

*Kebijaksanaan Harga, Pengadaan dan Distribusi
Dalam Rangka Swasembada Pangan*

Oleh : Dr. Beddu Amang

Wakil Kepala BULOG

Diselenggarakan oleh :

PUSAT STUDI KEBIJAKAN PANGAN DAN GIZI

LEMBAGA PENELITIAN

INSTITUT PERTANIAN BOGOR

Kebijaksanaan Harga, Pengadaan dan Distribusi Dalam Rangka Swasembada Pangan ¹⁾

Oleh : Dr Beddu Amang ²⁾

1. Pendahuluan

Sebagai negara yang memiliki jumlah penduduk urutan ke lima tertinggi di dunia, yaitu sekitar 188,3 juta jiwa pada tahun 1993, masalah pemenuhan pangan di Indonesia bukan merupakan hal yang mudah. Krisis pangan yang terjadi pada tahun 1960-an memberi gambaran bahwa dampak yang ditimbulkan dapat merebak hampir ke segala aspek kehidupan masyarakat di bidang sosial, ekonomi dan bahkan politik. Keadaan tersebut kembali muncul pada tahun 1972/73 saat terjadi krisis pangan dalam negeri yang bersamaan dengan krisis pangan dunia sehingga dampaknya cukup berat bagi Indonesia. Berbagai masalah pangan yang terjadi sejak lama, secara akumulatif telah memberi motivasi bagi bangsa Indonesia untuk merumuskan kebijaksanaan pangan yang berupaya mendorong produksi dalam negeri guna memenuhi kebutuhan pangannya.

Dibandingkan dengan negara lain, situasi pangan di Indonesia cukup unik. Hal ini tidak saja karena kondisi geografi Indonesia yang terdiri dari ribuan pulau, tetapi juga adanya keragaman sosial, ekonomi dan potensi daerah. Dalam keragaman ini pola produksi pangan masyarakat secara potensial sebenarnya cukup besar. Akan tetapi, dari sisi konsumsi tampak bahwa pola pangan masyarakat yang sangat bertumpu pada beras sangat dominan.

Kecenderungan di atas tidak terlepas dari orientasi kebijaksanaan pangan di masa lalu yang memberi perhatian besar terhadap pembangunan sektor perberasan. Pada situasi pangan yang defisit pilihan pengembangan sektor perberasan adalah pilihan yang tepat karena peranan beras dalam ekonomi cukup dominan. Proporsi pengeluaran beras oleh masyarakat sangat tinggi, yaitu lebih dari 31% pada tahun 1960-an. Di samping itu, teknologi usahatani padi relatif sudah lebih maju dari komoditi pangan lain. Dari segi gizi, komoditi beras dianggap lebih superior dari komoditi pangan lain seperti jagung, sagu dan ubi kayu, sehingga pemenuhan kebutuhan beras sekaligus dapat memperbaiki gizi masyarakat.

1) Makalah disampaikan pada seminar "*Kebijakan dan Strategi Menuju Tercapainya Swasembada Pangan*", tanggal 5 Juni 1993, di Kampus IPB, Bogor.

2) Wakil Kepala Badan Urusan Logistik.

Disamping itu, peningkatan produksi beras dalam negeri juga diperlukan dalam rangka keamanan pangan nasional karena suplai pangan dari luar tidak sepenuhnya dapat diharapkan. Keadaan ini dipengaruhi oleh sifat pasar internasional yang ramping (*thin market*) yang hanya memperdagangkan sekitar 4% dari produksi beras dunia (\pm 12-14 juta ton). Hal terakhir ini berbeda dengan pasar gandum yang jumlah perdagangannya sangat besar (\pm 190 juta ton).

Kesemua faktor di atas pada gilirannya menempatkan beras sebagai komoditi pangan yang sangat penting. Ini tercermin dari kebijaksanaan di bidang produksi, distribusi/pemasaran dan harga pangan lebih banyak ditekankan untuk komoditi beras. Upaya yang dilakukan memberi hasil positif sehingga swasembada beras dapat dicapai sejak tahun 1984. Disamping itu penyediaan karbohidrat tercukupi dan sektor perberasan juga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan mengentaskan penduduk miskin yang selama Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJPT I) turun tajam dari 54,2 juta pada tahun 1976 menjadi 27,2 juta pada tahun 1990.

Namun, keberhasilan di sektor perberasan telah melahirkan masalah generasi kedua seperti beban surplus yang tinggi dan nilai tukar petani yang sulit dipertahankan. Ini mengindikasikan bahwa dalam upaya mewujudkan swasembada pangan, perhatian yang lebih besar terhadap peningkatan pendapatan petani sangat diperlukan, dan orientasi pengembangan pangan yang lebih beragam adalah sangat tepat dalam rangka memenuhi kebutuhan pangan masyarakat di masa mendatang.

Dalam rangka mencapai swasembada pangan, tulisan ini mencoba membahas peranan kebijaksanaan di bidang pengadaan, distribusi/pemasaran dan harga dalam mencapai swasembada pangan/ beras. Kemudian, pembahasan berbagai konsep dan pengertian swasembada pangan juga diajukan. Selanjutnya, strategi dan kebijaksanaan yang mendorong swasembada pangan dibahas pada bagian berikutnya termasuk masalah/kendala dan peluang yang dihadapi.

2. Kebijakan dan Strategi Menuju Swasembada Beras

Upaya menuju swasembada beras memerlukan perjalanan panjang sebelum berhasil dicapai pertama kali pada tahun 1984. Kebijakan yang ditempuh Pemerintah untuk mencapai tujuan tersebut mencakup bidang produksi, pemasaran/distribusi dan harga. Kebijakan harga pada dasarnya memiliki dua kaki. Kaki pertama berada pada sisi produksi dan kaki kedua berada pada sisi pemasaran/distribusi. Ini karena harga merupakan faktor penting bagi produsen dalam pengambilan keputusan (untuk meningkatkan) produksi. Harga juga mengarahkan distribusi/pemasaran karena permintaan konsumen dipengaruhi harga.

Implementasi kebijaksanaan harga beras telah dilakukan Pemerintah sejak tahun 1950-an. Akan tetapi, titik beratnya pada saat itu masih berorientasi pada konsumen untuk menyediakan pangan (beras) yang murah dan terjangkau daya beli masyarakat. Baru kemudian, pada awal tahun 1970-an, kebijaksanaan harga yang berorientasi kepada produsen dan konsumen mulai dilakukan secara lebih komprehensif.

Afiff dan Mears pada tahun 1969 mengemukakan lima dasar kebijaksanaan harga, yaitu:

- a. Harga Dasar yang cukup merangsang peningkatan produksi.
- b. Harga maksimum yang wajar dan terjangkau konsumen.
- c. Margin antara harga dasar dan harga maksimum yang cukup untuk pengelolaan persediaan antarmusim dan merangsang perdagangan.
- d. Perbedaan harga antar daerah yang cukup untuk biaya transportasi.
- e. Stok yang minimal dan dapat menekan dampak perubahan harga dunia di pasar domestik.

Untuk menetapkan suatu kebijaksanaan harga yang sekaligus mampu memenuhi berbagai kriteria di atas adalah sulit karena banyaknya faktor-faktor yang mempengaruhi suatu kebijaksanaan, dan dampaknya juga cukup luas. Di samping itu, ada potensi konflik yang dapat ditimbulkan dari suatu kebijaksanaan harga terhadap berbagai tujuan yang ingin dicapai. Meskipun demikian, dengan kondisi objektif yang dihadapi, maka proses kebijaksanaan harga yang dilakukan Pemerintah selama ini telah menemukan bentuknya yang tidak saja memberi manfaat bagi petani produsen dan konsumen, tetapi juga telah mendorong industri perberasan Indonesia sebagai sumber pertumbuhan penting dalam pembangunan.

Kebijaksanaan harga yang sehat pada dasarnya harus mampu mengarahkan alokasi sumber daya secara optimal. Oleh karena itu dalam kebijaksanaan harga harus memperhatikan tiga pertimbangan penting yaitu tetap memperhatikan perimbangan harga input dengan harga output, memperhatikan perimbangan harga sesama produk hasil pertanian yang dapat dihasilkan dari lahan yang sama, serta tetap memperhatikan perimbangan antara harga domestik dan harga internasional. Dengan demikian kebijaksanaan penetapan harga yang sehat harus mampu memecahkan masalah struktural yang dihadapi pertanian, khususnya terhadap fluktuasi musiman yang tajam, tetapi tetap memperhatikan daya saing dengan pasaran internasional.

Kebijaksanaan harga yang dilakukan Pemerintah dirumuskan dalam penetapan harga dasar bagi produsen dan penetapan harga batas tertinggi bagi konsumen. Melalui dua konsep harga di atas, maka stabilisasi yang diupayakan Pemerintah adalah menjaga gerakan harga beras agar selalu berada pada dua harga batas tersebut. Ini berarti, gerakan harga dapat dimungkinkan berfluktuasi sesuai dengan sifat alami komoditi pangan. Mekanisme pengendalian harga tersebut pada gilirannya

sangat mempengaruhi pola pengadaan dan distribusi/pemasaran beras. Oleh sebab itu, maka sistem harga, pengadaan dan distribusi/pemasaran pangan adalah sangat terkait dan saling mempengaruhi. Perubahan dalam salah satu subsistem tersebut dapat mempengaruhi subsistem lainnya secara timbal-balik.

Implementasi kebijaksanaan harga yang dilakukan Pemerintah memiliki orientasi dan prioritas yang berbeda antarwaktu. Pada tahun 1970-an, saat produksi masih defisit berbagai upaya mendorong produksi beras dilakukan antara lain melalui perbaikan usahatani, pembangunan irigasi, penyuluhan dan pemasaran. Di bidang harga, kebijaksanaan yang ditempuh adalah dengan menetapkan harga dasar yang cukup tinggi untuk merangsang petani meningkatkan produksi. Namun, di sisi lain, daya beli masyarakat yang masih rendah juga diberi perhatian penting oleh Pemerintah dengan menjaga harga konsumen pada tingkat yang relatif rendah. Harga batas tertinggi dijaga secara ketat, dan ini sekaligus juga dimaksudkan untuk mengendalikan inflasi.

Untuk mendukung kebijaksanaan di atas, dilakukan pengadaan beras oleh BULOG untuk mencegah agar harga tidak jatuh di bawah harga dasar. Jumlah beras yang dibeli pada dasarnya tidak dibatasi dan tergantung harga pasar. Pemerintah wajib membeli dalam jumlah berapapun selama harga dasar terancam. Tetapi, bila harga berada di atas harga dasar, petani bebas menjual gabah/beras ke mana saja. Meskipun demikian, jumlah pengadaan tidak pernah melebihi 10% dari produksi.

Hasil pengadaan dari daerah surplus sebagian disalurkan secara periodik ke daerah defisit untuk memenuhi penyaluran kepada golongan anggaran dan operasi pasar. Apabila jumlah pengadaan tidak mencukupi kebutuhan penyaluran dan stok minimal yang aman, maka kekurangannya dipenuhi dari impor. Melalui mekanisme ini, maka harga beras di tingkat konsumen dapat dikendalikan pada tingkat yang cukup stabil, baik di daerah surplus maupun di daerah defisit.

Mekanisme pengendalian harga di atas sekaligus mampu secara bersamaan melindungi kepentingan produsen dan konsumen. Namun, dana yang diperlukan untuk tujuan tersebut cukup besar. Pada tahun 1970-an hal tersebut masih dapat diatasi karena penerimaan pendapatan dari minyak bumi masih sangat besar. Namun keadaan ini tidak terjadi lagi pada tahun 1980-an dan dengan semakin terbatasnya dana Pemerintah, maka orientasi kebijaksanaan harga mulai mengalami pergeseran.

Pada tahun 1980-an, perlindungan kepada produsen masih mendapat prioritas penting untuk menjaga agar nilai tukar petani tidak merosot dan mendorong kenaikan produksi beras. Namun subsidi semakin dikurangi, seperti tercermin dari harga pupuk yang terus dinaikkan. Sementara itu, harga di tingkat konsumen juga diperlonggar, perbedaan harga antar tempat diperbesar dan peraturan izin perdagangan antar pulau dicabut. Keadaan ini merangsang perdagangan beras antartempat/waktu

serta menekan menumpuknya stok dan biaya penyimpanan beras pada Pemerintah. Akan tetapi dengan semakin meningkatnya produksi beras, keseimbangan pengadaan (untuk menjaga harga dasar) dan operasi pasar (untuk menjaga harga batas tertinggi) menjadi timpang terutama saat produksi beras meningkat jauh di atas kebutuhan. Kenaikan produksi beras yang besar mendorong jumlah pengadaan meningkat. Tetapi, operasi pasar menjadi sangat terbatas. Akibatnya, stok beras menumpuk, perputaran beras lambat sehingga kualitas menurun dan biaya simpan menjadi besar.

Puncak dari keadaan tersebut adalah meningkatnya pengadaan tahun 1984/85 yang mencapai 2,4 juta ton dan tahun berikutnya 1985/86 berjumlah 2 juta. Sementara operasi pasar hanya 69 ribu ton pada tahun 1984/85 dan 277 ribu ton pada 1985/86. Akibatnya, stok beras yang dikuasai Pemerintah mencapai lebih dari 3 juta ton pada September 1984 dan 1985. Gejala yang mirip juga terjadi pada tahun 1989 dan 1992 saat pengadaan juga tinggi, yaitu \pm 2,5 juta ton, dan stok beras juga sangat besar di atas 3 juta ton. Jumlah stok yang tinggi ini memberi masalah baru bagi Pemerintah akibat biaya penyimpanan yang tinggi, penurunan kualitas yang besar dan terbatasnya gudang untuk menampung pengadaan pada panen berikutnya.

Upaya mengatasi membengkaknya stok yang dikuasai Pemerintah, dilakukan dengan berbagai cara. Tetapi hal tersebut menghadapi kendala yang cukup sulit. Penjualan stok beras ke luar negeri dihadapkan pada harga dan kualitas yang tidak kompetitif. Pada akhir-akhir ini situasi tersebut semakin sulit setelah Vietnam muncul menjadi salah-satu eksporter beras utama mulai pada tahun 1989. Selanjutnya, peminjaman beras ke negara lain juga tidak mudah dan proses negosiasinya memerlukan waktu, sehingga potensi penurunan kualitas juga cukup besar. Sementara itu, penjualan beras di dalam negeri dengan harga murah tidak mungkin dilakukan karena hal ini akan semakin menekan harga dalam negeri karena persediaan yang melimpah. Selanjutnya, apabila disimpan, biayanya tinggi dan kualitasnya menurun.

Pada tahun 1986, untuk mengatasi surplus yang besar dari produksi beras tahun sebelumnya, Pemerintah melakukan kebijaksanaan disinsentif terhadap produksi beras. Harga dasar saat itu tidak dinaikkan, sedangkan harga pupuk dinaikkan 20%. Persyaratan kualitas beras untuk pengadaan diperketat agar beras yang disimpan lebih tahan lama. Hasilnya cukup positif terhadap penurunan tingkat stok yang menjadi hanya 2,25 juta ton pada September 1986. Sementara itu, kenaikan produksi beras juga tidak terlalu tinggi, yaitu 1,8% atau lebih rendah dari laju pertumbuhan penduduk sebesar 2,3%.

Upaya tersebut kembali terganggu saat terjadi kemarau panjang tahun 1987. Produksi beras pada tahun 1987 hanya naik 0,9%, atau lebih rendah dari laju pertumbuhan penduduk. Dengan kenaikan produksi yang relatif rendah tersebut maka jumlah pengadaan dalam negeri yang dapat dihimpun dalam rangka mempertahankan

harga dasar relatif kecil, yaitu hanya 1,14 juta ton, dan pengadaan tersebut hanya berlangsung pada waktu yang singkat. Disamping itu dengan kenaikan produksi yang kecil menyebabkan pasar beras dalam negeri saat itu berada pada situasi defisit. Untuk memenuhi kebutuhan pasar, terutama pada masa tidak panen/paceklik sebagian kekurangan suplai beras di pasar dipenuhi dari stok beras BULOG. Namun, karena BULOG juga terikat komitmen untuk menyediakan kebutuhan rutin golongan anggaran, maka jumlah yang tersedia untuk operasi pasar terbatas. Keputusan yang membolehkan kita mengimpor beras lagi pada saat itu agak lambat diputuskan. Akibatnya, terjadi kenaikan harga yang cukup tinggi, yaitu $\pm 20\%$. Hal yang mirip juga terjadi pada tahun 1991, saat produksi beras juga terkena dampak kemarau.

Gejala yang terjadi di atas menggambarkan bahwa baik pada tahun-tahun yang kenaikan produksi beras sangat besar di atas kebutuhan atau pada tahun-tahun yang kenaikan produksi berasnya rendah dan jauh di bawah kebutuhan, terlihat bahwa masalah yang berkaitan dengan stabilisasi harga tetap muncul. Pengalaman menunjukkan bahwa penyelesaian masalah tersebut memerlukan dana yang cukup besar untuk penanggulangannya. Di samping itu setelah swasembada tercapai, adanya surplus beras yang besar, telah mendorong nilai tukar petani sulit dipertahankan. Persoalan ini pada gilirannya memunculkan pertanyaan mengenai untuk siapa sebenarnya swasembada tersebut diperlukan.

Kenyataan bahwa Indonesia merupakan negara besar dan yang terdiri dari ribuan pulau memberi isyarat bahwa pemenuhan kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri tidak dapat diabaikan. Namun, kenyataan bahwa swasembada juga memunculkan masalah baru juga perlu diperhatikan. Sehubungan dengan hal tersebut, maka dalam upaya mencapai swasembada pangan di luar beras, pengertian mengenai konsep swasembada pangan perlu dirumuskan secara pas sesuai kondisi objektif Indonesia.

3. Perkembangan Pengertian Swasembada

Sejalan dengan berkembangnya ekonomi, peranan sektor pertanian cenderung berkurang. Namun peranan sektor pertanian masih cukup penting dalam rangka mempertahankan keseimbangan pertumbuhan antarsektor, keseimbangan penyerapan tenaga kerja, pelestarian lingkungan, dan peningkatan aktivitas ekonomi pedesaan. Bahkan dalam pembangunan jangka panjang tahap kedua (PJPT II), sektor pertanian diharapkan mampu mengatasi masalah kemiskinan, baik dalam arti mengurangi jumlah penduduk miskin maupun mencegah terjadinya proses pemiskinan. Sementara itu, peranan tradisionalnya sebagai penyedia bahan pangan dan menjaga keamanan pangan nasional masih tetap diharapkan.

Secara tradisional ada tiga fungsi pertanian dalam sistem ekonomi nasional, yaitu sebagai penyedia bahan pangan, bahan baku industri dan penghasil devisa negara. Akan tetapi, sejalan dengan semakin terbukanya pasar hasil pertanian dan hasil olahannya, maka peranan sektor pertanian sebagai penyedia bahan baku industri dan penghasil devisa cenderung semakin besar. Hal yang terakhir ini terutama untuk komoditi pertanian yang masih cukup elastis terhadap harga dan pendapatan.

Berbagai fungsi sektor pertanian di atas ditambah dengan masih pentingnya peranan sektor pertanian dalam ekonomi, pada gilirannya memerlukan suatu pendekatan baru mengenai kebijaksanaan pertanian yang ditempuh. Berkaitan dengan hal tersebut, maka pada subsektor pertanian pangan, konsepsi swasembada pangan yang akan dicapai perlu dilihat secara luas, sehingga tidak terjebak pada pengertian sempit yang merugikan.

Ada tiga pengertian dasar swasembada pangan, yaitu swasembada absolut, swasembada pada garis trend (*self-sufficiency on trend*) dan swasembada dalam pengertian kemampuan ekonomi untuk ekspor dan impor. Swasembada absolut merupakan konsep swasembada yang paling konvensional. Dalam konsep ini seluruh kebutuhan pangan dipenuhi dari produksi dalam negeri. Pengertian ini dianut cukup kuat sampai swasembada beras tercapai pada tahun 1984. Namun demikian, konsep tersebut mengandung kelemahan karena mengabaikan gangguan alam yang dapat menyebabkan turunnya produksi pangan. Pada tahun 1987 misalnya, kekakuan dalam mengartikan swasembada menyebabkan defisit pangan yang terjadi pada saat kemarau panjang tidak segera dapat diatasi sehingga keputusan impor terlambat. Akibatnya, harga pangan (beras) sempat naik. Di samping itu, konsep swasembada absolut juga dapat mendorong diabaikannya prinsip keunggulan komparatif dan efisiensi dalam pemanfaatan sumber daya. Pada saat surplus yang sangat besar, misalnya, beban biaya yang harus dikeluarkan cukup besar, selain hal tersebut juga tidak selalu menguntungkan produsen.

Konsekuensi yang berat akibat konsep swasembada absolut memunculkan pengertian tentang konsep swasembada pada garis trend. Dalam konsep tersebut kenaikan produksi diupayakan sesuai permintaan. Namun demikian, pengaruh fluktuasi produksi akibat faktor alam juga diperhatikan. Artinya, bahwa konsep swasembada yang ingin dicapai memberi kelonggaran terjadinya ekspor pada saat produksi melebihi kebutuhan, dan impor pada saat defisit. Jumlah ekspor dan impor pada jangka waktu tertentu diupayakan seimbang.

Konsep swasembada pada garis trend dianggap lebih rasional karena secara empiris mudah dipertahankan tanpa mengabaikan prinsip keunggulan komparatif.

**Tabel 1 : Perkembangan Ekspor dan Impor Beras
1984 - 1992 (ribu ton)**

Tahun	Ekspor	Impor	Selisih
1984	11,0	375,2	-364,2
1985	405,1	0,0	405,1
1986	240,7	0,0	240,7
1987	118,6	133,4	-133,4
1988	19,9	314,9	-295,0
1989	138,6	150,1	- 11,5
1990	17,5	46,0	- 28,5
1991	0,0	178,9	-178,9
1992	72,9	63,9	9,0
1993	530,0 1)	-	530,0
Total	1554,3	1264,4	291,9

Sumber : BULOG

Catatan: 1) termasuk rencana

Dengan menggunakan prinsip ini, maka sebenarnya sejak swasembada beras tercapai pada tahun 1984 sampai sekarang, status swasembada beras masih tetap dapat dipertahankan. Sejak tahun 1984 sampai 1993, jumlah ekspor beras mencapai 1.554,3 ribu ton (termasuk rencana sebesar 530 ribu ton pada tahun 1993), sedang impornya adalah 1.264,4 ribu ton. Akan tetapi, apabila konsep ini dipakai untuk periode yang berbeda, misalnya hanya sampai tahun 1992, maka tampak jumlah impor beras berada di atas ekspor.

Berpijak pada kondisi di atas, maka konsep swasembada pada garis trend juga memiliki kelemahan dalam jangkauan periode yang belum ditetapkan secara pasti. Apakah periode tersebut 5 tahun, 10 tahun atau lainnya. Penetapan periode ini penting sebagai dasar evaluasi mengenai seberapa jauh perkembangan swasembada yang telah dicapai. Tetapi, apabila periode tersebut ditetapkan secara pasti, maka konsepsi swasembada pada garis trend secara kaku juga memiliki kelemahan seperti pada konsep swasembada absolut, hanya periodenya yang berbeda (lebih lama tidak tahunan).

Konsepsi lain mengenai swasembada adalah kemampuan ekonomi suatu negara untuk melakukan impor bahan pangan dari penerimaan eksportnya. Kemampuan impor ini diukur dari keseluruhan penerimaan ekspor suatu negara dibanding pengeluaran impor. Konsep ini sebenarnya sudah dikenal dan diterima secara luas oleh para ekonom. Keunggulannya adalah konsep tersebut bersifat luwes dan dinamis yang didasarkan pada kemampuan ekonomi, disamping batasan kriteria tersebut dapat diperluas atau dipersempit. Artinya sebagai negara agraris Indonesia dapat saja membatasi cakupannya pada sektor pertanian, pertanian yang menghasilkan bahan pangan atau pertanian tanaman pangan saja yang dianggap sesuai.

Tabel 2: Neraca Perdagangan Tanaman Pangan, 1987 - 1990 (Dalam 000 US \$)

Tahun	Nilai Ekspor	Nilai Impor	Selisih
1987	135.802	176.776	- 40.974
1988	185.643	472.028	-286.385
1989	173.564	582.023	-408.459
1990	216.473	524.649	-308.176
Jumlah	710.722	1.755.436	-1.039.944
Rata-rata	177.680	438.859	-260.998

Sumber: Dep. Pertanian (Statistik Pertanian 1991).

Apabila kita gunakan konsep neraca perdagangan hasil pertanian tanaman pangan sebagai ukuran, maka terlihat bahwa selama empat tahun terakhir dari 1987 sampai dengan 1990 kita telah menjadi negara defisit pangan, seperti terlihat pada Tabel 2. Dilihat dari fakta di atas memang jika Indonesia hanya mengandalkan pada kemampuan subsektor tanaman pangan untuk membiayai penyediaan pangan jelas akan semakin tidak mampu. Akan tetapi apabila dilihat dari sektor pertanian secara keseluruhan (tanaman pangan, perkebunan, peternakan dan perikanan) tampak bahwa total nilai ekspor Indonesia sejak tahun 1987 sampai 1990 lebih besar dari impornya. Nilai ekspor tersebut pada tahun 1990 mencapai sekitar US \$ 3,3 milyar sedang impornya adalah US \$ 0,7 milyar sehingga net perdagangannya positif. Oleh karena itu dalam melihat kemampuan ekspor-impor tersebut harus dalam kerangka sektor pertanian secara keseluruhan. Di sini baru terlihat kedudukan Indonesia sebagai negara agraris dimana sektor pertanian mampu memenuhi kebutuhan pangan nasionalnya yang bersumber baik dari produksi dalam negeri maupun impor.

Melihat berbagai fakta empiris dan konsekuensi dari berbagai konsep swasembada nampaknya kita harus melihat arahan program Kabinet Pembangunan VI untuk menuju swasembada pangan harus kita artikan secara cermat. Yaitu bahwa upaya

menuju swasembada bagi komoditas hasil pertanian yang potensial dikembangkan di Indonesia memang perlu. Namun pemberian prioritas harus mengacu kepada komoditas yang menghasilkan keunggulan kompetitif yang tinggi bagi pertanian kita. Salah satu sumber pengembangan keunggulan kompetitif terpenting adalah bersumber dari pengendalian biaya yang mampu untuk selalu menghasilkan kehematan dan seandainya tingkat kehematan optimal telah diperoleh maka kualitas menjadi sasaran berikutnya. Dengan demikian keunggulan kompetitif akan dapat selalu ditingkatkan.

Secara makro kita harus menyadari bahwa sumber daya yang ada itu terbatas, sehingga swasembada juga harus memperhatikan konteks keunggulan komperatif secara makro untuk sesama produk pertanian. Suatu hal yang perlu dikaji pula adalah apakah kemunduran kemampuan swasembada sektor tanaman pangan hanya semata-mata karena ledakan penduduk atau bersumber dari kesalahan alokasi sumber daya karena proteksi terhadap sesuatu komoditas terlalu tinggi, hingga membatasi pemanfaatan sumberdaya secara rasional untuk komoditas yang dapat diusahakan secara efisien. Sebagai contoh mana yang lebih mendesak swasembada hortikultura atau swasembada gula, yang secara makro strategis kedua-duanya sama pentingnya karena sumbangan terhadap pengeluaran konsumen cukup besar, namun hortikultura memberikan harapan pendapatan petani yang lebih tinggi. Hal semacam itu juga memerlukan pengkajian yang lebih mendalam karena kedua-duanya sekarang menjadi kancha pencapaian swasembada pangan.

Pemikiran di atas pada hematnya sejalan dengan prinsip kemandirian yang diamanatkan oleh GBHN 1993, dimana kemandirian harus diartikan dengan memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok sendiri, namun apabila kondisi obyektif tidak memungkinkan maka perlu diimbangi dengan keunggulan di bidang lain untuk mengurangi ketergantungan dan menghindari kerawanan. Dengan arahan tersebut maka pencapaian swasembada yang dilihat dari kemampuan pertanian untuk memenuhi kebutuhan pokok (swasembada beras) yang didukung oleh kemampuan sektor pertanian untuk menghasilkan bahan pangan secara optimal dengan tetap memungkinkan adanya perdagangan internasional secara sehat adalah suatu hal yang menjadi prinsip pengembangan kemandirian bangsa di bidang pangan.

Dengan melihat pengalaman di atas maka dalam melihat konsep swasembada ini harus dalam kerangka sektor pertanian secara keseluruhan. Di sini baru terlihat kedudukan Indonesia sebagai negara agraris di mana sektor pertanian mampu memenuhi kebutuhan pangan nasionalnya yang bersumber baik dari produksi dalam negeri maupun impor.

Gagasan ini pernah dikemukakan Indonesia dalam Workshop OKI (Organisasi Konferensi Islam) dan mendapat sambutan yang baik, terutama oleh negara seperti

Mesir yang sudah cukup modern dan kenyang dengan kesulitan masalah pangan. Memang sistem keamanan pangan yang didasari pada konsepsi swasembada ini ada kelemahan karena mengandalkan pada penyediaan dari pasar dunia yang pada kenyataannya situasi produksi juga berfluktuasi. Bagi negara-negara yang ketergantungan sumber pangannya hanya pada satu jenis bahan pangan seperti Indonesia akan menjadi sangat riskan, lebih lagi hal tersebut untuk beras yang pasar internasionalnya bersifat "ramping".

4. Upaya Mencapai Swasembada Pangan

Kenaikan jumlah penduduk dan pendapatan masyarakat memberi dasar kuat bagi meningkatnya kebutuhan pangan di masa yang akan datang. Upaya melestarikan swasembada pangan, dengan demikian cukup beralasan sebagai suatu komitmen nasional pada pembangunan jangka panjang tahap kedua. Namun patut disadari bahwa dalam merealisasikan hal tersebut terdapat kendala dan peluang yang dihadapi.

Agar kebijaksanaan pangan yang dilakukan mencapai sasaran yang tepat, maka rumusan mengenai swasembada pangan perlu ditetapkan lebih dahulu. Rumusan swasembada pangan yang jelas tersebut akan memberi arah bagi implementasi kebijaksanaan pangan serta sumber daya yang diperlukan untuk mencapainya.

Dengan memperhatikan berbagai konsep swasembada di atas, maka tampaknya perpaduan dari konsep-konsep tersebut perlu dirumuskan untuk mendapatkan rumusan swasembada yang "pas". Dalam arti bahwa hal tersebut mampu menjamin keamanan pangan dan tetap memperhatikan aspek ekonomi/efisiensi dalam merealisasikannya.

Di masa lalu, program pencapaian swasembada pangan telah diluncurkan. Peningkatan produksi beberapa komoditi pangan cukup berhasil. Apabila diperhatikan tampak bahwa hal tersebut tidak terlepas dari arah kebijaksanaan yang jelas, besarnya sumber daya yang digunakan, implementasi kebijaksanaan yang efektif, serta kemampuan mengatasi masalah yang timbul sebagai konsekuensi dari kebijaksanaan yang ditetapkan.

Pada masa defisit, peningkatan produksi beras merupakan suatu komitmen nasional yang terus dilakukan selama PJPT I. Arah yang ingin dicapai dalam meningkatkan produksi tersebut sangat jelas, yaitu mencapai swasembada beras dalam arti swasembada "absolut". Untuk mencapainya, sumber daya yang besar telah dikerahkan sejak dari riset, subsidi, pembangunan infrastruktur, kebijaksanaan harga dasar dan sebagainya. Sementara itu, dengan komitmen yang kuat untuk mencapainya maka swasembada beras sebagai gerakan nasional disambut secara menyeluruh oleh masyarakat. Dapat dikatakan bahwa hampir semua sub-sistem yang mendorong pencapaian swasembada beras telah dilakukan secara intensif.

Swasembada beras yang dicapai, bagaimanapun memerlukan biaya yang besar. Pada masa defisit, produksi beras sebagai substitusi impor berhasil dipacu. Akan tetapi pada saat swasembada dicapai, munculnya masalah generasi kedua akibat surplus beras sempat menimbulkan perbedaan pendapat mengenai perlu tidaknya swasembada tersebut diteruskan. Disamping itu pertanyaan lain yang muncul adalah apakah sukses swasembada tersebut dapat diperluas untuk komoditi pangan non-beras yang sub-sub sistem pendukungnya tidak sebaik beras.

Secara makro perlu disadari bahwa ada keterbatasan sumber daya sehingga swasembada yang ingin dicapai perlu selalu memperhatikan aspek keunggulan komparatif antara sesama komoditi pangan. Suatu hal yang perlu dikaji adalah apakah ketidakmampuan swasembada pangan di masa lalu bersumber dari ledakan penduduk atau adanya kesalahan dalam alokasi sumber daya. Hal yang terakhir ini seperti proteksi yang berlebihan terhadap suatu komoditi sehingga membatasi pemanfaatan sumber daya secara rasional untuk komoditi yang lebih efisien. Dalam konteks ini maka pilihan terhadap komoditi mana yang perlu dikembangkan dalam rangka pelestarian swasembada pangan menjadi sangat relevan. Demikian juga dengan tujuan pengembangan komoditi tersebut juga perlu secara jelas ditetapkan, apakah sebagai substitusi impor atau untuk keperluan ekspor yang penerimaannya dapat digunakan untuk impor pangan.

Setelah pilihan jenis komoditi pangan, pertanyaan lain yang muncul adalah berapa tingkat produksi minimal yang perlu dicapai. Produksi yang minimal tersebut diperlukan untuk menghindari kekhawatiran terjadinya fluktuasi produksi pangan dunia, terutama beras yang produsen dan konsumennya terpusat di Asia yang relatif berada dalam satu tipe musim. Apabila patokan GATT yang dipakai, yang mengharuskan negara anggota membuka 3%-5% dari kebutuhan dalam negeri untuk akses pasar internasional, maka minimal produksi tersebut adalah 95%-97% dari kebutuhan. Sedangkan kekurangan sebesar 3%-5% dari kebutuhan dipenuhi dari impor yang dananya diperoleh dari penerimaan ekspor. Dengan tingkat produksi minimal di atas, maka kebutuhan konsumsi tetap terjamin dan harga di tingkat produsen juga tidak semakin tertekan.

Dalam jangka panjang, di mana GATT akan mengusahakan penurunan/penidaan tarif atau dalam kerangka AFTA, maka pemikiran tersebut dapat dilihat dalam kerangka untuk mempersiapkan subsektor pertanian pangan terhadap pasaran internasional. Upaya yang demikian akan memantapkan prinsip yang telah dicoba dianut dalam mengarahkan kebijaksanaan harga barang pertanian yang berusaha memperhatikan perimbangan hubungan harga antara input dan hasil produksi, antara sesama hasil pertanian antara harga domestik dan harga internasional untuk suatu komoditas.

5. Penutup

Dengan melihat berbagai fakta empiris dan konsekuensi dari berbagai konsep swasembada, nampaknya arahan program untuk menuju swasembada pangan perlu diartikan secara cermat, yaitu bahwa upaya menuju swasembada bagi komoditas hasil pertanian yang potensial di Indonesia memang perlu dikembangkan. Namun, pemberian prioritas harus mengacu kepada komoditas yang menghasilkan keunggulan kompetitif yang tinggi bagi pertanian kita dengan tetap mengusahakan swasembada pada garis trend untuk pangan pokok yaitu beras.

Dalam hal ini, pilihan komoditi yang dikembangkan, tujuan pengembangannya dan definisi swasembada pangan perlu dirumuskan secara jelas terlebih dahulu. Hal ini karena adanya perbedaan karakteristik antar komoditi pangan dilihat dari aspek produksi, konsumsi, struktur pasar, sifat alami komoditi, peranannya dalam ekonomi dan sebagainya. Rumusan ini penting karena akan memberi arah terhadap kebijaksanaan yang ditetapkan dan implementasinya, termasuk di dalamnya kebijaksanaan pengadaan, distribusi/pemasaran dan harganya. Namun secara umum, orientasi kebijaksanaan tetap perlu memperhatikan berjalannya mekanisme pasar yang sehat.

Jakarta, 5 Juni 1993

Daftar Bacaan

- Anas Rachman, et al, (eds), 1983, Analisa Kebijakan Pangan: antara tujuan dan kendala, Bulog, Jakarta
- Beddu Amang, 1992, Ketimpangan dan Keamanan Pangan Global, Bulog, Jakarta
- Beddu Amang, 1992, Kebijakan Penetapan Harga dan Tataniaga Gula Pada Pelita VI, Bulog, Jakarta
- Timmer, CP, 1986, Getting Price Right, Cornell University Press, Ithaca-London

Nilai Ekspor dan Impor Pertanian, 1987-1990 (000 US\$)			
Tanaman Pangan			
Tahun	Ekspor	Impor	Net Trade
1987	135.802	176.776	-40.974
1988	185.643	472.028	-286.385
1989	173.564	582.023	-408.459
1990	216.473	524.649	-308.176
Perkebunan			
Tahun	Ekspor	Impor	Net Trade
1987	2.075.725	88.915	1.986.810
1988	2.135.268	156.030	1.979.238
1989	3.131.502	337.921	2.793.581
1990	1.985.986	9.630	1.976.356
Peternakan			
Tahun	Ekspor	Impor	Net Trade
1987			
1988	69.518	110.964	-41.446
1989	77.669	134.023	-56.354
1990	82.024	143.007	-60.983
Perikanan			
Tahun	Ekspor	Impor	Net Trade
1987	834.269	26.719	807.550
1988	1.218.644	17.233	1.201.411
1989	824.811	29.376	795.435
1990	1.039.680	41.293	998.387
Total			
Tahun	Ekspor	Impor	Net Trade
1987	3.045.796	292.410	2.753.386
1988	3.609.073	756.255	2.852.818
1989	4.207.546	1.083.343	3.124.203
1990	3.324.163	718.579	2.605.584

Sumber: Agricultural Statistics, Deptan