

MAKALAH BAHASAN KEBIJAKSANAAN HARGA, PENGADAAN DAN DISTRIBUSI DALAM RANGKA SWASEMBADA PANGAN ¹⁾

Oleh : Bunasor ²⁾

PENDAHULUAN

1. Dalam PJPT I pemerintah Orde Baru telah mencapai sukses besar, yang ditunjukkan oleh adanya dua prestasi keberhasilan; (a) swasembada beras pada akhir tahun 1984 dan (b) pertumbuhan *Produk Domestik Regional Bruto* (GDP) yang relatif tinggi (berkisar 7% per tahun) disertai dengan adanya reformasi dan transformasi struktur ekonomi nasional.
2. Keberhasilan pembangunan nasional termasuk pembangunan pertanian tersebut telah dapat mengurangi jumlah absolut maupun relatif masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan dan menaikkan tingkat kesejahteraan masyarakat.
3. Namun demikian dengan adanya yang disebut pada butir 2, terjadi kecenderungan makin meingkatnya kesenjangan pendapatan; baik sektoral (pertanian vs industri dan jasa), regional (propinsi maju vs propinsi tertinggal) dan individu (si kaya vs si miskin).
4. Setuju dengan penulis, pembahas juga berpendapat bahwa keberhasilan pembangunan pertanian khususnya Subsektor Tanaman Pangan dalam pemberasan pada PJPT I disebabkan oleh adanya kebijaksanaan pemerintah (dalam bentuk campur tangan yang sangat menonjol) yang ditunjukkan oleh besarnya pengeluaran publik (*public expenditure*) untuk: jaringan transportasi dan irigasi, penelitian dan penyuluhan serta pemberian subsidi (input, output dan subsidi distribusi). Campur tangan pemerintah tersebut merupakan penggerak perubahan yang datangnya dari luar (atas desa). Tetapi harus diingat bahwa keberhasilan dari pembangunan Subsektor Tanaman Pangan merupakan andil juga dari penggerak dari dalam (dalam desa), dimana perkembangan pertanian padi telah berakar di bawah, mensejarah dan cukup sarat

1) Makalah bahasan disampaikan pada "Seminar Kebijakan dan Strategi Menuju Tercapainya Swasembada Pangan", Kampus IPB Darmaga, Bogor, 5 Juni 1993.

2) Dosen dan Ketua Jurusan Ilmu-ilmu Sosial Ekonomi (SOSEK) Pertanian, Fakultas Pertanian IPB.

dengan kandungan norma dan budaya masyarakat pedesaan (Taryoto dkk., 1992). Dengan demikian penggerak dari atas *sinkron* dan *compatible* dengan penggerak dari bawah. Pertanyaannya adalah, apakah model pembangunan perberasan berlaku untuk komoditi pangan lainnya ?.

5. Program-program pembangunan pemerintah termasuk pembangunan Subsektor Tanaman Pangan yang dikaitkan dengan kawasan pedesaan umumnya berorientasi pada tiga sasaran utama: (a) peningkatan produksi dan produktivitas; (b) peningkatan penyerapan tenaga kerja; dan (c) peningkatan pendapatan dan pemerataannya. Dalam kenyataannya tidak semua sasaran utama tersebut dapat dicapai. Pada sasaran ketiga, karena hambatan struktural (misalnya pola penguasaan sumberdaya khususnya lahan, struktur pasar dan sistem pemasaran komoditas tanaman pangan serta adanya kebijaksanaan harga secara makro) nampaknya kurang berhasil, terutama pada level mikro.
6. Tetapi secara makro, peranan Subsektor Tanaman Pangan dalam ekonomi nasional khususnya Sektor Pertanian cukup besar. Pada tahun 1991/1992, pangsa relatif Subsektor Tanaman Pangan di dalam GDP Indonesia (harga konstan 1973) adalah sebesar $\pm 11\%$, dimana Sektor Pertanian sebesar $\pm 30\%$. Pertumbuhan Subsektor Tanaman Pangan relatif cukup cepat; pada periode 1969-1989 produksi pangan per kapita meningkat sebesar 40%. Penyerapan tenaga kerja oleh subsektor tersebut mencapai 42.9% pada tahun 1985. Disamping itu pada Subsektor Tanaman Pangan menjadi sumber penghasilan dari sebagian besar rumah tangga petani (RTP) yang mencapai lebih dari 42 juta RTP.
7. Disisi lain, keberhasilan pembangunan Subsektor Tanaman Pangan khususnya perberasan telah menyebabkan ketergantungan konsumsi kalori dan protein sebesar 60% dari beras. Beberapa hal penyebab terjadinya ketergantungan sumber kalori dan protein terhadap beras antara lain: (a) dari segi preferensi, beras mempunyai citra superior; (b) ketersediaan beras sepanjang waktu di berbagai wilayah jauh lebih baik dibandingkan komoditas pangan lainnya; (c) harga relatif beras terhadap komoditas lain cenderung lebih murah dengan fluktuasi harga rendah, dan (d) teknik dan teknologi penanganan dan pengolahan beras relatif lebih mudah dan cepat.
8. Dalam rangka keamanan pangan nasional, pembahas setuju dengan penulis bahwa suplai pangan dari luar tidak sepenuhnya dapat diharapkan karena sifat pasar internasional dari komoditas beras yang ramping (*thin market*), hanya memperdagangkan sekitar 4% ($\pm 12-14$ juta ton) dari produksi beras dunia. Hal ini berbeda dengan pasar gandum yang perdagangannya besar (± 190 juta ton).

Tetapi masalah pokok Indonesia dalam suplai beras dari luar adalah statusnya sebagai *big country assumption* dalam perdagangan internasional komoditas beras, yang pada gilirannya apabila Indonesia memasuki pasaran (sebagai konsumen) menyebabkan harga akan naik secara tajam (mencapai sekitar Rp 100 per kg). Disamping itu juga alasan mobilisasi sumberdaya alam (lahan) dan sumberdaya manusia (tenaga kerja).

KEBIJAKSANAAN DAN STRATEGI MENUJU SWASEMBADA BERAS

9. Merujuk pada Affif dan Mears (1969), penulis mengemukakan lima dasar kebijaksanaan harga (lihat hal 61). Yang menjadi permasalahan adalah kebijaksanaan tersebut ditetapkan pada tingkat pendekatan makro yang bersifat umum untuk semua wilayah di Indonesia. Padahal pada pelaksanaannya, kebijaksanaan harga tersebut berhadapan dengan situasi dan kondisi yang heterogen dan bersifat *local specific*. Karena faktor tersebut kebijaksanaan harga memberikan hasil yang kurang efektif dan efisien, bahkan dapat memberikan hasil yang bersifat negatif (menjadi bumerang). Beberapa permasalahan yang timbul dari kebijaksanaan harga antara lain sebagai berikut:

- (a) Kebijakan harga dasar (minimum) bermaksud melindungi produsen. Tetapi produsen yang mana memperoleh manfaat dari kebijaksanaan tersebut? Yang diuntungkan jelas petani kaya (dengan surplus dari *marketing margin* yang besar). Data empiris menunjukkan $\pm 60\%$ produsen adalah petani berlahan sempit (≤ 0.30 ha), yang *marketing margin*nya defisit, sehingga pada waktu panen menjual berasnya sangat murah, sebaliknya pada musim paceklik mereka membeli beras untuk kebutuhan konsumsi dengan harga yang lebih mahal.
- (b) Harga maksimum untuk melindungi konsumen. Siapa kelompok konsumen yang diuntungkan? Termasuk dalam konsumen yang dilindungi adalah penyaluran beras kepada golongan anggaran (PNS dan ABRI) yang jumlah hampir 4 juta keluarga. Menurut hasil pengamatan pasar, sebagian besar jatah beras mereka dijual di pasar dengan harga yang jauh lebih murah dari yang ditetapkan oleh pemerintah, sehingga mereka bukan *better off* malah sebaliknya *worse off*. Belum lagi *social cost* yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk penyaluran beras jatah pada golongan tersebut.
- (c) Adanya harga dasar (minimum) dan harga atap (maksimum) masih tetap menimbulkan permasalahan baik pada situasi produksi *surplus* apalagi produksi dalam keadaan *defisit*.

10. Sistem kebijaksanaan harga belum dapat memberikan *reward* secara adil pada level makro (regional). Dalam artian, propinsi-propinsi utama penghasil bahan pangan (terutama beras) biasanya pertumbuhannya ekonominya relatif lambat (dari GRDP maupun pendapatan perkapitanya). Sebaliknya propinsi dengan basis industri

dimana bahan pangan diperoleh dari propinsi penghasil utama bahan pangan pertumbuhan ekonominya relatif cepat. Jadi perlu adanya mekanisme *subsidi silang (cross subsidy)*, bagi propinsi penghasil utama bahan pangan.

11. Berbeda dengan kebijaksanaan harga dari pembangunan pertanian AS dan Eropa, yang dianut di Indonesia lebih mengutamakan tujuan stabilitas harga (dilihat pada Pelita I sampai III), tetapi kurang mengupayakan peningkatan nilai tukar, *terms of trade* yang layak, sehingga produsen komoditi pertanian mempunyai daya beli dan pendapatan yang tinggi.
12. Pembahas sependapat dengan penulis, bahwa karena adanya perkembangan sosial ekonomi dan politik yang berbeda maka kebijaksanaan yang ditetapkan berbeda pula untuk periode pembangunan Subsektor Tanaman Pangan yang berbeda. Tetapi dari unsur-unsur atau komponen kebijaksanaan baru menyertakan unsur-unsur berikut: (a) peranan swasta yang makin meningkat secara gradual; (b) faktor mencapai sasaran (antara pencapaian target versus kesempatan ekonomi; keunggulan komparatif maupun kompetitif).
13. Pada dua dekade yang lalu (Pelita I s.d. V), perkembangan konsumsi dari komoditas non beras juga cukup besar (Lampiran 2). Tetapi penulis masih kurang memberi perhatian pada implikasi dari pengembangan komoditi non beras sebagai substitusi beras dampaknya terhadap alokasi sumberdaya secara makro (level nasional dan regional).
14. Keberhasilan swasembada beras juga tidak hanya dihasilkan dari kebijaksanaan harga, pengadaan dan distribusi. Tidak kalah pentingnya adalah peranan *rekayasa sosial* yang meliputi rekayasa organisasi dan kelembagaan. Hal ini dapat disimak dari data empiris dari upaya-upaya peningkatan Sumberdaya Manusia (SDM) melalui kegiatan penyuluhan dan juga penyediaan institusi/lembaga pendukungnya. (Lampiran 1).

PERKEMBANGAN PENGERTIAN SWASEMBADA

15. Pemilihan konsep swasembada pangan harus dikaitkan dengan pertimbangan hal-hal berikut: (a) sejauh mana bahan pangan tersebut merupakan hajat hidup masyarakat banyak; (b) perkembangan teknis dan teknologi serta tipe dari bahan pangan tersebut dalam pola pangan pokok; (c) situasi dan kondisi lain dari daerah ditinjau dari *local specific*; dan (d) kedudukan bahan pangan tersebut dalam pasar global/internasional. Jadi dengan demikian dalam waktu yang sama untuk bahan pangan yang berbeda terdapat konsep swasembada pangan yang berbeda pula.

16. Untuk perekonomian yang relatif maju, dimana sistem pasar telah berjalan, nampaknya konsep swasembada dalam pengertian kemampuan ekonomi untuk ekspor dan impor merupakan pilihan yang dianggap bijak. Tetapi yang menjadi pertimbangan selanjutnya adalah sejauh mana pengembangan bahan pangan tertentu tersebut mempunyai keterkaitan kuat dalam ekonomi (lihat Lampiran 3). Disamping pula dasar pertimbangan tingkat keunggulan komparatif dan kompetitif dalam pasar domestik maupun pasar internasional.
17. Soal jangkaun periode mana yang dipilih pada konsep swasembada pada garis trend (on trend); pembahas berpendapat adanya sasaran jangka pendek; seumur kabinet yaitu 5 tahun, jangka menengah; 2-3 periode kabinet (yaitu 10-15 tahun), dan jangka panjang yang merupakan PJP (\pm 25 tahun). Dengan demikian evaluasi diadakan sesuai dengan jangkaun periode tersebut di atas.

ALTERNATIF KEBIJAKSANAAN SWASEMBADA PANGAN

18. Karena faktor-faktor *local specific* kebijaksanaan harga, pengadaan dan distribusi dalam rangka swasembada pangan harus tidak bersifat umum, tetapi sebaliknya perlu mempertimbangkan adanya perbedaan dalam hal: (a) struktur pasar dan sistem pemasarannya, termasuk adanya pusat-pusat pemasaran dan keterkaitan pasar; (b) pola produksi bahan pangan regional; dan (c) pola konsumsi bahan pangan pokok regional.
19. Pengembangan swasembada pangan harus melalui pendekatan yang bersifat holistik dan multidisiplin, yang dalam hal ini dapat dilakukan melalui pendekatan sistem yaitu sistem agribisnis. Perhatian yang seimbang harus diberikan pada ke empat komponen/subsistemnya yaitu; (a) subsistem pengadaan dan penyaluran sarana produksi, (b) subsistem produksi/usahatani, (c) subsistem tata niaga/pemasaran termasuk agroindustri dan (d) subsistem pelayanan pendukung, termasuk kebijaksanaan.
20. Pilihan strategi pengembangan agribisnis dalam ekonomi nasional dianggap tepat karena hal-hal berikut:
 - (a) mengurangi kesenjangan pendapatan, sekaligus mengurangi kemiskinan. Hal ini dapat dimaklumi karena pembangunan agribisnis berbasis di pedesaan dan menyangkut sasaran petani kecil dan nelayan kecil.
 - (b) meningkatkan keterkaitan antar sektor dalam konteks perekonomian nasional, sekaligus dapat menjebatani *trade off* antara pertumbuhan dan pemerataan.
 - (c) menganut keseimbangan dalam suatu *trade led development strategy* baik *domestic led development strategy* versus *export led development strategy*.

21. Data empiris menunjukkan bahwa bisnis dalam sektor industri pangan modern sangat *lucrative*. Pada tingkat global, fortune global menduduki peringkat ke empat setelah migas, mobil dan elektronik. Gabungan industri pangan dan minuman telah mencapai omzet US \$ 551.199 milyar lebih besar dari industri kimia (US \$ 396.892 milyar). Industri pangan sendiri sebesar US \$ 397.943 milyar. Di Indonesia, omzet Indofood (hanya menjual Supermie) mencapai Rp 737 milyar (lebih besar dari Petrokimia Gresik Rp 690 milyar) (Cristianto Wibisono, 1993).
22. Untuk dapat mendorong berkembangnya industri usaha tersebut perlu adanya deregulasi, debirokratisasi yang menyuluruh dari aspek produksi, konsumsi dan distribusi yang meliputi sektor riil (kebijaksanaan fiskal) maupun sektor non riil (kebijaksanaan moneter).

Sementara ini bahan pangan mempunyai *retention index* yang masih tinggi ($\pm 75\%$). Artinya produk-produk pangan yang dibolehkan masuk pasaran hanya berkisar $\pm 25\%$, sedangkan yang $\pm 75\%$ dikonsumsi secara langsung. Fakta ini menjadi petunjuk kuat bahwa industri pangan mempunyai prospek yang cerah dan menguntungkan.

Pengkajian terhadap kelompok-kelompok perdagangan (seperti NAFTA, AFTA dan ESM) juga perlu diwaspadai dalam mengembangkan perdagangan internasional terutama CEPT.

Lampiran 1. Perkembangan Jumlah Beberapa Lembaga Pendukung Upaya Peningkatan Produksi Padi, 1974-1990

| Tahun | WKFP (unit) | FFL (orang) | ERI Unit Desa (unit) | KUD (unit) | Kios Saprodi di (unit) | Kelompok tani (unit) |
|----------------|----------------|----------------|----------------------------|---------------|------------------------------|----------------------------|
| 1974 | 3.500 | 4.525 | 2.589 | td | 4.029 | td |
| 1975 | 4.882 | 4.843 | 2.824 | 1.794 | 5.394 | td |
| 1976 | 6.532 | 6.290 | 2.988 | 2.763 | 7.774 | td |
| 1977 | 7.961 | 8.434 | 3.159 | td | 7.833 | td |
| 1978 | 9.747 | 9.356 | 3.275 | 3.260 | 11.584 | td |
| 1979 | 10.509 | 11.196 | 3.312 | 4.463 | 12.285 | td |
| 1980 | 14.660 | 11.228 | 3.347 | 4.752 | 14.005 | td |
| 1981 | 15.233 | 14.068 | 3.524 | 5.254 | 17.003 | 59.080 |
| 1982 | 15.625 | 15.854 | 3.571 | 5.849 | 18.293 | 112.312 |
| 1983 | 16.587 | 16.366 | 3.617 | 6.086 | 18.648 | 160.804 |
| 1984 | 16.597 | 18.160 | 3.625 | 6.395 | 18.742 | 187.535 |
| 1985 | 17.242 | 18.371 | 3.639 | 6.885 | 20.303 | 194.216 |
| 1986 | 17.594 | 27.746 | 3.505 | 7.056 | 20.303 | 197.671 |
| 1987 | 17.425 | 27.746 | 3.645 | 7.361 | 21.327 | 201.804 |
| 1988 | 18.532 | 29.115 | 3.650 | 7.475 | 21.326 | 207.244 |
| 1989 | 22.240 | 33.159 | 3.650 | 7.965 | 25.149 | 222.509 |
| 1990 | 21.879 | 36.473 | 3.650 | 7.965 | td | 255.719 |
| Rate (%/th) | 11,45 | 13,04 | 2,15 | 4,04 | 12,20 | 8,73 |

Sumber : Badan Pengendali Bimas

td = data tidak tersedia

Lampiran 2. Perkembangan Konsumsi Per Kapita Berbagai Komoditas Pangan di Indonesia 1969-1990 (%/tahun)

| Per Kapita | Komoditas | | | | | | |
|------------|-----------|--------|---------|--------|----------|----------|--------|
| | Beras | Jagung | U. Kayu | Kedele | K. Tanah | K. Hijau | Terigu |
| Pelita I | 1,89 | 3,74 | -0,06 | 5,59 | 1,60 | 8,56 | 4,70 |
| Pelita II | 2,47 | 4,73 | -2,11 | 5,48 | 6,12 | 6,95 | 6,71 |
| Pelita III | 1,93 | 6,13 | -0,68 | 7,49 | 2,90 | 9,70 | -1,47 |
| Pelita IV | 1,23 | 2,37 | -0,62 | 0,34 | 1,54 | 4,22 | 3,84 |
| 1969-1990 | 2,05 | 4,27 | -1,12 | 5,46 | 3,38 | 6,95 | 3,53 |
| Total | | | | | | | |
| Pelita I | 4,22 | 6,11 | 2,23 | 7,99 | 3,92 | 11,05 | 7,09 |
| Pelita II | 4,92 | 7,23 | 0,23 | 8,01 | 8,86 | 9,51 | 9,27 |
| Pelita III | 4,03 | 8,31 | 1,88 | 9,71 | 5,02 | 11,97 | 0,56 |
| Pelita IV | 3,22 | 4,39 | 1,34 | 2,32 | 3,55 | 6,27 | 5,89 |
| 1969-1990 | 4,26 | 6,54 | 1,03 | 7,74 | 5,62 | 9,26 | 5,77 |

Sumber : Direktorat Jenderal Pertanian Tanaman Pangan dan IPB (1992)

Lampiran 3. Kaitan ke Depan dan ke Belakang Komoditas Pangan

| Komoditas | Kaitan ke Depan | Kaitan ke Belakang |
|--------------------|-----------------|--------------------|
| 1. Padi | 1,950 | 0,760 |
| 2. Jagung | 0,720 | 0,800 |
| 3. Beras Tumbuk | 0,074 | 0,777 |
| 4. Ubi Kayu | 0,790 | 0,139 |
| 5. Gaplek dan Pati | 0,178 | 0,610 |
| 6. Kacang Tanah | 0,133 | 0,151 |
| 7. Kedelai | 0,752 | 0,680 |
| 8. Kacang Hijau | 0,271 | 0,180 |
| 9. Sayur-sayuran | 0,134 | 0,121 |
| 10. Buah-buahan | 0,043 | 0,038 |
| Rata-rata Pangan | 0,505 | 0,426 |
| Agroindustri | 0,508 | 1,145 |
| Industri lain | 0,930 | 1,060 |

Sumber : Biro Pusat Statistik, 1990