

## TANTANGAN MEWUJUDKAN KEBIJAKAN PANGAN NASIONAL YANG KUAT

Mohammad Ismet

### RINGKASAN

Pangan, dalam hal ini adalah beras, memiliki peran yang sangat penting dalam kehidupan bangsa Indonesia. Karakteristik produk yang tersebar dan sensitif terhadap perubahan iklim, karakteristik konsumsi dengan permintaan yang in-elastis dan menyebar di seluruh Nusantara dan sepanjang waktu, serta beras sebagai komoditi paling penting di sektor pertanian (penentu inflasi, penentu tingkat upah dan mempunyai peran terbesar dalam pengeluaran rumah tangga berpendapatan rendah), mengharuskan Pemerintah untuk memberlakukan Kebijakan Perberasan. Karena berbagai karakteristik tersebut, harus terwujud kebijakan pangan yang bersifat nasional dan komprehensif, tidak terpisah-pisah atau parsial. Kebijakan pangan dalam bentuk intervensi Pemerintah terhadap harga dan pasar selalu kontroversial dalam hal permasalahannya, bagaimana Pemerintah mengatasi permasalahan tersebut serta bentuk intervensinya.

Harus terwujud kebijakan harga beras yang rasional dengan dampak distorsi seminimal mungkin dan keadilan bagi semua pelaku pasar. Kebijakan ini harus tetap menciptakan iklim berusaha yang kompetitif dan memberi ruang yang cukup bagi sektor swasta agar tetap berperan dalam perdagangan antar tempat dan waktu. Kebijakan ini juga harus dilengkapi dengan kebijakan perdagangan yang terbuka dan *reasonable*, misalnya dengan memberlakukan kebijakan kuota & tarif yang selektif jumlah, waktu dan tujuan impor. Dengan demikian, intervensi Pemerintah akan optimal, tidak menimbulkan distorsi pasar terlalu besar dan penggunaan subsidi menjadi lebih efisien. Manfaat ketahanan pangan sangat besar bagi kelangsungan kehidupan bangsa, tidak saja dari aspek ekonomis tetapi juga sosial dan politik yang sulit diukur dengan nilai rupiah.

### PERANAN PANGAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar utama bagi manusia yang harus dipenuhi setiap saat. Hak untuk memperoleh pangan merupakan salah satu hak asasi manusia, sebagaimana tersebut dalam pasal 27 UUD 1945. Hak pemenuhan kebutuhan pangan bagi setiap manusia juga tercantum dalam Deklarasi Roma tahun 1986, yaitu *"Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action"*. Pertimbangan

tersebut juga mendasari terbitnya UU Pangan no. 7 pada tahun 1996.

Sebagai kebutuhan dasar dan hak asasi manusia, pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa. Keterseediaan pangan yang lebih kecil dibandingkan kebutuhannya dapat menciptakan ketidak-stabilan ekonomi disuatu negara. Berbagai gejolak sosial dan politik dapat juga terjadi jika ketahanan pangan terganggu. Kondisi kritis ini bahkan dapat

membahayakan stabilitas Nasional yang dapat meruntuhkan pemerintah yang sedang berkuasa. Bagi Indonesia, pangan diidentikan dengan beras karena jenis pangan ini merupakan makanan pokok utama. Pengalaman telah membuktikan kepada kita bahwa gangguan pada ketahanan pangan seperti meroketnya kenaikan harga beras pada waktu krisis ekonomi 1997/1998, yang berkembang menjadi krisis multidimensi, telah memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas Nasional.

Dengan pertimbangan pentingnya beras secara ekonomi dan politik tersebut, Pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangannya dari produksi dalam negeri. Pertimbangan tersebut menjadi semakin penting bagi Indonesia karena jumlah penduduknya semakin membesar dengan sebaran populasi yang menyebar dari cakupan geografis yang luas dan tersebar. Indonesia memerlukan ketersediaan pangan dalam jumlah mencukupi dan tersebar, yang memenuhi kriteria kecukupan konsumsi maupun persyaratan operasional logistik.

Sejauh mungkin dihindari ketergantungan pangan dari negara lain karena bantuan pangan seringkali digunakan sebagai penekan politik dan ekonomi oleh negara pengeskor (terutama negara-negara besar) kepada negara-negara yang membutuhkan bantuan pangan. Kemandirian adalah hakikat dari kemerdekaan, namun kemandirian tetap mengenal adanya kondisi saling ketergantungan yang seringkali tidak dapat dihindari, terlebih dalam era globalisasi (Anomim, 2007). Kemandirian tersebut adalah faham yang pro-aktif, bukan re-aktif atau defensif. Kemandirian pangan tercermin, antara lain, pada ketersediaan pangan yang berkualitas dan mampu memenuhi tuntutan kebutuhan.

Kegiatan pengelolaan pangan oleh Pemerintah seringkali mendapat kritik karena adanya ketidak-empurnaan kegiatan-kegiatan intervensi itu sendiri, karena kelemahan dalam proses penyusunan kebijakannya, dan karena menimbulkan distorsi pasar. Intervensi akan dianggap *reasonable* kalau dilakukan dalam keadaan

defisit pangan alau jika terjadi surplus produksi yang berlebihan, dan jika infra-struktur pemasaran dan kelembagaan tidak cukup berkembang dan kompetitif untuk melindungi kepentingan produsen dan konsumen. Kemudahan mewujudkan ketersediaan pangan, stok pangan yang besar serta kemungkinan alternatif baru stabilisasi harga mendorong berbagai pihak untuk selalu mengevaluasi kembali kebijakan pangan Pemerintah.

### **Kebijakan Pemerintah di Bidang Pangan**

Ketahanan pangan disuatu negara tidak lepas dari sifat produksi komoditi pangan itu sendiri yang bersifat musiman dan berfluktuasi karena besarnya pengaruh iklim. Dengan demikian, situasi pangan nasional juga berfluktuasi dan rawan terhadap perubahan iklim. Situasi tersebut terlihat pada tahun 1998/1999, dimana musim kemarau panjang sebagai akibat pengaruh gejala alam *El-nino* telah menurunkan produksi pangan nasional secara signifikan. Jika perilaku produksi yang rentan terhadap perubahan iklim tersebut tidak dilengkapi dengan kebijakan pangan yang tangguh, anjloknya produksi dan melonjaknya harga pangan akan sangat merugikan, baik untuk produsen maupun konsumen, khususnya produsen berskala produksi kecil dan konsumen berpendapatan rendah.

Permintaan pangan, khususnya beras, bersifat in-elastis, yang mengimplikasikan bahwa fluktuasi harga tidak akan mengakibatkan perubahan yang besar pada permintaan. Permintaan cenderung konstan antar waktu. Dalam jangka panjang, permintaan meningkat karena pertumbuhan populasi (sekitar 1,4% tahun) dan peningkatan pendapatan (dengan pertumbuhan ekonomi sekitar 6-6,5%/tahun). Sementara itu ketersediaan pangan penuh dengan ketidakpastian. Hal ini mendorong pemerintah melakukan intervensi dengan mewujudkan kebijakan ketahanan pangan.

Keterlibatan pemerintah dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan tidak hanya terjadi pada negara yang belum dan sedang berkembang, tetapi juga negara-negara besar dan negara maju lainnya, sebagaimana terjadi di India, Cina, Jepang, Thailand, Vietnam dan

sebagainya (Tabel 1). Sebagaimana terlihat dalam tabel, cadangan beras di berbagai negara sebagai salah satu bentuk kebijakan pangan. Cadangan beras Indonesia adalah yang terkecil sehingga penambahan cadangan beras yang dikuasai Pemerintah merupakan hal yang patut dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh.

akan membebani keuangan Pemerintah. Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut, Pangan dan Ketahanan Pangan terlalu penting dan sensitif untuk tidak mempertimbangkan berbagai kondisi yang kurang *favourable* dan diserahkan begitu saja pada mekanisme pasar yang tidak sempurna.

Tabel 1: Cadangan Beras Pemerintah di Berbagai Negara, 2006

Negara	Populasi (Juta)	Cadangan (Juta ton)	Cadangan per 1 juta orang (ribu ton)
China	1.300	37.5	28.8
India	1.000	9.7	9.7
Jepang	127	2.6	20.5
Thailand	65	4.5	69.2
Vietnam	83	3.1	37.3
Indonesia	224	1.0	4.46

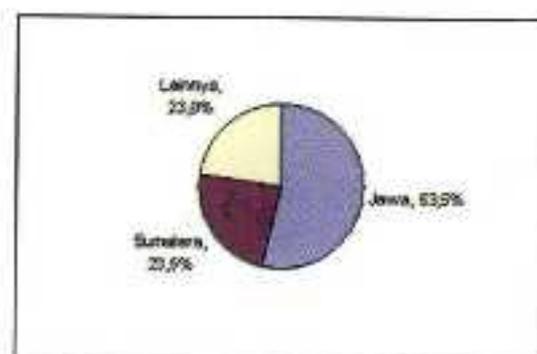
Bagi Indonesia, ketahanan pangan sangat dipengaruhi oleh ketahanan di bidang perberasan, karena beras dikonsumsi oleh sebagian besar penduduk sebagai makanan pokok untuk memenuhi kebutuhan sebagian besar karbohidrat dan protein. Pada saat-saat tertentu, konsumsi beras ternyata tidak dapat dipenuhi dari produksi dalam negeri. Sebagaimana yang terjadi selama dekade terakhir, untuk memenuhi kekurangan produksi beras dalam negeri Indonesia masih melakukan impor dengan kuantum bervariasi antara 500 ribu ton hingga 4 juta ton beras pertahun. Karena jumlah beras yang diperdagangkan di pasar dunia relatif terbatas, jika jumlah impor Indonesia sangat besar maka impor beras tersebut akan mempengaruhi harga beras internasional.

Kestabilan produksi di Indonesia akan mempengaruhi kestabilan harga internasional. Semakin besar beras yang akan diimpor, harga di pasar internasional cenderung semakin menaik. Di lain pihak, semakin besar impor semakin besar devisa yang harus dibelanjakan untuk mengimpor beras yang

#### Produksi versus Konsumsi

Permasalahan produksi pangan dalam negeri, terutama beras, menjadi semakin kompleks apabila dikaitkan dengan karakteristik produksi pangan yang mempunyai kelimpangan antar tempat dan waktu serta diproduksi oleh jutaan petani produsen yang sebagian besar petani kecil, petani tanpa tanah atau buruh tani. Produksi pangan dihasilkan oleh jutaan petani dengan luas lahan sempit yang dikelola secara tradisional dan subsisten secara turun-temurun. Dari aspek antar tempat, produksi tidak tersebar secara merata diseluruh wilayah Indonesia. Selama satu dekade terakhir, 53,5% dari keseluruhan padi dihasilkan di pulau Jawa, 24% di pulau Sumatera, dan sisanya di pulau-pulau lainnya. Dari aspek antar waktu, 60% produksi beras dihasilkan pada periode Januari - Mei, 30% pada periode Juni - Agustus dan 10% pada periode September - Desember.

Grafik 1 : Distribusi Produksi Beras



Untuk memberikan semangat bagi petani dalam rangka meningkatkan produksinya, Pemerintah berupaya menjaga harga di tingkat produsen dengan membeli *marketable surplus* produksi petani dengan harga yang ditetapkan oleh Pemerintah. Surplus produksi dibeli Pemerintah dalam rangka pemupukan stok yang akan digunakan untuk stabilisasi harga pada waktu paceklik serta untuk penyaluran beras bagi keluarga miskin.

Upaya peningkatan produksi padi memperoleh kendala serius. Laju konversi lahan sawah ke non-pertanian sekitar 110 ribu ha/tahun. Selama 10 tahun terakhir tidak terjadi peningkatan luas panen yang signifikan karena pencetakan sawah baru hanya sekitar 30-52 ribu ha/tahun. Mengembangkan areal

sawah di luar Jawa juga tidak gampang. Sebagian besar lahan sawah mengalami kejenuhan dan kelelahan (*soil fatigue*). Selanjutnya sejak permulaan 1980an belum muncul lagi teknologi Revolusi Hijau yang memperkenalkan varietas padi modern di seluruh Asia sejak tahun 1965.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa teknologi tidak akan banyak artinya tanpa dilengkapi dengan kebijakan insentif di tingkat petani dalam bentuk kebijakan harga serta kebijakan untuk meng-alokasikan sumberdaya yang optimal untuk memecahkan permasalahan sisi penawaran (*supply side constraint*) secara terpadu, seperti perbaikan kualitas lahan, perbaikan irigasi, pengembangan penggilingan padi modern dan pengurangan susut pasca-panen.

Sebaliknya dari sisi permintaan/konsumsi, permintaan beras menyebar di seluruh wilayah Indonesia dan sepanjang waktu. Untuk menjembatani antara produksi dengan konsumsi diperlukan adanya pemasaran dengan segala kelengkapan sarana dan prasarananya, seperti pengolahan, angkutan, pergudangan, pengemasan dan sebagainya. Kelengkapan prasarana dan sarana pemasaran tersebut sangat penting untuk menunjang tersedianya pangan yang cukup dengan harga yang wajar dan terjangkau di seluruh wilayah Indonesia.



Grafik 2 : Perkembangan Produksi & Konsumsi, 2000-2007

Masalah konsumsi beras juga tidak sederhana. Beras harus tersedia dalam jumlah yang cukup dengan harga yang terjangkau, khususnya bagi masyarakat berpenghasilan rendah, yaitu masyarakat miskin. Bagi rata-rata rumah tangga miskin (RTM), 24% kebutuhan kalori diperoleh dari beras. Permintaan beras di pasar tidak hanya terbatas pada masyarakat yang tinggal dipertanian tetapi juga yang tinggal dipedesaan. Sebagian besar masyarakat miskin (63,60%) berada di sektor pertanian, berarti mereka tinggal di pedesaan. Perlu diketahui bahwa karakteristik petani kecil adalah sebagai *net consumer*. Pada musim paceklik, petani miskin tersebut tidak lagi memiliki persediaan beras sehingga mereka membeli beras di pasar.

Harga beras terlalu tinggi dikhawatirkan tidak dapat terbeli oleh rumah tangga miskin, yang berarti akan mengganggu ketahanan pangan mereka. Dasar perhitungan Garis Kemiskinan adalah kebutuhan dasar kalori minimal 2.100 kkal. Dengan pertimbangan 24% dari 2.100 kkal tersebut berasal dari beras maka jika harga beras naik, kebutuhan Rupiah untuk membeli beras juga akan bertambah sehingga Garis Kemiskinan akan bergeser ke atas. Mengingat rumah tangga miskin merupakan rumah tangga dengan pendapatan tetap (*fixed income earners*) maka jumlah RTM yang berada di bawah Garis Kemiskinan akan bertambah banyak.

Dengan demikian, harga gabah/beras pada waktu musim panen tidak boleh terlalu rendah namun juga tidak boleh terlalu tinggi pada saat musim paceklik. Untuk membantu masyarakat miskin memenuhi kebutuhan berasnya, Pemerintah melaksanakan program Raskin. Untuk mengatasi kelangkaan beras dan mencegah lonjakan harga terlalu tinggi di musim paceklik, Pemerintah melakukan operasi pasar murni dengan menyalurkan beras ke pasar-pasar eceran dengan harga terjangkau.

Dengan pertimbangan permasalahan pangan tersebut di atas maka kebijaksanaan pangan nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah harus dapat mengakomodasikan dan menyeimbangkan penawaran/produksi

dan permintaan. Pengelolaan kedua aspek tersebut harus mampu mewujudkan ketahanan pangan nasional yang tangguh menghadapi segala gejolak. Pengelolannya harus dilakukan dengan optimal mengingat kedua aspek tersebut seringkali tidak sejalan atau bertolak belakang.

Disatu pihak, kebijaksanaan pemerintah harus berupaya meningkatkan produksi pangan dalam rangka ketersediaan pangan dengan harga terjangkau masyarakat konsumen, namun di pihak lain kebijaksanaan pangan pemerintah tersebut harus meningkatkan kesejahteraan petani yang selalu menginginkan harga tinggi bagi komoditi yang dihasilkannya. Dengan demikian harus tercipta *price band* yang *reasonable* untuk musim panen maupun untuk musim paceklik. Pada dasarnya Pemerintah dalam mengimplementasikan kebijaksanaan pangan selalu bertujuan untuk tercapainya stabilisasi harga dan terjaminnya pasokan pangan nasional.

Dalam stabilitas harga, tujuan kebijaksanaan Pemerintah adalah melindungi petani produsen dari kemerosotan harga pada waktu panen raya melalui penetapan harga pembelian dan melindungi konsumen dari kenaikan harga yang melebihi daya belinya saat paceklik. Stabilitas harga pangan terutama beras selalu dikendalikan oleh pemerintah karena beras termasuk salah satu komponen utama dari perhitungan indeks harga sehingga dengan mengendalikan harga beras dapat menahan laju inflasi. Disamping itu, pemerintah juga menerapkan kebijaksanaan harga berbeda antar tempat dan waktu yang *reasonable* sehingga dapat mendorong perdagangan antar daerah serta mendorong adanya alokasi sumber daya secara lebih efisien.

Selama dua tahun terakhir, kondisi makro ekonomi nasional relatif stabil. Hal ini ditunjukkan dengan nilai rupiah yang mengalami apresiasi, laju inflasi dan suku bunga perbankan yang stabil. Selama periode 1998-1999, Indonesia pernah mengalami krisis ekonomi yang sangat berat. Krisis ekonomi, yang dibarengi dengan kegagalan produksi pangan, tersebut telah semakin menambah kesulitan yang terjadi di bidang pangan. Dari

sisi produksi, resesi ekonomi telah menyebabkan biaya-biaya produksi pangan mengalami kenaikan sangat tinggi. Dari sisi konsumsi, daya beli masyarakat menurun karena adanya kenaikan harga pangan yang sangat tinggi, baik disebabkan karena naiknya biaya produksi (kenaikan input, tenaga kerja dan modal) maupun berkurangnya suplai pangan akibat pengaruh El-Nino. Sementara itu tingkat pendapatan masyarakat relatif tidak meningkat.

Dalam kondisi demikian, Pemerintah telah melakukan impor beras secara besar-besaran untuk memenuhi kekurangan produksi beras dalam negeri. Namun dengan rupiah yang berdepresiasi sangat tajam, harga beras impor di dalam negeri masih tetap tinggi sehingga masyarakat yang berpendapatan rendah tetap tidak mampu membeli pangan sesuai dengan tingkat kebutuhannya. Untuk membantu masyarakat yang berpendapatan rendah agar mengkonsumsi pangan dalam jumlah cukup, maka Pemerintah telah melaksanakan program Operasi Pasar Khusus (OPK).

Dalam program ini, setiap rumah tangga disediakan beras sebanyak 20 Kg perbulan pada harga yang telah disubsidi yaitu Rp. 1.000 per Kg. Program tersebut sangat membantu masyarakat yang berpendapatan rendah sebagai bentuk transfer pendapatan secara tidak langsung kepada masyarakat miskin. Pada tahun 2002, program tersebut disempurnakan dan dinamakan Program RASKIN (Beras untuk Keluarga Miskin). Pada tahun 2007, program ini menjangkau keluarga miskin rawan pangan sebanyak 15,8 juta RTM di seluruh pelosok nusantara melalui 46 ribu titik distribusi dengan jumlah pagu penyaluran sebesar 1,896 juta ton. Sebagai komplemen program pemberdayaan keluarga miskin dalam bentuk penguatan ketahanan rumah tangga, program ini diharapkan mampu membantu keluarga miskin keluar dari kondisi miskinnya.

Pada tahun 1999, pemerintah telah mengambil kebijaksanaan yang mendasar di bidang impor beras yaitu dengan menghapuskan peran monopoli impor oleh pemerintah dan menerapkan kebijaksanaan

tariff. Dengan dibebaskannya para importer mengimpor beras diharapkan harga beras dalam negeri tidak terlalu tinggi, sehingga masih dapat terjangkau daya beli masyarakat. Namun kebijaksanaan liberalisasi impor beras tersebut seringkali menyulitkan fungsi pengendalian harga di pasar produsen, apalagi jika jumlah impor beras tidak terkendali sebagai akibat maraknya impor ilegal sebagaimana yang terjadi pada tahun 2001-2003.

Sebagai konsekwensi diletapkannya harga pembelian pemerintah, Bulog mempunyai kewajiban mengamatkannya dengan melakukan pembelian gabah/beras untuk mengamankan ketentuan harga tersebut. Penyerapan *marketed surplus* tersebut akan mengangkat harga produsen dan mendorong petani meningkatkan produksi pangan nasional. Kelangsungan usaha tani padi sebagai sumber produksi pangan nasional sangat penting bagi kelangsungan dan terciptanya ketahanan pangan nasional.

#### **Perlunya Kebijakan Pangan Nasional Yang Kuat**

Dengan pertimbangan karakteristik produksi, konsumsi beras, dan pasar beras yang terintegrasi, serta pentingnya beras sebagai komoditi ekonomi dan politik, maka diperlukan adanya kebijakan ketahanan pangan yang bersifat nasional dan komprehensif, tidak terpisah-pisah atau parsial. Dalam rangka mewujudkan ketersediaan pangan yang bersifat nasional tersebut, diperlukan kebijakan Pemerintah yang mengelola jaringan kegiatan pemasaran antar tempat dan antar waktu (pengadaan, penyaluran dan penyimpanan) yang terkendali secara nasional yang bobolnya secara proporsional disesuaikan dengan besarkecilnya pasar beras di masing-masing wilayah/daerah.

Jika sistem ini diserahkan pada sektor swasta akan sangat berisiko karena lebih banyaknya kegiatan-kegiatan lugas pelayanan publik. Keterbatasan infrastruktur pemasaran di daerah-daerah tertentu (yang menimbulkan ketidak-sempurnaan pasar dan *opportunity costs*) menciptakan *dis-incentive* bagi sektor

swasta untuk berpartisipasi dalam perdagangan antar daerah, antar waktu dan menjangkau wilayah-wilayah tersebut. Dalam kondisi demikian, peranan Pemerintah harus lebih menonjol untuk menghindari adanya disparitas harga dan kelangkaan ketersediaan pangan yang akan mengganggu pertumbuhan ekonomi daerah tersebut. Namun demikian, kebijakan ini mengundang kritik karena munculnya distorsi pasar sebagai akibat intervensi yang berlebihan. Pemerintah harus menciptakan *Price band* yang tetap dapat memberi ruang yang cukup bagi sektor swasta untuk berperan. Kebijakan perdagangan yang lebih terbuka, misalnya dengan memberlakukan kebijakan impor dengan tarif dan kuota impor secara selektif (jumlah, waktu, daerah tujuan, dan besaran tarif) juga akan dapat menciptakan iklim lebih kompetitif.

Manfaat stabilisasi harga dan ketahanan pangan tidak dapat dihitung dalam bentuk nilai ekonomi semata. Manfaat tersebut harus dilihat dari *opportunity costs* yang timbul jika suatu negara tanpa kebijakan pangan secara tiba-tiba mengalami krisis ekonomi yang mampu mengganggu kelangsungan stabilitas ekonomi dan politik. Terdapat berbagai *social & political benefits*, yang sulit dihitung dengan nilai rupiah, yang dapat diperoleh karena pemerintah mampu menyelenggarakan kebijakan pangan yang baik secara berkelanjutan (Ismet, 1995). Untuk itu, demi tercapainya tujuan Ketahanan Pangan Nasional yang handal, yang mampu menghadapi potensi gejolak yang mungkin terjadi, mutlak diperlukan lembaga pangan Pemerintah yang mampu mengelola masalah perberasan secara nasional dan terintegrasi dengan baik. □

#### REFERENSI

- Anonim, (2007). UU R.I. Nomor 17 Tahun 2007 tentang rencana pembangunan jangka panjang nasional. Bappenas.
- Ismet, M., Barkley, A.P. & Llewelyn, R.V. (1998). "Government intervention and market integration in Indonesian rice markets". *Agricultural Economics* 19 (1998) 283-295.
- Ismet, M. (1995). *Spatially linked Pricing dynamics in Indonesian rice markets*. Ph.D Dissertation, Kansas State University.

Dr. Ir. **Mohammad Ismet, MSc**, adalah Kepala Divisi Perencanaan Operasi Publik Perum BULOG. Menyelesaikan S1 Sosial Ekonomi Pertanian, UGM (1981), S2 Agricultural Economics, University of the Philippines at Los Banos (1988), dan S3 Ag. Econ, Kansas State University (1995).