

Menuju Pembangunan Pangan Efisien dan Efektif : Ketahanan Pangan Berpandu Gizi

Toward the Development of Effective and Efficient Food : Nutrition-Guided Food Security

Noer Soetrisno

Ketua Yayasan Agro Ekonomika Gedung CPI
Jl. Mampang Prapatan XV No. 10 Jakarta Selatan
Email : Noer.soetrisno@gmail.com

Naskah diterima : 10 Juni 2012

Revisi Pertama : 20 Juni 2012

Revisi Terakhir : 28 Juli 2012

ABSTRAK

Indonesia dengan pendapatan perkapita di atas USD 3.000 saat ini masih menghadapi persoalan ketahanan pangan secara berulang, di balik ketersediaan pangan rata-rata secara cukup dan stabil dalam waktu dua dasawarsa. Di sisi lain rawan pangan terjadi secara lokal atau berulang dan kekurangan beras muncul dan tenggelam dari tahun ke tahun, sehingga mengundang debat tentang sebab musababnya. Usaha tani padi terus mengalami penurunan rangsangan berproduksi di mata petani kecil namun masalah ini belum mendapat tanggapan secara memadai. Tulisan ini mempersembahkan analisis non konvensional dengan menyoroti aspek gizi, kerawanan pendapatan rumah tangga dan ketidaktepatan perumusan kebijakan beras yang mengarah pada kebijakan tidak efektif dengan biaya yang mahal. Hal ini disebabkan karena kebijakan beras belum menyentuh persoalan dasar. Kebijakan pangan berpandu gizi akan membuka ruang bagi peningkatan pendapatan petani kecil, mendorong wirausaha tani pangan baru yang kompetitif, mengefisienkan ketersediaan pangan dan menekan biaya intervensi pemerintah. Dalam jangka sangat pendek alternatif kebijakan pemupukan stok pemerintah perlu dicoba dengan mengundang BUMN Input guna menaikkan kapasitas koleksi di atas kemampuan normal BULOG dalam menangani pasaran surplus musiman petani kecil, yang dapat mengurangi spekulasi pasar.

kata kunci: pangan efektif dan efisien, ketahanan pangan, gizi

ABSTRACT

Indonesia today with the percapita income above USD 3,000 is still facing repeating food insecurity problem, despite the fact that aggregate per capita calorie availability has been stable at around 3000 kilo calory/capita per year in nearly two decades. On the other hand food insecurity persists locally or periodically and rice shrotage happens on and off for different years with inconcluded debate on the prime causes. Rice farming is considerably loosen its incentives to the eye of the farmers without properly being addressed. This article explores a non conventional analysis by looking at the perspective of nutritional aspect, household income insecurities and inappropriate rice policy setting that lead to ineffective food policy and high cost because the policy is not addressing the fundamental issues on the prime causes of food insecurity. Nuritions led food policy strategy will open up the room for farmers' income improvement, promote competitive new rice farming entrepreneurs, efficient use of food supplies and reduce cost of government intervention on food. In a very short run, alternative government's stockfilling policy is needed, for instance by inviting Agro-inputs STE to top up the normal capacity of BULOG in handling the small farmers marketable surpluses and to lead to predictable market speculation.

keywords: effective and efficient food, food security, nutrition

I. PENDAHULUAN

Pada saat ini Indonesia telah memiliki pendapatan rata-rata per kapita di atas US \$ 3.500,- dan memiliki ketersediaan kalori diatas 3.000 kkal/kapita selama satu dasawarsa terakhir ini, bahkan pada tahun 2009 telah mencapai 3.210 kkal/ kapita. Meskipun demikian, ketersediaan protein, terutama protein hewani masih belum aman dan ketidakmerataan konsumsi rumah tangga sangat menonjol. Di sisi lain kemiskinan masih tetap menghantui kehidupan kebangsaan kita, karena banyak target optimis yang pernah dicanangkan sulit diwujudkan, paling tidak komitmen nasional kita terhadap sasaran pencapaian *Millenium Development Goals* (MDG).

Adalah penting memahami persoalan pangan secara benar agar tidak menimbulkan kerancuan tafsir di masyarakat dan tidak jarang mengekang kesejahteraan petani, karena kebijakan Pemerintah yang salah bidik. Dengan latar belakang alasan itulah tulisan ini ingin membedah persoalan pangan dari perspektif bukan sekedar ketahanan pangan, apalagi swasembada beras yang dapat menyesatkan (disinformasi), tetapi dalam perspektif pemenuhan gizi untuk peningkatan mutu kehidupan masyarakat.

Fungsi pertanian adalah pemberi makan bangsanya, tetapi motif tugas petani pada umumnya, terutama petani padi, adalah menyediakan makan bagi keluarga dan menghasilkan surplus untuk dipasarkan (*marketable surplus*), yang tidak selalu surplus bagi masyarakat di sekitarnya, yang tidak selalu diartikan sebagai surplus komersial. Untuk itu jalan keluar untuk kanalisasi politik surplus pangan bagi bangsa harus dilihat secara eksplisit dari tujuan peningkatan pendapatan dan kesejahteraan keluarga tani untuk menghindari kekacauan lintas kebijakan elemen pendukung ketahanan pangan.

UUD 1945 hasil Amandemen terakhir Bab XIV tentang Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Sosial memberikan landasan baru tentang dimensi ekonomi dan sosial, antara individu, keluarga (ekonomi keluarga), masyarakat, negara dan organisasi ekonomi. Pada ayat 1 sampai 3 yang menyangkut susunan perekonomian, penguasaan negara dan pengelolaan sumberdaya alam tetap tidak

berubah. Pada ayat 4 memberikan landasan baru tentang pentingnya keseimbangan pengelolaan dengan menunjuk prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan dan kemandirian. Oleh karena itu hal ini harus menjadi landasan baru penyusunan politik pangan Indonesia.

Dari keseluruhan tulisan ini akan diperlihatkan posisi Indonesia dalam penyediaan pangan (ketersediaan) termasuk bagaimana kesimpang siuran kecukupan produksi beras dan impor beras terjadi bersamaan. Kemudian akan diperlihatkan perspektif mutu gizi pangan masyarakat yang mempunyai perspektif permasalahan tersendiri. Selanjutnya akan diperlihatkan alternatif pembangunan pertanian (pangan) dengan menggunakan "*Nutrition led food development strategy*" dan implikasi perbaikan pendapatan pertanian, serta alternatif kebijakan jangka pendek.

II. KETERSEDIAAN PANGAN: PERLUKAH KHAWATIR?

Perkembangan ketersediaan bahan makanan (pangan) dalam suatu negara dalam perspektif pemenuhan gizi biasanya dinyatakan dalam satuan kalori, dan agar dapat diperbandingkan dinyatakan dalam kilo kalori (kkal)/kapita per tahun. Dengan demikian ketersediaan ini sekaligus menggambarkan tingkat akseptabilitas masyarakat terhadap perubahan jenis makanan yang dikonsumsi jika terjadi perubahan harga, kelangkaan penyediaan atau sebab lain seperti tingkat kemakmuran yang membaik. Oleh sebab itu angka ketersediaan juga mewakili angka permintaan agregat atas berbagai kelompok bahan makanan.

Sejak Indonesia memperoleh status pencapaian swasembada beras tahun 1984 keadaan ketersediaan bahan makanan (karbohidrat) yang dinyatakan dalam kalori memang terus meningkat dengan baik dari hanya sekitar 2.500 kkal menjadi sekitar 3.000 kkal selama lima belas tahun terakhir pasca krisis ekonomi. Krisis moneter/ekonomi 1998 di Indonesia sebenarnya juga diperparah oleh krisis pangan, di mana tahun 1997 dan 1998 secara berturut-turut kekeringan melanda kita dan produksi terganggu. Bahkan kita pernah menerima bantuan pangan (beras) lebih dari 1 juta ton ketika itu. Rata-rata ketersediaan

karbohidrat tepatnya berada pada 3.042 kkal, dengan koefisien variasi di bawah lima persen. Suatu perkembangan angka ketersediaan yang stabil dan handal dalam jangka waktu yang lama menggambarkan kemantapan substitusi antar jenis bahan pangan penghasil karbohidrat (kalori) di tanah air. Suatu perkembangan yang bagus menuju kemantapan pola pangan harapan, meskipun kita masih tergolong pengonsumsi karbohidrat yang masih sangat tinggi dan biasa kepada beras, meskipun diyakini masih akan turun.

Keadaan tersebut diatas sangat positif bagi pembangunan pangan secara nasional, karena perkembangannya yang stabil tanpa lonjakan yang berarti. Berdasarkan rekomendasi berbagai Widya Karya Pangan dan Gizi pernah disepakati bahwa Pola Pangan Harapan (PPH) atau *Desirable Dietary Pattern* (DDP) untuk Indonesia diperhitungkan cukup pada tingkat konsumsi karbohidrat sebesar 2.100 kkal pada tingkat konsumsi, sehingga tingkat ketersediaan yang dianggap aman apabila telah melewati 2.500 kkal/kapita/tahun. Dengan demikian gambaran perkembangan ketersediaan bahan makanan untuk penghasil karbohidrat (biasanya diasosiasikan dengan makanan pokok) selama sepuluh tahun terakhir pada dasarnya sangat aman, ditinjau dari kacamata apapun.

Dibandingkan dengan bahan makanan lainnya, ketersediaan karbohidrat sangat baik, namun sebagaimana terlihat pada Tabel 1 angka ketersediaan Protein dan Lemak tidak stabil. Dapat dimaklumi sumber protein, terutama protein hewani yang tergolong barang mewah bagi konsumsi masyarakat kebanyakan faktor harga dan pendapatan yang sangat sensitif terhadap permintaan. Sedangkan lemak yang sumber terbesarnya dari minyak goreng sangat jelas ketika terjadi krisis penyediaan, maka angka ketersediaan lemak untuk konsumsi manusia juga mengalami kemerosotan. Persoalan lain dari kedua jenis bahan pangan kelompok protein (hewani) dan lemak ini kecukupannya mempunyai kedudukan penting dalam membangun mutu gizi pangan.

Khusus menyangkut perihal ketersediaan kalori, secara umum harus diakui beras masih tetap menjadi penyumbang utama, di mana padi-padian (termasuk gamdum dan sereal lain) menyumbang sekitar 57 persen

Tabel 1. Ketersediaan Bahan Makanan/Kapita 2002-2009

Tahun	Karbohidrat	Protein	Lemak
2002	2.962	74,85	67,42
2003	3.061	75,94	74,27
2004	3.005	76,22	64,65
2005	2.919	76,33	49,39
2006	2.959	77,95	50,56
2007	3.168	76,49	70,68
2008	3.210	77,44	71,16
2009	3.264		

Sumber : BPS (Statistik Indonesia,2009)
Angka tahun 2009 hasil extravolasi atas dasar produksi beras

ketersediaan kalori. Komposisi ini sebenarnya telah mengalami penurunan yang sangat berarti dibanding daswarsa 1980-an. Karena porsi yang besar beras dalam konsumsi masyarakat Indonesia, maka fluktuasi ketersediaan kalori juga ditentukan oleh pergerakan produksi padi. Namun selama 10 tahun terakhir ini goncangan fluktuasi beras tidak mengganggu kestabilan ketersediaan kalori secara keseluruhan. Perhatikan angka ketersediaan kalori masih tetap berada diatas 2.900 kkal, atau hampir 20 persen di atas angka kecukupan ketersediaan kalori 2.500 kal/kapita. Angka tersebut sekaligus menjamin ketenangan masyarakat, karena ketersediaan berada 150 persen tingkat konsumsi energi rumah tangga secara rata-rata yang hanya mencapai catatan tertinggi 2.025 kalori/kapita/hari.

Perkembangan konsumsi energi oleh rumah tangga selama 1999 - 2011 berada di atas 1.925 kalori/kapita/hari, hanya pada masa krisis 1999 konsumsi energi sedikit berada di bawah 1900 kalori yaitu sebesar 1.849,36 kalori/kapita/hari. Angka rata-rata selama 2002 - 2011 mencapai 1975,58 kalori/kapita/hari atau 94 persen dari angka PPH 2.100 kalori/kapita (Diolah dari data BPS, BPS.go.id), sehingga tergolong segitiga emas atau sangat baik. Tahun 2010 di mana inflasi kelompok pangan mencapai hampir 16 persen, penurunan konsumsi energi juga kurang berarti, karena hanya kurang dari 1 persen. Maka bagi rata-rata penduduk Indonesia tidak ada kekhawatiran rawan pangan, terutama energi.

Sebagai ilustrasi lanjutan, dari analisis selama dekade terakhir ini produksi padi

memang sering berfluktuasi dengan rata-rata perubahan (naik-turun) untuk produksi beras/kapita mencapai 7 persen, sementara ketersediaan kalori hanya mengalami fluktuasi kurang dari 5 persen (4,8 persen). Angka konsumsi beras per kapita pada 2008 untuk konsumsi langsung rumah tangga dilaporkan sebesar 1,797 kg/kapita/minggu atau sama dengan 94 kg/kapita/tahun (BPS, 2009), sementara angka konsumsi agregat yang dianggap mewakili Indonesia diperhitungkan sebesar 139 kg/kapita/tahun. Angka tersebut seharusnya sudah termasuk stok masyarakat dan perdagangan serta penggunaan industri makanan. Namun perbedaan dengan produksi beras kotor (*gross rice production*) per kapita di atas 170 kg/kapita tetap suatu diskrepansi yang sangat tinggi dan tidak dapat dimengerti atau boros penyediaan.

Catatan yang dapat diambil dari gambaran pengalaman ini adalah bahwa Indonesia memiliki tingkat ketersediaan karbohidrat yang mantap dan fluktuasi produksi beras tidak menjadi sumber ketidak stabilan pangan ketersediaan pangan seperti dasawarsa tujuh puluhan hingga delapan puluhan. Di sisi lain konsumsi energi rumah tangga juga berada di atas 90 persen angka rekomendasi PPH dan tidak mengalami guncangan ketika terjadi gejolak harga sekalipun. Akseptabilitas bahan pangan non-beras sudah sangat tinggi, dan jika dimasukkan gandum sebagai pengganti beras, maka beras perannya sudah sangat menurun, kurang dari separuh dalam konsumsi karbohidrat rumah tangga Indonesia.

Dari kacamata analisis pergeseran pengeluaran masyarakat, krisis pangan 1997 hingga 1999 memberikan pengaruh yang besar terhadap pengeluaran masyarakat di mana akibat kenaikan harga beras porsi pengeluaran beras kembali membengkak. Secara rata-rata porsi pengeluaran beras yang telah menurun menjadi sekitar 13 persen secara rata-rata kembali membengkak menjadi hampir 20 persen pada tahun 1999 puncak krisis (BPS, 1999). Ini menggambarkan bahwa resiko kurang pangan (terutama karbohidrat), dapat saja terjadi ketika terjadi gejolak harga seperti pada tahun 1999, hal serupa juga terjadi pada tahun 2006 ketika harga minyak naik, namun dengan tingkat dan pengaruh berbeda. Ini berarti resiko rawan pangan bukan karena alasan ketersediaan lagi,

apalagi ketersediaan oleh pasar. Kemungkinan yang terjadi adalah rawan daya beli sehingga kemampuan rumah tangga membeli pangan merosot dan tidak memiliki lagi cadangan konsumsi.

Dalam perspektif ke depan beras tidak akan tumbuh terus konsumsinya tanpa terkendali, apalagi jika pola pangan harapan diterapkan. Beddu Amang dkk., (1996), pernah menggambarkan bahwa setelah 2020 konsumsi total beras oleh rumah tangga di Indonesia akan mendatar (*stagnant*) karena dua alasan, penurunan konsumsi/kapita dan penurunan pertumbuhan penduduk. Patut kita renungkan bahwa pertumbuhan penduduk kita akan menurun dari 1,97 persen/tahun pada dekade 1980-an menjadi 1,49 persen pada dekade 1990-an dan 1,43 persen pada dekade pertama tahun 2000-an. Selanjutnya diperkirakan dalam dasawarsa 2010 - 2020 akan menurun menjadi 1,25, bahkan proyeksi penduduk terakhir yang dibuat 2005 menggambarkan bahwa pertumbuhan penduduk akan turun 1,21 menjadi 0,98 (BPS, 2005).

Efisiensi konsumsi beras yang ditunjukkan oleh perbedaan besar antara penyediaan dan konsumsi dapat ditingkatkan apabila transparansi politik beras dibuat lebih terbuka. Substitusi antar bahan pangan akan semakin mudah karena *cross price elasticity* semakin tinggi nilainya dan berpengaruh lebih kuat. Rumitnya persoalan kebijakan beras sebagian disebabkan oleh diskrepansi perhitungan pada berbagai level penggunaan yang orientasinya berbeda-beda. Setiap kebijakan yang tidak baik, hasilnya akan menekan pihak yang lemah pelaku terkecil, yakni petani dan rumah tangga miskin.

III. PRODUKSI DAN IMPOR BERAS: APA YANG SALAH?

Dengan menggunakan data produksi padi ataupun beras jika dibandingkan dengan angka konsumsi agregat atau konsumsi langsung, sebenarnya produksi beras kita memang sudah mencukupi konsumsi rumah tangga. Bahkan dengan angka dasar ketersediaan beras 139 kg/kapita /tahun sekalipun, produksi beras kita masih mencukupi kebutuhan dalam negeri. Dengan tingkat kebutuhan seperti disampaikan dimuka, jika penduduk kita mencapai 237 juta jiwa, maka kita hanya membutuhkan produksi

beras kurang dari 33 juta ton. Hal ini berarti tingkat kecukupan ketersediaan beras dengan mengandalkan produksi dalam negeri cukup menjaga produksi beras pada tingkat terendah 50 juta ton gabah kering giling, meskipun kini telah mampu menghasilkan lebih dari 66 juta ton GKG.

Sebagai gambaran sejak tahun 2000 produksi beras tidak pernah berada di bawah total kebutuhan konsumsi, namun dalam tahun-tahun tertentu masih harus dilakukan impor, dan masyarakat masih sulit mendapatkan penjelasan secara memuaskan. Alasan ketahanan pangan sering digunakan sebagai argumen politik untuk dapat mendukung impor beras. Sehingga setiap perdebatan rasional selalu tidak pernah ketemu, serasa ada yang masih menjadi faktor tersembunyi yang menyebabkan impor tidak terkait dengan produksi beras dan bahkan pernah terjadi tidak ada hubungannya dengan harga beras.

Beras akan tetap menjadi komoditi yang menjadi tarikan politik karena berbagai alasan, selama data produksi yang diusahakan oleh petani kecil tidak diselesaikan dengan baik maka perlakuan tidak dapat dikontrol akan dijadikan alasan tersendiri. Sebenarnya bertemunya kepentingan politik beras terletak pada politik anggaran, yang menggunakan padi sebagai komoditi tawar menawar oleh Pemerintah dan Industri sarana produksi, terutama pupuk. Dalam soal beras politik anggaran, cadangan dan pupuk tidak pernah memiliki formula rasional yang dapat dimengerti secara mudah.

Dalam kasus beras selain produsen, pedagang dan konsumen ada peran Pemerintah yang besar, namun tidak selamanya merespon pasar. Pada masa orde baru di mana pasar beras di dalam negeri di isolasi dari pasar internasional melalui tindakan operasi pemerintah, baik pembelian maupun penyaluran, menimbulkan dampak terhadap apa yang disebut *crowding out effect*, sehingga boros penyediaan karena masyarakat susah membaca pasar (Sapuan, 1990). Pada saat ini intervensi Pemerintah seperti berkurang, namun melalui instrumen fiskal ternyata keterlibatan Pemerintah pada beras lebih dalam.

Dalam sistem anggaran kita ada belanja subsidi RASKIN yang dikaitkan dengan PSO (*Public Service Obligation*) PERUM BULOG

untuk menyediakan beras kepada Pemerintah dengan jumlah tertentu setiap tahunnya. Raskin pada awalnya adalah kebijakan Operasi Pasar Khusus yang disetarakan dengan *direct food transfer* untuk mengatasi keadaan rawan gizi pada tahun 1998 dan 1999. Diakui ketika itu kebijakan ini sangat efektif karena dalam situasi yang kekurangan pasokan, harga melonjak dan pengangguran meluas serta secara umum inflasi diatas 2 digit, bahkan mencapai 75 persen pada tahun 1998. Dengan demikian ketika dalam keadaan normal seperti dekade terakhir ini, apabila terjadi kekurangan pembelian dalam negeri oleh BULOG karena berbagai alasan, maka pemecahannya hanya satu jalan yaitu minta izin impor. Terlepas apakah keadaan produksi mencukupi, kelebihan dalam jumlah kecil atau berlimpah sekalipun. Kepanikan ini kian diperparah karena perdebatan tentang impor beras jauh lebih ramai dan argumennya selalu produksi dan konsumsi.

Anggaran subsidi pertanian membesar secara absolut maupun relatif terhadap anggaran pertanian, sehingga rata-rata 2000 - 2009 subsidi pertanian mengambil porsi 62 persen anggaran pertanian. Dalam subsidi tersebut termasuk subsidi pupuk (sejak orde baru), benih (sejak 2002), kredit program (sejak 2004) dan pangan (raskin) yang diperkenalkan sejak 1999 untuk maksud intervensi gizi. Pada awalnya raskin bernama OPK (Operasi Pasar Khusus) yang dirancang untuk intervensi gizi dan akan dibatasi untuk waktu dua tahun selama krisis. Namun kini telah menjadi modalitas pembiayaan operasi BULOG dan menjadi instrumen penanggulangan kemiskinan termasuk dalam Program Bantuan dan Perlindungan Sosial, dimana pada akhir-akhir ini menyerap hampir 30 persen anggaran pertanian.

Jadi pada dasarnya impor beras bukan ukuran pasar beras domestik selalu dalam keadaan kekurangan, tetapi lebih disebabkan karena pemerintah kekurangan beras, sehingga menimbulkan inefisiensi penyediaan dan menjadikan seolah-olah konsumsi beras tidak pernah menurun. Ketidakhematan penyediaan akibat kesan kekurangan persediaan lembaga pangan ini menimbulkan pesan yang salah kepada pasar yang dapat mempengaruhi psikologi pasar, karena keputusan impor bukan lagi keputusan pasar tetapi keputusan politik. Karena keputusan ini menyangkut anggaran,

alokasi impor, dan waktu yang selalu tidak kompatibel dengan timing yang dibutuhkan pasar jika dimaksudkan sebagai reaksi kekurangan ketersediaan.

Dalam sistem anggaran belanja dan operasi Perum BULOG, pada dasarnya kebutuhan beras Pemerintah sudah ditetapkan ketika anggaran disusun, karena Pemerintah terikat menyediakan sejumlah tertentu beras untuk keluarga miskin. Dan inilah dasar penentuan berbagai perhitungan PSO yang dilaksanakan Perum BULOG. Kemudian angka inilah yang menjadi landasan penyusunan RKAP BULOG. Pada tahun berjalan barulah *supply demand mechanism and market psychology* bekerja pada musim panen yang menentukan hasil pengadaan yang tidak selalu mencerminkan situasi penyediaan beras sepanjang tahun. Namun jumlah hasil pengadaan dalam negeri menjadi otomatis pengurang terhadap jumlah kebutuhan beras Pemerintah yang pemenuhannya hanya dapat dijalankan dengan impor, kecuali dalam keadaan stok pemerintah berlimpah dalam jumlah kelebihan jutaan ton. Dan hal ini akan memperkecil ruang untuk pengadaan dalam negeri, karena kapasitas gudang terbatas. Tanpa pemahaman mekanisme ini kita akan selalu beranggapan impor terjadi karena negara kekurangan beras, masyarakat kekurangan bahan pangan, padahal yang lebih tepat Pemerintah kekurangan persediaan untuk memenuhi kewajiban taat anggaran.

IV. PERGESERAN HARGA RIIL KOMODITI PANGAN DAN DIVERSIFIKASI

Komoditi Pangan yang dikonsumsi penduduk dunia dan negara berkembang pada umumnya adalah tergolong produk primer seperti beras, jagung, biji-bijian lain serta paling jauh tepung sebagai produk olahan, yang termasuk dalam kategori komoditi primer. Sudah sejak lama produk primer tidak mengalami perubahan harga selama satu abad dalam kurun waktu abad ke 20 sejak 1900 seperti yang dikatakan oleh ekonom Raul Prebisch (Soetrisno, 1993). Bahkan penulis melanjutkan penelitian tersebut hingga periode krisis ekonomi 1998 harga riil pangan tidak mengalami perubahan.

Keadaan di atas telah menjadi dalil, dan ternyata tesis Prebisch sudah terbantah dengan melompatnya harga riil pangan sejak awal abad 21 tepatnya setelah krisis ekonomi dunia 2008. Dan kini kisaran harga bahan pangan

telah melewati batas *doubling line* sejak krisis keuangan di Amerika Serikat dan Dunia pada tahun 2008 (Prasetyantono, 2011). Sementara untuk produk primer secara keseluruhan telah bergerak melewati *tripling line* pada akhir -akhir ini, meskipun harga pangan (pertanian) kembali tertinggal dengan dibanding produk primer lainnya seperti sumber energi dan bahan tambang lainnya.

Secara empiris adalah menarik untuk melihat pengalaman Indonesia pada tahun 2010 saat inflasi di Indonesia untuk pertama kalinya sejak ekonomi terkendali mengalami inflasi yang sedikit agak liar yakni sebesar 6,9 persen sedikit di atas sasaran APBN 6 persen. Pelajaran yang menarik adalah kenaikan indek harga pangan telah mencapai lebih dari 15 persen, sehingga kenaikan harga pangan menjadi menakutkan. Pemerintah dan pembuat kebijakan, termasuk kalangan DPR dan banyak ahli mengkhawatirkan akan kekurangan pangan, khususnya beras. Bagi penulis kekhawatiran itu muncul karena eksposur harga pangan yang meluncur lebih cepat dari garis sasaran inflasi, yang pada dasarnya sebagai *fenomena moneter* sebagaimana pendapat Milton Friedman (Prasetyantono, 2011).

Ada sejumlah alasan mengapa kita belum perlu terlalu khawatir soal ini, karena angka ketersediaan kalori dan protein per kapita masih tetap tinggi dan angka produksi beras sekalipun masih jauh di atas angka kebutuhan konsumsi. Naiknya harga beras, gandum, jagung dan biji-bijian lain memang terjadi di dunia lebih didorong karena merosotnya dollar dan meningkatnya harga minyak (energi) sehingga komoditi primer pertanian menjadi instrumen alternatif untuk fortopolio pasar keuangan dunia. Beras kian terlibat semakin dalam untuk fortopolio investasi dunia, karena eksplosif dollar dan mata uang dunia.

Sementara keadaan rawan pangan di berbagai belahan dunia seperti Afrika selain terjadi karena kondisi lingkungan yang tidak mampu menghasilkan pangan di sebagian wilayah Sahara, tetapi juga karena faktor salah kebijakan seperti di Zimbabwe yang dahulu surplus. Bagi negara berkembang yang tergolong miskin rawan pangan pada dasarnya adalah rawan daya beli, sementara sumber utama menggerakkan daya beli bersumber dari pertanian yang lingkungannya telah rusak.

Pergeseran inilah yang seharusnya menjadi perhatian para ahli pangan di tanah air untuk melihat peluang baru perumusan kebijakan pangan yang benar dengan melihat *value and nutritional dimension of food products*. Kebijakan baru yang ditawarkan pada dasarnya memberi tekanan pada *people centered development* dengan memberi tekanan kepada *consumption (nutrition) need assesment* bukan sasaran komoditas dan orientasi produksi fisik semata.

Di lihat dari pengeluaran penduduk, pangan tetap merupakan beban terbesar penduduk karena menempati separuh dari pengeluaran rumah tangga, sementara padi-padian menempati sepertiga dari total pengeluaran penduduk pada kelompok pengeluaran terendah dan sepersepuluh bagi pengeluaran rata-rata penduduk. Beban berat dan konsentrasi pada padi-padian didorong oleh rendahnya konsumsi pangan olahan yang hanya menduduki sekitar 5 persen atau seperduapuluh dari pengeluaran masyarakat (BPS, 2009). Bagi Indonesia yang telah menempati tingkat pendapatan di atas US \$3.500,- keadaan ini sangat naif, seharusnya pangsa pengeluaran untuk konsumsi pangan olahan sudah sejajar dengan atau mendekati porsi pangan pokok (beras).

Dari perspektif harga, harga beras di Indonesia baik pada tingkat produsen, perdagangan besar maupun eceran sudah sedemikian jauh meninggalkan rata-rata negara tetangga dan harga beras internasional, berarti proteksi kita sudah sedemikian tinggi. Di sisi lain subsidi pangan kita baik melalui subsidi input (pupuk, obat-obatan dan bibit) maupun harga (melalui transfer raskin) sudah sedemikian tinggi. Angka terakhir untuk rata-rata subsidi pangan Indonesia sudah melampaui Rp. 4.000.000,- per hektar lahan sawah (subsidi input dan subsidi harga tidak langsung melalui raskin), yang berarti lebih tinggi dibanding negara anggota Uni Eropa yang hanya memberikan subsidi sebesar 300,- EURO atau sekitar Rp 3.750.000,-/hektar. Hal ini menunjukkan bahwa, kita telah memanfaatkan dua sisi instrumen *income support* untuk petani secara maksimal, namun petani masih merasa dasar tukarnya tidak membaik. Sinyal harga yang salah bisa merusak kebijakan dan akibatnya merusak politik peningkatan pendapatan petani untuk komoditi lainnya.

Apabila ditelusuri lebih lanjut keadaan ini terjadi karena lemahnya industri pengolahan

bahan pangan, terutama penghasil bahan pangan siap olah, terutama tepung dan bahan siap olah lainnya. Pelajaran berharga dari sukses diversifikasi beras ke gandum adalah karena majunya industri tepung terigu dan produk pangan yang dihasilkan darinya. Jika Indonesia ingin tidak tergantung dari gandum, seharusnya industri tepung berbahan baku lokal dikembangkan secara luas dan mempunyai skala perdagangan yang luas. Hal ini akan membantu menstabilkan penyediaan pangan dalam keadaan terjadi *shock* akibat dorongan krisis sektor lain seperti moneter dan energi. Inilah makna strategis industri pengolahan bahan pangan dalam mewujudkan diversifikasi.

Dari gambaran di atas bagi Indonesia pergeseran harga pangan dan posisi perkembangan ekonomi Indonesia (Indonesia dengan pendapatan di atas US \$ 3.500) dihadapkan dengan struktur penyediaan dan konsumsi pangan masyarakat, belum dipahami benar sebagai peluang merumuskan kebijakan pangan yang hemat sumber daya dan efektif terhadap tuntutan pemecahan masalah kerawanan pangan. Gambaran Indonesia 2025 sebagaimana digadang oleh MP3EI adalah Indonesia dengan pendapatan per kapita paling tidak diatas 2 kali dari pendapatan/kapita saat ini, di atas US 10.000,- atau bahkan dapat mencapai US 15.000,-. Dalam waktu bersamaan kita akan memiliki penduduk 273 juta jiwa dan 70 persen tinggal di perkotaan, sehingga pola pangan pasti akan berubah dan sistem produksi pertanian di Jawa akan bergeser.

Rawan pangan penduduk Indonesia ke depan bersumber dari kemiskinan dan rawan daya beli akibat kejadian luar biasa (*shock ekonomi*) dan isolasi (sesaat : bencana, gangguan keamanan dan lain-lain.) dibanding kekurangan penyediaan. Gambaran diatas mengharuskan kita melihat peluang dalam perspektif lain dari pada cara berpikir linier kekurangan beras secara terus menerus. Oleh karena itu instrumen tunggal penanganan produksi dan penyediaan bahan pangan primer tidak lagi akan efektif mengatasi rawan pangan penduduk Indonesia. Jika dipaksakan maka biayanya akan sangat mahal seperti pada saat ini.

V. KEBIJAKAN PANGAN BERPANDU GIZI

Kebijakan pangan tertua di dunia ini memang berpangkal pada kebijakan produksi. Di

Indonesia swasembada beras adalah kebijakan pangan yang sejak kita mengenal perencanaan nasional telah hadir dan hingga hari ini tetap menjadi pedoman pemegang tanggung jawab kebijakan pembangunan pertanian. Padahal ketahanan pangan yang telah dideklarasikan untuk pertama kalinya pada tahun 1996 di dunia dan menjadi nuansa pokok UU Pangan No 7/1996 untuk Indonesia telah memberikan pengertian yang luas.

Dalam pandangan kebijakan gizi, ketersediaan karbohidrat sudah cukup secara agregat, persoalan kita adalah masih terdapat kelompok yang belum dapat memenuhi atau menghadapi resiko terbesar kalau terjadi pergeseran pendapatan dan harga. Dan instrumen yang benar seharusnya sistem penetapan target sasaran gizi yang tepat bukan kebijakan intervensi harga secara agregat lagi.

Sebagai negara berpenduduk besar Indonesia harus sudah memulai berpikir besar yakni dengan ketersediaan beras dari produksi dalam negeri seperti saat ini dengan "gross production" 35 juta ton beras atau "net supply for household (human consumption)" 31,5 Juta ton harus cukup untuk memberi makan penduduk Indonesia 2025 sebanyak 273 juta jiwa. Ini berarti konsumsi beras/kapita harus turun menjadi sekitar 90 - 100 kg/kapita. Angka ini masih sangat tinggi dibanding pencapaian Jepang, Malaysia bahkan Cina sekalipun dalam soal konsumsi dan ketergantungan terhadap konsumsi beras. Hal ini telah menjamin *net availability* sekitar 115 - 125 kg/kapita, suatu jumlah yang sebenarnya masih sangat aman.

Kebijakan di atas akan menjamin tumbuhnya *urban farming* untuk menampung aspirasi penduduk perkotaan yang akan menjadi lebih besar dan tuntutan semakin besarnya aktivitas pertanian bernilai tambah tinggi dan bahan pangan segar bergizi lainnya dan jelas bukan beras. Stop mobilisasi petani untuk meningkatkan produksi beras dan banting stir ke arah kegiatan produksi pertanian bernilai tambah tinggi, sebagai antisipasi pertanian lahan sempit dengan tuntutan pendapatan tinggi karena biaya hidup yang lebih mahal.

Masalah rawan gizi karena alasan apapun harus dikembalikan pada penanganan gizi dan tidak perlu dikaitkan dengan persfektif ketersediaan. Karena cara pandang pemecahan masalah rawan gizi dengan tindakan intervensi

penyediaan pangan seperti raskin selain tidak efektif dan biayanya semakin mahal (baik biaya fiskal maupun biaya sosial). Tanpa disadari kebijakan ini membuat pembelaan kepada petani melalui pembelian beras dalam negeri tidak efektif menolong petani.

Dengan cara pandang kebijakan pangan yang berlandaskan KETAHANAN PANGAN BERPANDU GIZI, maka kita seharusnya tidak dikejar ketakutan kekurangan beras terus menerus dan senantiasa melihat ketahanan pangan dalam konteks kecukupan gizi. Memelihara ketahanan pangan berarti memelihara ketahanan gizi masyarakat yang tidak mampu, terpinggirkan, terisolasi oleh alam dan juga manusia. Peran media sangat penting untuk menjamin ketenangan masyarakat, karena perdebatan yang salah arah dapat menimbulkan kekaburan dan kepanikan. Arah yang benar yang harus dibawa media adalah pencerahan dan keterbukaan, bukan penghakiman atau menakut-nakuti.

Pemecahan oleh mereka sendiri secara bersama (masyarakat) dan negara yang dimandatkan kepada Pemerintah baik pusat maupun daerah harus dirumuskan kembali. Pada hulu yang penting dari cara berpikir dengan ruang yang luas ini kita akan dapat mengantar nasib petani produsen pangan dengan orientasi MAKSIMISASI PENDAPATAN PETANI tanpa dikungkung oleh dukungan paksa untuk semata orientasi beras, seperti di saat pada waktu prima musim kemarau untuk komoditi bernilai tambah tinggi.

VI. ALTERNATIF STRATEGI KEBIJAKAN BERAS JANGKA PENDEK

Memang kita harus menyadari, bahwa tidak mungkin merubah kebijakan secara tiba-tiba apalagi kesemuanya telah diatur ke dalam mekanisme politik anggaran APBN. Tetapi kita tidak boleh menutup mata terus menerus adanya kesenjangan produksi dan impor yang terus menganga yang semakin sulit dimengerti publik, karena tiadanya sinyal transmisi yang jelas antara produksi dan impor melalui politik anggaran. Di samping kejadian serupa juga mulai melebar ke sisi lain seperti kedelai dan mungkin jagung yang meskipun masalahnya tidak sama, tetapi prioritas penanganannya menjadi sulit menemukan fokus persoalannya.

Terdapat justifikasi baru yang bersifat non

konvensional dalam perumusan kebijakan publik dan harus dilihat pada saat ini untuk memilih kebijakan pemenuhan komoditi pangan yang baik bagi Indonesia. Pertama, Komoditi bahan pangan bukan semata masalah pertanian tetapi yang lebih penting masalah gizi penduduk, sehingga seharusnya ketahanan dan keterjangkauan bagi pemenuhan kecukupan dan mutu gizi-pangan penduduk dikedepankan. Kedua, kegiatan memproduksi pangan, yang pada saat ini terdiri dari produksi bahan pangan (pertanian) dan pengolahan pangan dan rumah makan dan restoran (industri dan jasa pangan) sama-sama pentingnya sebagai sumber penghidupan.

Jika dipertentangkan kedua kelompok terakhir muncul dikotomi pemihakan desa-kota, pada persoalannya bukan di situ, tetapi kebijakan yang saling berseberangan. Andaikata "kesejahteraan ekonomi atau pendapatan ekonomi keluarga atau rumah tangga" yang dijadikan acuan jawabnya pasti akan sama yakni melihat posisi sosok unit ekonomi keluarga produsen petani, perajin makanan dan penyedia jasa boga yang sama pendapatannya harus dimaksimalkan. Presiden BJ Habibi pernah mengajak bangsa ini melihat pilihan kebijakan atas dasar audit pekerjaan, artinya pemihakan itu diberikan kepada lapangan kerja atau tumpuan hidup yang terluas dan sarannya pada unit mikro ekonomi keluarga. Sangat boleh jadi tidak berimpit dengan sasaran makro mengejar produksi atau swasembada.

Dalam posisi seperti itu penulis menggambarkan politik ketahanan pangan Indonesia pada saat ini menginginkan ketahanan pangan yang aman, dengan posisi politik penyediaan berorientasi suplemen pengurangan beban penduduk miskin. Untuk mencapai tujuan ini akan tidak merugikan petani dan menghindari konflik impor versus produksi dalam negeri, hanya dengan membebaskan petani dari tugas memelihara surplus yang biayanya sangat mahal. Harus diakui kebijakan ini harus dilihat dalam pengertian jangka waktu sangat pendek.

Secara rinci politik ketahanan pangan yang telah ditetapkan dalam UU APBN 2012 dijadikan dasar sasaran makro yakni menyangkut asumsi produksi, stok pemerintah, kewajiban beras untuk keluarga miskin (raskin) dan jika diperlukan adanya fleksibilitas tugas tambahan

pengamanan penyediaan komoditi strategis lain seperti kedelai. Karena adanya permintaan tambahan diatas kebutuhan konsumsi dan perdagangan normal akibat politik penyediaan kebutuhan tambahan untuk pengurangan beban penduduk miskin, maka yang dikanalisasikan adalah kebutuhan tambahan tersebut. Secara matematis seharusnya masih mencukupi tetapi kebutuhan diatas daya beli normal adalah insentif bagi spekulasi, maka akan mempengaruhi pasar melihat gerak pemerintah bukan permintaan konsumsi yang sesungguhnya. Sehingga pada intinya pola pengadaan stok pemerintah harus ditinjau kembali untuk menghindari salah sinyal bagi pasar dan ketakutan berlebihan bagi berbagai kalangan masyarakat dari politisi, akademisi dan media.

Modelnya sederhana, BULOG sebagai pilar utama pengelola stabilitas surplus yang dipasarkan hanya dibatasi untuk pembeliannya pada tingkat pengadaan normal 1,5 - 2,5 juta ton tergantung keadaan panen yang mungkin terpusat pada bulan tertentu atau merata. Sisa kewajiban negara dibebankan kepada BUMN Input untuk mengamankan pasokan atas dasar prinsip resiprositas penjualan input, dan kemudian dijamin dibeli BULOG. Pemerintah dapat menetapkan sistem kompensasi yang timbul antar perusahaan, akibat perbedaan harga. Dalam keadaan ini berapapun kebutuhan diatas angka kemampuan normal BULOG, langsung dialihkan ke dalam skema baru ini. Seandainya pada tahun 2013 nanti kebutuhan raskin pemerintah 3,5 juta ton, maka skema baru ini harus memenuhi penyediaan di atas kemampuan normal BULOG sebesar 1 juta ton. Kebijakan ini diharapkan dapat menghasilkan kinerja INDONESIA TANPA IMPOR BERAS dengan mengelola tingkat produksi nasional yang sama dalam suasana yang tidak panik dan penuh perdebatan.

Dan selanjutnya gagasan BUMN Pangan melalui pembukaan lahan baru harus segera direalisasikan. Di sisi lain pengelolaan kawasan produktivitas rendah (untuk produktivitas optimal) dari lahan yang ada dapat dilakukan dengan intensifikasi pelaksanaan GP3K dengan sistem yang telah ada. GP3K telah terbukti mampu mengembalikan perbaikan produktivitas kolektif dalam berproduksi, menambah ruang untuk peningkatan mutu intensifikasi. Sistem jaminan hasil atau kompensasi hasil padi tertentu

sesuai potensi daerah dapat diperkenalkan, bukan sistem sewa.

Strategi ini akan aman terjaga kelangsungan insentif komersialnya apabila dibarengi dengan penciptaan Wirausaha Tani Baru untuk Padi dan tanaman pangan lain, seperti yang hidup pada usaha tani Tebu. Model ini dicirikan dengan pengelolaan produksi yang memiliki kesatuan ekonomi cukup besar misalnya diatas 15 hektar (angka penguasaan petani terkecil di Australia dan sanggup adaptasi teknologi padat modal) menjadikannya kompetitif. Upaya ini disertai dengan dukungan pengetahuan, pendampingan bisnis dan pembiayaan bersaing yang cukup untuk melahirkan klaster bisnis pangan yang bersaing. Kelompok inilah yang akan menjadi pilar peningkatan daya saing sistem produksi pangan kita, karena ketika kemampuan petani kecil, sambilan sudah berada pada keterbatasannya tersedia kelompok profesional yang mengambil alih. Model terakhir ini juga dapat dikembangkan untuk mengatasi sistem kontraktual untuk komoditi kedelai dan lainnya. Sehingga ketiga langkah ini akan memungkinkan Indonesia mandiri dan berdaulat dalam bidang Pangan secara hemat dan efektif.

VII. KESIMPULAN

Indonesia sudah berada pada tahap penyediaan bahan pangan, terutama energi sekitar 3.200 kalori/kapita, yang sudah melampaui batas ketersediaan untuk kecukupan gizi di atas 2.500 kalori/kapita, bagi kehidupan yang sehat secara mantap pada tingkat rata-rata konsumsi di atas 1.900 kalori/kapita 90 persen angka rekomendasi sebesar 2.100 kalori/kapita. Di balik itu kita masih menghadapi keadaan rawan pangan (gizi) karena kemiskinan dan kondisi sesaat.

Sementara secara makro kita menghadapi situasi pemeliharaan ketahanan pangan yang mahal serta tidak mampu mengantar kehidupan petani pangan pokok, terutama beras, pada tataran kehidupan yang lebih baik seperti kelompok petani pada kelompok komoditas lainnya. Dengan visi yang jelas bahwa ketahanan pangan harus berpandu gizi akan mengantar kita pada suasana ekonomi, sosial dan politik yang lebih damai. Pada jangka pendek pengambil alihan tugas penyediaan stok pemerintah melalui dukungan alternatif BUMN Pangan (input maupun produksi) perlu

dilakukan untuk membantu tugas BULOG bekerja dengan kemampuan normal mengatasi kelebihan pasaran petani subsisten di musim panen (*marketable surplus*) secara sehat dan efektif.

Kebijakan ini akan membebaskan petani kecil memelihara beban surplus produksi. Di samping itu pengenalan wirausaha tani padi, kedelai dan pangan lain yang baru (*new farming entrepreneur*) dengan skala komersial akan menjadi pilar pengawalan produksi pangan yang kompetitif untuk jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Amang, Beddu, Noer Soetrisno dan Sapuan, 1996. *Can Indonesia Feed Itself?*, Makalah untuk Asian Agricultural Economist Association (AAEA) Conference, Bali, Indonesia 1996.
- [BPS] Badan Pusat Statistik, 1999. *Statistik Indonesia 1999*. BPS, Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik, 2006. *Statistik Indonesia 2005*. BPS, Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik, 2009. *Statistik Indonesia 2009*. BPS, Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik, 2012. *Statistik Indonesia 2011*. www.bps.go.id.
- Prasetiantono, Tony A, 2011. *Economic Update February 2011: Global Capital Flows, Double Dip Recession and Commodity Pressure*. Makalah untuk Expand Leadership Program. CLDI, Bali, 10 February 2011.
- Sapuan. 1990. *Masalah Pemasaran Beras di Indonesia*. Disertasi Doktor, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, (Tidak Diterbitkan).
- Soetrisno, Noer, 1993. *Anatomi Sistem Pangan Indonesia*, Majalah PRISMA, LP3ES, Jakarta.

BIODATA PENULIS :

Noer Soetrisno dilahirkan di Blitar 25 Desember 1949, menyelesaikan pendidikan S1 bidang ekonomi di Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada jurusan Ekonomi Pertanian tahun 1976, pendidikan S2 dan S3 bidang ekonomi di University of The Philippines, Diliman Quezon City tahun 1982 dan 1984. Saat ini aktif sebagai Ketua Yayasan AGRO EKONOMIKA yang berkedudukan di Jakarta.