

DINAMIKA KEBIJAKAN PROGRAM PENGEMBANGAN PERTANIAN DI INDONESIA

¹Febrianto Syam

¹Fakultas Ushuluddin dan Filsafat UIN Makassar

Email:

¹ febrianto.syam@uin-alauddin.ac.id

Abstrak

Artikel ini akan melihat bagaimana dinamikan kebijakan program pengembangan pertanian di Indonesia. Dengan mengambil studi pada kebijakan pengembangan sektor pertanian, seperti kedelai. Menggunakan pendekatan kebijakan publik dengan analisis inkremental dan analisis biaya. Artikel berupaya menangkap potret dari dinamika kebijakan sektor pertanian, khususnya pada aspek harga komoditi yang mengalami fluktuatif. Menggunakan metode kualitatif, dengan mengandalkan data-data sekunder yang bersumber dari berbagai laporan resmi yang telah di keluarkan oleh pemerintahan maupun lembaga swasta yang memiliki kredibilitas. Argument utama artikel, melihat bahwa sejauh ini kebijakan pengembangan di sektor pertanian telah menunjukkan tren yang positif. Meskipun untuk beberapa bagian tertentu masih terdapat banyak kekurangan. Dukungan politik, sangat di perlukan untuk menciptakan kebijakan publik yang pro terhadap pengembangan sektor pertanian.

Kata Kunci: Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, Kebijakan Pertanian, inkremnetal.

Abstract

This article will look at the dynamics of agricultural development program policies in Indonesia. By taking studies on agricultural sector development policies, such as soybeans. Using a public policy approach with incremental analysis and cost analysis. The article attempts to capture a portrait of the dynamics of agricultural sector policies, especially in the aspect of commodity prices that experience fluctuations. Using qualitative methods, relying on secondary data sourced from various official reports that have been issued by the government and private institutions that have credibility. The main argument of the article, sees that the extent to which development policies in the agricultural sector have shown a positive trend. Although for certain parts there are still many shortcomings. Political support is very much needed to create public agricultural policies that are pro-sector development.

Keywords: Public Policy, Policy Implementation, Agricultural Policy, incremental

PENDAHULUAN

Indonesia dikenal sebagai Negara agraris karena berkah kekayaan alam yang berlimpah, terutama dibidang sumber daya pertanian seperti lahan, varietas, dan iklim. Selain itu, Indonesia juga memiliki pengetahuan pertanian yang tersimpan dalam kearifan local dan kultur budaya masyarakat. Dengan demikian komoditi pertanian sangat penting untuk diperhatikan, terutama

komoditi-komoditi pertanian yang diolah menjadi kebutuhan pokok masyarakat. Tanaman pangan merupakan komoditas penting dan strategis, karena pangan merupakan kebutuhan pokok manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi bagi setiap rakyat Indonesia, dimana hal ini tercantum dalam UU No. 7 Tahun 1996 tentang pangan. Salah satu komoditas tanaman pangan yang penting

untuk dikonsumsi masyarakat adalah kedelai.

Kedelai atau dalam bahasa latinnya *Glicine max* dikenal sebagai makanan rakyat karena selain merupakan sumber protein nabati yang paling menyehatkan, kedelai juga dikenal murah dan terjangkau oleh sebagian besar rakyat Indonesia. Melihat kandungan gizi dari kedelai yakni 10% air, 38% protein, 18% persen lemak, 5% serat kasar, 5% abu, 12% karbohidrat larut dan 12% karbohidrat tidak larut sangat potensial bagi tubuh manusia. Selain itu kedelai juga merupakan komoditi yang mudah diolah menjadi beberapa produk pangan seperti tempe, tahu, tauco, kecap susu dan lainnya dengan permintaan yang selalu naik tiap tahunnya.

Saat ini Indonesia menjadi salah satu Negara pengimpor kedelai terbesar di dunia. Setiap tahunnya jumlah kedelai yang diekspor rata-rata diatas 1 juta ton dari total kebutuhan rata-rata diatas 2 juta ton. Dari jumlah itu, sekitar 88% digunakan sebagai bahan baku pembuatan tempe dan tahu, 10% untuk pangan olahan lainnya seperti industri tepung dan pati serta sisanya sebanyak 2% untuk benih. Sebagian besar benih yang diimpor berasal dari amerika, argentina, Malaysia dan Brasil. Hal ini

dilihat dari perkembangan tahun 2002 sampai 2006 sebagai pengekspor Negara.

(Tabel 1. Lampiran)

Hal ini disebabkan rendahnya hasil panen yang rata-rata hanya 1,3 ton/ha dengan kisaran 0,6-2,0 ton/ha sedangkan potensi hasilnya bisa mencapai 3,0 ton/ha. Senjang produktivitas yang sangat besar memberikan peluang impor dilakukan.

Padahal produk kedelai Indonesia pernah mencapai puncaknya pada tahun 1992 yaitu sebanyak 1,87 juta ton. Namun setelah itu produksi terus menurun hingga hanya 0,0672 juta ton pada tahun 2003 dimana produksi hanya berkisar 600-700 ribu ton per tahun. Artinya dalam 11 tahun produksi kedelai merosot mencapai 64%. Sebaliknya, konsumsi kedelai cenderung meningkat sehingga impor kedelai juga mengalami peningkatan mencapai 1,307 juta ton pada tahun 2004 (hampir dua kali produksi nasional. Impor ini berdampak menguras devisa Negara sekitar Rp. 3 Triliun per tahun. (Lihat tabel 2. lampiran)

Beberapa paket khusus telah dilaksanakan pemerintah untuk membenahi masalah kedelai, diantaranya paket teknologi yang menitikberatkan pada varietas unggul,

pupuk sintetis, aplikasi pestisida dengan potensi 1-1,5 ton/ha. Juga paket teknologi dengan varietas unggul, mulsa jerami, pupuk cair, pupuk sintetis dengan potensi 1,5-2 ton/ha. Namun upaya tersebut tidak tercapai sasaran, produktivitas tetap bahkan arela tanam menurun.

Hal lain yang tidak bisa dipungkiri oleh pemerintah juga adalah petani yang tidak mau menanam kedelai karena produktivitasnya kecil dimana sangat susah memperoleh keuntungan dalam menanam jenis bahan baku ini. Apalagi melihat harga pasaran pembelian dari petani sebesar Rp. 7000/kg sedangkan 7.150/kg yang justru merugikan petani selaku produsen bahan baku tersebut sehingga makin sedikit petani yang mengambil pertanian tersebut.

METODE

Kebijakan publik adalah keputusan atau peraturan yang dibuat oleh yang berwenang untuk mengatasi masalah publik, sehingga tujuan organisasi dapat dicapai dengan baik. Ciri-ciri utama kebijakan publik adalah suatu peraturan atau ketentuan yang diharapkan dapat mengatasi masalah publik. Cochran dan Malone mengemukakan: "public policy is

the study of governments decision and actions designed to deal with matter of public concern"

Dari pengertian di atas, maka keputusan menteri, keputusan direktoral jenderal, keputusan direktur departemen terkait pada dasarnya merupakan public policy.

Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah, bagaimana mengerjakannya, mengapa perlu dikerjakan dan perbedaan apa yang dibuat. Dye seperti yang dikutip Winarno berpandangan lebih luas dalam merumuskan pengertian kebijakan, yaitu sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (whatever governments choose to do or not to do).

Dengan mengacu pada pandangan Dye, maka keputusan-keputusan pemerintah adalah kebijakan, namun membiarkan sesuatu tanpa ada keputusan juga merupakan kebijakan. Kebijakan publik pada dasarnya tidak permanen, tetapi harus selalu disesuaikan, karena adanya perubahan keadaan, baik masalah politik, sosial, ekonomi maupun adanya informasi yang berubah. Perubahan kebijakan publik

dengan demikian adalah dinamis mengikuti perubahan yang didorong oleh perubahan lingkungan di luar maupun dari dalam organisasi publik tersebut. Ciri utama kebijakan publik seperti diutarakan oleh Plester dan Stewart adalah "formulated, implemented and evaluated"

Siklus kebijakan publik

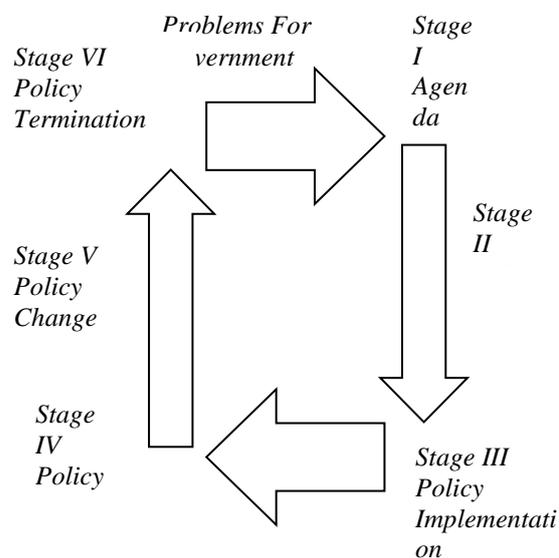
Munculnya permasalahan publik adalah titik awal dari perlunya keputusan pemerintah untuk membuat kebijakan. Masalah itu sendiri timbul karena adanya faktor ketidakseimbangan antara kebutuhan dan tersedianya sarana. Misalnya para ekonom sering mengatakan adanya ketidakseimbangan antara supply dan demand karena faktor kelangkaan sumber daya dan persoalan alokasi sumber daya yang langka.

Dalam menyusun suatu kebijakan, urutan perlu di lalui, dari mulai perumusan masalah, dan diakhiri dengan penghentian kebijakan. Lester dan Stewart menyusun tahapan dalam enam langkah dengan uraian masing-masing dipaparkan dalam alinea berikutnya:

1. Agenda Setting
2. Policy Formulation
3. Policy implementation
4. Policy Evaluation
5. Policy Change

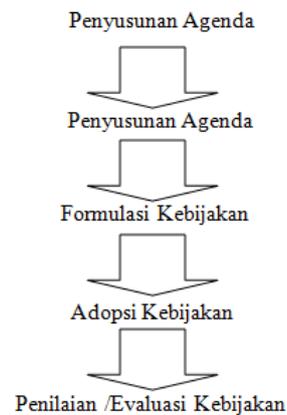
6. Policy Termination.

Pada tahap penyusunan agenda, pembuat kebijakan akan mengumpulkan masalah-masalah publik. Dari masalah-masalah yang telah dikumpulkan, kemudian dianalisa dan diikuti dengan penyusunan pembuatan kebijakan. Siklus berikutnya ialah menerapkan kebijakan tersebut dalam masyarakat, dan diikuti dengan mengevaluasi dengan menganalisis hasil evaluasi, maka dibuatlah penyesuaian atau perubahan bagi peyempurnaan policy. Langkah terakhir dari siklus pembuatan kebijakan ialah mengakhiri kebijakan karena tujuan sudah tercapai. Lebih lanjut, Lester dan Stewart menggambarkan the policy Cycle sebagai berikut:



Sumber : James P. Lester & Joseph Stewart (2000). Public Policy: An Evaluatory Approach. Califronia: Wadsworth Thomson Learning

Lester dan Joseph, merumuskan 6 tahap dalam siklus pembuatan kebijakan. Langkah pertama melakukan identifikasi permasalahan pemerintah dan menyusun agenda, kedua merumuskan kebijakan yang akan dibuat, ketiga menerapkan kebijakan yang akan diputuskan, keempat melakukan evaluasi kebijakan, dari siklus tersebut jelas secara berurut dengan sistematis lester dan Joseph merumuskan bagaimana siklus pembuatan kebijakan seharusnya. Dunn membagi siklus pembuatan kebijakan dalam 5 tahap, yaitu tahap pertama ialah tahap penyusunan agenda, tahap kedua melalui formulasi kebijakan, tahap ketiga berupa adosp kebijakan, tahap keempat merupakan tahapan implementasi kebijakan dan tahap terkahir adalah tahap penilaian atau evaluasi kebijakan. Kelima tahap yang menjadi urutan (hierarki) kesemuanya perlu di kelola dan dikontrol oleh pembuat yang sekaligus pelaksana kebijakan publik. Tanpa adanya kepemimpinan yang professional dan bertanggung jawab maka bukan kesuksesan yang diperoleh melainkan kebijakan yang membawa kerugian bagi publik.



Dunn merumuskan ada 5 tahap dalam membuat kebijakan (public Policy) yaitu, pertama penyusunan agenda kebijakan, kedua penyusunan formula kebijakan (Sanse policy), ketiga penerapan kebijakan (policy implementation), keempat proses evaluasi, kelima tahap penilaian atau evaluasi kebijakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Biaya—Manfaat

Analisis Biaya—Manfaat adalah suatu pendekatan untuk rekomendasi kebijakanyang memungkinkan analismembandingkan dan menganjurkan suatu kebijakan dengan cara menghitung total biaya dalam bentuk uang dan total keuntungan dalam bentuk uang. Sementara Analisis Biaya—Manfaat dapat digunakan untuk merekomendasikan tindakan kebijakan, dalam arti diaplikasikan ke depan (ex

ante), analisis biaya—manfaat dapat juga digunakan untuk mengevaluasi kinerja kebijakan.

Teori Inkremental—Terputus-putus

Teori Inkremental—Terputus-putus merupakan bentuk kritik terhadap teori pembuatan keputusan rasional-komperhensif. Dimana teori ini berpendapat bahwa pilihan-pilihan kebijakan yang actual jarang memenuhi persyaratan teori rasional-komperhensif. Menurut teori incremental, para pembuat keputusan baik individu maupun kelompok:

1. Mempertimbangkan hanya tujuan yang secara incremental berbeda (yaitu, sedikit berbeda) dengan keadaan yang ada. (statusquo).
2. Membatasi jumlah konsekuensi yang diramal dari setiap alternatif.
3. Membuat penyesuaian secara timbale balik dalam hal tujuan dan sasaran dari satu pihak, dan alternatif pada pihak lainnya.
4. Secara terus-menerus memformulasikan kembali masalah—dan karena itu tujuan, sasaran, dan alternatif—sesuai dengan informasi-informasi baru.
5. Menganalisis dan mengevaluasi alternatif-alteratif dan langkah-

langkah yang berurutan, sedemikian rupa sehingga pilihan-pilihan diubah secara terus-menerus sepanjang waktu, daripada dibuat pada satu titik waktu sebelum tindakan diambil.

6. Secara terus-menerus memperbaiki masalah-masalah sosial yang ada, daripada menyelesaikan masalah secara tuntas pada titik waktu tertentu.
7. Berbagi tanggung jawab untuk analisis dan evaluasi dengan banyak kelompok dalam masyarakat, sehingga proses pembuatan pilihan-pilihan kebijakan terbagi-bagi atau terputus-putus.

Peningkatan Produksi Kedelai di Indonesia

Sampai saat ini, produksi kedelai di tingkat petani masih rendah, rata-rata 1,3 ton/ha dengan kisaran 0,6-2 ton/ha, sedangkanpotensi hasilnya bisa mencapai 3 ton/ha. Senjang produktivitas yang sangat besar tersebut memberikan peluang bahwa peningkatan produksi melalui peningkatan produktivitas ditingkat petanimasih bisa dilakukan.

Menurut Subandi , paling tidak ada lima strategi penting yang harus

dilakukan untuk menjamin keberhasilan peningkatan produksi kedelai nasional, yaitu: (1) Perbaikan harga jual; (2) Pemanfaatan potensi lahan; (3) intensifikasi pertanaman; (4) Perbaikan proses produksi; dan (5) Konsistensi program dan kesungguhan aparat.

Perbaikan Harga Jual

Harga jual yang rendah ditingkat petani sehingga kurang kompetitif dibanding komoditas palawija lainnya, merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan petani kurang berminat membudidayakan kedelai. Peningkatan harga jual di tingkat petani merupakan kunci utama dalam mengembalikan minat petani untuk menanam kedelai.

Untuk memenuhi kebutuhan kedelai di Indonesia, pemerintah melakukan impor kedelai, terutama dari Negara Amerika Serikat sebagai pengekspor utama. Terjadinya perubahan kebijakan pengelolaan lahan pertanian di Amerika Serikat dari tanaman kedelai ke tanaman jagung (sebagai sumber ethanol) menyebabkan produksi kedelai dunia mulai berkurang sementara permintaan selalu meningkat. Akibatnya, selain harga kedelai di pasaran dunia dan local yang naik lebih dari dua kali lipat,

ketersediaan kedelai di pasar juga sudah mulai langka.

Harga kedelai di pasar dunia akhir-akhir ini meningkat tajam. Pada awal tahun 2007 harga kedelai hanya \$300 US per ton, meningkat menjadi \$600 US per ton pada akhir tahun 2007. Hal ini berdampak langsung terhadap kenaikan harga kedelai di dalam negeri. Pada awal tahun 2007 harga eceran kedelai sekitar Rp. 3.000 /kg, naik menjadi Rp. 8.000 /kg, bahkan di beberapa daerah mencapai Rp. 10.000 /kg. Kondisi ini memberikan peluang kembali bagi peningkatan pendapatan petani dengan harga yang lebih tinggi dan lebih kompetitif dibanding komoditas palawija lainnya.

Pemanfaatan Potensi Lahan

Pemanfaatan potensi lahan yang tersedia untuk mendukung peningkatan produksi kedelai antara lain dapat dilakukan dengan penanaman kedelai sebagai tanaman utama ataupun sebagai tanaman sela, diantaranya penanaman kedelai secara tumpang sari dengan ubi kayu, kelapa sawit, kelapa atau tanaman tua lainnya. Menurut Subandi , dengan menerapkan teknologi maju, kedelai yang ditumpang sarikan dengan ubikayu

dapat memproduksi mencapai 2 ton/ha sedangkan ubi kayunya 30 ton/ha.

Selain itu, pemanfaatan potensi lahan bera setelah panen padi sawah juga dapat mendukung peningkatan produksi kedelai utamanya pada lahan sawah tadah hujan, lahan sawah irigasi desa, dan lahan sawah irigasi sederhana. Menurut Atman, biasanya lahan ini dibiarkan bera setelah panen padi untuk waktu yang cukup lama (1-3 bulan). Pemanfaatan lahan ini untuk budidaya kedelai dapat meningkatkan indeks pertanian yang hanya 170% menjadi 200-250% per tahun, dengan pola tanam padi-kedelai-padi dan hasil yang cukup tinggi. Hasil penelitian Hamzah, et al., penanaman kedelai pada setelah padi sawah tanpa pengolahan tanah mampu memberikan hasil sampai 2,3 ton/ha di Aceh dan 1,97 ton/ha di Sumatera barat

Intensifikasi Pertanaman

Intensifikasi pertanaman untuk mendukung peningkatan produksi kedelai antara lain dapat dilakukan melalui perluasan areal tanam. Perluasan areal tanam tidak hanya dilakukan di daerah-daerah yang sebelumnya menjadi sentra produksi kedelai tetapi juga membuka daerah-daerah pertumbuhan baru. Menurut BBSDLP, dari identifikasi biofisik sumberdaya

lahan di 17 provinsi di Indonesia didapatkan 17,7 juta ha lahan yang sesuai untuk mengembangkan kedelai, terdiri dari 5,3 juta ha berpotensi tinggi, 3,1 juta ha berpotensi sedang dan 9,3 juta ha berpotensi rendah. (lihat Tabel 1.3. Lampiran)

Pengembangan kedelai sebaiknya diprioritaskan pada provinsi yang memiliki lahan berpotensi tinggi yang cukup luas, seperti: Jawa Timur, Jawa Tengah, Sumatera Barat, Papua Barat, Jawa Barat dan Sulawesi selatan. Bila lahan potensi sedang juga diperhitungkan maka kedelai dapat juga dikembangkan di Lampung, N. A. Darussalam Aceh, Banten, Nusa Tenggara Barat dan Sulawesi Tenggara.

Perbaikan Proses Produksi

Proses produksi yang mampu memberikan produktivitas tinggi, efisien dan berkelanjutan yakni melalui pendekatan Pengelolaan Tamanan Terpadu (PTT). Menurut Balitkabi, PTT adalah salah satu pendekatan dalam usaha tani yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas dan pendapatan petani serta melestarikan lingkungan produksi. Dalam implementasinya, PTT mengintegrasikan komponen teknologi pengelolaan lahan, air, tanaman dan organism pengganggu

tanaman (LATO) secara terpadu. Dengan metode PTT dapat memberikan hasil mencapai 1,95-2,2 ton/ha di Ngawi Jawa tengah. Sedangkan kedelai yang diusahakan pada lahan kering masam di Lampung dengan pendekatan PTT memberikan hasil 1,76-2,02 ton/ha lebih tinggi dari hasil kedelai Provinsi Lampung yang hanya 1,1 ton/ha. Sementara itu hasil kedelai yang diusahakan dengan pendekatan PTT di Sumatera Barat memberikan hasil berkisar 1,92-2,03 ton/ha dan di lahan pasang surut Jambi mencapai 2,1 ton/ha.

Membangun sistem usaha agribisnis kedelai memerlukan komitmen/program yang kuat antara pemerintah, swasta (agroindustri) dan Petani, agar berkelanjutan usaha yang saling menguntungkan dan terjamin. Sejak Orde Baru (OrBa) sampai reformasi yang dilanjutkan dengan era Otonomi daerah, pemerintah telah menempuh banyak kebijakan dalam pengembangan kedelai di Indonesia ditempuh melalui: (i) Kebijakan harga yang berorientasi pada produsen; (ii) Pengembangan Paket Teknologi; (iii) Subsidi sarana produksi; dan (iv) pengendalian impor dan perdagangan dalam negeri. Dalam era

reformasi sampai otoda, kebijakan pengembangan kedelai terus dilanjutkan dengan berbagai program berorientasi produksi, seperti Gema Palagung dan Proksi Mantap. Kemudian tahun 2006-2010, pemerintah mencanangkan program "BANGKIT KEDELAI", singkatan dari pengembangan khusus dan intensif kedelai. Program ini bertujuan untuk membangkitkan gairah petani dalam pengembangan kedelai melalui upaya peningkatan produktivitas, perluasan areal tanam, kemitraan dan lain-lain.

Meskipun program pengembangan kedelai sudah banyak dilaksanakan, namun ada kecenderungan bahwa produksi kedelai baru meningkat ketika ada program pengembangan dari pemerintah. Untuk itu, kesinambungan dan konsistensi program termasuk pendanaannya harus mendapat perhatian dan alokasi yang sepadan. Atman dan Hosen menyarankan untuk pengembangan agribisnis kedelai diperlukan sebuah gerakan yang dikomandoi oleh Pemerintah Daerah dengan tetap mengacu pada kebijakan pengembangan kedelai secara nasional, seperti subsidi harga dan lainnya. Untuk menjalankan program pemerintah

daerah ini, beberapa saran diajukan kepada pengambilan kebijakan di tingkat propinsi dan kabupaten Kota, yaitu: (i) memanfaatkan lahan yang sudah diusahakan secara optimal (sawah dan lahan kering) untuk kedelai tanpa mengurangi areal tanam tanaman yang sudah ada; (ii) Pengusahaan kedelai oleh petani harus menerapkan inovasi baru agar efisiensi usaha dapat dicapai dan kompetitif dengan komoditas pangan lainnya; dan (iii) program penanaman kedelai di lahan sawah tadah hujan dan irigasi sederhana, sebaiknya menjadi program prioritas.

Pengaruh Perdagangan Internasional Terhadap Kedelai Indonesia

Laporan Food And Agriculture Organization (FAO) menyatakan bahwa selama 30 tahun terakhir telah terjadi kemajuan luar biasa dalam hal kemampuan dunia menyediakan pangan bagi seluruh umat manusia, tetapi secara absolute tingkat kekurangan pangan tetap tinggi. Di sisi lain, dalam laporan FAO yang lain menyebutkan bahwa diperkirakan terdapat 840 juta orang kekurangan gizi di tahun 1998-2000. Dari jumlah tersebut, 11 juta orang berada di Negara maju, 30 juta orang di Negara ekonomi transisi, dan sisanya, 799 juta orang berada di Negara

berkembang. Kenyataan ini seperti dua sisi mata uang. Di satu sisi, volume produksi mencukupi kebutuhan, tetapi disisi lain ternyata tingkat kekurangan pangan tetap tinggi. Menurut Bustanul Arifin, masalah pangan tidak lagi soal ketersediaan pangan semata, tetapi menjadi lebih kompleks karena berkaitan erat dengan liberalisasi perdagangan. Pilihan kebijakan perdagangan domestic suatu Negara pun akhirnya dipengaruhi oleh pasar internasional.

Penciptaan sistem liberalisasi perdagangan ditandai dengan lahirnya suatu perjanjian internasional perdagangan yang dikenal dengan General Agreement On Tariff And Trade (GATT) pada tahun 1994. GATT yang juga merupakan forum negosiasi perdagangan antarpemerintah, dibangun di atas asumsi bahwa sistem dagang yang terbuka lebih efisien dibanding sistem yang proteksionis serta keyakinan bahwa persaingan bebas akan menguntungkan bagi Negara yang menerapkan prinsip-prinsip efektivitas dan efisiensi. Sejak 1995, GATT berubah menjadi World Trade Organization (WTO). Bila GATT hanya mengatur tentang perdagangan barang saja, maka peraturan WTO meliputi tiga bidang,

yaitu perdagangan barang (termasuk pertanian), perdagangan jasa, dan hak cipta terkait perdagangan.

Dalam bidang pertanian, kerjasama multilateral diwujudkan oleh WTO dalam bentuk perjanjian pertanian, Agreement on Agriculture (AoA). Tujuannya adalah reformasi kebijakan perdagangan di bidang pertanian, dalam rangka menciptakan suatu sistem perdagangan pertanian yang adil dan berorientasi pasar. Program reformasi ini berisikan komitmen-komitmen spesifik untuk mengurangi subsidi domestik, subsidi ekspor dan meningkatkan akses pasar melalui penciptaan peraturan dan disiplin yang kuat.

Salah satu komoditas pangan yang strategis yang diatur dalam AoA adalah kedelai. Kenaikan harga kedelai yang tak terkendali sebenarnya sudah diprediksi pakar pangan pada tahun 1990-an. Dari data FAO menyatakan bahwa produksi pangan, khususnya biji-bijian atau serelia dunia diperkirakan akan turun sekitar 0,9%. Dalam studi yang lain, FAO memaparkan kecenderungan perdagangan pangan internasional tahun 2015-2030 yang menunjukkan bahwa Negara berkembang akan berubah dari

net exporter menjadi net importer komoditas pangan. Departemen Pertanian melaporkan bahwa selama tahun 2000-2004, Indonesia telah mengimpor kedelai rata-rata 1,1 juta ton dan harus menguras devisa Negara senilai \$358 Juta US atau setara Rp. 3,58 Triliun per tahun dengan asumsi (\$1 US = Rp. 10.000).

Melambungnya harga kedelai merupakan cerminan kondisi ketahanan pangan Indonesia sedang berada dalam krisis. Di Indonesia, sejarah membuktikan bahwa ketahanan pangan sangat erat kaitannya dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional.

Proses tarififikasi memang diharapkan muncul sejak tariff tidak lagi melindungi dibanding hambatan non-tarif yang ada sebelum AoA. Tetapi bukanya membebaskan pasar dari hambatan yang ada, tarifikasi justru meningkatkan proteksi di Uni Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat dengan nilai yang signifikan. Dengan memiliki tariff binding yang tinggi, Negara-negara maju bisa lebih fleksibel untuk mengubah-ubah tingkat tariff guna menstabilkan

pasar domestik mereka tanpa melanggar aturan WTO. Akibatnya, mereka dapat memberlakukan tariff impor hingga 300-400% atas hasil pertanian dari Negara berkembang. Tariff impor gula di Amerika Serikat misalnya, mencapai 244% dan kacang tanah 174%. Uni Eropa menetapkan tariff daging impor sebesar 213% dan gandum 168%. Jepang menetapkan tarif impor gandum sebesar 353%. Dengan penurunan hanya sebesar 36% dalam nilai nyata, maka tarif tersebut tetap tinggi dibanding tariff impor di Negara-negara berkembang.

Bantuan Domestik

Di banyak Negara maju, bantuan domestik diberikan pada tingkat yang signifikan di atas harga dunia. Bantuan ini sangat besar di sebagian besar Negara maju, seperti Uni Eropa, AS, Jepang dan Kanada. Pemerintah Negara-negara OECD telah melanjutkan untuk memberikan bantuan dan proteksi yang cukup tinggi untuk pertanian. Besarnya bantuan ini diberikan melalui kebijakan yang sangat menimbulkan distorsi perdagangan, misalnya dua per tiga dari bantuan tersebut secara langsung menaikkan harga dan petani mendapatkannya dari produksi yang mereka jual. Padahal dari jumlah penduduknya petani di Eropa dan AS

sangat sedikit, masing-masing kurang dari 2% dan 5%.

Berbeda dengan Negara maju, Negara berkembang tidak punya cukup dana untuk membiayai sector pertanian dengan jumlah besar. Alih-alih memberikan bantuan pertanian, petani di beberapa Negara berkembang malah dikenai pajak oleh pemerintah mereka.

Perkedelaaian Indonesia sebelum dan sesudah AoA

Sebelum AoA diterapkan, perdagangan luar negeri Indonesia pada awalnya lebih fokus pada pengenalan lisensi impor. Di tahun 1990, kebijakan ini terbukti ampuh untuk memproyeksikan komoditas pertanian Indonesia. Jumlah komoditas yang dikenai lisensi impor berjumlah 1000 komoditas. Tetapi begitu AoA diterapkan di tahun 1996 jumlah tersebut turun menjadi hanya 200 komoditas. Penurunan jumlah akibat penghapusan hambatan non-profit untuk komoditas yang diikat di WTO.

Pada tahun 2004, Departemen Pertanian pernah mengusulkan untuk meningkatkan tariff impor kedelai hingga 27% sesuai dengan besaran tariff yang diberlakukan WTO. Namun tim tariff dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan mengisyaratkan hanya

akan menetapkan tariff impor 10-15% dan jika tariff itu diberlakukan, harga kedelai impor akan jauh diatas harga kedelai lokal. Kondisi tersebut jelas akan menguntungkan petani Indonesia. Namun pada akhirnya pemerintah lebih berpihak pada konsumen dengan memutuskan untuk tetap pada tariff semula yakni 0%, karena dengan begitu kedelai tetap murah dipasaran. Dilemma antara menyediakan pangan murah dengan memberikan harga yang tinggi di tingkat produsen, akan selalu ada dalam kebijakan pertanian, baik Negara maju maupun berkembang. Perbedaannya terletak pada solusi yang diambil. Negara maju memilih untuk menyasati kenaikan harga di tingkat produsen melalui pajak. Sedangkan di Negara berkembang, penyediaan pangan murah bagi rakyat banyak menjadi solusi tetap. Sebelum AoA, secara umum produksi kedelai meningkat meski lambat, sedangkan volume ekspor dan impor menunjukkan kondisi yang saling berlawanan. Jumlah kedelai yang diekspor jauh lebih kecil dari jumlah kedelai yang diimpor oleh Indonesia.

KESIMPULAN

Pada dasarnya adalah kemampuan produksi pertanian di Indonesia terkhusus kedelai sangat dimungkinkan untuk terlaksana. Beberapa periode pada saat lalu membuktikan adanya kemampuan dalam negeri dalam memnuhi kebutuhan masyarakatnya. Namun, hal ini tidak menjadi skala prioritas dan target para pengambil kebijakan tanah air.

Banyak kemudian solusi lain yang cenderung kontras dengan upaya tersebut menjadi sangat tidak pro pada sisi pertanian. Meski kemudian hal tersebut dibenarkan dengan alasan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Namun hal itu lebih menguntungkan pada proses perdagangan internasional.

Keikutsertaan Indonesia dalam AoA merupakan salah satu kunci dari keterpurukan hasil pertanian kedelai di Indonesia. Kedelai yang masuk dalam kategori pangan yang diatur oleh WTO kemudian mudah saja dikendalian oleh Negara maju dari segi biaya produksi. Hal ini kemudian menjelaskan bahwa proses internasional tidak selalu menjadi jalan keluar yang tepat dalam sebuah proses baik itu kebijakan maupun lainnya namun lebih kepada proses

regulasi yang tersentralisasi oleh Negara maju.

Dalam tulisan ini kemudian dapat ditarik beberapa hal terkait teori dimana konsep kebijakan publik sebenarnya sudah berjalan dengan apa yang diharapkan. Kebijakan akan program pengembangan pertanian yang terus berjalan harus tetap mendapat dukungan pemerintah sebagai lembaga tertinggi dalam sistem sosial maupun politik. Akan tetapi dalam teori incremental terputus-putus kemudian beberapa hal yang menjadi menarik dari kebijakan ini yakni adanya perkembangan dari kebijakan yang menyangkut kedelai. Dimana proses ini merupakan poses yang selau bertahap dan tidak dilanjutkan dengan baik. Akibat hal ini adalah adanya pengaruh eksternal dari kebijakan tersebut sehingga prosesi kebijakan yang akan dijalankan selau mengalami perubahan dan penyesuaian.

REFERENSI

Amang, Bedu. 1996. *Ekonomi Kedelai di Indonesia*. IPB Press: Jakarta

Arifin, Bustanul. 2007. *Diagnosis ekonomi politik pangan dan pertanian*. Rajawali Press Jakarta.

Atman, Strategi Peningkatan Produksi Kedelai Di Indonesia. BPTP: Sumatera Barat

Akram Khan dan Nazli Bano. 2007. *Declining Indian Agriculture Trade in an Unequal World: A perspective dalam Global Bussiness Review*.

Atman dan N. Hosen. 2008. *Dukungan Teknologi dan kebijakan dalam pengembangan kedelai di Sumbar* jurnal ilmiah Tambua Universitas Mahaputra Muhammad Yamin. Vol. VII, No. 3.

Atman. 2006. *Pengembangan kedelai pada lahan sawah di Sumatera Barat*. Jurnal Ilmiah Tambua Universitas mahaputra Muhammad Yamin. Vol. V, No. 3 September-Desember.

BBSDLP. 2008. *Potensi dan ketersediaan lahan untuk pengembangan kedelai di Indonesia*. Warta Litbang Pertanian. Vol. 30. No. 1.

Bustanul arifin. 2008. *Krisis Kedelai, Potret Kebijakan Pangan Yang Buruk*. Jurnal ilmiah

Charles L. Cochran and Eloise F. Malone. 2009. *Public policy: Perspectives and Choices*. Lynne Rienner Publishers

Dunn, William 1994. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jogjakarta: Gadjah Mada University Press

Diaz-Bonilla, Eugenio et al., 2002. *On Boxes, Contents and Users: Food Security and The WTO Negotiations*. Jurnal International Food Policy and Research Institute

- FAO. 2003. WTO Agreement on Agriculture: The Implementation Experience – Developing Country Case Studies. Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas. Yogyakarta.
- Jhamtani, Hira. 2005. WTO dan Penjajahan Kembali Dunia Ketiga. Yogyakarta:Insist Press.
- Hafsah M. J. dan Tahlim S. 2004. Sejarah Intensifikasi Padi dan Prospek Pengembangannya. Artikel dari buku “Ekonomi Padi dan Beras indonesia”. Penerbit Badan Litbang pertanian Jakarta.
- Hamzah, Z., I. Rusli., Z. Zaini., dan A. Syarifuddin, K. 1987. Budidaya kedelai tanpa pengolahan tanah sesudah pad sawah. Risalah temu ahli teknologi. Sukarami, 14-15 september 1987. Balittan sukarami.
- Jeremy Smith dan Michael Niemann. 2007, deal or No Deal. Dalam Wolrd Trade
- Khan, Akram. dan Nazli Bano. 2007. Declining Indian Agriculture Trade in an unequal World: A Perspective. Global Bussiness Review.
- Kusumajati, Titus O. 2004. Dampak liberalisasi perdagangan terhadap kinerja ketahanan pangan, kearifan local dan keanekaragaman hayati, pertaruhan bangsa yang terlupakan.
- Lester, James P. and Joseph Stewart. (2000). Public Policy: An Evaluationary Approach. The University Of California: Wadsworth Thomson Learning.
- Michael Windfuhr. 2001 Impact of the WTO Agreement on Agriculture On the Right to Adequel Food dalam World Trade, Food, and Agriculture, A look at the World Trade Organization, Genetically Modified Organism and the issue of Food Security.
- Puslitbangtan. 1991. Pengembangan Kedelai: Potensi, Kendala Dan Peluang. Badan Litbang Pertanian. jakarta
- Puslitbangtan. 2008. Menggenjot produksi kedelai dengan teknologi. Warta litbang pertanian. Vol. 30. No 1.
- Suryana dalam Gatoet Hardono et al. 2004. Liberalisasi Perdagangan: Sisi Teori, Dampak Empiris dan Perspektif Ketahanan Pangan. Jurnal ilmiah.
- Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: MediaPressindo