

Dosen:  
Prof. Dr. Ir. Rudy C. Tarumingkeng  
Prof. Dr. Ir. Sjafrida Manuwoto

## MENINGKATKAN KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Oleh:

**Moh. Hasan**

**P 062054724**

[mohasan53@yahoo.co.id](mailto:mohasan53@yahoo.co.id)

---

---

### Abstrak.

*Ketahanan merupakan aspek yang sangat esensial bagi setiap negara berkembang, seperti Indonesia. Tingkat kecukupan pangan, akan mempengaruhi stabilitas sosial, ekonomi dan politik. Oleh karena itu, hampir setiap negara selalu berupaya keras untuk memenuhi kebutuhan pangan, melalui peningkatan produksi sendiri dan menekan sekecil mungkin ketergantungan pada impor. Pengertian tentang ketahanan pangan, mengandung dua unsur pokok, yaitu **ketersediaan pangan yang cukup** dan akseibilitas **masyarakat terhadap pangan**.*

*Untuk menjamin ketahanan pangan sampai ketinggian keluarga dan perorangan sebagai syarat utama untuk mencapai derajat kesehatan dan kesejahteraan, maka harus terpenuhi kedua syarat tersebut. Jika salah satunya tidak terpenuhi, atau terjadi ketidakseimbangan antara keduanya maka dapat menyebabkan ancaman terhadap ketahanan pangan. Meskipun pangan tersedia secara nasional, belum tentu tiap orang dapat memenuhi kebutuhan pangannya, kalau tidak terdistribusi dengan baik secara merata antar tempat dan antar waktu, dengan harga yang wajar.*

*Dengan demikian untuk meningkatkan ketahanan pangan, maka pangan harus tersedia dalam jumlah yang cukup dengan kualitas yang memadai pada waktu yang tepat, serta terjangkau oleh daya beli masyarakat. Karena itu, pengadaan pangan tidak bisa diserahkan mekanisme pasar murni. Negara harus mampu menyediakan pangan dalam jumlah dan kualitas yang memadai serta terjangkau daya beli masyarakat. Intervensi pemerintah masih diperlukan untuk melindungi produsen dari jatuhnya harga pada musim panen, serta melindungi konsumen dari gejolak harga pada musim paceklik.*

*Naskah ini dimaksudkan untuk mengkaji secara komprehensif dan integral tentang upaya peningkatan ketahanan pangan. Disamping itu mengupas secara kualitatif kondisi permasalahan pangan di Indonesia, juga merumuskan konsepsi pemecahannya dalam upaya membangun ketahanan pangan. Penulisan naskah ini, dimaksudkan untuk memberikan masukan sebagai bahan pertimbangan bagi para*

*penentu kebijaksanaan yang terkait dengan upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional.*

*Ruang lingkup naskah ini dibatasi pada pembahasan, pengembangan kajian terhadap subsistem ketahanan pangan, yaitu ketahanan produksi, distribusi dan konsumsi pangan nasional, dengan **titik berat pada masalah perberasan**. Pertimbangannya adalah, **Pertama**, beras merupakan makanan pokok 95 persen penduduk Indonesia. **Kedua**, beras merupakan komoditi pangan yang paling dominan dan strategis pengaruhnya terhadap perekonomian nasional. Bahkan, akhir-akhir ini masalah perberasan nasional mengalami gejolak yang cukup hangat dan menjadi pembicaraan di beberapa media massa.*

---

---

## **1. Pendahuluan.**

Pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang paling asasi. Kecukupan, aksesibilitas dan kualitas pangan yang dapat dikonsumsi seluruh warga masyarakat, merupakan ukuran-ukuran penting untuk melihat seberapa besar daya tahan bangsa terhadap setiap ancaman yang dihadapi. Kekurangan pangan akan menimbulkan dampak yang luas di berbagai bidang, dan dapat mengarah kepada instabilitas negara.

Tidak jarang masalah pangan ini menjadi pemicu terjadinya konflik sosial pada skala kecil sampai pada skala besar. Begitu pentingnya peranan pangan di dalam kehidupan masyarakat suatu bangsa, sehingga kondisi dan proses pemenuhannya menjadi masalah yang sangat peka.

Sejarah membuktikan, kejatuhan pemerintah orde lama, bukan hanya diakibatkan oleh kakacauan politik. Tapi juga dipicu oleh kelangkaan beras sebagai sumber pangan utama rakyat. Ketika itu, di mana-mana selalu tampak antrean rakyat untuk memperoleh jatah beras. Indonesia sudah mulai tercatat sebagai importir beras terbesar di dunia.

Dengan sejumlah perbedaan, kejatuhan orde baru juga sebetulnya didorong oleh ketidakmampuannya dalam mengendalikan kenaikan harga-harga kebutuhan pokok, termasuk harga beras yang melonjak sampai 2,5 kali lipat. Pasokan beras memang menipis, karena sebelumnya terjadi penurunan produksi sampai 4,46 persen akibat amukan El Nino yang memanggang areal pertanian. Pada 1998, Indonesia mengimpor 5,78 juta ton beras, sehingga kembali tercatat sebagai importir beras terbesar dunia. Namun, krisis moneter yang ditandai dengan merosotnya nilai tukar rupiah terhadap dollar AS, makin menyulitkan upaya pengendalian harga. Pemerintah orde baru pun, jatuh.

Pada fase berikutnya, Indonesia memasuki masa transisi. Terjadi perubahan sangat besar, terutama di bidang politik dan ekonomi. Di bidang politik, tuntutan demokratisasi kian mengeras. Sementara di bidang ekonomi, era perdagangan bebas sudah berdiri di depan pintu. Di bawah "komando" *International Monetary Fund* (IMF), Indonesia bahkan "dipaksa" untuk masuk ke pasar bebas secara lebih cepat lagi.

Implikasinya, berbagai instrumen penopang kebijakan perberasan nasional, harus dicabut karena dianggap tidak sesuai lagi dengan tuntutan pasar bebas. Pendekatan pembangunan subsektor pangan pun, dianggap sudah tidak memadai lagi, karena sangat berbau mobilisasi dan cenderung mengorbankan subsektor pangan itu sendiri, termasuk petani sebagai pelakunya.

Dari sini, pemerintah kemudian melakukan reformulasi kebijakan perberasan, dengan mengarahkan pada pembangunan sistem agribisnis. Dalam sistem agribisnis, pengelolaan beras mulai dari hulu (budi daya) sampai hilir (pemasaran dan industri), dilakukan dengan berorientasi pada mekanisme pasar. Kebijakan ini, tidak hanya diarahkan untuk meningkatkan pendapatan petani, tetapi juga menjamin ketersediaan pangan sepanjang waktu dengan harga yang wajar, untuk masyarakat di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam praktiknya, kebijakan perberasan nasional selalu dihadapkan pada pilihan dilematis; antara upaya menyediakan pangan murah dan pangan dengan harga pasar. Upaya pertama, bisa dilakukan dengan menetapkan harga dasar yang rendah. Jika produksi nasional tidak mencukupi, kran impor selalu siap untuk dibuka sebesar-besarnya.

Risikonya, kelangsungan produksi pangan nasional bisa terancam, karena terjadi disintensifikasi pada usaha tani. Sementara itu, ketergantungan pada impor juga menyimpan bahaya yang mengancam kedaulatan negara. Sebab, pasar beras dunia bersifat tidak sempurna, karena bisa dikendalikan oleh enam negara<sup>1</sup> yang tercatat sebagai eksportir beras. Terlebih, produksi beras dunia juga kerap berfluktuasi, dan sering menunjukkan jumlah pasokan yang cukup tipis. Dari sisi ekonomi, tentu saja impor pangan bisa menggerus devisa negara.

Dalam kurun waktu sangat lama, pemerintahan orde baru memang tampak berhasil menjalankan kebijakan pangan murah, dengan tingkat produksi beras nasional hampir stabil. Hal itu dimungkinkan, karena adanya berbagai instrumen subsidi, sehingga usaha tani masih menghasilkan keuntungan yang cukup memadai.

Tapi, sekarang ini, kebijakan tersebut tidak mungkin lagi dijalankan, karena hampir semua instrumen pendukungnya sudah dicabut. Maka, satu-satunya insentif yang bisa diberikan pemerintah adalah dengan menetapkan harga pembelian pemerintah (HPP) yang cukup tinggi<sup>2</sup>. Namun, kenyataannya, ketika musim panen tiba harga beras tetap saja jatuh. Hal ini diperparah dengan masuknya beras impor, baik yang dilakukan secara legal maupun ilegal<sup>3</sup>. Meningkatnya produksi beras dunia, membuat harganya bisa berada di bawah HPP dengan selisih yang cukup signifikan, sehingga bea masukpun tidak bisa lagi berfungsi sebagai benteng pelindung harga beras nasional.

Dalam pencapaian kondisi ketahanan pangan secara nasional, ada tiga subsistem yang sangat berpengaruh, yaitu produksi, distribusi dan konsumsi. Ketiga subsistem ini, harus dikembangkan secara serentak, karena satu sama lain saling terkait. Namun masing-masing subsistem, memiliki potensi dan masalah yang kenyataannya cukup kompleks.

Sebagai negara agraris dengan wilayah yang sangat luas, Indonesia memiliki potensi besar untuk mengembangkan sektor pertaniannya, termasuk subsektor pangan. Namun, selama ini, pengembangannya masih terkonsentrasi di Pulau Jawa. Padahal, dengan jumlah penduduk yang padat dan kegiatan ekonomi non-pertanian yang juga terkonsentrasi di sini, kemampuan Pulau Jawa dalam meningkatkan produksi pangan dalam jangka panjang akan menyusut, antara lain karena banyaknya terjadi proses konversi lahan.

Masih terkonsentrasinya produksi pangan di satu wilayah, pada gilirannya, juga menimbulkan tantangan besar dalam hal distribusi, terutama karena wilayah Indonesia terdiri dari pulau-pulau. Sementara itu, pola konsumsi pangan penduduk di pulau lain, sudah sangat bergantung pada beras. Termasuk penduduk yang sebelumnya secara tradisional mengonsumsi sumber karbohidrat non-beras, seperti penduduk Maluku yang mengonsumsi sagu, sekarang penduduk di sana sudah mengganti makanan pokoknya dengan beras.

Dengan jumlah penduduk yang sangat banyak dan mengalami pertumbuhan cukup tinggi setiap tahunnya, maka tuntutan untuk meningkatkan produksi beras nasional pun, kian membesar. Karena itu, di sisi lain, perlu ada upaya penganeekaragaman konsumsi pangan, sehingga bisa mengurangi tekanan kebutuhan beras nasional.

Mencermati kondisi obyektif pada ketiga subsistem ketahanan pangan dewasa ini, dapat dipahami betapa kompleksnya masalah yang dihadapi. Ketahanan pangan perlu segera diwujudkan melalui upaya terpadu, melibatkan segenap unsur pemerintahan dan masyarakat luas. Keterpaduan dalam segenap upaya dan langkah operasional yang konsekuen dan konsisten, dapat dipastikan akan menjamin tidak saja percepatan pencapaian kesejahteraan rakyat yang merata, melainkan juga mencegah adanya disintegrasikan bangsa.

<sup>1</sup> Keenam negara itu adalah Vietnam, Thailand, Myanmar, India, Pakistan dan Amerika Serikat.

<sup>2</sup> HPP ditetapkan melalui Inpres No. 9/2002, yang selanjutnya ditindaklanjuti dengan Surat Keputusan Bersama (SKB) Kepala Badan Bimas Ketahanan Pangan dan Bulog, yang menetapkan HPP untuk GKG, GKS dan DKP di tingkat penggilingan masing-masing sebesar Rp 1.700/kg, Rp 1.500/kg dan Rp 1.230/kg.

<sup>3</sup> Kendati pemerintah, melalui Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 9/MPP/Kep/1/2004, telah melarang importasi beras pada masa-masa tertentu (panen), namun beras impor diindikasikan tetap saja masuk. Misalnya, sepanjang Januari-Maret 2004, pengiriman beras dari negara eksportir dengan tujuan Indonesia, mencapai 175 ribu ton.

## 2. Kondisi Ketahanan Pangan Nasional Saat ini

Saat ini ketahanan pangan nasional masih kurang tangguh. Hampir semua aspek penunjang ketahanan pangan, masih dibelenggu oleh masalah. Mulai dari kebijakan yang belum bisa berjalan secara konsisten, manajemen pangan yang sering kedodoran, sampai lemahnya antisipasi terhadap bencana lingkungan, baik berupa musim kemarau panjang maupun banjir. Bilamana tidak dilakukan langkah percepatan, dengan kondisi dan laju pembangunan seperti sekarang, maka dalam jangka menengah, produksi padi akan mengalami defisit yang cukup signifikan.

Dari sisi kebijakan, pemerintah tampak masih gamang untuk menentukan pilihan, antara menjalankan kebijakan "perlindungan" terhadap harga gabah/beras yang berhak diperoleh petani, dengan pengadaan pangan murah yang dalam jangka pendek bisa diperoleh dari impor. Manajemen pangan nasional juga masih belum mampu melakukan antisipasi secara optimal, terhadap fluktuasi harga yang terjadi sejalan dengan siklus musim panen dan paceklik.

Berbagai instansi terkait dalam menjalankan kebijakan pangan pun, cenderung masih berjalan sendiri-sendiri, tanpa koordinasi yang baik. Hal ini, misalnya, bisa dilihat dari data-data yang dilansir setiap instansi, di mana satu sama lain seringkali berbeda, karena adanya perbedaan kepentingan. Sudah sering muncul ke permukaan, misalnya, bagaimana Departemen Pertanian berselisih pendapat dengan Departemen Perindustrian dan Perdagangan, dalam hal perdagangan hasil-hasil pertanian.

Pemberlakuan otonomi daerah, juga menimbulkan masalah baru dalam hal koordinasi. Pemerintah Provinsi/Kabupaten, menunjukkan kecenderungan untuk berkonsentrasi mengurus kepentingan wilayahnya sendiri, terutama untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), dan memandang tanggung jawab dalam mencapai target produksi untuk pemenuhan kebutuhan nasional, sebagai beban semata.

### 2.1. Kondisi Produksi Pangan

Beras masih menjadi komoditi utama penopang ketahanan pangan nasional, karena merupakan makanan pokok bagi mayoritas (95 persen) penduduk Indonesia. Keadaan ini, masih akan berlangsung sangat lama. Kendati telah terjadi pergeseran pola konsumsi di masyarakat akibat proses diversifikasi pangan<sup>4</sup>, namun posisi beras sebagai makanan pokok mayoritas penduduk Indonesia, tetap saja sulit untuk digantikan. Sebab, konsumsi makanan pokok sudah menghujam menjadi kebiasaan, bahkan budaya makan yang berakar sangat kuat.

Meskipun dalam lima tahun terakhir produksi beras nasional mengalami peningkatan, namun secara umum masih belum bisa mengimbangi peningkatan kebutuhan pangan secara merata dan sepanjang waktu. Sebab, dalam kurun waktu yang sama, pertumbuhan penduduk mencapai 1,5 persen per tahun. Sepanjang 2005, volume produksi beras nasional mencapai 30,7 juta ton, relatif sama dibanding produksi beras pada 2004.

Rendahnya peningkatan produksi beras nasional, diperparah lagi dengan adanya bencana alam yang menimpa cukup banyak desa di berbagai provinsi. Dibandingkan dengan tahun sebelumnya, jumlah cakupan dan intensitas bencana alam tersebut makin meningkat. Bencana kekeringan yang terjadi akibat kemarau panjang, melanda daerah pedesaan dan lahan produktif di Pulau Jawa, serta sebagian Sumatera dan Kalimantan. Secara nasional, sampai Agustus 2006, luas areal lahan pertanian yang dipanggang kekeringan, mencapai 250 ribu hektar. Diperkirakan sekitar 20 persen di antaranya mengalami puso. Belum lagi, yang terkena bencana alam i.e gempa, tsunami.

Untuk memenuhi ketersediaan beras nasional, Indonesia masih harus melakukan impor. Data resmi yang dikeluarkan Departemen Pertanian menunjukkan, impor pada 2003 mencapai 2,0 juta ton lebih kecil dibanding tahun sebelumnya (2002), yang masih 3,1 juta ton.

Sebetulnya, kebijakan impor beras sudah dilakukan sejak lama. Sebab, prestasi swasembada pangan yang dicapai pada 1984, hanya berlangsung sebentar. Setelah itu, pada 1986, Indonesia kembali memenuhi sebagian kebutuhan berasnya, melalui impor. Tentu saja jumlahnya tidak tetap, disesuaikan dengan jumlah produksi beras nasional.

---

<sup>4</sup> Diversifikasi konsumsi pangan umumnya terjadi pada masyarakat berpendapatan menengah ke atas. Dengan daya belinya yang tinggi, mereka bebas memilih jenis pangan berkualitas yang dikehendakinya.

Namun, pada 1998, kebutuhan impor beras melesat tinggi, sempat mencapai 5,8 juta ton, sehingga Indonesia tercatat sebagai negara pengimpor beras terbesar dunia. Ketika itu, kran impor dibuka lebar-lebar dengan meniadakan bea masuk (nol persen). Setelah produksi beras nasional kembali mengalami peningkatan, kebijakan impor beras pun dibatasi. Kondisi swasembda kembali dicapai pada tahun 2004, kemudian pemerintah harus mengimpor lagi sebanyak 85.000 ton pada tahun 2005 rencana tahun 2006 mengimpor 210.000 ton.

Dalam praktiknya, ternyata tidak mudah mengontrol masuknya beras impor. Terlebih, ketika produksi beras di luar negeri mengalami peningkatan signifikan, sehingga harga beras di pasar internasional lebih rendah dibanding dengan harga yang dipatok di dalam negeri. Bahkan, kebijakan menutup kran impor di saat masa panen pun, seringkali jebol oleh beras impor ilegal.

Menurut perkiraan Biro Pusat Statistik (BPS), pada masa panen tahun 2005 ini, akan mencapai panen gabah kering giling (GKG) sampai 54 juta ton, atau setara dengan 30,7 juta ton beras. Sementara kebutuhan konsumsi nasional, sekitar 30,5 juta ton beras. Jadi, mestinya, untuk tahun 2005 Indonesia tidak perlu mengimpor beras. Tapi, kenyataannya, beras impor tetap saja membanjiri pasar beras di dalam negeri, bahkan di saat musim panen. Akibatnya, harga beras jatuh sehingga petani tidak bisa menikmati hasil panennya. Sejauh ini, belum tampak upaya konkret untuk melacak pelaku impor beras ilegal, apalagi menerapkan sanksi berat atau hukuman bagi pelakunya<sup>5</sup>.

Kenyataan tersebut menggambarkan, bahwa pemerintah masih setengah hati atau ragu-ragu untuk menentukan sikap, apakah hendak memilih kebijakan pangan murah atau mahal. Pemerintah seperti sengaja mengambang kedua kebijakan tersebut. Hal ini bisa dimaklumi, karena memang ada tekanan kuat dari ekonom *mainstream* yang didukung Bank Dunia dan *International Monetary Fund* (IMF). Mereka berpandangan, bahwa kebijakan pangan murah, tepat diberlakukan di negara berkembang seperti Indonesia, terutama untuk membantu kalangan miskin, termasuk petani yang pada waktu tertentu berada pada posisi sebagai *net consumer* beras.

Kebijakan melalui penetapan harga pembelian pemerintah (HPP) dan bea masuk beras yang diberlakukan sekarang ini, juga sebetulnya tidak cukup memadai untuk dijadikan sebagai instrumen pengendali jatuhnya harga. Terlebih lagi disebut sebagai instrumen penopang ketahanan pangan nasional. Kebijakan yang sebetulnya tampak "sederhana" itu, kenyataannya, juga tidak bisa berjalan secara efektif di lapangan. Sebabnya, bukan sekadar sikap setengah hati pemerintah dalam melindungi harga yang sudah ditetapkannya sendiri, tapi juga mudahnya penyimpangan dilakukan karena didorong oleh perburuan rente (*rent seeking*), yang melibatkan banyak pihak, yang ditunjukkan dengan semangat mengimpor beras baik secara legal maupun ilegal.

Di lain pihak, perubahan keadaan pasar beras internasional, juga cukup menggoda untuk membiarkan masuknya beras impor. Sebelumnya, pasar beras internasional sangat tipis, berkisar 16 juta ton. Sekarang, volume beras yang diperdagangkan sudah menebal sampai diatas 20 juta ton. Sebab, beberapa negara besar seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat, telah mulai masuk ke pasar bebas.

Dengan makin membesarnya volume beras yang diperdagangkan di pasar internasional, harganya pun menjadi cenderung rendah, termasuk jika dibandingkan dengan harga yang ditetapkan di dalam negeri melalui HPP. Pada periode Mei 2006 misalnya, harga beras di pasar internasional hanya Rp 2600 per kg.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah, tantangan untuk manajemen pangan, makin besar. Sebab ada indikasi, dengan kekuasaan yang dimilikinya, setiap pemerintah daerah menjadi cenderung menjalankan kebijakan untuk kepentingan daerahnya sendiri. Contohnya Kabupaten Karawang, salah satu lumbung beras terbesar di Jawa Barat, yang saat ini menjadi sasaran perluasan areal kawasan industri.

Bagi Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Karawang, pengembangan industri jelas akan memberikan masukan bagi pendapatan asli daerah (PAD) yang jauh lebih besar, dibanding sektor pertanian. Karena itu, sektor industri mendapat perhatian sangat besar. Sementara sektor pertanian, cenderung dibiarkan berjalan begitu saja (*taken for granted*). Sebab, hasil produksi padi paling buruk saja, diperkirakan masih bisa memenuhi kebutuhan pangan masyarakat Karawang. Mereka tidak begitu peduli tentang kontribusinya pada suplai bagi kebutuhan pangan nasional.

---

<sup>5</sup> Pada perkembangan terakhir, ada sedikit kemajuan dengan langkah Tim Penyidik Bea Cukai memeriksa sejumlah pihak, termasuk Pengurus Induk KUD, yang ditengarai melakukan impor 60 ribu ton beras Thailand secara ilegal (Kompas, 23 September 2004.).

Lebih buruk lagi, jika pemihakan kepada sektor industri tersebut, sampai harus mengorbankan sebagian lahan pertanian, dengan mengkonversikannya untuk perluasan areal industri. Lagi pula, dengan berkembangnya industri, sektor pertanian sendiri menjadi kesulitan mendapatkan tenaga kerja. Sebab, angkatan kerja cenderung lebih suka bekerja di pabrik (walaupun, misalnya, dengan upah yang tidak terlalu tinggi), karena status sosialnya dinilai lebih tinggi ketimbang bekerja di pertanian.

Tidak selamanya sektor pertanian, dalam hal ini subsektor tanaman padi, didesak oleh industri. Di Provinsi Gorontalo, tanaman padi didesak oleh tanaman jagung, yang oleh pemerintah setempat dijadikan sebagai komoditi utama untuk mewujudkan strategi besar yang diberi nama agropolitan. Dengan infrastruktur yang disiapkan cukup baik dalam sistem agribisnis, Pemerintah Provinsi (Pemprov) Gorontalo berhasil mengangkat nilai jagung, di atas padi. Di wilayah ini, secara berangsur-angsur, terjadi proses konversi lahan, dari tanaman padi ke jagung.

Dampak lain dari pelaksanaan otonomi daerah, adalah menurunnya tingkat budidaya pertanian. Penyerahan kewenangan penyuluhan pertanian ke pemda, mengakibatkan mandeknya kegiatan pertanian karena tidak tersedia tenaga penyuluh yang memadai.

Masalah di atas merupakan contoh masalah yang mengindikasikan kecenderungan yang ditunjukkan pemerintah di daerah, yang lebih mengedepankan kepentingan daerah sendiri, dan memomorduakan kepentingan nasional. Termasuk dalam hal ini, adalah pemeliharaan irigasi sebagai infrastruktur vital bagi sektor pertanian. Karena memerlukan biaya yang cukup besar, pemerintah di daerah cenderung tidak mau melakukan kegiatan pemeliharaan, apalagi perbaikan irigasi yang rusak atau pembangunan irigasi baru. Mereka menganggap, pekerjaan itu merupakan tanggung jawab pemerintah pusat.

Masalah berat lain yang sangat mengganggu produksi beras nasional, adalah terus berlangsungnya kegiatan konversi lahan irigasi untuk sektor lain seperti industri dan perumahan, yang diprediksikan mencapai 15.000 – 20.000 hektar pertahun. Jaringan irigasi merupakan prasarana vital dalam peningkatan produksi padi. Saat ini, dari 6,7 juta hektar jaringan irigasi yang terbangun, sekitar 1,5 juta hektar dalam keadaan rusak. Rinciannya, seluas 341 ribu hektar (5 persen) mengalami rusak berat, dan 1,17 juta hektar (17,4 persen) rusak ringan, termasuk yang rusak akibat bencana banjir.

Untuk waduk dan embung besar yang jumlahnya mencapai 273 unit, 19 diantaranya dalam keadaan rusak berat dan ringan. Padahal, prasarana ini merupakan andalan dalam melayani jaringan irigasi yang mengairi lumbung padi nasional. Sedangkan dari 11.547 bendung irigasi yang terbangun, 49 buah rusak berat. Sumber air irigasi pun, banyak yang mengalami degradasi akibat rusaknya daerah tangkapan, yang mengakibatkan menurunnya debit aliran sungai.

## **2.2. Kondisi Distribusi Nasional.**

Salah satu masalah mendasar yang seringkali terjadi berulang-ulang, adalah jatuhnya harga beras saat panen, dan sebaliknya. Hal ini antara lain mengindikasikan, bahwa sistem distribusi beras masih menyimpan masalah yang hampir tak pernah terselesaikan, termasuk oleh instrumen penetapan harga.

Selama hampir tiga dasa warsa terakhir, pengadaan dan distribusi beras di Indonesia, menganut dua pola, yaitu pola pemerintah dan pola swasta. Sayangnya, sejauh ini, tidak ada data yang pasti tentang *share* kedua pola tersebut. Sebuah estimasi menyebutkan, kegiatan dengan pola swasta sebesar 90 persen, dan pemerintah 10 persen.

Kendati hanya 10 persen, Pemerintah, melalui Badan Usaha Logistik (Bulog), memainkan peran penting dalam menjamin pembelian gabah dari petani, dan stabilisasi harga. Dengan dukungan dana melimpah, termasuk pembiayaan dengan fasilitas Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI), Bulog memang bisa leluasa membeli gabah petani, serta membangun pergudangan di berbagai daerah untuk *buffer stock*.

Penyaluran beras Bulog juga cukup terjamin oleh adanya *captive market* berupa pembagian beras kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) di seluruh Indonesia. Kemampuan Bulog dalam menghimpun dana besar, juga sangat dimungkinkan karena memegang monopoli untuk pengadaan (impor) dan distribusi beberapa komoditi strategis lainnya, seperti tepung terigu, gula, kedelai dan lainnya.

Impor beras, yang selalu dilakukan untuk menjaga ketersediaan, juga menjadi hak monopoli Bulog. Dalam praktiknya, Bulog memang menunjuk beberapa perusahaan rekanan, untuk menjalankan kegiatan impor dan distribusi komoditi strategis tersebut. Karena kegiatan impor, termasuk beras, mendatangkan keuntungan yang cukup tinggi, maka diam-diam hal itu sepertinya terus dipelihara kelangsungannya. Dari sinilah kemudian berlangsung praktik memburu rente (*rent seeking*).

Praktik tersebut, ternyata mempunyai implikasi luas. Kegiatan penyerapan gabah petani oleh Bulog, tidak dilakukan secara optimal, sehingga harga gabah selalu jatuh saat musim panen tiba. Di lapangan, Bulog juga tidak pernah melakukan akses langsung kepada petani. Kegiatan pembelian, dilakukan melalui pihak lain (pedagang perantara/tengkulak), hingga membentuk mata rantai cukup panjang.

Kenyataannya, Bulog memang akan mengalami kesulitan teknis jika berhubungan langsung dengan petani. Karena itu, konsep pembentukan Koperasi Unit Desa (KUD) yang mulai dilakukan secara gencar pada 1973, sebetulnya cukup ideal. KUD antara lain dirancang untuk berperan sebagai perantara antara petani dengan Depot Logistik (Dolog) setempat, yaitu dengan melakukan pembelian gabah kemudian menjualnya pada Dolog. Karena merupakan badan usaha milik petani sendiri, maka peran KUD sangat berbeda dengan pedagang perantara.

Tapi yang terjadi kemudian adalah, pada KUD sendiri banyak yang mengalami penyimpangan. Dengan manajemen yang tidak profesional, banyak pengurus KUD yang tergoda untuk melakukan korupsi. Tak sedikit juga KUD yang akhirnya justru digunakan sebagai kedok semata oleh tengkulak yang menjadi pengurus. Hal ini sangat dimungkinkan, karena anggota KUD kriterianya tidak jelas, hingga terbuka untuk siapa saja termasuk yang bukan petani.

Akhirnya, perdagangan gabah di tingkat petani, kembali dikuasai para tengkulak, dan Bulog sama sekali tidak bisa memangkasnya. Boleh jadi karena Bulog memang tidak serius melakukannya, karena dengan begitu kesempatan untuk melakukan *rent seeking* melalui kegiatan impor, bisa terus berlangsung. Alasannya jelas, untuk stabilisasi harga di saat masa paceklik tiba. Padahal, kalau proses penyerapan gabah petani bisa dilakukan secara optimal, boleh jadi kegiatan impor itu tidak diperlukan lagi. Kalau pun dilakukan, jumlahnya sangat sedikit.

Di sisi lain, harga gabah selalu jatuh pada setiap musim panen, jelas merupakan disintensif bagi petani. Akibatnya, banyak dari mereka yang menjadi mudah tergoda untuk mengkonversikan lahannya pada sektor lain, terutama dengan cara menjualnya. Kalaupun tetap digarap sebagai lahan padi, kegiatan penggarapannya dilakukan biasa saja, tanpa ada upaya untuk melakukan investasi baru untuk menggenjot produktivitas, misalnya dengan cara penggunaan teknologi baru. Modalnya tidak mungkin diadakan, karena margin yang mereka peroleh sangat tipis, bahkan seringkali sampai rugi, jika jatuhnya harga gabah saat panen sangat rendah.

Sekarang, tepatnya setelah statusnya berubah dari Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) menjadi Perusahaan Umum (Perum) pada 2003, kewajiban Bulog dalam melakukan pembelian gabah petani, kadarnya justru makin berkurang. Dengan dalih harus mengejar keuntungan dan tidak lagi mendapat fasilitas subsidi kredit, Bulog seringkali menolak pembelian gabah petani secara besar-besaran.

Dengan begitu, maka sistem distribusi pangan menghadapi masalah yang lebih berat. Belum lagi kalau bicara soal pemerataannya. Beberapa wilayah yang jauh dari lumbung beras, terutama luar Pulau Jawa, masih sering menghadapi kesulitan pangan, karena buruknya sarana perdagangan antar pulau. Prasarana transportasi pada beberapa wilayah masih menjadi kendala yang menghambat kelancaran arus produksi. Bahkan, sebagian besar persawahan di Indonesia belum didukung oleh jalan usaha tani (*farm road*) sehingga sulit untuk mengangkut hasil panen. Di wilayah lumbung beras pun, melimpahnya pasokan hanya terjadi ketika masa panen tiba. Hal ini diakibatkan oleh kurang baiknya manajemen pangan, termasuk dalam hal penyimpanan (*buffer stock*).

### **2.3. Kondisi Konsumsi Pangan Nasional**

Sampai saat ini, konsumsi beras perkapita masih sangat tinggi, yaitu sekitar 115,5 kg/kapita pertahun, dan laju penurunannya yang sangat lambat. Dengan jumlah penduduk yang besar dan terus bertambah, sementara persaingan pemanfaatan sumber daya (terutama lahan dan air) semakin ketat,

maka dominasi beras dalam pola konsumsi pangan ini akan memberatkan upaya pemantapan ketahanan pangan.

Masih dominannya konsumsi beras, tentu saja menghadirkan tantangan lebih besar lagi bagi upaya peningkatan ketahanan pangan nasional melalui peningkatan produksi beras. Mestinya memang diupayakan langkah alternatif yang mengarahkan konsumsi pangan yang beragam. Sebab, di luar beras, Indonesia sebenarnya mempunyai sejumlah komoditi lain yang bisa dijadikan sebagai sumber karbohidrat.

Jika konsumsi pangan sudah beragam atau tidak hanya bergantung lagi pada beras, maka boleh jadi akan lebih mudah untuk melakukan manajemen pangan termasuk beras. Upaya peningkatan produksi beras pun, bisa dijalankan secara beriringan dengan peningkatan pendapatan petani. Sebab, kelebihan produksi beras bisa diekspor, atau dijadikan bahan baku untuk industri, hingga mempunyai nilai tambah yang lebih tinggi.

Namun, sejauh ini, proses penganeekaragaman konsumsi pangan, masih berjalan lambat. Bahkan ada kecenderungan, penduduk di sebuah wilayah yang semua memenuhi kebutuhan karbohidratnya dari non-beras seperti jagung dan sagu, kemudian malah beralih ke beras. Misalnya penduduk Maluku yang sebelumnya mengonsumsi sagu, sekarang sudah seratus persen beralih ke beras. Kebanyakan orang Indonesia belum merasa makan, sebelum makan nasi.

Komposisi makanan 4 sehat 5 sempurna secara seimbang, masih belum menjadi budaya masyarakat Indonesia. Rata-rata konsumsi energi perkapita/hari pada tingkat nasional, sesuai data Susenas tahun 2002, masih berada di bawah angka cukup (baru 1.986/kalori dari 2.200 kalori/kap/hari). Demikian pula dengan rata-rata konsumsi protein perkapita/hari pada tingkat nasional, masih berada di bawah standar yang diperlukan, yaitu tingkat perkotaan 55,98 dari 111,96 gram/kapita/hari dan tingkat pedesaan 53,19 dari 109,98 gram/kapita/hari, sedangkan secara nasional 54,4 dari 108,84 gram/kapita/hari. Sumbangan beras terhadap konsumsi energi dan protein rata-rata penduduk Indonesia masih cukup besar, yaitu lebih dari 55 persen.

Hal lain yang dapat memberatkan adalah rendahnya daya beli masyarakat. Tingkat kemiskinan dan pengangguran masih belum menunjukkan indikasi perbaikan akibat keterpurukan perekonomian nasional. Mereka merupakan bentang-bentang penduduk rawan pangan yang perlu mendapat perhatian pemerintah. Di samping itu, petani yang juga sebagai *net customer* beras, memiliki nilai tukar yang rendah.

### **3. Implikasi Ketahanan Pangan Nasional terhadap Perekonomian Nasional.**

Ketahanan pangan merupakan fondasi penting untuk membangun perekonomian nasional yang kokoh. Sebab, hal ini langsung berhubungan dengan kualitas sumber daya manusia, yang kelak akan menjadi aktor penggerak perekonomian. Lebih dari itu, ketahanan pangan juga bersentuhan erat dengan penciptaan stabilitas nasional, yang menjadi prasyarat penting bagi pertumbuhan ekonomi. Sementara kegiatan impor beras dalam jumlah yang cukup tinggi setiap tahun, akan menggerogoti devisa negara yang pada gilirannya mengganggu perekonomian nasional.

Usaha tani padi memberikan kesempatan kerja dan pendapatan bagi lebih dari 21 juta rumah tangga. Bagi petani padi, sumbangan usaha tani padi terhadap pendapatan rumah tangga berkisar antara 25-35 persen. Karena itu kebijakan ekonomi beras terutama kebijakan harga, akan mempunyai dampak langsung terhadap pemerataan ekonomi serta kesejahteraan para petani. Pengalaman menunjukkan bahwa, pengaruh harga beras terhadap inflasi sangat kuat. Sebab, kenaikan harga beras selalu diikuti oleh kenaikan harga komoditi lain. Hal ini juga berpengaruh pada GDP.

Berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 1999, di daerah perkotaan *net consumer* beras adalah 96 persen, sedangkan di pedesaan *net consumer* beras sekitar 60 persen. Implikasinya adalah setiap kenaikan 10 persen harga beras akan menurunkan daya beli masyarakat perkotaan sebesar 8,6 persen dan masyarakat pedesaan sebesar 1,7 persen atau dapat menciptakan dua juta orang miskin baru (Ikhsan, 2001).

Sudah menjadi fakta yang sulit dibantah, bahwa di wilayah-wilayah tertentu terutama di Indonesia Bagian Timur, masyarakatnya harus membayar mahal untuk memperoleh kebutuhan dasarnya berupa pangan. Karena bukan merupakan sentra pangan, terutama beras, wilayah tersebut memang selalu mengandalkan pasokan dari wilayah lain yang menjadi lumbung beras seperti Pulau

Jawa, Bali, Nusa Tenggara Barat, Sumatera dan Sulawesi Selatan. Hal tersebut diakibatkan oleh buruknya sistem distribusi antar pulau, yang berpangkal dari minimnya sarana angkutan. Banyak kapal yang enggan mengangkut produk pertanian termasuk pangan ke wilayah Indonesia Bagian Timur dalam frekuensi yang rapat. Mereka merasa rugi, antara lain karena pulangnya tidak mempunyai muatan (kosong). Kalaupun mereka mengangkut, biayanya seringkali sangat mahal, sehingga penjualan produk pangan di tempat tujuan pun menjadi mahal.

Pemberlakuan otonomi daerah juga, mempunyai potensi untuk menghambat distribusi produk pangan. Wilayah yang biasa menghasilkan produk pangan, sangat mungkin untuk cenderung memenuhi kebutuhan pangan penduduknya sendiri. Jika volume produknya tidak mengalami surplus yang besar, sulit mengharap mereka untuk berkontribusi pada pemenuhan kebutuhan pangan nasional.

Ilustrasi di atas, menunjukkan gambaran tentang pengaruh rendahnya ketahanan pangan pada perekonomian negara yang masih terpuruk dalam krisis, dapat secara mudah menyulut rasa ketidak-adilan sebagian masyarakat. Terlebih dengan kondisi geografis Indonesia, yang masih merupakan kendala bagi kegiatan distribusi. Kemudian pelaksanaan otonomi daerah, yang belum disertai wawasan kebangsaan yang mantap, semakin memperparah tingkat ancaman disintegrasi, terlebih pada wilayah yang bergolak.

#### **4. Lingkungan Strategis.**

Rumusan kebijakan ekonomi beras harus disusun secara seksama, dengan mempertimbangkan dinamika lingkungan strategis yang berubah sangat cepat dalam beberapa tahun terakhir ini, serta perkembangan peran beras dalam ekonomi pangan di Indonesia dewasa ini.

Perkembangan lingkungan global dan regional, khususnya situasi produksi pangan dunia dan liberalisasi perdagangan, sangat berpengaruh terhadap ketahanan pangan nasional. Sebaliknya, tingkat ketahanan pangan nasional juga akan memberikan pengaruh terhadap situasi pangan dunia.

Dari sekian banyak faktor yang melingkupi dinamika ekonomi beras yang terkait dengan pemantapan ketahanan pangan, secara umum perubahan lingkungan yang sangat signifikan adalah keputusan untuk lebih membuka ekonomi Indonesia terhadap pasar global, termasuk untuk beras, dan perubahan kebijakan dalam paradigma pelaksanaan pembangunan dari sentralisasi ke arah desentralisasi. Dengan kata lain, terjadi perubahan dari kentalnya peran pemerintah sebagai "pelaku", menjadi peran "pemicu" dan/atau "pemacu" pembangunan yang dilaksanakan masyarakat.

Sementara itu, pasar beras internasional masih menunjukkan gelagat fluktuasi harga, tergantung pada persediaan dan tingkat permintaan. Saat ini, tampak adanya gejala pelebaran (*spread*) harga yang tajam, antara pasar internasional dan pasar domestik. Dalam hal ini, harga beras domestik (yang mengacu pada Harga Pembelian Pemerintah), relatif lebih tinggi dibanding harga beras di pasar dunia. Ketidakmampuan mengelola fluktuasi dan pelebaran harga ini, dapat menjadi penghambat serius dalam pencapaian kondisi perdagangan internasional yang adil (*fair trade*).

Bagi Indonesia, pengaruh perkembangan lingkungan strategis tersebut, dapat menciptakan situasi dilematis terhadap kepentingan membangun ketahanan pangan nasional, yaitu antara memenuhi penyediaan pangan murah (yang bisa dilakukan dengan mengimpor), dan menjaga kepentingan petani di dalam negeri.

Namun demikian, jika mencermati perkembangan lingkungan strategis yang berlangsung, akan nampak beberapa peluang dan kendala yang perlu dikelola dengan baik dan berdaya guna, sebagai wahana menetapkan langkah-langkah strategis kemudian.

#### **4.1. Situasi Global**

Pada era globalisasi sekarang ini, secara formal Indonesia telah berperan aktif dalam perundingan dan turut meratifikasi beberapa persetujuan perdagangan internasional, terutama dalam Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Dampak dari keputusan tersebut sangat terasa pada kondisi beras nasional dewasa ini.

Banyak pengamat menyimpulkan, bahwa globalisasi menyebabkan instabilitas di beberapa negara berkembang, bahkan secara dramatis meningkatkan ketidakmerataan antar-negara di dalam suatu kawasan. *Southeast Asia Council for Food Security and Fair Trade* secara tegas menyatakan,

bahwa gerakan globalisasi telah banyak membawa keuntungan bagi negara-negara maju, dan mengakibatkan kesengsaraan bagi bagi negara-negara berkembang (Seacon, 1999). Peta perdagangan komoditas pertanian dunia, menjadi makin tidak simetris karena subsidi yang diberikan oleh negara-negara maju kepada para petani amatlah besar, akibat posisi politik mereka yang amat strategis.

Demikian pula dengan *International Forum on Globalization*. Secara terang-terangan forum ini mengeluarkan deklarasi (*Sienna Declaration*) yang menyatakan, bahwa globalisasi tidak membawa manfaat ekonomis bagi seluruh bangsa. Sebaliknya, malah menciptakan suatu katastrofi lingkungan hidup, keresahan sosial, stagnansi ekonomi beberapa negara berkembang, peningkatan angka kemiskinan, kelaparan dan petani tidak berlahan, serta dislokasi sosial dan pengungsian, dsb.

Studi yang dihimpun Bhagwati (2001) juga menunjukkan, betapa Washington (representasi yang menunjukkan IMF dan Bank Dunia) telah melakukan kesalahan dalam mengelola dan melaksanakan gerakan globalisasi perdagangan bebas yang adil, menjadi jargon yang amat mahal di luar meja perundingan, karena Amerika Serikat telah menguasai sebagian besar perdagangan dunia.

Krisis ekonomi yang melanda Asia pada akhir 1990-an, ditengarai disebabkan oleh kongkalikong tingkat tinggi antara Wall Street di New York, IMF, Bank Dunia, dan pemerintah AS di Washington, yang terlalu prematur memaksakan liberalisasi pasar modal dan sektor perbankan pada negara-negara Asia, termasuk Indonesia.

Sementara itu, pasar bahan pangan terutama beras mengalami perubahan yang cukup signifikan. Saat ini volume beras yang diperdagangkan di tingkat internasional telah makin besar atau sekitar 23 juta ton, tidak setipis 16 juta ton seperti selama ini, karena beberapa negara besar seperti Amerika Serikat dan Eropa Barat telah mulai masuk ke pasar bebas. Namun peta perdagangan dunia menjadi lebih pelik ketika pasar dunia tidak bisa lagi dianggap sebagai pasar yang steril dari praktik-praktik bisnis tidak sehat. Negara-negara maju menggunakan strategi proteksi ketat, subsidi besar kepada petaninya dan bahkan melakukan *dumping* harga di pasar internasional.

Beberapa ilmuwan dan pengambil kebijakan percaya, bahwa perubahan iklim merupakan penyebab kegagalan ketahanan pangan. Kebijakan di masa datang harus berorientasi untuk menemukan cara mengatasi perubahan iklim. Kondisi cuaca yang ekstrim seperti El Nino dan La Nina, telah mengakibatkan pada musim hujan terjadi banjir, sedangkan pada musim kemarau terjadi kekeringan yang dahsyat.

Kedua kejadian tersebut sangat berpengaruh terhadap produksi pertanian. Kondisi ini bertambah parah akibat terjadinya degradasi sumber-sumber alam dan peningkatan kelangkaan air. Degradasi sumber-sumber alam sangat sering terjadi di daerah-daerah miskin pada negara-negara berkembang, terutama di daerah dengan tanah-tanah dan produktivitas pertanian yang tidak berkembang.

Degradasi sumber air juga terjadi pada area pertanian yang mendapat input pertanian modern. Kelangkaan air juga menjadi salah satu faktor pemicu rentannya ketahanan pangan di masa depan. Upaya untuk mencapai ketahanan pangan akan gagal dicapai, apabila sumber alam tidak berkelanjutan (*sustainable*).

Struktur Pertanian berubah secara cepat di banyak negara disebabkan tenaga kerja di sektor pertanian umumnya sudah tua sementara yang muda sudah tidak tertarik lagi, melemahnya dukungan pada sektor pertanian, pertumbuhan tenaga kerja yang makin kecil dan menurunnya biaya modal relatif terhadap tenaga kerja, skala usaha pertanian rumah tangga yang kecil dan tradisional. Sementara globalisasi memerlukan produksi dalam skala tertentu dan kontinyu. Untuk mengatasi keadaan ini, dituntut adanya percepatan pertumbuhan faktor-faktor pendukung dan pendekatan inovatif, untuk kebijakan pertanian dan lembaga pedesaan.

Perubahan teknologi dalam bidang biologi moleculair, energi dan informasi dan komunikasi, memungkinkan peningkatan ketahanan pangan. Jika peneliti dan pengambil kebijakan secara kontinyu memfokuskan pada kebutuhan masyarakat di negara kaya, hasil yang didapat secara keilmuan dan teknologi berbeda. Peneliti pertanian harus memecahkan masalah petani skala kecil dan konsumen dengan pendapatan rendah di negara berkembang, agar lebih efektif meningkatkan produktivitas, keamanan lingkungan dan meningkatkan keamanan pangan.

## 4.2. Situasi Regional

Secara teoritis, perdagangan bebas antar-negara diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan negara yang ikut serta dalam perdagangan bebas, dengan mengandalkan komoditas yang mempunyai keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif. Indonesia sebagai suatu negara terbuka, mempunyai komitmen untuk ikut serta dalam perdagangan bebas di berbagai kawasan. Selain di kawasan Asia Tenggara sendiri (ASEAN) dengan *Asean Free Trade Area* (AFTA), Indonesia juga menandatangani perjanjian perdagangan bebas Asia Pasifik, yang dikenal dengan *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC).

Di antara perundingan tersebut, AFTA adalah perjanjian yang paling cepat diimplementasikan, yaitu tahun 2003. Bahkan untuk beberapa komoditas tertentu, telah dilaksanakan sejak 2002. Kesepakatan AFTA juga bersifat *involuntary* (mengikat), sehingga AFTA cenderung menjadi blok perdagangan (*trading block*) di antara negara-negara Asia Tenggara. Dengan perjanjian AFTA, perdagangan bebas akan terjadi antara negara ASEAN, sehingga diharapkan aliran perdagangan antar-negara ASEAN semakin cepat.

Kesepakatan terakhir dari perundingan AFTA, adalah bahwa untuk produk pertanian yang belum diproses (*unprocessed product*), tarifnya diturunkan sampai 5 persen saja per tahun 2003, untuk seterusnya diturunkan tarifnya hingga 0 persen pada tahun 2010. Khusus bagi Indonesia dan Filipina, terdapat fleksibilitas untuk tetap menerapkan tarif di atas 5 persen setelah tahun 2010 pada komoditas beras dan gula.

Kawasan Asia Tenggara, terutama Myanmar, Thailand dan Vietnam, yang merupakan negara-negara yang surplus beras, menjadi pemasok beras ke Indonesia apabila sedang mengalami kekurangan pangan. India yang pada akhir perang dunia kedua masih menderita kelaparan dan kekurangan pangan, namun berkat upaya dari hulu ke hilir secara terpadu dalam pertanian pangan, sejak tahun 1995 berhasil terus meningkatkan produksi pangan beras, gandum, susu dan telur. Saat ini India telah surplus beras dan gandum.

Impor beras Indonesia terbesar dari negara sesama ASEAN terutama dari Thailand, yang memang mengalami peningkatan cukup signifikan dari tahun ke tahun. Sejak tahun 1995, impor beras Indonesia dari Thailand mencapai 30 persen dari total impor beras Indonesia. Tidaklah terlalu mengherankan apabila Indonesia mengusulkan penundaan tarif untuk 15 komoditas pertanian termasuk beras. Sebaliknya, tidaklah mengejutkan apabila Thailand menentang usul penundaan tarif itu, karena akan berimplikasi pada laju ekspor beras Thailand ke Indonesia.

Suatu hal yang wajar pula apabila perbedaan kepentingan masing-masing negara ASEAN, masih mendominasi kesepakatan yang dibuat dalam AFTA (Arifin, 2001). Bagi Indonesia, mengikat diri dari perjanjian AFTA haruslah dilihat sebagai suatu *exercise* mempersiapkan komoditas andalannya, terutama di sektor basis sumber daya alami, untuk dapat berperan lebih besar dalam skema APEC dan WTO.

Secara umum, ekspor komoditas pertanian Indonesia ke negara ASEAN relatif kecil, kecuali ke Singapura, yang melakukan aktivitas re-ekspor ke negara lain di dunia. Liberalisasi perdagangan akan memberikan manfaat sebaik-baiknya, apabila negara-negara sesama ASEAN bahu-membahu menembus raksasa mitra dagang utama seperti Jepang, Cina, dan India. Hal ini terjadi karena komoditas yang diperdagangkan negara-negara ASEAN relatif sejenis, seperti kelapa sawit, karet, beras dan sebagainya. Bahkan lebih dari itu, ASEAN plus tiga seharusnya mampu menjadi kawasan paling penting bagi perundingan ekonomi ditingkat yang lebih tinggi seperti kerjasama Asia Pasifik (APEC) atau bahkan WTO.

## 5. Peluang dan Kendala.

Dalam pandangan positif, gejala liberalisasi perdagangan di sektor pertanian, perlu diperlakukan sebagai ajang perpacuan peningkatan potensi dan pemanfaatan peluang yang ada. Lebih tepatnya, skema liberalisasi perlu dipandang sebagai arena kompetisi tingkat ilmu pengetahuan, riset dan teknologi, dan kemampuan diplomasi tingkat internasional.

Tidak terlalu salah apabila liberalisasi dipandang sebagai suatu ancaman besar, yang akan menggulung kedaulatan suatu bangsa. Hal yang tidak dapat dipungkiri adalah, bahwa sistem ekonomi

(bahkan sistem politik) suatu bangsa telah semakin terintegrasi, terutama dengan dibebaskannya arus pertukaran dan perjalanan informasi yang mampu secara cepat menembus celah belahan dunia manapun.

**Kendala :**

- a. Timbulnya disinsentif pada petani. Apabila tidak ada kebijakan harga output yang efektif, petani akan enggan untuk memproduksi padi pada masa yang akan datang. Hal ini dapat menimbulkan masalah terhadap penyediaan pangan dari produksi domestik, dan pada gilirannya berpengaruh pada ketahanan pangan nasional.
- b. Terdapat indikasi adanya kebijakan daerah dalam kerangka kepentingan yang lebih sempit untuk kepentingan satu daerah. Misalnya hambatan bagi mobilitas pangan antar daerah, yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan ketahanan pangan yang lebih luas.
- c. Kondisi keuangan negara saat ini yang sangat terbatas, menyebabkan pemerintah tidak dapat lagi leluasa menetapkan kebijakan yang menghendaki dukungan pendanaan yang besar, termasuk kebijakan harga gabah/beras. Karena itu dukungan politis bagi kebijakan perberasan merupakan faktor penentu dalam mengatasi masalah ini.
- d. Jumlah penduduk miskin sebesar 38 juta jiwa, di mana ternyata kemiskinan dengan intensitas tinggi berada di sektor pertanian (2 kali lebih tinggi dibandingkan sektor lain). Beberapa penelitian menunjukkan, kenaikan harga beras dapat memperparah jumlah dan intensitas kemiskinan.
- e. Pengalihan fungsi lahan sawah ke bukan usaha tani padi dan ke non-pertanian terus berlangsung, dengan percepatan tinggi. Bersamaan dengan itu, fragmentasi lahan karena hukum waris terus berjalan.
- f. Prasarana irigasi kurang berfungsi secara efisien karena banyak yang rusak dan tidak terawat, sementara alokasi dana operasi dan pemeliharaan (O&P) masih jauh di bawah kebutuhan optimal.
- g. Ketersediaan sarana produksi (terutama pupuk) tidak tepat dalam hal tempat dan waktu, sehingga efisiensi penggunaan sarana produksi ini menjadi berkurang. Selain itu, harga sarana produksi dipersepsikan oleh petani semakin meningkat.
- h. Aksesibilitas petani terhadap sumber pembiayaan relatif terbatas.
- i. Sebagian besar petani/kelompok tani, tidak memiliki sarana pengeringan dan pengolahan gabah, sehingga nilai tambah dari kegiatan tersebut masih diterima oleh para penguasa beras.
- j. Kondisi petani sebagian besar berskala kecil, dengan luas pemilikan lahan hanya 0,3 hektar, di mana 70 persen diantaranya termasuk golongan masyarakat miskin. Sedangkan dari pendapatan rumah tangga, hanya mencapai 30 persen terhadap total pendapatan keluarga, dan sekitar 60 persen petani adalah *net consumer* beras.
- k. Tingkat harga dasar gabah yang berlaku saat ini dibandingkan dengan harga paritas impornya sudah terlalu tinggi, sehingga sangat susah untuk mempertahankannya. Di lain pihak, kebijakan untuk menurunkan (apalagi meniadakan) kebijakan harga dasar ini, akan dianggap sebagai suatu kebijakan yang tidak memihak petani.

**Peluang :**

- a. Isu perberasan menjadi salah satu perhatian utama dari berbagai lembaga internasional yang terkait dengan program pemulihan ekonomi Indonesia, dalam bentuk kesepakatan dengan CGI. Untuk itu, penyusunan kebijakan perberasan harus dapat dilakukan sedemikian sehingga mampu meyakinkan lembaga-lembaga internasional tersebut, bahwa kebijakan perberasan dimaksud memang merupakan yang terbaik dilihat dari kepentingan rakyat dan negara Indonesia.
- b. Pangan adalah hak azasi manusia, sehingga penanganan kebijakan yang berkaitan dengan pangan menjadi *public domain* yang harus dinyatakan dalam bentuk kebijakan publik.
- c. Beras diposisikan sebagai suatu komoditas pangan terpenting dalam kelompok komoditas pangan. Namun kebijakan ekonomi beras harus juga memperhatikan dampaknya terhadap upaya meningkatkan kualitas dan keseimbangan konsumsi pangan dan gizi. Dengan demikian, kebijakan yang dirumuskan bukan hanya dalam kerangka "ekonomi beras" tetapi "ekonomi pangan".
- d. Kebijakan harga beras dipersiapkan oleh publik/masyarakat sebagai satu-satunya kebijakan "pro-petani" dalam peningkatan pendapatannya. Padahal kebijakan non-harga yang dapat meningkatkan produktivitas dan efisiensi biaya produksi juga dapat meningkatkan pendapatan petani.

- e. Pemerintahan baru yang akan dibentuk melalui pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden akan memiliki legitimasi yang lebih kuat dalam menetapkan keputusan politik. Masa kampanye yang dilaksanakan secara terbuka dan kritis, merupakan proses pembelajaran yang efektif bagi presiden/wakil presiden terpilih, untuk lebih memahami isu-isu strategis nasional termasuk masalah pangan sehingga memiliki komitmen yang kuat untuk meningkatkan kinerjanya.
- f. Masih luasnya potensi pengembangan sawah baru di luar Jawa dengan sumber daya alam yang memadai baik ketersediaan air maupun kesesuaian tanahnya.
- g. Jumlah penduduk Indonesia yang besar, merupakan sumber tenaga kerja yang sangat potensial untuk menjajagi kemungkinan pengembangan sektor pertanian di luar Jawa khususnya untuk mengimbangi alih fungsi lahan pertanian di Pulau Jawa.
- h. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang pada awal perjalanannya seringkali terjadi distorsi terhadap tujuannya, saat ini telah memasuki tahapan yang semakin kondusif, sehingga pemanfaatan sumber daya yang tersedia di daerah dan fungsi pelayanan kepada masyarakat bisa semakin optimal.
- i. Proses reformasi yang telah bergulir sejak 1998 mulai menunjukkan hasil positif dengan semakin matangnya masyarakat dalam hidup bernegara secara demokratis. Kondisi ini akan meningkatkan pemahaman masyarakat dalam proses perkuatan kelembagaan dan pentingnya peran aktif masyarakat dalam merumuskan kebijakan publik.

## **6. Konsepsi Ketahanan Pangan Nasional.**

Kondisi sekarang ini perekonomian nasional Indonesia mulai berangsur pulih. Paling tidak, jika melihat indikator pertumbuhan ekonomi, yang sudah mampu mencetak angka sekitar 4 persen pertahun. Sedangkan inflasi masih bisa terjaga dengan besaran di bawah 10 persen. Jumlah penduduk miskin pun sudah berkurang. Menurut data Biro Pusat Statistik (BPS), sepanjang periode 2001 sampai 2002, jumlah penduduk miskin menurun dari 19 persen menjadi 18 persen.

Namun, indikator tersebut masih jauh dari cukup untuk mengembalikan perekonomian nasional pada kondisi sebelum krisis, yang mampu melesat dengan pertumbuhan mencapai rata-rata tujuh persen pertahun. Terlebih, jalannya perekonomian nasional, kenyatannya cenderung lebih banyak digerakkan oleh kegiatan konsumsi daripada produksi. Penanaman investasi baik dari dalam negeri (Penanaman Modal Dalam Negeri, PMDN) maupun luar negeri (Penanaman Modal Asing, PMA) bahkan cenderung menurun.

Akibatnya, ekonomi nasional Indonesia masih dibayang-bayangi berbagai masalah besar, seperti kemiskinan dan pengangguran. Pada 2003, angka pengangguran sudah mencapai 10,13 juta orang. Ini merupakan peningkatan dari tahun sebelumnya (2002), yang mencatat 9,13 juta penganggur. Di tahun 2004 ini, diperkirakan jumlah penganggur akan naik lagi menjadi 10,83 juta orang. Indikator ini memberikan, gambaran betapa masih beratnya persoalan daya beli masyarakat, yang pada gilirannya bermuara pada tingginya penduduk rawan pangan. Karena itu, seperti manusia yang baru pulih dari sakit berat, ekonomi Indonesia sebetulnya masih tampak ringkih. Jika sedikit saja salah mengurusnya, bukan tidak mungkin akan kembali ambruk.

Salah satu langkah terpenting dalam rangka mencegah terjadinya disintegrasi adalah diberlakukannya otonomi daerah. Dengan demikian, setiap daerah diberi kewenangan besar dalam mengelola sumberdaya alam di daerahnya masing-masing. Namun, karena tidak semua daerah merupakan penghasil padi, maka pemberlakuan otonomi daerah juga bisa menimbulkan masalah baru. Misalnya, daerah penghasil pangan cenderung hanya mengarahkan produksi pangannya untuk sekadar mencukupi kebutuhan penduduknya, tanpa mengabaikan daerah lain yang bukan penghasil beras. Karena itu, pembangunan pangan nasional, harus berjalan di atas kerangka NKRI.

Melihat kondisi tersebut, maka sektor pertanian terutama subsektor pangan, harus mendapat perhatian besar. Sebab, subsektor inilah yang akan menyuplai kebutuhan makanan pokok bagi seluruh rakyat Indonesia. Bisa dikatakan, pembangunan subsektor pangan khususnya padi, merupakan fondasi bagi tegaknya kembali perekonomian nasional. Jika kebutuhan pangannya bisa dipenuhi, tentu saja banyak yang bisa dilakukan oleh rakyat Indonesia, di setiap bidang kehidupan yang ditekuninya.

Sebaliknya, kegagalan dalam menyediakan kebutuhan pangan, bisa menyebabkan guncangan hebat yang menggoyahkan stabilitas nasional.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas serta mempertimbangkan lingkungan strategis, maka diperlukan konsepsi untuk meningkatkan ketahanan pangan guna memperkokoh perekonomian nasional, yang diharapkan dapat memberikan kontribusi secara signifikan terhadap keutuhan NKRI. Konsepsi tersebut dirumuskan secara komprehensif dan integralistik, melalui kebijaksanaan sebagai arah dan tujuan, strategi dan upaya dalam bentuk program kegiatan yang konkrit untuk dilaksanakan di lapangan.

## **6.1. Kebijakan**

Karena tuntutan lingkungan yang berubah, yang mengarah pada ekonomi terbuka dan desentralisasi, maka kebijakan beras nasional pun mengalami perubahan yang cukup signifikan. Karena beras masih merupakan komoditi strategis baik secara ekonomi, sosial maupun politik, maka pencabutan kebijakan penopang tersebut harus diikuti oleh perumusan kebijaksanaan baru, yang sesuai dengan perkembangan lingkungan strategis. Apabila sektor pertanian nasional ingin maju dan bersaing dengan negara lain, sebagai prasyarat meningkatnya ketahanan pangan nasional, maka pemerintah harus memiliki komitmen dalam merumuskan kebijaksanaan yang berpihak kepada petani, serta memberikan prioritas dalam memajukan kesejahteraan petani. Adapun arah dan tujuan dari kebijaksanaan tersebut menyentuh hal-hal sebagai berikut :

- a. Mencapai swasembada beras melalui peningkatan produksi nasional dengan mengutamakan pengembangan irigasi untuk menjamin ketersediaan beras di seluruh wilayah Indonesia dalam jumlah yang cukup, terjangkau, aman dikonsumsi dan berkelanjutan, dalam rangka memantapkan ketahanan pangan keluarga.
- b. Memberdayakan petani melalui pembuatan kelembagaan untuk mendukung dan mengembangkan agribisnis perberasan yang terintegrasi dari hulu sampai hilir dalam kerangka dinamisasi perekonomian pedesaan yang mampu memfasilitasi kegiatan distribusi secara efisien dan merata.
- c. Meningkatkan pendapatan keluarga petani padi, baik dari laba usaha tani padi maupun dari sumber-sumber lainnya. Peningkatan produktivitas tidak boleh terlepas dari proses peningkatan penghasilan petani.

Maka kebijaksanaan yang ditempuh adalah :

***“ Memperkokoh ketahanan pangan nasional melalui pencapaian swasembada beras, peningkatan kinerja prasarana dan pengembangan perekonomian pedesaan .”***

## **6.2. Strategi**

Untuk merealisasikan kebijaksanaan di atas, maka dalam mengerahkan seluruh komponen sumber daya yang ada, perlu disusun strategi sebagai berikut :

### **Strategi 1.**

**Mencapai swasembada beras untuk menjamin kecukupan beras secara aman berkelanjutan.**

Fondasi terpenting dari ketahanan pangan nasional, adalah tersedianya pangan secara cukup, setiap saat, dengan harga yang wajar dan sebaran merata. Di samping untuk masyarakat luas, kelompok masyarakat tertentu yang kesulitan mengakses beras melalui mekanisme pasar (masyarakat miskin) juga harus mendapat jaminan ketersediaan pangan, melalui program khusus di mana pangan bisa diperoleh dengan harga lebih murah (subsidi).

Ketersediaan beras tersebut, ditargetkan seluruhnya disuplai oleh produksi beras dalam negeri, sehingga swasembada beras yang pernah dicapai pada 1984 harus diraih kembali. Kebijakan impor beras, harus dipandang sebagai sesuatu yang bersifat sementara bahkan darurat (*force majeure*). Sebagai negara yang berpenduduk besar (dan mayoritas mengonsumsi beras sebagai makanan pokok) sangat riskan jika menggantungkan sebagian pemenuhan kebutuhan pangan dari impor. Terlebih, Indonesia memiliki sumberdaya alam yang potensial untuk produksi beras.

Kecukupan ketersediaan pangan, pada gilirannya, bukan hanya menciptakan dampak signifikan terhadap stabilitas nasional, tetapi juga menjadi stimulus bagi perkembangan ekonomi. Hampir semua negara yang berpenduduk besar, memulai strategi pembangunan ekonominya dengan upaya memenuhi kebutuhan pangan penduduknya.

## **Strategi 2.**

### **Mengembangkan dan meningkatkan kinerja prasarana irigasi.**

Sebagai prasarana yang mempunyai peran besar dalam produksi pangan, pengembangan irigasi merupakan faktor penting untuk meningkatkan produksi beras. Oleh karena itu, penanganannya harus mendapat perhatian serius. Penanganan irigasi dimaksud, meliputi pemeliharaan dan manajemen yang efisien, rehabilitasi jaringan irigasi yang rusak dan pembangunan jaringan irigasi baru di daerah yang menjadi sasaran perluasan lahan pertanian, sampai konservasi daerah penangkapan (hulu). Pemanfaatan potensi lain seperti pengembangan daerah rawa juga perlu mendapat perhatian.

Kegiatan pemanfaatan dan pemeliharaan irigasi, harus sejauh mungkin melibatkan dan memberdayakan petani setempat. Partisipasi aktif petani dalam pemeliharaan dan pemanfaatan irigasi (sebagai pengguna langsung), bisa menjamin kesinambungan fungsi irigasi secara maksimal, sekaligus menekan biaya. Pembangunan jaringan irigasi baru untuk mendukung peningkatan kapasitas produksi sangat diperlukan, sejalan dengan pencetakan sawah baru, di luar Pulau Jawa terutama di Sumatera dan Sulawesi.

## **Strategi 3.**

### **Meningkatkan peranan koperasi pertanian untuk mendukung sistem distribusi, pemasaran dan modal kerja.**

Kelompok petani, sebagai produsen beras, sangat berkepentingan dengan adanya jaringan distribusi yang kokoh dan luas, serta bisa bekerja secara efisien. Kebutuhan seperti ini, bisa mereka bangun sendiri melalui koperasi, yang membentuk jaringan dari tingkat primer, sekunder tingkat provinsi sampai sekunder tingkat nasional. Lembaga koperasi juga bisa membebaskan petani dari jeratan tengkulak, sekaligus memangkas mata-rantai distribusi beras. Dengan penguasaan jaringan distribusi melalui koperasi, maka nilai tambah distribusi dan pemasaran beras, pada gilirannya, akan kembali jatuh ke kalangan petani sendiri, sehingga pada akhirnya petani bisa menjadi pedagang pengumpul. Distribusi beras melalui jaringan koperasi pertanian pun, bisa lebih menjamin penyerapan gabah/beras dari petani, serta alokasi distribusi yang merata, termasuk ke daerah-daerah bukan penghasil beras.

Peningkatan jaringan koperasi pertanian, semakin terasa sangat mendesak, antara lain setelah Bulog berganti status dari Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) menjadi Perusahaan Umum (Perum), yang dituntut untuk bergerak sebagai badan usaha berorientasi pada perolehan *profit*.

## **7. Kesimpulan.**

Dari pembahasan yang diuraikan diatas, bisa ditarik benang merah yang menunjukkan betapa strategisnya peran peningkatan ketahanan pangan, dalam memperkokoh perekonomian nasional sekaligus mencegah disintegrasi bangsa. Secara garis besar, bisa disimpulkan sebagai berikut:

- a. Pangan merupakan kebutuhan yang sangat mendasar bagi setiap manusia, sehingga pemenuhannya masuk dalam kategori hak asasi manusia. Ketahanan pangan juga berfungsi sebagai benteng terakhir, dari ketahanan sebuah bangsa, baik secara ekonomi maupun politik. Dengan kata lain, jika ketahanan pangan jebol, maka sebuah bangsa dipastikan akan mengalami keterpurukan secara ekonomi dan politik. Bagi pemerintah, kemampuan membangun dan mengelola ketahanan pangan nasional, menjadi salah satu batu uji politik terbesar, yang sangat menentukan kelangsungan pemerintahannya.
- b. Ketahanan pangan Indonesia mengalami masalah cukup hebat pada 1997, menyusul kekeringan panjang akibat amukan El Nino. Pada saat yang sama, panggung perekonomian nasional pun mulai berderak diguncang krisis moneter, yang kemudian membesar jadi krisis ekonomi, yang

menimbulkan dampak sangat luas, termasuk ancaman disintegrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Provinsi termuda Timor-Timur, bahkan keluar dari NKRI, menjelma sebagai negara sendiri.

- c. Ketergantungan terhadap beras impor harus dihindarkan, karena disamping menguras devisa negara dalam jangka panjang akan memperlemah keadaan pangan nasional, bahkan bisa mengganggu kedaulatan negara. Kebijakan impor beras yang dilakukan sekarang, seyogyanya dipandang sebagai kondisi darurat.
- d. Sejalan dengan perubahan kondisi politik dan ekonomi baik di dalam maupun luar negeri, maka kebijakan perberasan pun ikut menyesuaikan. Kebijakan yang dirumuskan saat ini, mengarah pada pengembangan perberasan nasional dalam kerangka agribisnis. Dalam kerangka ini, perberasan tidak lagi ditempatkan semata-mata sebagai penyedia kebutuhan pangan, tetapi juga memiliki nilai tambah yang cukup signifikan sebagai komoditi bisnis. Pengalaman menunjukkan, bahwa kenaikan harga beras selalu diikuti kenaikan harga komoditi lain sekaligus sangat besar pengaruhnya terhadap inflasi. Disamping itu, upaya meningkatkan ketahanan pangan dapat menciptakan kesempatan kerja yang lebih luas sehingga memberikan kontribusi lebih besar lagi terhadap pemerataan ekonomi dan perekonomian nasional.
- e. Sebagai penopang utama ketahanan pangan nasional, keberhasilan pembangunan sistem perberasan, pada gilirannya, bisa menjadi perekat keutuhan NKRI. Palsalnya, hampir seluruh penduduk di wilayah tanah air (tepatnya, 95 persen), menjadikan beras sebagai makanan pokoknya. Karena itu, pembangunan perberasan juga bukan hanya diarahkan untuk meningkatkan produksi beras sehingga mampu memenuhi kebutuhan nasional, tetapi juga menjamin pendistribusian yang merata.
- f. Untuk mencapai target pembangunan perberasan nasional, banyak masalah yang harus diperhatikan, baik yang mempunyai dampak langsung maupun tidak langsung. Salah satu masalah terbesar adalah terus berlanjutnya proses konversi lahan pertanian ke sektor lain, karena tekanan jumlah penduduk dan industrialisasi. Sekitar 56 persen lahan pertanian padi, masih berada di Pulau Jawa. Tapi, sebagai wilayah paling padat penduduk, justru di pulau inilah proses konversi lahan paling cepat berlangsung. Keadaan industri benih nasional pun, masih belum maksimal dalam mendukung peningkatan usaha tani.
- g. Subsektor irigasi yang pada tahun 1984 telah memberikan kontribusi signifikan dalam mencapai swasembada pangan, kondisi prasarannya sudah banyak yang mengalami kerusakan. Kondisinya semakin parah sejak berlakunya otonomi daerah dimana pemerintah kabupaten/kota belum memberikan perhatian yang memadai dalam penanganan operasi dan pemeliharaan (OP). Dari jaringan irigasi terbangun seluas 6,7 juta ha, lebih dari 20% mengalami kerusakan. Demikian pula kondisi bangunan utama seperti waduk dan bendung, banyak yang mengalami kerusakan. Kondisi bagian hulu sungai yang merupakan daerah tangkapan (*catchment area*) semakin gundul sehingga ketersediaan air di sungai semakin sulit diandalkan. Akibatnya intensitas tanam pada sawah yang dilayani irigasi sudah jauh dibawah yang direncanakan.
- h. Dalam bidang distribusi, masalah yang menghadang tak kalah rumitnya. Mata rantai yang dilalui produk pangan hingga sampai ke konsumen, cukup panjang dan berliku. Baik Bulog maupun koperasi, secara umum belum mampu mengakses langsung ke petani dalam rangka pembelian gabah. Di tengah-tengahnya, hampir selalu ada tengkulak, yang memainkan peran menentukan, antara lain melalui sistem ijon.
- i. Pelaksanaan otonomi daerah, juga memiliki potensi masalah yang tak kurang serius. Misalnya, jika pemerintah daerah lumbung beras, menjalankan kebijakan semata-mata untuk kepentingan daerahnya sendiri. Dengan dalih menggenjot pendapatan asli daerah (PAD), mungkin saja pemda yang bersangkutan lebih memperhatikan sektor industri, termasuk dengan cara membiarkan terjadinya proses konversi lahan pertanian secara besar-besaran. Pembangunan perberasan, yang memang selama ini kontribusinya terhadap PAD masih relatif lebih kecil, seringkali kurang diperhatikan, bahkan bagi sebagian daerah tanggung jawab dalam mencapai target produksi untuk kepentingan nasional dianggap lebih sebagai beban belaka.

## 8. Saran.

Mengacu pada pembahasan dan kesimpulan di atas, berikut ini disampaikan beberapa saran strategis untuk merumuskan kebijakan dan operasional untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional.

- a. Perlu mengkoreksi kebijakan makro dengan memberikan prioritas pada sektor pertanian yang terintegrasi dari hulu sampai hilir. Pada landasan tersebut, kebijakan pangan nasional harus terintegrasi dengan kebijakan makro dan diletakkan dalam kerangka NKRI. Karena itu, perlu dibangun jaringan kelembagaan yang kuat dengan dukungan sarana dan prasarana memadai, untuk menjamin distribusi pangan ke seluruh wilayah Indonesia secara cepat dan merata.
- b. Perlu untuk menetapkan visi ketahanan pangan jangka menengah, yang dijabarkan secara comprehensive, termasuk pembangunan jaringan irigasi baru di luar Jawa, diikuti oleh pencetakan sawah baru.
- c. Perlu ada reposisi para pelaku utama perberasan nasional, sebagai berikut:
  - Posisi petani yang sebelumnya cenderung dijadikan objek pelaksanaan kebijakan, digeser menjadi subyek yang ikut menentukan pelaksanaan bahkan perumusan kebijakan.
  - Pengusaha kelas menengah dan besar yang selama ini cenderung hanya berperan sebagai agen pelaksana (*subsidiary*) pemerintah antara lain sebagai rekanan Bulog, diarahkan menjadi pengusaha bebas yang bekerja secara profesional.
  - Pemerintah tidak lagi berperan dominan dengan kebijakan yang bersifat sentralistik dan kegiatan mobilisasi, mengubah perannya menjadi fasilitator, katalisator dan regulator yang bersifat desentralistik.
- d. Harus dicegah munculnya indikasi kebijakan daerah yang menghambat pembangunan ketahanan pangan nasional. Misalnya, daerah lumbung beras yang cenderung menargetkan produksi berasnya hanya sebatas untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di daerahnya. Disarankan untuk mengintegrasikan kebijakan pengaturan tata ruang dalam satu paket dengan kebijakan pelaksanaan Otonomi Daerah serta meningkatkan wawasan kebangsaan pada para pejabat daerah dimana kepentingan nasional harus diletakkan di atas kepentingan daerah, khususnya dalam hal kebijakan ketahanan pangan nasional.
- e. Mengingat terbatasnya anggaran pemerintah, maka pengembangan agribisnis perberasan pemerintah perlu melibatkan peran swasta, terutama perbankan.
- f. Departemen Industri disarankan untuk mendorong industri pangan dan makanan, terutama untuk mengembangkan produk berbahan baku beras, sehingga menjadi pasar potensial bagi usaha tani padi.
- g. Karena petani Indonesia rata-rata memiliki lahan yang sempit (0,3 hektar) sehingga pendapatan dari usaha taninya sangat terbatas, maka Departemen Pertanian bekerja-sama dengan Departemen Koperasi dan UKM perlu melakukan upaya untuk mendinamisir kegiatan perekonomian di pedesaan.
- h. Petani perlu didorong untuk membangun kelembagaan yang kuat. Seperti terjadi di hampir semua negara yang pertanian padinya maju, kelembagaan yang cocok dikembangkan adalah koperasi, tepatnya koperasi pertanian. Upaya ini harus dimulai lagi di luar kerangka pembangunan Koperasi Unit Desa (KUD) yang terbukti gagal. Salah satu faktor yang menyebabkan kegagalan KUD adalah proses pembentukannya yang bersifat *top-down* melalui peran pemerintah yang dominan. Untuk itu kepada Departemen Koperasi dan UKM disarankan untuk mendorong Pembangunan koperasi pertanian yang ideal, yang dikondisikan bersifat *bottom-up*, atas dasar kesadaran dan kebutuhan para petani sendiri. Koperasi pertanian diarahkan untuk berkembang membentuk jaringan yang kuat, mulai dari tingkat primer, sekunder tingkat provinsi sampai sekunder tingkat nasional. Sebagai badan usaha, koperasi juga bisa berperan sebagai dinamisator perekonomian di pedesaan.
- i. Pemerintah pusat perlu mengambil langkah strategis untuk merubah pola pandang pejabat pemda dalam menyikapi keragaman sumberdaya alam masing-masing daerah, di dalam pelaksanaan otonomi daerah. Kerjasama daerah yang surplus dengan yang defisit pangan, agar dirangsang dengan pendekatan *win – win solution*.

## DAFTAR PUSTAKA

- \_\_\_\_\_, 2003., *Beyond Macro-Economic Stability*, Jakarta, World Bank.
- \_\_\_\_\_, 2003., *Indonesia Maintaining Stability, Deepening Reforms*, Jakarta, World Bank.
- \_\_\_\_\_, 2004, *Kinerja Pemantapan Ketahanan Pangan Tahun 2000-2003*, Badan Bimas Ketahanan Pangan/Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan Deptan Jakarta.
- Arifin, Bustanul, Dr, 2004, *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*, Penerbit Buku Kompas.
- Asnawi, Sofjan, 1998, *Peranan dan masalah Irigasi dalam Mencapai dan Melestarikan Swasmbada Beras*, Prisma Edisi 2, Jakarta.
- Hartono, Ir, 1999, *Optimalisasi Pengadaan Bahan Pangan Pokok Beras dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Pangan*, Jakarta.
- Suryana, Achmad dan Sudi Mardianto (Peny.), 2001, *Bunga Rampai Ekonomi Beras*, LPEM-UI dan Bappenas, Jakarta.
- Suryana, Achmad, 2004, *Kapita Selektta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*, Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan, Jakarta.
- Tambunan, Tulus T.H., 2003, *Perkembangan Sektor Pertanian di Indonesia, Beberapa Isu Penting*, Ghalia Indonesia.
- Yudohusodo, Siswono, 2004, *Membangun Kemandirian Pangan*, Yayasan Padamu Negeri, Jakarta.