

**DAMPAK AGREEMENT ON AGRICULTURE TERHADAP KETAHANAN PANGAN
INDONESIA : KASUS KOMODITAS GULA (2009 – 2014)**

Dimitria Ariesta Pranoto

Asep Saepudin, S.IP, M.Si

Anik Yuniarti S.IP, M.Si

Prodi Hubungan Internasional FISIP UPN “Veteran” Yogyakarta

Jl. Babarsari No. 2 Tambakbayan Yogyakarta

Email : dimitriaapranoto@yahoo.co.id

Aasaepudin52@yahoo.co.id

ayun_sip@yahoo.com

Abstract

Indonesia's participation as a member of the World Trade Organization (WTO), brings Indonesia implement the Agreement Establishing the World Trade Organization. In the WTO there are sub topics that regulate agricultural trade, namely the Agreement on Agriculture (AoA). AoA implementation in Indonesia has positive and negative impacts on food security in the case of sugar commodity in Indonesia. This thesis approaches the international regime theory to explain the AoA impact on food security in the case of Indonesian sugar commodities in 2009 - 2014. The aim of this paper is to explain how the AoA impact on food security in the case of Indonesian sugar commodities in 2009 - 2014. The positive impact and negative impacts arise from the application of AoA's clauses, i.e. market access, domestic subsidies (domestic support) and export subsidies, into the domestic policies related to food security and sugars.

Keywords: *Agreement on Agriculture (AoA), Food Security, Sugar, Impact*

A. Pendahuluan

Agreement on Agriculture (AoA) merupakan suatu kesepakatan yang dibentuk oleh organisasi perdagangan dunia (*World Trade Organization*) dalam perundingan Putaran Uruguay pada 1994. AoA sendiri merupakan tindak lanjut dari permasalahan proteksi perdagangan hasil pertanian dimana banyak negara di dunia mencoba membangun peraturan yang lebih ketat pada sektor tersebut. Tujuan dari AoA adalah untuk melakukan reformasi perdagangan dalam sektor pertanian dan membuat kebijakan – kebijakan yang lebih berorientasi pasar. Hal – hal yang diatur dalam AoA, yaitu : akses pasar, subsidi ekspor dan subsidi domestik (Rezlan Ishar Jenie, 2009: 5).

Sebagai tindak lanjut keanggotaan Indonesia dalam *World Trade Organization* (WTO), Indonesia mulai meratifikasi kesepakatan dalam bidang pertanian (*Agreement on Agriculture*) melalui Undang – Undang No 7 Tahun 1994. Hal tersebut berarti bahwa Indonesia menyepakati segala aturan yang tertulis dalam kesepakatan dibidang pertanian yang telah dirumuskan dalam AoA.

Salah satu komoditas pertanian yang dibahas dalam kerangka WTO adalah gula. Gula merupakan salah satu produk pangan yang keberadaannya cukup diperhitungkan. Tingkat konsumsi gula dunia naik mencapai angka 171 *million metric tons* pada 2014/2015 (“Total Sugar Production Worldwide”, <http://www.statista.com/>

[statistics/249679/total-production-of-sugar-worldwide/](http://www.statista.com/statistics/249679/total-production-of-sugar-worldwide/)). Sedangkan untuk produksi global turun pada angka 172,5 *million metric tons* pada 2014/2015 (“Total Sugar Production Worldwide”, <http://www.statista.com/statistics/249679/total-production-of-sugar-worldwide/>).

Menurut Kaison Chang, pada *Fourth FAO International Sugar Conference* di Fiji tahun 2012 menyebutkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara importir gula terbesar di dunia. Indonesia mengimpor gula sebesar 3,2 juta ton. Angka tersebut dibawah Tiongkok, *European Union*, dan Amerika (Kaison Chang, http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/meetings/sugar_fiji_2012/Kaison_Chang_FAO_Policy_Overview.pdf). Pada tahun 2010 – 2013 merupakan periode dengan impor gula paling besar, mencapai 4,94 miliar US\$ dengan volume 8,05 juta ton. (“Statistik Ekspor Impor Komoditas Pertanian 2001–2013”, <http://pphp.pertanian.go.id/upload/pdf/JurnalEdisiApr141.pdf>)

Ketahanan pangan telah menjadi salah satu agenda penting yang hendak dicapai Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono yang tertuang pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Arah pembangunan ketahanan pangan tersebut adalah untuk meningkatkan ketersediaan dan penanganan kerawanan pangan, meningkatkan sistem distribusi, dan meningkatkan kebutuhan konsumsi dan keamanan pangan.

Dalam *Road Map* yang diterbitkan oleh Departemen Perindustrian Republik Indonesia menyebutkan terdapat rencana jangka pendek, menengah, dan panjang bagi industri gula. Rencana jangka pendek (2010 – 2014) meliputi : tercapainya swasembada gula nasional tahun 2014, berhasilnya revitalisasi program pabrik gula melalui peningkatan mutu dan volume produksi gula putih, meningkatkan produksi *raw*

sugar dalam negeri, dan memberlakukan Standar Nasional Indonesia (SNI) wajib gula putih.

Rencana jangka pendek (2015 – 2020) meliputi: pemenuhan berbagai jenis gula dari produksi dalam negeri, ekspor gula setelah kebutuhan dalam negeri terpenuhi, restrukturisasi teknologi proses pada industri gula sesuai perkembangan yang terjadi, dan penghapusan dikotomi pasar gula rafinasi yang dapat dijual kekonsumen langsung. Rencana jangka panjang (2020 – 2025) adalah menjadi negara produsen gula yang mampu memasok kebutuhan negara – negara lain di Asia Pasifik.

Berdasarkan rencana jangka panjang tersebut yang berorientasi kepada swasembada gula dan ketahanan pangan, pengelolaan gula nasional tidak hanya dimaksudkan semata-mata untuk memenuhi ketersediaan gula untuk kebutuhan domestik, tetapi juga ketersediaan tersebut harus berasal dari produksi domestik yang kelebihannya bisa diekspor. Tulisan ini dimaksudkan untuk melihat dampak Agreement on Agriculture (AoA) terhadap ketahanan pangan Indonesia, dengan kasus Komoditas Gula (2009-2014)

B. WTO dan Ketentuan Dasar AoA

WTO, yang didalamnya termasuk AoA, merupakan sebagai sebuah rezim internasional yang mengikat. Hal tersebut dapat terjadi karena rezim perdagangan WTO telah memenuhi karakteristik sebuah rezim internasional yang memiliki norma, prinsip, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan. Berdasarkan *norms and principle*, rezim yang memiliki prinsip dan norma merupakan rezim yang memiliki drajat yang lebih tinggi. Sehingga fungsi rezim juga menjadi lebih sulit untuk dibuat. Rezim yang terbentuk karena adanya jaringan kelembagaan yang besar akan memiliki pengaruh yang besar

dan dapat bertahan. Sedangkan berkaitan dengan *rules* adalah mengatur tentang hal – hal yang dilarang, diperbolehkan dan tuntutan. Selain itu juga berbicara tentang legitimasi dan kekuatan dari suatu rezim.

Rezim yang kuat dengan prosedur pengambilan keputusan yang kuat melakukan perubahan berdasarkan prosedur lama yang terdapat dari rezim tersebut. Berdasarkan kepatuhan, termasuk pemantauan, sanksi, dan prosedur penyelesaian sengketa. Prosedur pengambilan keputusan tersebut berlaku pada level internasional.

Rezim perdagangan WTO, termasuk AoA bersifat mengikat negara anggota yang telah meratifikasinya dalam *Agreement Establishing the World Trade Organization* sebagai niat mereka untuk mendirikan sebuah organisasi internasional bidang perdagangan (Pasal 1) yang memiliki *legal personality*. Direktorat Jenderal Multilateral Indonesia juga menyatakan bahwa persetujuan – persetujuan WTO merupakan aturan – aturan hukum yang bersifat mengikat (*legally binding contractual agreement*) dan kompleks.

Legally binding contractual agreement adalah perjanjian yang berlaku dibawah aturan hukum negara atau negara – negara kesatuan. *legally binding contractual agreement* bersifat mengikat, ini berarti pihak – pihak yang terlibat harus mematuhi keputusan yang ditulis dalam kontrak dan melakukan kewajiban yang ditulis dalam kontrak yang telah dinyatakan. Ketidapatuhan dalam melakukan kewajiban dari kontrak dapat mengakibatkan konsekuensi hukum. Dalam *legally binding contractual agreement* berbagai persyaratan harus dipenuhi, tergantung pada sifat dari perjanjian dan latar belakang masing – masing pihak (Jose Rivera, <http://www.legalmatch.com/law-library/article/>

[legally-binding-contracts.html](http://www.legalmatch.com/law-library/article/legally-binding-contracts.html)).

Apabila *legally binding contractual agreement* dilanggar maka suatu negara dapat mengajukan gugatan atas sengketa kontrak dalam kerangka badan penyelesaian sengketa. WTO sendiri merupakan sebuah badan yang menangani peradilan perdagangan internasional karena memiliki badan penyelesaian sengketa (*Dispute Settlement Body*). Akan tetapi WTO hanya menangani masalah peradilan dagang dari negara anggota. Bagi negara diluar WTO dapat mengajukan tuntutannya ke mahkamah internasional.

Adapun ketentuan AoA meliputi:

1. Akses Pasar Bidang Pertanian

Hal ini berkaitan dengan ketentuan mengenai tarifikasi (mengubah sistem kuota dan bentuk hambatan lain kedalam sistem tarif). Sehingga dengan tarifikasi ada kepastian bahwa jumlah impor sebelum berlakunya ketentuan baru tersebut dapat terus dilanjutkan dan tidak dilarang jika terdapat suatu jumlah yang baru kemudian dikenakan tarif. Sistem kuota tarif merupakan pengenaan tarif yang rendah untuk jumlah tertentu didalam batas kuota dan tarif yg tinggi untuk jumlah yang melebihi kuota.

Pada putaran uruguay telah disepakati bahwa negara – negara maju akan memotong tarif tertinggi diluar batas kuota dalam mekanisme tarif-kuota sampai rata-rata 36% secara bersamaan dalam waktu 6 tahun. Negara – negara berkembang akan memotong tarif sebesar 24% selama 10 tahun. Beberapa negara berkembang ada juga yang menggunakan opsi yang disebut *ceilling tariffs rate* dalam kasus dimana dimana jumlah bea masuk tidak meningkat sebelum putaran uruguay. Sementara itu negara – negara miskin tidak harus memotong tarif mereka.

Untuk produk – produk yang terkena perubahan dan pembatasan non-tarif ke tarif,

pemerintahan negara – negara anggota diijinkan untuk mengambil tindakan darurat khusus untuk menangkai adanya penurunan harga yang cepat dan adanya gelombang impor yang dapat merugikan para petani domestik. Namun perjanjian tersebut juga menyebutkan kapan dan bagaimana tindakan darurat harus dilakukan.

2. *Subsidi Ekspor Pertanian*

AoA melarang anggota WTO untuk menetapkan subsidi ekspor kecuali subsidi tersebut telah dicantumkan secara spesifik dalam Daftar Komitmen. Dengan mengambil rata – rata tahun 1986 – 1990 negara – negara maju setuju mengurangi subsidi sampai 36% dalam jangka waktu 6 tahun sejak 1995 dan bagi negara berkembang sebesar 24% dalam jangka waktu 10 tahun.

Negara – negara maju juga sepakat untuk mengurangi jumlah ekspor yang disubsidi sebesar 24% selama 6 tahun dan 14% bagi negara berkembang selama 10 tahun. Negara miskin tidak harus membuat pengurangan apapun. Selama 6 tahun masa pelaksanaan komitmen pengurangan tarif, negara berkembang diijinkan untuk menggunakan subsidinya untuk mengurangi biaya pemasaran dan transportasi produk yang akan diekspor.

3. *Subsidi Domestik*

AoA membedakan antara program – program pendukung yang merangsang produksi secara langsung dan yang dianggap tidak mempunyai pengaruh secara langsung. Keluhan mengenai pemberian subsidi domestik adalah bahwa kebijakan tersebut dapat mendorong produksi yang berlebihan, mengurangi jumlah impor karena produk domestik lebih murah, dan menjurus pada subsidi ekspor serta praktik *anti-dumping*.

C. Implementasi dan Dampak AoA di Indonesia

Implementasi AoA di Indonesia yang berkaitan dengan ketahanan pangan dalam kasus komoditas gula, dituangkan dalam kebijakan dalam negeri yang menyangkut tentang kebijakan ketahanan pangan dan gula. Kebijakan pangan dan ketahanan pangan dibakukan dengan penerbitan undang – undang nomor 18 tahun 2012. Terdapat pula ketentuan impor gula yang diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 19/M-Dag/Per/5/2008 tentang perubahan kelima atas Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 527/MPP/Kep/9/2004. Selain itu juga terdapat kebijakan mengenai pengenaan tarif bea masuk gula yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 110/PMK.010/2006. Pemberian subsidi bagi sektor pertanian dan pemberian Kredit Ketahanan Pangan – Energi guna menunjang ketahanan pangan dari sektor produksi.

Pemberlakuan beberapa peraturan tersebut mengacu pada 3 agenda AoA, yaitu akses pasar, bantuan domestik atau subsidi domestik, dan subsidi ekspor. Komitmen mengenai akses pasar diatur dalam Bagian III Pasal 4 dan 5 serta *Annex 5*. Akses pasar sejatinya berorientasi pada impor barang pertanian, yakni merupakan komitmen Indonesia untuk mempermudah akses barang impor untuk masuk ke dalam negeri dengan memberlakukan tarififikasi. Tarififikasi adalah mengubah hambatan – hambatan non-tarif kedalam sistem tarif. Dalam komitmen akses pasar yang menjadi agenda adalah tentang pengikatan dan penurunan tarif (*binding and reduction tariff*).

Dampak Positif

Tujuan Indonesia dalam melaksanakan komitmen akses pasar antara lain adalah

memenuhi kebutuhan domestik yang tidak dapat dipenuhi oleh produksi domestik, dalam hal ini gula. Hal ini dilatarbelakangi oleh produksi nasional yang tidak dapat memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri. Produksi gula Indonesia pada tahun 2009 – 2013 rata – rata mencapai angka 2.359.913 ton. Sedangkan rata – rata konsumsi gula adalah 5.914.933 ton. Berdasarkan kebijakan pemerintah tersebut, kebutuhan gula nasional dapat terpenuhi dengan adanya impor gula pada periode 2010 – 2013 sebesar 8.914.933 ton (Statistik Ekspor Impor Komoditas Pertanian, 2001 – 2013).

Selain itu Indonesia memberlakukan Standar Nasional Indonesia (SNI) bagi gula impor dan pemeriksaan pangan halal. Hal tersebut dikarenakan Indonesia telah memasukkan gula sebagai *Special Product* (SP) di WTO, sehingga Indonesia masih memiliki kelonggaran untuk memberlakukan kebijakan untuk melindungi produk gula domestik. Dimasukkannya gula sebagai SP juga mempertimbangkan *food security, livelihood security, and rural development*.

Pada komitmen bantuan domestik, dalam hal ini subsidi domestik, diatur dalam Bagian IV Pasal 6, *Annex 2, Annex 3, dan Annex 4*. Jumlah besarnya bantuan domestik dinyatakan dalam perhitungan *Aggregate Measurement Support* (AMS). Dalam komitmen tersebut, penurunan subsidi domestik merupakan agenda utama yang ditandai dengan penurunan jumlah subsidi domestik untuk sektor pertanian.

Bantuan Domestik dikategorikan menjadi tiga, yakni *Green Box, Blue Box, dan Amber box*. *Blue Box dan Amber box* merupakan jenis bantuan domestik yang dapat mendistorsi perdagangan pertanian. Sedangkan *Green Box* merupakan kategori bantuan domestik yang tidak memiliki atau minim pengaruh terhadap perdagangan pertanian. Oleh sebab itu, yang terjadi adalah

adanya peningkatan jumlah *Green Box* yang dilakukan oleh negara – negara.

Green Box diwujudkan dengan dengan kebijakan yang menjadi pengecualian yang dibahas pada *Annex 2* tentang dasar – dasar pengecualian. Semua kebijakan yang dilakukan untuk mendapatkan pengecualian harus memenuhi kriteria sebagai berikut : (i) subsidi disalurkan melalui program pemerintah dengan menggunakan dana publik yang tidak melibatkan transfer konsumen. (ii) subsidi tidak mempunyai dampak pemberian bantuan kepada produsen. Serta didasarkan pada kebijakan dan ketentuan sebagaimana ditetapkan selanjutnya.

Kebijakan Indonesia berkaitan dengan dasar – dasar pengecualian adalah dengan kebijakan pemerintah dalam revitalisasi 7 pabrik gula dengan dana Rp. 1 Triliun melalui mekanisme subsidi bunga (“Pabrik Gula Bakal Dapat Subsidi Bunga”, <http://Finance.Detik.Com/Read/2009/11/06/112916/1236525/4/Pabrik-Gula-Bakal-Dapat-Subsidi-Bunga>). Pupuk bersubsidi juga menjadi alternatif pemberian subsidi secara tidak langsung berdasarkan program pemerintah. Mengenai pemberian pupuk bersubsidi, landasan hukum yang dipakai adalah Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 17/m-dag/per/6/2011 Tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian.

Pemberian subsidi juga melalui paket program penggantian bibit dan pembongkaran tebu yang sudah tua didasarkan pada kenyataan, bahwa selama ini produktivitas tebu rakyat rendah karena ratoon yang digunakan rata-rata telah tua. Program subsidi yang akan dilakukan antara lain penyediaan bibit yang bermutu tinggi, dana talangan untuk pembongkaran keprasan yang sudah berusia tua, perbaikan irigasi, dan peningkatan mutu penelitian dan pengembangan

(Bungaran Saragih, [Perpustakaan.Bappenas.Go.Id.](#)). Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (P3GI) merupakan badan peneliti gula yang telah ditunjuk oleh pemerintah secara resmi, dan telah menghasilkan 21 varietas unggul tebu. Secara lebih lengkap mengenai kebijakan subsidi pupuk, benik, subsidi pertanian, dan PSO (*public service obligation*).

Pemerintah juga menyediakan kebijakan promosi gula melalui subsidi bunga dalam kredit KKP-E (Kredit Ketahanan Pangan – Energi) melalui Direktorat Pembiayaan Pemerintah. Besarnya KKP-E maksimal untuk pengembangan perkebunan per Ha yaitu budidaya tebu per ha Rp. 25,300 juta. Pedoman Teknis Skema Kredit Ketahanan Pangan Dan Energi (KKP-E) Merupakan Tindak Lanjut Diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 79/PMK.05/2007 Juncto Peraturan Menteri Keuangan Nomor 48/PMK.05/2009 Dan Jis Peraturan Menteri Keuangan Nomor 198/PMK.05/2010 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Tentang Kredit Ketahanan Pangan Dan Energi, Serta Peraturan Menteri Pertanian Nomor 12/Permentan/OT.140/1/2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kredit Ketahanan Pangan Dan Energi (Direktorat Pembiayaan Pertanian, Kementrian Pertanian).

Sedangkan berkaitan dengan komitmen subsidi ekspor diatur dalam Bagian V Pasal 8, 9, 10, dan 11. Selain itu juga terdapat di Bagian VI Pasal 12. Pada komitmen tersebut, yang menjadi agenda utama adalah tentang penurunan jumlah subsidi ekspor hasil pertanian. Komoditas gula yang menjadi komoditas ekspor Indonesia adalah molase. Volume impor masih di kisaran angka 200.000 ton sedangkan kisaran volume ekspor diatas 500.000 ton (“[Outlook Komoditi Tebu 2014](#)”, [\[outlook-komoditas-tebu-2014\]\(#\)\).](http://epublikasi.setjen.pertanian.go.id/arsip-outlook/75-outlook-perkebunan/249-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Indonesia tidak memberikan subsidi ekspor pada kasus ekspor molase. Akan tetapi, tidak adanya subsidi ekspor terhadap ekspor molase masih menunjukkan peningkatan terhadap permintaan molase Indonesia. Rata-rata peningkatan ekspor molase dari tahun 1981 hingga 2013 adalah sebesar 12,19% per tahun.

Sedangkan penurunan subsidi ekspor negara maju justru membawa dampak positif bagi peningkatan produksi gula Indonesia. Pada angka penurunan subsidi 50% oleh negara maju berdampak positif terhadap peningkatan produksi menurut agregat komoditas gula sebesar 0,8045%, sedangkan pada tingkat 80% dampak peningkatan produksinya mencapai 1,287%. Pada tingkat penurunan subsidi ekspor negara maju di tingkat 100%, peningkatan produksi Indonesia mencapai 1,61% (Saktyanu K. Dermorejo, Dkk, http://Pse.Litbang.Pertanian.Go.Id/Ind/Pdffiles/Pros_2007-A_4.Pdf)

Dampak Negatif

Dampak negatif terhadap ketahanan pangan dalam kasus komoditas gula Indonesia dapat dilihat dari penerapan komitmen akses pasar dan subsidi domestik. Pada komitmen akses pasar, tarif yang ditetapkan adalah berupa tarif spesifik yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 110/PMK.010/2006. Dan ditambah tarif tunggal Pajak Pertambahan Nilai sebesar 10%. Tarif bea masuk untuk gula adalah sebesar Rp. 790 per kg dan Rp. 550 per kg. Agenda untuk pengurangan tarif juga diterapkan oleh Indonesia dalam jadwal pengurangan tarif yang telah disebutkan sebelumnya. Rata – rata tarif bea masuk Indonesia adalah 6,9%. Tarif tersebut lebih rendah dibandingkan dengan Korea Selatan dengan rata – rata tarif bea masuk sebesar 11,32%.

Angka tersebut masih sangat rendah

mengingat tingkat *bound tariff* yang telah ditetapkan Indonesia adalah sebesar 95%. Pengenaan pajak tersebut jauh dibandingkan dengan tarif yang dikenakan European Union (EU) yang sebesar €339 per ton untuk cane sugar atau setara dengan Rp. 5017,2/Kg. Sedangkan tarif untuk white sugar adalah €419 per ton atau setara dengan Rp. 6.201,2/Kg (“EU Sugar Policy”, <http://sugarcane.org/global-policies/policies-in-the-european-union/eu-sugar-policy>). Sedangkan bagi negara pengimpor gula lainnya seperti Rusia, tarif impor gula mencapai Rp 2.072/Kg dan Rp. 3700/Kg (“Russian Federation: Sugar Sector Review”, <http://www.fao.org/docrep/019/i3561e/i3561e.pdf>).

Pengenaan tarif pada dasarnya dimaksudkan untuk melindungi produksi dalam negeri. Dengan dikenainya tarif tinggi pada gula diharapkan mampu mendorong konsumen (industri dan rumah tangga) untuk beralih pada produk domestik. Di Indonesia dengan tarif yang rendah terhadap gula menjadikan impor gula menjadi besar yakni 21,62% per tahun.

Dengan mematok tarif spesifik sebesar Rp. 550 per kg dan Rp. 790 per kg diharapkan mampu melindungi produk dalam negeri. Akan tetapi dalam prakteknya daya saing produk lokal masih lemah mengingat harga gula dunia pada pengapalan bulan Agustus 2014 berkisar 460 – 470 dolar AS per ton FOB (harga di negara asal, belum termasuk biaya pengapalan dan premium). Ketika sampai di gudang pelabuhan di Indonesia, harga gula impor tersebut hanya sebesar Rp. 7.600 per kilogram atau jauh lebih murah dari harga gula lokal.

Oleh sebab itu kecenderungan pelaku industri adalah lebih memilih produk gula impor dibandingkan dengan gula lokal. Hal tersebut dikarenakan harga gula impor lebih murah dibandingkan dengan harga gula lokal.

Fenomena pelaku industri yang memilih menggunakan gula kristal rafinasi impor adalah sejak berkembangnya pabrik gula rafinasi berbahan baku gula mentah impor tahun 1996. Selain itu Karakter gula rafinasi impor punya kelebihan tidak memerlukan penyaringan saat akan diolah dalam proses produksi makanan dan minuman. Sedangkan GKP perlu disaring, akan tetapi secara kandungan gula sama.

Hal ini ditunjukkan dengan peningkatan nilai impor gula. Sepanjang periode 2001-2004 secara kumulatif mencapai 935,98 juta US\$ dengan volume 4,79 juta ton, pada periode tahun 2005-2009 mencapai 2,96 miliar US\$ dengan volume 8,24 juta ton dan pada periode tahun 2010-2013 mencapai 4,94 miliar US\$ dengan volume 8,05 juta ton. Sehingga dapat diketahui bahwa impor gula paling besar pada periode tahun 2010-2013 (“Statistik Ekspor Impor Komoditas Pertanian 2001 – 2013”, http://pphp.pertanian.go.id/upload/pdf/Jurnal_Edisi_Apr141.pdf).

Dampak negatif dari subsidi ekspor yang diterapkan oleh Indonesia dapat dilihat dari swasembada gula yang ditopang dari produksi domestik yang tidak tercapai dan daya saing gula domestik yang lemah disektor harga. Indonesia merupakan salah satu negara yang tidak memiliki komitmen pengurangan AMS. Sehingga total AMS Indonesia berada di tingkat 0. Hal tersebut dikarenakan bantuan domestik Indonesia masih dalam taraf *de minimis* pada tingkat dibawah 10%. Jumlah *green box* Indonesia mengalami peningkatan dari USD 241 m ke USD 3.6 bn (“Draft Modalitas Pertanian Rev.4: Status Terkini, Kemungkinan Perubahan Ke Depan dan Dampaknya Bagi Strategi Diplomasi Indonesia”, <http://forumwacana.lk.ipb.ac.id/files/2014/09/Presentation-Dit-PPIH-di-FGD-Bogor.pdf>)

Berbeda dengan Brazil dan India dengan status negara berkembang seperti Indonesia dan

dengan tidak adanya komitmen pengurangan AMS, jumlah *Green Box* Indonesia masih berada dibawah negara – negara tersebut. Brazil memiliki total AMS 0, dengan peningkatan *green box* USD 1.5 bn ke USD 4.8 bn. Sedangkan India memiliki jumlah peningkatan *green box* yang juga tinggi, yakni mengalami peningkatan dari USD 4 bn ke USD 12.5 bn. China juga salah satu negara yang tidak memiliki komitmen pengurangan AMS, akan tetapi China memiliki peningkatan *green box* yang tinggi, yaitu USD 30.6 bn ke USD 86 bn. Berdasarkan penjabaran diatas, total dukungan domestik Indonesia (*green box*) masih dibawah negara – negara berkembang atau negara tanpa komitmen pengurangan AMS (*loc.cit*).

Secara umum permasalahan yang dihadapi oleh industri gula meliputi *on-farm* dan *off-farm*. Di sisi *on-farm* masalah yang cukup menonjol adalah rendahnya tingkat produktivitas gula, di samping masalah ketersediaan lahan. Selain itu, dengan adanya otonomi daerah ketersediaan areal untuk pengembangan pabrik-pabrik baru terkendala oleh sulitnya proses penguasaan lahan. Di sisi *off-farm* dengan bertambahnya umur pabrik terjadi penurunan efisiensi pabrik yang memerlukan penggantian peralatan yang terkendala oleh terbatasnya ketersediaan dana investasi.

Dengan peningkatan *green box* USD 1.5 bn ke USD 4.8 bn untuk seluruh komoditas pertanian, permasalahan industri gula seperti yang telah disebutkan sebelumnya tidak dapat sepenuhnya teratasi. Hal tersebut mengakibatkan swasembada gula yang ditopang oleh produksi gula domestik tidak dapat terpenuhi. Selain itu, in-efisiensi produksi menyebabkan biaya produksi gula Indonesia menjadi tinggi.

Selama tahun 2009-2013, biaya pokok produksi (BPP) gula petani terus meningkat

sebesar 58% dari sekitar Rp 5.100 per kilogram menjadi Rp 8.070 per kilogram. Namun, harga lelang gula dari 2009 ke 2013 hanya naik 22,88 persen dari Rp 7.056 per kilogram menjadi Rp 8.671 per kilogram. Tahun 2014 lelang gula lebih rendah lagi ke level di bawah Rp 8.500 per kilogram. Harga gula dipasaran hanya Rp. 8.100 per kilogram. Sedangkan biaya produksi gula Thailand lebih murah, yaitu pada kisaran Rp. 4.500 – Rp. 5.000 per Kg (Reni Susilawati, “Impor Memicu Harga Gula Terpuruk”, <http://kpbptpn.co.id/news-9111-0-gula-rafinasi-survei-kebutuhan-2015-kelar-pertengahan-november.html>)

Berdasarkan penjabaran tersebut, rendahnya jumlah subsidi terhadap komoditas gula dapat menyebabkan biaya produksi gula lebih tinggi. Biaya produksi tinggi bersumber pada pabrik yang kurang efisien dan kurang terdiversifikasi. Rendemen gula yang rendah juga menjadikan produksi gula Indonesia masih rendah. Permasalahan penyediaan lahan juga menjadi salah satu hal yang menjadikan swasembada gula belum tercapai. Penambahan lahan untuk tebu yang dibutuhkan adalah sebesar ± 35.000 ha.

D. Penutup

Dampak positif dan dampak negatif yang muncul dari penerapan *Agreement on Agriculture* (AoA) terhadap ketahanan pangan Indonesia dalam kasus komoditas gula tahun 2009 – 2014 muncul dari kebijakan dalam negeri berkaitan dengan gula yang diterapkan. Ketahanan pangan memiliki 3 pilar yang harus terpenuhi, yaitu *availability*, *accessibility*, and *stability*. *Availability* atau ketersediaan berkaitan dengan ketersediaan pangan bagi masyarakat. *Accessibility* berkaitan dengan keterjangkauan pangan secara fisik dan ekonomi. Dalam hal

ekonomi berkaitan dengan daya beli masyarakat terhadap pangan. *Stability* merupakan pilar ketahanan pangan yang mencerminkan stabilitas harga dan pasokan pangan. Ketiga pilar tersebut harus terpenuhi sehingga kondisi pangan domestik dapat mencapai taraf ketahanan pangan.

Berkaitan dengan jumlah subsidi domestik, dalam hal ini *green box*, untuk komoditas gula masih sangat rendah. Sehingga dari jumlah yang minim tersebut dapat berefek domino terhadap swasembada yang bertopang dari produksi domestik yang tidak tercapai dan biaya produksi yang tinggi sehingga menyebabkan lemahnya daya saing produk gula domestik dari segi harga. Dengan harga gula domestik yang lebih tinggi dibandingkan dengan gula impor, mengakibatkan kecenderungan pasar untuk lebih memilih produk gula impor. Terlebih lagi bagi pasar industri makanan, farmasi, minuman, dan lain – lain yang lebih efisien menggunakan gula rafinasi yang berasal dari gula mentah impor.

Rendahnya tingkat *green box* Indonesia dipengaruhi minimnya alokasi dana pemerintah untuk mensubsidi pertanian. Hal tersebut mengakibatkan rendahnya jumlah subsidi yang dialokasikan untuk komoditas tebu. Sehingga tidak dapat mencapai target *road map* industri tebu 2009 – 2014. Jumlah *green box* Indonesia masih berpotensi untuk ditingkatkan, sehingga alokasi subsidi dengan program pelayanan pemerintah untuk komoditas tebu juga meningkat. Sehingga produktivitas meningkat untuk mencapai target ketahanan pangan yang mandiri dan swasembada pangan.

Dengan rendahnya tarif bea masuk dan permintaan pasar untuk gula rafinasi yang berbahan baku gula mentah menjadikan impor gula semakin menunjukkan kenaikan. Mengingat industri gula Indonesia belum dapat memproduksi gula mentah, impor gula mentah dipegang oleh

Importir Terdaftar. Tingginya permintaan gula impor dapat mengancam pasar gula domestik yang berbahan dasar tebu dan berasal dari perkebunan rakyat. Selain mengancam pasar gula domestik, juga dapat mengancam kesejahteraan petani tebu. Tarif bea masuk untuk gula impor juga masih bisa ditingkatkan, mengingat tarif bea masuk gula impor Indonesia yang masih jauh dibawah *bound tariff* Indonesia. Hal tersebut untuk melindungi produk gula dalam negeri.

Dampak positif yang muncul disebabkan adanya penurunan subsidi ekspor negara – negara maju terhadap produksi gula domestik. Peningkatan produksi tersebut dipengaruhi menurunnya kegiatan ekspor dari negara – negara maju yang menurunkan subsidi ekspornya.

DAFTAR PUSTAKA

- Jenie, Rezlan Ishar, 2009 *Sekilas WTO (World Trade Organization)*, Jakarta, Direktorat PPIH, Direktorat Jendral Multilateral Deplu RI.
- Kredit Bersubsidi Untuk Petani Dan Peternak*, Direktorat Pembiayaan Pertanian, Kementrian Pertanian
- Chang, Kaison “Overview of Sugar Policies and Market Outlook”, http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/meetings/sugar_fiji_2012/Kaison_Chang_FAO_Policy_Overview.pdf, diakses pada 18 April 2015.
- Dermorejo, Saktyanu K. Dkk, “Analisis Penurunan Subsidi Ekspor Negara Maju Terhadap Produksi Pertanian Indonesia”, http://Pse.Litbang.Pertanian.Go.Id/Ind/Pdffiles/Pros_2007-A_4.Pdf, Diakses Pada 10 Juli 2015
- “Draft Modalitas Pertanian Rev.4: Status Terkini, Kemungkinan Perubahan Ke Depan dan Dampaknya Bagi Strategi Diplomasi Indonesia”, <http://forumwacana.lk.ipb.ac.id/files/2014/09/Presentation-Dit-PPIH-di-FGD-Bogor.pdf>, diakses pada 4 Agustus 2015
- “EU Sugar Policy”, <http://sugarcane.org/global-policies/policies-in-the-european-union/eu-sugar-policy>, diakses pada 13 Juli 2015
- “Outlook Komoditi Tebu 2014”, <http://epublikasi.setjen.pertanian.go.id/arsip-outlook/75-Outlook-perkebunan/249-outlook-komoditas-tebu-2014>, diakses pada 2 Juli 2015.
- “Pabrik Gula Bakal Dapat Subsidi Bunga”, <http://Finance.Detik.Com/Read/2009/11/06/112916/1236525/4/Pabrik-Gula-Bakal-Dapat-Subsidi-Bunga>, diakses Pada 10 Juli 2015
- Rivera, Jose “Legally Binding Contract”, <http://www.legalmatch.com/law-library/article/legally-binding-contracts.html>, diakses pada 26 April 2015
- “Russian Federation : Sugar Sector Review”, <http://www.fao.org/docrep/019/i3561e/i3561e.pdf>, diakses pada 13 Juli 2015
- Saragih, Bungaran, Perpustakaan.Bappenas.Go.Id, Diakses Pada 10 Juli 2015
- Susilawati, Reni “Impor Memicu Harga Gula Terpuruk”, <http://kpbptpn.co.id/news-9111-0-gula-rafinasi-survei-kebutuhan-2015-kelar-perteng-ahan-november.html>, diakses pada 7 Agustus 2015
- “Statistik Ekspor Impor Komoditas Pertanian 2001 – 2013”, http://pphp.pertanian.go.id/upload/pdf/Jurnal_Edisi_Apr_14_1.pdf, diakses pada 29 Januari 2015.
- “Total Sugar Production Worldwide”, <http://www.statista.com/statistics/249679/total-production-of-sugar-worldwide/>, diakses pada 21 April 2015
- “Total Sugar Consumption Worldwide”, <http://www.statista.com/statistics/249681/total-consumption-of-sugar-worldwide/>, diakses pada 21 April 2015