

**LAPORAN AKHIR**

**KAJIAN KETAHANAN PANGAN NASIONAL  
DALAM PERSPEKTIF PERDAGANGAN BEBAS  
REGIONAL DAN GLOBAL**



SCIENCE. INNOVATION. NETWORKS

**Tim Peneliti:**

**Reni Kustiari  
Achmad Suryana  
Erwidodo  
Henny Mayrowani  
Edi Supriadi Yusuf  
Soeprapto Djojopoespito**

**PUSAT SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN  
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN  
PERTANIAN KEMENTERIAN PERTANIAN**

**2015**

## **RINGKASAN EKSEKUTIF**

### **PENDAHULUAN**

#### **Latar Belakang**

1. Ketahanan pangan merupakan salah satu syarat menuju ketahanan nasional, selain ketahanan finansial dan ketahanan energi. Sebagai Negara dengan populasi penduduk yang besar, Indonesia menghadapi banyak tantangan dalam mewujudkan ketahanan pangan. Di satu sisi, peningkatan pendapatan dan daya beli mengakibatkan perubahan pola konsumsi pangan. Di sisi lain, kapasitas produksi pangan nasional cenderung terus menurun akibat terjadinya konversi lahan sawah (pertanian) ke non-pertanian, degradasi ketersediaan air dan jaringan irigasi, serta terjadinya kompetisi dalam penggunaan lahan dan air yang semakin ketat.
2. Harga pangan meningkat dari waktu ke waktu dan volatile karena globalisasi, shock finansial, spekulasi dan meningkatnya kompetisi penggunaan pangan untuk sumber energi. Tantangan terkait dengan produksi pangan terjadi di tingkat lokal, nasional, regional dan global. Hal ini terkait erat dengan fenomena lain seperti permintaan untuk pakan, energi, industri kimia dan bahan baku industri.
3. Perdagangan akan meningkatkan ketersediaan pangan di tingkat global dan lokal karena membantu keseimbangan suplai dan kebutuhan. Negara mendapat manfaat dari pasokan pangan yang lebih beragam dan yang tidak dapat diproduksi di dalam negeri.
4. Dengan akses ke permintaan global, produsen dapat menjual surplus pangannya, meningkatkan produksi, serta meningkatkan efisiensi melalui skala ekonomi. Pada akhirnya ini akan meningkatkan pendapatan, menurunkan biaya, dan mengurangi limbah karena memungkinkan barang-barang pertanian diproduksi dengan cara yang lebih efisien dan berkelanjutan. Efisiensi dalam memproduksi pangan akan menjadi semakin penting karena terjadinya gangguan social ekonomi, seperti perubahan iklim dan pemanasan global yang telah mempengaruhi negara-negara eksportir maupun importir produk pertanian.
5. Kondisi ketahanan pangan nasional sangat dipengaruhi oleh aturan perundangan dan kebijakan pangan nasional. Indonesia telah meratifikasi perjanjian ASEAN Free Trade Area (AFTA) dan WTO. Oleh karena itu, Indonesia harus mengetahui intisari perjanjian perdagangan regional dan global yang dilaksanakan agar dapat diidentifikasi alternative kebijakan yang sesuai dengan aturan perdagangan regional dan global untuk mewujudkan ketahanan pangan yang berkemandirian.

## **Tujuan Penelitian**

6. Tujuan khusus penelitian ini analisis menganalisis situasi dan kinerja ketahanan pangan nasional, regional dan global, mengkaji aturan perundangan dan kebijakan pangan nasional, mengkaji aturan perdagangan regional (AFTA) dan multilateral (WTO) untuk produk pangan, dan mengidentifikasi alternatif kebijakan pertanian dan perdagangan menuju tercapainya ketahanan pangan nasional berkemandirian.

## **Metodologi**

7. Penelitian ini melakukan survey ke tiga propinsi untuk memperoleh gambaran terkini tentang kendala dan permasalahan dalam upaya peningkatan produksi, yaitu Provinsi Jawa Barat sebagai propinsi sentra produksi padi dan jagung, Provinsi Jawa Timur sebagai propinsi sentra produksi padi dan kedelai, dan Provinsi Sulawesi Selatan sebagai propinsi sentra daging sapi dan jagung.
8. Analisis data dilakukan dengan pendekatan deskriptif kuantitatif. Estimasi dampak kebijakan pertanian dan perdagangan menggunakan analisis model keseimbangan umum GTAP dan Indo-term. Simulasi yang digunakan adalah Sim-1: perdagangan bebas untuk semua Negara, Sim-2: perdagangan bebas kawasan ASEAN, dan Sim-3: produktivitas naik 5%, nilai tambah naik 5%, dan efisiensi transportasi naik 20% yang dilakukan dengan peningkatan subsidi pemerintah.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Situasi dan Kinerja Ketahanan Pangan**

9. Selama kurun waktu 2008-2013 produksi tiga komoditas pangan yang dianalisis, yaitu beras, jagung, daging sapi menunjukkan laju pertumbuhan yang bervariasi dari yang sangat lambat yaitu beras (1,50%/tahun), lambat yaitu jagung (2,22%/tahun) dan sangat cepat yaitu daging sapi lokal (13,80%/tahun), sedangkan produksi kedelai menunjukkan sedikit penurunan sebesar 0,09%/tahun.
10. Rasio produksi terhadap pemanfaatan domestik (P/MD) menunjukkan tingkat swasembada komoditas. Indonesia bersama Vietnam, Thailand, Kamboja memiliki rasio P/MD lebih dari 110% yang berarti sudah berswasembada; sementara itu Malaysia, Brunai dan Singapura rasio P/Mdnya hanya 70%. Hal ini tidak menggambarkan kerawanan pangan beras, apabila negara-negara tersebut memiliki dan menguasai cadangan beras yang cukup baik di dalam negeri maupun di luar negeri.
11. Nilai indeks ketahanan pangan Indonesia sedikit mengalami penurunan pada tahun 2014, yakni dari 46.8 menjadi 46.5 dibandingkan dengan tahun 2012, sehingga menurunkan urutan (ranking) Indonesia dari urutan ke-64 dari 105

negara menjadi urutan ke-72 dari 109 negara. Pada tahun 2014, urutan posisi ketahanan pangan Indonesia jauh di bawah Singapura (5), Malaysia (34), Thailand (49), di bawah Philippines (65) dan Vietnam (67), sedikit di atas urutan posisi Myanmar (86) dan Cambodia (96).

12. Berdasarkan kriteria keterjangkauan pangan, posisi Indonesia berada di urutan ke-74, jauh di bawah posisi Singapore, Malaysia dan Thailand masing-masing berada di urutan ke-1, 40 dan 46. Demikian juga dari kriteria ketersediaan, Indonesia berada di urutan ke-74, dibawah posisi Singapore, Malaysia dan Thailand yang masing-masing berada di urutan ke-11, 29 dan 57. Ketahanan pangan Indonesia semakin lebih buruk ditinjau dari kriteria kualitas dan keamanan pangan dimana posisi Indonesia berada di urutan ke-88, jauh di bawah posisi ketiga negara ASEAN tersebut yang masing-masing di urutan ke 13, 36 dan 61.

### **Aturan Perundangan dan Kebijakan Pangan Nasional**

13. Secara garis besar kebijakan perdagangan dapat dikelompokan sebagai berikut: (i) *Border measures*, yakni kebijakan perdagangan mengontrol impor untuk melindungi petani dari produk impor dan praktek *unfair trading*, dan (ii) *Behind the border measures*, yakni kebijakan perdagangan untuk melindungi dan memberdayakan petani. Secara rinci kebijakan yang dilakukan, antara lain restriksi perdagangan, liberalisasi Perdagangan, subsidi konsumen, proteksi sosial dan peningkatan produksi.
14. Kebijakan pemerintah melakukan pembatasan impor dengan menggunakan instrumen pembatasan kuantitatif, termasuk kuota tidak sesuai dengan aturan WTO. Instrumen pembatasan impor hanya dapat dilakukan dalam kategori *trade remedies* untuk membendung lonjakan impor dan *trade defence instruments*.
15. Kebijakan stabilisasi harga yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk beberapa produk pangan perlu ditingkatkan cakupannya. Produk pertanian pada umumnya rentan terhadap fluktuasi harga musiman. Harga komoditas pangan biasanya merosot tajam pada saat musim-panen raya dan melonjak harganya saat di luar musim/masa paceklik.
16. Program utama untuk peningkatan ketahanan pangan di tingkat daerah adalah terkait dengan kegiatan distribusi pangan untuk meningkatkan aksesibilitas pangan dan penganekaragaman konsumsi, serta keamanan pangan.

### **Aturan Perdagangan Regional (AFTA) dan Multilateral (WTO)**

17. Sistem perdagangan multilateral dikelola oleh World Trade Organization (WTO) dalam suatu aturan bersifat mengikat bagi seluruh anggotanya. Setiap negara anggota berkewajiban untuk meratifikasi keanggotaannya di

WTO dalam UU nasional. Keanggotaan Indonesia di WTO diratifikasi dalam UU No 7 tahun 1994.

18. Tindakan ratifikasi ke dalam UU nasional mempunyai arti Indonesia mengakui semua aturan WTO. Oleh karena itu, selama UU No 7 masih berlaku atau selama Indonesia masih menjadi anggota WTO maka aturan dan kebijakan perdagangan Indonesia harus sesuai aturan WTO yang berlaku. Pelanggaran terhadap aturan WTO berarti juga pelanggaran terhadap aturan/perundangan nasional yang berlaku.
19. Aturan WTO tentang perdagangan produk pertanian dan pangan mencakup, antara lain: (i) perjanjian di bidang pertanian (*Agreement on Agriculture*), (ii) aturan *Sanitary and Phyto-sanitary* (SPS), (iii) aturan *Import licencing*, dan (iv) *General Agreement on Tarif and Trade* (GATT 1994).
20. Hak-hak sebagai negara anggota adalah: (i) mempertahankan dan meningkatkan akses pasar secara *Most Favor Nation (MFN)*, (ii) melakukan perlindungan pasar domestik dari praktek '*unfair trading*' melalui penerapan '*trade remedies*' dan '*trade defence instruments*', (iii) menggugat kebijakan perdagangan negara anggota lain yang telah atau secara potensial merugikan kepentingannya, dan (iv) ikut dalam *rule making process* dan (v) khusus negara berkembang dan LDCs mempunyai hak untuk mendapatkan bantuan teknis dan peningkatan kapasitas.
21. Kewajiban negara anggota, antara lain: (i) wajib menyelaraskan aturan perdagangan nasional dengan aturan WTO, (ii) wajib transparan tentang kebijakan perdagangan dan aturan lain yang berdampak pada perdagangan melalui kewajiban notifikasi ke sekretariat WTO dan melaksanakan *Trade Policy Review Mechanism* (TPRM), dan (iii) wajib melaksanakan berbagai komitmen termasuk kontribusi (iuran) anggota tahunan.

### **Dampak Kebijakan Pertanian dan Perdagangan**

22. Berdasar hasil simulasi model GTAP menunjukkan bahwa penghapusan tarif bea masuk antar negara-negara ASEAN dalam konteks implementasi ASEAN Economic Community (MEA) dan negara-negara mitra ASEAN (Sim-1), akan meningkatkan kesejahteraan negara-negara ASEAN dan negara-negara mitranya. Peningkatan kesejahteraan terbesar dialami oleh negara Asia lainnya (US\$ 446933 juta) disusul kemudian oleh China (US\$ 30523 juta) dan Indonesia (US\$ 6597 juta).
23. Dampak dari implementasi MEA, Indonesia akan mengalami peningkatan kesejahteraan terbesar yaitu US\$ 10975 juta, diikuti oleh Thailand (US\$ 5725 juta) dan Vietnam (US\$ 3227 juta). Sebaliknya, implementasi MEA akan menurunkan kesejahteraan negara-negara mitra ASEAN, tampak bahwa penurunan kesejahteraan paling besar akan dialami oleh EU25 diikuti oleh US (US\$ 4684 juta) dan negara-negara Asia Lain (US\$ 3816 juta). hasil Sim-3

menunjukkan peningkatan kesejahteraan Indonesia akan mencapai sekitar US\$ 89643 juta.

24. Nilai GDP Indonesia tercatat meningkat masing-masing sebesar 0,43% (Sim-1), 0,30% (Sim-2) dan 6,65% (Sim-3). Peningkatan nilai GDP tertinggi terjadi di negara Vietnam, kecuali untuk Sim-3. Thailand mengalami peningkatan nilai GDP sekitar 0,28%. Demikian pula, GDP di negara-negara mitra ASEAN mengalami peningkatan namun lebih kecil dibandingkan dengan negara ASEAN, kecuali untuk negara-negara Amerika Serikat, EU dan Asia lain.
25. Liberalisasi perdagangan (Sim-1) menyebabkan peningkatan *term of trade* (TOT) negara-negara ASEAN dan negara-negara mitra ASEAN, kecuali negara ASEAN lain dan EU. Hal ini mengimplikasikan bahwa perdagangan bebas menyebabkan TOT Negara-negara ASEAN menjadi lebih baik, TOT Indonesia meningkat sekitar 0,48%.
26. Hasil Sim-1 menunjukkan output sektor beras, biji-bijian, sayuran-buah buahan, daging-produk peternakan dan pangan olahan Indonesia akan mengalami penurunan. Hal ini terjadi terutama disebabkan oleh harga output yang menurun. Sebaliknya, hasil Sim-2 menunjukkan bahwa semua sector, kecuali sektor lainnya, mengalami peningkatan output. Peningkatan output ini dapat terjadi karena peningkatan permintaan domestik dan ekspor. Implikasi dari peningkatan output ini adalah ketersediaan produk di pasar domestik semakin banyak.
27. Output yang mengalami penurunan terbesar di Indonesia, jika terjadi liberalisasi perdagangan (Sim-1), adalah sektor biji-bijian dan pangan olahan, masing masing sebesar 2,9% dan 1,1%. Penurunan output sektor biji-bijian juga terjadi di Vietnam dan Thailand, masing-masing sebesar 20,8% dan 24,9%. Sektor beras negara Thailand terlihat menunjukkan peningkatan terbesar 11,0% pada Sim-1; 15,1% pada Sim-2 dan 14,7% pada Sim-3. Demikian pula Vietnam sebagai eksportir beras menunjukkan peningkatan output sektor beras yang cukup besar, yaitu sekitar 2,6% (sim-1) dan 7,1% (Sim-2).
28. Ekspor sektor beras, sayuran-buah buahan dan pangan olahan Indonesia menunjukkan peningkatan yang cukup besar pada sim-1, yaitu masing-masing 31,8% (US\$ 2,7 juta); 9,8% (US\$ 133,2 juta) dan 10,1% (US\$ 898,3 juta), padahal output produk-produk tersebut tampak sedikit menurun. Hal ini dapat terjadi diduga beras, sayuran-buah buahan dan pangan olahan yang diekspor adalah produk yang berkualitas (premium). Hasil Sim-2 dan Sim-3 menunjukkan terjadi peningkatan ekspor Indonesia untuk semua sektor.

29. Liberalisasi perdagangan juga mendorong peningkatan jumlah impor semua sektor yang dianalisis. Peningkatan impor Indonesia terbesar terjadi pada sektor beras 39,6% (US\$ 108 juta), diikuti oleh sektor daging-produk-peternakan 37,7% (US\$ 504 juta), biji-bijian 32,1% (US\$ 73 juta), dan pangan olahan 29,1% (US\$ 2848 juta). Peningkatan impor Indonesia juga diduga akan terjadi pada Sim-2. Sebaliknya, dari Sim-3 tampak nilai impor Indonesia akan turun, sektor beras 18,1% (US\$ 49 juta), biji-bijian 3,8% (US\$ 9 juta), produk peternakan 2,9% (US\$ 40 juta), dan sayuran-buah buahan 2,2% (US\$ 36 juta).
30. Liberalisasi perdagangan akan meningkatkan nilai riil GDP wilayah Jawa lain (0,07%), Kalimantan (0,04%), Jawa Barat dan Maluku-Papua (0,03%), serta Sumatera dan Sulawesi lain (0,02%). Hal ini dapat terjadi karena banyak produk primernya (sektor perkebunan) di wilayah ini yang berorientasi pada pasar ekspor, sehingga liberalisasi perdagangan akan meningkatnya akses pasar. Hal ini didukung juga oleh aggregate employment yang meningkat dan penurunan *Consumer Price Index* (CPI). Penyerapan tenaga kerja juga mengalami peningkatan sebesar 0,02% (Sulawesi lain) sampai 0,13% (Jawa Lain) (Sim-1). Pemberlakuan MEA berdampak sangat kecil terhadap perekonomian di tingkat daerah. Pada Simulasi peningkatan subsidi pemerintah, hanya daerah Jawa lain, Kalimantan dan Maluku-Papua yang menunjukkan peningkatan riil GDP.
31. Perdagangan bebas akan menurunkan output sektor beras, jagung, kedelai, daging-produk peternakan dan pertanian lain di semua daerah, penurunan tertinggi dialami oleh sektor kedelai, yaitu 10%.
32. Penurunan output antara lain disebabkan oleh penurunan harga. Penurunan harga tertinggi ditunjukkan oleh kedelai (sekitar 1%) pada Sim-1, Sim-2 dan Sim-3, di semua daerah. Hal ini disebabkan liberalisasi perdagangan akan berdampak pada penurunan harga produk baik di pasar internasional maupun di pasar domestic
33. Implementasi liberalisasi perdagangan akan berdampak pada penurunan konsumsi riil rumah tangga di daerah Sulawesi Selatan (0,15%), Bali-Nusa Tenggara (0,08%), Jawa Tengah (0,07%), dan Jawa Timur (0,03%). Hasil Sim-2 menunjukkan perubahan konsumsi riil yang sangat kecil. Dengan demikian, implementasi MEA tidak terlalu berpengaruh terhadap tingkat konsumsi rumah tangga di masing-masing daerah di Indonesia.

## **IMPLIKASI KEBIJAKAN**

34. Posisi Indonesia berdasarkan nilai indeks ketahanan dan ketersediaan pangan cenderung terus menurun. Oleh karena itu, Pemerintah harus memperhatikan ketersediaan sarana dan prasarana pertanian yang tepat

jumlah, tepat waktu dan tepat kualitas, terutama di daerah-daerah sentra produksi.

35. Peningkatan ketersediaan pangan dapat dilakukan melalui impor, namun hal ini harus diimbangi dengan peningkatan ekspor untuk membiayai impor agar neraca perdagangan tidak mengalami defisit.
36. Kebijakan yang dapat dilakukan untuk meningkatkan ketersediaan produk/ketahanan pangan antara lain: (1) meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana produksi; (2) meningkatkan peran pemerintah dalam perlindungan dan pemberdayaan petani di era perdagangan bebas; (3) mengembangkan industri olahan; (4) meningkatkan peran pemerintah dalam pencapaian harmonisasi standar produk.
37. Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan produksi, produktivitas dan daya saing, serta melindungi petani dari kejatuhan harga dapat dilakukan dengan peningkatan subsidi di sektor pertanian yang sesuai dengan ketentuan kotak hijau dalam aturan WTO.
38. Kebijakan perdagangan yang membatasi ekspor/impor harus diganti dengan penerapan tarif yang melindungi produsen tetapi tidak membebani konsumen. Namun demikian, kebijakan peningkatan ketersediaan domestik adalah kebijakan yang lebih baik untuk dilakukan agar ketergantungan terhadap impor dapat dikurangi.
39. Sebagai negara anggota *World Trade Organization* (WTO) Indonesia harus mematuhi aturan perdagangan WTO. Oleh karena itu, semua aturan perdagangan yang diterapkan di Indonesia harus sesuai dengan Aturan perdagangan WTO.
40. Indonesia harus selalu berupaya mendapatkan manfaat dari kesepakatan regional dan multilateral yang sudah diratifikasi. Oleh karena itu, Indonesia harus selalu berupaya melakukan kerjasama ekonomi dan perdagangan dengan negara-negara yang potensial.
41. Ketentuan WTO hanya mengizinkan penerapan tariff, namun demikian masih banyak negara yang memberlakukan Non-Tarif Measures (NTMs) atau perlindungan non tariff. Oleh karena itu, Indonesia perlu mengidentifikasi aturan-aturan perdagangan yang berlaku di negara-negara mitra agar ekspor Indonesia tidak terhambat oleh aturan-aturan tersebut.
42. Hasil simulasi menunjukkan penurunan output di propinsi/daerah sentra produksi. Oleh karena itu, pemerintah harus mengupayakan kebijakan yang dapat memotivasi petani untuk selalu meningkatkan kinerja usahatannya, misalnya dengan melakukan kebijakan stabilisasi harga.



43. Liberalisasi perdagangan akan meningkatkan insentif untuk alokasi sumberdaya dengan cara yang lebih efisien dan pada akhirnya dapat meningkatkan ketahanan pangan nasional. Oleh karena itu, Indonesia harus juga melakukan kebijakan yang *offensive* untuk kepentingan komoditas ekspor, tidak hanya kebijakan yang *defensive* untuk kepentingan komoditas impor.
44. Implementasi kesepakatan regional ASEAN (MEA) akan meningkatkan kesejahteraan Indonesia. Namun demikian, peningkatan kesejahteraan harus diraih dengan upaya agar dapat memproduksi atau meningkatkan ketersediaan produk-produk yang mempunyai daya saing, antar lain dengan cara menghasilkan produk berstandar.