

Politik Pangan Menghadapi Tantangan Krisis Energi dan Finansial Global

Oleh:
Noer Soetrisno

RINGKASAN

Tulisan ini mencoba memberikan ulasan posisi ketahanan pangan Indonesia serta memahami problema mendasar persoalan pangan dan instrumen kebijakan pangan yang ada terutama politik produksi dan stabilisasi harga. Kemudian memberikan gambaran akan fenomena perubahan lingkungan internasional di bidang perdagangan dan investasi terkait dengan semakin berhimpitnya pasar komoditi pangan-energi-pasar finansial. Selanjutnya dicari arah bagaimana seharusnya Indonesia menanggapi perubahan tersebut dengan merumuskan politik pertanian untuk ketahanan pangan yang berlandaskan pada politik pendapatan dan kesejahteraan petani, bukan politik komoditas, serta menjadikan gizi dan kesehatan penduduk menjadi arah politik intervensi pangan. Orientasi stabilisasi harus dikembalikan pada orientasi ketahanan pangan rumah tangga, didukung fungsi penyangga (*iron stock*) pemerintah, dan status gizi masyarakat.

I. PENDAHULUAN

Sebagai negara agraris Indonesia memang tumbuh dan berkembang dari tumbuh-kembang sektor pertanian. Pertanian tidak pernah bisa dilepaskan dari masalah pangan, karena tugas utama pertanian adalah untuk menyediakan pangan bagi penduduk suatu negara. Sejak Indonesia merdeka sampai saat ini, gravitas politik pangan Indonesia selalu berat menuju politik beras. Persoalan ini pada awalnya adalah sangat beralasan karena beras pernah menempati sepertiga belanja rumah tangga buruh di Jakarta pada akhir tahun limapuluhan (Indek Biaya Hidup disingkat IBH Jakarta), dan menempati hampir seperlima PDB Indonesia pada akhir tahun 1960-an.

Pada pertengahan 1990-an bangsa Indonesia sebenarnya telah menyiapkan sikap antisipatif ke depan, karena keharusan sebagai konsekuensi sikap politik yang diambil untuk menjadi pelopor keterbukaan ekonomi negara berkembang dengan menjadikan APEC Bogor (1994) melahirkan cetak biru liberalisasi perdagangan di kawasan Asia Pasifik.

Persiapan ini ditanggapi dengan sikap yang serupa di bidang pertanian dengan lahirnya UU No.12 tahun 1992 tentang Budidaya Tanaman yang menempatkan kebebasan petani dalam pilihan tanaman yang diusahakan. Di bidang Pangan, UU No. 7 tahun 1996 yang merupakan UU Pangan pertama sejak Indonesia merdeka dalam konsiderannya juga menempatkan pangan sebagai komoditas dagang, di samping pemenuhan kebutuhan dasar dan merupakan hak asasi manusia.

Indonesia pernah dilanda krisis pada tahun 1997-1998 yang bersamaan dengan kegagalan produksi pangan, sehingga melahirkan berbagai keadaan rawan pangan bahkan kurang gizi yang berat. Harga pangan yang melonjak, tetapi lebih diwarnai oleh krisis nilai tukar, ketimbang kegoncangan penawaran pasar dunia. Pelajaran yang menarik adalah kemiskinan yang parah dan meluas pada saat itu menjadi kunci utama rawan pangan, namun sifatnya sangat *transitory* (World Bank 2003). Krisis sendiri terjadi pada saat ketersediaan pangan Indonesia, telah melewati satu

dasawarsa namun kebanyakan orang Indonesia urusan pangan belum selesai.

Pada awal tahun 2008 ini kita digoncangkan oleh naiknya harga minyak bumi yang melampaui batas US \$100,-/barell yang mendorong ekspansi besar-besaran produksi bio energi. Hal ini telah menimbulkan ketakutan akan semakin sulitnya pemenuhan kebutuhan pangan, karena adanya persaingan penggunaan biji-bijian untuk energi. Hal yang cukup menarik dari perkembangan terakhir ini adalah justru kenaikan harga beras dan gula pasir di pasar dunia sementara di di dalam negeri kenaikannya normal saja sekalipun mempunyai kandungan politik tinggi di negeri kita. Di sisi lain harga bahan pangan penghasil lemak dan protein menjadi sangat bergejolak. Hingga saat ini belum ada yang berani menjamin bahwa krisis finansial global telah berakhir dan krisis energi tidak akan muncul lagi, bahkan kedua faktor tersebut menjadi bagian dari resiko yang setiap saat dapat muncul kembali.

Masuknya industri agro ke dalam pasar modal selain memperkuat perdagangan internasional hasil pertanian juga menjadikan pertanian semakin terkait dengan sistem keuangan global. Komoditi pertanian dan agro-industri telah menjadi bagian dari komoditas yang menjadi alternatif portofolio perdagangan saham dan mata uang. Fenomena ini menjadikan kita perlu untuk melihat secara jernih problematika pangan kita secara menyeluruh.

Dalam makalah ini akan dikupas beberapa aspek untuk menuntun arah Politik Pangan Indonesia yang semakin kompleks, posisi ketahanan pangan Indonesia setelah sepuluh tahun menghadapi krisis multi dimensi. Kemudian akan dilihat kecenderungan pasar dan realitas dualisme pasar bahan pangan dan kupasan tentang fenomena meningkatnya ketergantungan global pangan, energi dan keuangan yang memerlukan cara pandang yang lebih luas. Dari kupasan tersebut diharapkan akan memberikan landasan untuk menyusun pokok-pokok arah baru Politik Pangan Indonesia.

II. POSISI KETAHANAN PANGAN INDONESIA: SEPULUH TAHUN PASCA KRISIS

Ketahanan Pangan dalam perspektif Undang-Undang No. 7 tahun 1996 tentang Pangan, mempunyai beberapa dimensi penting yakni, Ketersediaan, Mutu dan Keamanan Pangan dan pada ujungnya adalah Akses terhadap pangan sehingga setiap rumah tangga terjamin. Perjalanan selama sepuluh tahun terakhir ini, kerangka cara pandang terhadap ketahanan pangan sudah ada landasan baku UU Pangan. Di samping itu perjalanan satu dasawarsa ini adalah Indonesia yang terkena krisis dan kemudian kembali terkena krisis. Dasawarsa ini juga menandai Indonesia yang sudah pernah merasa bebas dari kungkungan kegagalan memenuhi kebutuhan beras penduduk dengan swasembada beras pada tahun 1984 dan kesulitan untuk mempertahankan dalam arti prestasi fisik, konsepsi swasembada dan teknis operasionalnya. Tercatat sampai dengan menjelang krisis Indonesia juga pernah mengimpor kembali kebutuhan beras (Pemerintah), setelah setahun sebelumnya mengeksport karena stok berlimpah.

Salah satu indikator penting untuk melihat kondisi ketahanan pangan suatu negara secara agregat adalah melalui angka rata-rata ketersediaan pangan. Mengingat keragaman pangan adalah merupakan bagian penting dari mutu pangan serta keragaman budaya dan status sosial ekonomi rumah tangga atau masyarakat, maka terjadi keanekaan pula dalam konsumsi bahan makanan. Oleh karena itu angka ketersediaan biasanya dinyatakan dalam bentuk ketersediaan kalori, protein, lemak dan unsur lain. Namun dalam analisis ini hanya akan dilihat dari ketersediaan kalori dan protein. Angka ketersediaan yang dianggap memenuhi kecukupan bagi kehidupan yang sehat ditetapkan oleh Widyakarya Pangan dan Gizi yang terakhir (VIII) dilaksanakan pada tahun 2004. Untuk ketersediaan kalori ditetapkan angka kecukupan sebesar 2.000 kalori/kapita/hari pada tingkat konsumsi atau 2.200kal/kapita/hari pada tingkat ketersediaan. Sementara untuk protein ditetapkan sebesar

55 gram/kapita. Angka ketersediaan rata-rata untuk berbagai sumber karbohidrat, protein, lemak dan vitamin dan mineral menggambarkan bahwa pada tingkat nasional maupun daerah dalam kecukupan.

Dilihat dari angka ketersediaan kalori rata-rata sebenarnya tingkat kecukupan pangan di Indonesia masih cukup bagus. Pada dasawarsa 80-an sampai dengan pertengahan 90-an ketersediaan kalori sangat tinggi karena tingginya tingkat konsumsi beras, meskipun protein terutama hewani masih belum cukup ketika itu. Gambaran pada periode 2005-2007 menunjukkan perkembangan yang bagus di mana angka ketersediaan kalori masih cukup bagus dengan ketersediaan protein hewani yang cukup baik nabati maupun hewani (Tabel 1). Angka tersebut pada dasarnya memberikan pelajaran baru, bahwa kondisi rawan pangan dalam arti kurang gizi (kalori maupun protein) muncul karena faktor fundamental dari "food insecurity" yaitu kemiskinan (akses) bukan faktor kekurangan pangan.

tetapi akan terfokus pada faktor akses dan emergensi (kedaruratan).

Kecukupan penyediaan kalori pada sekitar 3.000 kal/kapita/hari yang lebih rendah dibanding periode 1985-1995 yang mencapai antara 3.100-3.200 kal/kapita/hari sangat boleh jadi dipengaruhi oleh semakin tingginya konsumsi protein dan lemak, sehingga terjadi perbaikan mutu makanan penduduk yang telah mampu mencapai kecukupan pangan. Karena dalam pandangan kecukupan gizi, komposisi konsumsi bahan makanan yang sesuai dengan Pola Pangan Harapan (PPH) atau standard mutu yang baik akan mengoptimalkan penyediaan bahan pangan. Dengan demikian konsumsi komoditas bahan pangan dapat dijaga pada tingkat yang lebih rendah tetapi mencapai kecukupan pangan dengan mutu gizi yang baik bagi cara hidup yang sehat.

Pelajaran berharga selama sepuluh tahun terakhir Indonesia dalam menangani masalah kemiskinan juga menonjolkan pentingnya pengurangan beban biaya hidup. Salah satu

Tabel 1. Angka Ketersediaan Rata-Rata/Kapita Untuk Kalori Dan Protein Serta Persentase Penduduk Miskin Periode 1995-2007

Tahun	Kalori (Gram)	Protein (Gram/Kapita)		Penduduk Miskin*
		Total	Hewani	
1995-97	3063	69,48	10,72	13,63 %
1998-99	2913	64,22	9,98	19,41 %
2000-04	3077	75,96	11,99	17,97 %
2005-07	2934	77,59	13,08	16,00 %

Sumber: BPS, Statistik Indonesia, 1999, 2004 dan 2008.

* Angka kemiskinan untuk Kota dan Desa, untuk 1995-97 digunakan angka tahun 1996, tahun 1998-99 digunakan angka 1999 dan 2005-07 digunakan angka 2006-2007.

Gambaran naik turunnya persentase penduduk miskin mendukung pandangan itu. Kesimpulan semacam ini juga telah mengemuka dalam Widyakarya Pangan dan Gizi ke VII pada tahun 1997, bahwa tantangan ketahanan pangan penduduk Indonesia ke depan (pasca 1997) adalah faktor kemiskinan dan isolasi serta gangguan bencana. Secara keseluruhan faktor yang harus diperhatikan bukan lagi faktor produksi dan ketersediaan,

instrumen pentingnya adalah penyediaan beras bersubsidi bagi penduduk miskin, di samping penyediaan pengobatan dan pendidikan gratis serta berbagai subsidi lainnya. Raskin sebagai bagian dari mengatasi rawan pangan bagi penduduk miskin mempunyai tingkat efektifitas yang tinggi. Raskin sebagai bagian dari kebijakan mengatasi kurang gizi di masa krisis tahun 1998 memang dirancang sebagai kebijakan penyediaan pangan terarah pada

rumah tangga rawan pangan. Memang pada awalnya dirancang hanya mengatasi semasa krisis dan situasi kegagalan pencapaian target peningkatan produksi beras secara beruntun terjadi pada tahun 1997 dan 1998, dalam masa 2-3 tahun sampai tahun 2000.

Penyediaan Raskin sebagai model awal pelaksanaan *foodstamp* bila infrastruktur administratif telah siap memang dapat dibenarkan. Masalah mendasar yang melemahkan politik Raskin adalah target tetap yang digunakan dan jangka lama adalah tidak mendidik dan menimbulkan ketergantungan. Kritik lain adalah kenyataan bahwa politik penyediaan Raskin adalah bagian dari strategi menjaga kelangsungan aktivitas lembaga pangan. Dengan format yang baru azas dan strategi sudah selayaknya menyesuaikan, karena lembaga ini bukan menjadi faktor kunci ketahanan pangan, tetapi faktor penyangga. Sehingga cara pandang yang dikembangkan seharusnya kompatibel dengan tuntutan itu.

Secara keseluruhan persoalan ketahanan pangan telah melewati masa krisis dan memasuki periode pemulihan kembali pada sebelum krisis. Sejak 2004 menunjukkan bahwa secara makro dan agregat Indonesia memiliki ketahanan pangan yang bagus dengan susunan yang semakin baik dari segi penyediaan kalori, protein dan sumber lainnya. Pada sisi lain isu rawan pangan semakin mengarah pada faktor akses yang terhalang, karena mereka tidak memiliki daya beli. Isu ini memang bukan isu penyediaan saja apalagi stok, tetapi adalah masalah ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga.

Dari kacamata ketersediaan memang belum cukup kuat bukti kestabilan laju peningkatan produksi, selain faktor kesesuaian dan kecukupan, faktor iklim sebagaimana perkembangan pergerakan produksi selama beberapa dasawarsa. Masa sepuluh tahun terakhir lebih diwarnai oleh keluhan terhadap pengaruh pelaksanaan otonomi daerah dan kesungguhan daerah dalam pengerahan pengamanan produksi. Di bidang beras seharusnya secara politik kita sudah dapat mengambil kebijakan yang lebih maju, karena

RPJM Pemerintahan SBY-JK 2004-2009 seperti tertuang dalam Perpres No. 7/2005, menetapkan bahwa tingkat kemandirian pangan untuk beras cukup pada angka 90%. Namun dalam praktek politik anggaran maupun pernyataan resmi soal beras tetap saja tidak merasa yakin (percaya diri) kalau tidak mengklaim swasembada beras.

Perjalanan selama sepuluh tahun ini juga menunjukkan impor beras tetap merupakan unsur penting pemeliharaan ketersediaan pangan di saat (negara) mengalami gangguan ketersediaan. Tetapi sampai saat ini polemik angka kekurangan produksi beras selalu muncul ketika impor terjadi, sehingga impor lebih merupakan refleksi kekurangan stok pemerintah ketimbang refleksi keadaan kekurangan ketersediaan pangan di masyarakat. Paling tidak isu ini tidak pernah dikupas secara tuntas dengan jawaban yang memuaskan. Sehingga impor tidak selalu menjadi isu pasar domestik tetapi isu kecukupan stok pemerintah, baik untuk keperluan penyangga (*iron*) maupun komitmen anggaran (Raskin) tetapi usulannya selalu menggunakan argumentasi penjagaan pasar.

Dengan berkembangnya media yang meliputi isu kerawanan pangan, corak isu yang muncul memang menjadi sangat menyebar. Isu yang berkaitan faktor fundamental terekspos sangat terbuka. Sementara fungsi untuk dapat membantu petani yang memerlukan *coverage* kondisi pertanian secara baik untuk keperluan perkiraan pasar kurang mendapatkan bagian, bahkan cenderung diabaikan. Padahal dukungan semacam itu diperlukan untuk membuat petani tercukupi informasi ketika mengambil keputusan berproduksi dalam suasana pasar yang terbuka.

III. EKONOMI DUALISTIK DAN KETAHANAN PANGAN

Meskipun pangan sebagai kebutuhan pokok yang harus dipenuhi setiap hari dalam kenyataannya pasar produk pangan dan sebagian bahan pangan bergerak melalui dua jalur pasar dan pola permintaan yang berbeda, yakni pasar tradisional dan sistem distribusi

modern. Sebenarnya hal ini tidak terlepas dari ciri ekonomi dualistik Indonesia yang dikemukakan Boeke pada abad 19 (Mubyarto 2000). Pada sisi penyediaan bahan pangan pokok beras adalah produk yang penyediaan primernya (padi) menggambarkan corak produksi skala kecil yang melibatkan pengerahan kegiatan produksi masal yang dikomandoi secara pasti oleh perguliran iklim, kecuali sebagian kecil daerah irigasi teknis. Pada tingkatan selanjutnya yakni industri pengolahan corak pertanian kita, termasuk padi yang paling tradisional, sudah mulai mengenal model persaingan yang tidak sempurna di mana beberapa pengusaha besar bersaing dengan banyak perusahaan kecil berebut pelayanan kepada petani kecil yang tidak berdaya. Petani tidak berdaya karena alasan likuiditas hingga alasan teknologi yang diperlukan untuk mengatasi faktor alam (cuaca) bukan hanya pada saat tanam tapi saat panen. Kemajuan industri pengolahan ini tidak terlepas dari revolusi hijau yang dimulai akhir 60-an dengan pengenalan alat mesin pertanian.

Persoalan corak pasar dualistik ini merupakan sumbat yang selalu akan muncul dan makin menajam dengan adanya keterbukaan dan kesadaran baru akan hak warga negara dari sebuah negara demokratis. Teori konvensional melalui pengembangan koperasi tidak dapat lagi berguna dalam memecahkan masalah ini, karena fraksinasi lahan menjadikan petani produsen pangan semakin kecil unit ekonominya, dalam ukuran volume bisnis maupun nilai tambah. Koperasi memerlukan syarat total skala harus layak dan prinsip demokratis terjaga, karena hak petani tidak boleh dilepas. Hal ini juga terjadi pada pasar masukan (input) dan keluaran (output). Bagi pertanian berbasis padi yang diusahakan petani kecil semakin luas pilihan kombinasi pergiliran tanaman antar musim yang menghindari pengulangan padi di luar musim hujan semakin tinggi tingkat pendapatan petaninya. Sehingga kebijakan pengenalan Indek Pertanaman Padi lebih dari 1 bagi suatu daerah dapat menghalangi petani memaksimalkan pendapatan (Saptana, dkk 2005). Tulisan dari studi di dua daerah

pertanian maju Kediri dan Klaten tersebut juga dilaporkan usaha tani hortikultura mencatat sumber penyumbang pendapatan tinggi, meskipun dengan resiko tinggi pula.

Persoalan corak ekonomi dualistik di dalam pertanian (produksi pangan) sendiri telah membawa perbedaan perlakuan dalam banyak hal yang dilakukan oleh Pemerintah di bidang fiskal dan perizinan. Akhir-akhir ini masalah pupuk (bersubsidi maupun tidak bersubsidi) pengenaan PPN atas produk hasil industri pertanian, hingga politik anggaran dan pembinaannya pun menimbulkan kesimpangsiuran. Apalagi pendekatan pembinaan kita menganut target obyek (komoditi) bukan subyek (petani) nya. Sebagai contoh rasa aman petani membawa pupuk menjadi sangat situasional, karena sewaktu-waktu bisa diancam penyelewengan subsidi kalau salah guna dan salah tempat. Demikian juga status sebuah komoditas (gula pasir tebu) statusnya terkena atau tidak terkena PPN hanya ditentukan oleh dia milik siapa atau yang memiliki bahan baku siapa (petani atau perusahaan). Keadaan semacam ini tidak menguntungkan untuk pengembangan perdagangan bahan pangan yang baik.

Pada industri penghasil protein dan lemak keadaannya sudah jauh lebih jelas lagi, bahwa sektor modern padat modal, baik lokal, nasional maupun multi nasional menentukan arah penyediaan bahan pangan. Masalah kita pada saat ini bukan lagi masalah kecukupan ketersediaan, dalam arti pasar dapat menyelesaikan untuk pemenuhan kecukupan ketersediaan tersebut, tetapi mengarah pada mutu gizi yang memerlukan produksi protein, lemak, vitamin dan mineral yang dibutuhkan secara seimbang. Untuk dapat memikirkan suatu politik pangan yang kompatibel dengan tujuan peningkatan mutu gizi pangan dan kesejahteraan petani, faktor struktur pelaku dan struktur pasar masing-masing industri menjadi semakin penting.

Secara garis besar penyediaan karbohidrat pokok sampai saat ini masih letak bertumpu pada penyediaan yang semakin terfraksinasi (mikro dan gurem), sementara

pasar yang melayani kebutuhan jasa untuk mereka (input dan output) semakin oligopolistik atau persaingan monopolistik. Kehadiran *rice estate* memang sedang ditunggu, agar Indonesia keluar dari dari kungkungan tersebut. Sementara untuk produksi protein dan lemak (bahan pangan penghasil protein dan lemak) agak lebih menggembirakan, karena produksi primer (bahan baku seperti perkebunan sawit, peternakan dan perikanan) mulai dilakukan oleh pertanian rakyat, skala kecil dan menengah bukan mikro. Respon terhadap pasar dari kelompok ini cukup dinamis dan intensitas modal dari masing-masing usahanya cukup tinggi. Paling tidak yang terakhir ini ada keseiringan antara perkembangan pasar dengan kemajuan bisnis dan tingkat kesejahteraan pelaku.

Corak penyediaan ini juga akan semakin diikuti oleh berkembangnya sistem distribusi yang menekankan pada kehandalan *supply chain management* untuk melayani segmen konsumen khusus di perkotaan dengan penghasilan tinggi. Sejak akhir dekade 1990-an Indonesia telah memasuki kelompok berpenghasilan menengah di atas US \$ 1000,-/kapita. Meskipun krisis ekonomi 1998 pernah menghempaskan dari posisi itu, tetapi kini telah diraih kembali. Bahkan dalam kurun waktu yang lama pertumbuhan ekonomi kita tergantung pada pertumbuhan konsumsi agregat. Hal ini juga menyebabkan konsumsi pangan terus mengalami peningkatan, dan membaiknya konsumsi pangan rata-rata penduduk. Patut diingat krisis juga terjadi pada saat Indonesia memasuki jumlah penduduk 200 juta, sehingga segmen sempit kelompok pendapatan atas jumlahnya sangat besar dan merupakan pasar yang besar. Inilah pergeseran struktural dalam sisi penawaran dan permintaan yang telah berubah pesat, tetapi mempunyai corak dualistik.

Dilihat dari tren pola konsumsi sumber karbohidrat terutama beras yang semakin efisien dengan menyempitnya diskrepansi antara angka ketersediaan dan angka konsumsi menggambarkan bahwa pola konsumsi masyarakat sudah semakin menyesuaikan dengan pola hidup sehat. Tren

jangka panjang tekanan beras, kebutuhan jagung untuk mendukung produksi daging, susu dan telur akan meningkat pesat pada saat tingkat pendapatan/kapita berada pada US \$ 1.600 - US\$ 2.000. Model untuk melihat kebutuhan pangan dari perspektif pemenuhan gizi yang seimbang juga dapat dijadikan acuan perencanaan dan menempatkan kerawanan pangan dalam konteks individu rumah tangga bukan dalam bilangan agregasi akan mampu mengenali peta persoalan pangan dan segala kerawanan-nya menjadi semakin mudah. Cara inilah yang belum banyak dimanfaatkan untuk mengembangkan kebijakan penyediaan.

IV. KOMPETISI PANGAN-ENERGI, KAITAN PASAR KEUANGAN DAN POLITIK PANGAN

Komoditi pangan sampai dengan saat ini masih dilihat dalam konteks komoditi strategis yang Pemerintah selalu perlu hadir untuk menjamin kondisi ketahanan pangan. Sejak akhir tahun lalu dengan diselenggarakannya Konferensi Dunia tentang Perubahan Iklim, muncul kesadaran baru akan pentingnya sumber energi alternatif yang ramah lingkungan. Semua ini dilakukan untuk mengontrol polusi yang menimbulkan pemanasan global sehingga menghindarkan dunia dari keruntuhan. Dengan berkembangnya industri bioenergi di banyak negara maju dan berkembang, dengan indikasi permintaan produk pertanian sebagai bahan baku bio-etanol dan bio-diesel, maka muncul persaingan penggunaan pangan untuk pangan dan energi. Bahkan ketika harga pangan sempat naik secara tajam menimbulkan kekhawatiran akan kelangsungan pemenuhan pangan, terutama bagi masyarakat miskin di negara berkembang.

Pangan sekarang ini menyatu dengan pasar energi, secara lebih spesifik minyak bumi. Karena minyak bumi bukan saja menjadi bahan bakar bagi mesin-mesin dan alat pertanian, tetapi juga bahan baku pembuatan bio-diesel dan bio-etanol, sehingga perkembangan harga minyak bumi akan menyeret harga produk-produk pertanian

secara langsung. Fluktuasi harga minyak akan secara lebih langsung mempengaruhi harga produk pertanian (bahan pangan), terutama minyak makan dan gula yang langsung menjadi pengganti solar dan bensin. Terkait dengan komoditas pangan yang lain, karena sensitifitas pada dua kelompok bahan pangan penghasil minyak/lemak dan gula ini juga mempunyai kaitan langsung dengan usaha peternakan dan perikanan, sudah barang tentu berpengaruh terhadap penyediaan protein yang langsung mempengaruhi mutu pangan penduduk. Dengan demikian sangat jelas mata rantai keterkaitan ini menjadi sangat panjang dan semakin sensitif terhadap pemenuhan kecukupan ketersediaan pangan dalam bentuk jumlah dan mutunya.

Di sisi lain usaha pertanian skala besar seperti perkebunan dan peternakan sudah mulai masuk ke dalam pasar modal sebagai sumber pembiayaan jangka panjang mereka, sehingga dengan sendirinya akan sangat dipengaruhi oleh keinginan pemegang sahamnya. Mereka akan mengarahkan strategi bisnisnya untuk dapat menghasilkan keuntungan dan dividen yang besar bagi para pemilik modalnya. Ini tidak terkecuali untuk status kepemilikan, negara atau swasta dan asing atau nasional, karena ada mekanisme lain yang mempengaruhi keputusan produksi. Sehingga tarikan ini menjadikan usaha pertanian (perkebunan dan peternakan) juga semakin dipengaruhi oleh pasar keuangan (perbankan dan pasar modal) dan semakin lama akan semakin dalam dengan semakin berkembangnya agro-industri di tanah air kita. Bahkan untuk usaha menengah-kecil sekalipun dianjurkan memanfaatkan pasar modal sebagai instrumen pencarian dana pembiayaan investasi alternatif yang murah bagi pengembangan usahanya. Hal itu dikarenakan masa mengejar modal atau sering dinamakan *Capital Chasm*, merupakan tahap yang harus dilalui oleh setiap industri dalam membiayai pengembangan usahanya apakah memilih pembiayaan perbankan yang mahal atau keluar ke jalur pasar modal yang murah tetapi memerlukan persyaratan dan *kualitas* pengelolaan yang super ketat (UNCTAD 2001).

Dari gambaran diatas terlihat jelas, bahwa pertanian (industri pangan) akan semakin terkait dengan sensitifitas pasar keuangan, sementara pasar keuangan sendiri sudah menyatu secara global. Sehingga krisis keuangan di suatu negara, seperti yang terjadi pada akhir 2008 ini terhadap perekonomian Amerika menyeret perekonomian dunia melalui pasar uang dan energi. Sebagai catatan pada tahun 2007 Amerika dengan besaran ekonominya sebesar US \$ 14 Trilyun (bandingkan Indonesia US \$ 425 Milyar dan ASEAN US \$ 1,25 Trilyun), dengan dukungan stok riel hanya sekitar 40-60% dari total perdagangan dunia, sangat sensitif dengan pasar keuangan sebagai bagian dari portofolio piutang saham di dunia. Dengan demikian pada saat ini tarikan antara pasar komoditi (industri dan pertanian) mau tidak mau bergerak mengikuti pasar minyak bumi dan pasar keuangan global. Seandainya terjadi krisis pangan, maka akan selalu menjadi pintu masuk sektor kapital besar ke dalam pertanian pangan.

Inilah gambaran ke depan, perhatikan fenomena baru Timur Tengah dengan ekonomi yang memiliki GDP sekitar US \$ 1 trilyun (lebih kecil dari ASEAN), tetapi memiliki potensi surplus modal yang besar, sedang melirik investasi jangka panjang untuk ketahanan pangan (menanam padi) di Asia, terutama Indonesia. Bahkan sasaran mereka mencapai area ratusan atau jutaan hektar yang sama kuatnya dengan program negara melalui pembukaan lahan gambut 1 juta hektar di Kalimantan, tanpa perlu anggaran negara. Jika ini terealisasi maka lahimya korporasi dengan kekuatan antara 7-15% penyediaan beras oleh seluruh ekonomi akan mempunyai kedudukan penting.

Hal serupa pernah dipikirkan oleh Korea Selatan untuk mengirim petaninya yang berketrambilan tinggi dengan semangat kerja keras untuk berinvestasi ke Siberia atau Indonesia dengan dukungan modal sektor keuangan mereka yang ketika itu sangat kuat. Salah satu tujuannya adalah untuk mengantisipasi penyatuan Korea apabila mereka harus menyediakan beras dalam

jumlah yang sangat besar. Diperkirakan investasi trans negara untuk memproduksi beras akan berkembang di masa depan.

Pertanyaan selanjutnya apakah akibatnya akan jelek terhadap perangsang berproduksi bagi bahan pangan sehingga mengganggu penyediaan pangan? Jawabnya jelas tidak, apalagi dalam jangka menengah dan panjang, karena akan membebaskan petani dari kewajiban memikul tanggung jawab nasional menyediakan pangan dengan harus berkuat di usaha bernilai tambah rendah dengan lahan sempit. Dalam jangka pendek? Mungkin ya, dan dapat memilukan bagi sebagian (terbesar) masyarakat dunia. Fluktuasi harga minyak maupun gangguan pasar modal secara cepat akan dipindahkan ke pasar komoditas (termasuk pangan), sehingga kelompok miskin akan memikul beban yang lebih besar. Tantangan terbesar akan dihadapi oleh Pemerintah, karena instrumen intervensi melalui subsidi dan intervensi pasar menjadi tidak efektif dan biayanya mahal, karena pembuat keputusan bisnis berada di luar kontrol pemerintah. Justru reformasi yang harus dilakukan bukan pada tataran memperdalam dan memperbanyak intervensi (atau mengembalikan pola intervensi masa ORBA), tetapi pembaruan instrumen intervensi yang kompatibel dengan kebutuhan kelompok sasaran dan pasar.

Intervensi subsidi industri input maupun penguasaan stok pemerintah menjadi mahal dan pengaruhnya tetap tidak efektif. Sebagai contoh untuk tahun 2009 dalam upaya menjaga produksi beras tetap berswasembada (tahun 2008 tanpa impor) dibutuhkan subsidi pertanian, untuk subsidi pupuk dan Raskin akan terekspos semakin mahal. Untuk sasaran penyaluran sebanyak 3,4 juta ton beras dengan biaya Rp 14,5 triliun untuk Raskin (KOMPAS, September 2008) berarti subsidi Raskin akan senilai Rp 4.265,- per kilogram, sementara harga beras termurah di PIC atau di pasar desa yang biasa dibeli kelompok masyarakat berpenghasilan rendah masih ada yang dijual dengan harga lebih murah dari Rp 4.000,-. Apakah rasional untuk mempertahankan cara pengelolaan stok dan subsidi beras untuk

orang miskin melalui cara ini secara terus menerus? Sungguh tidak masuk akal, dan kesenjangan ini akan cenderung semakin besar dengan Bergeraknya waktu. Di luar soal beras dan pupuk, kini hampir tiap tahun muncul komoditi tersubsidi yang baru untuk berbagai sasaran seperti minyak goreng, kedele dan yang akan semakin menambah kerumitan pemahaman kita akan pola subsidi kita untuk "siapa" dan melalui instrumen "apa" yang semakin mengacaukan.

Gambaran diatas mengharuskan kita untuk meluruskan kembali makna subsidi yaitu mendorong produksi dan mengurangi beban. Meskipun mendorong produksi ternyata sasarannya sangat parsial. Subsidi pupuk misalnya, bukan untuk semua petani. Tetapi hanya petani tanaman tertentu terutama padi. Jadi pada dasarnya ini bukan subsidi sektor dan bukan subsidi harga komoditi yang sama, tetapi subsidi untuk kelompok sasaran tertentu yaitu "petani padi". Kalau itu yang dimaksud, maka subsidi yang dibayar melalui industri menjadi salah jalan dan sulit dijamin transparansinya, karena perhitungan biaya tidak bisa parsial. Inilah alasan perlunya penyatuan seluruh subsidi perlu di reorientasi dari industri dan komoditi kelompok sasaran langsung. Serahkan mekanisme ini sebagai mekanisme subsidi biasa bukan mekanisme politik harga secara sektoral dan parsial (input/output).

Politik pangan ke depan memang harus tetap ramah pasar dan instrumen intervensi harga melalui pasar akan menjadi kurang efektif. Bahkan pada sektor energi yang dahulu menjadi simbol monopoli negara secara perlahan terus diserahkan melalui pasar, sehingga tidak mungkin memikirkan politik pangan tanpa melihat kondisi ideal yakni pasar yang efisien dan bekerja secara maksimal. UU No. 7 tahun 1996 tentang pangan telah meletakkan dasar yang baik untuk keinginan tersebut, karena pangan ditempatkan sebagai komoditas perdagangan dan tujuan politik pangan adalah ketahanan pangan. Kelembagaan adalah penggabungan kekuatan produksi dan perdagangan, serta hadirnya cadangan pangan pemerintah (untuk berjaga-

jaga atau iron stock) sebagai pilarnya menuju ketahanan pangan dan ekonomi melalui pengelolaan atas dasar prinsip kemandirian, tidak mutlak swasembada apalagi menjadikan surplus fisik *at all cost* sebagai *guiding principle* keliru, karena dapat mengorbankan kesejahteraan petani.

Upaya mengatasi kemiskinan semakin rumit karena kelompok hampir miskin sangat besar jumlahnya, di mana intervensi universal sangat baik dan efektif tetapi mahal biayanya. Menurut Bayu Krisnamurti (KOMPAS 8/1/09), penduduk miskin di Indonesia dengan kriteria garis kemiskinan US\$1.-/hari hanya mencapai sekitar 14 juta jiwa jumlahnya, tetapi jika digunakan ukuran US\$2.- angka itu membengkak menjadi 100 juta jiwa lebih. Hal itu menunjukkan betapa sensitifnya jumlah penduduk miskin yang berada di sekitar garis kemiskinan. Apabila kebijakan universal Raskin diterapkan pada mereka, maka paling tidak dibutuhkan subsidi raskin 3-4 kali lipat dari sekarang. Namun intervensi universal melalui ibu hamil, ibu baru melahirkan, dan bayi yang jumlahnya lebih sedikit, dapat mengatasi 20% persoalan kemiskinan seperti yang diungkapkan Pathel, UNDP Report, 2008 (Harian Kompas, 2008). Intervensi pengurangan beban sosial masyarakat miskin harus tidak lagi bertumpu pada beras murah, tetapi penanganan langsung kasus kurang gizi melalui program intervensi gizi yang lebih terpadu dan terarah. Banyak ahli gizi yang meragukan efektifitas penanganan rawan pangan (terutama rawan gizi) yang tidak terpadu dan berjalan sendiri-sendiri. Politik penanganan kurang gizi harus menjadi komando penanganan kekurangan pangan dan intervensinya harus selektif. Ke depan Politik Pangan harus dipandu dan dikomandoi oleh Politik Penanganan Kekurangan Gizi. Politik ketersediaan sebaiknya diserahkan kepada pasar dan keswadayaan masyarakat dalam pengelolaan cadangan pangan melalui kelembagaan atas dasar kearifan lokal sesuai kebutuhan setempat seperti lumbung desa dan lain-lain.

Politik pangan ke depan tidak mungkin dirancang untuk mendukung politik stabilisasi

harga pangan berkelanjutan dikarenakan oleh beberapa alasan sebagai berikut:

Pertama, sifat pergerakan harga pangan di pasar global tidak hanya ditentukan oleh produksi dan stok dunia, tetapi semakin terkait erat dengan pasar minyak dan keuangan dunia, sehingga kemampuan pemerintah untuk mengisolasi pasar domestik dari pasar internasional semakin kecil dan tidak efektif.

Kedua, perspektif sistem anggaran, pergeseran struktur kekuatan politik yang merata cenderung memilih kebijakan anggaran kompromistik dan mudah berubah yang sulit menuju pemihakan pertanian yang konsisten berkelanjutan, disertai keragaman kepentingan daerah yang semakin mengarah pada *decoupling* antara kebijakan produksi dan ketahanan pangan di tingkat daerah (kabupaten/kota).

Ketiga, terdapat kesenjangan antara apa yang diinginkan masyarakat dan idealisasi cara mengatasi persoalan pangan yang tumbuh dan berkembang. Persoalan ini berpangkal dari kerancuan pemahaman pengertian dan aplikasi kebijakan ketahanan pangan yang dipersempit pada persoalan kemandirian produksi pangan dan lebih sempit lagi jika hanya diartikan identik dengan swasembada beras. Arah politik pangan masa depan seharusnya adalah ketahanan pangan rumah tangga yang berpangkal pada sumber hakiki kerawanan pangan yaitu daya beli (kemiskinan) dan isolasi (akses) baik karena bencana maupun faktor sosial.

V. PENUTUP

Indonesia pada dasarnya masih tetap berada pada kestabilan ketersediaan pangan yang baik serta keragaman pangan yang membaik, meskipun pernah dihempas krisis yang mengenai sekelompok golongan penduduk. Arah politik pangan yang kompalibel pada persoalan kerawanan pangan pada kelompok rentan seharusnya tidak dikaburkan dengan isu ketersediaan semata apalagi isu sempit swasembada (beras), tetapi melalui strategi penanganan kelompok sasaran dengan intervensi gizi dan kesehatan, serta bukan semata intervensi ketersediaan. Demikian juga

politik pertanian kita harus ditujukan pada politik pendapatan dan kesejahteraan petani, dan bukan politik komoditi yang semakin menjadi kepentingan produsen dan pasar keseluruhan, apalagi politik swasembada komoditas yang cenderung mengabaikan efisiensi dan daya saing. Kajian kemangkusan (efektifitas) dan kesanggupan (efisiensi)

intervensi penyediaan dan stok yang dipraktekan sekarang ini perlu dilihat kembali fungsinya sebagai *iron stock* sejalan dengan perkembangan pertanian dan industri pangan secara nasional dan global, yang semakin tidak bisa dipisahkan dari keterkaitan *food-fuel-finance* dalam pasar pangan-energi-pasar modal global.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. *Anatomi Sistem Pangan Nasional dalam Majalah Prisma*. Edisi Hari Pangan 1993. Prisma. Jakarta. 1993.
- Anonim. *Rekonstruksi dan Restrukturisasi Pertanian*. PERHEPI. Jakarta. 2004.
- Anonim. *Statistik Indonesia 2008*. BPS. Jakarta, Indonesia. 2008.
- Badan Pusat Statistik. *Statistik Indonesia 1998*. BPS. Jakarta, Indonesia. 1998.
- Harian Kompas. *KOMPAS*. 28 September 2008. Jakarta. 2008.
- Mubyarto. *Membangun Sistem Ekonom*. Badan Penerbit Fakultas Ekonomi BPFE-UGM. Yogyakarta. 2000.
- Noer Soetrisno. *Rekonstruksi Pemahaman Koperasi: Merajut Kekuatan Ekonomi Rakyat*. INTRANS Center for Transformation Studies. Jakarta. 2001.
- Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (PERHEPI). *Agro Ekonomik*. Majalah Edisi No 1-Tahun XXXV. PERHEPI. Jakarta. 2005.

United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD). *Improving the Competitiveness of SMEs in Developing Countries: The Role of Finance to Enhance Enterprise Development*. UNCTAD. Geneva. 2001.

World Bank. *Indonesia: Maintaining Stability, Deepening Reform*. World Bank, January. 2003.

BIODATA PENULIS :

Noer Soetrisno lahir di Blitar 25 Desember 1949 menyelesaikan pendidikan tinggi pada Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada jurusan Ekonomi Pertanian awal tahun 1976. Pada saat ini aktif sebagai komisaris salah satu BUMN dan menjabat sebagai Ketua MUBYARTO Institut berkedudukan di Jakarta yang didirikan pada tanggal 15 Januari 2009.