeguard* yang disebut *special and differential treatment*, dalam

hal pengecualian *de minimis* volume impor. Sebagai pengguna *safeguard*, negara berkembang menerima perlakuan berbeda untuk menghargai perhitungan mereka masing-masing, misalnya dengan mengecualikan durasi perpanjangan.

Pada konsep pengecualian impor *de minimis*, langkah *safeguard* tidak dapat diterapkan untuk menekan volume ekspor dari negara berkembang; yaitu, ketika impor dari suatu negara berkembang kurang dari 3% dari total impor pada produk yang diteliti. Dalam klausul ini, negara berkembang yang berada dibawah ambang tersebut secara individu dan secara kolektif lebih dari 9 persen dari impor tersebut, impor tersebut dapat dikeluarkan dari perhitungan.

Dalam pemberlakuan konsep *safeguard*, negara-negara berkembang dapat memperpanjang kebijakan *safeguard* selama dua tahun ekstra dari durasi normal yang di ijinakan. Aturan-aturan untuk melaksanakan *safeguard* nya pun diberlakukan secara fleksibel. Misalnya periode minimum tidak diterapkan, dalam banyak kasus dalam satu setengah durasi dari perhitungan normal, jadi paling lama pemberlakuannya setidaknya dua tahun.

Namun perlakuan khusus ini menjadi salah satu penyebab kebuntuan pembicaraan di 2008 yang dipicu oleh ketidaksepakatan terkait dengan parameter *trade remedies* dalam mekanisme *special safeguard* pertanian untuk negara berkembang. Tidak ada kesepakatan dasar mengenai kondisi seperti apa yang menjadi prasyarat utama penerapan SSM. Secara spesifik, isu-isu penting yang menjadi perhatian dan menyebabkan kebuntuan

pembicaraan bukan hanya seberapa besar pengaruh impor terhadap kenaikan atau penurunan harga dalam negeri sebelum *trade remedies* diterapkan, tetapi jika dilakukan, dengan parameter dari seberapa besar kemampuan negara berkembang menaikkan tarifnya dalam kerangka tarif yang berlaku (pra-Doha), dan seberapa banyak produk yang dapat dilibatkan.

## SUMBER DATA DAN METODOLOGI

Kajian ini berusaha untuk menjawab faktor yang mempengaruhi impor produk pertanian, dampak liberalisasi dan kemampuan mempertahankan ketahanan pangan dengan menggunakan: (1) data perdagangan yang diterbitkan oleh Statistik Indonesia

maupun devisi statistik dari *Food and Agriculture Organization* (FAO) untuk menganalisa lonjakan impor produk pertanian di Indonesia, (2) data perubahan produksi dan konsumsi produk pangan yaitu beras dan gula dari devisi statistik FAO, dan (3) data primer yang bertujuan mengontrol hasil prediksi dengan kondisi riil di lapangan.

Metodologi yang digunakan adalah persamaan regresi berganda dengan variabel dummy yang diilhami oleh model gravitasi yang dibangun oleh McCallum (1995). Berdasarkan model tersebut dibangun persamaan 1 untuk memprediksi dampak perubahan kinerja perekonomian khususnya GDP, dan liberalisasi terhadap impor produk beras atau gula nasional sebagai berikut :

$$\ln M_{ij} = \alpha_1 + \alpha_2 \ln y_i + \alpha_3 \ln p_i + \alpha_4 \ln c_i + \alpha_5 \ln d_{ij} + \dots + \varepsilon_{ij}$$

dimana :  $M_{ij}$  adalah impor Indonesia untuk komoditas beras atau gula dari dunia,  $y_i$  adalah nilai GDP Indonesia,  $p_i$  adalah produksi komoditas beras atau gula nasional,  $c_i$  adalah konsumsi komoditas beras atau gula nasional, dan  $d$  merupakan *dummy* liberalisasi yaitu AFTA, KAFTA, IJEPA.

Selanjutnya akan dilakukan simulasi untuk memprediksi dampak liberalisasi dengan menggunakan model keseimbangan umum *Global Trade Analysis Project* (GTAP) versi 6<sup>2</sup>. Adapun simulasi yang dilakukan terdiri dari simulasi A, yaitu dampak liberalisasi yang sudah terjadi antara Indonesia dengan sesama negara ASEAN yang dikenal dengan ASEAN

*Free Trade Agreement* (AFTA), *Korea ASEAN Free Trade Agreement* (KAFTA) dan *Indonesia Jepang Economic Partnership Agreement* (IJEPA). Selanjutnya dilakukan simulasi B yaitu simulasi A ditambah dengan prediksi dampak liberalisasi sesuai perjanjian WTO. Adapun simulasi yang dilakukan dalam kajian ini terdiri dari dua bagian yang dapat dilihat selengkapnya dalam Tabel 1.

Simulasi liberalisasi bertujuan untuk menganalisis dampak komitmen Indonesia dalam liberalisasi dengan mitra regional dan bilateral dibandingkan liberalisasi dunia (DDA-WTO). Analisis ini bertujuan untuk menganalisis apakah liberalisasi antara

2 Model ini dikembangkan oleh Thomas W. Hertel, Profesor dari *Central for Global Trade Analysis, Department of Agricultural Economic, Purdue University*

Indonesia dengan dunia berdampak negatif bagi peningkatan produksi, dan kesejahteraan, jika disaat bersamaan

Indonesia melakukan liberalisasi dengan mitra dagang utama terutama ASEAN, Korea dan Jepang.

**Tabel 1. Simulasi Liberalisasi**

Nama Simulasi	Tujuan	Simulasi
A. Liberalisasi Saat Ini (Simulasi A)	Menganalisis dampak liberalisasi AFTA, KAFTA, IJEPA terhadap kinerja sektor pertanian khususnya beras dan gula	Penghapusan tarif untuk produk pertanian dan industri untuk Indonesia, ASEAN, Korea dan Jepang kecuali beras dan gula turun 50 persen.
B. Liberalisasi WTO (Simulasi B)	Menganalisis dampak liberalisasi AFTA, KAFTA, IJEPA dan WTO terhadap kinerja sektor pertanian khususnya beras dan gula <sup>3</sup>	Simulasi A ditambah penurunan tarif maksimal 5 persen untuk beras dan gula serta industri lainnya di Indonesia, ASEAN, Korea, Jepang dan dunia

### HASIL DAN PEMBAHASAN

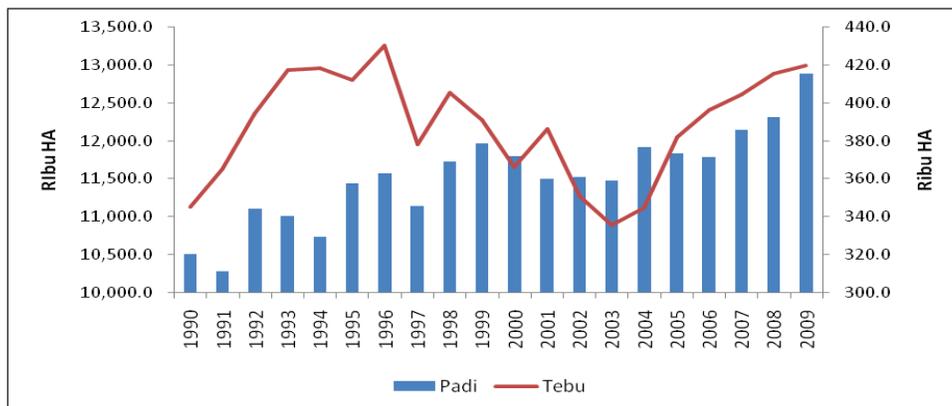
#### Perubahan Luas Areal Padi dan Tebu

Salah satu indikasi penting perubahan produksi beras dan gula nasional bisa diketahui melalui perubahan luas areal padi dan tebu. Perubahan luas areal kedua produk tersebut dapat dilihat selengkapnya dalam Gambar 2. Luas areal padi

selama tahun 1990 sampai dengan tahun 2009 menunjukkan pertumbuhan yang signifikan. Luas areal padi di tahun 1990 mencapai 10,5 juta hektare HA dan meningkat di tahun 2009 mencapai 12,8 juta HA. Peningkatan ini relatif signifikan selama periode 1990-2009, meskipun terjadi fluktuasi dalam beberapa tahun.

<sup>3</sup> Paper dibuat di awal 2010, sebelum pemberlakuan liberalisasi dengan China dan Australia-Selandia Baru

**Gambar 2. Luas Areal Padi dan Tebu**



Sumber : [www.fao.org](http://www.fao.org)

Luas areal tebu relatif lebih berfluktuasi dibandingkan luas areal padi. Luas areal tebu mengalami peningkatan dari 345 ribu HA di tahun 1990 menjadi 420 ribu HA di tahun 2009. Namun, di tahun 1996 sampai tahun 2003 luas areal tebu mengalami penurunan drastis dari 430 ribu HA menjadi 335 ribu HA.

#### **Produksi Beras<sup>4</sup> dan Gula**

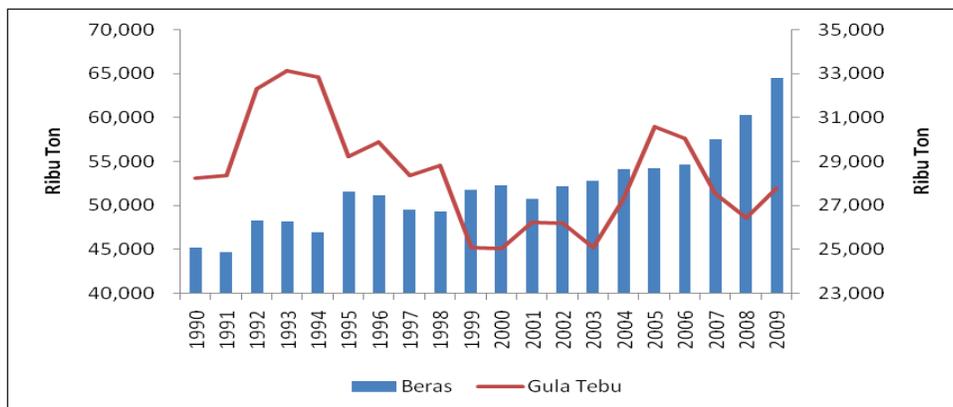
Produksi beras selama tahun 1990 sampai 2009 menunjukkan pertumbuhan signifikan. Produksi beras di tahun 1990 mencapai 45,17 juta ton dan meningkat menjadi 64,39 juta ton di tahun 2009. Pertumbuhan ini

menunjukkan produksi beras bertambah sebesar 1,17 persen per tahun selama periode tersebut.

Sedangkan produksi gula selama periode tersebut ternyata sangat fluktuatif. Produksi gula di tahun 1990 mencapai 27,97 juta ton, dan meningkat menjadi 33 juta di tahun 1993. Namun, setelah tahun tersebut, produksi gula turun mencapai titik terendah, mencapai 23,5 juta di tahun 1999. Selanjutnya produksi gula mengalami peningkatan mencapai titik tertinggi di tahun 2005, namun kembali menurun dan akhirnya di tahun 2009 produksi gula nasional mencapai 26,5 juta ton.

4 Selanjutnya untuk produksi beras merupakan produksi beras setara gabah

**Gambar 3. Produksi Padi dan Tebu**



Sumber : [www.fao.org](http://www.fao.org)

Jika dibandingkan dengan produksi produk pertanian dan peternakan lainnya, Indonesia berhasil mempertahankan produksi beras jauh diatas produk lain selama 1990-2009. Namun untuk gula tebu, mengalami penurunan dari posisi delapan terbesar di tahun 1990 menjadi posisi

kelimabelas di tahun 2009. Adapun produk yang mengalami peningkatan drastis adalah kelapa sawit dan karet. Hal ini menunjukkan salah satu permasalahan dalam mempertahankan produksi pangan adalah kompetisi lahan dengan produk komersil.

**Tabel 2. Perbandingan Produksi 20 Produk Pertanian dan Peternakan di Tahun 1990-2009**

Rank	Commodity	Production (Int \$1000)	Production (MT)	Unit Price (US \$ per MT)	Rank	Commodity	Production (Int \$1000)	Production (MT)	Unit Price (US \$ per MT)
Tahun 1990					Tahun 2009				
1	Padi	9,339,796	45,178,752	206.73	1	Padi	12,440,012	60,251,072	206.47
2	Ubi Kayu	1,117,840	15,829,635	70.62	2	Minyak Saawit	5,116,644	16,900,000	302.76
3	Kelapa	1,096,132	12,120,000	90.44	3	Daging Ayam	1,775,825	1,522,458	1,166.42
4	Minyak Sawit	730,442	2,412,612	302.76	4	Kelapa	1,763,580	19,500,000	90.44
5	Jagung	726,369	6,734,028	107.87	5	Karet Alam	1,567,233	2,921,872	536.38
6	Karet Alam	684,042	1,275,295	536.38	6	Ubi Kayu	1,524,288	21,593,052	70.59
7	Daging Ayam	581,481	498,518	1166.42	7	Jagung	1,286,208	16,323,922	78.79
8	Gula Tebu	581,136	27,979,632	20.77	8	Telur Ayam	874,259	1,122,617	778.77
9	Daging Babi	560,236	553,237	1012.65	9	Pisang	818,200	5,741,352	142.51

Rank	Commodity	Production (Int \$1000)	Production (MT)	Unit Price (US \$ per MT)	Rank	Commodity	Production (Int \$1000)	Production (MT)	Unit Price (US \$ per MT)
Tahun 1990					Tahun 2009				
10	Kacang Tanah	532,530	1,142,000	466.31	10	Daging Babi	661,741	653,474	1,012.65
11	Pisang	343,591	2,410,999	142.51	11	Biji Coklat	610,568	792,761	770.18
12	Kedele	312,112	1,487,433	209.83	12	Minyak Biji Sawit	593,287	4,540,000	130.68
13	Kecang Lainnya	295,125	699,992	421.61	13	Daging Sapi	584,391	282,549	2,068.28
14	Buah Tropis	194,582	1,700,000	114.46	14	Kopi	558,342	682,938	817.56
15	Ubi Jalar	176,363	1,971,466	89.46	15	Gula Tebu	540,020	26,000,000	20.77
16	Kol	157,440	1,071,756	146.90	16	Mangga dan Jambu Biji	490,175	2,013,123	243.49
17	Mangga dan Jambu	123,909	508,889	243.49	17	Jeruk	408,170	2,322,581	175.74
18	Sayuran	105,939	564,560	187.65	18	Cabe	376,877	1,092,115	345.09
19	Kentang	86,700	628,727	137.90	19	Merica	367,966	79,726	4,615.38
20	Minyak Biji Sawit	86,248	660,000	130.68	20	Kacang Lainnya	367,524	837,892	438.63

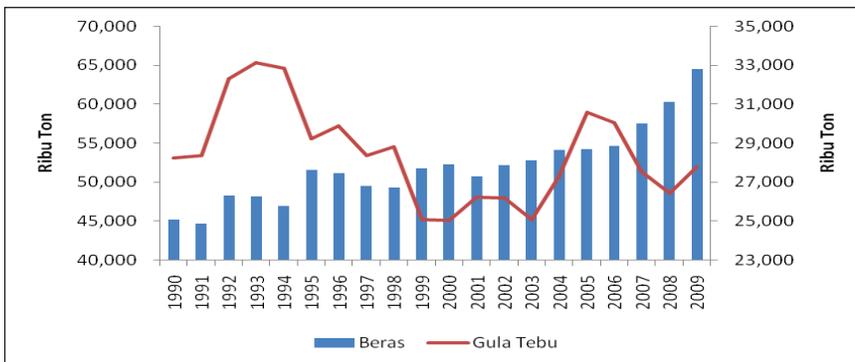
Sumber : [www.fao.org](http://www.fao.org)

### Konsumsi Beras dan Gula Tebu

Konsumsi beras dan gula menunjukkan pola yang sama dengan produksi beras dan gula tebu dalam Gambar 4. Konsumsi beras di tahun 1990 mencapai 45,18 juta ton dan meningkat sehingga mencapai 64,51 juta ton di tahun 2009, sedangkan produksi di tahun 1990 sebesar

45,18 juta ton dan meningkat menjadi 64,39 juta ton di tahun 2009. Kondisi ini memperlihatkan konsumsi beras selama 1999-2009 masih lebih besar dibandingkan kemampuan produksi nasional. Jika kondisi ini terus berlanjut, impor beras masih dibutuhkan untuk menjaga stabilitas harga beras.

**Gambar 4. Konsumsi Beras dan Gula Tebu Nasional**



Sumber : [www.fao.org](http://www.fao.org)

Adapun konsumsi gula tebu di tahun 1990 mencapai 28,23 juta ton, namun di tahun 2009 turun 27,78 juta ton di tahun 2009. Volume konsumsi dengan produksi gula tebu hampir berbeda satu juta ton selama 1990-2009. Hal ini menunjukkan Indonesia masih tergantung pada impor gula tebu untuk memenuhi konsumsi nasional.

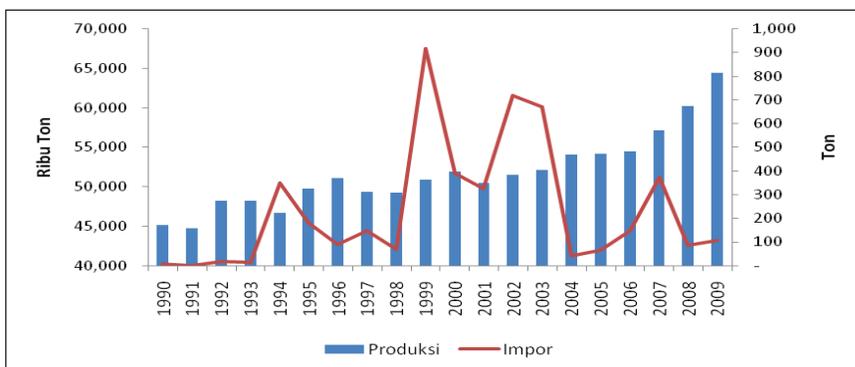
Sayangnya, angka konsumsi beras dan gula tebu merupakan angka perhitungan yang diperoleh dari penjumlahan produksi dengan impor dikurangi ekspor. Hal ini disebabkan tidak tersedianya data konsumsi gula nasional. Jika data volume riil konsumsi

gula tersedia, kemungkinan nilai jauh lebih besar.

### Korelasi Impor dan Produksi Beras

Selama tahun 1990 sampai dengan 2005 terdapat pola yang menunjukkan impor beras mengalami peningkatan di saat produksi beras menurun. Pola tersebut terlihat antara lain ditahun 1993, 1994 dan 1997. Sebelum tahun 1998, terlihat peningkatan impor juga terjadi saat produksi meningkat. Kondisi ini diperkirakan akibat pada periode tersebut Indonesia sering dilanda bencana sehingga diperlukan banyak cadangan beras.

**Gambar 5. Perubahan Produksi dan Impor Beras**



Sumber : [www.fao.org](http://www.fao.org)

Kondisi di atas menyebabkan tingginya korelasi antara produksi dengan nilai impor beras. Hasil perhitungan korelasi Pearson menunjukkan bahwa korelasi antara produksi beras dengan impor selama tahun 1990-2009 mencapai 0,608. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan produksi sebesar 10 persen ternyata diikuti dengan peningkatan impor sebesar 6,8 persen.

Hasil perhitungan dengan metode Pearson juga menunjukkan

bahwa peningkatan impor juga berhubungan erat dengan nilai konsumsi. Nilai korelasi keduanya mencapai 0,75 persen, yang berarti peningkatan konsumsi sebesar 10 persen diikuti dengan peningkatan impor sebesar 7,5 persen.

Selain itu, berdasarkan hasil analisis regresi, ditemukan bahwa impor beras berhubungan erat dengan peningkatan volume konsumsi dan pelaksanaan liberalisasi ASEN Korea (DKAFTA). Namun

volume impor beras berhubungan terbalik dengan peningkatan volume produksi, pelaksanaan liberalisasi ASEAN (DAFTA) dan Indonesia

Jepang (DIJEPA). Berdasarkan hasil perhitungan, diperoleh persamaan yang mempengaruhi impor beras Indonesia sebagai berikut :

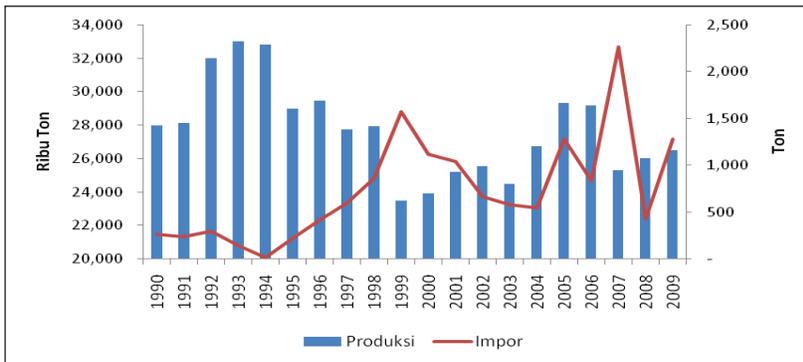
$$\text{Impor Beras} = - 88.2 + 49.1 \text{ Volume Konsumsi} - 43.4 \text{ Volume Produksi} - 0.33 \text{ DAFTA} - 1.15 \text{ DKAFTA} - 0.30 \text{ DIJEPA}$$

Berdasarkan persamaan di atas, terlihat bahwa Indonesia mengimpor beras disebabkan kebutuhan nasional dibandingkan pelaksanaan liberalisasi. Kondisi ini menunjukkan jika Indonesia memilih untuk melakukan proteksi untuk produk ini, diharapkan proteksi tersebut juga mempertimbangkan kebutuhan konsumsi nasional agar tidak merugikan kesejahteraan rakyat.

### Korelasi Impor dan Konsumsi Gula

Perubahan produksi dan impor gula menunjukkan pola yang berlawanan selama tahun 1990-1999. Namun, pola ini mengalami perubahan semenjak tahun 2000 sampai saat ini. Setelah tahun 2000, terlihat bahwa pola impor gula mengalami perubahan tajam disaat perubahan produksi tidak signifikan. Kondisi tersebut terlihat sangat jelas selama tahun 2003 sampai tahun 2006.

**Gambar 6. Perubahan Produksi dan Impor Gula**



Sumber : [www.fao.org](http://www.fao.org)

Hasil uji korelasi Pearson menunjukkan bahwa hubungan antara produksi gula dengan impor gula adalah -0,57. Kondisi ini menunjukkan bahwa peningkatan produksi gula sebesar 10 persen diikuti dengan penurunan impor sebesar 5,7 persen.

Namun, hasil uji regresi dengan variabel berganda dan variabel dummy justru menunjukkan hal berbeda. Hasil uji regresi menunjukkan impor gula berhubungan negatif dengan volume konsumsi dan pelaksanaan liberalisasi Indonesia Jepang (DIJEPA). Namun impor tersebut berhubungan positif

dengan peningkatan volume produksi, pelaksanaan liberalisasi sesama negara ASEAN (DAFTA) dan liberalisasi dengan

Korea (DKAFTA). Adapun persamaan impor gula dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{Impor Gula} = 4.8 - 81.6 \text{ Volume Konsumsi} + 82.0 \text{ Volume Produksi} \\ + 0.073 \text{ DAFTA} + 0.625 \text{ DKAFTA} - 0.747 \text{ DIJEP}$$

Hasil regresi di atas menunjukkan pola yang tidak konsisten jika dibandingkan dengan pola impor beras. Adanya hubungan negatif antara konsumsi dengan impor memperlihatkan prediksi penurunan konsumsi menyebabkan importir gula membatasi impor gula. Namun, disaat bersamaan ternyata peningkatan volume produksi juga diikuti dengan peningkatan impor gula. Kondisi ini mungkin disebabkan karena tidak ada badan seperti BULOG yang saat ini menjadi penjaga stabilitas ketersediaan gula nasional, sehingga memungkinkan terjadi aktifitas pengambilan keuntungan dalam perdagangan gula nasional.

### Simulasi Liberalisasi WTO Dan Dampaknya Terhadap Produksi, Konsumsi Dan Impor Produk Beras Dan Gula Nasional

Telah banyak penelitian yang dilakukan untuk memprediksi dampak liberalisasi terhadap kinerja nasional dalam menjamin ketahanan pangan. Namun, saat ini Indonesia telah melakukan liberalisasi perdagangan dengan mitra dagang utama seperti terlihat dalam Tabel 3.

Tabel 3 memperlihatkan bahwa tarif yang diberlakukan Indonesia untuk mitra dari negara ASEAN telah nol semenjak tahun 2010. Adapun tarif yang diberlakukan Indonesia untuk negara China telah mengalami penurunan signifikan semenjak tahun 2009, dan akan menjadi nol di tahun 2012 kecuali untuk beras dan gula tidak mengalami perubahan. Selanjutnya, Indonesia juga telah menurunkan tarif untuk Korea dan Jepang semenjak tahun 2007 dan dijadwalkan akan menjadi nol di tahun 2013.

**Tabel 3. Perubahan Tarif Rata-Rata Indonesia dan Beberapa Negara Mitra (Persen)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MFN	9,9	9,9	9,5	7,8	7,6	7,5	7,49
CEPT	3,4	2,8	2,8	2,0	1,9	1,9	0
ACFTA	9,9	9,6	9,5	6,4	6,4	3,8	2,9
AKFTA	9,9	9,9	9,5	6,6	6,0	2,6	2,6
IJEP	9,9	9,9	9,5	7,8	5,2	4,5	2,97

Sumber : Tim Tarif, diolah

Berdasarkan data di atas, terlihat bahwa tarif internasional (*most favorite nation* : MFN) sebesar 7,49-7,5 saat ini hanya berlaku negara yang belum memiliki perjanjian perdagangan bebas dengan Indonesia seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, Amerika Selatan, negara teluk dan sekitarnya. Adapun bagi mitra lain seperti halnya India dan Australia, akan segera meratifikasi perjanjian perdagangan bebas dengan Indonesia. Menyadari kondisi di atas, maka jelas bahwa liberalisasi WTO yang diaplikasikan dengan melakukan penurunan tarif MFN diprediksikan tidak memberikan dampak sebesar liberalisasi lainnya.

### Dampak Liberalisasi Terhadap Surplus Perdagangan dan Kesejahteraan

Hasil analisis menunjukkan bahwa liberalisasi yang saat ini telah berlangsung menyebabkan penurunan surplus perdagangan untuk produk beras, gula dan jasa nasional, namun meningkatkan surplus produk pertanian lain dan manufaktur. Kondisi ini disebabkan Indonesia tidak memiliki daya saing untuk beras dan gula serta sektor jasa dibandingkan negara lain, sehingga memilih mengimpor karena harganya lebih murah. Adapun hasil analisis selengkapnya tercantum dalam Tabel 4.

**Tabel 4. Dampak Liberalisasi Terhadap Surplus Perdagangan (US \$ Juta)**

Deskripsi	Indonesia	ASEAN Lain	Korea	Jepang	Dunia
<b>A. Liberalisasi Saat Ini</b>					
Produk Beras dan Gula	-12.5	7.0	-0.7	-1.7	7.9
Produk Pertanian Lain	240.8	-30.0	-36.3	-70.3	-30.6
Produk Manufaktur	421.4	-159.9	5.1	89.5	-326.1
Produk Jasa	-721.8	-5.2	-58.3	-21.5	1,137.1
<b>B. Simulasi Liberalisasi WTO</b>					
Produk Beras dan Gula	-25.9	14.1	-0.6	-2.1	14.7
Produk Pertanian Lain	734.3	10.2	-23.4	-24.6	-742.4
Produk Manufaktur	971.0	-220.8	-13.9	116.4	-912.4
Produk Jasa	-1,401.7	66.6	-34.7	8.6	1,869.2

Sumber : GTAP v.6, diolah

Berdasarkan simulasi B, jika Indonesia ikut meratifikasi liberalisasi WTO setelah melaksanakan perjanjian liberalisasi dengan ASEAN, Korea dan Jepang, hasil simulasi menunjukkan bahwa surplus perdagangan beras dan gula serta produk jasa semakin turun dibandingkan kondisi dalam simulasi A. Penurunan surplus tersebut disebabkan Indonesia semakin banyak mengimpor

produk beras dan gula, namun, dikompensasi dengan peningkatan ekspor produk pertanian lain dan manufaktur.

Jika dibandingkan dengan negara mitra, ternyata kinerja perdagangan Indonesia untuk produk beras dan gula jauh lebih rendah dibandingkan ASEAN lain, dimana eksportir utama untuk produk beras dan gula tersebut

adalah Vietnam dan Thailand. Kondisi yang sama terjadi dalam simulasi A dan simulasi B, dimana ini disebabkan daya

saing dan produktifitas Indonesia lebih rendah dibandingkan mereka.

**Tabel 5. Dampak Liberalisasi Terhadap Kesejahteraan (US \$ Juta)**

<b>Deskripsi</b>	<b>A. Liberalisasi Saat Ini</b>	<b>B. Simulasi Liberalisasi WTO</b>
Indonesia	930.9	2,020.2
ASEAN Lain	-219.1	-331.3
Korea	29.8	8.1
Jepang	9.0	-53.4
Dunia	-923.2	-1,249.5

Sumber : GTAP v.6, diolah

Hasil simulasi memperlihatkan bahwa kesejahteraan masyarakat meningkat semenjak liberalisasi. Kondisi ini disebabkan peningkatan konsumsi masyarakat karena memperoleh akses untuk produk yang lebih murah. Hasil simulasi memprediksikan, jika Indonesia mengikuti liberalisasi WTO, kesejahteraan masyarakat akan semakin meningkat karena akses barang murah semakin banyak tersedia.

### **Dampak Liberalisasi Terhadap Produksi Nasional**

Hasil simulasi menunjukkan bahwa produksi nasional hampir tidak mengalami perubahan sebagai akibat pelaksanaan liberalisasi dalam simulasi A maupun B. Namun terlihat bahwa pelaksanaan liberalisasi Indonesia dengan ASEAN, Korea dan Jepang hampir tidak meningkatkan produksi nasional. Kondisi yang hampir sama juga terjadi saat Indonesia ikut serta dalam liberalisasi WTO. Kondisi ini menunjukkan bahwa peningkatan akses pasar tidak menciptakan peningkatan

permintaan impor yang signifikan untuk mendorong peningkatan produksi. Hal ini disebabkan proteksi dalam bentuk tarif sudah semakin rendah dan tidak signifikan mempengaruhi permintaan impor di dunia.

### **Dampak Liberalisasi Terhadap Perubahan Impor Indonesia**

Hasil simulasi A menunjukkan bahwa peningkatan impor produk sensitif Indonesia terutama beras dan gula lebih banyak berasal dari sesama negara ASEAN, antara lain Thailand dan Vietnam. Namun diproyeksikan, jika Indonesia ikut serta dalam liberalisasi WTO, akan menurunkan total impor nasional untuk beras dan gula. Selain itu, data dalam Tabel 7 memperlihatkan liberalisasi WTO akan mengurangi impor Indonesia dari ASEAN, namun sebaliknya meningkatkan impor beras dan gula dari kawasan lain. Hasil ini menunjukkan bahwa liberalisasi WTO akan mengurangi ketergantungan nasional atas pasokan beras dan gula impor dari ASEAN.

**Tabel 6. Dampak Liberalisasi Terhadap Produksi Nasional (Persen)**

Deskripsi	Indonesia	ASEAN Lain	Korea	Jepang	MFN
<b>A. Liberalisasi Saat Ini</b>					
Produk Beras dan Gula	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Produk Pertanian Lain	0.4	0.0	-0.1	0.0	0.0
Produk Manufaktur	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Produk Jasa	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>B. Simulasi Liberalisasi WTO</b>					
Produk Beras dan Gula	0.8	0.1	0.0	0.0	0.0
Produk Pertanian Lain	1.5	0.1	0.0	0.0	0.0
Produk Manufaktur	-0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Produk Jasa	-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0

Sumber : GTAP v.6, diolah

**Tabel 7. Dampak Liberalisasi Terhadap Impor Indonesia (US \$ Juta)**

	ASEAN Lain	Korea	Jepang	Dunia	Total
<b>A. Liberalisasi Saat Ini</b>					
Produk Beras dan Gula	173.4	0.6	4.8	50.8	229.6
Produk Pertanian Lain	1,777.8	212.4	1,168.2	4,859.8	8,018.2
Produk Manufaktur	10,908.1	4,242.9	11,913.4	32,502.9	59,567.3
Produk Jasa	151.1	73.2	271.8	3,324.0	3,820.1
Total	13,010.5	4,529.2	13,358.1	40,737.5	71,635.3
<b>B. Simulasi Liberalisasi WTO</b>					
Produk Beras dan Gula	166.2	0.6	4.6	48.6	220.0
Produk Pertanian Lain	1,606.6	191.8	1,045.2	6,017.3	8,860.9
Produk Manufaktur	9,867.9	3,846.4	10,802.6	37,294.5	61,811.4
Produk Jasa	142.1	68.8	255.7	3,126.3	3,592.9
Total	11,782.7	4,107.7	12,108.1	46,486.7	74,485.2

Sumber : GTAP v.6, diolah

Hasil simulasi juga menunjukkan liberalisasi WTO justru menurunkan nilai impor Indonesia disetiap sektor. Temuan ini sesuai dengan temuan dari Burfisher (2001). Dalam kajiannya

Burfisher menyatakan bahwa liberalisasi multilateral akan mendorong alokasi sumber daya dan menciptakan perdagangan yang lebih adil dan sesuai dengan daya saing setiap negara.

## KESIMPULAN

Kesimpulan yang dapat diambil dari kajian ini adalah pertama, impor beras dan gula cenderung meningkat semenjak tahun 2007 sampai saat ini, lebih disebabkan penurunan ketahanan pangan nasional akibat peningkatan konsumsi lebih besar dari produksi. Kedua, liberalisasi WTO mengurangi ketergantungan impor nasional terhadap beras dan gula asal ASEAN, dan membantu menyehatkan neraca perdagangan.

Oleh karena itu, ketakutan banyak pihak atas dampak buruk liberalisasi WTO terhadap ketahanan pangan ternyata tidak beralasan. Keikutsertaan Indonesia dalam liberalisasi pertanian justru meningkatkan ketahanan pangan khususnya ketersediaan pangan nasional. Namun, menyadari peran produk beras dan gula bagi kepentingan nasional, direkomendasikan keikutsertaan Indonesia dalam liberalisasi tersebut harus diikuti upaya meningkatkan produktifitas beras dan gula nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

- Apriyantono, A. (2006). *Liberalisasi Perdagangan Dan Pembangunan Pertanian*. Bahan Kuliah Umum Menteri Pertanian Pada Program Magister Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.
- Anderson, J. A. (1996). *Effective Protection Redux*. NBER Working Paper Series No. 5854.
- Aswicahyono, H. (2004). Competitive-ness and Efficiency of the Forest Product Industry in Indonesia. *Policy Paper Series on The Impact of the Economic Crisis on the Forestry Sector in Indonesia*. A CSIS-John D and Catherine T. Mac Arthur Foundation Project, February.
- Burfisher, M. E. (2001). *The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO--Summary Report*. Agricultural Economic Report No. (aer797) 32 pp, January.
- Departemen Perdagangan, (2009). Menuju Daya Saing Bangsa Dan Kemakmuran Rakyat. *Pembangunan Perdagangan 2005-2009*. Jakarta.
- Hadi, S. (2008). *Perdagangan Bebas dan Pembangunan*, Kompas. diakses dari <http://cetak.kompas.com> pada Juli 2011.
- Hertel dan Tsigas. (1997). *Structure of GTAP, Global Trade Analysis, Modeling and Applications*. Cambridge University Press, New York.
- McCallum, J. (1995). National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Matters. *American Economic Review*. June, 85(3), pp.615-623.
- Rachman, H.P.S., S.H. Suhartini, dan G. S. Hardono.(2008). Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Kinerja Ketahanan Pangan, *Pengembangan Inovasi Pertanian* 1(1), Hal.: 47-55
- Susastro, H. (2004). *Kebijakan Persaingan, Daya Saing, Liberalisasi, Globalisasi, Regionalisasi dan Semua Itu*. Economic Working Papers Series. CSIS, Jakarta.
- Tambunan, T. (2008). *Ketahanan Pangan Di Indonesia Inti Permasalahan Dan Alternatif Solusinya*. Makalah dipersiapkan untuk Kongres ISEI, Mataram.