



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PENGARUH *LETTER OF INTENT* (LoI) IMF TERHADAP PELEMAHAN  
KETAHANAN PANGAN BERAS INDONESIA 1995-2009**

**SKRIPSI**

**TRI ANDRIYANTO**

**0706291451**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**PROGRAM SARJANA REGULER**

**DEPOK**

**JUNI 2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**PENGARUH *LETTER OF INTENT* (LoI) IMF TERHADAP PELEMAHAN  
KETAHANAN PANGAN BERAS INDONESIA 1995-2009**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat  
untuk memperoleh gelar sarjana Ilmu Hubungan Internasional**

**TRI ANDRIYANTO**

**0706291451**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**PROGRAM SARJANA REGULER**

**DEPOK**

**JUNI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Tri Andriyanto

NPM : 0706291451

Tanda Tangan:



Tanggal : 26 Juni 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Tri Andriyanto

NPM : 0706291451

Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional

Judul Skripsi : Pengaruh *Letter of Intent* (LoI) IMF terhadap Pelemahan Ketahanan Pangan Beras Indonesia (1995-2009)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hubungan Internasional pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Asra Virgianita, M.A.

(.....)

Penguji : Dr. Fredy B.L. Tobing, M.Si

(.....)

Pembimbing I : Makmur Keliat, Ph.D

(.....)

Pembimbing II : Yuni R. Intarti, M.Si

(.....)

Sekretaris Sidang : Yeremia Lalisang, S.Sos, M.Si.

(.....)

Ditetapkan di : FISIP UI Depok

Tanggal : Juni 2012

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, dengan mengucap puji dan syukur kepada Allah Tuhan Yang Maha Esa skripsi ini dapat selesai tepat pada waktunya. Kerja keras dan pertolongan-Nya bersinergi efektif dalam membangun keyakinan dan kekuatan bahwa skripsi ini bisa diselesaikan. Tidak lupa doa-doa tulus terucap dari segenap orang-orang terdekat yang tidak pernah henti memotivasi ketika lelah. Betapa bahagia rasanya ketika akhirnya skripsi ini rampung, pencapaian yang dicapai melalui proses yang menguras daya.

Skripsi yang berjudul “*Pengaruh Letter of Intent (LoI) terhadap Pelemahan Ketahanan Pangan Beras Indonesia*” ini dilatarbelakangi oleh semakin kompleksnya permasalahan ketahanan pangan Indonesia, terutama komoditas beras. Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa makin rentannya ketahanan pangan komoditas beras disebabkan adanya faktor luar yang bermain, salah satunya poin-poin *Letter of Intent* (LoI) IMF yang salah satu isinya adalah rekomendasi untuk melaksanakan liberalisasi pertanian di Indonesia. Liberalisasi pertanian yang tertuang dalam LoI membuat ketahanan pangan beras Indonesia menjadi rentan dalam aspek ketersediaan, stabilitas pasokan, dan akses terhadap beras. Faktor luar seperti LoI juga dipengaruhi oleh faktor-faktor internal seperti faktor historis, pertumbuhan penduduk, hingga perubahan iklim.

Ketidaksempurnaan jelas melekat pada setiap bait yang tersusun dalam skripsi ini. Proses mendekati sempurna tetap saja tidak akan pernah menjadi sempurna. Namun, di balik segala kekurangannya, semoga skripsi yang telah rampung ini dapat bermanfaat, menjadi bagian dari fondasi kecil kontribusi yang bisa penulis berikan untuk negeri yang sangat penulis cintai... Indonesia.

Depok, 10 Juli 2012

Tri Andriyanto

## Ucapan Terima Kasih

Bismillahirrahmanirrahim.

Dengan segala kerendahan hati, penulis mengucapkan syukur Alhamdulillah, hanya berkat ridho, rahmat, dan pertolongan-Nya lah skripsi ini bisa dirampungkan. Sebuah kebahagiaan dan kebanggaan yang tidak bisa digambarkan, ketika sebuah proses pengerjaan yang amat menyita segala daya dan perhatian ini selesai, sebuah pembuktian bagi orang-orang di sekitar penulis bahwa penulis mampu memenuhi ekspektasi yang diharapkan.

Penulis sangat sadar, bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, skripsi ini tidak akan pernah selesai. Ribuan ucapan terima kasih atas segala bantuan yang telah diberikan tentu menjadi harga yang sangat wajar untuk mereka, walaupun tentunya harga itu tidak akan pernah terbayar. Terima kasih tidak terhingga untuk:

1. **Makmur Keliat, Ph.D.**, selaku pembimbing skripsi penulis. Ribuan ucapan terima kasih yang tulus untuk sosok yang simpel, humoris, dan sangat berkontribusi terhadap arah dan substansi isi skripsi ini. Berkat kehadiran beliau, gambaran sosok pembimbing skripsi yang menyeramkan sama sekali tidak penulis temukan. Terima kasih Pak Makmur.
2. **Yuni R. Intarti, M.Si**, selaku pembimbing skripsi penulis. Terima kasih tidak terhingga untuk segenap perhatian, dari sosok yang paling berjasa atas penataan format dan gaya penulisan skripsi ini. Terima kasih atas segala kesabaran dan kepercayaan yang diberikan. Rasa syukur tidak henti penulis ucapkan memiliki dua sosok pembimbing yang istimewa dan saling melengkapi isi dari skripsi ini.
3. **Asra Virgianita, M.A.**, selaku Ketua Sidang yang telah memberikan masukan yang sangat berharga dalam proses penyempurnaan skripsi ini.
4. **Yeremia Lalisang, S.Sos., M.Si.**, selaku Sekretaris Sidang atas segala kebaikan untuk menjawab pertanyaan terkait segala proses administrasi pengurusan skripsi. Juga sebagai senior di jurusan HI yang telah menginspirasi penulis dengan gayanya yang khas dan berprestasi.

5. **Andi Widjajanto, Ph.D.**, selaku Ketua Program Sarjana Reguler Ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia. Meski tidak banyak waktu bersua, dan tidak pernah mengikuti mata kuliah yang beliau asuh, tidak menghalangi inspirasi yang beliau berikan, terutama dalam masa sidang outline penulis. “Kamu tulis apa yang harus kamu tulis, bukan apa yang mau kamu tulis”, merupakan kalimat yang selalu menjadi *guide* dalam proses penyusunan skripsi ini. Terima kasih banyak Mas AW.
6. **Nurul Isnaeni, MA.**, selaku Pembimbing Akademis penulis di masa-masa awal kuliah dahulu. Penulis selalu teringat saat Mba Nurul mengusahakan untuk membantu segala proses administrasi berkas untuk mendapatkan beasiswa saat penulis masih menginjak semester 2.
7. **Prof. Zainuddin Djafar, Ph.D.**, selaku Pembimbing Akademis penulis hingga saat ini. Terima kasih atas segala bentuk motivasi yang selalu diberikan pada penulis hingga saat ini.
8. Semua dosen Ilmu Hubungan Internasional yang tidak dapat disebutkan satu-persatu atas segala jasa dan bimbingannya selama penulis menjalani masa kuliah di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional.
9. Untuk keluarga inti, Ibu, Ibu, Ibu Titin Sumarni, Bapak Suwasono, mas Heriyanto, mas Dwi Priyanto, atas segala doa dan dukungan materi yang telah diberikan. Kerja keras penulis tidak akan pernah menemukan muaranya tanpa tangisan doa kalian.
10. **M.A. Justisia Riman Dhita**, terima kasih tak terhingga untuk segala perhatian, keceriaan, sandaran berkeluh kesah setiap saat, dan untuk segala kebaikan lain yang tidak akan terbayar oleh apapun.
11. Untuk teman-teman HI UI 2007 yang telah menjadi “sahabat yang mendewasakan” selama penulis berada di Ilmu Hubungan Internasional. Dari kalian penulis belajar arti kompetisi, arti kompetensi, dengan segenap suka dan duka yang mewarnai kehidupan masa kuliah penulis. Terima kasih **Fauzan, Adina, Naufal, Ais, Amri, Andi Lala, Anne, Bajora, Rain, Dian, Dhacil, Erika, Dhaba, Zahro, Gabby, Aji, Ghita, Hani, Irene, Keken, Laras, Maria, Muti, Tasha, Prili, Resi, Rifki, Rindo,**

**Riris, Joan, Frisca, Tabhita, Tangguh, Teguh, Theo, Winda, Dito, Yandri, Yudha, Adyani.**

12. Teman-teman HI UI dari berbagai angkatan, baik dari angkatan 2004, 2005, 2006, 2008, dan 2009 yang telah membantu hingga selesainya skripsi ini. Terima kasih khusus penulis sampaikan untuk sahabat yang menginspirasi penulis menulis skripsi ini, **Imaduddin Abdullah**, sebagai sumber inspirasi utama dalam pemilihan topik skripsi ini.
13. Keluarga besar PPSDMS Nurul Fikri Jakarta angkatan IV, korps Ksatria UI yang susah diatur. Terima kasih banyak atas segala inspirasi, canda, emosi, *game playstation*, taekwondo, *family meeting*, dll yang pernah kita lakukan bersama. Terima kasih **Ical Karim** atas segala gembelengannya, **Sani** yang selalu baik hati dan tidak pernah pamrih dalam membantu saudaranya, **Mansyur** yang selalu terlihat klimis, pintar, dan berprestasi, **Farhan** yang mengingatnya berjalan dan bernyanyi saja selalu membuat penulis tertawa bahagia, **Akang Farid** yang rendah hati dan apa adanya, **Udin Zuhri** yang membuat penulis selalu merasa tenang di dekatnya, **Mario** yang selalu menjadi partner yang baik dalam segala hal, terutama saat penulis butuh teman bermain *Playstation* saat jenuh, **Budi** yang tidak henti membuat sensasi di asrama dengan berbagai prestasinya, **Daus** yang mengingatnya saja sudah membuat saya kembali tertawa bahagia, **Khold** si kue bola, salah satu sahabat paling cerdas dan berani yang pernah penulis temui, **Giri** yang selalu menginspirasi untuk tegar dan tegas dalam memimpin, **Fauzan** yang selalu menjadi partner penulis sejak masa-masa awal kuliah di HI hingga di masa akhir kelulusan, **Ali** yang selalu membuat penulis selalu merasa bersyukur dengan keadaan yang diterima, **Tino** yang mengajari penulis untuk tidak malu untuk belajar dan bertanya saat tidak tahu, **Okta** yang selalu menginspirasi penulis untuk menjadi “Panglima Besar Revolusi Sosial” meskipun dia tidak bergerak dari kasurnya, **Faiz** yang mengajarkan penulis arti kebersihan, ketenangan, keshalihan, teman satu kamar yang menjadi salah satu sahabat terbaik sepanjang hidup penulis, **Tebe** yang selalu terlihat tenang dan bisa tidur

pulas meskipun banyak problem menghampiri, **Dewe** yang tidak banyak bicara tapi selalu konkrit kontribusinya, **Jay** yang nyaris tanpa cela dalam kehidupan asrama, salah satu sahabat yang paling menginspirasi penulis seumur hidup, **Fazri** yang mengajari penulis untuk patuh pada sistem, salah satu sahabat penulis yang paling akuntabel, **Big** yang mengajari penulis untuk ikhlas hidup dalam kesederhanaan, sahabat yang selalu setia mengingatkan ketika penulis menyimpang, **Mukhlis** yang menjadi salah satu sahabat terbaik sepanjang hidup penulis, diberkahi dengan ketampanan, kesholehan, dan senyum manis di depan kamera ketika dipotret. Terima kasih atas kesediaan untuk menjadi tempat berkeluh kesah penulis akh, **Farid Habib** yang selalu membuat penulis nyaris menangis mendengar kesyahduan lantunan tilawah ayat suci Quran darinya, **Afandi** yang mengajarkan penulis untuk tetap istiqomah, sabar, dan tegar. Nilai-nilai yang sangat sulit untuk diimplementasikan dalam hidup, **Abe** yang selalu membuat penulis tertawa dengan celetukan-celetukan ala Betawi-nya, **Lingga** yang membuka mata penulis bahwa memimpin BEM bukan hanya urusan aktivisme semata, **Imad** yang selalu baik, membiarkan kamarnya setiap hari dimasuki penulis untuk sekedar melepas penat bermain *game* di komputernya, **Gilang** yang mengajari penulis untuk istiqomah dalam keshalihan, **Adul** yang selalu menginspirasi untuk tidak henti mengejar prestasi, **Andi** yang mengajarkan penulis untuk melihat bahwa kesuksesan benar-benar bisa berangkat dari nol, **Erwin** yang mengajari penulis selalu rapih dan tersenyum, **Deni** yang membuka penulis bahwa prestasi jangan berhenti di tataran nasional, **Fajar** yang mengingatnya saja sudah membuat penulis tertawa, **Syukur** yang mengajarkan penulis arti kesederhanaan dan kerja keras, dan **Agung** yang selalu sukses membuat penulis kembali tertawa dan bersemangat jika mengingat lelucon yang dikeluarkannya. Terima kasih saudaraku atas kehidupan yang indah selama dua tahun di asrama, semoga “Idealisme Kami” tidak pernah luntur dari jiwa-jiwa kita, bahwa bangsa ini lebih kami cintai dari diri kami sendiri.

14. Keluarga BEM UI 2011, **Maman, Ijonk, Ira, Ijo, Dicky, Aul, Ruffi, Abay, Fahmi, Zahra, Ayat, Riza, Fadel, Indah, Rani FE, Arman, Soraya, Alin, Cabe, Cipi, Mega, Fitri, Rivan, Esa, Ghazi, Aden, Reza, Arief, Mira, Melda, Fitri, Dewe, Winda, Gita, Atri, Pamenan, Giri, Fatimah, Ritno.** Salam *Together in Excellence!*
15. Keluarga Besar BEM FISIP UI 2010, **Ucup, Dhacil, Tphy, Bholo, Boy Daud, Siti, Ndooy, Puspa, Zaky, Ilfan, Sari, Agni, Melissa, Fauzan, Icul, Joan, Fe, Aida, Ucuy, Tias, Imam, Kresna, Dhikung, Natih, Febri, Sora, Asti, Faris, Rai,** dan seluruh staf yang tidak bisa disebutkan satu per satu.. Terima kasih banyak atas kerja keras, kebersamaan, dan kegilaan yang pernah kita ciptakan dan rasakan bersama. Di manapun, kapanpun, “Mengabdikan Untuk Bangsa” akan selalu menjadi tagline bersama kita.
16. Keluarga Besar Forum Studi Islam (FSI) FISIP UI. **Rangga, Dasril, Erlangga, Hanum, Farid, Rhevy, Bhakti, Reby, Gema, Dady, Irzan, Imam, Azzuri, Tommy, Ari, Ridho.** Terima kasih telah memberi cahaya keteduhan, saat diri ini tidak pernah berhenti berbuat dosa. Terima kasih juga telah mengajarkan penulis nilai-nilai Cerdas, Ikhlas, dan Berani.
17. Teman-teman Usroh yang selalu memberi semangat dan tidak dapat diungkapkan dengan kata-kata. Terima kasih untuk semuanya **Anggun, Anita, Asri, Ayu, Chorni, Nesya, Rifa, Ummu, Benny, Gema, Ichsan, Jaman, Tangguh, Topan.** Semoga kita semua dapat sukses dalam karir masing-masing serta dipermudah dalam mencapai rezekinya di masa depan.
18. Terima kasih juga untuk komunitas Aktivistis Dakwah Kampus (ADK) UI, yang telah mengajarkan penulis makna kepemimpinan, ketaatan, militansi, sekalipun penulis tidak selamanya berada di gerbong ini. *Syukron jazakumullah* al-akh **Lukman, Ical, Rangga, Satriyo, Gilang, Agung,** dkk.
19. Juga ucapan *jazakumullah khayran katsir* untuk komunitas Fathan Mubina UI 2007, **Salman, Eko, Fachrino, Rully, Topan, Sam, Bayu, Rozi, Alfi,**

**Ira, Fitri, Lala, Ghanay.** Sungguh, nama dari komunitas ini sangat menginspirasi penulis, Kemenangan yang Besar!

20. Untuk teman-teman FISIP UI dari segala jurusan, Administrasi (Fiskal, Negara, Niaga), Antropologi, Kesejahteraan Sosial, Komunikasi, Kriminologi, Politik, dan Sosiologi. Serta dari berbagai Fakultas di Universitas Indonesia.
21. Terima kasih juga untuk sosok penjaga Mushola FISIP UI, **Mas Yono**, dan pengurus UPDHI, **Mas Roni, Andre, Pak Budi**. Jasa kalian sama sekali tidak kecil bagi keberhasilan penulis. Matur nuwun sanget!
22. Rekan-rekan pengajar BTA Group, **Kak Dian, Eros Dicky, Nanda, Idho, Harry, Rifo, Anto, Kak Ikhsan, Kak Qose, Pram, Mba Husnul, Agus, Ray, Iyung, Kak Ian, Dora Sakti, Fina, Kak Anto, Mas Gito, Nurul, Rani, Kak Yono, Kak Sudin, Kak Opank, Frans, Rangga, Alia, Anggi, Bang Sofyari, Kak Junjun, Kak Misbah, Mba Teti, Mba Upik, Mas Dadang, Kak Surkam, Nadia, Yudha, Rahmi**, dkk yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu. Berkat mengajar, finansial penulis terselamatkan, setelah beasiswa yang dimiliki perlahan lepas satu demi satu. Terima kasih banyak!
23. Sahabat seperjuangan di SMA Negeri 13, **Aji, Isma, Dzaky, Zaynuddin, Ayat, Sigit, Andrialdi, Arif, Sugi, Moyo, Dimas, Adit, Gapur, Guntur, Dodhi, Irfan, Hafiyyan, Niko, Rangga, Ardi, Kenny, Dado, Swit, Ummu, Ujay, Tyas Buntel, Prastiwi, Kandita, Theo**, dkk.
24. Sahabat sepermainan sejak kecil, di lingkungan belakang Bioskop King. **Arif, Dedi, Asep, Roni, Eko, Dwi, Doyok, Ipul, Sudar, Adul**. Satu janji yang terpatrit dalam hati, bahwa kita harus sukses bersama. Kegelapan yang kita lalui saat ini, mudah-mudahan bermuara pada cahaya keberhasilan di kemudian hari.
25. Dan segenap orang-orang yang telah membantu dan belum dituliskan disini. Penulis ucapkan terima kasih.

Akhir kata, semoga Allah SWT berkenan membalas kebaikan teman-teman yang telah membantu. Semoga skripsi ini dapat membantu khususnya dalam bidang Ilmu Hubungan Internasional. *Wassalam*

Depok, 26 Juni 2012

Tri Andriyanto



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, Penulis yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Tri Andriyanto  
NPM : 0706291451  
Program Studi: Ilmu Hubungan Internasional  
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Skripsi

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif (*Non-Exclusive Royalti Free Right*)** atas karya ilmiah penulis yang berjudul :

**“Pengaruh *Letter of Intent* (LoI) IMF terhadap Pelemahan Ketahanan Pangan Beras Indonesia (1995-2009)”**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non Eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir penulis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini penulis buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : Juni 2012

Yang Menyatakan



(Tri Andriyanto)

## ABSTRAK

Nama : Tri Andriyanto  
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional  
Judul : Pengaruh *Letter of Intent* (LoI) IMF terhadap Pelemahan Ketahanan Pangan Beras Indonesia (1995-2009)

Skripsi ini membahas mengenai pelemahan ketahanan pangan komoditas beras Indonesia akibat implementasi dari *Letter of Intent* IMF, periode 1995 hingga 2009. Metode penelitian yang digunakan adalah kuantitatif dengan desain deskriptif. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa Indonesia mengalami pelemahan ketahanan pangan beras dari segi ketersediaan, stabilitas pasokan beras, serta akses terhadap beras. Ketersediaan diukur dari perbandingan jumlah konsumsi per tahun dengan stok yang tersedia, stabilitas pasokan diukur dari perbandingan volume beras domestik dan beras impor, sedangkan akses diukur dari harga eceran beras setiap tahun. Ketersediaan beras Indonesia cenderung menunjukkan angka menurun, stabilitas menunjukkan angka impor beras yang fluktuatif dan cenderung naik, dan akses menunjukkan harga eceran beras yang terus naik setiap tahunnya.

Kata Kunci:

Ketahanan pangan, *Letter of Intent*, IMF, beras, ketersediaan, stabilitas, akses, impor, harga

## ABSTRACT

Name : Tri Andriyanto  
Study Program : International Relations Science  
Title : Effect of IMF's Letter of Intent (LoI) to the Weakening of the Indonesia Food Security Rice (1995-2009)

This thesis discusses the weakening of Indonesia's rice food commodities due to the implementation of IMF Letter of Intent, the period 1995 to 2009. The method used is quantitative descriptive design. The results of this study show that Indonesia has weakened food security in terms of availability of rice, rice supply stability, and access to rice. Availability is measured from the ratio of the amount of consumption per year with available stock, supply stability measured by the ratio of the volume of domestic rice and rice imports, while the access measured from the retail price of rice every year. Indonesia rice availability is likely to show declining numbers, the stability showed that rice imports fluctuate and tend to rise, and access to show the retail price of rice continues to rise each year.

Key words:

Food security, Letter of Intent, the IMF, rice, availability, stability, access, import, prices

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	v
UCAPAN TERIMA KASIH.....	vi
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	xiii
ABSTRAK.....	xiv
DAFTAR ISI.....	xvi
DAFTAR TABEL.....	xviii
DAFTAR GRAFIK.....	xix
DAFTAR GAMBAR.....	xx
<b>1. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Pertanyaan Permasalahan.....	7
1.3. Tinjauan Pustaka.....	9
1.3.1. Bantuan Internasional dalam Mengatasi Kemiskinan.....	9
1.3.2. Liberalisasi Komoditas Pangan.....	12
1.4. Kerangka Pemikiran.....	15
1.4.1. Ketahanan Pangan.....	15
1.4.2. Perspektif Nasionalis.....	19
1.5. Metodologi Penelitian.....	20
1.5.1. Metode Penelitian.....	20
1.5.2. Operasionalisasi Konsep.....	21
1.5.3. Model Analisa.....	22
1.5.4. Asumsi dan Hipotesa Penelitian.....	23
1.6. Tujuan dan Signifikansi Penelitian.....	23
1.7. Sistematika Penulisan.....	24
<b>2. TINJAUAN KETAHANAN PANGAN BERAS INDONESIA:</b>	
<b>ASPEK KEBIJAKAN DAN NON KEBIJAKAN.....</b>	<b>25</b>
2.1. Aspek Kebijakan.....	28

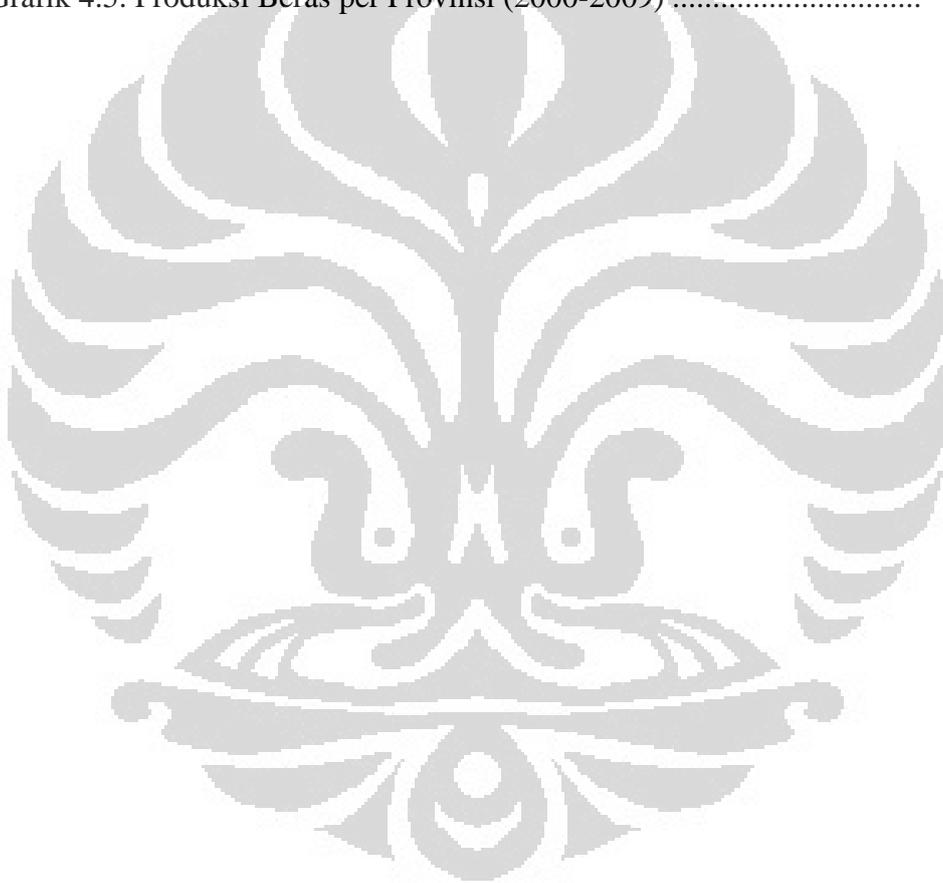
2.1.1. Swasembada Beras.....	28
2.1.2. Diversifikasi Pangan.....	36
2.1.3. Peran dan Fungsi Bulog.....	41
2.2. Aspek Non-Kebijakan.....	48
2.2.1. Kesejahteraan Petani.....	48
2.2.2. Historis.....	55
2.2.3. Pertambahan Penduduk.....	60
2.2.4. Perubahan Iklim.....	63
2.3. Tingkat Ketahanan Pangan Komoditas Beras di Indonesia.....	63
2.3.1. Ketersediaan.....	66
2.3.2. Stabilitas Pasokan Beras.....	68
2.3.3. Akses terhadap Beras.....	69
<b>3. LIBERALISASI KOMODITAS BERAS INDONESIA DI BAWAH KERANGKA <i>LETTER OF INTENT</i> 1998-2000.....</b>	<b>71</b>
3.1. Keterlibatan IMF dalam Krisis Indonesia.....	72
3.1.1. Profil Dana Moneter Internasional (IMF).....	72
3.1.2. Latar Belakang Keterlibatan IMF di Indonesia.....	75
3.1.3. Politik Beras Indonesia.....	84
3.1.4. Kritik terhadap Formulasi IMF dalam Menangani Krisis di Indonesia.....	86
3.2. Kebijakan Liberalisasi Pertanian dalam LoI Indonesia-IMF.....	91
<b>4. ANALISIS PENGARUH LIBERALISASI KOMODITAS BERAS DI BAWAH KERANGKA <i>LETTER OF INTENT</i> (LoI) IMF .....</b>	<b>97</b>
4.1. Analisis Ketersediaan dan Stabilitas Beras Indonesia.....	97
4.2. Analisis Harga Eceran Beras Indonesia.....	106
4.3. Analisis Pengurangan Peran dan Fungsi Bulog.....	112
4.4. Analisis Menggunakan Perspektif Nasionalis.....	115
<b>5. KESIMPULAN.....</b>	<b>117</b>
DAFTAR PUSTAKA.....	128

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Klasifikasi Negara-negara Berdasarkan Indikator Ketahanan Pangan.....	18
Tabel 1.2. Operasionalisasi Konsep.....	22
Tabel 2.1. Perkembangan Produksi Padi dan Beras Indonesia (1980-2006).....	32
Tabel 2.2. Negara-negara Importir Beras di Dunia 2002-2004.....	34
Tabel 2.3. Perkembangan Volume dan Nilai Impor Beras Indonesia (2006-2010).....	35
Tabel 2.4 Evolusi Peran Bulog dalam Ketahanan Pangan.....	48
Tabel 2.5 Perkembangan Jumlah dan Komposisi Penduduk Miskin Indonesia (2000-2008).....	49
Tabel 2.6 Dampak Nyata Perubahan Iklim Pada Produksi Pangan Strategis Tahun 2050.....	63
Tabel 2.7 Dampak Kekeringan Terhadap Produktivitas Pertanian...	65
Tabel 2.8 Konsumsi Beras per Kapita Penduduk Indonesia (1990-2005).....	67
Tabel 2.9 Jumlah Produksi, Konsumsi, dan Impor Beras (1995-2006).....	67
Tabel 2.10 Perkembangan Produktivitas Padi Indonesia (1995-2006).....	69
Tabel 2.11 Data Harga Dasar Pembelian Pemerintah, Harga Gabah Tingkat Petani dan Harga Beras Eceran Indonesia (1980-2005).....	70
Tabel 3.1 Indikator Utama Ekonomi Indonesia 1990-1997.....	76
Tabel 3.2 Ringkasan Kejadian Utama dan faktor Penyebab Krisis Ekonomi Indonesia.....	82
Tabel 4.1. Perbandingan Pertumbuhan per Tahun Produksi Beras dan Pertumbuhan Penduduk (%).....	98
Tabel 4.2. Perkembangan Beberapa Rasio Perberasan di Indonesia 1980-2006.....	104
Tabel 4.3. Perbandingan Perkembangan Harga Beras Domestik dengan Harga Internasional.....	107
Tabel 4.4. Perkembangan Penduduk Miskin Pada Provinsi Penghasil Beras Terbesar (2000-2008) (%).....	110

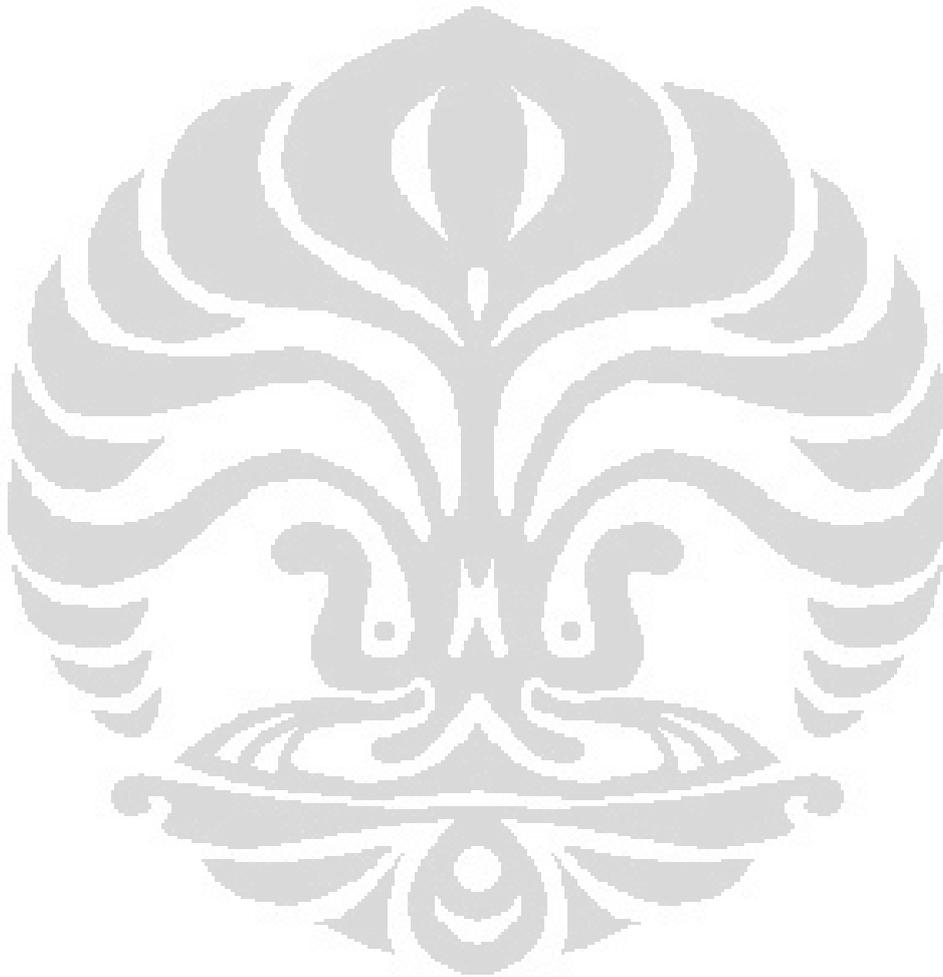
## DAFTAR GRAFIK

Grafik 2.1 Perkembangan Penduduk Indonesia Periode 1600-2010 .....	61
Grafik 2.2 Tren Jumlah Penduduk Indonesia (1930-2010) .....	62
Grafik 2.3 Provinsi yang Mengalami Dampak Kekeringan Terpar.....	64
Grafik 2.4 Perkembangan Produktivitas Pangan Strategis .....	68
Grafik 4.1. Pengadaan Beras Domestik dan Impor 1990-2010 .....	99
Grafik 4.2. Perkembangan Harga Dasar Gabah (HDG) Gabah Kering Panen (HGKP) dan harga Eceran Beras (HEB) Periode 1980-2006 (Rp/Kg).....	108
Grafik 4.3. Tren Kemiskinan di Indonesia Periode 1996-2011.....	109
Grafik 4.4. Disparitas Penduduk Miskin Kota dan Desa .....	110
Grafik 4.5. Produksi Beras per Provinsi (2000-2009) .....	111



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Peta Potensi Pangan Spesifik Wilayah berdasarkan Perpres22/2009.....	40
Gambar 2.2. Peta Ketahanan dan Kerawanan Pangan Indonsia..	66



## BAB 1 PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pangan merupakan faktor penting dalam pembangunan manusia seutuhnya. Pangan sangat menentukan kualitas hidup setiap individu dan menentukan semua daya dari diri manusia. Dengan adanya pangan, manusia bisa mengoptimalkan daya kerja, daya pikir, daya juang, daya tahan, daya adaptasi, dan daya kreasi.<sup>1</sup> Pangan merupakan satu istilah yang amat penting karena secara hakiki pangan merupakan salah satu kebutuhan paling dasar dalam pemenuhan aspirasi humanistik.

Ketergantungan dunia pada perusahaan multinasional sebagai penyedia pangan pernah menyebabkan terjadinya krisis pangan dunia pada tahun 1973-1974. Ketika itu, impor beras tidak dapat dilakukan meskipun dengan harga yang tinggi. Perusahaan multinasional hanya menimbun stok pangan mereka, untuk kemudian menjualnya pada saat harga pangan membubung tinggi.<sup>2</sup> Berawal dari sinilah ketahanan pangan muncul dan dikenal sebagai salah satu konsep ilmu pengetahuan. Ketahanan pangan secara luas diartikan sebagai keadaan – ketika semua orang, di sepanjang waktu, memiliki akses fisik, sosial, dan ekonomi ke pangan yang mencukupi, aman, dan bergizi guna memenuhi kebutuhan pangan dan preferensi makanan mereka untuk sebuah hidup yang aktif dan sehat.<sup>3</sup>

Masa depan ketahanan pangan tidak pernah bisa diprediksi dengan mudah mengingat berbagai ketidakpastian yang dipicu oleh meningkatnya kelangkaan sumber daya dan perubahan iklim. Saat ini saja, tidak kurang dari 850 juta jiwa penduduk dunia berada dalam kondisi kekurangan pangan (792 juta jiwa di negara berkembang dan 34 juta jiwa di negara maju). Kekurangan pangan tertinggi terdapat di wilayah Sub-Sahara Afrika, di mana satu dari setiap tiga orang

---

<sup>1</sup> Badan Ketahanan Pangan, *Profil 60 Tahun Pembangunan Ketahanan Pangan Indonesia*, (Badan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian Republik Indonesia, 2005), hal. 81.

<sup>2</sup> Loekman Soetrisno, *Paradigma Baru Pembangunan Pertanian: Sebuah Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002), hal. 31.

<sup>3</sup> *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, (Washington DC: The World Bank, 2007), hal. 132-133.

menderita kelaparan kronis. Jumlah terbesar orang yang mengalami kekurangan pangan berada di kawasan Asia Selatan (299 juta jiwa), diikuti kawasan Asia Timur (225 juta jiwa). Sementara negara-negara lain memiliki catatan yang lebih parah. Sebut saja Korea Utara yang 57% populasinya mengalami kekurangan pangan, Mongolia (45%), Kamboja (33%), Laos (29%), Bangladesh (38%), dan Nepal (28%).<sup>4</sup>

Indonesia, sebagai salah satu negara yang memiliki jumlah populasi yang besar tentu tidak luput dari ancaman krisis pangan. Jumlah penduduk Indonesia diperkirakan mencapai 220 juta jiwa pada tahun 2020 dan diproyeksikan 270 juta jiwa pada tahun 2025. Pengalaman sejarah pembangunan Indonesia menunjukkan bahwa masalah ketahanan pangan sangat erat kaitannya dengan stabilitas ekonomi (khususnya inflasi), biaya produksi ekonomi agregat (biaya hidup), dan stabilitas politik nasional. Karena itulah, ketahanan pangan menjadi syarat mutlak bagi penyelenggaraan pembangunan nasional.<sup>5</sup>

Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, Indonesia bersandar pada landasan hukum Undang-undang No. 7 tahun 1996 tentang Pangan. Dalam UU itu disebutkan bahwa ketahanan pangan merupakan suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.<sup>6</sup> Pemaparan lebih rinci tentang ketahanan pangan dimuat di Bab VIII UU ini, di mana ketentuan yang paling inti menyebutkan bahwa pemerintah bersama masyarakat bertanggungjawab untuk mewujudkan ketahanan pangan.<sup>7</sup>

Selain berlandaskan UU Pangan sebagai dasar hukum, pemerintah Indonesia juga memberikan otoritas kepada lembaga lain untuk mengatur tata kelola pangan di negeri ini. Lembaga yang paling berperan dalam upaya memenuhi pemenuhan ketahanan pangan adalah melalui Badan Urusan Logistik (Bulog). Bulog adalah perusahaan umum milik negara yang bergerak di bidang logistik pangan. Ruang lingkup bisnis perusahaan meliputi usaha

---

<sup>4</sup>"Menegaskan Kembali Konteks Pembaruan Agraria", dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 7 No. 3, Desember 2002, hal. 54.

<sup>5</sup> Rita Hanafie, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2010), hal. 272.

<sup>6</sup> Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan Pasal 1.

<sup>7</sup> *Ibid*, Pasal 45 ayat 1

logistik/pegudangan, survei dan pemberantasan hama, penyediaan karung plastik, usaha angkutan, perdagangan komoditi pangan dan usaha eceran. Sebagai perusahaan yang tetap mengemban tugas publik dari pemerintah, Bulog tetap melakukan kegiatan menjaga Harga Dasar Pembelian untuk gabah, stabilisasi harga khususnya harga pokok, menyalurkan beras untuk orang miskin (Raskin) dan pengelolaan stok pangan.<sup>8</sup>

Tujuan pokok awal Bulog dibentuk adalah untuk mengamankan penyediaan pangan dalam rangka menegakkan eksistensi pemerintahan baru di tahun 1967. Seiring berjalannya waktu, peran Bulog berkembang menjadi semakin strategis, antara lain mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkatkan mutu gizi pangan yang meliputi sembilan komoditas, yaitu beras, gula pasir, minyak goreng dan mentega, minyak tanah, garam beryodium, daging sapi dan ayam, telur ayam, susu, dan jagung. Di tahun 1993 bahkan dikeluarkan Keppres No. 103 Tahun 1993 yang mengatur bahwa Kepala Bulog diisi oleh Menteri Negara Urusan Pangan.<sup>9</sup>

Akan tetapi, peran sentral Bulog dalam mengatur komoditas pangan tidak berlangsung lama. Angin krisis yang menerpa Indonesia sejak tahun 1997 turut berpengaruh terhadap perubahan tugas dan wewenang Bulog. Dokumen *Letter of Intent* yang keluar sejak tahun 1997 mulai mengebiri fungsi Bulog yang dibatasi hanya pada urusan beras dan gula. Bahkan, sejak tahun 1998 hingga kini, fungsi Bulog makin dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Sementara komoditas lainnya diputuskan untuk diserahkan pada mekanisme pasar. Semua itu dituangkan dalam Keppres No. 19 Tahun 1998, yang penerbitannya didasari hasil *Letter of Intent* yang telah ditandatangani sebelumnya. Hal ini menjadi ironis, jika mengingat akronim Bulog yang harusnya mengurus segala hal terkait dengan logistik masyarakat Indonesia, yang tentunya bukan hanya komoditas beras semata.

Krisis ekonomi yang pernah mendera Indonesia di akhir abad 20 berdampak besar pada berbagai hal. Salah satu dampak terparah adalah

---

<sup>8</sup> "Profil Perusahaan Bulog", diakses dari [http://www.bulog.co.id/sejarah\\_v2.php](http://www.bulog.co.id/sejarah_v2.php), pada 8 April 2012, pukul 11:18 WIB.

<sup>9</sup> *Ibid.*

meningkatnya harga-harga pangan pokok, bahkan hingga pernah mencapai angka 178%. Hal ini menyebabkan semakin meningkatnya pengeluaran rumah tangga untuk pangan dan menurunnya ketahanan pangan di tingkat rumah tangga. Selama krisis ekonomi, telah terjadi peningkatan jumlah rumah tangga defisit energi dan protein. Sementara itu, telah terjadi pula penurunan kualitas konsumsi pangan penduduk yang ditandai dengan terjadinya penurunan konsumsi pangan hewani.<sup>10</sup>

Krisis di Indonesia membuat angka kemiskinan di Indonesia melonjak tajam. Sebelum krisis, terjadi penurunan angka kemiskinan sejak tahun 1976 sampai dengan tahun 1996, yaitu dari 54,2 juta penduduk miskin berkurang hingga 22,5 juta penduduk miskin. Namun, sejak akhir tahun 1997, jumlah penduduk miskin Indonesia meningkat hingga menyentuh angka 47,9 juta dan tahun 2008 masih tersisa sebanyak 38 juta penduduk miskin.<sup>11</sup> Krisis ekonomi saat itu bahkan menyebabkan capaian pembangunan dalam aspek penanggulangan kemiskinan mengalami kemunduran hingga hampir lima belas tahun.<sup>12</sup> Kondisi ketahanan pangan Indonesia pun sempat berada di titik kejatuhannya. Jika pada periode sebelum krisis upaya menjaga ketahanan pangan masih bisa dipenuhi, maka sejak krisis terjadi ketahanan pangan Indonesia berada dalam kondisi yang rawan.

Melonjaknya angka kemiskinan pasca krisis tentu menjadi satu problema yang mengkhawatirkan. Krisis menyebabkan daya beli menurun, harga-harga kebutuhan pokok yang membubung tinggi, sementara mayoritas penduduk Indonesia menghabiskan lebih dari 70% pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan pokok. Ketahanan pangan, yang antara lain pernah diwujudkan dalam bentuk swasembada pangan pun terancam. Pemerintah Indonesia dihadapkan pada kondisi yang menuntut solusi terbaik guna memastikan ketahanan pangan seluruh penduduk tetap terpenuhi.

---

<sup>10</sup> Hanafie, *op. cit.*, hal. 276.

<sup>11</sup> Soetanto Hadinoto & Djoko Retnadi, *Micro Credit Challenge: Cara Efektif Mengatasi Kemiskinan dan Pengangguran di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo, 2007), hal. 282.

<sup>12</sup> M. Agung Widodo, "Program Pengembangan Kecamatan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Penguatan Partisipasi Masyarakat dan Kelembagaan Lokal", dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 7 No. 2. Juni 2002, hal. 156.

Sebagai bangsa besar yang dikenal sebagai negara agraris, beras merupakan salah satu komoditas yang amat penting. Beras adalah komoditas yang strategis secara ekonomi dan politis di Indonesia. Secara ekonomi, lebih dari sembilan puluh persen penduduk Indonesia menjadikan beras sebagai makanan pokoknya. Industri beras juga menjadi penggerak perekonomian dengan menyediakan lapangan pekerjaan bagi lebih dari 12,5 juta rumah tangga petani dan sebagai salah satu sumber penerimaan GDP pertanian. Sedangkan secara politis, ketersediaan beras akan mempengaruhi kondisi politik dan kestabilan keamanan negara. Campur tangan pemerintah sangat penting dalam menjaga kondisi perberasan nasional, yang biasa dilakukan lewat kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga seperti Kementerian Pertanian, Bulog, hingga Kementerian Perdagangan.

Beras menjadi sumber pangan yang dominan di Indonesia, tercermin dari 50% total konsumsi nasional (Van der Eng, 2001). Bahkan, saat ini 96% penduduk Indonesia memakan beras sebagai makanan pokok ketimbang sumber pangan lainnya (Simatupang, 1999). Tingginya ketergantungan pada beras selaku komoditas pangan yang utama telah terjadi sejak era kolonial memberlakukan perdagangan antar pulau di Nusantara, dan semakin menancapkan pengaruhnya memasuki era Orde Baru. Di era Orde Baru, upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan dilakukan dengan berbasis pada konsumsi beras. Produksi padi harus maksimal hingga mencapai swasembada beras. Target besar itu akhirnya terwujud dengan keberhasilan mencapai swasembada beras di tahun 1984.

Akan tetapi, dampak di balik keberhasilan itu juga cukup signifikan terhadap upaya ketahanan pangan beras di Indonesia di tahun-tahun berikutnya. Ketergantungan yang cukup tinggi terhadap komoditas beras sebagai makanan pokok mayoritas rakyat membuatnya menjadi kebutuhan yang semakin meningkat setiap tahunnya. Kemampuan mewujudkan swasembada tanpa dibarengi diversifikasi pangan membuat kebutuhan akan beras tidak mampu diwujudkan, sehingga harus mengimpor untuk menutupi kebutuhan dari negara-negara tetangga. Saat ini Indonesia tercatat sebagai salah satu net importer beras terbesar

di dunia.<sup>13</sup> Hal ini sungguh ironis, karena negara yang mempunyai predikat sebagai negara agraris setiap tahunnya harus mengandalkan negara lain untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri.

Isi dari *Letter of Intent* tidak bisa dipungkiri juga menjadi salah satu faktor utama yang menentukan upaya memenuhi ketahanan pangan di Indonesia. Resep deregulasi dan privatisasi seperti yang tertuang dalam LoI tertanggal 31 Oktober 1997 membuat komoditas sembilan bahan pokok yang selama ini tergarap melalui fungsi Bulog harus direlakan kepada mekanisme pasar. Dengan dalih untuk mencapai efisiensi, menjamin ketersediaan suplai di pasar kepada konsumen, sekaligus membuat iklim usaha yang kompetitif, peran Bulog pun dikebiri sedemikian rupa hingga akhirnya difokuskan untuk mengurus komoditas beras.<sup>14</sup>

Diserhakkannya komoditas bahan pokok yang lain kepada mekanisme pasar menuai risiko yang sudah diperhitungkan sebelumnya. Keran impor begitu mudah dibuka dengan alasan ketidakcukupan persediaan, kualitas yang kurang baik, hingga alasan agar membuat produk dalam negeri lebih kompetitif dengan produk luar. Kesemuanya itu tanpa disadari telah membuat ketahanan pangan Indonesia terancam. Swasembada pangan menjadi semakin jauh dari harapan, petani dalam negeri tidak diberdayakan optimal karena lebih mudah untuk mengimpor komoditas dari luar, yang mengakibatkan maraknya komoditas-komoditas selundupan yang tidak berhasil dideteksi. Dengan wewenang yang sudah semakin terpangkas, jelas Bulog tidak bisa lagi berperan untuk memberikan jaminan ketersediaan pangan, keterjangkauan, dan kecukupan konsumsi yang mencakup komoditas-komoditas pokok penting lainnya selain beras.

Kondisi ketahanan pangan beras Indonesia sendiri mengalami pasang surut, sejak sebelum LoI diberlakukan, periode awal LoI berlaku, hingga ketika pergantian pemerintahan pasca reformasi. Ketika Bulog masih memegang peran dalam menjaga ketahanan pangan sembilan komoditi pokok, ketahanan pangan

---

<sup>13</sup> Zacky Nouval F., Geneng Dwi Yoga Isnaini, dan Luthfi J. Kurniawan, *Petaka Politik Pangan di Indonesia: Konfigurasi Kebijakan Pangan yang tak Memihak Rakyat*, (Malang: Intrans Publishing), hal. 23.

<sup>14</sup> Isi lengkap dari *Letter of Intent* 31 Oktober 1997, Bagian 3 yang mengatur tentang Reformasi Struktural, di dalamnya diatur tentang Investasi dan Perdagangan Internasional, Deregulasi dan Privatisasi, Lingkungan, Jaring Pengaman Sosial, serta Monitoring Program dan Pengumpulan Isu.

Indonesia nyaris tanpa masalah. Bahkan, Indonesia mencatatkan prestasi swasembada pada pertengahan tahun 1980-an. Akan tetapi, krisis ekonomi berikut implementasi LoI menggoyahkan ketahanan pangan Indonesia. Semua komoditi pokok dilepas pada mekanisme pasar, termasuk beras. Akibatnya, sejak saat itu ketahanan pangan berada dalam kondisi yang amat rawan, sebelum akhirnya mulai stabil sejak pertengahan tahun 2000.

Memang tidak bisa dipungkiri bahwa ada faktor mismanajemen dari Bulog sebagai sebuah institusi yang dicitrakan korup, yang mengakibatkan munculnya persyaratan LoI dalam bentuk yang seperti ini. Akan tetapi, upaya membuat Bulog menjadi lebih profesional, transparan, dan akuntabel seharusnya tidak dibarengi dengan formulasi yang justru makin menyengsarakan rakyat, terlebih dengan menyerahkan urusan pangan kepada mekanisme pasar.

Apalagi jika melihat bahwa implementasi LoI praktis tidak memperkuat ketahanan pangan Indonesia, bahkan cenderung melemahal. Pasca LoI diberlakukan, stok beras Indonesia yang sebelum implementasi sudah menyentuh angka 3.889.497 ton pada periode 1995-1997, hanya mengalami peningkatan sebesar 201.307 ton menjadi 4.090.804 ton, jumlah peningkatan yang terbilang sangat kecil dalam selisih waktu lebih dari sepuluh tahun. Di sisi lain, impor beras melonjak lebih dari dua kali lipat sesaat setelah implementasi LoI, hingga menembus angka 3.000.727 ton pada periode 1998-2000, padahal periode 1995-1997 rata-rata pemerintah hanya mengimpor 1.435.769 ton beras. Sedangkan dilihat dari Harga Eceran Beras, implementasi LoI “sukses” mengangkat naik HEB secara konsisten, di mana sebelumnya hanya berada pada kisaran Rp. 906,-/kg sebelum implementasi LoI hingga kini di tahun 2009 sudah menyentuh angka Rp. 5349-/kg. Hal ini menunjukkan bahwa memang ada pelemahan ketahanan pangan, khususnya dalam aspek komoditi beras setelah implementasi LoI.

## **1.2. Pertanyaan Permasalahan**

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling hakiki. Terpenuhinya kebutuhan pangan di dalam suatu negara merupakan hal yang mutlak harus dipenuhi. Selain itu, pangan juga memegang kebijakan penting dan strategis, berdasar pada pengaruh yang dimilikinya secara sosial, ekonomi, dan

politik. Indonesia dengan jumlah penduduk yang sangat besar jelas memiliki pekerjaan yang tidak ringan untuk memastikan ketahanan pangan telah mampu dipenuhi dengan memastikan ketersediaan, keterjangkauan, dan kecukupan konsumsi untuk seluruh rakyatnya.

Peran yang sedemikian berat itu seharusnya bisa dipenuhi, apalagi sejak awal pemerintah sudah menyanggah tugas ini pada sebuah lembaga bernama Bulog. Sayangnya, krisis ekonomi yang terjadi tahun 1998 silam turut menyeret Bulog untuk tidak lagi berperan sesuai khitahnya, yaitu mengurus sembilan komoditas pokok yang sangat dekat dengan keseharian hidup rakyatnya. Praktis, sejak *Letter of Intent* muncul, ketahanan pangan menjadi salah satu aspek yang harus dikorbankan di kemudian hari karena keharusan untuk melakukan privatisasi dan deregulasi, juga terhadap Bulog.

Rakyat Indonesia harus selalu siap untuk menghadapi fluktuasi harga pangan yang akhir-akhir ini cenderung kian tak terkendali. Praktis, ketahanan nasional jelas menjadi semakin lemah karena “paksaan” *Letter of Intent*. Formula liberalisasi yang seharusnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi justru semakin meningkatkan angka inflasi sehingga keresahan sosial pun semakin tinggi. Hal ini diakibatkan IMF kurang mempertimbangkan konteks sosial-politik dalam kebijakannya.<sup>15</sup> Akibat kebijakan liberalisasi pertanian yang dicanangkan IMF ini mudah ditebak. Komoditas impor membanjiri pasar Indonesia secara berlimpah. Maraknya produk-produk impor dengan harga yang lebih murah berimplikasi pada turunnya harga barang domestik, dan membuat ketergantungan terhadap impor menjadi kian tinggi.

Keluarnya *Letter of Intent* tidak bisa dipungkiri memang merupakan akibat dari permasalahan yang dihadapi Bulog secara kelembagaan. Praktek penyimpangan kewenangan, korupsi, dan sederet catatan buruk yang selama ini identik dengan Bulog menjadi salah satu sebab terjadinya krisis ekonomi Indonesia kala itu. Berangkat dari permasalahan itulah, Bulog akhirnya menjadi sasaran tembak utama dari LoI IMF sebagai lembaga yang harus diregulasi dan dipangkas kewenangannya. Masalah muncul ketika pemangkasan kewenangan

---

<sup>15</sup> Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, (New York: W.W. Norton & Co, 2002), hal. 77.

pada akhirnya bermuara pada kepentingan rakyat yang juga terpankaskan, terutama pada urusan pangan. Dalam hal ini, beras menjadi salah satu komoditi pangan yang terkena dampak serius akibat implementasi LoI yang mengakibatkan beras harus diserahkan pada mekanisme pasar yang berakibat pada melemahnya ketahanan pangan beras.

Beras merupakan komoditas yang strategis secara ekonomi dan politis di Indonesia. Secara ekonomi, lebih dari sembilan puluh persen penduduk Indonesia menjadikan beras sebagai makanan pokoknya. Industri beras juga menjadi penggerak perekonomian dengan menyediakan lapangan pekerjaan bagi lebih dari 12,5 juta rumah tangga petani dan sebagai salah satu sumber penerimaan GDP pertanian. Sedangkan secara politis, ketersediaan beras akan mempengaruhi kondisi politik dan kestabilan keamanan negara.

Penelitian ini membatasi periodenya antara tahun 1995 hingga tahun 2009. Tahun 1995 dipilih karena di tahun ini Bulog masih memiliki fungsi strategis dalam rangka menjaga ketahanan pangan Indonesia, dan sebagai pembanding sebelum implementasi Letter of Intent diberlakukan. Sementara tahun 2009 dipilih karena di tahun ini praktis pemerintahan di negeri ini telah dua kali melalui proses pemilihan, sehingga proses pembangunan terhitung sudah cukup matang dan proses transisi pasca reformasi bisa dibilang sudah selesai setelah melewati satu dekade pasca Orde Baru. Berangkat dari permasalahan inilah, penelitian ini mengangkat pertanyaan permasalahan, “*Mengapa implementasi Letter of Intent mengakibatkan ketahanan pangan komoditas beras Indonesia melemah (1995-2009)?*”

### 1.3. Tinjauan Pustaka

#### 1.3.1. Bantuan Internasional dalam Mengatasi Kemiskinan

*Letter of Intent* (LoI) muncul sebagai bagian dari konsep bantuan internasional. Tujuan bantuan ini digelontorkan adalah untuk membantu penyelesaian krisis di Indonesia. Normalnya tentu bantuan internasional bermuatan positif, yaitu mengurangi atau bahkan menghilangkan masalah. Akan tetapi, kenyataannya bantuan internasional seringkali bermata ganda. **William Easterly** mengelaborasi perihal bantuan luar negeri bisa menjadi masalah yang

sering dilupakan pendonor. Dalam bantuan pasti terdapat dimensi yang hilang, sehingga bantuan yang diberikan hanya bersifat proyek dan kepentingan jangka pendek. Donor hanya dilihat sebagai kebanggaan dan prestise, dan hanya melihat seberapa banyak sekaligus tingkat penyerapannya. Donor tidak mempedulikan penurunan tingkat kemiskinan. Rejim luar negeri juga tidak memperhitungkan suara akar rumput, terutama masyarakat negara berkembang.<sup>16</sup>

Rejim baru bisa diubah menjadi lebih baik dengan prinsip: penciptaan agen bantuan yang akuntabel secara individu, memberi kesempatan seluas-luasnya kepada agen untuk memperoleh banyak pengalaman, sekaligus mendapatkan solusi apa yang paling bermanfaat untuk masyarakat. Disarankan juga masukan dari pihak penerima bantuan dan tes-tes ilmiah sangat strategis untuk menciptakan rejim yang lebih baik. Terakhir, disarankan juga untuk memberikan penghargaan dan hukuman untuk penyandang dana bantuan. Bantuan luar negeri sulit untuk menciptakan pembangunan secara langsung (*panacea*).<sup>17</sup>

Duncan Green menyatakan bahwa pengurangan kemiskinan bisa dilakukan dengan pencapaian warga negara yang aktif dan sistem kenegaraan yang efektif. Dengan redistribusi *power*, ada kesempatan dan aset untuk mematahkan lingkaran kemiskinan sekaligus memberdayakan masyarakat miskin. Sistem kenegaraan yang efektif dan warga negara yang aktif akan menciptakan sebuah mekanisme distribusi sesuai kehendak yang diinginkan. Hal ini karena masyarakat miskin mampu bersuara untuk menentukan nasib dan takdir mereka, sekaligus menopang kinerja sektor publik dan privat. Sistem kenegaraan yang efektif juga penting, karena terbukti secara historis mampu memberikan pembangunan yang baik bagi masyarakatnya.<sup>18</sup>

Kepentingan domestik negara pendonor lebih utama, dan dominan dalam tatanan struktur hirarkis unik di dalam rejim bantuan tersebut. Kepentingan geopolitik, idealitas, dan beban sejarah menjadi faktor pendorong utama mengapa bantuan luar negeri dilakukan. Perubahan bisa terjadi bila pendekatan yang

<sup>16</sup> William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Effort to Aid the Rest Have Done so Much Ill and So Little Good*, (Penguin Books, 2007), hal. 1-40.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Duncan Green, *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States can Change the World*, (Oxford:Oxfam International, 2008), hal. 353-381.

digunakan dalam memberikan bantuan diubah. Prioritas pertama adalah dengan tidak menciptakan kerugian dalam setiap dollar yang diberikan pada negara berkembang. Hal ini dapat dicapai dengan pemberian bantuan yang didasarkan pada upaya meningkatkan kapasitas negara berkembang dan membantu membangun akuntabilitas warga negara. inilah bantuan luar negeri yang “baik”.<sup>19</sup>

Jeffrey Sachs berpendapat bahwa persoalan kemiskinan global saat ini harus dipahami sebagai “situasi yang menjebak” (*poverty trap*). Hal ini terjadi karena kemiskinan adalah isu kompleks sehingga rakyat di negara-negara miskin tidak mungkin diharapkan dapat meningkatkan tabungan (*saving*) mereka. Konsekuensinya, kemudian, adalah bahwa solusi untuk mengentaskan kemiskinan tersebut tidaklah tunggal, sebagaimana sering diresepkan kalangan neo-liberal selama ini, berupa terjun dalam pasar global. Untuk itu, Sachs memandang perlu adanya alat untuk *jumping start* yang dapat membantu mereka melepaskan diri dari jebakan kemiskinan tersebut. *Jumping start* yang dimaksud Sachs adalah “bantuan langsung” (ODA) dari negara-negara kaya.<sup>20</sup>

Agar terhindar dari ketergantungan pada ODA, lebih lanjut Sachs berpendapat bahwa ODA harus disalurkan pada *publik sector* yang akan dapat mengakselerasi proses pengentasan kemiskinan itu sendiri. *Publik sector* tersebut meliputi: (i) modal manusia (kesehatan, pendidikan, dan nutrisi); (ii) infrastruktur (jalan, air, listrik, sanitasi, dan perlindungan lingkungan); (iii) modal alami (pemeliharaan keragaman hayati dan ekosistem); (iv) modal lembaga publik (administrasi publik, sistem pengadilan, dan polisi) dan bagian dari modal pengetahuan (penelitian ilmiah untuk kesehatan, energi, pertanian, cuaca, dan ekologi).

Raffer dan Singer menilai bantuan luar negeri bukan murni pemaknaan akan bantuan (*aid*) yang bermakna membantu, altruisme, dan kedermawanan. Bantuan luar negeri selalu berkorelasi pada term ekonomi pembangunan. Negara pendonor membantu dirinya sendiri melalui aliran uang yang direalisasikan dalam ODA. Dalam tataran nyata, bantuan luar negeri tidak hanya bersoal pembangunan

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Jeffrey Sachs, *The End of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime*, (Penguin Books Limited, 2011)

ekonomi, tetapi juga bantuan militer, penghapusan hutang militer maupun finansial, pemberian pinjaman berbunga rendah, dan sebagainya. Rejim ODA sangat dipengaruhi kepentingan geopolitik dan kepentingan domestik negara pemberi bantuan.<sup>21</sup>

### 1.3.2. *Liberalisasi Komoditas Pangan*

Perwujudan dari konsep perdagangan bebas baru akan terwujud apabila dilakukan tindakan liberalisasi terhadap aspek-aspek yang dianggap masih terikat. IMF merupakan salah satu dari lembaga donor internasional yang dibentuk guna mewujudkan upaya liberalisasi di berbagai sektor, baik di negara maju maupun negara berkembang. IMF merupakan bagian dari *Bretton Woods System*, yang disusun sesaat setelah berakhirnya Perang Dunia II, di mana Amerika Serikat sebagai penyangga utama IMF merupakan salah satu pihak yang memenangkan perang.

Tujuan pembentukan IMF dan lembaga-lembaga donor sejenis adalah menstabilkan dan merestrukturisasi arsitektur ekonomi dunia yang mulai menunjukkan sinyal interdependensi antar bangsa. Arus pemikiran utama yang berkembang saat itu adalah sistem ekonomi politik internasional akan terus bergerak menuju ke arah liberal. **Keynes** mengidentifikasi kondisi ini dengan dua ciri utama, yaitu pasar terbuka dan perdagangan bebas. Dengan paradigma Keynesian, negara akan tetap memiliki peranan dalam mengontrol tingkat inflasi dan pengangguran, serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Maka dalam hal ini negara masih memiliki peran dalam mengatur tata kelola makroekonomi, sementara perdagangan bebas diarahkan untuk mendominasi hubungan ekonomi antar negara. Konsep Keynes ini berjalan linear dengan kerangka liberalisasi yang menuntut pembebasan pasar dan perdagangan antar negara oleh negara dan individu yang berada dalam pasar tersebut.<sup>22</sup>

Graham Dunkley mengidentifikasi empat saluran yang bisa dipergunakan untuk melaksanakan liberalisasi perdagangan. Keempat saluran itu adalah

---

<sup>21</sup> Kunibert Raffer & Hans Wolfgang Singer, *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Co-Operation*, (1996).

<sup>22</sup> David N. Balaam & Michael Veseth, *Introduction to International Political Economy*, (New Jersey: Prentice Hall, 1996), hal. 50.

unilateral, bilateral, regional, dan multilateral. Saluran Unilateral terjadi ketika suatu negara memindahkan hambatan perdagangan negaranya. Saluran Bilateral terjadi ketika dua negara bernegosiasi untuk mereduksi hambatan ekonomi di antara keduanya. Saluran Regional terjadi ketika negara-negara dalam suatu kawasan mengembangkan pengaturan terhadap konsep liberalisasi. Sementara saluran Multilateral terjadi ketika terjadi negosiasi yang bersifat global bagi liberalisasi perdagangan.<sup>23</sup>

Hingga abad ke-19, sistem internasional lebih banyak mengadopsi dua saluran pertama, karena saat itu dianggap lebih menguntungkan. Saluran unilateral unggul dalam hal efisiensi dan tidak adanya ketergantungan terhadap negara lain. Saluran bilateral juga tidak banyak menghabiskan waktu dan sumber daya, serta kompromi politik yang dijalin juga tidak terlalu sulit. Akan tetapi, perkembangan yang kemudian terjadi menunjukkan adanya upaya untuk melakukan proses liberalisasi secara resiprokal, terutama untuk menjamin tidak adanya pihak yang terus dirugikan atau diuntungkan oleh tindakan secara unilateral atau bilateral. Sejak itulah, lahir lembaga-lembaga donor internasional sebagai pembuka saluran multilateral dan menjadi hal yang lazim diterapkan hingga saat ini.

Kim Anderson dan Rodney Tyers mengidentifikasi efek yang ditimbulkan oleh liberalisasi perdagangan terhadap produk pertanian, seperti gandum, gula, dan beras. Ada dua efek yang ditimbulkan oleh liberalisasi pertanian tersebut. Efek pertama berkaitan dengan harga dan perdagangan. Efek jangka panjang pada harga internasional dari produk-produk negara-negara yang melakukan proses liberalisasi akan meningkat. Liberalisasi pada negara-negara dengan tingkat proteksi tinggi maupun rendah akan memberikan efek berupa perubahan harga-harga produk pertanian yang semula diproteksi. Liberalisasi juga memberikan pengaruh terhadap harga domestik, baik yang dilakukan dalam saluran unilateral maupun multilateral.

Sementara efek kedua merupakan efek kesejahteraan yang ditimbulkan oleh liberalisasi pertanian. Anderson dan Tyers melihat ada dampak yang

---

<sup>23</sup> Graham Dunkley, *The Free Trade Adventure: The WTO, The Uruguay Round and Globalism – A Critique* (New York: Melbourne University Press, 2000), hal. 8.

ditimbulkan oleh liberalisasi pertanian di negara maju terhadap *food self-sufficiency* di negara berkembang. Dengan tingginya tarif dan tingkat proteksi di negara maju, maka produk pertanian dari negara berkembang akan menjadi kurang kompetitif di pasar dunia. Apabila negara maju melakukan kebijakan menurunkan tarifnya hingga mampu ditembus produk negara berkembang, maka negara ekspor dari negara berkembang itu akan meningkat secara signifikan. Namun sebaliknya, bila negara maju tidak menurunkan tingkat proteksi dan subsidiya, maka *self-sufficiency* negara berkembang dapat terancam. Rendahnya harga di pasaran internasional akan menekan harga domestik di negara-negara berkembang, yang mengakibatkan kesejahteraan petani sebagai produsen turun.<sup>24</sup>

Dalam bukunya, *IMF Programmes in Developing Countries: Design and Impact*. Tony Killick memaparkan bahwa pertanian merupakan salah satu produk domestik dengan tingkat subsidi tinggi. Subsidi ini bisa dilakukan melalui proteksi, kuota impor, atau subsidi terhadap produsen domestik. Kebijakan semacam ini akan menimbulkan kesenjangan antara harga produk yang disubsidi dengan harga pasar sebenarnya. Dalam hal inilah, IMF berperan melalui *Structural Adjustment Program* (SAP) dengan mendekati harga di pasar domestik agar sesuai dengan tingkat harga pasar yang sebenarnya. SAP ini dilakukan melalui reduksi subsidi domestik dan penghapusan kontrol harga. Kebijakan lain dilakukan melalui liberalisasi perdagangan dan pembayaran, serta privatisasi perusahaan milik negara. Kedua program ini dibuat oleh IMF dengan tujuan, 1) meningkatkan peranan pasar dan perusahaan swasta secara relatif terhadap sektor publik, serta untuk meningkatkan struktur insentif; 2) memperbaiki tingkat efisiensi dari sektor publik; dan 3) memobilisasi sumber domestik tambahan.<sup>25</sup>

IMF menginstitusionalisasikan seperangkat peraturan tersebut untuk mengatur hubungan ekonomi antar negara dan memastikan bahwa peraturan-peraturan tersebut dapat dilaksanakan. IMF berperan sebagai salah satu mekanisme kerja sama internasional yang seharusnya berfungsi untuk meredam

---

<sup>24</sup> Dunkley, *op. cit*

<sup>25</sup> Tony Killick, *IMF Programmes in Developing Countries: Design and Impact*, (London: Routledge, 1995), hal. 25.

potensi instabilitas ekonomi. Akan tetapi, kritik tidak bisa dihindari saat mekanisme dan formulasi yang dihasilkan IMF justru memberi dampak negatif bagi negara-negara yang menerima bantuan.

Liberalisasi sebagai salah satu syarat dalam program IMF sudah mulai dicantumkan dalam *Letter of Intent* antara IMF dengan berbagai negara di dunia sejak dekade 1970-an. Berdasarkan penelitian Killick, ditemukan hanya sedikit keterkaitan antara program yang dijalankan oleh IMF dengan proses liberalisasi yang sedang berjalan. Tujuan IMF yang ingin memberikan capaian *balance of payments* dari negara yang tengah mengalami krisis, secara implisis IMF memasukkan konteks perdagangan bebas di dalamnya. Formulasi liberalisasi ekonomi di kala krisis justru memperparah kondisi ekonomi dari negara bersangkutan, karena banyaknya dimensi perekonomian riil seperti *food security* yang menjadi sangat rentan.

#### **1.4. Kerangka Pemikiran**

##### *1.4.1. Ketahanan Pangan*

FAO mendefinisikan ketahanan pangan sebagai situasi di mana suatu rumah tangga memiliki akses, baik secara fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya dan rumah tangga tidak berisiko untuk mengalami kehilangan kedua akses tersebut. Hal ini berarti konsep ketahanan pangan mencakup ketersediaan yang memadai, stabilitas, dan akses terhadap pangan-pangan utama. Ketersediaan pangan yang memadai mengandung arti bahwa secara rata-rata pangan harus tersedia dalam jumlah yang mampu memenuhi kebutuhan konsumsi. Stabilitas merujuk pada kemungkinan bahwa pada situasi yang sesulit apapun, seperti pada saat musim paceklik, konsumsi pangan tidak akan jatuh di bawah kebutuhan gizi yang dianjurkan. Sementara, akses mengacu pada fakta bahwa masih banyak masyarakat yang mengalami kelaparan karena ketiadaan sumber daya untuk memproduksi pangan atau ketidakmampuan untuk membeli pangan sesuai kebutuhan. Dengan demikian, determinan utama ketahanan pangan versi FAO adalah daya beli atau pendapatan yang memadai untuk memenuhi biaya hidup.

FAO juga mendefinisikan ketahanan pangan sebagai sebuah kondisi di mana semua masyarakat dapat memperoleh pangan yang aman dan bergizi untuk dapat hidup secara sehat dan aktif. Di satu sisi, untuk menikmati ketahanan pangan harus ada sebuah ketetapan tentang pangan yang aman dan bergizi, bagi dari segi kuantitas maupun kualitas. Di sisi lain, ada ketetapan bahwa kaum miskin dan kaya, laki-laki dan perempuan, hingga tua dan muda memiliki keterjangkauan untuk memperoleh pangan tersebut. Pemerintah Amerika Serikat menambahkan bahwa ketahanan pangan memiliki 3 dimensi, yaitu: 1) ketersediaan kuantitas pangan dengan kualitas yang memadai, yang disuplai melalui produksi dalam negeri atau impor; 2) keterjangkauan rumah tangga dan individu untuk memperoleh makanan bergizi; dan 3) konsumsi gizi optimal dari pangan, air bersih, sanitasi, dan perawatan kesehatan.

Pasal 1 Ayat 17 Undang-undang Pangan (UU No. 7/1996) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup dalam jumlah, mutu, aman, merata, dan terjangkau. Sementara definisi ketahanan pangan yang secara resmi disepakati oleh para pimpinan negara anggota PBB – termasuk Indonesia – pada *World Food Conference Human Right* 1993 dan *World Food Summit* 1996 adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan gizi setiap individu dalam jumlah dan mutu agar dapat hidup aktif dan sehat secara berkesinambungan sesuai budaya setempat. Sistem ketahanan pangan dikatakan mantap apabila mampu memberikan jaminan bahwa semua penduduk setiap saat pasti memperoleh makanan yang cukup sesuai dengan norma gizi untuk kehidupan yang sehat, tumbuh, dan produktif. Ancaman risiko atau peluang kejadian sebagian penduduk menderita kurang pangan merupakan indikator keragaan akhir dari sistem ketahanan pangan. Oleh karena itu, ketahanan pangan ditentukan oleh tiga indikator kunci, yaitu ketersediaan pangan (*food availability*), jangkauan pangan (*food access*), serta keandalan (*reliability*) dari ketersediaan dan jangkauan pangan tersebut.

Lembaga Oxfam (2001) mendefinisikan ketahanan pangan adalah kondisi ketika setiap orang dalam segala waktu memiliki akses dan kontrol atas jumlah pangan yang cukup dan kualitas yang baik demi hidup yang aktif dan sehat. Dua kandungan makna tercantum di sini, yakni ketersediaan dalam artian kualitas dan

kuantitas dan akses (hak atas pangan melalui pembelian, pertukaran, maupun klaim).

Maxwell (1996) membuat sedikitnya empat elemen ketahanan pangan yang berkelanjutan (*sustainable food security*) di level keluarga. *Pertama*, kecukupan pangan yang didefinisikan sebagai jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan yang aktif dan sehat. *Kedua*, akses atas pangan, yang didefinisikan sebagai hak (*entitlements*) untuk berproduksi, membeli atau menukarkan (*exchange*) pangan ataupun menerima sebagai pemberian (*transfer*). *Ketiga*, ketahanan yang didefinisikan sebagai keseimbangan antara kerentanan, risiko, dan jaminan pengaman sosial. *Keempat*, fungsi waktu manakala ketahanan pangan dapat bersifat kronis, transisi, dan/atau siklus.<sup>26</sup>

Stevens, et al (2000) memberikan ilustrasi yang membedakan secara tegas antara swasembada pangan dengan ketahanan pangan. Botswana, misalnya, sebagai negara dengan pendapatan per kapita sedang, tetapi memiliki defisit pangan yang kronis karena minimnya lahan pertanian. Strategi ketahanan pangan nasionalnya adalah swasembada, tetapi akhirnya lebih berorientasi pada “*self-reliance*”, yang secara formal mengesahkan kontribusi yang hakiki dari pangan impor terhadap ketahanan pangan nasional.<sup>27</sup>

Negara-negara kategori A seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia, Brunei memiliki kapasitas pangan yang paling kuat karena memiliki kondisi pangan ideal, karena mampu berswasembada pangan sekaligus sekaligus ketahanan pangan yang kuat. Sementara negara-negara kategori C seperti Singapura, Norwegia, dan Jepang sama sekali tidak mewujudkan swasembada pangan, tetapi memiliki fondasi ketahanan pangan yang jauh lebih kuat daripada negara-negara kategori B seperti Indonesia, Filipina, atau Myanmar. Sementara negara-negara kategori D seperti Malawi, Eritrea, dan Kenya adalah yang paling rentan karena selain tidak memiliki kapasitas produksi untuk mewujudkan swasembada, juga tidak mampu menciptakan ketahanan pangan. Solusi untuk negara-negara pada kategori ini adalah intervensi bantuan pangan internasional.

---

<sup>26</sup> S. Maxwell. “Food security: a post-modern perspective”, dalam *Food Policy*. 21 (2), 1996. Hal. 155-170.

<sup>27</sup> Stevens, C., Greenhill, R., Kennan, J., and S. Devereux. *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, (Commonwealth Secretariat, 2000).

Tabel 1.1. Klasifikasi Negara-negara berdasarkan Indikator  
Ketahanan Pangan dan Swasembada Pangan

	<b>Ketahanan Pangan</b>	<b>Ketidaktahanan Pangan</b>
Swasembada Pangan	A	B
	Amerika Serikat, Kanada, Brunei, dsb.	Myanmar, Indonesia, Filipina, dsb
Tidak Swasembada Pangan	C	D
	Norwegia, Singapura, dsb	Malawi, Eritrea, Kenya, Kongo, Timor Leste, dsb.

Sumber: Steven, et al (2000).

Dari konsep ini terlihat bahwa ketahanan pangan bukan hanya persoalan produksi semata, tetapi lebih pada soal manajemen investasi pada sektor-sektor non pangan dan non pertanian yang dilihat sebagai bagian integral dari pencapaian ketahanan pangan. Terlihat secara jelas bahwa negara-negara kategori B mampu mencapai swasembada pangan, tetapi mengalami ketidaktahanan pangan. Seperti pada kasus Indonesia, yang pada tahun 1980-an berhasil memperoleh predikat swasembada pangan. Kenyataan saat itu menunjukkan bahwa jumlah bantuan pangan AS saat Indonesia mengalami swasembada pangan justru rata-rata tiga puluh kali lebih besar ketimbang dekade 1990-an, saat Indonesia sudah tidak lagi memegang predikat swasembada pangan nasional. Dari sini terlihat jelas bahwa swasembada tingkat nasional tidak serta merta menjawab persoalan distribusi pangan dan akses atas pangan secara adil dan merata.<sup>28</sup>

Pendapat lain menyebutkan bahwa ketahanan pangan adalah keterjangkauan semua orang pada setiap waktu untuk dapat mencukupi pangan bagi aktivitasnya untuk dapat hidup sehat, termasuk di dalamnya kesiapan ketersediaan nutrisi yang cukup dan pangan yang aman, serta keyakinan akan jaminan untuk dapat memperoleh pangan melalui kegiatan sosial, misalnya mendapatkan suplai pangan darurat dan berbagai strategi pemenuhan pangan

<sup>28</sup> Christopher Stevens, Romilly Greenhill, Jane Kennan, & Stephen Devereux, *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*, (London: Commonwealth Secretariat, 2000), hal. 1-5.

lainnya. Di lain sisi, ketidaktahanan pangan sewaktu-waktu dapat terjadi apabila ada keterbatasan perolehan pangan yang cukup dan aman, serta jaminan memperoleh pangan melalui kegiatan sosial terbatas adanya.

#### 1.4.2. *Perspektif Nasionalis*

Robert Gilpin merupakan salah satu tokoh yang memberikan pemaparan mengenai perspektif ini dalam dinamika perdagangan internasional. Menurutnya, perspektif ini pada dasarnya menekankan pada kerugian yang ditimbulkan oleh perdagangan terhadap kelompok atau negara tertentu, serta keberpihakannya pada proteksionisme ekonomi dan kontrol negara terhadap perdagangan internasional. Perdagangan bebas mengesalkan kedaulatan nasional serta kontrol negara terhadap ekonomi, dengan membuka ekonominya terhadap perubahan dan instabilitas ekonomi dunia, serta terhadap eksploitasi dari negara lain yang lebih kuat. Konsep spesialisasi, terutama dalam komoditas ekspor, dapat menurunkan fleksibilitas dan meningkatkan kerapuhan ekonomi nasional terhadap pengaruh peristiwa internasional, serta mensubordinasikan ekonomi domestik terhadap ekonomi internasional. Perdagangan bebas juga meningkatkan kadar ketergantungan suatu negara terhadap sistem internasional.<sup>29</sup>

Perspektif nasionalis melahirkan teori *hegemonic stability*, yang berkeyakinan bahwa pola yang terdapat dalam sistem ekonomi internasional beserta rezim yang terdapat di dalamnya, merupakan rekayasa dari negara hegemon untuk mengontrol sistem sesuai kepentingan. Sektor yang paling diperhatikan oleh perspektif nasionalis dalam hal perdagangan bebas menurut Gilpin adalah sektor industri dan pertanian. Ia berpendapat bahwa sebuah negara dengan *power* yang kuat, selain melindungi industri juga harus mendorong efisiensi di sektor pertanian.<sup>30</sup>

Logika yang seharusnya dijalankan oleh negara adalah untuk mengamankan kepentingan nasionalnya. Dengan demikian, secara otomatis negara tidak diperbolehkan untuk membuka seluruh komoditasnya terhadap

<sup>29</sup> Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, (New Jersey: Princeton University Press, 1987), hal. 180-181.

<sup>30</sup> *Ibid*, hal. 34 & 48.

perdagangan bebas, karena belum tentu negara akan memperoleh keuntungan dari proses tersebut. Pertimbangannya adalah karena setiap negara memiliki *competitive advantage*-nya masing-masing, sehingga kecil kemungkinannya suatu negara memiliki tingkat kompetitif yang sama untuk seluruh barang dan jasanya sekaligus.

## 1.5. Metodologi Penelitian

### 1.5.1. Metode Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan metode penelitian kuantitatif, yang dilakukan dalam prosedur di mana indikator yang akan digunakan telah secara sistematis ditetapkan sebelum pengumpulan data. Penelitian ini pada dasarnya akan mengetes hipotesis yang didasarkan pada konsep. Dengan demikian, alur berpikir yang dipergunakan adalah alur berpikir deduksi, yang berjalan sebagai berikut:

**Pengamatan → Hipotesis → Pengumpulan Data → Pengolahan Data → Pengujian Hipotesis → Kesimpulan<sup>31</sup>.**

Konsep bantuan internasional dan liberalisasi komoditas pangan akan menjadi *guideline* utama dalam membaca dinamika yang terjadi antara lembaga keuangan internasional dan negara yang menjadi pasiennya. Kesimpulan atau jawaban atas penelitian ini akan diupayakan sebagai refleksi dari pemahaman konsep yang dipergunakan.<sup>32</sup> Pengukuran keberhasilan tiap-tiap variabel dalam penelitian ini akan lebih mengacu pada keakuratan deskripsi setiap variabel dan keakuratan hubungan antara satu variabel dengan variabel lainnya.<sup>33</sup>

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini akan dilakukan dengan metode studi dokumentasi dan literatur untuk mengumpulkan informasi dalam materi-materi tertulis. Dokumen dalam hal ini mengacu pada teks atau apa saja

<sup>31</sup> Dr. Prasetya Irawan, M.Sc, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2006), hal. 98.

<sup>32</sup> *Ibid*, hal. 94- 95.

<sup>33</sup> *Ibid*, hal. 101.

yang tertulis, tampak secara visual atau diucapkan melalui medium komunikasi.<sup>34</sup> Studi dokumen primer diperoleh dari sumber-sumber resmi pemerintah, terutama Perum Bulog, Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, dan instansi-instansi terkait lainnya. Juga mengenai berbagai eksplorasi berbagai kebijakan yang telah diambil pemerintah terkait dengan upaya mencapai ketahanan pangan nasional. Begitu juga penelusuran melalui website resmi instansi terkait ketahanan pangan nasional. Sementara data-data dokumen sekunder bersumber pada buku, jurnal, atau hasil penelitian dari sumber yang valid, yang berhubungan dengan topik penelitian.

#### 1.5.2. *Operasionalisasi Konsep*

Dengan menggunakan konsep liberalisasi pangan, penelitian ini akan berisikan satu variabel dependen dan satu variabel independen. Variabel dependen tersebut adalah ketahanan pangan nasional di Indonesia, dalam hal ini kuat atau lemahnya ketahanan pangan akan sangat dipengaruhi oleh variabel independen lainnya. Pada variabel independen, akan ditelaah mengenai dampak dari isi *Letter of Intent* yang pernah ditandatangani Indonesia dalam hal pengurangan fungsi Bulog, khususnya terkait dengan ketersediaan, stabilitas, dan akses komoditas beras di Indonesia. Berdasarkan variabel dan indikator tersebut, dapat dihasilkan bagan operasionalisasi konsep ketahanan pangan dan liberalisasi seperti tabel 1.2. berikut.

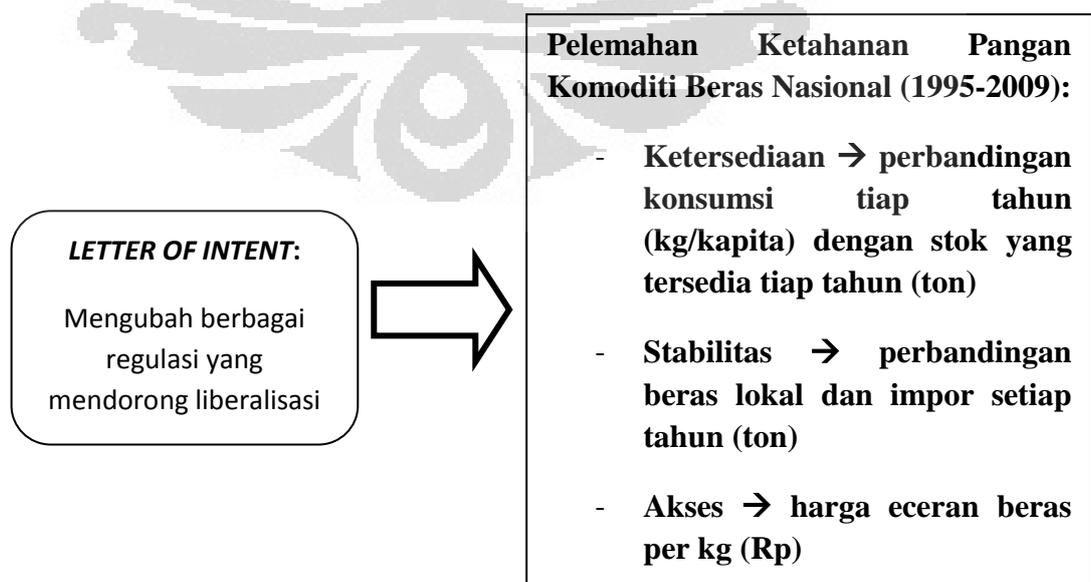
---

<sup>34</sup> Lawrence Neuman, *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*, (Boston: Pearson Education Inc, 2004), hal. 219.

Tabel 1.2. Operasionalisasi Konsep

Konsep	Variabel	Indikator	Kategori
Bantuan internasional dengan agenda liberalisasi	<i>Letter of Intent</i> IMF 1997	Perubahan regulasi yang mendorong liberalisasi	Liberalisasi cepat
			Liberalisasi lambat
Ketahanan Pangan	Ketahanan pangan komoditi beras setelah implementasi <i>Letter of Intent</i> IMF 1997	Ketersediaan	Naik
			Tetap
			Turun
		Stabilitas	Naik
			Tetap
			Turun
		Akses	Naik
			Tetap
			Turun

1.5.3. Model Analisa Kaitan antara Letter of Intent (LoI) dengan Pelemahan Ketahanan Pangan



#### 1.5.4. *Asumsi dan Hipotesa Penelitian*

Penelitian ini menggunakan asumsi bahwa suatu negara diwajibkan untuk menaati ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam syarat-syarat suatu bantuan internasional. Bantuan internasional sendiri tidak pernah lepas dari syarat dan ketentuan yang harus diimplementasikan oleh negara resipien. Dalam konteks krisis ekonomi yang menjangkiti Indonesia di tahun 1998, maka bantuan internasional dalam bentuk LoI IMF harus dibarengi dengan implementasi persyaratan-persyaratan yang sudah diatur di dalamnya. Tidak ada pilihan selain menaati syarat yang diminta karena negara sedang berada dalam kondisi krisis.

Berdasarkan operasionalisasi konsep dari pembangunan internasional dan kerja sama internasional yang telah dijelaskan sebelumnya, maka penelitian ini akan memiliki hipotesa yang dibuktikan sebagai berikut:

- Impor beras yang masuk ke Indonesia semakin besar karena pengaruh implementasi LoI.
- Harga eceran beras Indonesia meningkat sejak implementasi LoI.

#### 1.6. **Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

- Mengetahui lebih dalam penyebab dari lemahnya ketahanan pangan Indonesia di tengah keberlimpahan sumber daya alam yang dimilikinya.
- Mengetahui alasan berlimpahnya impor beras yang masuk Indonesia setiap tahunnya, terutama pasca implementasi LoI
- Mengetahui alasan kecenderungan naiknya harga eceran beras di Indonesia setiap tahunnya, yang mengakibatkan angka kemiskinan sulit untuk dikurangi.

Sementara signifikansi dari penelitian ini adalah:

- Memberikan sudut pandang yang berbeda mengenai alasan mengapa ketahanan pangan nasional Indonesia masih menjadi satu permasalahan yang belum terselesaikan, khususnya pasca krisis yang menerpa Indonesia sekitar satu dekade silam.

- Memberikan kontribusi teoritik pada perkembangan studi Ilmu Hubungan Internasional, khususnya pada kajian Pembangunan Internasional, agar agenda-agenda pembangunan negara di seluruh dunia mampu melihat permasalahan secara lebih komprehensif, sekaligus sinergi antar aktor dan faktor demi mencapai agenda bersama pembangunan.

### 1.7. Sistematika Penulisan

Penelitian dengan permasalahan dan model analisa yang telah dijelaskan sebelumnya akan disusun ke dalam lima bab.

BAB I adalah bagian pendahuluan yang berisi latar belakang permasalahan, pertanyaan permasalahan, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metodologi penelitian, tujuan dan signifikansi penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II berisi tentang kondisi ketahanan pangan Indonesia sejak tahun 1995 hingga tahun 2009. Di bagian ini akan dijelaskan kondisi ketahanan pangan Indonesia ditinjau dari aspek kebijakan dan non kebijakan. Selain itu, akan dipaparkan juga pembahasan mengenai Bulog dan realita ketersediaan, stabilitas, dan akses komoditi beras nasional.

BAB III akan berisi variabel independen berupa keberadaan *Letter of Intent* 1997, yang berkorelasi erat dengan pengurangan peran Bulog dan penerapan mekanisme pasar bagi kebutuhan pokok penduduk Indonesia. Keberadaan LoI yang digagas IMF ini berpengaruh besar terhadap melemahnya ketahanan pangan nasional Indonesia. Politik perberasan nasional Indonesia juga dijelaskan dalam bagian ini.

BAB IV berisi analisis hasil penelitian, yang menunjukkan bahwa memang terjadi pelemahan dari aspek ketersediaan, stabilitas, dan akses ketahanan pangan beras akibat implementasi LoI.

BAB V berisi kesimpulan dari penelitian yang akan menjawab pertanyaan utama dari penelitian.

## BAB 2

### TINJAUAN KETAHANAN PANGAN KOMODITI BERAS INDONESIA: ASPEK KEBIJAKAN DAN NON KEBIJAKAN

Pangan merupakan sumber penghidupan berjuta-juta rakyat Indonesia sebagai mata pencaharian pokok, sumber pendapatan, penyedia bahan makanan, dan penyedia bahan baku industri, serta merupakan potensi perekonomian nasional yang berbasis sumber daya domestik. Karena itulah posisi pangan menjadi sangat strategis dalam struktur perekonomian nasional. Dengan demikian, mewujudkan kedaulatan pangan adalah sebuah keniscayaan. Apabila upaya pembangunan pangan berhasil dilaksanakan dengan baik dan berhasil, maka persoalan bangsa menjadi lebih mudah untuk diselesaikan.

Dalam konteks yang universal, pangan telah ditempatkan sebagai bagian dari hak asasi manusia, sebagaimana ditegaskan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948,<sup>35</sup> Pasal 25 ayat (1) yang menyebutkan, “Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkan kekurangan nafkah, yang berada di luar kekuasaannya.” Dengan demikian, secara normatif penyediaan pangan mutlak menjadi tanggung jawab negara.

Kerangka berpikir itu kemudian dilegitimasi oleh UUD 1945, yang secara tegas mengatur tentang kewajiban negara (*state obligation*) untuk memajukan (*to promote*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfil*) hak-hak konstitusional warga negara. Norma tentang upaya pemenuhan hak atas pangan ini telah diatur secara tersirat oleh konstitusi dalam Pasal 28C ayat (1) dan

---

<sup>35</sup> Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights/DUHAM*) adalah sebuah pernyataan yang bersifat anjuran yang diadopsi oleh Majelis Umum Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB), 10 Desember 1948 di Palais de Chaillot, Paris. Deklarasi ini terdiri dari 30 pasal yang menggariskan pandangan Majelis Umum PBB mengenai jaminan HAM kepada semua orang, termasuk dalam urusan pangan. Eleanor Roosevelt menyebutnya sebagai “Magna Charta bagi seluruh umat manusia.”

diperkuat Pasal 28H ayat (1), (2), dan (3) yang jelas mengatur tentang akses warga negara untuk mencukupi kebutuhan dasarnya. Untuk memperkuat upaya pemajuan dan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara, UUD 1945 Pasal 28I ayat (4) mengamanatkan bahwa, “Perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.”<sup>36</sup>

Basis legitimasi konstitusi nasional kemudian diperkuat dengan diratifikasinya *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* pada tanggal 28 Oktober 2005, yaitu melalui UU No. 11 Tahun 2005. Bisa juga dilihat dalam *Article 11 (1) ICESCR* yang menyatakan bahwa, “*The State parties to the present Covenant Recognize the right of everyone to an adequate standard of living...including adequate food...and agree to take appropriate steps to realize this right...*” Selain itu, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia juga menyatakan bahwa, “Setiap orang mempunyai hak atas standar hidup yang layak untuk menikmati kesehatan bagi dirinya dan keluarganya, termasuk kecukupan pangan, pakaian, perumahan, pelayanan medis, dan pelayanan-pelayanan sosial lainnya yang dibutuhkan.”<sup>37</sup>

Dengan demikian, segala basis normatif yang telah dipaparkan sudah cukup menjelaskan bahwa pemenuhan kebutuhan rakyat sebagai bentuk pelayanan merupakan kewajiban negara. Pangan, yang merupakan salah satu bagian dari kebutuhan pokok utama selain sandang dan papan jelas menjadi prioritas kebutuhan dan menjadi indikator apakah negara telah memberikan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyatnya.

Bab ini berusaha untuk menggambarkan kondisi ketahanan pangan di Indonesia sebelum diterapkannya *Letter of Intent* tahun 1997 berikut faktor-faktor internal yang mempengaruhinya. Faktor internal yang melatarbelakangi kondisi ketahanan pangan di Indonesia dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu faktor internal yang berasal dari kebijakan negara, seperti program swasembada beras,

---

<sup>36</sup> Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD '45) adalah hukum dasar tertulis (*basic law*) konstitusi pemerintahan negara Republik Indonesia saat ini. Ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia (HAM), termasuk dalam urusan pangan, diatur lebih jelas dalam BAB XA, terdiri dari Pasal 28A hingga 28J.

<sup>37</sup> DUHAM, *op cit*.

diversifikasi pangan, hingga pembentukan Bulog, serta faktor internal yang bersifat alamiah, seperti faktor historis, kesejahteraan petani, pertumbuhan penduduk dan perubahan iklim, serta fluktuasi harga. Kesemuanya ini akan dikaitkan dengan kontribusi *Letter of Intent* 1997 dalam memberikan dinamika upaya ketahanan pangan Indonesia, khususnya pada komoditas beras.

Berdasarkan definisi ketahanan pangan dari FAO (1996) dan UU No. 7 Tahun 1996 yang mengadopsi definisi dari FAO, ada empat komponen yang harus dipenuhi untuk mencapai kondisi ketahanan pangan, yaitu:

- 1) Kecukupan ketersediaan pangan
- 2) Stabilitas ketersediaan pangan tanpa fluktuasi dari musim ke musim atau dari tahun ke tahun
- 3) Aksesibilitas/keterjangkauan terhadap pangan
- 4) Kualitas dan keamanan pangan

Pangan juga merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM). Pangan memperoleh dimensi normatifnya dalam Pasal 27 UUD 1945, UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan. UU ini kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Dalam PP ini dimasukkan aspek keamanan, mutu, dan keragaman sebagai kondisi yang harus terpenuhi dalam pemenuhan kebutuhan pangan penduduk secara cukup, merata, dan terjangkau.

Komitmen soal pangan juga dimasukkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Dalam RPJPN ini dikenalkan lagi istilah baru yang diberi nama “Kemandirian Pangan”, yang didefinisikan sebagai “kemampuan suatu bangsa untuk menjamin seluruh penduduknya memperoleh pangan yang cukup, mutu yang layak, aman, dan halal; yang didasarkan pada optimalisasi pemanfaatan dan berbasis pada keragaman sumber daya lokal.”

Tercapainya konsumsi pangan merupakan syarat mutlak terwujudnya ketahanan pangan rumah tangga. Ketidaktahanan pangan rumah tangga dapat digambarkan dari perubahan konsumsi pangan yang mengarah kepada penurunan kuantitas dan kualitas termasuk perubahan frekuensi konsumsi makanan pokok.

Angka riil kuantitas pangan harus dibandingkan dengan angka kecukupan gizi yang dianjurkan untuk mengetahui cukup tidaknya gizi.

Selain konsumsi pangan, informasi mengenai status ekonomi, sosial, dan demografi seperti pendapatan, pendidikan, struktur anggota keluarga, pengeluaran pangan, dan sebagainya dapat digunakan sebagai indikator risiko terhadap ketidaktahanan pangan rumah tangga. Ketahanan pangan sifatnya multi dimensi sehingga indikatornya juga banyak. Ketahanan pangan nasional dapat diketahui dari jumlah pangan yang tersedia dan jumlah yang dibutuhkan, dan dapat dipantau melalui Neraca Bahan Makanan. Sedangkan untuk mengetahui ketahanan pangan dapat dilakukan melalui pengukuran Pola Pangan Harapan (PPH).

Telah lama disadari bahwa pangan itu penting. Pangan tidak hanya merupakan komoditi ekonomi, tetapi juga telah berubah menjadi komoditi sosial dan bahkan politik. Berbagai gejolak sosial dan politik dapat terjadi jika masalah pangan muncul. Kondisi kritis soal kurang pangan dan gizi bahkan dapat membahayakan stabilitas nasional hingga dapat meruntuhkan pemerintahan yang sedang berkuasa. Karena itulah, pemenuhan kebutuhan akan pangan menjadi kebutuhan dasar utama yang perlu dibenahi setiap saat.

## **2.1. Aspek Kebijakan**

### *2.1.1. Swasembada Beras*

Kebijakan swasembada beras merupakan kebijakan yang diterapkan pada masa pemerintahan Orde Baru, yang dibuat demi memenuhi kebutuhan stok pangan dalam negeri dengan mengandalkan keandalan produk sendiri. Kebijakan ini berorientasi pada stabilitas harga beras dan pemenuhan kebutuhan pangan dalam negeri.<sup>38</sup> Mengingat beras merupakan bagian utama dari kebutuhan pangan nasional, dengan 96% penduduk Indonesia memakan beras sebagai makanan pokok ketimbang sumber pangan lainnya (Simatupang, 1999), maka kebijakan pertanian

---

<sup>38</sup> Tubagus Feridhanusetyawan, "Indonesia's Rice Trade Policy: Who Gets the Benefit?", dalam *Indonesian Quarterly*, VI. XX No. 1 1992, hal. 94-118.

yang diambil adalah menyediakan beras dengan harga yang rendah dan stabil.<sup>39</sup>

Dalam rangka mencapai swasembada pangan, pemerintah memberikan beberapa insentif kebijakan bagi petani untuk meningkatkan produktivitas padi. Hadley mengidentifikasi kebijakan-kebijakan tersebut antara lain:<sup>40</sup>

- 1) Pembangunan dan rehabilitasi jaringan irigasi;
- 2) Investasi dalam penelitian pertanian untuk mengembangkan dan menyesuaikan teknologi pada kondisi setempat;
- 3) Program intensifikasi untuk mempercepat transfer teknologi kepada petani beras disertai dengan paket kredit;
- 4) Pengembangan sistem pemasaran padi melalui Bulog yang menjamin kepastian pemasaran hasil serta stabilitas harga. Selain itu pupuk dan obat-obatan untuk padi mendapat subsidi untuk mendorong dosis yang memadai

Akibat dari paket kebijakan yang telah diluncurkan, padi menjadi komoditas utama di Indonesia, dengan lebih dari 50 persen total konsumsi nasional (Van der Eng, 2001). Antara tahun 1979 hingga 1983 produksi padi di Indonesia terus meningkat dengan rata-rata kenaikan sebesar 7,7 persen per tahun. Sedangkan produksi per hektar meningkat sebesar 6,6% per tahun dalam periode yang sama. Kesemuanya ini akhirnya bermuara pada keberhasilan pencapaian swasembada beras pada tahun 1984.

Ketika swasembada beras berhasil dicapai, orientasi kebijakan pertanian Indonesia beralih dari produksi menuju pendapatan petani. Pertanian selain berfungsi sebagai penyedia pangan, juga menjadi input bagi industri pangan serta penghasil devisa, sehingga agenda

---

<sup>39</sup> P. Simatupang, "Toward Sustainable Food Security: The Need for A New Paradigm", dalam *ACIAR Indonesia Research Project, Working Paper 99.15.33*, 1999.

<sup>40</sup> D.D. Hadley, "Diversification: Concepts and Directions in Indonesian Agricultural Policy", dalam J.W.T. Batema, F. Dauphin, dan G. Gijsbers (ed.) *Soybean Research and Development in Indonesia*, (CGPRT Centre: No. 10, 1988)

Pembangunan Jangka Panjang Tahap (PJPT) II di sektor pertanian adalah menunjang industrialisasi dan ekspor.<sup>41</sup>

Ketahanan pangan selama Orde Baru hingga akhir Pelita V memiliki dua dimensi yang bersifat kompleks. *Pertama*, peningkatan produksi pangan di Indonesia terkait erat dengan penyediaan (*supply*) kebutuhan pangan yang mencukupi secara nasional sehingga dapat memberikan kontribusi yang menentukan dalam pengendalian tingkat inflasi atau stabilitas ekonomi. *Kedua*, politik pangan dilakukan dalam rangka mendukung industrialisasi. Dengan meningkatnya produksi pangan, harga pangan akan dapat dikendalikan hingga ke tingkat harga yang terjangkau, bahkan oleh daya beli golongan masyarakat terbawah. Dengan demikian, politik pangan dapat mendukung industrialisasi.<sup>42</sup> Pertanian sebagai penunjang proses industrialisasi pada saat itu dapat dikatakan mencerminkan perspektif nasionalis sebagai perspektif yang digunakan untuk menentukan kebijakan pertanian dan ketahanan pangan, sebelum berganti haluan menjadi liberal akibat pemberlakuan *Letter of Intent*.

Swasembada beras yang berhasil dicapai pada tahun 1984 dapat dianalisa dari berbagai perspektif:<sup>43</sup>

- 1) *Absolute self-sufficiency* (swasembada absolut). Indikator dari swasembada absolut adalah selisih penawaran (*supply*) dengan permintaan (*demand*) sama dengan nol;
- 2) *Sub-sectoral self-sufficiency* (swasembada subsektoral). Indikatornya adalah devisa yang didapat dari ekspor pangan dapat membiayai pembelian impor pangan;
- 3) *Sectoral self-sufficiency* (swasembada sektoral). Swasembada ini diukur dari nilai surplus ekspor komoditas pertanian untuk mengimpor pangan; dan

---

<sup>41</sup> Beddu Amang, *Sistem Pangan Nasional*, (Jakarta: Dharma Karsa Utama, 1995), hal. 10.

<sup>42</sup> *Ibid*

<sup>43</sup> *Ibid*, hal. 8-9.

- 4) *Self-sufficiency on trend* (swasembada relatif). Karena sulitnya memetakan negara-negara di dunia dalam posisi swasembada absolut, maka akan lebih mudah untuk mengkategorisasikannya ke dalam swasembada yang bersifat relatif, ditandai dengan surplus atau defisit pada waktu yang berbeda.

Perspektif yang paling tepat untuk digunakan dalam konteks Indonesia adalah konsep *self-sufficiency on trend*. Konsep *self-sufficiency on trend* menunjukkan bahwa swasembada tidak identik dengan tanpa impor, melainkan impor bisa dilakukan ketika dalam keadaan defisit dan ekspor bisa dilakukan dalam kondisi surplus. Konsekuensi dalam jangka panjang adalah tren kenaikan produksi harus dijaga pada tingkat yang relatif setara dengan kenaikan konsumsi, sehingga keseimbangan antara jumlah yang diekspor dengan yang diimpor dapat tercapai. Konsekuensinya, dalam jangka panjang tren kenaikan produksi harus dijaga pada tingkat yang relatif setara dengan kenaikan konsumsi, sehingga keseimbangan antara jumlah yang diekspor dan yang diimpor dapat dicapai.

Selain itu, jumlah impor yang diperbolehkan juga harus mempertimbangkan beberapa faktor, yaitu faktor rasio jumlah beras yang diperdagangkan di pasar internasional, serta faktor kemungkinan peningkatan ketergantungan terhadap beras impor. Jumlah beras yang diimpor tidak boleh mencapai angka rawan yang membahayakan kontinuitas produksi domestik yang memungkinkan peningkatan impor beras secara berlebihan, sementara jumlah beras di pasaran internasional terbatas. Dengan konsep ini, Indonesia sangat memungkinkan untuk turut serta dalam perdagangan beras internasional. Bila konsep ini diterapkan, maka negara dapat mengamankan harga dengan stok yang relatif rendah. Artinya, saat surplus Indonesia tidak perlu menyimpan stok terlalu lama, karena surplus yang ada dapat dilepas ke pasar internasional.

Pasca Orde Baru, swasembada beras baru berhasil lagi memasuki tahun 2008. Berdasarkan data yang dikeluarkan Badan Pusat Statistik

(BPS), produksi beras nasional memang meningkat cukup signifikan, dari 34.578.885 ton (2007) menjadi 41.396.272 ton (November 2010). Sementara, impor beras pada 2007 mencapai 1.293.980 ton dan turun drastis pada 2010 hingga hanya berjumlah 228.000 ton. Dalam kurun tahun 2008-2009, menurut Laporan Operasional Perum Bulog, Indonesia tidak mengimpor beras. Selama periode 2004-2008 pertumbuhan produksi tanaman pangan secara konsisten mengalami peningkatan yang signifikan.<sup>44</sup> Produksi padi meningkat rata-rata 2,78% per tahun – dari 54,09 juta ton GKG tahun 2004 menjadi 60,28 juta ton GKG tahun 2008 (ARAM III). Bahkan, bila dibandingkan dengan produksi tahun 2007, produksi padi tahun 2008 meningkat 3,12 juta ton (5,46%). Pencapaian angka ini merupakan yang tertinggi, sehingga tahun 2008 Indonesia kembali mencapai swasembada beras, bahkan terdapat surplus padi untuk ekspor sebesar 3 juta ton. Keberhasilan tersebut diakui masyarakat internasional, sebagaimana terlihat pada Pertemuan Puncak tentang Ketahanan Pangan di Berlin pada Januari 2009.<sup>45</sup> Perkembangan padi dan beras Indonesia bisa dilihat dalam tabel 2.1. berikut.

Tabel 2.1. Perkembangan Produksi Padi dan Beras Indonesia  
(1995-2009)

Tahun	Produksi Padi (ribu ton)	Produksi Beras (ribu ton)
1995	49.697	32.334
1996	51.048	33.216
1997	49.339	31.206
1998	49.236	32.045
1999	50.866	31.019
2000	51.898	32.696

<sup>44</sup> Hari Susanto, "Politik Perberasan Nasional, Swasembada vs Impor", dalam <http://www.investor.co.id/home/politik-perberasan-nasional-swasembada-vs-impor/27334>, diakses pada 28 Mei 2012, pukul 19:05 WIB.

<sup>45</sup> Abdul Munif, "Strategi dan Pencapaian Swasembada Pangan di Indonesia", dalam <http://www.iasa-pusat.org/artikel/strategi-dan-pencapaian-swasembada-pangan-di-indonesia.html>, diakses pada 28 Mei 2012, pukul 18:59 WIB.

2001	50.460	31.790
2002	51.489	32.438
2003	52.137	32.846
2004	54.088	34.075
2005	54.151	34.075
2006	54.454	34.306
2007	57.157	34.578
2008	60.280	38.078
2009	64.398	40.656

Sumber: BPS, 2009

Akan tetapi, pencapaian yang baik ini tidak muncul secara tiba-tiba. Proses transisi reformasi yang memakan waktu hingga satu dekade membuat secara perlahan ketahanan pangan beras di Indonesia bisa kembali menyesuaikan diri. Ketika Indonesia masih berada dalam fase krisis dan *Letter of Intent* diimplementasikan oleh Bulog, kenyataan menunjukkan impor beras cenderung terus meningkat. Tahun 1998 tidak kurang dari 5,8 juta ton beras yang harus diimpor dari luar. Begitu pula di tahun berikutnya, ketika tidak kurang dari 4 juta ton beras yang harus diimpor untuk menutupi kekurangan stok pangan di dalam negeri. Ketergantungan akan impor ini tidak bisa dilepaskan dari kebutuhan dalam negeri yang amat besar, harga beras di pasar internasional yang rendah, produksi dalam negeri yang tidak mencukupi, dan adanya bantuan kredit impor dari negara eksportir.<sup>46</sup>

Dalam rentang waktu tahun 2002 hingga 2004, Indonesia tergolong salah satu negara pengimpor beras terbesar dunia, dengan tidak kurang dari 1,29 juta ton beras yang masuk. Posisi Indonesia hanya kalah dari Nigeria, yang mengimpor 1,38 juta ton beras di periode yang sama. Data negara-negara utama pengimpor beras ditunjukkan dalam tabel berikut.

<sup>46</sup> Zacky Nouval F., Geneng Dwi Yoga Isnaini, dan Luthfi J. Kurniawan, *Petaka Politik Pangan di Indonesia: Konfigurasi Kebijakan Pangan yang tak Memihak Rakyat*, (Malang: Intrans Publishing, 2010).

Tabel 2.2. Negara-negara Importir Beras di Dunia, 2002-2004

Negara		Impor (juta ton)	Negara		Impor (juta ton)
Asia	Indonesia	1,29	Negara maju	Jepang	0,84
	Filipina	1,06		AS	0,66
	Bangladesh	1,03		Inggris	0,46
	China	0,95		Rusia	0,46
	Iran	0,93		Prancis	0,44
	Arab Saudi	0,80		Kanada	0,35
	Korea Utara	0,77		Jerman	0,29
	UEA	0,54		Belgia	0,24
	Malaysia	0,51		Belanda	0,22
	Singapura	0,43			
	Turki	0,30			
	Yaman	0,28			
	Korea Selatan	0,22			
	Suriah	0,19			
Afrika	Nigeria	1,38	Amerika Latin	Brasil	0,79
	Senegal	0,81		Meksiko	0,61
	Pantai Gading	0,80		Kuba	0,49
	Afrika Selatan	0,76		Haiti	0,31
	Ghana	0,36			
	Guinea	0,26			
	Benin	0,26			
	Kamerun	0,22			

Sumber: FAO database online, FAO 2007 dalam *Current World Rice Trends and IRRI's Strategic Goals for 2007-2015*, Indonesia-IRRI Workplan Meeting, Maret 2007.

Melihat pemaparan fakta yang tersaji di atas, terlihat bahwa politik pertanian Indonesia dalam mewujudkan ketahanan pangan masih perlu untuk disempurnakan lagi. Sulit untuk mengambil kesimpulan apakah di

periode 2008-2009 Indonesia sebenarnya sudah swasembada beras. Bahkan, data yang dirilis oleh Kementerian Pertanian di tahun 2010 menunjukkan bahwa volume impor beras Indonesia masih di atas 200 ribu ton di tahun 2008 dan 2009, seperti ditunjukkan oleh tabel 2.3. berikut.

Tabel 2.3. Perkembangan Volume Impor Beras Indonesia  
(1995-2009)

Tahun	Volume (ton)
1995	1.807.875
1996	2.149.753
1997	349.681
1998	2.895.118
1999	4.751.398
2000	1.355.666
2001	644.733
2002	1.805.380
2003	1.428.506
2004	236.867
2005	189.617
2006	439.782
2007	482.103
2008	289.274
2009	250.276

Sumber: Kementerian Pertanian, 2010

Data di atas menunjukkan bahwa klaim swasembada di atas ternyata tidak terbukti. Volume impor tidak pernah bisa lagi ditekan hingga ke titik nol, bahkan di tahun 2010 angka impor melonjak tiga kali lipat dari tahun 2009. Hal ini menunjukkan bahwa sekalipun Indonesia sudah menunjukkan perbaikan pasca krisis, namun tidak bisa melepaskan ketergantungan dari impor dan sepenuhnya memenuhi kebutuhan beras dari produksi domestik.

### 2.1.2. Diversifikasi Pangan

Pemahaman sempit bahwa pangan adalah beras harus diubah, dengan mendorong masyarakat untuk menganekaragamkan konsumsi pangannya. Keanekaragaman konsumsi pangan ini berkaitan erat dengan ketahanan pangan yang merupakan salah satu arah kebijakan pembangunan pangan sebagai bagian dari pembangunan pertanian dan pedesaan di Indonesia. Ketahanan pangan ini pada selanjutnya akan berperan penting dalam mewujudkan ketahanan nasional.

Pada dasarnya, diversifikasi atau keanekaragaman pangan mencakup tiga lingkup pengertian yang satu sama lainnya saling berkaitan, yaitu:

1. Diversifikasi konsumsi pangan
2. Diversifikasi ketersediaan pangan
3. Diversifikasi produksi pangan

Diversifikasi konsumsi pangan bukan merupakan isu baru, tetapi sudah dikeluarkan sejak dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) No. 14 Tahun 1974 tentang Perbaikan Menu Makanan Rakyat (PMMR). Maksud dari keluarnya Inpres ini adalah untuk meningkatkan keanekaragaman jenis sekaligus mutu gizi makanan rakyat, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya sebagai usaha penting bagi pembangunan nasional, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, material, dan spiritual. Pelaksanaan Inpres No. 14 Tahun 1974 tersebut sampai akhir Pelita II tidak menuai hasil yang diharapkan, sehingga pemerintah mengeluarkan lagi Inpres No. 20 Tahun 1979, yang masih tentang Perbaikan Menu Makanan Rakyat sebagai upaya penyempurnaan Inpres No. 14 Tahun 1974, yang disesuaikan dengan struktur Kabinet Pembangunan III pada saat itu.

Beberapa tonggak sejarah yang penting dalam usaha penganekaragaman pangan, antara lain pada periode 1950-an telah dilakukan usaha melalui Panitia Perbaikan Makanan Rakyat, tahun 1963 dikembangkan Usaha Perbaikan Gizi Keluarga, tahun 1974 dikeluarkan

Inpres 14/1974 tentang Perbaikan Menu Makanan Rakyat (PMMR) yang kemudian disempurnakan dengan Inpres 20/1979. Kemudian juga dikembangkan Program Diversifikasi Pangan dan Gizi (DPG).<sup>47</sup>

Dalam tahap-tahap pembangunan nasional berikutnya, upaya diversifikasi pangan selalu tercantum di dalamnya. Meskipun demikian, terdapat kecenderungan umum bahwa diversifikasi konsumsi pangan pada umumnya hanya diartikan sebagai upaya untuk mengonsumsi atau meningkatkan konsumsi makanan pokok, selain beras. Hal ini tercermin dari berbagai pameran yang seringkali muncul dengan judul seperti pameran hidangan non beras, demonstrasi masakan non beras, dan sebagainya. Selanjutnya, keragaman materi yang disajikan pada umumnya seputar mengganti makanan pokok beras dengan bukan beras, seperti jagung, ubi, sagu, terigu, atau sumber karbohidrat lainnya.

Gambaran ini memberikan petunjuk bahwa diversifikasi konsumsi pangan oleh masyarakat diartikan hanya terbatas pada penganeekaragaman bahan makanan pokok. Padahal, diversifikasi yang dimaksud adalah diversifikasi konsumsi pangan secara keseluruhan, baik golongan pangan sumber karbohidrat maupun pangan sumber zat gizi lainnya. Dengan konsep diversifikasi yang bersifat menyeluruh, sasaran akhir yang ingin dicapai tidak hanya kemampuan menekan tingkat konsumsi beras, tetapi juga meningkatnya mutu pangan yang dikonsumsi penduduk, sehingga berdampak pada membaiknya status gizi masyarakat. Sejauh ini telah disadari bahwa kualitas sumber daya manusia sangat ditentukan oleh status gizi yang dipengaruhi oleh jumlah dan mutu pangan yang dikonsumsi.

Upaya perbaikan konsumsi pangan dirumuskan dalam bentuk kebijakan diversifikasi konsumsi pangan. Kebijakan ini ditujukan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap arti dan pentingnya konsumsi pangan yang beraneka ragam. Keanekaragaman konsumsi pangan tidak hanya menguntungkan dari segi gizi, tetapi juga sangat

---

<sup>47</sup> B. Krisnamurthi, "Penganeekaragaman Pangan: Pengalaman 40 Tahun dan Tantangan ke Depan", dalam *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Th. II No. 7, Oktober 2003.

esensial untuk mewujudkan swasembada pangan dan ketahanan pangan rumah tangga. Dengan konsumsi pangan yang beraneka ragam, kekurangan suatu zat gizi dalam suatu pangan dapat ditutupi dengan kelebihan zat gizi di pangan yang lain sehingga kelengkapan gizi yang dibutuhkan oleh tubuh akan menjadi lebih terjamin. Di sisi lain, dengan adanya kesadaran akan pentingnya konsumsi pangan yang beraneka ragam, ketergantungan terhadap satu jenis pangan tertentu dapat dicegah.

Ketika Indonesia memasuki fase swasembada beras di tahun 1984, politik pertanian, khususnya dalam aspek pangan dapat mendukung industrialisasi. Akan tetapi, memasuki paruh kedua dekade 1980-an, kecenderungan berbalik. Setelah swasembada tercapai, hal yang paling utama diusahakan oleh pemerintah Indonesia adalah mempertahankannya melalui perluasan areal. Di sisi lain, peningkatan produktivitas tidak dapat diharapkan setinggi sebelumnya. Pada rentang waktu 1984-1987, produksi per hektar hanya meningkat 1,2% per tahun, sedangkan produksi total juga hanya meningkat sebesar 3,3% per tahun. Dengan demikian, pertumbuhan komoditas padi tidak bisa lagi diandalkan sebagai sumber pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Sebagai perbandingan, pada tahun 1968 padi menyumbang 18,8% terhadap PDB, namun pada tahun 1985 peranannya hanya tinggal 7,1%.<sup>48</sup>

Berdasarkan realita inilah, Indonesia mulai mengalihkan kebijakannya pada pengembangan komoditas pangan selain beras. Kebijakan ini diambil dengan pertimbangan seperti memacu pertumbuhan ekonomi melalui komoditas baru, mempertinggi ketangguhan sektor pertanian secara menyeluruh, serta untuk menjamin *supply* komoditas pangan yang lebih beragam.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Beddu Amang & M. Husein Sawit, *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi*, (Bogor: Penerbit Institut Pertanian Bogor, 1999).

<sup>49</sup> Taslim Sudaryanto dan Achmad Suryana, "Kebijaksanaan Perdagangan Internasional dalam Diversifikasi Pertanian", dalam Achmad Suryana, Agus Pakpahan, dan Achmad Jauhari (eds.), *Diversifikasi Pertanian: Dalam Proses Mempercepat Pembangunan Nasional*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 206-207.

Kebijakan diversifikasi mencakup bidang investasi, penelitian paket teknologi, strategi dan materi penyuluhan, kebijakan harga yang menjamin rasio harga yang sesuai antara satu komoditas dengan komoditas lainnya, kebijakan perkreditan pedesaan, dan kebijakan perdagangan baik di tingkat nasional maupun internasional. Proses diversifikasi ini sendiri sebenarnya bukan suatu program yang baru sama sekali. Akan tetapi, di masa Orde Baru-lah kebijakan ini ditetapkan dalam bentuk formal, berdasarkan TAP MPRS No. XXIII/1966, di mana pemerintah menetapkan sektor pertanian dalam skala prioritas tertinggi untuk mencapai swasembada pangan, terutama beras. Kemudian, pada era pemerintahan Megawati diungkapkan bahwa penting untuk kembali pada pola konsumsi tradisional dalam rangka mengurangi tingkat ketergantungan terhadap beras impor.

Diversifikasi pangan merupakan solusi yang tepat untuk mengatasi masalah keterbatasan pengadaan beras dalam negeri sekaligus mengurangi ketergantungan pada impor beras dari negara lain. Dari aspek produsen, ia akan diuntungkan karena biaya tanam padi akan menjadi lebih murah. Dari aspek lingkungan, diversifikasi dinilai lebih bersahabat dengan lingkungan karena adanya penghargaan terhadap keanekaragaman hayati. Sementara bagi negara, penghematan devisa menjadi nilai lebih dari diversifikasi yang tidak bisa dibantah.

Akan tetapi, sampai sejauh ini tingkat keanekaragaman pangan lewat diversifikasi energi belum mencapai target yang diharapkan. Misal, konsumsi beras (dalam gr/kapita/hari) mencapai 44% terhadap total rata-rata konsumsi pangan orang Indonesia pada tahun 1987, menurun menjadi 42% tahun 1996, tetapi meningkat lagi menjadi 45,5% di tahun 1999. Jika dilihat porsinya dalam konsumsi pangan sumber karbohidrat, maka pada tahun 1986 beras memberi kontribusi hingga 77,9%, meningkat menjadi



### 2.1.3. Peran dan Fungsi Bulog

Bulog (Badan Urusan Logistik) adalah perusahaan umum milik negara yang bergerak di bidang logistik pangan. Ruang lingkup bisnis perusahaan meliputi usaha logistik/ pergudangan, survei dan pemberantasan hama, penyediaan karung plastik, usaha angkutan, perdagangan komoditi pangan dan usaha eceran. Sebagai perusahaan yang tetap mengemban tugas publik dari pemerintah, Bulog tetap melakukan kegiatan menjaga Harga Dasar Pembelian untuk gabah, stabilisasi harga khususnya harga pokok, menyalurkan beras untuk orang miskin (Raskin) dan pengelolaan stok pangan.<sup>51</sup>

Perjalanan Perum Bulog dimulai pada saat dibentuknya Bulog pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan keputusan presidium kabinet No.114/U/Kep/5/1967, dengan tujuan pokok untuk mengamankan penyediaan pangan dalam rangka menegakkan eksistensi pemerintahan baru. Selanjutnya direvisi melalui Keppres No. 39 tahun 1969 tanggal 21 Januari 1969 dengan tugas pokok melakukan stabilisasi harga beras, dan kemudian direvisi kembali melalui Keppres No 39 tahun 1987, yang dimaksudkan untuk menyongsong tugas Bulog dalam rangka mendukung pembangunan komoditas pangan yang multi komoditas. Perubahan berikutnya dilakukan melalui Keppres No. 103 tahun 1993 yang memperluas tanggung jawab Bulog mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkatkan mutu gizi pangan, yaitu ketika Kepala Bulog dirangkap oleh Menteri Negara Urusan Pangan.

Pada tahun 1995, keluar Keppres No 50, untuk menyempurnakan struktur organisasi Bulog yang pada dasarnya bertujuan untuk lebih mempertajam tugas pokok, fungsi serta peran Bulog. Oleh karena itu, tanggung jawab Bulog lebih difokuskan pada peningkatan stabilisasi dan pengelolaan persediaan bahan pokok dan pangan. Tugas pokok Bulog sesuai Keppres tersebut adalah mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedelai, pakan dan bahan pangan

---

<sup>51</sup> Profil lengkap Bulog dapat diakses di website resmi <http://www.bulog.co.id>

lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam rangka menjaga kestabilan harga bahan pangan bagi produsen dan konsumen serta memenuhi kebutuhan pangan berdasarkan kebijaksanaan umum Pemerintah. Namun tugas tersebut berubah dengan keluarnya Keppres No. 45 tahun 1997, dimana komoditas yang dikelola Bulog dikurangi dan tinggal beras dan gula. Kemudian melalui Keppres No 19 tahun 1998 tanggal 21 Januari 1998, Pemerintah mengembalikan tugas Bulog seperti Keppres No 39 tahun 1968. Selanjutnya melalui Keppres No 19 tahun 1998, ruang lingkup komoditas yang ditangani Bulog kembali dipersempit seiring dengan kesepakatan yang diambil oleh Pemerintah dengan pihak IMF yang tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI).

Dalam Keppres tersebut, tugas pokok Bulog dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Sedangkan komoditas lain yang dikelola selama ini dilepaskan ke mekanisme pasar. Arah Pemerintah mendorong Bulog menuju suatu bentuk badan usaha mulai terlihat dengan terbitnya Keppres No. 29 tahun 2000, dimana didalamnya tersirat Bulog sebagai organisasi transisi (tahun 2003) menuju organisasi yang bergerak di bidang jasa logistik di samping masih menangani tugas tradisionalnya. Pada Keppres No. 29 tahun 2000 tersebut, tugas pokok Bulog adalah melaksanakan tugas Pemerintah di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi dan pengendalian harga beras (mempertahankan Harga Pembelian Pemerintah – HPP), serta usaha jasa logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Arah perubahan tersebut semakin kuat dengan keluarnya Keppres No 166 tahun 2000, yang selanjutnya diubah menjadi Keppres No. 103/2000. Kemudian diubah lagi dengan Keppres No. 03 tahun 2002 tanggal 7 Januari 2002 dimana tugas pokok Bulog masih sama dengan ketentuan dalam Keppers No 29 tahun 2000, tetapi dengan nomenklatur yang berbeda dan memberi waktu masa transisi sampai dengan tahun 2003. Akhirnya dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah RI no. 7 tahun 2003 Bulog resmi beralih status menjadi Perusahaan Umum (Perum) Bulog.

Lembaga seperti Bulog telah ada sejak zaman sebelum penjajahan Belanda, saat penjajahan Belanda yang dikenal sebagai VMF, masa penjajahan Jepang yang dikenal sebagai *Sangyobu Nanyo Kohatsu Kaisha*, atau juga pada zaman kemerdekaan yang banyak mengalami perubahan sejak dari PMR, BAMA, YUBM, BPUP, Kolognas dan Bulog. Tugas dan fungsi lembaga pangan tersebut umumnya berkisar pada masalah pengendalian harga, distribusi dan pemasaran. Hanya fokus utamanya dapat berbeda antar waktu dan antar lembaga tersebut.

Tugas yang diberikan kepada Bulog merupakan implementasi kebijakan harga seperti yang diusulkan Affif dan Mears tahun 1969 yang meliputi (1) menyangga harga dasar yang cukup tinggi untuk merangsang produksi, (2) perlindungan harga maksimum yang menjamin harga yang layak bagi konsumen, (3) perbedaan harga yang layak antara harga dasar dengan harga maksimum agar merangsang perdagangan, (4) hubungan harga yang wajar antara harga domestik dengan harga internasional.<sup>52</sup>

Untuk mencapai tujuan di atas, paket instrumen kebijakan yang ditempuh adalah: (1) menetapkan harga dasar, (2) melakukan pembelian gabah/beras hasil produksi pada masa panen, (3) memberikan tambahan gaji dalam bentuk beras kepada PNS dan TNI/Polri, (4) melakukan operasi pasar dengan menambah pasokan beras ke pasar umum pada saat paceklik dan di daerah defisit, (5) mengisolasi pasar beras domestik dari pengaruh pasar beras dunia melalui monopoli impor beras hanya oleh Bulog, (6) mendistribusikan beras ke berbagai daerah dan menetapkan harga jual beras yang berbeda antar daerah untuk merangsang perdagangan swasta. Dari segi pembiayaan, operasi Bulog juga didukung oleh kredit murah yang berasal dari kredit likuiditas.

Keberhasilan Bulog dalam melaksanakan tugas yang diberikan pemerintah tersebut sangat erat hubungannya dengan paket instrumen kebijakan yang bersifat terintegrasi. Untuk setiap tujuan yang akan dicapai dalam kebijakan perberasan, pemerintah menyediakan satu atau beberapa

<sup>52</sup> Leon Mears, *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia*, (Yogyakarta: UGM Press, 1982).

instrumen kebijakan yang saling terkait. Konflik antar tujuan kebijakan perberasan yang akan dicapai juga diantisipasi dengan memberikan instrumen pendukungnya.

Secara tegas pemerintah menugaskan Bulog untuk melakukan pembelian hasil panen petani. Namun pemerintah juga menyediakan outlet bagi hasil pengadaan tersebut. Pembelian hasil panen dengan harga dasar yang lebih tinggi dari harga pasar diimbangi dengan penyediaan dana murah kredit likuiditas. Untuk mengendalikan harga beras saat paceklik yang lebih murah dari harga pasar, pemerintah juga memberikan jaminan atas kerugian yang timbul dari operasi tersebut. Demikian pula dengan upaya menjaga stabilitas harga domestik, selain dengan operasi pasar juga disediakan instrumen monopoli impor. Guna pemeratakan stok antar daerah, Bulog juga membangun jaringan pergudangan di daerah produsen dan konsumen yang tersebar di sekitar 1.500 lokasi gudang dengan kapasitas sekitar 3,5 juta ton.

Meskipun Bulog sukses dalam menjalankan tugas yang diberikan pemerintah, namun kritik terhadap hasil yang dicapai akibat kebijakan tersebut juga muncul. Kritik tersebut antara lain berupa dampak yang timbul terhadap kesejahteraan petani padi yang belum banyak meningkat, seperti tercermin dari nilai tukar petani yang masih rendah akibat pengendalian harga beras konsumen yang ketat. Dalam suatu kebijakan, konflik akan selalu muncul antar tujuan yang sangat sulit dihindari oleh Bulog. Dari tugas yang diberikan pemerintah, Bulog selalu menghadapi potensi konflik yang muncul karena tujuan yang berbeda antara kepentingan produsen dan konsumen. Situasi ini akan cukup besar di masa mendatang karena instrumen kebijakan yang mampu meredam konflik akan semakin menurun. Oleh karenanya fokus tujuan kebijakan perberasan menjadi sangat penting dan konflik antar tujuan yang akan dicapai harus diminimalkan sesuai dengan kemampuan pemerintah untuk meredam konflik tersebut.

Sejak krisis moneter 1997, peran dan tugas Bulog berubah secara drastis, seiring dengan komitmen pemerintah dengan IMF yang tertuang

dalam berbagai *Letter of Intent*. Di era reformasi yang dimulai sejak 1998, terjadi begitu banyak perubahan lingkungan strategis baik yang datang dari dalam negeri, maupun dari luar negeri serta tuntutan publik sehingga mendorong Bulog harus berubah secara menyeluruh.

Jauh sebelum era reformasi ini, Bulog telah melakukan berbagai kajian tentang perlunya perubahan lembaga yang disesuaikan dengan perkembangan zaman dan tuntutan global. Pada periode 1991-1992 tim Bulog telah mengkaji dan menyarankan manajemen baru guna menghadapi perubahan lingkungan strategis. Hal ini kemudian dilanjutkan dengan sebuah gagasan agar Bulog menjadi  *Holding Company*  pada acara ulang tahun Bulog ke-26 pada 1993. Dengan bentuk lembaga demikian, akan mampu menampung aktivitas publik dan bisnis, serta desentralisasi keputusan, sehingga efisiensi dan transparansi akan lebih mudah diwujudkan.

Kini Bulog telah berbentuk Perusahaan Umum (Perum). Kekuatan Bulog beralih sebagai lembaga Perum terutama adalah, *pertama*, tetap dapat melaksanakan tugas publik yang dibebankan. *Kedua*, dapat juga melaksanakan fungsi bisnis yang tidak bertentangan dengan hukum dan kaidah transparansi. Ruang gerak lembaga akan lebih fleksibel, misalnya, dengan merancang berbagai kerjasama operasional (*joint venture*)/penyertaan modal dalam badan usaha lain.

*Ketiga*, hasil dari aktivitas bisnis sebagiannya dapat mendukung tugas publik. Hal ini tentu akan berdampak positif terhadap dana pemerintah, mengingat semakin terbatasnya dana pemerintah di masa mendatang, sehingga lembaga baru ini dapat berperan untuk membantu dan meringankan beban pemerintah. *Keempat*, di samping itu, Bulog dapat memberikan kontribusi operasionalnya kepada masyarakat sebagai salah satu pelaku ekonomi dengan melaksanakan fungsi usaha yang tidak bertentangan dengan hukum dan kaedah transparansi. Dengan kondisi ini gerak lembaga Bulog akan lebih fleksibel dan hasil dari aktivitas usaha sebagian dapat digunakan untuk mendukung tugas publik.

Setidak-tidaknya ada 4 tugas publik yang tetap akan diemban oleh Bulog, yaitu: (i) Jaminan Harga Dasar Pembelian Pemerintah untuk Gabah (HDPP), (ii) Stabilisasi Harga, (iii) Raskin, dan (iv) Cadangan/Stok Pangan Nasional. Keempat pilar itu, saling terkait dan memperkuat satu dengan yang lain. HPP terkait dengan pengadaan DN, yang kemudian dipakai untuk memperkuat CBP dalam rangka atasi instabilitas harga maupun intervensi pada situasi darurat – bencana alam maupun bencana ciptaan manusia-dimana pasar lumpuh dan tidak berfungsi. CBP juga terkait dengan pengadaan LN, manakala suplai pangan dari produksi dalam negeri tidak mencukupi, akibat dari gangguan hama atau penyakit, kekeringan atau banjir, dan sebagainya sehingga dapat mengganggu instabilitas harga pangan antartahun.

Pada saat panen raya yang serempak, maka permintaan gabah amat inelastis, keterbatasan gudang swasta dan iklim yang kurang bersahabat, serta masih lemahnya industri penggilingan padi, maka jaminan HPP dapat memperkecil risiko dalam berusaha tani padi, sehingga suplai beras yang berasal dari produksi dalam negeri akan lebih terjamin, dan kemandirian pangan akan lebih besar. Hal ini tentunya terkait erat dengan ketersediaan pangan dari produksi DN, serta pendapatan jutaan petani kecil yang tersebar di berbagai tempat di tanah air.

Pada saat pengeluaran rumah tangga masih dominan terhadap pangan, maka ketidakstabilan harga pangan akan berpengaruh terhadap pendapatan riil masyarakat, dan mengurangi daya jangkau terhadap pangan. Oleh karena itu, Pemerintah akan melakukan intervensi manakala harga pangan khususnya beras telah meningkat melebihi tingkat yang wajar.

Raskin adalah program perlindungan sosial (*social protection program*) yang ditujukan buat rumah tangga miskin (*targeted food subsidy*), umumnya mereka beresiko tinggi terhadap *food insecurity*. Raskin membuka akses secara ekonomi terhadap pangan, sehingga dapat melindungi rumah tangga rawan pangan dari malnutrition terutama energi dan protein. Hal ini menjadi penting buat negara berkembang seperti

Indonesia yang menghadapi persoalan masih dominannya masyarakat yang kekurangan energi dan protein, sehingga telah berakibat buruk terhadap kecerdasan anak-anak, serta rendahnya produktivitas SDM dan kematian akibat penyakit infeksi karena lemahnya daya tahan tubuh.

Setidak-tidaknya ada 3 tantangan besar yang dihadapi Bulog di masa menengah ini. Itu terkait dengan manajemen di dalam lembaga Bulog, dan mengembalikan kepercayaan publik terhadap lembaga, serta merancang aktivitas komersial yang mampu memperkuat ketahanan pangan di daerah, serta bersinergi pula dengan tugas PSO. Bagaimana melakukan transformasi SDM yang masih berpola PNS ke SDM profesional untuk mendukung kerja PSO yang efisien.

Fokus utama Perum Bulog adalah tetap pelayanan publik, sedangkan peran komersial amat kecil dengan memanfaatkan *idle capacity* dari aset maupun SDM Perum Bulog. Tugas publik tersebut tentu tidak terbatas hanya pada komoditas padi/beras, tetapi juga pangan pokok lainnya, sesuai dengan kebijakan pemerintah. Dengan berkembangnya peranan Perum Bulog, diharapkan akan meningkatkan kinerja pelayanan publik, efisiensi, transparan, dan profesionalisme, serta terbebas dari pengaruh partai politik. Berbagai strategi dirancang untuk memperkuat dan memperkokoh industri pangan seperti peningkatan efisiensi, membangun profesionalitas SDM serta mengoptimalkan sumber daya serta infrastruktur yang ada, demi mewujudkan ketahanan pangan nasional yang banyak bertumpu pada peran Bulog.

Tabel 2.4

## Evolusi Peran Bulog dalam Ketahanan Pangan

Sebelum 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sepenuhnya merupakan lembaga parastatal bidang logistik</li> </ul>
1998 - 2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masa transisi yang paling sulit, terutama setelah era otonomi daerah</li> </ul>
2001- 2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengukuhkan status LPND untuk melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi, dan pengendalian harga beras serta usaha jasa logistik</li> </ul>
PP 7/2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyelenggarakan usaha logistik pangan pokok yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak</li> </ul>
Inpres 2/2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin, rawan pangan, serta untuk keadaan darurat.</li> <li>• Menjaga stabilitas harga beras dalam negeri melalui pengelolaan cadangan beras pemerintah.</li> </ul>
Inpres 3/2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mirip Inpres 2/2005, plus harga pembelian pemerintah (HPP) beras</li> </ul>
Inpres 1/2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mirip Inpres 3/2007, plus harga pembelian pemerintah (HPP) beras</li> </ul>
Inpres 7/2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mirip Inpres 1/2008, plus harga pembelian pemerintah (HPP) beras</li> </ul>
Inpres 5/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lebih general, Rafaksi HPP gabah dan beras diatur dgn Permentan</li> </ul>

Sumber: Diikhtisarkan dari beberapa studi dan sumber lain, 2011

### 2.2. Aspek Non Kebijakan

#### 2.2.1. Kesejahteraan Petani

Perkembangan jumlah penduduk miskin selalu berfluktuasi dari tahun ke tahun. Walaupun secara umum terjadi penurunan jumlah penduduk miskin pasca krisis, tetap saja angka kemiskinan di Indonesia tidak pernah berada di bawah angka tiga puluh juta jiwa. Fluktuasi perkembangan jumlah penduduk miskin Indonesia bisa dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 2.5. Perkembangan Jumlah dan Komposisi Penduduk Miskin Indonesia  
(1996-2009)

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta)			Persentase Penduduk Miskin (Juta)		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1996	9,42	24,59	34,01	13,39	19,78	17,47
1997	21,6	56,8	78,40	11,00	28,93	39,93
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,23
1999	15,04	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43
2000	12,30	26,40	38,70	14,60	22,38	19,14
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	24,84	18,41
2002	13,30	25,10	38,40	14,46	21,10	18,20
2003	12,20	25,10	37,30	13,57	20,23	17,42
2004	11,40	24,80	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	19,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58
2008	12,77	22,19	34,96	11,65	18,93	15,42
2009	11,91	20,62	32,53	10,72	17,35	14,15

Sumber: BPS, 2009

Sementara, gambaran kesejahteraan petani secara khusus di Indonesia bukanlah lukisan yang cerah dan menyenangkan. Kemiskinan merupakan satu bagian dari potret buram kesejahteraan petani Indonesia. Pada tahun 2002, dari 38,4 juta jiwa orang miskin di Indonesia, 65,4% di antaranya berada di pedesaan, dan 53,9% adalah petani. Tahun 2003, dari 24,3 juta rumah tangga pertanian (yang berbasis lahan/*land-base farmers*), 20,1 juta atau sekitar 82,7% diantaranya dapat dikategorikan miskin.<sup>53</sup> Sementara data di tahun 2008 menunjukkan orang miskin masih berjumlah sekitar 35 juta jiwa atau sekitar 15,4% dari total populasi keseluruhan.

<sup>53</sup> *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas & Solo Soemardjan Research Center Universitas Indonesia), hal. 9-10.

Sebagian besar penduduk miskin berkukim di pedesaan dan 63,48%-nya bekerja di sektor pertanian.<sup>54</sup>

Angka-angka ini menggambarkan dua hal. *Pertama*, sebagian besar petani adalah miskin dan sebagian besar orang miskin adalah petani. Dengan demikian, pertanian dan pedesaan haruslah benar-benar menjadi sasaran utama dalam usaha pengurangan kemiskinan di Indonesia. *Kedua*, jumlah orang miskin atau rumah tangga miskin sedemikian besarnya sehingga tidak dapat hanya dipandang sebagai sebuah “insiden”. Jumlah sebesar itu harus dipandang sebagai sesuatu yang bersifat struktural, dan membutuhkan penanganan dengan langkah-langkah yang drastis untuk menguranginya.

Sensus Pertanian 2003 memberi gambaran serupa seriusnya masalah kemiskinan dan ketidaksejahteraan petani. Sejak tahun 1993, jumlah petani Indonesia bertambah dari sekitar 20,8 juta menjadi 25,4 juta rumah tangga tahun 2003, atau dengan laju pertumbuhan sekitar 2,2% per tahun. Dari pertumbuhan tersebut, jumlah petani “gurem” (luas lahan kurang dari 0,5 hektar) bertambah dari sekitar 10,8 juta atau sekitar 52,7% dari total rumah tangga petani pada tahun 1993 menjadi 13,7 juta pada tahun 2003 atau sekitar 56,5%. Pertumbuhan petani “gurem” ini mencapai 2,6% per tahun, atau lebih besar dari pertumbuhan jumlah petani. Dengan demikian, pertumbuhan jumlah petani di Indonesia adalah pertumbuhan petani “gurem”, sehingga mengindikasikan permasalahan kemiskinan yang serius di bidang pertanian.<sup>55</sup>

Permasalahan menjadi kian kompleks karena sebagian besar petani “gurem” tersebut berada di pulau Jawa, dengan jumlah yang terus bertambah. Padahal selama ini pulau Jawa menjadi andalan produksi berbagai produk seperti beras, gula, telur, daging sapi, daging ayam, susu, jagung, dan kedelai, di mana Jawa memberi kontribusi lebih dari 50% terhadap produksi nasional.

---

<sup>54</sup> Mohammad Jafar Hafsa, *Mewujudkan Indonesia Berdaulat Pangan*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2011), hal. 18.

<sup>55</sup> *Ibid.*

Kondisi ini tentu terbilang ironis, mengingat kontribusi sektor pertanian yang semakin besar dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, seperti terhadap pembentukan PDB, penerimaan devisa melalui ekspor, penyediaan bahan baku industri, dan penyerapan tenaga kerja. Kontribusi sektor pertanian terhadap PDB nasional pada 2007 mencapai 13,83%, dengan porsi terbesar disumbangkan sub-sektor tanaman bahan makanan. Di tahun 2008, terjadi peningkatan dengan pertumbuhan sebesar 4,8%, atau bahkan melebihi target dari yang direncanakan sebelumnya sekitar 3,52%.<sup>56</sup>

Kondisi sosial budaya petani merupakan masalah utama dalam fungsi sektor pertanian di dalam pembangunan nasional. Berdasarkan data statistik yang ada, saat ini sekitar 75% penduduk Indonesia tinggal di wilayah pedesaan, dan lebih dari 54% di antaranya menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Tentunya, pendapatan yang dimiliki petani di sektor pertanian relatif lebih rendah jika dibandingkan dengan penduduk yang tinggal di perkotaan. Kesenjangan pendapatan antara para petani di desa dengan orang-orang yang bertempat tinggal di perkotaan melibatkan banyak faktor, seperti luas lahan yang dimiliki, kebijakan pemerintah dalam memberikan insentif bagi petani, dan sebagainya.

Jumlah rumah tangga pertanian di Indonesia didominasi oleh petani yang mempunyai luas tanah kurang dari 0,5 ha. Di tingkat nasional, jumlah petani dibagi menjadi 14.992.137 petani padi, 6.714.695 petani jagung, 1.164.477 petani kedelai, dan 195.459 petani tebu. Provinsi Jawa Timur menempati posisi pertama jumlah petani di Indonesia, dengan 50% diantaranya adalah petani gurem dengan kepemilikan tanah kurang dari setengah hektar.<sup>57</sup>

Sebagian besar petani di Indonesia, yakni 40,73% berpendidikan sekolah dasar, 4,62% berpendidikan SMA, dan hanya 0,39% yang berpendidikan akademi/universitas. Kelompok yang termasuk tidak

---

<sup>56</sup> Jafar Hafsah, *op cit*, hal. 19-20.

<sup>57</sup> Diakses dari

[elib.pdii.lipi.go.id%2Fkatalog%2Findex.php%2Fsearchkatalog%2FdownloadDataById%2F277065%2F978-979-3566-83-2\\_2010\\_3659.pdf](http://elib.pdii.lipi.go.id%2Fkatalog%2Findex.php%2Fsearchkatalog%2FdownloadDataById%2F277065%2F978-979-3566-83-2_2010_3659.pdf)

berpendidikan (tidak sekolah) dan tidak tamat SD mencapai 47,33%. Data-data ini menunjukkan rendahnya mutu atau kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh sektor pertanian Indonesia. Rendahnya kualitas sumber daya petani merupakan salah satu sebab utama dari rendahnya produktivitas para petani Indonesia.<sup>58</sup>

Kondisi ini akan makin memprihatinkan jika dilihat dari segi usia para petani tersebut. Sebagian besar petani Indonesia, yakni 15,1 juta orang (76,2%) berusia antara 25-54 tahun, 7,7 juta orang (50,9%) diantaranya berada di Pulau Jawa, dan 7,3 juta orang (49,1%) berada di luar Jawa. Petani yang berusia di atas 55 tahun mencapai 4,2 juta orang (21,46%) dari jumlah rumah tangga pertanian Indonesia (*P3PK*, 1998, hlm. 21). Umur yang sudah cukup tua itu sangat berpengaruh terhadap produktivitas sektor pertanian Indonesia. Petani yang berusia tua biasanya cenderung sangat konservatif dalam menyikapi perubahan atau inovasi teknologi.

Sebelum memasuki krisis ekonomi dan moneter, pertumbuhan ekonomi Indonesia terbilang cukup tinggi, antara 5-7% per tahunnya. Secara teori, pertumbuhan ekonomi makro yang relatif cukup tinggi tersebut diharapkan akan memperbaiki kinerja sektor pertanian sekaligus tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia. Akan tetapi, kenyataan empirik yang ada ternyata tidak berjalan selaras.

Salah satu indikator penting yang digunakan untuk mengetahui tinggi rendahnya kesejahteraan petani adalah nilai tukar produk pertanian. Semakin tinggi nilai tukar produk pertanian, semakin tinggi kesejahteraan petani. Sebaliknya, semakin rendah nilai tukar produk pertanian, semakin rendah pula kesejahteraan petani. Di Indonesia, nilai tukar produk pertanian petani mengalami penurunan dari tahun ke tahun.

Berdasarkan data EPS, Nilai Tukar Petani (NTP) tanaman pangan pada Juni 2008 adalah 97,14. Khusus untuk petani padi, NTP-nya lebih rendah, yakni 93,95 (NTP 2007=100). Maknanya, saat produksi beras naik

---

<sup>58</sup> Loekman Soetrisno, *Paradigma Baru Pembangunan Pertanian: Sebuah Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Kanisius, 2002), hal. 4-5.

5,46%, kesejahteraan petani malah turun 6,05%.<sup>59</sup> Terlihat bahwa harga yang diterima oleh petani dari produk hasil pertanian mereka, khususnya para petani padi, tidak sebanding dengan harga-harga yang harus dibayar oleh petani, baik untuk konsumsi maupun untuk keperluan usaha tani. Harga padi diatur oleh pemerintah agar harga beras di Indonesia dapat dijangkau oleh semua sektor masyarakat. Setiap tahun, pemerintah menentukan harga gabah. Akan tetapi, setiap tahun pula subsidi pemerintah terhadap harga beberapa jenis sarana produksi (saprodi) dikurangi. Akibatnya, para petani harus membayar keperluan mereka dengan harga yang lebih besar dari harga dasar produk pertanian mereka.

Para petani penghasil hortikultura, seperti sayuran dan buah-buahan, cenderung menerima harga yang relatif lebih baik dari pada petani padi, karena harga sayuran dan buah-buahan adalah harga pasar, bukan harga yang ditentukan oleh pemerintah. Begitu pula halnya dengan petani perkebunan yang memiliki pendapatan relatif lebih tinggi. Fakta bahwa peningkatan produksi pangan tidak paralel dengan peningkatan kesejahteraan petani sudah terjadi sejak periode tahun-tahun sebelumnya, bahkan hingga dasawarsa yang lalu. Kenyataan seperti ini menunjukkan bahwa terdapat masalah fundamental yang perlu untuk dikaji.

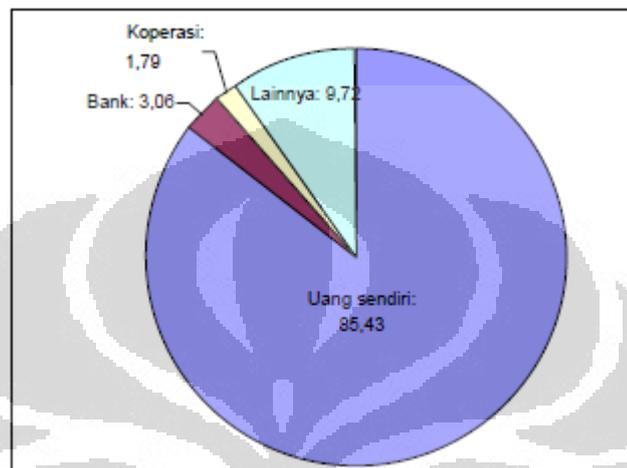
Faktor lain yang mempengaruhi tingkat kesejahteraan petani adalah akses para petani terhadap kredit Bank Umum, yang juga cenderung mengalami penurunan. Rendahnya akses petani terhadap kredit Bank Umum menjadi satu perhatian tersendiri. Data lapangan menunjukkan bahwa 55% angkatan kerja Indonesia masih tergantung pada sektor pertanian. Di sisi lain, paradigma pembangunan yang menempatkan industrialisasi dalam posisi sentral membuat peran industri semakin menentukan dalam kontribusinya terhadap nilai pertumbuhan ekonomi negara secara makro. Padahal, industri cenderung bersifat padat modal, berkebalikan dengan pertanian yang bersifat padat karya. Hal ini berakibat pada kesejahteraan petani yang tidak mengalami perubahan, sekalipun

---

<sup>59</sup> RISTEK, *Sains & Teknologi 2: Berbagai Ide untuk Menjawab Tantangan dan Kebutuhan*, (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2009), hal. 11.

pertumbuhan ekonomi makro tumbuh secara signifikan. Dalam hal pendanaan, tidak kurang dari 85,43% petani mengandalkannya dari uang sendiri, dan kontribusi perbankan tidak lebih dari 3,06%.

Diagram 2.1. Sumber Pendanaan Petani



\*keterangan: Lainnya termasuk uang pinjaman dari teman dan keluarga

Sumber: BPS

Di tahun terjadinya perubahan fungsi Bulog pada 1995, terjadi penurunan produktivitas beras yang cukup drastis. Di tahun itu Jawa Timur hanya mampu menyumbang 250.000 ton, padahal setahun sebelumnya kontribusi provinsi ini mencapai 700.000 ton (*Warta HKTI*, No. XXII/1995, hal. 6). *Warta HKTI* juga melaporkan adanya penurunan produksi beras di provinsi Jawa Tengah, dari 300.000 ton pada tahun 1994 menjadi 114.000 ton pada tahun 1995. Begitu juga halnya yang terjadi di Jawa Barat, yang semula memproduksi 400.000 ton di tahun 1994, menurun menjadi 55.000 ton di tahun 1995.

Dari berbagai kenyataan di atas, cukup jelas diketahui bahwa ketahanan pangan yang menjadi target sama sekali belum menyentuh nasib para petani dan buruh tani yang terlibat langsung dalam proses produksi. Ketahanan pangan selama ini hanya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan, penjaminan mutu, keamanan, dan keterjangkauan harga pangan bagi konsumen. Citra petani dan buruh tani selalu identik

dengan kemiskinan dan hanya bagian kecil dari komponen mesin produksi belum berubah.

Kebijakan ekonomi dan upaya proteksi yang dimaksudkan untuk melindungi petani, seperti kebijakan pelarangan impor beras, tata niaga impor gula, pengenaan pajak ekspor kakao dan minyak sawit mentah CPO ternyata masih jauh dari sasaran. Alih-alih bermanfaat bagi petani dan sektor pertanian, kebijakan tersebut telah menimbulkan distorsi ekonomi lanjutan karena hasilnya dinikmati oleh kelompok lain di luar petani.

### 2.2.2. *Historis*

Menengok sejarah Nusantara tidak akan pernah lepas dari persoalan pangan. Kehadiran bangsa Eropa ke bumi Nusantara jelas terkait dengan urusan pangan, yakni kebutuhan mencari rempah-rempah. Di masa kolonial Belanda, pelaksanaan sistem tanam paksa – yang mewajibkan petani untuk menanam tanaman-tanaman ekspor yang laku dijual di pasar internasional (padi, tebu, tembakau, kopi, karet) – dan juga politik etis (edukasi, imigrasi, irigasi) menunjukkan bahwa bangsa ini sering sekali berkutat dengan urusan pangan.

Memasuki era kemerdekaan, persoalan pangan belum selesai, bahkan menjadi faktor kunci dalam keberlanjutan sebuah rezim. Presiden Soekarno pernah mengatakan, “*pangan merupakan soal mati-hidupnya suatu bangsa; apabila kebutuhan pangan rakyat tidak dipenuhi maka ‘malapetaka’; oleh karena itu perlu usaha secara besar-besaran, radikal, dan revolusioner.*” Ucapan ini akhirnya menjadi bumerang bagi Soekarno sendiri, karena kejatuhan ia dari tampuk kekuasaan kepresidenan tidak lepas dari Tritura, yang salah satu isinya terkait dengan penurunan harga pangan.

Pola pikir Soeharto di era Orde Baru cenderung agak mirip dengan pendahulunya. Baginya, selama rakyat masih bisa makan, maka selama itu pula kekuasaan masih dapat dikendalikan. Karena itu pola pikir yang utama adalah bagaimana caranya pemerintah bisa menyediakan stok satu juta ton beras untuk memberi makan rakyat. Akan tetapi, batas stok

minimal ini sendiri tidak berbasis pada pemetaan sumber kebutuhan. Akibatnya, ketika negara-negara pemasok beras sedang mengalami krisis dan lebih memprioritaskan kebutuhan dalam negerinya, maka kebutuhan pangan akan komoditas beras di Indonesia juga turut terkena imbas. Akhirnya, begitu krisis moneter menerjang di tahun 1998, tuntutan rakyat terhadap ekonomi yang tinggi, membuat kekuasaannya juga harus ikut diakhiri.

Tahun 1967 Indonesia pertama kalinya memiliki pabrik mie dengan taraf nasional. Pendirian pabrik ini tidak menjadi suatu yang masalah menurut ketahanan pangan seandainya dua kemungkinan ini dimunculkan. *Pertama*, pabrik mie tersebut menggunakan bahan baku yang diproduksi. *Kedua*, pabrik mie tersebut menggunakan bahan baku yang memang sangat murah. Untuk kemungkinan kedua sebenarnya harga bisa mengalami fluktuasi harga, jadi suatu saat ketahanan pangan tidak benar-benar terlaksana. Namun kemungkinan yang pertama lah yang bisa benar-benar menjaga ketahanan pangan.

Pendirian pabrik mie di Indonesia bukan tanpa ironi, karena pabrik mie tersebut menggunakan bahan baku impor, gandum. Kajian ini menekankan bagaimana akhirnya strategi impor yang dilakukan oleh pemerintahan Orde Baru menimbulkan dampak pada tahun berikutnya yakni ketergantungan Indonesia akan impor gandum. Meski dalam hubungan internasional, impor atau ekspor barang tidak salah, namun yang harus dirisaukan adalah program diversifikasi pangan Indonesia menggunakan gandum yang notabene adalah barang impor.

Pengelolaan cadangan pangan oleh masyarakat Indonesia secara kolektif dalam bentuk lumbung pangan telah ada sebelum tahun 1980. mengemukakan bahwa secara singkat, sejarah pengelolaan cadangan pangan di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1939 saat pemerintah kolonial Belanda membentuk lembaga logistik bahan pangan (beras) yang bernama *Voedings Middelen Fonds* (VMF). Lembaga ini mengalami perubahan nama menjadi *Sangyobu-Nanyo Kohatsu Kaisha* (SNKK) saat masa pendudukan Jepang dan setelah Indonesia berdaulat penuh, terjadi

perubahan lagi sampai akhirnya menjadi Badan Urusan Logistik (Bulog) sejak 1967.<sup>60</sup>

Pengelolaan cadangan pangan yang baik menjadi sangat penting dalam upaya mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup bagi seluruh penduduk dan mengupayakan agar setiap rumah tangga mampu mengakses pangan sesuai kebutuhannya. Lumbung pangan, sebagai bentuk pengelolaan cadangan pangan di Indonesia telah berkembang sejak tahun 1930-an saat terjadinya krisis ekonomi dunia, lalu mengalami penurunan sejak tahun 1980-an, sebagai dampak negatif dari kebijaksanaan kembar berupa stabilisasi harga beras dan swasembada beras yang berhasil, sehingga lembaga cadangan pangan seperti lumbung pangan tidak menarik lagi karena dianggap tidak memberikan nilai tambah dari segi ekonomi. Pemerintah merasa perlu untuk memberdayakan kembali lumbung pangan sejak terjadi krisis ekonomi tahun 1997 karena dianggap lembaga ini sangat strategis sebagai salah satu sarana penunjang ketahanan pangan.

Perjalanan sejarah pertanian Indonesia sendiri pernah dihiasi dengan serangkaian keberhasilan. Setelah kemerdekaan, Indonesia mencapai surplus produksi beras, hingga mampu mengirimkan sebagian berasnya ke India yang ketika itu tengah dilanda bencana. Selain beras, Indonesia saat itu juga dikenal sebagai eksportir gula yang utama. Adanya krisis politik yang menerpa hingga pertengahan tahun 1960-an sempat membuat pembangunan sektor pertanian terhambat. Akan tetapi, pemulihan setelah krisis menunjukkan bahwa Indonesia mampu untuk menerapkan paket teknologi dan kelembagaan. Indonesia bermetamorfosa dari negara pengimpor beras dalam jumlah sangat besar menjadi negara yang berswasembada, khususnya di periode 1980-an.

Akan tetapi, perjalanan historis yang terlihat baik bukan berarti sepi dari masalah. Krisis politik yang menghiasi negara ini sejak awal

---

<sup>60</sup> Handewi P.S. Rachman, Adreng Purwoto, dan Gatoet S. Hardono, "Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan pada Era Otonomi Daerah dan Perum Bulog", *Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*, bisa diakses di <http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/FAE23-2a.pdf>

kemerdekaan hingga pertengahan tahun 1960-an tidak lepas dari adanya krisis pangan saat itu. Kondisi swasembada yang terjadi hanya dalam waktu singkat dan biaya sangat besar yang harus ditanggung untuk mencapai kondisi tersebut juga bisa dipermasalahkan. Demikian juga ketika Indonesia kembali berhasil mencapai surplus beras di tahun 2004, karena di samping keberhasilan yang diperoleh, masih besarnya angka impor beras juga menjadi celah yang tidak bisa disangkal. Tampilan angka-angka mengesankan dari keberhasilan pertumbuhan sektor pertanian, didampangi jeritan ketidaksejahteraan dan kerentanan petani Indonesia terhadap serbuan produk impor.<sup>61</sup>

Bicara tentang ketahanan pangan di Indonesia dari aspek historis tidak bisa dilepaskan dari ketergantungan bangsa ini pada komoditi pokok beras. Adanya hegemoni negara melalui kebijakan pangan nasional telah menciptakan beras sebagai mental bangsa. Ketika pada periode tahun 1960-1970 dunia internasional berada dalam kondisi rawan pangan, pada tahun 1980-an Indonesia mencanangkan program swasembada beras. Ketika pada tahun 1990-an pulau Jawa tidak mampu lagi menyangga beban produksi pangan akibat fase industrialisasi, maka muncul kebijakan pembukaan sawah sejuta hektar di Kalimantan yang akan ditanami padi.<sup>62</sup> Ketika pada periode tahun 1990-an muncul golongan masyarakat miskin yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan, maka muncul program raskin (beras miskin).

Tingginya ketergantungan pada beras di daerah seperti Timor, Maluku, Papua, dan Kalimantan telah terjadi sejak pemerintahan kolonial Belanda memberlakukan perdagangan antar pulau di Nusantara. Situasi ini kemudian berlanjut di era Orde Baru, di mana terjadi pemaksaan untuk menjadikan beras sebagai komoditas pangan utama dan mendiskriminasikan pangan-pangan lokal. Di awal era Orde Baru pula ketahanan pangan mulai diprogramkan dengan Panca Usaha Tani dalam

---

<sup>61</sup> *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban, op cit.*

<sup>62</sup> Sujarwoto & Tri Yumarni, "Desa Rawan Pangan: Kritik terhadap Kebijakan Pangan Nasional dalam Konteks Pembangunan Pedesaan Indonesia", dapat diakses di <http://elibrary.ub.ac.id/bitstream/123456789/24638/3.pdf>

bentuk proyek DEMAS dan kemudian menjadi program nasional BIMAS. Kesemuanya itu dibentuk demi mencapai ketahanan pangan yang berbasis konsumsi beras. Produksi padi haruslah dimaksimalkan demi mencapai target swasembada beras.<sup>63</sup>

Dampak positifnya sempat terasa di masa itu, ketika predikat swasembada beras berhasil diraih. Sayangnya, pengkultusan beras sebagai komoditas pokok utama sekaligus sebagai indikator kemakmuran mengakibatkan peningkatan konsumsi beras secara signifikan. Hal inilah yang kelak membawa Indonesia menjadi salah satu net importer beras terbesar di dunia.

Di pertengahan tahun 90-an, terjadi suatu perubahan paradigma pembangunan secara drastis, termasuk di Indonesia. Paradigma pembangunan yang menggejala saat itu adalah industrialisasi, yang membuat pembangunan sektor pertanian relatif ditelantarkan. Bahkan, sempat terbangun anggapan bahwa indikator keberhasilan suatu pembangunan adalah mengecilnya sumbangan sektor pertanian pada total pendapatan negara. Jika suatu negara memiliki kontribusi pendapatan yang tinggi dari sektor pertanian, maka negara itu tergolong sebagai negara yang terbelakang.

Namun, paradigma industrialisasi yang dominan itu ternyata lekas berubah dengan cepat. Krisis moneter yang menghantam menjelang memasuki abad 21 merubuhkan asumsi bahwa industrialisasi adalah indikator utama keberhasilan pembangunan suatu negara. Di Indonesia, ratusan industri dari berbagai jenis terpaksa menghentikan produksinya, karena melambungnya ongkos produksi akibat anjloknya nilai mata uang rupiah terhadap mata uang dolar Amerika. Dampaknya segera terasa, jutaan buruh di Indonesia harus kehilangan pekerjaan.

Akan tetapi, di tengah ambruknya paradigma industrialisasi, sektor pertanian justru tetap eksis. Jika jutaan buruh kehilangan pekerjaan, sebaliknya para petani justru cukup banyak yang menikmati keuntungan

---

<sup>63</sup> Sjamso'ued Sadjad, *Tingginya Disparitas Harga Beras Impor terhadap Harga Beras dalam Negeri*, (1999).

yang cukup besar, sebagai imbas dari naiknya harga komoditas pangan di pasar internasional. Ketahanan sektor pertanian dalam menghadapi krisis menyebabkan terjadinya perubahan pola pikir di negara-negara berkembang. Industrialisasi yang semula ditempatkan di posisi sentral sebagai model pembangunan favorit, digantikan posisinya oleh pembangunan sektor pertanian yang kemudian menjadi harapan baru negara-negara dunia ketiga.

### 2.2.3. *Pertambahan Penduduk*

Ledakan penduduk Indonesia sudah mulai terasa sejak awal abad ke-19, di mana jumlah penduduk mengalami pertumbuhan dua kali lipat, dari 18,3 juta jiwa menjadi 40,2 juta jiwa. Pertumbuhan ini kian pesat memasuki abad ke-20, di mana dalam seratus tahun jumlah penduduk Indonesia meningkat drastis lima kali lipat, menjadi 205,8 juta jiwa. Yang menakjubkan, dalam periode 2000-2010 angkanya berlipat menjadi 237,8 juta jiwa atau bertambah 32 juta jiwa dalam satu dasawarsa. Bila dirata-ratakan, pertumbuhan pertahunnya menyentuh angka 3,2 juta per tahun atau sekitar 10.000 bayi lahir per hari.<sup>64</sup>

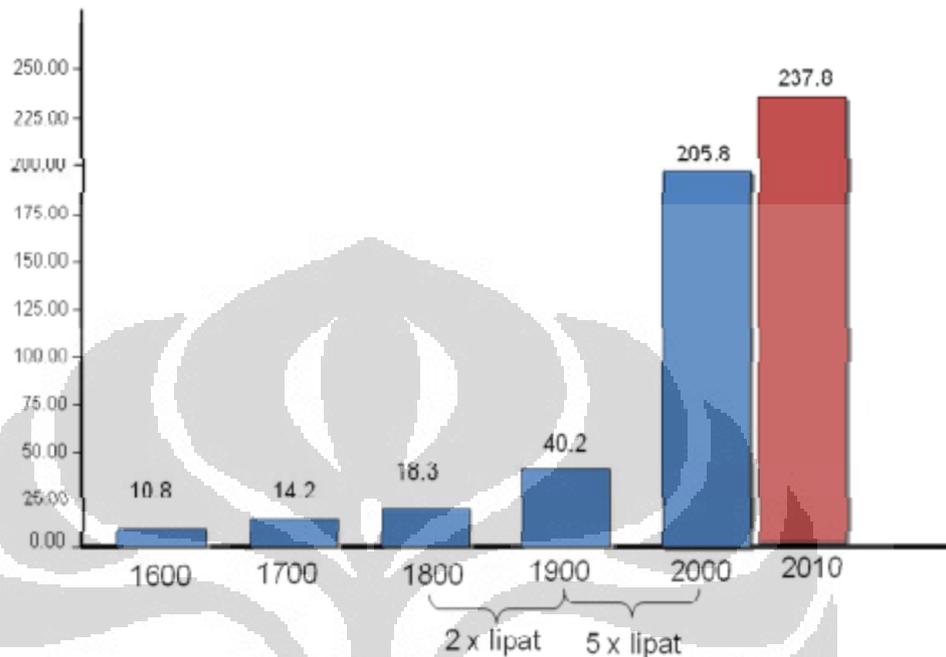
Hasil Sensus Penduduk tahun 2010 yang dilaksanakan Badan Pusat Statistik (BPS) menyebutkan penduduk Indonesia telah melampaui proyeksi penduduk pada tahun 2010 sebesar 234,2 juta jiwa. Proyeksi ini didasari atas laju pertumbuhan penduduk pada dekade sebelumnya, di mana periode 1971-1980 sebesar 2,31% kemudian turun menjadi 1,49%. Periode 1980-1990 laju pertumbuhan penduduk adalah 1,98% kemudian turun menjadi 1,49%. Periode 1990-2000 laju pertumbuhan 1,49%. Sementara periode 2000-2010 tidak terdapat laju penurunan dan tetap di angka 1,49%.

---

<sup>64</sup> Kementerian Komunikasi dan Informatika RI, "Peningkatan Pertumbuhan Penduduk dan Implikasinya terhadap Ketahanan Pangan Nasional", dalam *Buku Paket Informasi Publik*, No. 1, April 2011, hal. 7.

Grafik 2.1. Perkembangan Penduduk Indonesia Periode 1600-2010

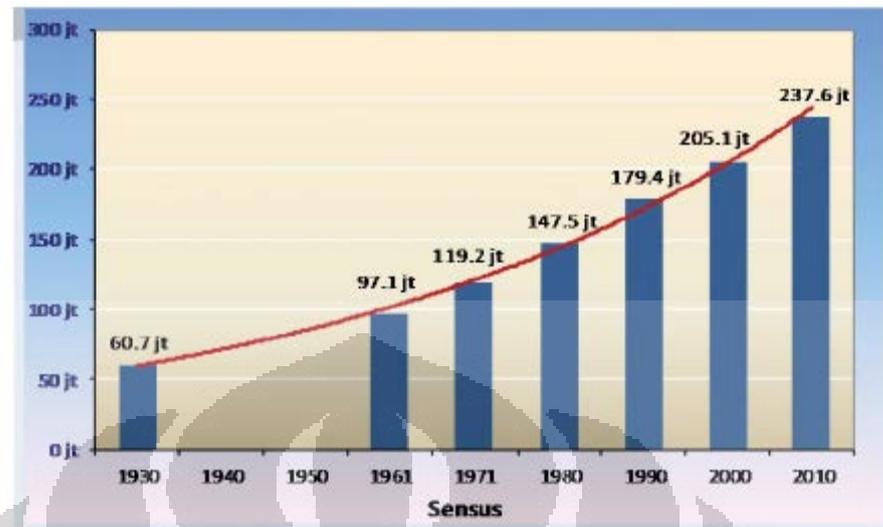
### PERKEMBANGAN PENDUDUK INDONESIA 1600 – 2010



Sumber : BKKBN 2010

Grafik tersebut menunjukkan satu kesimpulan yang mengejutkan, bahwa di periode abad 19 terjadi lonjakan jumlah penduduk Indonesia hingga dua kali lipatnya, bahkan terjadi ledakan hingga lima kali lipat jumlah penduduk Indonesia pada abad ke 20. Perkembangan yang sangat besar ini tentu perlu untuk diwaspadai, terutama dalam hal pemenuhan kebutuhan pangan penduduk, yang merupakan salah satu kebutuhan paling dasar. Sementara grafik trend jumlah penduduk Indonesia di abad ke 20 dan awal abad 21 digambarkan dalam grafik berikut.

Grafik 2.2. Trend Jumlah Penduduk Indonesia (1930-2010)



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2010

Grafik di atas menunjukkan perkembangan populasi yang semakin curam, menandakan bahwa perkembangan penduduk semakin tinggi dari tahun ke tahun. Sementara populasi yang tinggi tidak dibarengi dengan lahan pangan dan energi yang cukup, sehingga berpotensi menyebabkan ketidakseimbangan antara *supply* dan *demand*, yang berimbas pada harga pangan yang mahal. Dalam hal ini, diperlukan upaya maksimal dari semua pihak demi menjaga ketahanan pangan yang dalam posisi sangat rawan jika mengacu pada tingginya pertumbuhan penduduk.

#### 2.2.4. Perubahan Iklim

Indonesia memiliki 10 persen hutan tropis dunia yang masih tersisa. Hutan Indonesia memiliki 12 persen dari jumlah spesies binatang menyusui/mamalia, 16 persen spesies bintang reptil dan ampibi, 1.519 spesies burung, dan 25 persen dari spesies ikan dunia. Sebagian diantaranya adalah endemik atau hanya dapat ditemui di daerah tersebut. Akan tetapi, luas hutan alam asli Indonesia menyusut dengan kecepatan

yang mengkhawatirkan. Hingga saat ini, Indonesia telah kehilangan hutan aslinya tidak kurang dari 72 persen (*World Resource Institute, 1997*).<sup>65</sup>

Pemanasan global mengakibatkan dampak yang luas dan serius bagi lingkungan bio-geofisik (pelelehan es di kutub, kenaikan muka air laut, perluasan gurun pasir, peningkatan hujan dan banjir, perubahan iklim, punahnya flora dan fauna tertentu, migrasi fauna dan hama penyakit, dll). Sedangkan dampak bagi aktivitas sosial-ekonomi masyarakat meliputi:

- a) Gangguan terhadap fungsi kawasan pesisir dan kota pantai;
- b) Gangguan terhadap fungsi prasarana dan sarana seperti jaringan jalan, pelabuhan, dan bandara;
- c) Gangguan terhadap pemukiman penduduk;
- d) Pengurangan produktivitas lahan pertanian; dan
- e) Peningkatan risiko kanker dan wabah penyakit.

Tabel 2.6

**Dampak nyata perubahan iklim pada produksi pangan strategis tahun 2050**

Komoditas	Produksi 2006 (ton)	Penurunan Produksi Pangan Tahun 2050	
		(ton)	(%)
Padi Sawah	51.647.490	10.473.764	20,3
Padi Ladang	2.807.177	761.522	27,1
Jagung	11.609.463	1.574.966	13,6
Kedelai	747.611	92.503	12,4
Tebu	1.279.070	97.453	7,6

Sumber: Handoko et al, 2008]

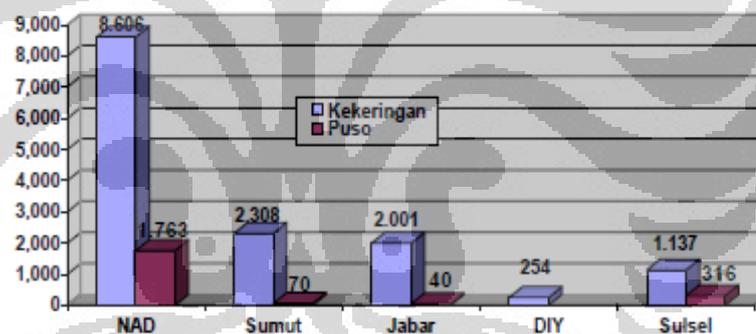
Selain lonjakan penduduk dengan jumlah yang signifikan, perubahan iklim juga menjadi satu faktor lain yang turut berpengaruh dalam melemahkan ketahanan pangan nasional. Cukup banyak ditemukan indikasi kekeringan berkepanjangan yang disebabkan El Nino. El Nino adalah sebuah fenomena yang teramati oleh para penduduk atau nelayan

<sup>65</sup> Untuk pemaparan lebih lengkap mengenai kerusakan hutan di Indonesia, bisa diakses di <http://www.globalforestwatch.org/english/indonesia/forests.htm>

Peru dan Ekuador yang tinggal di sekitar pantai sekitar Samudera Pasifik bagian timur menjelang natal di bulan Desember. El Nino adalah fenomena alam yakni meningkatnya suhu muka laut di sekitar Pasifik Tengah dan Timur sepanjang ekuator di atas nilai rata-ratanya. Fenomena El Nino dapat menyebabkan curah hujan di berbagai negara berkurang dan berpotensi menimbulkan kekeringan jangka panjang.

Berbagai dampak kekeringan yang dapat diakibatkan El Nino antara lain menurunnya persediaan air permukaan dan air tanah, terganggunya pola tanam, pertanian mengalami puso, meningkatnya serangan organisme perusak tanaman saat musim hujan pertama pasca kekeringan (tikus, wereng, penggerek batang, belalang kembara, dll), hingga mengakibatkan terjadinya kebakaran lahan pertanian dan hutan.

Grafik 2.3. Provinsi yang Mengalami Dampak Kekeringan Terparah



Sumber: Direktur Perlindungan Tanaman Pangan Reptan (dikutip dari Kompas, 30/5/2008).

Pengalaman El Nino di masa lalu telah mengakibatkan kekeringan yang banyak merugikan sektor pertanian. Tahun 1997 seluas 517.614 ha, tahun 2003 seluas 568.619 ha, dan tahun 2006 seluas 338.261 ha. Sebagai gambaran, ketika El Nino terjadi di tahun 1997, sawah mengalami kekeringan dan terjadi kebakaran hutan di berbagai tempat. Kekeringan sawah berdampak pada penurunan produksi beras sehingga Indonesia harus mengimpor beras sekitar 5 juta ton. Demikian pula kebakaran hutan yang terjadi di kawasan Sumatera dan Kalimantan yang menimbulkan kabut asap hingga ke negeri tetangga. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, selama April-Juli 2009 luar areal tanaman padi

yang terkena kekeringan cenderung meningkat, yaitu April seluas 4.276 ha, Mei 3.583 ha, Juni 9.145 ha, dan Juli 9.384 ha. Sepanjang tahun 2009 (Januari-Juli), prakiraan tanaman padi yang dilanda kekeringan dilaporkan 47.080 ha. Sebagian dari areal yang terkena kekeringan akan mengalami gagal panen (puso). Dampak El Nino juga dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 2.7.

**Tabel 19: Dampak Kekeringan terhadap Produktivitas Pertanian**

Tahun	Penurunan produktivitas (ha)	Kegagalan panen (ha)
1990-an		
1994	489.178	150.319
1995	18.462	3.385
1996	48.490	11.458
Total	556.130	165.162
2000-an		
2001	145.545	11.344
2002	298.678	30.694
2003	430.258	82.690
Total	874.481	124.728

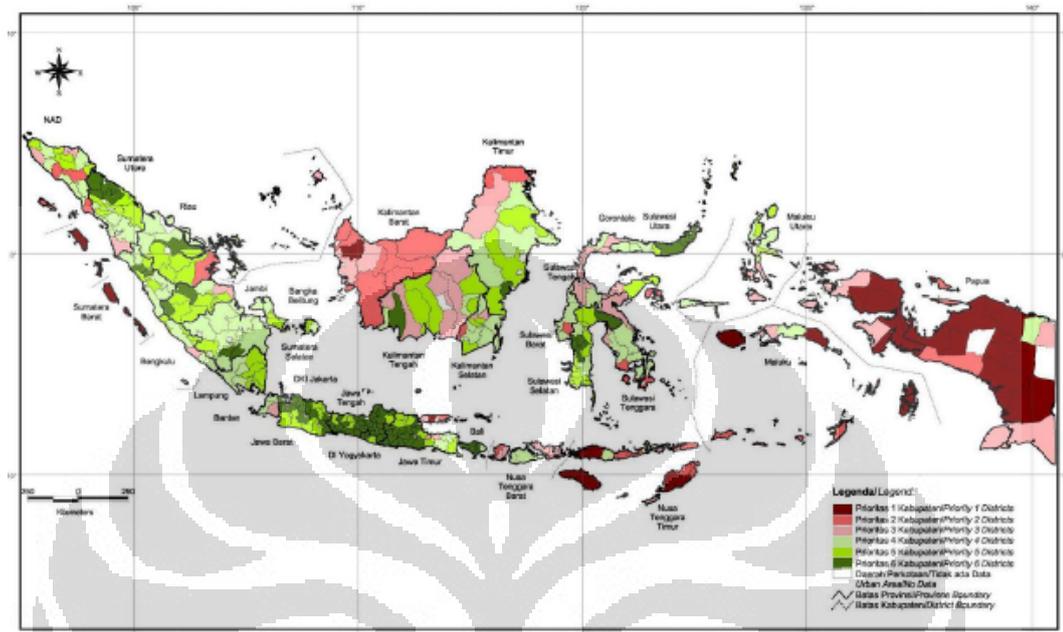
Sumber: Sutardi (2006), dikutip dari Kompas.<sup>95</sup>

### 2.3. Tingkat Ketahanan Pangan Komoditas Beras di Indonesia (1995-2009)

Tingkat ketahanan pangan Indonesia masih berada dalam posisi rawan (Steven, 2000). Dari bentangan geografis Indonesia secara keseluruhan, terlihat bahwa kerawanan pangan masih tersebar di banyak titik. Wilayah pulau-pulau kecil di sebelah barat Sumatera, kawasan Nusa Tenggara Timur, sebagian wilayah Maluku, hingga sebagian besar wilayah Papua merupakan wilayah-wilayah yang menjadi prioritas 1 dalam upaya memenuhi ketahanan pangan, diakibatkan masih banyaknya kasus rawan pangan di daerah-daerah tersebut. Peta ketahanan dan kerawanan pangan Indonesia bisa dilihat dalam gambar berikut.

Gambar 2.2. Peta Ketahanan dan Kerawanan Pangan Indonesia, 2010

## Peta Ketahanan dan Kerawanan Pangan



Sumber: Badan Ketahanan Pangan, 2010

Bagian ini berusaha untuk melihat keterkaitan faktor internal dan faktor eksternal dengan kondisi riil ketahanan pangan di Indonesia. Rentang waktu yang diambil adalah sejak tahun 1995 (saat peran Bulog masih strategis dengan cakupan komoditas hingga sembilan komoditi pokok) hingga sesudah 1998 (setelah ditandatanganinya LoI IMF). Komparasi ini dilakukan dengan mengolah berbagai data primer menjadi data sekunder yang disesuaikan dengan kebutuhan dari penelitian ini. Kuantitas ini mencakup tiga indikator utama, yakni ketersediaan, stabilitas, dan akses sebagai indikatornya. Untuk kaitan kebijakan liberalisasi pangan yang berpengaruh terhadap ketersediaan, stabilitas, dan akses komoditi beras di Indonesia, akan dibahas secara lebih rinci pada bab selanjutnya.

### 2.3.1. Ketersediaan

Untuk mengukur tingkat ketersediaan beras di Indonesia, data yang diambil adalah data konsumsi beras per kapita penduduk Indonesia dan stok yang tersedia setiap tahunnya. Dari data tersebut dapat dilihat bahwa antara tahun 1990-1996, tingkat konsumsi beras relatif tetap, berkisar

antara 111-117 kg/kapita per tahunnya. Baru pada tahun 1999, konsumsi beras meningkat tajam, hingga mencapai 131 kg/kapita, dan semakin meroket dengan konsumsi mencapai 139,15 kg/kapita di tahun 2005.

Tabel 2.8. Konsumsi Beras per Kapita Penduduk Indonesia (1996-2008)

	Tahun				
	1996	1999	2002	2005	2008
Konsumsi (kg/kapita)	111,176	131	115,5	139,15	139,15

Sumber: BPS, 2009

Data di atas menunjukkan bahwa konsumsi beras Indonesia menunjukkan kecenderungan untuk meningkat drastis pasca pergantian rezim. Semakin tingginya tingkat ketergantungan terhadap beras tidak bisa dipungkiri menjadi masalah yang utama. Tidak heran jika kebutuhan akan beras akan selalu meningkat, dan tidak bisa dipenuhi sepenuhnya oleh kapasitas produksi di dalam negeri. Sementara sisa stok sendiri cenderung menurun dari tahun ke tahun seperti ditunjukkan oleh tabel berikut.

Tabel 2.9. Jumlah Produksi, Konsumsi, dan Impor Beras (1995-2006)

Tahun	Produksi Beras (Ton)	Impor Beras (Ton)	Konsumsi Total (Ton)	Sisa Stok (Ton)*
1995	32333691	1807875	29315000	4826566
1996	32193949	2149753	31328000	3015702
1997	31107544	349681	27721000	3736225
1998	32045824	2895118	25330000	9610942
1999	31019116	4751398	25468000	10302514
2000	32696277	1355666	25572000	8479943
2001	31790280	644733	25714000	6721013
2002	32438507	1805380	25888000	8355887
2003	32846691	1428506	25985000	8290197
2004	33456854	236867	26247000	7446721
2005	34075735	189617	29251000	5014352
2006	34306610	438108	31627628	3117090

Sumber: BPS dari berbagai tahun.

\*) Sisa Stok = Produksi Beras + Impor Beras – Konsumsi Total

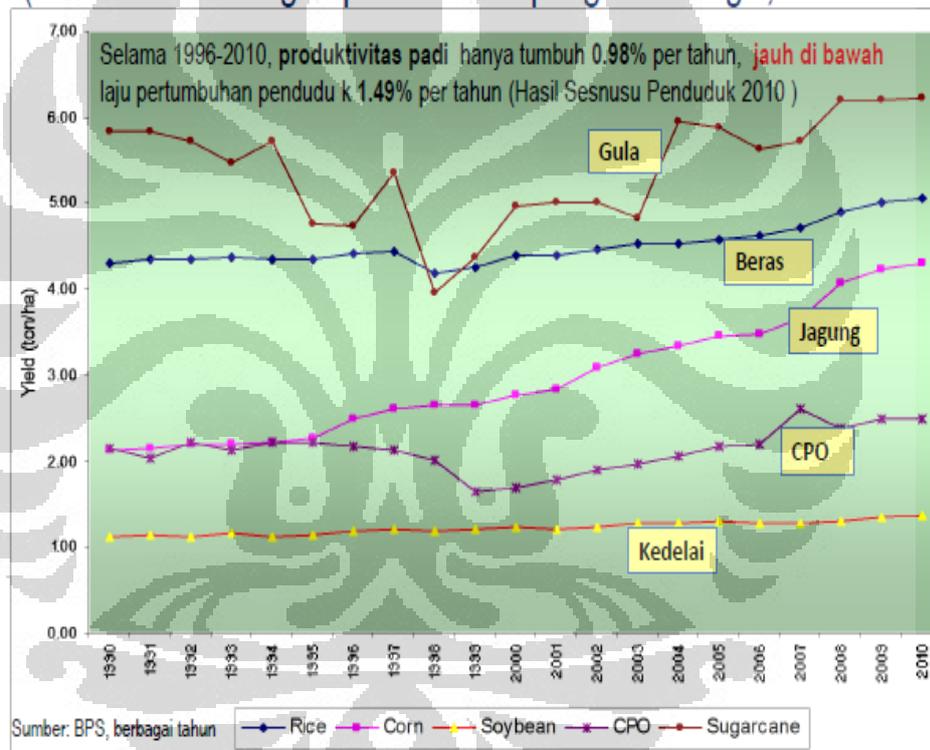
### 2.3.2. Stabilitas Pasokan Beras

Bila dilihat dari segi stabilitas, pasokan beras di Indonesia relatif stabil, karena perubahan akibat fluktuasi yang ada tidak bersifat drastis, kecuali di tahun 1998. Hal ini tak lain karena faktor adanya krisis ekonomi dan banjir bandang tahun 1997 yang menyebabkan kegagalan panen.

Grafik 2.4. Perkembangan Produktivitas Pangan Strategis (1990-2010)

## Pangan Domestik: Produktivitas Rendah

(Data: Perkembangan produktivitas pangan strategis, 1990-2010)



Sumber: Bustanul Arifin, 2011, dalam presentasinya di Kongres Ilmu Pengetahuan Indonesia (KIPNAS) X.

Yang paling merisaukan tentu saja kenyataan bahwa produktivitas padi dalam rentang waktu 1996 hingga 2010 yang hanya tumbuh 0,98% per tahun. Angka ini jauh di bawah laju pertumbuhan penduduk Indonesia yang mencapai 1,49% per tahun (hasil Sensus Penduduk tahun 2010).

Tabel 2.10. Perkembangan Produktivitas Padi Indonesia (1995-2006)

	Tahun											
	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
Hasil Padi (ton/ha)	4,35	4,42	4,43	4,20	4,25	4,40	4,39	4,47	4,54	4,54	4,57	4,62

Sumber: FAO Statistics Division, November 2007.

### 2.3.3. Akses terhadap Beras

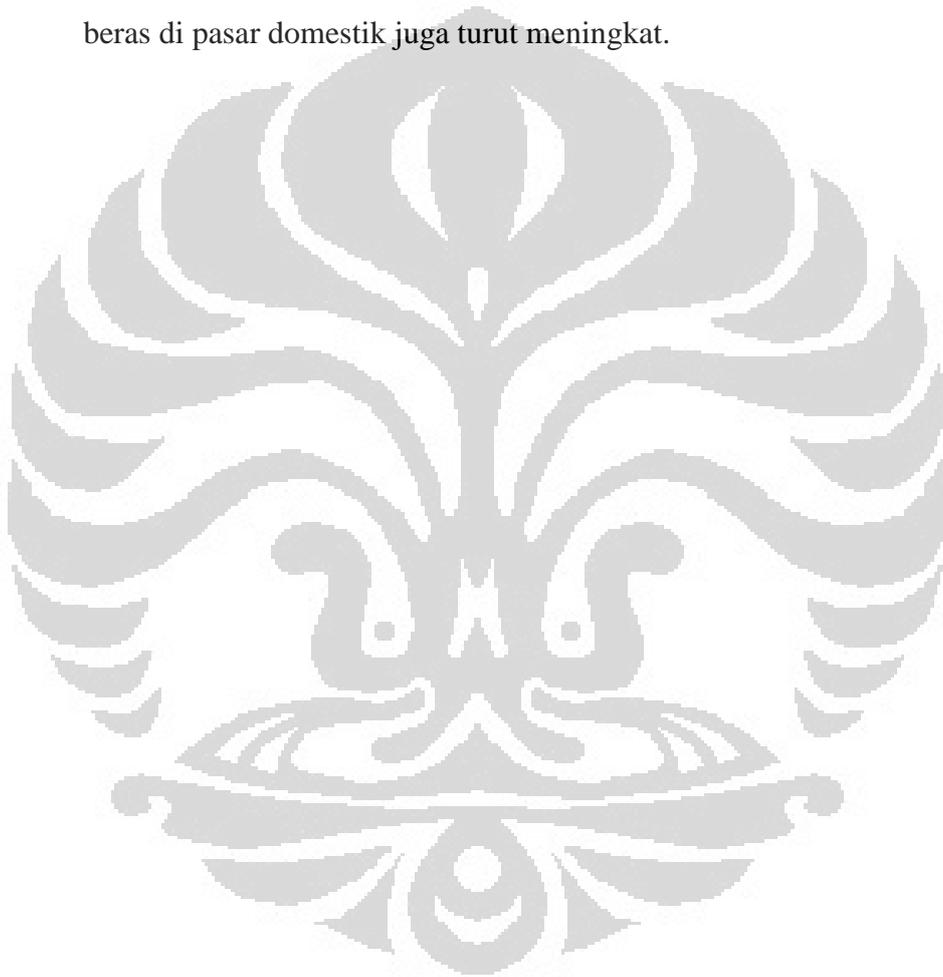
Faktor lain yang menjadi indikator ketahanan pangan di Indonesia adalah akses terhadap beras. Akses berkaitan dengan tingkat keterjangkauan masyarakat terhadap beras, baik dari segi distribusi maupun daya beli masyarakat terhadap beras. Harga beras jadi penentu apakah masyarakat dapat membeli dan mengkonsumsi beras dalam jumlah yang memadai.

Tabel 2.11. Data Harga Beras Eceran Indonesia (1995-2009)

Tahun	HEB (Rp/kg)
1995	776,38
1996	880,00
1997	1064,03
1998	2099,71
1999	2665,58
2000	2424,22
2001	2537,09
2002	2826,06
2003	2785,85
2004	2850,96
2005	3478,87
2006	4.290,00
2007	5.174,00
2008	5.950,00
2009	6.540,00

Sumber: BPS, 2009

Dari data di atas dapat dilihat bahwa harga beras mengalami peningkatan yang sangat tajam pasca krisis moneter 1998, terutama sejak tahun 1999. Fenomena meroketnya harga ini juga berkaitan dengan meningkatnya jumlah impor pada tahun 1998 karena tidak cukupnya pasokan di dalam negeri. Karena justifikasi yang juga telah diterapkan IMF lewat LoI, maka harga beras pun turut ditentukan oleh nilai tukar rupiah terhadap dolar. Ketika nilai tukar dolar naik, maka otomatis harga beras di pasar domestik juga turut meningkat.



### **BAB 3**

## **LIBERALISASI KOMODITAS BERAS INDONESIA DI BAWAH KERANGKA *LETTER OF INTENT* IMF 1998-2000**

Sejak awal kemerdekaannya, Indonesia selalu berhadapan dengan urusan kompleksitas pangan. Sejarah mencatat bahwa tumbangnya rezim Orde Lama juga terkait dengan urusan pangan, di mana salah satu poin Tritura adalah menurunkan harga komoditas pokok yang melambung tinggi. Rezim Orde Lama merupakan rezim yang belum memiliki keterkaitan dengan lembaga-lembaga keuangan internasional, termasuk dalam urusan menjaga ketahanan pangannya. Upaya yang gagal ini coba dikoreksi oleh rezim Orde Baru, yang segera mengimplementasikan Undang-undang Penanaman Modal Asing di tahun 1967 dan segera menjalin kerja sama dengan lembaga-lembaga keuangan internasional.<sup>66</sup>

Pergantian rezim menghasilkan pergantian haluan ekonomi. Praktis, implementasi UU PMA menjadi pintu masuk liberalisasi ekonomi Indonesia. Sejak saat itu pembangunan ekonomi negara cukup banyak yang bertumpu pada keberadaan bantuan dari lembaga-lembaga donor, yang tentunya diberikan dengan syarat tertentu. Dana Moneter Internasional (IMF) merupakan salah satu institusi keuangan internasional yang menjadi mitra negara, khususnya dalam urusan moneter dan ketika negara dihadapkan dalam kondisi krisis. Bantuan internasional sendiri cenderung memiliki dua wajah, dimana di satu sisi bantuan internasional bisa menjadi *jumping start* bagi negara-negara berkembang untuk melaksanakan pembangunan, sementara di sisi lain bantuan internasional selalu tidak lepas dari kepentingan negara-negara pendonor, dan seringkali bersifat jangka pendek.

Akan tetapi, gelontoran bantuan ekonomi dari lembaga donor bukan tanpa risiko. Ketentuan liberalisasi dalam berbagai aspek, salah satunya pertanian,

---

<sup>66</sup> Peluang dan jaminan kepastian hukum diberikan oleh pemerintah Indonesia kepada investor, terutama investor asing dengan menerbitkan Undang-undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. UU ini ditujukan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia serta digunakan dalam bidang-bidang dan sektor-sektor yang dalam waktu dekat belum dan atau tidak dapat dilaksanakan oleh modal Indonesia sendiri yang disebabkan oleh ketiadaan modal, pengalaman, dan teknologi.

menjadi satu kondisionalitas yang tidak bisa ditawar. Bulog, yang sejak awal difungsikan sebagai lembaga yang menjaga ketahanan pangan tidak luput dari pengurangan peran yang sebelumnya sangat strategis. Bisa dibilang, krisis ekonomi 1998 silam seperti menjadi pembenar bahwa bantuan selalu berdimensi ganda, dan pada umumnya selalu berorientasi pada kepentingan negara pendonornya.

Bab ini akan coba memaparkan mengenai pengaruh dari lembaga keuangan internasional, yang dalam hal ini diwakili oleh IMF. *Pertama*, penggambaran tentang krisis di Indonesia dan bagaimana akhirnya IMF terlibat di dalamnya. *Kedua*, ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam *Letter of Intent* IMF yang dikeluarkan dalam periode 1998-2000, terkait dengan liberalisasi komoditas beras Indonesia. *Ketiga*, dampak yang ditimbulkan dari ketentuan-ketentuan LOI terhadap Indonesia, terutama terkait dengan ketahanan pangan komoditas beras.

### **3.1. Latar Belakang Keterlibatan IMF dalam Krisis Ekonomi Indonesia**

#### *3.1.1. Profil Dana Moneter Internasional (IMF)*

Dana Moneter Internasional (IMF)<sup>67</sup> merupakan sebuah lembaga keuangan yang dibentuk sebagai mitra ekonomi internasional, yang dapat meningkatkan kerja sama moneter internasional antara negara anggotanya. IMF berdiri dari hasil Konferensi Bretton Woods, sejak bulan Juli 1944 dan menjadi pasangan dari Bank Dunia (*World Bank*). Di awal pendiriannya, hanya terdiri dari 29 negara, hingga akhirnya semakin berkembang dan sekarang tidak kurang negara anggotanya berjumlah 182 negara.<sup>68</sup> Jika *World Bank* difokuskan pada upaya mengentaskan kemiskinan melalui pemberian bantuan keuangan kepada negara berpendapatan rendah dan menengah, maka IMF ditujukan untuk memajukan kerja sama internasional di bidang moneter melalui upaya menjaga stabilitas nilai tukar mata uang dan memberikan bantuan kepada negara anggota dalam rangka mempercepat penyelesaian krisis yang

<sup>67</sup> Pemaparan lengkap tentang Dana Moneter Internasional (IMF), yang mencakup profil lembaga, hasil riset, info negara anggota, berita, video, data dan statistik, serta publikasi-publikasinya bisa diakses di situs resmi IMF <http://www.imf.org>

<sup>68</sup> Deliarnov, *Ekonomi Politik*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2006), hal. 178.

disebabkan oleh ketidakseimbangan neraca pembayaran. IMF dalam hal ini memegang posisi strategis sebagai lembaga keuangan internasional, yang tugas utamanya adalah menjaga stabilitas keuangan internasional.<sup>69</sup>

IMF bertanggung jawab dalam mengatur sistem finansial global dan menyediakan pinjaman kepada negara anggotanya untuk membantu masalah-masalah keseimbangan neraca keuangan masing-masing negara. Salah satu misinya adalah membantu negara-negara yang mengalami kesulitan ekonomi yang serius, dan sebagai imbalannya, negara tersebut diwajibkan melakukan kebijakan-kebijakan tertentu, misalnya privatisasi badan usaha milik negara. Khusus di peran konsultatif, IMF bertugas untuk mengingatkan, memuji, dan menyampaikan saran apa yang harus dilakukan oleh negara anggota saat kondisi ekonomi memburuk. Saran-saran atau advis ini akan otomatis diberikan IMF saat ekonomi suatu negara mencapai titik “sakit”. Meski demikian, IMF tidak punya wewenang untuk campur tangan secara langsung dalam perekonomian sebuah negara anggota. IMF memusatkan diri pada tiga macam kegiatan, yaitu: i) *Surveillance* (monitoring), proses di mana IMF melakukan penilaian secara reguler terhadap kinerja dan kerangka kebijakan nilai tukar maa uang masing-masing anggotanya yang hasilnya diterbitkan dua kali setahun dalam *World Economic Outlook*, ii) *Financial Assistance* (bantuan keuangan), pemberian kredit lunak (bunga sangat rendah dan jangka waktu pengembalian yang panjang) kepada negara-negara yang mengalami krisis keuangan dengan syarat-syarat tertentu, iii) *Technical Assistance* (bantuan teknis), penyediaan tenaga ahli dan pelbagai dukungan lainnya bagi negara-negara yang melakukan pembenahan kebijakan moneter dan fiskal, pengumpulan data statistik, pengembangan lembaga keuangan, penyempurnaan auditing neraca pembayaran, dan sebagainya.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Sjamsul Arifin Wibisono, Charles P.R. Joseph, Shinta Sudrajat (eds.), *IMF dan Stabilitas Keuangan Internasional: Suatu Tinjauan Kritis*, (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 58-63.

<sup>70</sup> *Ibid.*

IMF berpusat di Washington, Amerika Serikat, dengan ribuan stafnya yang berperan dalam melakukan analisa terhadap perkembangan moneter di seluruh negara anggota. Dari setiap negara anggotanya, IMF menghimpun dana, untuk kemudian disalurkan kepada negara anggota yang membutuhkan. Penentuan jumlah sumbangan negara anggota ditetapkan kuotanya, yang setiap lima tahun sekali ditinjau ulang. Semakin tinggi atau semakin makmur sebuah negara semakin tinggi kuota yang harus disumbangkan. Keanggotaan IMF bersifat luwes dan tidak terikat, dengan setiap negara anggotanya boleh mengundurkan diri dari keanggotaan. Indonesia sendiri tercatat pernah mengundurkan diri, untuk kemudian bergabung kembali.

IMF kerap dikecam sebagai alat kapitalis untuk meyakinkan bahwa kekuatan ekonomi tetap pada negara-negara industri maju. Tidak jarang, lembaga ini juga berstandar ganda dalam menyikapi suatu permasalahan ekonomi negara anggotanya, seperti dalam kasus penolakannya untuk membantu pemerintahan sosialis Allende di Chili, tapi kemudian dengan cepat membantu pemerintahan penggantinya yang dipimpin Pinochet. IMF juga terkenal dengan syarat yang harus dipenuhi oleh suatu negara jika ingin dikucurkan dana bantuan internasional, yang kerap diistilahkan dengan “penyesuaian struktural”, yang meliputi finansial dan ekonomi, seperti devaluasi mata uang, pertumbuhan yang disebabkan ekspor, penekanan upah, pembatasan kredit, serta liberalisasi perdagangan. Penyesuaian Struktural (*Structural Adjustment Program*) ini mencakup elemen-elemen berikut: i) disiplin fiskal, ii) prioritas pengeluaran publik, iii) reformasi pemungutan pajak; iv) liberalisasi finansial, v) kebijakan luar negeri yang mendorong persaingan, vi) liberalisasi perdagangan, vii) mendorong kompetisi antara perusahaan asing dan domestik untuk menciptakan efisiensi, viii) mendorong privatisasi, ix) mendorong iklim deregulasi, dan x) pemerintah melindungi hak kekayaan intelektual.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Deliarnov, *op cit*, hal. 191.

### 3.1.2. Latar Belakang Keterlibatan IMF di Indonesia

Sebelum krisis ekonomi 1997, Indonesia dikenal sebagai salah satu negara industri baru (*Newly Industrialized Economy/NIE*), atau sering juga disebut “Macan Asia”. Kondisi ini membuat Indonesia disejajarkan dengan Singapura, Thailand, Malaysia, Taiwan, Korea Selatan, dan Hongkong. Pada saat itu stabilitas ekonomi makro semakin terjaga dengan baik dan ekonomi tumbuh tinggi. Kondisi sosial politik yang semi otoritarian telah membantu stabilisasi kondisi perekonomian sehingga pertumbuhan ekonomi tetap tinggi.<sup>72</sup>

Kondisi fundamental ekonomi Indonesia sendiri saat itu berada dalam dua sisi yang berbeda. Di satu sisi, pertumbuhan ekonomi cukup tinggi, laju inflasi terkendali, tingkat pengangguran relatif rendah, neraca pembayaran secara keseluruhan masih surplus meskipun defisit neraca berjalan cenderung membesar namun jumlahnya masih terkendali, cadangan devisa masih cukup besar, serta realisasi anggaran pemerintah masih menunjukkan sedikit surplus.<sup>73</sup> Jika dilihat sejak devaluasi September 1986, Indonesia berhasil mempertahankan nilai tukar uang yang relatif stabil terhadap dolar AS dengan depresiasi rata-rata 5,61% dan terendah pada tahun 1987 sebesar 0,55%. Bahkan, depresiasi yang berlangsung dari Januari sampai dengan akhir Juni 1997 pun jumlahnya amat kecil.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> T. Feridhanusetyawan & Mari Elka Pangestu, “Indonesian Trade Liberalisation: Estimating Gains”, dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39 (1), 2003, hal. 51-74.

<sup>73</sup> Lepi T. Tarmidi, “Krisis Moneter Indonesia: Sebab, Dampak, Peran IMF, dan Saran”, dapat diakses di <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/427EA160-F9C2-4EB0-9604-C55B96FC07C6/3015/bempvol1no4mar.pdf>

<sup>74</sup> Sjahrir, “Ekonomi Politik Bantuan IMF untuk Indonesia”, dalam Hadi Soesastro, Aida Budiman, Ninasapti Triaswati, dkk (eds.), *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir: Buku 5 (1997-2005) Krisis dan Pemulihan Ekonomi*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2005), hal. 239-240.

Tabel 3.1. Indikator Utama Ekonomi Indonesia 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Pertumbuhan ekonomi (%)	7,24	6,95	6,46	6,50	7,54	8,22	7,98	4,65
Tingkat inflasi (%)	9,93	9,93	5,04	10,18	9,66	8,96	6,63	11,60
Neraca pembayaran (US\$ juta)	2,099	1,207	1,743	741	806	1,516	4,451	-10,021
Neraca perdagangan	5,352	4,801	7,022	8,231	7,901	6,533	5,948	12,964
Neraca berjalan	-3,24	-4,392	-3,122	-2,298	-2,96	-6,76	-7,801	-2,103
Neraca modal	4,746	5,829	18,111	17,972	4,008	10,589	10,989	-4,845
Pemerintah (neto)	633	1,419	12,752	12,753	307	336	-522	4,102
Swasta (neto)	3,021	2,928	3,582	3,216	1,593	5,907	5,317	-10,78
PMA (neto)	1,092	1,482	1,777	2,003	2,108	4,346	6,194	1,833
Cadangan devisa akhir tahun (US\$ juta)	8,661	9,868	11,611	12,352	13,158	14,674	19,125	17,427
(bulan impor nonmigas c&f)	4,7	4,8	5,4	5,4	5,0	4,3	5,2	4,5
Debt-service ratio (%)	30,9	32,0	31,6	33,8	30,0	33,7	33,0	
Nilai tukar Des. (Rp/US\$)	1,901	1,992	2,062	2,11	2,2	2,308	2,383	4,65
APBN* (Rp. milyar)	3,203	433	-551	-1.852	1,495	2,807	818	456

\* Tahun anggaran

Sumber: BPS, Indikator Ekonomi, Bank Indonesia, Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia; World Bank, Indonesia in Crisis, July 2, 1998.

Di sisi lain, sektor keuangan Indonesia saat itu secara fundamental sangat rentan (*vulnerable*) akibat dari supervisi sektor keuangan yang lemah, tingginya defisit eksternal terutama jangka pendek, perlambatan ekspor, penurunan kualitas investasi, dan ekspansi berlebihan pada sektor tertentu (properti dan perbankan). Hal ini menunjukkan lemahnya indikator fundamental ekonomi Indonesia. Lemahnya fundamental ekonomi Indonesia mengakibatkan terjadinya *bubble economy*. *Bubble economy* mulai terlihat akan pecah ketika persepsi investor berubah menjadi negatif tentang kondisi ekonomi di wilayah Asia Tenggara.

Sejak krisis keuangan melanda Thailand, banyak investor yang menarik dananya keluar (*capital outflow*) dari wilayah Asia Tenggara karena menganggap karakteristik perekonomian negara-negara Asia Tenggara relatif hampir sama. Indonesia sendiri termasuk salah satu negara yang menderita akibat adanya pelarian modal ke luar negeri secara besar-besaran. Hal ini ditambah dengan terjadinya kepanikan di pasar uang akibat adanya serangan spekulasi terhadap Rupiah yang pada saat itu masih menerapkan *managed floating exchange rate*.

Secara kronologis, krisis ekonomi Indonesia dapat dikatakan dimulai sejak 21 Juli 1997, ketika Rupiah terdepresiasi sebesar 7% dan semakin melemah di bulan-bulan berikutnya. Pada 22 Januari 1998, Rupiah mencapai titik terendah, yaitu Rp. 17.000,00 per dollar AS, atau terdepresiasi lebih dari 80%. Tekanan terhadap Rupiah dimulai ketika pemerintah Thailand memutuskan untuk mengambangkan mata uang Baht pada 2 Juli 1997. Pada 11 Juli 1997 Bank Indonesia (BI) melebarkan batas intervensi untuk menghindari ulah spekulasi dan untuk melindungi Rupiah. Pada 13 Agustus 1997, Rupiah melewati batas atas intervensi BI, sehingga BI memutuskan untuk mengambangkan Rupiah secara bebas. Perubahan sistem nilai tukar ini justru mengakibatkan Rupiah menjadi semakin melemah. Respon BI melalui pengetatan likuiditas sebagai upaya menahan inflasi dan menekan spekulasi mata uang ternyata tidak efektif dan Rupiah tetap terdepresiasi. Sampai dengan bulan Desember 1997, depresiasi Rupiah masih sebanding dengan depresiasi mata uang negara-negara Asia Tenggara lainnya. Namun, akibat dari pencetakan uang yang berlebihan pada bulan Januari dan Februari 1998, ditambah kasus kerusuhan Mei 1998, pergerakan nilai Rupiah menjadi tidak sejalan lagi dari pergerakan mata uang regional lainnya.<sup>75</sup>

Depresiasi Rupiah yang distabilkan dengan kebijakan suku bunga justru menyebabkan peningkatan suku bunga pinjaman jauh lebih cepat dibandingkan dengan peningkatan suku bunga pinjaman. Meski demikian, peningkatan suku bunga pinjaman menyebabkan kredit bermasalah (*Non Performing Loan/NPL*) menjadi tinggi. Ditambah, adanya kesenjangan antara suku bunga pinjaman dan simpanan menyebabkan perbankan harus menanggung marjin bunga bersih negatif. Untuk menghindari kerugian yang lebih besar, bank-bank mengambil sikap aman dengan menanamkan dananya di Pasar Uang Antar Bank (PUAB) dan Sertifikat Bank Indonesia (SBI). Kondisi ini menyebabkan fungsi intermediasi perbankan menjadi terganggu dan melemahkan kondisi sektor riil.

---

<sup>75</sup> Sri Adiningsih, A. Ika Rahutami, Ratih Pratiwi Anwar, dkk. *Satu Dekade Pasca Krisis Indonesia: Badai Pasti Berlalu?*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2008), hal. 7-13.

Krisis nilai tukar tersebut juga menyebabkan pergerakan tingkat harga menjadi tidak terkendali. Tingkat inflasi (*year on year*) mencapai puncaknya pada bulan September 1998 pada level 82,4%. Pada periode-periode berikutnya pergerakan inflasi menjadi lebih rendah namun fluktuatif meskipun tidak menimbulkan goncangan berarti terhadap perekonomian. Depresiasi, tingginya tingkat suku bunga, lemahnya fungsi intermediasi dana, dan juga hilangnya akses dana ke luar negeri menyebabkan semakin terpuruknya sektor riil. Dampak dari mandegnya sektor riil berikutnya adalah terjadinya banyak pemutusan hubungan kerja yang berdampak pada penurunan daya beli dan kesejahteraan masyarakat. Memburuknya sektor keuangan yang diikuti dengan sektor riil merambat ke naiknya tingkat kemiskinan dan pengangguran akibat banyaknya korporasi yang gulung tikar.

Krisis yang terjadi di sektor perbankan merambat pula ke fiskal. Biaya penyehatan ekonomi Indonesia khususnya penyehatan perbankan telah membuat utang pemerintah Indonesia meningkat tajam. Demikian juga besarnya subsidi BBM, pengeluaran untuk Jaring Pengaman Sosial (JPS), dan meningkatnya pembayaran bunga dan pokok utang Indonesia membuat defisit APBN membengkak. Kondisi ini mendorong Indonesia masuk program IMF dan meminta bantuan *Paris Club* dan *London Club* untuk menjadwalkan ulang utang luar negeri baik yang *official* maupun komersial agar dapat mengurangi defisit APBN pada saat krisis. Defisit APBN yang tinggi menyebabkan pemerintah harus melakukan pengetatan anggaran yang berimbas pada pengurangan subsidi BBM dan listrik, serta penundaan proyek infrastruktur. Pemburukan di seluruh sektor ekonomi menyebabkan krisis ekonomi berubah menjadi krisis multidimensional yang ditandai dengan berbagai kerusuhan dan ketidakpercayaan terhadap pemerintah kala itu.

Dua bulan setelah krisis valuta asing melanda Asia Tenggara, pada bulan September 1997 pemerintah Indonesia secara resmi meminta bantuan IMF dalam bentuk *financial assistance* dan bantuan program untuk memulihkan kondisi ekonomi. IMF diharapkan bisa memberikan

dukungan finansial dan membantu meningkatkan keyakinan masyarakat internasional terhadap Indonesia. Program asistensi IMF ditandatangani pada 31 Oktober 1997, dalam bentuk *Letter of Intent* (LoIs) atau Naskah Kebijakan Ekonomi dan Keuangan (NKEK) pemerintah dan Bank Indonesia. Program ini ditujukan untuk mengatasi krisis ekonomi dengan mengakomodasi persyaratan IMF, yang dimuat dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP) yang dilengkapi dengan *Supplementary MEFP* dan *Technical Memorandum of Understanding* (TMU). Program ini akan diimplementasikan selama tiga tahun dengan tiga tujuan utama, yaitu:<sup>76</sup>

- a. Penguatan kerangka ekonomi makro untuk memperbaiki kondisi transaksi berjalan dan fiskal yang sejalan dengan tujuan kebijakan moneter ketat;
- b. Strategi yang komprehensif untuk merestrukturisasi sektor keuangan; dan
- c. Peningkatan sisi pemerintahan (*governance*).

Seiring dengan ketiga hal tersebut, IMF melakukan beberapa upaya segera (*immediate effort*), seperti:<sup>77</sup>

- i) Menerapkan kebijakan moneter dan fiskal yang ketat untuk menahan depresiasi mata uang lebih lanjut;
- ii) Memperbaiki kelemahan di sistem keuangan, yang dianggap sebagai penyebab utama terjadinya krisis;
- iii) Reformasi struktural terhadap sektor-sektor yang menghambat pertumbuhan ekonomi (seperti monopoli, hambatan perdagangan, dan praktek perusahaan yang tidak transparan) dan memperbaiki efisiensi fungsi intermediasi keuangan;
- iv) Membantu mempertahankan dan membuka kembali sumber-sumber pembiayaan dari luar negeri; dan

<sup>76</sup> *Ibid*

<sup>77</sup> Sjamsul Arifin, Wibisono, Charles P.R. Joseph, dkk (eds.), *IMF dan Stabilitas Keuangan Internasional: Suatu Tinjauan Kritis*, (Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo, 2007), hal. 163-164.

- v) Mempertahankan kebijakan fiskal yang sudah baik, termasuk meningkatkan anggaran bagi restrukturisasi sektor keuangan, dengan tetap menjaga pengeluaran untuk keperluan sosial.

LoI pertama yang disetujui antara Indonesia dengan IMF ini membuat Indonesia mendapatkan bantuan dana sebesar 7,3 miliar Dollar Singapura. Dana ini dipertimbangkan dapat mempercepat pemulihan ekonomi dengan adanya tambahan dana untuk cadangan devisa atau modal. Dalam kesepakatan LoI ini, IMF mempersyaratkan untuk dapat memberikan rekomendasi ataupun bantuan teknis yang umumnya berupa kebijakan moneter ketat, disiplin fiskal, privatisasi, deregulasi perdagangan dan investasi, serta kebijakan restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan.<sup>78</sup> Program reformasi ekonomi yang disarankan IMF ini mencakup empat bidang, yaitu penyehatan sektor keuangan, kebijakan fiskal, kebijakan moneter, dan penyesuaian struktural.

Program kebijakan pemerintah Indonesia yang ditawarkan dalam LoI setelah mendapat masukan dari IMF memiliki tiga pilar utama. *Pertama*, kerangka makroekonomi yang kuat untuk mencapai penyesuaian dalam *external current account* serta menggabungkan penyesuaian fiskal dengan kebijakan moneter dan nilai tukar; *Kedua*, strategi komprehensif dalam merestrukturisasi sektor finansial; dan *Ketiga*, tindakan reformasi struktural yang berjangkauan luas untuk meningkatkan pemerintahan, termasuk di dalamnya kebijakan mengenai investasi, perdagangan internasional, deregulasi dan privatisasi, lingkungan, dan jaring pengaman sosial.<sup>79</sup>

Dalam implementasi IMF ini sendiri terdapat fakta yang menarik, bahwa tidak semua saran IMF diimplementasikan oleh Indonesia. Sebagai contoh, pada awalnya pemerintah setuju untuk memperketat anggaran, tetapi dalam kenyataannya subsidi semakin besar. Mega proyek yang

---

<sup>78</sup> Syamsul Hadi, Rio Syahrial Jaslim, Jepri Edi, dkk. *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF*, Ed. 1, (Jakarta: Granit, 2004), hal. 41-42.

<sup>79</sup> *Ibid*

semula akan dijadwal ulang, di kemudian hari dihidupkan kembali lewat Keppres No. 47 Tahun 1997, walaupun kemudian 15 mega proyek diantaranya ditangguhkan kembali lewat Keppres No. 5 Tahun 1998. Hal ini memuncak ketika pada 15 Januari 1998 IMF yang dipimpin oleh Condesus “memaksa” Soeharto menandatangani LoI yang berisi 50 butir langkah yang harus dilakukan untuk menghadapi krisis dan bahwa Indonesia akan serius melaksanakan reformasi. Selain penandatanganan, Indonesia juga diwajibkan menerima saran-saran IMF seperti berjanji mempercepat program reformasi dan restrukturisasi; membenahi perbankan, keuangan, dan perpajakan; serta akan mempercepat swastanisasi.<sup>80</sup>

Di kemudian hari, resep baku IMF, seperti sistem kurs mata uang mengambang, menaikkan suku bunga, memotong anggaran publik, dan liberalisasi keuangan, dianggap kian menjerumuskan banyak perusahaan menuju kebangkrutan dan ledakan pengangguran. Hasilnya, perekonomian yang kolaps kian bertambah dalam. Resep liberalisasi IMF dikritik sebagai bius mematikan. IMF berargumen, rangkaian liberalisasi adalah obat mujarab yang harus ditelan penderita sakit akibat krisis. Namun, terlalu banyak obat juga akan membunuh pasien.<sup>81</sup> Dalam kasus Indonesia, tambahan beban utang dalam dan luar negeri akibat program IMF meningkat menjadi dua kalinya, dari nol rupiah hingga menjadi 650 triliun rupiah (72 miliar dolar AS).<sup>82</sup>

Selama periode pemulihan ekonomi melalui program bantuan IMF, Indonesia telah menandatangani total 26 *Letter of Intents* hingga akhir tahun 2003. Dari 26 LoI tersebut, delapan di antaranya disertai dengan *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP), 7 *Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies* (SMEFP), dan 2 *Technical Memorandum of Understanding* (TMU).

---

<sup>80</sup> Deliarnov, *Ekonomi Politik: Mencakup berbagai Teori dan Konsep yang Komprehensif*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2006), hal. 197.

<sup>81</sup> A. Prasetyantoko, *Krisis Finansial: dalam Perangkap Ekonomi Neoliberal*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009), hal. 193-194.

<sup>82</sup> Rizal Ramli, “Mengakhiri Malpraktik IMF di Indonesia”, dalam Hadi Soesastro, *op cit*, hal. 247.

Setelah LoI ditandatangani, pemerintah dan masyarakat optimis bahwa ekonomi Indonesia akan segera pulih, apalagi dengan bantuan IMF yang tentu akan segera mengembalikan kepercayaan dunia internasional terhadap Indonesia. Namun, seiring berjalannya waktu, ekonomi Indonesia mengalami pemulihan yang relatif lambat. Yang mengherankan, pada masa pemerintahan Megawati pemerintah memutuskan untuk memperpanjang kontrak dengan IMF, dengan alasan IMF masih dibutuhkan dalam *rescheduling* utang luar negeri Indonesia melalui *Paris Club*. Akan tetapi, program kerja sama dengan IMF mulai diragukan manfaatnya dalam pemulihan ekonomi Indonesia. Karena itulah, seiring dengan membaiknya perekonomian, pada akhir tahun 2003 Indonesia *graduated* dari program IMF, dan selesailah program IMF di Indonesia. Indonesia mulai mengakhiri program dengan IMF melalui skema *Post Program Monitoring* (PPM) dan pemerintah menyiapkan *white paper* agar stabilitas ekonomi tidak terpengaruh. Seiring dengan menguatnya cadangan devisa, Indonesia mempercepat pembayaran utangnya pada IMF yang berarti menghilangkan ketergantungan terhadap IMF. Sehingga, pada bulan Oktober 2006 Indonesia mampu melunasi seluruh sisa utang kepada IMF senilai 3,75 miliar dollar AS.

Tabel 3.2. Ringkasan Kejadian Utama dan Faktor Penyebab  
Krisis Ekonomi Indonesia

Periode	Kejadian Utama	Penyebab
Juni-Juli 1997	Adanya aliran modal keluar yang masif dari negara-negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia	Ambruknya perekonomian Thailand yang dipandang sebagai masalah vulnerabilitas wilayah ASEAN. Kondisi ini memicu hilangnya kepercayaan terhadap negara-negara “macan ASEAN”
Agustus-September 1997	Nilai rupiah mulai mengalami penurunan yang	Perubahan sistem nilai tukar menjadi mengambang memicu

	signifikan, diikuti dengan kenaikan suku bunga yang sangat tinggi dan mengakibatkan terjadinya <i>bank panic</i>	terjadinya spekulasi terhadap rupiah. Bank Indonesia menaikkan suku bunga SBI sebagai upaya kebijakan uang ketat (yang sebenarnya terlalu ketat)
Oktober- November 1997	Awal terjadinya <i>bank panic</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terjadinya likuidasi bank yang tidak disertai dengan penjaminan.</li> <li>• Kondisi struktural yang mulai memburuk, ditengarai dengan program IMF yang tidak transparan, yang pada akhirnya tidak diikuti sepenuhnya oleh pemerintah Indonesia</li> </ul>
Desember 1997- Januari 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Depresiasi yang semakin tinggi, pelarian modal ke luar negeri, inflasi mulai mengalami kepanikan dan sektor perbankan yang mulai kolaps.</li> <li>• Sisi sektor riil mulai terkena dengan adanya kepanikan dalam dunia investasi.</li> <li>• Sisi sosial politik mulai memburuk dengan ketidakpercayaan terhadap pemerintah sehingga terjadi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembayaran bunga dan utang luar negeri yang tinggi menjadi salah satu pemicu pencetakan uang yang berlebihan.</li> <li>• Masyarakat domestik dan internasional kehilangan kepercayaan terhadap perbankan nasional.</li> <li>• Isu mengenai kelangkaan pangan.</li> </ul>

	perpindahan kekuasaan dan penjarahan	
Pertengahan-akhir 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suku bunga dan inflasi yang sangat tinggi.</li> <li>• Ambruknya sistem perbankan.</li> <li>• Ambruknya sektor riil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebijakan uang yang sangat ketat untuk mengatur inflasi.</li> <li>• Restrukturisasi perbankan berjalan dengan arah yang tidak jelas.</li> <li>• Pergantian kekuasaan/pemerintahan.</li> </ul>

Sumber: Feridhanusetyawan & Pangestu, 2003.

### 3.1.3. Politik Beras Indonesia

Keterlibatan IMF dalam berbagai bentuk formulasi yang ditekankannya, seperti pengurangan peran dan fungsi Bulog tidak lepas dari politik perberasan Indonesia yang tidak luput dari celah-celah korup. Sejarah mencatat bahwa kepemimpinan presiden di Indonesia selalu menempatkan pangan sebagai prioritas yang utama dan penting, karena berimplikasi sangat luas hingga ke wilayah ekonomi, sosial, bahkan politik. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa kejatuhan rezim di dua masa awal pemerintahan Indonesia tidak lepas dari faktor kegagalan menangani urusan pangan bagi rakyat.

Akan tetapi, sebelum bicara kegagalan politik pangan, khususnya beras, terlihat jelas bahwa Indonesia termasuk ke dalam negara yang melakukan kontrol dan intervensi terhadap komoditas pangan strategis, khususnya beras. Bahkan menurut Bustanul Arifin (2007: 49), pada dekade akhir 1970-an hingga 1980-an Indonesia pernah dianggap sebagai “negara besar” dalam perdagangan beras dunia karena tingkah lakunya hampir selalu mempengaruhi pasar internasional.

Bustanul Arifin sendiri mengelompokkan politik perberasan di Indonesia ke dalam tiga rezim kebijakan, yaitu 1) Rezim Orde Baru (1975-1997) di masa monopoli impor beras oleh Bulog, 2) Rezim Pasar Bebas (1998-1999) yang memberlakukan bea masuk nol persen bagi impor beras,

dan 3) Rezim Pasar Terbuka Terkendali (2000-2004) yang membebankan tarif bea masuk Rp. 430,- per kilogram.

Penyimpangan luar biasa pernah terjadi di masa rezim Orde Baru, khususnya terkait dengan kinerja Bulog yang menjadi sarang korupsi. Sejarah mencatat bahwa pimpinan Bulog nyaris identik dengan kasus korupsi yang kemudian menjeratnya, seperti yang pernah dialami oleh Widjanarko Puspoyo, Rahardi Ramelan, Bustanil Arifin, Beddu Amang, hingga mantan Wakil Kepala Bulog Sapuan. Korupsi Bulog tidak bisa dilepaskan kaitannya dengan pemberian hak istimewa sebagai pemain tunggal pengadaan beras. Bulog juga memonopoli impor gula dan gandum, hingga penyedia tunggal daging sapi untuk wilayah Jakarta. Selain itu, Bulog juga mengawasi impor kedelai, menerapkan kebijakan harga dasar untuk jagung, kacang tanah, dan kacang hijau. Posisi sebagai pemain tunggal menempatkan Bulog untuk kerap menjalankan tender secara tertutup. Publik hanya sekedar mengetahui sedikit prosesnya, untuk kemudian diketahui bahwa tender selalu dimenangkan oleh pihak-pihak yang nyaris sama.

Perubahan politik yang terjadi lewat reformasi 1998 ternyata tidak banyak memberikan perubahan drastis pada lembaga ini. Sekalipun tender diubah menjadi terbuka, “rekanan lama yang berpengalaman” nyaris selalu unggul dan memenangkan tender. Hasil audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan selama rentang waktu 1997-1998 menunjukkan bahwa menemukan bahwa terdapat sekitar 12.500 ton beras menghilang, yang setara nilainya dengan US\$ 3,75 juta atau sekitar Rp. 34,2 miliar. Kelak diketahui bahwa raibnya beras tersebut merupakan beras asal Vietnam yang ternyata tidak pernah dikirim masuk ke pelabuhan Indonesia.

Berantakannya sistem di Bulog tidak lepas dari posisi Bulog yang merupakan lembaga pemerintah non departemen, yang membuatnya tidak menjadi subordinat dari lembaga kementerian manapun, namun ruang geraknya bersinggungan dengan teritori dari beberapa departemen lain. Bulog di era rezim Orde Baru tidak ubahnya sebagai duplikat atau

kembaran dari Departemen Pertanian, yang membuat dualism tidak terhindarkan.

Di masa Orde Baru, kejahatan yang dilakukan oleh oknum-oknum pejabat Bulog tidak pernah tersentuh hukum. Bersama Pertamina, saat itu sudah menjadi rahasia umum bila Bulog merupakan lembaga negara yang identik dengan praktek-praktek pengemplangan uang rakyat untuk kepentingan yang tidak semestinya. Krisis moneter yang terjadi di tahun 1998 pun tidak lepas dari bobroknya sistem di Bulog yang mengakibatkan kerugian pangan dalam jumlah besar menjadi tidak terhindarkan dan bermuara pada kesengsaraan rakyat banyak. Berangkat dari permasalahan inilah, IMF menjadikan Bulog sebagai salah satu lembaga yang menjadi sasaran tembak untuk dibenahi lewat berbagai formulasi *Letter of Intent*.

#### 3.1.4. Kritik terhadap Formulasi IMF dalam Menangani Krisis di Indonesia

Banyak kritik yang dilontarkan oleh berbagai pihak kepada IMF dalam hal menangani krisis di Asia. Joseph Stiglitz mengkritik bahwa prakondisi IMF yang amat ketat terhadap negara-negara Asia di tengah krisis yang berpotensi menyebabkan resesi berkepanjangan. Ia juga mengkritik praktek "*Washington Consensus*", di mana negara pengutang harus mendapatkan restu pendanaan dari Amerika Serikat, yang pada dasarnya hanya memperluas kesempatan ekonomi AS.<sup>83</sup> Secara umum, kritik yang banyak terlontar kepada formulasi IMF adalah, 1) program IMF yang dinilai terlalu seragam, padahal masalah yang dihadapi tiap negara tidak seluruhnya sama; dan 2) program IMF terlalu banyak mencampuri kedaulatan negara yang dibantu.<sup>84</sup>

Ibrahim Lawson mencatat bahwa dengan menggunakan instrumen utang, IMF kini berada pada posisi mendiktekan kebijakan pemerintahan bangsa-bangsa yang berhutang, dan tidak terbatas pada negara-negara dunia ketiga. Imperialisme ekonomi, menurut Lawson, didasarkan pada

<sup>83</sup> "IMF Mulai Sadar Transparansi", dalam *Kompas*, 13 Mei 1998.

<sup>84</sup> Fischer, S. "Peranan IMF saat Krisis", dalam *Kompas*, 8 April 1998.

pilar kembar, yaitu uang fiat (uang tanpa jaminan logam mulia) dan kredit internasional dengan bunga.<sup>85</sup> Steve Forbes, Presiden dan CEO dari *Forbes*, juga pernah menyatakan bahwa kesalahan terbesar IMF adalah melakukan *economic malpractice* (malpraktik kebijakan ekonomi) di berbagai negara. IMF memberikan resep yang sama kepada sejumlah negara yang terkena krisis ekonomi, yaitu memperketat likuiditas, menaikkan suku bunga, dan mendesak pemerintah menaikkan pajak. Resep ini menyebabkan larinya investasi modal di suatu negara (*capital flight*) dan menaikkan harga-harga (inflasi). Di sejumlah negara hal ini mengakibatkan *political turmoil* (krisis politik).<sup>86</sup>

Anwar Nasution mengkritik bahwa reformasi yang disarankan IMF bentuknya masih samar-samar. Tidak ada penjelasan rinci, seperti bagaimana cara meningkatkan penerimaan pemerintah dan mengurangi pengeluaran pemerintah untuk mencapai sasaran surplus anggaran sebesar 1% dari PDB dalam tahun fiskal 1998/1999, dan bagaimana cara untuk mencapai sasaran pertumbuhan ekonomi sebesar 3%. Kelemahan utama IMF lainnya adalah tidak ada program yang jelas untuk meningkatkan efisiensi dan menurunkan biaya produksi untuk mendorong ekspor non migas.<sup>87</sup>

Penasihat khusus IMF untuk Indonesia, P.R. Narvekar sendiri pernah mengatakan bahwa, “IMF kerap menerapkan standar ganda dalam pengambilan keputusan. Di satu pihak, perwakilan IMF mewakili negara dan pemerintahan dengan kebijakan dan visi politik masing-masing, sementara keputusan yang diambil harus mengacu pada fakta konkret ekonomi. Karenanya, ada saja peluang bahwa tudingan atas pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia yang makin marak belakangan ini menjadi

---

<sup>85</sup> Abdurrazaq Lubis, et. al. *Jerat Utang IMF*, (Bandung: Mizan, 1998), hal. 123-124.

<sup>86</sup> Pernyataan Forbes ini disampaikan dalam acara “Forbes Global CEO Conference di Singapura, September 2001. Dimuat juga di *Koran Tempo*, 20 September 2001.

<sup>87</sup> Anwar Nasution, “Lessons from the Recent Financial Crisis in Indonesia”, makalah yang disampaikan pada “1997 Economic Conference”, diselenggarakan bersama oleh USAID, ACAES, LPEM-FEUI, Jakarta, 17-18 Desember 1997, hal 27-28.

hal yang disoroti oleh Dewan Direktur IMF dalam pengambilan keputusannya pekan depan.”<sup>88</sup>

Sementara Sri Mulyani mengemukakan bahwa di bidang kebijaksanaan makro, IMF tidak memperlihatkan adanya konsistensi antarinstrumen kebijakan. Di satu pihak IMF memberikan kelenturan dengan mengizinkan dipertahankannya subsidi dan menyediakan dana untuk menciptakan jaring keselamatan sosial, sedang di pihak lain menganut kebijaksanaan moneter yang kontraktif. Kedua kebijakan ini bisa memandulkan efektivitas kebijakan makro, terutama dalam rangka stabilitas nilai tukar dan inflasi. Bagi Sri Mulyani, secara makro ancaman kegagalan terbesar berasal dari kebijakan moneter yang masih ambivalen, karena keharusan BI melakukan fungsi *lender of last resort* bagi perbankan nasional, yang bertentangan dengan tema pengetatan dan juga tidak sejalan dengan kebijakan moneter dan fiskal.<sup>89</sup>

Kritik juga datang dari ekonom Faisal Basri, yang menyatakan, “Tak pelak lagi, kehadiran IMF sejak krisis ekonomi 1997 ibarat ‘duri dalam daging’ bagi pemerintah Indonesia. Masih melekat dalam ingatan kita menyaksikan Camdessus, *Managing Director IMF*, bersedekap ketika menyaksikan Soeharto ‘bertekuk lutut’ dengan menandatangani *Letter of Intent* (LoI) untuk memperoleh ‘iming-iming’ dana bagi penyelamatan ekonomi Indonesia.”<sup>90</sup>

Dalam konteks pemberian formulasi kebijakan dalam menangani krisis di Indonesia, IMF dianggap terlalu mensimplifikasi kondisi perekonomian Indonesia saat itu. Beberapa kelemahan yang dalam kebijakan yang dikeluarkan oleh IMF terhadap Indonesia, antara lain:<sup>91</sup>

<sup>88</sup> *Kompas*, 2 Mei 1998.

<sup>89</sup> Sri Mulyani Indrawati, “Kesepakatan Ketiga”, dalam *Gatra*, No. 25 Tahun IV, Jakarta, 9 Mei 1998, hal. 72.

<sup>90</sup> Arief Budikusilo, *Menggugat IMF*, (Jakarta: PT. Bina Rena Pariwisata, 2001), hal. xiii.

<sup>91</sup> Peter G. Zhang, *IMF and the Asian Financial Crisis*, (Singapura: World Scientific Publishing, 1998), hal. 76-83.

➤ Kebijakan yang ketat dan tidak fleksibel

Kebijakan uang ketat dan kebijakan moneter yang diberlakukan IMF terhadap anggota yang tengah menghadapi masalah dianggap tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya. Bukan hal yang mustahil bila implementasi kebijakan IMF justru bisa membawa suatu negara ke dalam resesi yang berkepanjangan. Dalam konteks krisis yang pernah menerpa Asia, termasuk Indonesia, resep yang dikeluarkan IMF nyaris tidak memiliki perbedaan dengan resep serupa yang pernah diberikannya pada Meksiko, sekalipun kondisi ekonomi yang dihadapi jelas tidak sama.

➤ Program IMF terlalu mekanis

Pendekatan IMF terhadap negara yang sedang mengalami krisis ekonomi di Asia tidak menyentuh akar permasalahan, sehingga solusi yang ditawarkan justru menjadi bagian dari masalah baru yang muncul kemudian. Dalam kasus Indonesia, IMF kurang mampu membaca karakteristik ekonomi Indonesia sebagai negara agraris yang stabilitas ekonominya sangat berkaitan dengan kestabilan harga pangan dan pendapatan petani, yang merupakan profesi utama sebagian besar rakyat di pedesaan.

➤ *Moral hazard*

Yang dimaksud dengan *moral hazard* di sini ialah perilaku tak terpuji dari pihak investor yang berada di negara yang sedang terkena krisis. Dalam program *safety net* IMF, suatu negara pada umumnya keberatan untuk meminta bantuan pada IMF. Hal ini tidak lepas dari ketatnya persyaratan yang diajukan oleh IMF jika bantuan hendak diberikan kepada negara resipien. Akan tetapi, situasi krisis yang mencengkeram, ditambah dengan upaya orang dalam IMF meyakinkan negara yang terkena krisis bahwa IMF akan memberi bantuan dan tidak perlu terlalu mengkhawatirkan risikonya, membuat tidak jarang negara-negara yang terkena krisis akhirnya menyetujui bantuan yang diberikan. Kasus ini terjadi di Indonesia, di mana Indonesia diminta

untuk menandatangani *Letter of Intent* yang di dalamnya terkait dengan liberalisasi pertanian, khususnya beras.

➤ Keterlibatan dalam bidang yang tidak diperlukan

Dalam setiap bantuan yang diberikan, IMF selalu berupaya untuk mereformasi tata kelola keuangan negara bersangkutan, untuk kemudian membuat perubahan substansial dalam kerangka ekonomi dan politik. Kenyataan ini menjadi suatu hal yang tidak bisa dielakkan karena biasanya negara resipien akan menerima syarat yang diajukan IMF, karena sangat membutuhkan bantuan. Kasus ini terjadi di Indonesia, karena IMF tidak hanya meminta reformasi struktural di bidang moneter, tetapi juga merambah ke bidang lain seperti pangan dalam bentuk pengurangan peran dan fungsi Bulog, hingga pencabutan subsidi pupuk. Dari kenyataan ini terlihat bahwa bantuan IMF, tidak bersifat satu dimensi bantuan semata, tetapi selalu dibarengi dengan kepentingan negara pendonor yang ada di balik lembaga IMF itu sendiri.

➤ Adanya *social cost* akibat implementasi program

Resep pemotongan pengeluaran pemerintah di bidang sosial jelas akan terkait terancamnya upaya pengentasan kemiskinan. Pemotongan pengeluaran publik dengan sendirinya mendorong meningkatnya angka kemiskinan dan mengurangi kualitas dan kuantitas pelayanan jasa umum (*public service obligation*) bagi masyarakat miskin yang seharusnya menjadi tanggungan negara. *Social cost* lainnya yang mesti ditanggung adalah penurunan tajam permintaan domestik, lonjakan inflasi, jatuhnya tingkat pendapatan riil, peningkatan jumlah pengangguran, dan ledakan angka kemiskinan. Lemahnya penegakan hukum juga berimplikasi pada peningkatan biaya yang harus dibayarkan untuk pungutan liar dari daerah mengalami surplus pangan ke daerah yang mengalami defisit pangan.

Kesemua pernyataan di atas menunjukkan secara nyata bahwa formulasi IMF, yang biasanya terwujud dalam resep liberalisasi tidak

menuai hasil yang optimal bagi perbaikan ekonomi suatu negara yang tertimpa krisis. Resep baku IMF seperti sistem kurs mata uang mengambang, menaikkan suku bunga, memotong anggaran publik, dan liberalisasi keuangan, dianggap kian menjerumuskan banyak perusahaan menuju kebangkrutan dan ledakan pengangguran. Hasil akhir yang terjadi adalah perekonomian suatu negara yang sedang mengalami kolaps akan menjadi semakin dalam.

### 3.2. Kebijakan Liberalisasi Pertanian dalam *Letter of Intent* Indonesia dengan IMF

Dalam *Joint Statement* antara pimpinan IMF dan *World Bank* tahun 2003, dinyatakan bahwa,

*“We appeal to heads of Government at the forthcoming G-8 Summit to provide the political guidance that is needed to allow the trade negotiations to move forward again before the WTO Ministerial Conference in Cancun in September. Political opinion in the G-8 needs to appreciate fully the value of liberalizing world trade, particularly in agriculture – a sector of critical importance to development. Trade is vital not only for the direct benefits it brings, but also for increasing the flows of financial and real investment resources to developing countries which generate the income growth and job opportunities that help raise people out of poverty and make economies more resilient to shocks. Bold action now to reinforce long-term growth fundamentals through free trade will boost confidence and help to strengthen the emerging economic recovery.”*<sup>92</sup>

Isi dari pernyataan tersebut menunjukkan bahwa lembaga keuangan internasional seperti IMF jelas sangat berkepentingan terhadap segala aspek liberalisasi, khususnya menyangkut komoditas pertanian. Dalam hal ini, tidaklah mengherankan bila salah satu persyaratan yang diminta dalam penyesuaian

<sup>92</sup> IMF, “Joint Statement by Heads of IMF, World Bank and WTO”, *Press Release* No. 03/68 (Washington D.C.: IMF, 16 Mei 2003).

struktural ekonomi Indonesia adalah dengan “mengebiri” fungsi Bulog, yang sebelumnya begitu sentral dan strategis dalam mengurus sembilan komoditi pangan hingga akhirnya difokuskan pada pengelolaan komoditas beras semata.

Kesepakatan yang dibuat oleh Indonesia dan IMF tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI) dan *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP) yang menjelaskan kebijakan-kebijakan yang hendak diimplementasikan oleh pemerintah Indonesia, dalam konteks permohonan untuk mendapatkan bantuan finansial dari IMF.<sup>93</sup> LoI merupakan formalisasi dari hasil negosiasi antara IMF dengan negara anggotanya yang sedang mengalami krisis (negara resipien) dan membutuhkan bantuan dari IMF. LoI mencakup rincian kebijakan yang telah dan akan diambil oleh negara yang bersangkutan dalam rentang periode bantuan yang disepakati.<sup>94</sup>

Dalam hal negosiasi antara IMF dengan Indonesia, terdapat dua karakteristik sebagai berikut:<sup>95</sup>

- 1) *Non-negotiable*, yaitu terdapatnya variabel-variabel atau persyaratan-persyaratan yang bersifat kaku dan tidak dapat dinegosiasikan lebih lanjut oleh negara resipien, dan
- 2) Perbedaan dalam cara bernegosiasi, dimana IMF lebih sering menggunakan *power* yang dimiliki dengan metode pendekatan *stick and carrot*.

Karakteristik pertama menunjukkan masih dominannya peran Amerika Serikat sebagai negara yang memiliki hak veto atas setiap keputusan IMF, dengan penekanan pada nilai-nilai yang harus diimplementasikan oleh negara resipien ketika menerima bantuan dari IMF. Nilai-nilai itu antara lain penghapusan korupsi, promosi atas demokrasi dan kapitalisme, serta yang paling utama adalah

<sup>93</sup> *Letter of Intent* berisikan surat pengantar dari pemerintah Indonesia mengenai garis besar kebijakan yang hendak dijalankan, sedangkan *Memorandum of Economic and Financial Policies* merupakan rincian detail dari kebijakan tersebut yang tertuang dalam program-program dan indikator keberhasilan yang disepakati bersama. Terdapat 1 LoI di tahun 1997, 4 di tahun 1998, 2 di tahun 1999, 4 di tahun 2000, 2 di tahun 2001, 3 di tahun 2002, dan 2 di tahun 2003.

<sup>94</sup> Jacques J. Polak, “The Changing Nature of IMF Conditionality”, dalam <http://www.oecd.org/dep/publication/tp/tp41.pdf>, diakses pada 9 Juni 2012 pukul 21:50 WIB.

<sup>95</sup> Stacey Sowards, “The International Monetary Fund and Implications of the 1997-1998 Negotiations with Indonesia: dalam *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVI/1998, No. 3, hal.241-242.

promosi ekonomi pasar bebas. Michael Camdessus pernah juga menyatakan bahwa tujuan utama IMF adalah liberalisasi pasar serta menghapus korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pernyataan ini jelas menunjukkan bahwa liberalisasi, termasuk di dalamnya sektor pertanian, menjadi hal yang tidak bisa ditolak oleh negara resipien.

Sementara dalam karakteristik yang kedua, penggunaan *power* yang dilakukan oleh IMF terhadap negara resipien membuat timbul kesan pemaksaan terhadap kondisionalitas-kondisionalitas yang diajukan.<sup>96</sup> Khusus bagi Indonesia, kondisionalitas yang diminta adalah likuidasi bank bermasalah, penghapusan korupsi, peningkatan sistem pengaturan ekonomi Indonesia, serta penurunan kontrol terhadap harga bahan bakar dan pangan.<sup>97</sup> Karena itulah, tidak mengherankan bila pelepasan kontrol terhadap komoditas pangan merupakan bagian dari paket liberalisasi IMF yang tertuang dalam poin-poin LoI dan MEFP. Liberalisasi ini memiliki dampak terhadap kenaikan drastis bahan pangan yang semula disubsidi menjadi terbuka terhadap mekanisme pasar. Tercatat mulai 1 Januari 1998, pemerintah membuka tata niaga beberapa jenis komoditi seperti gandum, tepung terigu, kedelai, dan bawang putih. Dengan demikian, sejak awal tahun 1998 keempat jenis komoditi tersebut dapat diimpor dengan bebas oleh siapapun yang memenuhi syarat. Dengan dibukanya tata niaga tersebut, berakhir pula hak monopoli Bulog atas impor gandum dan tepung terigu.<sup>98</sup>

Salah satu bunyi dari kesepakatan untuk meliberalisasi pasar adalah, "... *a transitional fiscal policy that would enable certain subsidies, notably in food...*"<sup>99</sup> Secara spesifik, ketentuan-ketentuan dari LoI dan MEFP Indonesia dan IMF yang mengandung butir-butir kebijakan liberalisasi pertanian antara lain:

<sup>96</sup> IMF, "Financial Organization and Operations of the IMF", dalam *Pamphlet Series*, No. 45 (Washington: IMF, 2001), hal. 144.

<sup>97</sup> Sowards, *op cit*, hal. 245.

<sup>98</sup> Mahmud Thoha, "Pasang Surut Perekonomian", dalam Muhamad Hisyam (peny.), *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hal. 263.

<sup>99</sup> "IMF Links Indonesia Loan to Tough Reform Measures", dalam *AAP Newsfeed* (Washington: AAP, 8 April 1998).

a) MEFP Pelengkap Pertama (*1<sup>st</sup> Supplementary MEFP*), 15 Januari 1998

Pada ketentuan ini, untuk pertama kalinya peran Bulog dibatasi hanya pada komoditi beras. Dalam MEFP ini juga tertulis bahwa pembukaan keran impor untuk komoditi gula diharapkan akan membuat para petani gula berganti haluan menjadi petani padi. Harapan ini sendiri akhirnya tidak terbukti, karena liberalisasi sektor pertanian tidak berimbas pada meningkatnya jumlah petani padi, tetapi justru pada peningkatan jumlah pengangguran.

b) LoI 29 Juli 1998

Salah satu poin dari LoI ini adalah menerapkan larangan ekspor untuk berbagai komoditi pangan seperti beras, gandum, kedelai, dan gula. Larangan ekspor tertanggal 26 Juli 1998, yang tiga minggu kemudian diubah dalam bentuk tarif ekspor dimaksudkan untuk mencegah larinya produk ke luar negeri akibat adanya selisih harga antara produk domestic dan produk internasional. Akan tetapi, larangan ekspor beras ini bersifat kurang produktif, karena hanya berdasar pada asumsi fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing. Di saat nilai mata uang rupiah menurun dan harga beras kembali naik di pasar internasional, ketentuan ini secara otomatis tidak diperlukan.

c) LoI 11 September 1998

LoI ini terkait dengan MEFP sebelumnya yang membatasi peran dan fungsi Bulog. Karena dalam LoI ini peran dan fungsi Bulog semakin dipersempit lagi dengan diperbolehkannya impor beras dari kalangan importer swasta. Poin ini menjadi salah satu dari enam poin lain yang dikenal sebagai *Seven Point Strategy for Rice* yang berisi sebagai berikut:

- 1) Bulog akan melepaskan sejumlah besar beras dari seluruh kualitas yang ada ke pasar dalam waktu dekat;
- 2) Beras akan dilepas ke pasar lebih rendah dari harga pasar;
- 3) Bulog akan meningkatkan pasokan beras kualitas menengah ke pengecer dan rekanan-rekanan;

- 4) Untuk menekan harga lebih rendah, VAT pada beras (dan terhadap komoditas esensial lainnya) akan ditunda;
- 5) Program penyaluran beras dengan harga di bawah harga pasar untuk keluarga miskin akan diperluas secepat mungkin, dengan bantuan pemerintah provinsi;
- 6) Bulog akan aktif mencari kontrak impor baru untuk komoditi beras dalam rangka mengamankan stok beras; dan
- 7) Pedagang swasta diperbolehkan mengimpor beras secara bebas.

d) LoI 19 Oktober 1998

Poin-poin dalam LoI ini masih merujuk pada tujuh strategi perberasan seperti yang telah disebutkan sebelumnya, diantaranya kebijakan pemerintah untuk melepas impor beras ke pihak swasta. Harga beras dalam negeri sempat mengalami penurunan hingga 5-10% kala itu, sebagai imbas tekanan masuknya beras impor. Di LoI ini ditekankan perlunya audit terhadap kinerja dari Bulog sebagai salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

e) LoI 13 November 1998

Ada poin penting dalam LoI yang satu ini, yaitu penghapusan subsidi untuk nilai tukar mata uang bagi pembelian beras impor oleh Bulog. Lazimnya subsidi ini diberikan via mekanisme Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) yang disalurkan melalui Bank Indonesia selaku bank sentral. Adanya ketentuan penghapusan subsidi ini membuat dalam pengadaan beras impor Bulog harus bersaing sejajar dengan kompetitor dari pihak swasta.

f) LoI 12 Januari 2000

Ada tiga ketentuan yang termuat di dalamnya. *Pertama*, penentuan besaran tarif untuk beras sebesar Rp. 430,-/kg yang direncanakan efektif berlaku hingga Agustus 2000. Kebijakan ini didasarkan atas pertimbangan menguatnya nilai tukar rupiah yang menyebabkan harga beras di pasar

internasional menjadi lebih murah disbanding harga beras lokal, sehingga dibutuhkan mekanisme untuk mencegah membludaknya arus beras impor yang masuk ke Indonesia. *Kedua*, pencabutan subsidi pupuk serta privatisasi PT Pusri pada Februari 2010. Menurut IMF, hal ini diperlukan sebagai tahapan untuk memperkenalkan petani Indonesia pada sistem pasar yang minim distorsi pada segala hal terkait subsidi. *Ketiga*, penghentian program Kredit Usaha Tani (KUT) terhitung hingga Maret 2000. Kredit untuk petani hanya boleh diberikan oleh bank komersial swasta yang bersedia menanggung risiko masing-masing tanpa ada jaminan dari pemerintah. Kuota pinjaman petani maupun pinjaman bertarget khusus petani juga dihapus, terhitung sejak 1 September 2000.

g) LoI 4 Juli 2000

LoI ini mengafirmasi LoI tertanggal 20 Januari 2000, dengan mengesahkan kembali tarif beras sebesar Rp. 430,-/kg dan peniadaan Kredit Usaha Tani untuk petani hingga jangka waktu yang belum ditentukan.

## **BAB 4**

### **ANALISIS PENGARUH LIBERALISASI KOMODITAS BERAS DI BAWAH KERANGKA *LETTER OF INTENT* (LoI) IMF**

#### **4.1. Analisis Ketersediaan dan Stabilitas Beras Indonesia**

Melalui LoI Oktober 1997 dan MEFP 11 September 1998, IMF menuntuk diberlakukannya tarif impor beras sebesar 0%, yang juga berlaku bagi komoditi jagung, kedelai, tepung terigu, dan gula. LoI ini juga mengatur agar Bulog tidak lagi mengurus kestabilan harga pangan dan melepaskannya ke mekanisme pasar. Peran Bulog dibatasi menjadi menjadi sebatas perdagangan beras, itupun harus melalui persaingan setara dengan pedagang swasta. Bulog juga harus mengambil pinjaman dari komersial, bukan lagi melalui kredit yang biasa dikucurkan oleh bank sentral.

Liberalisasi juga diberlakukan dalam hal harga pupuk dan sarana produksi padi lainnya yang tidak lagi disubsidi pemerintah, melainkan diserahkan pada mekanisme pasar. Sementara subsidi petani lewat Kredit Usaha Tani (KUT) hanya sebesar Rp. 1,8 triliun, nominal yang jauh lebih kecil bila dibandingkan dengan kucuran dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) kepada bank-bank yang sakit. Maka, LoI telah menghadapkan petani Indonesia pada kondisi harga produksi yang mahal, di saat harga jualnya pun hancur. Kesemuanya ini menjadi konsekuensi yang harus diderita karena liberalisasi pertanian merupakan bagian dari keikutsertaan Indonesia dalam ratifikasi *Agreement on Agriculture* (AoA) WTO, yang mengatur penghapusan dan pengurangan tarif serta pengurangan subsidi.

Praktis, sejak pemberlakuan LoI, masalah secara besar-besaran impor beras dari luar dengan harga yang lebih murah bila dibandingkan dengan harga beras lokal. Bulog dan pihak swasta berlomba untuk mendatangkan beras dari mancanegara. HKTI mencatat bahwa hingga akhir Maret 2000, beras impor yang masuk ke Indonesia mencapai 9,8 juta ton, dengan 6 juta ton diantaranya sudah memasuki pasar. Padahal, produksi beras dalam negeri saat itu mencapai angka 30 juta ton, sementara kebutuhan nasional diperkirakan hanya membutuhkan angka

32 juta ton. Dengan kata lain, sebenarnya Indonesia hanya membutuhkan impor selisih 2 juta ton, tidak lebih dari itu.<sup>100</sup>

Karena jeritan para petani dan kritik yang berdatangan, akhirnya bea masuk impor dinaikkan menjadi 30%, dengan keberatan dari pihak IMF. Tetapi tetap saja ketentuan ini tidak menghambat masuknya impor beras dari Thailand, Vietnam, dan Australia dengan tetap berorientasi pada pencarian untung. Meskipun kemudian pemerintah menyetop impor beras sejak Maret 2000, tetap saja kebijakan itu tidak mampu mengangkat pembelian harga gabah di tingkat petani. Beras impor sendiri tetap masuk dengan derasnya, dibarengi dengan harga padi lokal yang terus merosot tajam.<sup>101</sup>

Salah satu catatan menarik adalah pertumbuhan per tahun produktivitas padi Indonesia yang berkali-kali menyentuh titik nadir, bahkan menembus minus sejak berlakunya LoI. Pertumbuhan produktivitas padi sempat menyentuh angka -3,37% di tahun 1997, -0,28% di tahun 1998, dan -2,77% di tahun 2001. Torehan angka negatif ini berbanding terbalik dengan pertumbuhan penduduk per tahun yang terus meningkat, dengan asumsi lebih dari sembilan puluh persennya menjadikan beras sebagai komoditas makanan pokok utama.<sup>102</sup>

Tabel 4.1. Perbandingan Pertumbuhan per Tahun Produksi Beras dan Pertumbuhan Penduduk (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Padi	6,75	2,73	-3,37	-0,28	3,31	2,03	-2,77	1,82	0,04
Penduduk	1,52	1,55	1,57	1,59	1,61	1,63	1,66	1,69	1,72

Sumber: Jaegopal Hutapea & Ali Zum Mashar, 2003

Tabel di atas menunjukkan bahwa praktis sejak tahun 1996, pertumbuhan produktivitas padi Indonesia terus menurun. Ketidaksanggupan untuk menjaga stabilitas pertumbuhan produktivitas padi menjadi satu pekerjaan besar. Ditambah dengan kegagalan diversifikasi pangan, maka ketahanan pangan pasca LoI juga

<sup>100</sup> Pemaparan lebih lengkap dapat dilihat di

<http://peternakan.litbang.deptan.go.id/fullteks/semnas/pro00-1.pdf>

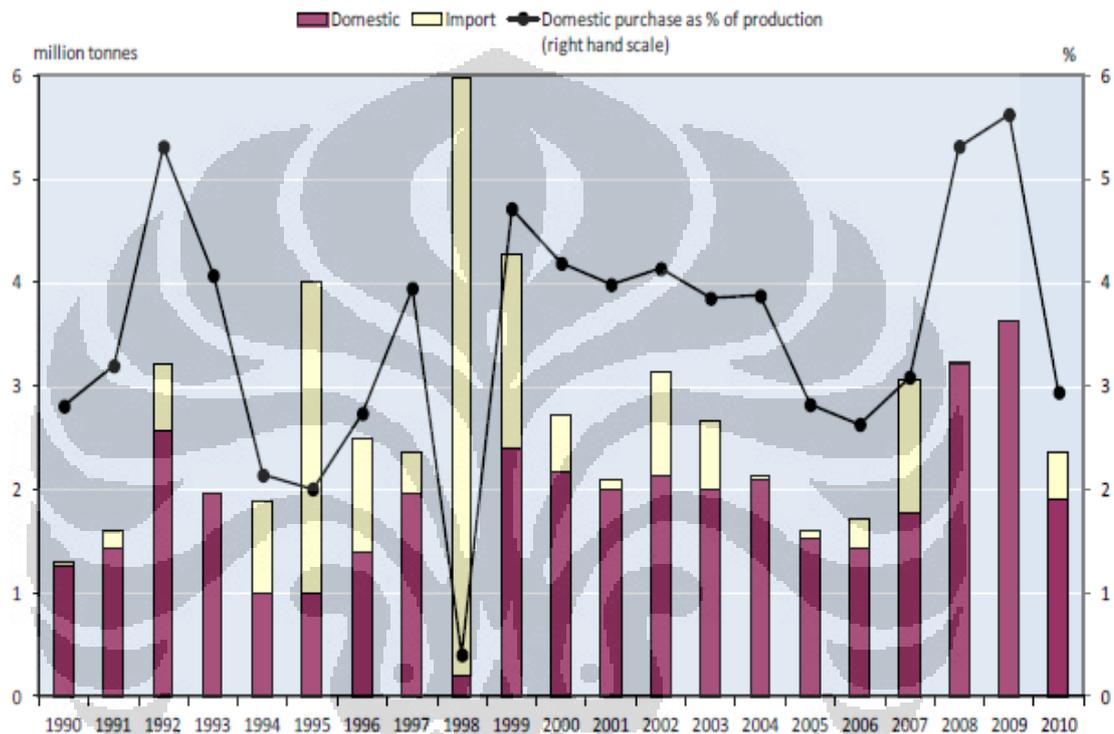
<sup>101</sup> Bonnie Setiawan, "Globalisasi Neo-Liberal dan Dampaknya terhadap Ekonomi Indonesia"

<sup>102</sup> Jaegopal Hutapea & Ali Zum Mashar, "Ketahanan Pangan dan Teknologi Produktivitas Menuju Kemandirian Pertanian Indonesia", dalam <http://bto.depnakertrans.go.id%2Fdownload%2FJurnal%2F01%2520KETAHANAN%2520%2520PANGAN%2520%2520DAN%2520TEKNOLOGI%2520%2520PRODUKTIVITAS.doc&ei=bmTVT5L3G16qrAfCoZD8Dw&usg=AFQjCNGshoxzEYhfvJUy3CVUX93CYwm1jw>

menjadi sangat rentan. Kombinasi faktor-faktor tersebut bersinergi efektif terhadap masuknya beras impor ke Indonesia dalam jumlah yang relatif banyak.

**Grafik 4.1.**

## Pengadaan Beras Domestik & Impor, 1990-2010



Sumber: Bustanul Arifin, "Membangun Kemandirian dan Kedaulatan Pangan", 2011.

Grafik di atas menunjukkan anjloknya pengadaan beras di Indonesia tepat di saat krisis berlangsung di tahun 1998. Walaupun sempat berhasil memperbaiki ketersediaan di tahun-tahun berikutnya, fluktuasi yang cenderung naik-turun menunjukkan dampak krisis, termasuk di dalamnya efek dari implementasi LOI sangat terasa terhadap ketahanan pangan Indonesia, terutama komoditas beras. Terlihat bahwa ketahanan pangan beras di Indonesia baru menunjukkan gejala yang cenderung membaik memasuki tahun 2008-2009, atau satu dekade setelah krisis berlalu. Ironisnya, setahun kemudian pengadaan kembali anjlok dan keran impor kembali dibuka.

Angka rasio impor/produksi memberikan gambaran tentang tingkat ketergantungan impor beras dengan korelasi apabila angka rasio impor/produksi semakin besar maka tingkat ketergantungan impor semakin besar. Angka rasio produksi/konsumsi memberikan gambaran tentang tingkat keamanan pangan. Bila angka rasio produksi/pangan lebih besar dari 1 (atau 100%), maka jumlah produksi lebih besar dari jumlah konsumsi, dengan demikian tingkat keamanan pangan menjadi semakin baik. Hal ini terlihat dalam tabel berikut.

Tabel 4.2. Perkembangan Beberapa Rasio Perberasan di Indonesia tahun 1980-2006

<b>Tahun</b>	<b>Produksi Beras (per Ribu ton)</b>	<b>Stok/Produksi (%)</b>	<b>Impor/Produksi (%)</b>	<b>Produksi/Konsumsi (%)</b>
1980	20163	8	10	117
1985	26542	10	0	125
1990	29361	5	0	117
1995	32334	6	9	123
1996	33216	7	4	124
1997	31206	5	3	117
1998	31119	7	19	117
1999	32149	8	13	121
2000	32794	5	4	124
2001	31890	9	2	120
2002	32542	8	5	122
2003	32952	7	4	122
2004	34185	5	1	127
2005	34222	6	1	130
2006	34545	5	1	130

Sumber: BPS, 2006

Sebaran data pada tabel 4.2. menunjukkan bahwa angka rasio stok/produksi pada umumnya ada di atas angka 5%, yang berarti stok beras yang

disiapkan pemerintah merupakan 5% dari total produksi. Angka rasio tertinggi terjadi pada tahun 1984 dan 1985, yang mencapai angka 10% yang berarti stok beras merupakan 10% dari total produksi. Tingginya rasio ini dikaitkan dengan tercapainya swasembada pangan pada periode yang bersangkutan. Sementara, di awal tahun 2000-an, stok/produksi sempat menyentuh angka 9% di tahun 2001 dan 8% di tahun 2002. Angka ini menunjukkan bahwa pengelolaan beras nasional sebenarnya sudah semakin baik pasca krisis.

Sementara angka rasio impor/produksi memiliki kecenderungan untuk mengecil, kecuali kenaikan drastis yang terjadi di tahun 1998 dan 1999. Secara teoritis, bila rasio impor/produksi semakin kecil, maka tingkat kemandirian pangan bisa dikatakan makin baik. Pada tahun 1984-1985 rasio impor/produksi sempat menyentuh angka 0 karena terkait dengan keberhasilan swasembada beras di tahun itu. Sementara rasio impor/produksi yang paling tinggi terjadi di tahun 1998, karena impor merupakan 19,5% dari produksi. Tahun 1999 angka rasio/impor masih tinggi, dengan angka 13%. Baru setelah tahun 2004, rasio impor/produksi menurun drastis, hingga kemudian muncul “klaim” pemerintah bahwa di tahun 2008 Indonesia kembali meraih swasembada. Akan tetapi, sekalipun rasio angka impor terus menurun, kenyataannya Indonesia sendiri masih belum mampu sepenuhnya lepas dari impor. Data dari Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa di tahun 2008-2009 impor beras masih dilakukan, dengan volume masih di atas 200 ribu ton per tahunnya.

Sanger mengatakan bahwa kebijakan IMF untuk menghapus subsidi dan monopoli terhadap pangan merupakan keputusan yang terlalu terburu-buru, yang akhirnya membawa dampak pada terjadinya keruhan sosial di Indonesia.<sup>103</sup> Sementara Brandon berpendapat bahwa kebijakan liberalisasi IMF di Indonesia yang terlalu ketat berpotensi merusak dibanding memberi keuntungan terhadap perekonomian Indonesia.<sup>104</sup> Sedangkan Bello berargumen bahwa kebijakan liberalisasi pangan merupakan salah satu kesalahan dari paket reformasi

---

<sup>103</sup> D.E. Sanger, “US and IMF Delay Funds for Indonesia”, dalam *The New York Times*, 23 April 1998.

<sup>104</sup> J.J. Brando, “Opening Up Politics and Economies will Speech Asia’s Revival”, dalam *The Christian Science Monitor*, Vol. 18, 27 Januari 1998.

penyesuaian struktural yang diterapkan di Indonesia. Ia menggarisbawahi pada implementasi pasar yang diskriminatif dalam waktu singkat.<sup>105</sup>

Turunnya produktivitas pertanian di Indonesia tidak bisa dilepaskan kaitannya dengan pencabutan subsidi domestik. Dampak negatif dari penghapusan subsidi ini antara lain tingginya biaya produksi akibat penghapusan beberapa subsidi., dan menimbulkan bentuk usaha tani yang memerlukan modal besar. Selain itu, harga jual gabah di tingkat petani yang sangat rendah menunjukkan biaya proses produksi yang tinggi tidak diimbangi dengan nilai jual yang diperoleh, atau nilai tukar petani menjadi negatif. Terdapat empat kendala utama yang berkaitan dengan produksi beras. *Pertama*, rata-rata penguasaan lahan oleh petani padi hanya 0,3 hektar. *Kedua*, sekitar 70 persen petani padi termasuk golongan masyarakat miskin atau berpendapatan rendah. *Ketiga*, sekitar 60 persen petani padi adalah *net consumer* beras. *Keempat*, rata-rata pendapatan rumah tangga petani padi dari usaha tani padi hanya sekitar 30% dari total pendapatan keluarga (Bustaman, 2003).

Ada empat hal yang menjadikan upaya memenuhi kebutuhan beras domestik menjadi terkendala. *Pertama*, produktivitas padi secara nasional telah mengalami *leveling-off* (pelandaian). *Kedua*, tingginya tingkat konversi lahan mengurangi secara signifikan lahan potensial untuk produksi padi. *Ketiga*, berbagai macam subsidi yang tadinya diberikan pemerintah telah dicabut sebagian. *Keempat*, liberalisasi perdagangan mengharuskan pemerintah untuk lebih membuka pasar domestik dan mengurangi hambatan-hambatan perdagangan internasional.

Perubahan-perubahan kebijakan akibat ketentuan LoI dan MEFP antara sebelum krisis dengan sesudahnya adalah sebagai berikut:

---

<sup>105</sup> Walden Bello, "Prepared Testimony of Walden Bello before the House Banking and Financial Services Committee", dalam *Federal News Service*, 21 April 1998.

## MATRIKS

Tingkat Ketahanan Pangan Indonesia berdasarkan 3 Indikator

INDIKATOR	PERIODE	
	1995-1997 (sebelum LoI IMF)	1998-2009 (setelah implentasi LoI)
<b>Ketersediaan</b> (diukur dari konsumsi per kapita & stok pertahun)	<b><u>Konsumsi</u></b> <b>111,176 kg/kapita</b> (periode 1995-1997)	<b><u>Konsumsi</u></b> <b>NAIK</b> <b>131 kg/kapita</b> (periode 1998-2000)
		<b>TURUN</b> <b>115,5 kg/kapita</b> (periode 2001-2003)
		<b>NAIK</b> <b>139,15 kg/kapita</b> (periode 2004-2006)
		<b>TETAP</b> <b>139,15 kg/kapita</b> (periode 2007-2009)
	<b><u>Stok</u></b> <b>3.889.497,67 ton</b> (periode 1995-1997)	<b><u>Stok</u></b> <b>NAIK</b> <b>9.464.466,33 ton</b> (periode 1998-2000)
		<b>TURUN</b> <b>7.789.032,33 ton</b> (periode 2001-2003)

		<p><b>TURUN</b>  <b>5.192.721 ton</b>  (periode 2004-2006)</p> <p><b>TURUN</b>  <b>4.090.804,33 ton</b>  (periode 2007-2009)</p>
<p><b>Stabilitas</b>  (diukur dari jumlah beras  lokal+impor)</p>	<p><b><u>Beras Domestik</u></b>  <b>31.878.394 ton</b></p> <p><b><u>Beras Impor</u></b>  <b>1.435.769,67 ton</b></p>	<p><b><u>Beras Domestik</u></b>  <b>NAIK</b>  <b>32.794.000 ton</b> (periode  1998-2000)</p> <p><b>TURUN</b>  <b>32.323.333,33 ton</b>  (periode 2001-2003)</p> <p><b>NAIK</b>  <b>34.545.000 ton</b> (periode  2004-2006)</p> <p><b>NAIK</b>  <b>38.945.000 ton</b> (periode  2007-2009)</p> <p><b><u>Beras Impor</u></b>  <b>NAIK</b>  <b>3.000.727 ton</b>  periode 1998-2000)</p> <p><b>TURUN</b>  <b>1.292.873 ton</b></p>

		(periode 2001-2003)  <b>TURUN</b> <b>288.197 ton</b> (periode 2004-2006)  <b>NAIK</b> <b>613.000 ton</b> (periode 2007-2009)
<b>Akses</b> (diukur dari harga beras dalam Rupiah)	<b>Rp. 906,33</b> per kg	<b>NAIK</b> <b>Rp. 2.326,33</b> per kg (periode 1998-2000)  <b>NAIK</b> <b>Rp. 2.683,67</b> per kg (periode 2001-2003)  <b>NAIK</b> <b>Rp. 3.501,67</b> per kg (periode 2004-2006)  <b>NAIK</b> <b>Rp. 5.349,62</b> per kg (periode 2007-2009)

Dari hasil pengukuran matriks terlihat bahwa dari aspek ketersediaan (yang diukur dari jumlah konsumsi dan stok yang tersedia) menunjukkan perbandingan yang terbalik. Konsumsi penduduk Indonesia terhadap beras meningkat pesat sejak sebelum implementasi LoI hingga setelahnya. Jika rata-rata periode 1995-1997 konsumsi beras hanya berkisar pada angka 111,76 kg/kapita, maka kini angkanya telah mencapai 139,15 kg/kapita. Ironisnya, peningkatan

jumlah konsumsi justru dibarengi dengan penurunan stok yang ada. Memang, sesaat setelah implementasi LoI, stok beras dalam negeri melonjak hingga mencapai angka 9.464.466 ton dalam periode 1998-2000. Namun, tahun-tahun berikutnya menunjukkan bahwa stok beras semakin berkurang. Dalam periode 2006-2009 stok beras hanya mencapai angka 4.090.804 ton, atau hanya selisih satu juta ton dari stok beras yang tersedia sebelum implementasi LoI, yakni 3.889.497 ton. Dari pengukuran ini terlihat bahwa

Terlihat dalam matriks, bahwa ketahanan pangan yang diukur dalam indikator ketersediaan, stabilitas, dan akses menunjukkan tren yang naik jika dibandingkan dengan keadaan sebelum LoI diimplementasikan. Hal paling nyata terlihat dalam jumlah impor beras, yang tercatat sejumlah 1.435.769,67 ton sepanjang tahun 1995-1997, melonjak tajam hingga menjadi 3.000.727 tahun dalam periode 1998-2000, atau hanya tiga tahun sejak implementasi LoI berlaku efektif. Walaupun impor beras sempat mengalami penurunan hingga periode tahun 2006, akan tetapi tren kenaikan impor kembali terjadi sejak tahun 2007 hingga tahun 2009 membuktikan bahwa keran impor masih tidak bisa dihentikan, sekalipun produktivitas beras Indonesia sebenarnya sudah mengalami swasembada di tahun 2008. Hasil ini membenarkan hipotesa pertama penelitian, bahwa implementasi LoI pada akhirnya akan bermuara pada meningkatnya kuantitas impor beras Indonesia.

#### *4.1.2. Analisis Harga Eceran Beras*

Di dalam matriks juga terlihat bahwa terjadi lonjakan yang sangat tajam dalam hal akses komoditas beras pasca LoI. Jika sebelumnya harga eceran beras antara tahun 1995-1997 hanya menginjak angka Rp. 906,33,- per kg, maka setelah implementasi LoI harga eceran beras terus naik hingga menyentuh angka Rp. 2326,33,- per kg. Bahkan, kecenderungan meningkatnya harga beras terus terjadi. Jika angka impor sempat mengalami pasang surut sejak implementasi LoI, maka harga eceran beras di Indonesia tidak pernah mengalami penurunan. Dalam hal ini, memang LoI tidak berperan sendirian dalam meningkatkan harga eceran beras, ada faktor lain seperti bencana alam, perubahan iklim, hingga lonjakan

permintaan akibat pertambahan penduduk. Akan tetapi, tidak bisa dipungkiri bahwa harga beras di Indonesia sangat dipengaruhi oleh LoI.

Tabel 4.3. Perbandingan Perkembangan Harga Beras Domestik dengan Harga Internasional

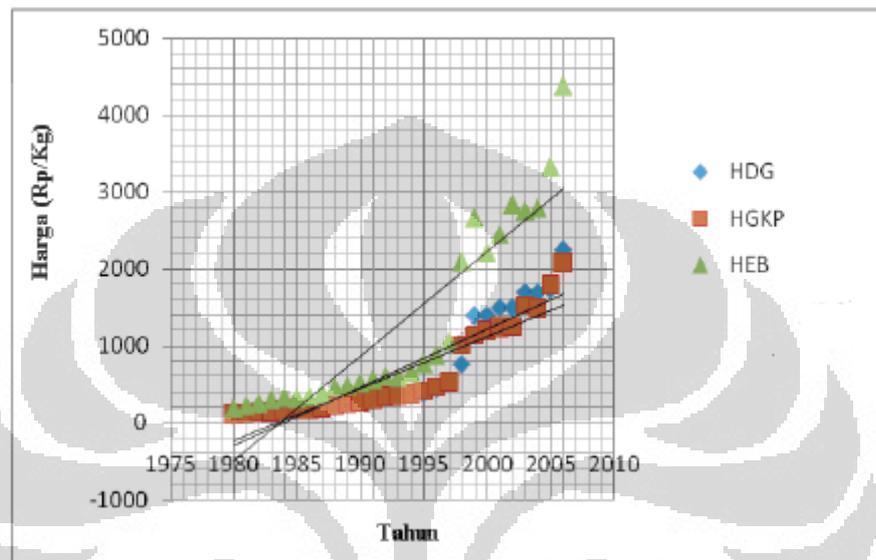
<b>Tahun</b>	<b>Domestik (Rp/kg)</b>	<b>Internasional (Rp/kg)</b>	<b><u>Domestik</u> Internasional (%)</b>
1995	776	683	114
1996	880	778	113
1997	1063	2181	49
1998	2099	2117	99
1999	2665	1576	169
2000	2215	1251	177
2001	2450	1762	139
2002	2842	1572	181
2003	2759	1542	179
2004	2795	1946	144
2005	3332	2116	157
2006	4378	2424	181

Sumber: BPS dan Departemen Perdagangan, 2006

Dalam tabel di atas, terlihat bahwa harga beras domestik cenderung lebih mahal dari harga beras internasional. Walaupun saat krisis harga beras sempat berada di bawah harga internasional, kenyataannya di tahun-tahun berikutnya harga beras domestik semakin jauh meninggalkan harga beras internasional. Bahkan, di tahun 2006 harga beras domestik hampir dua kali lipat dari harga beras internasional. Dalam hal ini, liberalisasi komoditas beras pasca implementasi LoI bisa dibilang berjalan efektif dalam mengontrol tingginya harga beras dari tahun ke tahun. Makin tingginya harga eceran beras Indonesia membuktikan hipotesa kedua penelitian ini, bahwa keberadaan LoI membuat harga komoditas beras Indonesia cenderung naik setiap tahun mengikuti fluktuasi harga internasional, bahkan harga beras Indonesia semakin jauh meninggalkan harga beras dunia.

Perkembangan harga padi (gabah) dan beras eceran di Indonesia selama tahun 1980-2006 ditunjukkan pada grafik berikut.

Grafik 4.2. Perkembangan Harga Dasar Gabah (HDG), Harga Gabah Kering Panen (HGKP), dan Harga Eceran Beras (HEB) Periode 1980-2006 (Rp/kg)



Sumber: BPS dan Bulog, 2010

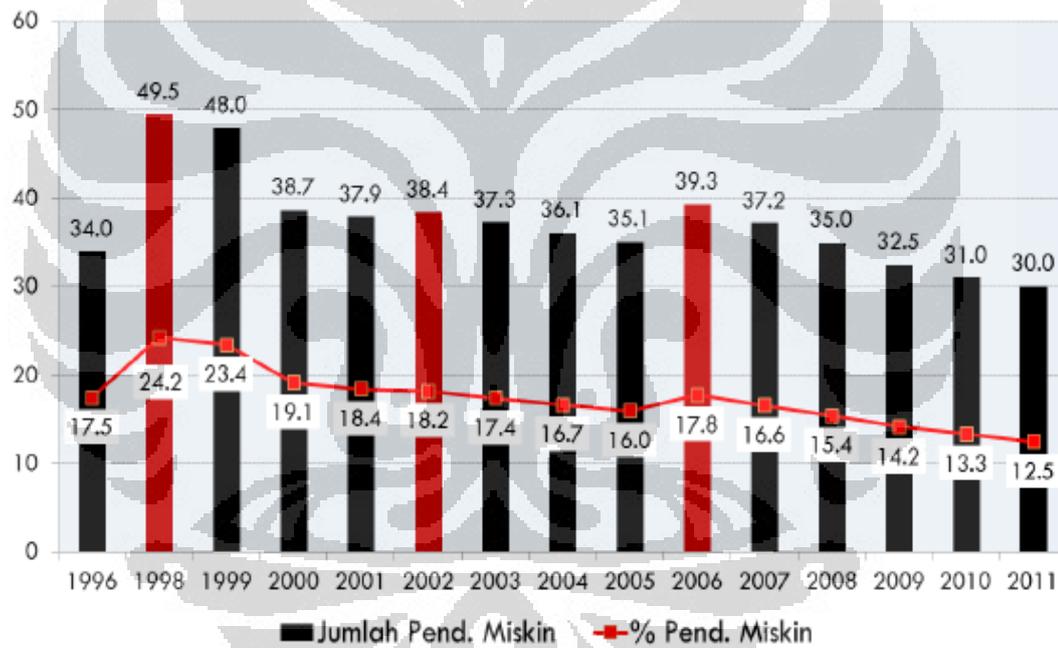
Harga Dasar Gabah (HDG), Harga Gabah Kering Panen (HGKP), dan Harga Eceran Beras (HEB) merupakan indikator yang mampu memberikan informasi tentang kelangkaan beras. Sebaran data pada grafik menunjukkan bahwa selama periode 1980-2006, HDG, HGKP, dan HEB terus meningkat. Peningkatan paling tajam terjadi pada HEB, khususnya sejak tahun 1997. Di tahun 1997 HEB sudah mencapai angka Rp. 1063,-/kg dan di tahun 1998 menembus Rp. 2000,-/kg. Data ini menunjukkan telah terjadi kenaikan HEB hingga mencapai 97,5% hanya dalam tempo waktu satu tahun. Tahun 2006 HEB sudah mencapai Rp. 4378,-/kg. Sementara di tahun yang sempat diklaim sebagai masa swasembada beras di tahun 2008, HEB telah mencapai angka Rp. 5.950,-/kg dan Rp. 6.540,-/kg di tahun 2009.

Selama periode pasca krisis ekonomi 1997, terlihat kecenderungan bahwa HGKP pada umumnya selalu lebih rendah dari HDG. Hal ini menunjukkan bahwa daya tawar petani semakin lemah. Bahkan, pada tahun 2000 dan tahun 2006 harga

gabah yang diterima petani justru lebih rendah dari HDG yang ditetapkan pemerintah. Sebaliknya, HEB selalu jauh lebih tinggi dari HDG. Hal ini menunjukkan inefisiensi pengelolaan beras Indonesia, karena yang menikmati keuntungan dari tingginya HEB di pasaran justru kelompok non-petani.

Adanya kenaikan harga yang terus membumbung tinggi ini tidak lepas dari implementasi LoI, yang menuntut adanya keterbukaan pasar bagi tiap komoditas pangan, termasuk beras. Kenaikan harga ini pada akhirnya bermuara pada peningkatan angka kemiskinan, khususnya di awal-awal pemberlakuan LoI. Grafik berikut menunjukkan tren angka kemiskinan di Indonesia:

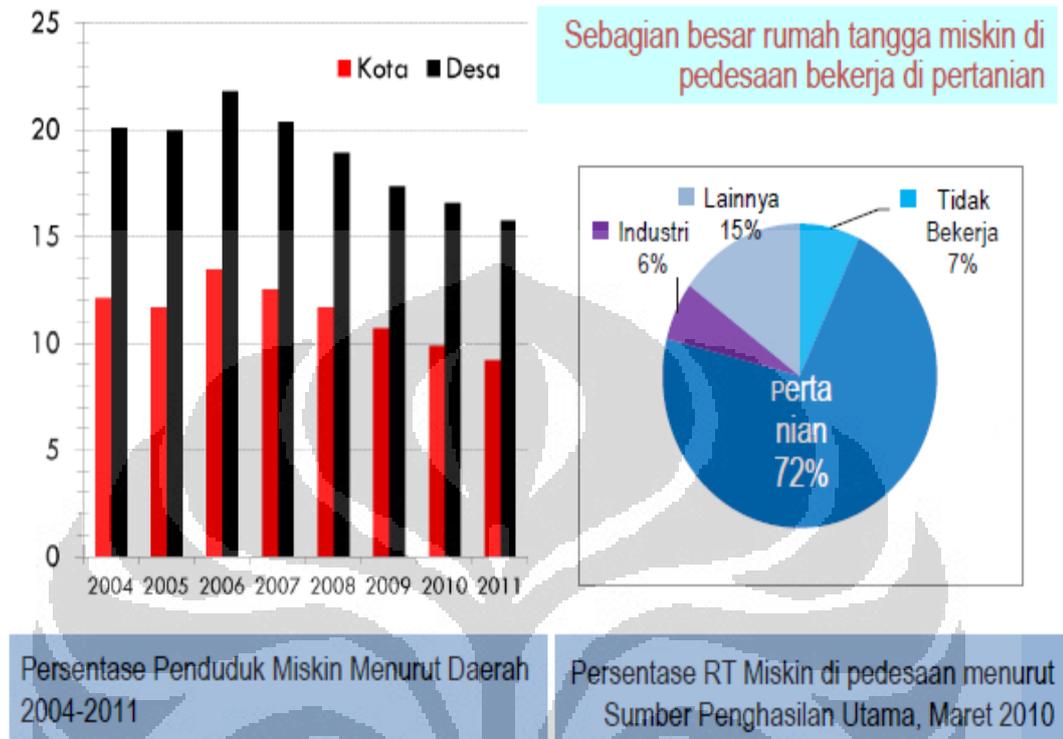
Grafik 4.3. Trend Kemiskinan di Indonesia periode 1996-2011



Sumber: Bustanul Arifin, 2011

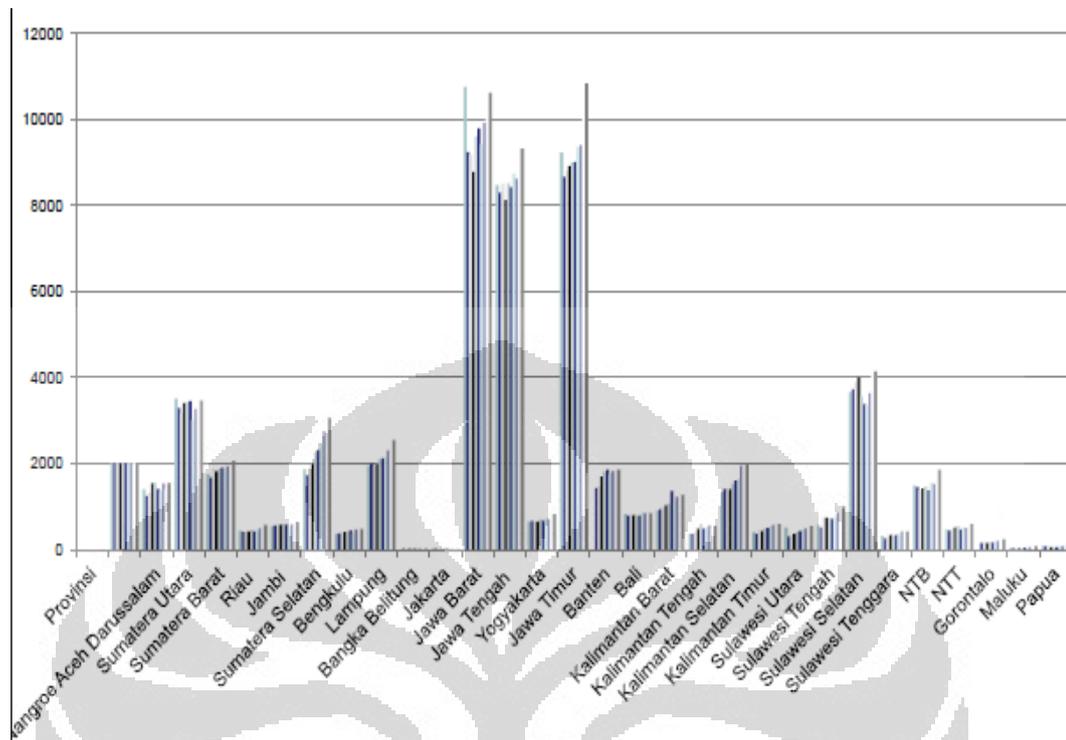
Secara umum, sebenarnya angka kemiskinan cenderung menunjukkan tren menurun, terkecuali di tahun 1998, 2002, dan 2006. Akan tetapi, tingkat kemiskinan yang menurun secara umum tidak mengubah disparitas kemiskinan antara desa dan kota yang sangat tinggi. Ditambah, kenyataan yang ada menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di pedesaan didominasi oleh mereka yang bekerja di sektor pertanian.

Grafik 4.4. Disparitas Penduduk Miskin Kota dan Desa



Ilustrasi di atas menunjukkan secara jelas bahwa 72% rumah tangga miskin bekerja di sektor pertanian, jauh melebihi angka dari sektor yang lain. Yang menarik, dari penurunan kuantitas kemiskinan secara keseluruhan, terjadi perbedaan yang cukup menarik di tiga provinsi penghasil padi utama, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur. Sebagai perbandingan, produktivitas padi di provinsi Jawa Barat saja setara dengan tiga kali lipat produksi padi yang dihasilkan oleh provinsi Sulawesi Selatan, seperti ditunjukkan oleh grafik berikut.

Grafik 4.5. Produksi Beras per Provinsi (2000-2009)



Sumber: Bustanul Arifin, 2011

Akan tetapi, besarnya kontribusi yang ditunjukkan oleh ketiga provinsi penghasil beras utama itu berbanding terbalik dengan peningkatan tingkat kesejahteraan. Di saat angka kemiskinan di provinsi non penghasil beras seperti Jakarta terus berkurang, sebaliknya tingkat kesejahteraan petani di daerah lumbung beras nyaris tidak berkembang secara signifikan. Tabel berikut menunjukkan perkembangan penduduk miskin pada tiga provinsi penghasil beras terbesar Indonesia.

Tabel 4.4. Perkembangan Penduduk Miskin pada Provinsi Penghasil Beras Terbesar (2000-2008) (%)

Tahun	Jawa Barat	Jawa Tengah	Jawa Timur	Total
2000	13.25	15.39	21.09	49.73
2001	13.24	18.50	19.40	51.14
2002	9.14	18.13	19.31	46.58
2003	9.79	17.78	20.35	47.92
2004	9.73	18.15	20.51	48.39
2005	11.46	16.43	18.82	46.71
2006	11.83	16.70	19.52	48.05
2007	11.87	16.39	19.40	47.66
2008	12.19	16.37	19.56	48.11

Sumber: BPS

Pada tahun 2000 jumlah penduduk miskin di tiga provinsi ini berkisar 13,15 juta jiwa, atau sekitar sepertiga dari jumlah penduduk miskin di Indonesia. Sementara data tahun 2008 menunjukkan jumlah penduduk miskin di tiga provinsi ini mencapai 11,8 juta jiwa, dan tetap berkontribusi sebesar sepertiga dari jumlah penduduk miskin Indonesia. Kenyataan ini tentu ironis, karena berarti provinsi penghasil beras utama, yang merupakan makanan pokok mayoritas rakyat, justru menyumbang sepertiga penduduk miskin nasional. Dengan kata lain, keberhasilan pemerintah mengurangi angka kemiskinan nasional secara bertahap tidak berpengaruh terhadap kondisi kemiskinan di daerah lumbung beras utama, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur.

#### 4.1.3. Analisis Pengurangan Peran dan Fungsi Bulog

Implementasi LoI dalam bentuk pengurangan peran dan fungsi Bulog, berikut dengan perubahannya secara struktural berkontribusi pada pemenuhan upaya ketahanan pangan, ditambah dengan faktor-faktor internal seperti pertambahan penduduk, bencana kekeringan, hingga kegagalan program diversifikasi pangan. Bulog di awal pembentukannya merupakan garda terdepan dalam upaya pemenuhan ketahanan pangan Indonesia. Tujuan pokok awal Bulog dibentuk adalah untuk mengamankan penyediaan pangan dalam rangka menegakkan eksistensi pemerintahan baru di tahun 1967. Seiring berjalannya waktu, peran Bulog berkembang menjadi semakin strategis, antara lain mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkatkan mutu gizi pangan yang

meliputi sembilan komoditas, yaitu beras, gula pasir, minyak goreng dan mentega, minyak tanah, garam beryodium, daging sapi dan ayam, telur ayam, susu, dan jagung.

Akan tetapi, peran dan fungsi Bulog dipangkas besar-besaran sejak implementasi LoI. Dokumen *Letter of Intent* yang keluar sejak tahun 1997 mulai mengebiri fungsi Bulog yang dibatasi hanya pada urusan beras dan gula. Bahkan, sejak tahun 1998 hingga kini, fungsi Bulog makin dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Sementara komoditas lainnya diputuskan untuk diserahkan pada mekanisme pasar. Semua itu dituangkan dalam Keppres No. 19 Tahun 1998, yang penerbitannya didasari hasil *Letter of Intent* yang telah ditandatangani sebelumnya. Hal ini menjadi ironis, jika mengingat akronim Bulog yang harusnya mengurus segala hal terkait dengan logistik masyarakat Indonesia, yang tentunya bukan hanya komoditas beras semata.

Poin pengurangan peran dan fungsi Bulog dimulai sejak adanya MEFP Pelengkap Pertama yang dikeluarkan pada 15 Januari 1998. Pembatasan peran Bulog yang hanya difokuskan pada komoditi beras diharapkan membuat petani-petani dari komoditas lain berganti haluan menjadi petani padi. Asumsi ini jelas keliru, karena kenyataannya petani padi tidak pernah tumbuh signifikan sejak implementasi pengurangan peran dan fungsi Bulog berlaku. Dampak yang terlihat justru sangat merugikan, yaitu meledaknya jumlah pengangguran, karena petani-petani komoditas lain menejit akibat ketidakmampuan bersaing dengan produk-produk impor yang masuk. Sementara kesejahteraan petani padi juga tidak meningkat, karena kemudian muncul LoI 11 September 1998 yang memperbolehkan adanya impor beras dari kalangan swasta, dengan dalih efektivitas dan efisiensi komoditi beras.

Kebijakan untuk mengizinkan masuknya beras impor diperparah dengan munculnya LoI 13 November 1998, yang berisikan penghapusan subsidi untuk nilai tukar mata uang bagi pembelian beras impor oleh Bulog. Lazimnya subsidi ini diberikan via mekanisme Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) yang disalurkan melalui Bank Indonesia selaku bank sentral. Adanya ketentuan penghapusan subsidi ini membuat dalam pengadaan beras impor Bulog harus bersaing sejajar dengan kompetitor dari pihak swasta. Kebijakan ini menjadi

kombinasi yang efektif dalam menghimpit ketahanan pangan beras Indonesia. Di saat pintu impor sudah dibuka, ditambah dengan penghapusan subsidi yang selama ini menjadi hak Bulog via kebijakan bank sentral. Dua tahun kemudian, LoI 4 Juli 2000 muncul dengan isinya berupa peniadaan Kredit Usaha Tani (KUT) untuk jangka waktu yang tidak ditentukan.

Bulog sendiri mengalami metamorfosa bentuk perusahaan hingga akhirnya berbentuk Perusahaan Umum (Perum) Bulog. Di awal implementasi LoI diberlakukan, Bulog harus melalui masa transisi yang sulit karena penerapan sistem otonomi daerah. Otonomi daerah membuat Bulog harus selalu berkoordinasi dengan pemerintah daerah dalam setiap upaya pemenuhan ketahanan pangan. Kebijakan ketahanan pangan yang selama ini terpusat di sentral kekuasaan harus dikoordinasikan dengan daerah, dan membuat kebijakan terkait pangan membutuhkan sinkronisasi yang tidak mudah.

Kegagalan Bulog dalam menyesuaikan diri dengan dinamika akibat LoI dan perubahan bentuk perusahaan berkontribusi dalam lemahnya ketahanan pangan Indonesia di periode awal pasca krisis menyebabkan ketahanan pangan komoditi beras Indonesia melemah. Impor beras yang begitu mudah masuk, harga eceran beras yang terus naik, hingga tingkat produktivitas yang tidak bertambah signifikan, menjadi permasalahan yang tidak mampu diselesaikan Bulog ketika itu.

Peran Bulog dalam menjaga ketahanan pangan beras baru menemukan bentuknya ketika terbit Inpres Nomor 2 Tahun 2005, yang membuat Bulog berperan dalam menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin, rawan pangan, serta untuk keadaan darurat. Bulog juga diberi peran untuk menjaga stabilitas harga beras dalam negeri melalui pengelolaan cadangan beras pemerintah. Fungsi Bulog juga semakin ditambah dengan terbitnya Inpres 3/2007 dan Inpres 1/2008, di mana Bulog berperan dalam mengatur Harga Pembelian Pemerintah (HPP).

Penambahan peran ini cukup membantu dalam upaya menjaga ketahanan pangan yang sempat sulit dilakukan akibat keterikatan dengan LoI. Akan tetapi, penambahan peran ini tetap tidak sepenuhnya mampu menjaga ketahanan pangan beras. Keran impor masih terus dibuka, bahkan saat produksi sudah surplus di

tahun 2008 pun impor beras masih dilakukan tidak kurang dari 200 ribu ton. Pengalaman swasembada yang pernah diraih di tahun 1984-1985 belum bisa kembali diraih sepenuhnya pada periode pasca krisis ekonomi, atau pasca implementasi LoI.

Selain faktor pengurangan peran dan fungsi akibat LoI, Bulog juga harus berhadapan dengan kendala-kendala internal seperti:

- penambahan penduduk yang bergerak cepat, bahkan melebihi produktivitas beras per tahun. Selama periode 1996-2010, produktivitas padi Indonesia hanya tumbuh 0,98% per tahun, jauh di bawah laju pertumbuhan penduduk yang mencapai 1,49% per tahun.
- faktor kekeringan dan perubahan iklim juga menjadi kendala upaya pemenuhan kebutuhan pangan. Pengalaman El Nino di masa lalu telah mengakibatkan kekeringan yang banyak merugikan sektor pertanian. Tahun 1997 seluas 517.614 ha, tahun 2003 seluas 568.619 ha, dan tahun 2006 seluas 338.261 ha. Sebagai gambaran, ketika El Nino terjadi di tahun 1997, sawah mengalami kekeringan dan terjadi kebakaran hutan di berbagai tempat. Kekeringan sawah berdampak pada penurunan produksi beras sehingga Indonesia harus mengimpor beras sekitar 5 juta ton. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, selama April-Juli 2009 luar areal tanaman padi yang terkena kekeringan cenderung meningkat, yaitu April seluas 4.276 ha, Mei 3.583 ha, Juni 9.145 ha, dan Juli 9.384 ha. Sepanjang tahun 2009 (Januari-Juli), prakiraan tanaman padi yang dilanda kekeringan dilaporkan 47.080 ha. Sebagian dari areal yang terkena kekeringan akan mengalami gagal panen (puso).
- program diversifikasi tidak pernah menuai hasil positif, terbukti dengan masih bergantungnya lebih dari 90% penduduk Indonesia terhadap komoditi beras sebagai makanan pokoknya. Keluarnya Perpres 22/2009 merupakan upaya yang baik untuk memulai pemetaan program diversifikasi pangan berdasarkan potensi pangan yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Namun, butuh waktu untuk melihat hasil dari pemetaan pangan lewat Perpres 22/2009 dalam upaya mengurangi ketergantungan terhadap beras sebagai makanan pokok.

#### *4.1.4. Analisis Menggunakan Perspektif Nasionalis*

Ketentuan LoI IMF tidak selaras dengan perspektif nasionalis yang selalu menekankan pada kepentingan negara sebagai prioritas. Perspektif ini pada dasarnya menekankan pada kerugian yang ditimbulkan oleh perdagangan terhadap kelompok atau negara tertentu, serta keberpihakannya pada proteksionisme ekonomi dan kontrol negara terhadap perdagangan internasional. Perdagangan bebas mengecilkan kedaulatan nasional serta kontrol negara terhadap ekonomi, dengan membuka ekonominya terhadap perubahan dan instabilitas ekonomi dunia, serta terhadap eksploitasi dari negara lain yang lebih kuat. Konsep spesialisasi, terutama dalam komoditas ekspor, dapat menurunkan fleksibilitas dan meningkatkan kerapuhan ekonomi nasional terhadap pengaruh peristiwa internasional, serta mensubordinasikan ekonomi domestik terhadap ekonomi internasional. Perdagangan bebas juga meningkatkan kadar ketergantungan suatu negara terhadap sistem internasional.

Dengan menggunakan pemikiran Gilpin, liberalisasi pertanian telah mengecilkan kedaulatan nasional serta kontrol negara terhadap ekonomi. Hal ini disebabkan fakta bahwa ketersediaan beras di Indonesia menjadi ditentukan oleh produksi beras dari negara lain, atau dari sistem internasional. Indonesia kurang siap menghadapi liberalisasi pertanian, apalagi ketika penerapannya dilakukan dalam situasi krisis. Pada akhirnya, kebijakan yang dikeluarkan dan kondisi yang tidak mendukung saat liberalisasi dilakukan membuat Indonesia tidak mampu untuk memenuhi kebutuhannya secara mandiri.

## BAB 5

### KESIMPULAN

Beras adalah komoditas yang strategis secara ekonomi dan politis di Indonesia. Secara ekonomi, lebih dari sembilan puluh persen penduduk Indonesia menjadikan beras sebagai makanan pokoknya. Industri beras juga menjadi penggerak perekonomian dengan menyediakan lapangan pekerjaan bagi lebih dari 12,5 juta rumah tangga petani dan sebagai salah satu sumber penerimaan GDP pertanian. Sedangkan secara politis, ketersediaan beras akan mempengaruhi kondisi politik dan kestabilan keamanan negara. Campur tangan pemerintah sangat penting dalam menjaga kondisi perberasan nasional, yang biasa dilakukan lewat kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga seperti Kementerian Pertanian, Bulog, hingga Kementerian Perdagangan.

Tingginya konsumsi beras rata-rata penduduk yang mencapai 139,15 kg/kapita/tahun membuat Indonesia menjadi salah satu negara *net importer* beras tertinggi di dunia, karena rata-rata konsumsi dunia sendiri hanya menyentuh angka 80-90 kg/kapita/tahun. Besarnya konsumsi ini tidak lepas dari banyaknya jumlah penduduk, makin luasnya wilayah konsumsi, dan kegagalan dalam upaya diversifikasi pangan, terutama makanan pokok. Tercatat bahwa pada periode 1996-1997 rasio ketergantungan impor beras mencapai 3 persen, dan meningkat pada periode 1998-1999 hingga mencapai 11,7 persen. Pada periode inilah, rasio swasembada turun hingga mencapai 88 persen, atau terendah sejak tahun 1990.

Upaya pemenuhan kebutuhan akan beras lazim ditutupi dengan produksi dalam negeri dan juga lewat jalur impor. Produksi dalam negeri sendiri nyaris tidak berkembang, dengan tingkat produktivitas yang terus berfluktuasi dari tahun ke tahun. Upaya peningkatan produksi dalam negeri ini terus dilakukan lewat berbagai cara, namun selalu menuai hasil stagnan. Berangkat dari keterbatasan produksi domestik inilah, keran impor dibuka. Di satu sisi, impor sangat membantu jika dalam jumlah dan waktu yang tepat, seperti ketika harga beras dunia lebih rendah dari harga pasar domestik. Akan tetapi, konsekuensi logis dari kebijakan impor adalah terganggunya kemandirian pangan. Indonesia sendiri sudah terikat dengan ketentuan WTO yang tertuang dalam *Agreement on*

*Agriculture* (AoA), yang pada hakikatnya merupakan kesepakatan penurunan tarif impor antar negara anggota WTO. Kesepakatan dari WTO ini ditambah dengan tuntutan IMF dalam poin-poin *Letter of Intent* (LoI), yang menuntut diberlakukannya liberalisasi perdagangan, termasuk di bidang pertanian.

Penelitian ini berusaha memperlihatkan korelasi antara beras sebagai bagian dari elemen ketahanan pangan di Indonesia dengan liberalisasi pertanian di bawah kerangka IMF, yang berakibat pada melemahnya kondisi ketahanan pangan Indonesia. Ketahanan pangan di sini dilihat dalam tiga indikator utama, yaitu ketersediaan yang diukur dari tingkat konsumsi per tahun (kg/kapita/tahun), stabilitas (perbandingan jumlah beras domestik dan beras impor), dan akses (tingkat harga eceran beras, dibandingkan dengan harga internasional). Dalam penelitian ini dibahas juga tentang beberapa faktor internal penyebab melemahnya ketahanan pangan, seperti lonjakan pertumbuhan penduduk, maraknya kekeringan dan bencana alam, kegagalan program diversifikasi, hingga faktor historis yang selalu menempatkan urusan pangan sebagai komoditas politik dan upaya mempertahankan kekuasaan.

Pertanyaan permasalahan dari penelitian ini adalah mengapa butir-butir yang tertera dalam poin-poin *Letter of Intent* (LoI) melemahkan ketahanan pangan Indonesia, diukur sejak periode sebelum implementasi (1995-1997) hingga periode setelah implementasi dilakukan (1998-2009). Tahun 2009 dipilih sebagai akhir pembahasan penelitian karena di tahun ini usia implementasi LoI Indonesia genap berusia di atas satu dekade. Tahun 2009 dipilih sebagai tahun akhir pembahasan karena di tahun ini periode pemerintahan Indonesia kedua hasil pemilu pasca reformasi telah selesai, di mana itu merupakan rezim dari pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla. Hipotesa yang diuji pertama adalah implementasi LoI memperbesar jumlah beras impor yang masuk ke Indonesia. Sedangkan hipotesa kedua adalah implementasi LoI membuat harga beras cenderung naik setiap tahun.

Kesimpulan yang didapat dari penelitian ini adalah, *pertama*, implementasi LoI yang bermuara pada liberalisasi pertanian mengakibatkan beras Indonesia cenderung semakin sulit bersaing dengan beras impor (hipotesa pertama). *Kedua*, implementasi LoI mengakibatkan liberalisasi pertanian yang

membuat harga beras cenderung meningkat setiap tahunnya (hipotesa kedua). *Ketiga*, implementasi LoI dalam bentuk pengurangan peran dan fungsi Bulog, berikut dengan perubahannya secara struktural berkontribusi pada pemenuhan upaya ketahanan pangan, ditambah dengan faktor-faktor internal seperti penambahan penduduk, bencana kekeringan, hingga kegagalan program diversifikasi pangan. *Keempat*, liberalisasi pertanian sesuai dengan ketentuan LoI IMF tidak selaras dengan perspektif nasionalis yang selalu menekankan pada kepentingan negara sebagai prioritas. *Kelima*, liberalisasi pertanian dalam LoI IMF cenderung bergerak cepat, karena langsung dieksekusi. Sementara liberalisasi lain seperti dalam bentuk pemisahan fungsi pengawasan perbankan dari bank sentral yang tercantum dalam poin IMF cenderung lebih lambat pelaksanaannya. *Keenam*, implemmentasi secara cepat poin-poin LoI IMF, terutama dalam hal liberalisasi pertanian dilakukan dalam momentum yang tidak tepat, apalagi dilakukan ketika Indonesia belum keluar dari krisis ekonomi yang berdampak multidimensional. *Ketujuh*, ada beberapa kebijakan yang dapat diambil pemerintah untuk mengamankan ketahanan pangan, baik yang bersifat internal maupun eksternal.

Untuk kesimpulan yang pertama, fakta itu langsung terlihat jelas sesaat setelah implementasi LoI berlaku. Jika sebelumnya pada periode 1995-1997 rata-rata beras impor yang masuk hanya berkisar di angka 1.435.769 ton per tahunnya, maka pada periode 1998-2000 rata-rata angka impor telah melonjak hingga mencapai 3.000.727 ton per tahun. Meskipun periode berikutnya dalam rentang waktu 2001-2003 angka impor beras relatif turun ke angka 1.292.873 ton dan terus turun ke angka 288.197 ton di periode 2004-2006, angka impor kemudian kembali naik pada periode 2007-2009, dengan rata-rata per tahun mengimpor 613.000 ton.

Kesimpulan pertama tentang terbuka derasnya keran impor beras pasca implementasi LoI dibarengi dengan kesimpulan kedua, yang menunjukkan bahwa implementasi LoI mengakibatkan liberalisasi pertanian yang membuat harga beras cenderung meningkat setiap tahunnya. Naiknya harga beras secara konsisten memiliki implikasi pada penambahan angka kemiskinan, sekalipun presentase kemiskinan secara keseluruhan menunjukkan angka menurun setiap tahunnya.

Harga Dasar Gabah (HDG), Harga Gabah Kering Panen (HGKP), dan Harga Eceran Beras (HEB) merupakan indikator yang mampu memberikan informasi tentang kelangkaan beras. Data menunjukkan bahwa selama periode 1980-2006, HDG, HGKP, dan HEB terus meningkat. Peningkatan paling tajam terjadi pada HEB, khususnya sejak tahun 1997. Di tahun 1997 HEB sudah mencapai angka Rp. 1063,-/kg dan di tahun 1998 menembus Rp. 2000,-/kg. Data ini menunjukkan telah terjadi kenaikan HEB hingga mencapai 97,5% hanya dalam tempo waktu satu tahun. Tahun 2006 HEB sudah mencapai Rp. 4378,-/kg. Sementara di tahun yang sempat diklaim sebagai masa swasembada beras di tahun 2008, HEB telah mencapai angka Rp. 5.950,-/kg dan Rp. 6.540,-/kg di tahun 2009.

Selama periode pasca krisis ekonomi 1997, terlihat kecenderungan bahwa HGKP pada umumnya selalu lebih rendah dari HDG. Hal ini menunjukkan bahwa daya tawar petani semakin lemah. Bahkan, pada tahun 2000 dan tahun 2006 harga gabah yang diterima petani justru lebih rendah dari HDG yang ditetapkan pemerintah. Sebaliknya, HEB selalu jauh lebih tinggi dari HDG. Hal ini menunjukkan inefisiensi pengelolaan beras Indonesia, karena yang menikmati keuntungan dari tingginya HEB di pasaran justru kelompok non-petani.

Adanya kenaikan harga yang terus membumbung tinggi ini tidak lepas dari implementasi LoI, yang menuntut adanya keterbukaan pasar bagi tiap komoditas pangan, termasuk beras. Kenaikan harga ini pada akhirnya bermuara pada peningkatan angka kemiskinan, khususnya di awal-awal pemberlakuan LoI. Secara umum, sebenarnya angka kemiskinan cenderung menunjukkan tren menurun, terkecuali di tahun 1998, 2002, dan 2006. Akan tetapi, tingkat kemiskinan yang menurun secara umum tidak mengubah disparitas kemiskinan antara desa dan kota yang sangat tinggi. Ditambah, kenyataan yang ada menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di pedesaan didominasi oleh mereka yang bekerja di sektor pertanian.

Dari penurunan kuantitas kemiskinan secara keseluruhan, terjadi perbedaan yang cukup menarik di tiga provinsi penghasil padi utama, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur. Sebagai perbandingan, produktivitas padi di provinsi Jawa Barat saja setara dengan tiga kali lipat produksi padi yang

dihasilkan oleh provinsi Sulawesi Selatan. Akan tetapi, besarnya kontribusi yang ditunjukkan oleh ketiga provinsi penghasil beras utama itu berbanding terbalik dengan peningkatan tingkat kesejahteraan. Di saat angka kemiskinan di provinsi non penghasil beras seperti Jakarta terus berkurang, sebaliknya tingkat kesejahteraan petani di daerah lumbung beras nyaris tidak berkembang secara signifikan. Tabel berikut menunjukkan perkembangan penduduk miskin pada tiga provinsi penghasil beras terbesar Indonesia.

Pada tahun 2000 jumlah penduduk miskin di tiga provinsi ini berkisar 13,15 juta jiwa, atau sekitar sepertiga dari jumlah penduduk miskin di Indonesia. Sementara data tahun 2008 menunjukkan jumlah penduduk miskin di tiga provinsi ini mencapai 11,8 juta jiwa, dan tetap berkontribusi sebesar sepertiga dari jumlah penduduk miskin Indonesia. Kenyataan ini tentu ironis, karena berarti provinsi penghasil beras utama, yang merupakan makanan pokok mayoritas rakyat, justru menyumbang sepertiga penduduk miskin nasional. Dengan kata lain, keberhasilan pemerintah mengurangi angka kemiskinan nasional secara bertahap tidak berpengaruh terhadap kondisi kemiskinan di daerah lumbung beras utama, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur.

Kesimpulan ketiga terkait dengan implementasi LoI dalam bentuk pengurangan peran dan fungsi Bulog, berikut dengan perubahannya secara struktural berkontribusi pada pemenuhan upaya ketahanan pangan, ditambah dengan faktor-faktor internal seperti penambahan penduduk, bencana kekeringan, hingga kegagalan program diversifikasi pangan. Bulog di awal pembentukannya merupakan garda terdepan dalam upaya pemenuhan ketahanan pangan Indonesia. Tujuan pokok awal Bulog dibentuk adalah untuk mengamankan penyediaan pangan dalam rangka menegakkan eksistensi pemerintahan baru di tahun 1967. Seiring berjalannya waktu, peran Bulog berkembang menjadi semakin strategis, antara lain mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkatkan mutu gizi pangan yang meliputi sembilan komoditas, yaitu beras, gula pasir, minyak goreng dan mentega, minyak tanah, garam beryodium, daging sapi dan ayam, telur ayam, susu, dan jagung.

Akan tetapi, peran dan fungsi Bulog dipangkas besar-besaran sejak implementasi LoI. Dokumen *Letter of Intent* yang keluar sejak tahun 1997 mulai

mengebiri fungsi Bulog yang dibatasi hanya pada urusan beras dan gula. Bahkan, sejak tahun 1998 hingga kini, fungsi Bulog makin dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Sementara komoditas lainnya diputuskan untuk diserahkan pada mekanisme pasar. Semua itu dituangkan dalam Keppres No. 19 Tahun 1998, yang penerbitannya didasari hasil *Letter of Intent* yang telah ditandatangani sebelumnya. Hal ini menjadi ironis, jika mengingat akronim Bulog yang harusnya mengurus segala hal terkait dengan logistik masyarakat Indonesia, yang tentunya bukan hanya komoditas beras semata.

Poin pengurangan peran dan fungsi Bulog dimulai sejak adanya MEFP Pelengkap Pertama yang dikeluarkan pada 15 Januari 1998. Pembatasan peran Bulog yang hanya difokuskan pada komoditi beras diharapkan membuat petani-petani dari komoditas lain berganti haluan menjadi petani padi. Asumsi ini jelas keliru, karena kenyataannya petani padi tidak pernah tumbuh signifikan sejak implementasi pengurangan peran dan fungsi Bulog berlaku. Dampak yang terlihat justru sangat merugikan, yaitu meledaknya jumlah pengangguran, karena petani-petani komoditas lain menejit akibat ketidakmampuan bersaing dengan produk-produk impor yang masuk. Sementara kesejahteraan petani padi juga tidak meningkat, karena kemudian muncul LoI 11 September 1998 yang memperbolehkan adanya impor beras dari kalangan swasta, dengan dalih efektivitas dan efisiensi komoditi beras.

Kebijakan untuk mengizinkan masuknya beras impor diperparah dengan munculnya LoI 13 November 1998, yang berisikan penghapusan subsidi untuk nilai tukar mata uang bagi pembelian beras impor oleh Bulog. Lazimnya subsidi ini diberikan via mekanisme Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) yang disalurkan melalui Bank Indonesia selaku bank sentral. Adanya ketentuan penghapusan subsidi ini membuat dalam pengadaan beras impor Bulog harus bersaing seajar dengan kompetitor dari pihak swasta. Kebijakan ini menjadi kombinasi yang efektif dalam menghimpit ketahanan pangan beras Indonesia. Di saat pintu impor sudah dibuka, ditambah dengan penghapusan subsidi yang selama ini menjadi hak Bulog via kebijakan bank sentral. Dua tahun kemudian, LoI 4 Juli 2000 muncul dengan isinya berupa peniadaan Kredit Usaha Tani (KUT) untuk jangka waktu yang tidak ditentukan.

Kegagalan Bulog dalam menyesuaikan diri dengan dinamika akibat LoI dan perubahan bentuk perusahaan berkontribusi dalam lemahnya ketahanan pangan Indonesia di periode awal pasca krisis menyebabkan ketahanan pangan komoditi beras Indonesia melemah. Impor beras yang begitu mudah masuk, harga eceran beras yang terus naik, hingga tingkat produktivitas yang tidak bertambah signifikan, menjadi permasalahan yang tidak mampu diselesaikan Bulog ketika itu.

Peran Bulog dalam menjaga ketahanan pangan beras baru menemukan bentuknya ketika terbit Inpres Nomor 2 Tahun 2005, yang membuat Bulog berperan dalam menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin, rawan pangan, serta untuk keadaan darurat. Bulog juga diberi peran untuk menjaga stabilitas harga beras dalam negeri melalui pengelolaan cadangan beras pemerintah. Fungsi Bulog juga semakin ditambah dengan terbitnya Inpres 3/2007 dan Inpres 1/2008, di mana Bulog berperan dalam mengatur Harga Pembelian Pemerintah (HPP).

Penambahan peran ini cukup membantu dalam upaya menjaga ketahanan pangan yang sempat sulit dilakukan akibat keterikatan dengan LoI. Akan tetapi, penambahan peran ini tetap tidak sepenuhnya mampu menjaga ketahanan pangan beras. Keran impor masih terus dibuka, bahkan saat produksi sudah surplus di tahun 2008 pun impor beras masih dilakukan tidak kurang dari 200 ribu ton. Pengalaman swasembada yang pernah diraih di tahun 1984-1985 belum bisa kembali diraih sepenuhnya pada periode pasca krisis ekonomi, atau pasca implementasi LoI.

Selain faktor pengurangan peran dan fungsi akibat LoI, Bulog juga harus berhadapan dengan kendala-kendala internal seperti:

- penambahan penduduk yang bergerak cepat, bahkan melebihi produktivitas beras per tahun. Selama periode 1996-2010, produktivitas padi Indonesia hanya tumbuh 0,98% per tahun, jauh di bawah laju pertumbuhan penduduk yang mencapai 1,49% per tahun.
- faktor kekeringan dan perubahan iklim juga menjadi kendala upaya pemenuhan kebutuhan pangan. Pengalaman El Nino di masa lalu telah mengakibatkan kekeringan yang banyak merugikan sektor pertanian.

Tahun 1997 seluas 517.614 ha, tahun 2003 seluas 568.619 ha, dan tahun 2006 seluas 338.261 ha. Sebagai gambaran, ketika El Nino terjadi di tahun 1997, sawah mengalami kekeringan dan terjadi kebakaran hutan di berbagai tempat. Kekeringan sawah berdampak pada penurunan produksi beras sehingga Indonesia harus mengimpor beras sekitar 5 juta ton. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, selama April-Juli 2009 luar areal tanaman padi yang terkena kekeringan cenderung meningkat, yaitu April seluas 4.276 ha, Mei 3.583 ha, Juni 9.145 ha, dan Juli 9.384 ha. Sepanjang tahun 2009 (Januari-Juli), prakiraan tanaman padi yang dilanda kekeringan dilaporkan 47.080 ha. Sebagian dari areal yang terkena kekeringan akan mengalami gagal panen (puso).

- program diversifikasi tidak pernah menuai hasil positif, terbukti dengan masih bergantungnya lebih dari 90% penduduk Indonesia terhadap komoditi beras sebagai makanan pokoknya. Keluarnya Perpres 22/2009 merupakan upaya yang baik untuk memulai pemetaan program diversifikasi pangan berdasarkan potensi pangan yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Namun, butuh waktu untuk melihat hasil dari pemetaan pangan lewat Perpres 22/2009 dalam upaya mengurangi ketergantungan terhadap beras sebagai makanan pokok.

Kesimpulan keempat dari penelitian ini adalah liberalisasi pertanian sesuai dengan ketentuan LoI IMF tidak selaras dengan perspektif nasionalis yang selalu menekankan pada kepentingan negara sebagai prioritas. Perspektif ini pada dasarnya menekankan pada kerugian yang ditimbulkan oleh perdagangan terhadap kelompok atau negara tertentu, serta keberpihakannya pada proteksionisme ekonomi dan kontrol negara terhadap perdagangan internasional. Perdagangan bebas mengecilkan kedaulatan nasional serta kontrol negara terhadap ekonomi, dengan membuka ekonominya terhadap perubahan dan instabilitas ekonomi dunia, serta terhadap eksploitasi dari negara lain yang lebih kuat. Konsep spesialisasi, terutama dalam komoditas ekspor, dapat menurunkan fleksibilitas dan meningkatkan kerapuhan ekonomi nasional terhadap pengaruh peristiwa internasional, serta mensubordinasikan ekonomi domestik terhadap ekonomi

internasional. Perdagangan bebas juga meningkatkan kadar ketergantungan suatu negara terhadap sistem internasional.

Dengan menggunakan pemikiran Gilpin, liberalisasi pertanian telah mengecilkan kedaulatan nasional serta kontrol negara terhadap ekonomi. Hal ini disebabkan fakta bahwa ketersediaan beras di Indonesia menjadi ditentukan oleh produksi beras dari negara lain, atau dari sistem internasional. Indonesia kurang siap menghadapi liberalisasi pertanian, apalagi ketika penerapannya dilakukan dalam situasi krisis. Pada akhirnya, kebijakan yang dikeluarkan dan kondisi yang tidak mendukung saat liberalisasi dilakukan membuat Indonesia tidak mampu untuk memenuhi kebutuhannya secara mandiri.

Kesimpulan kelima dari penelitian ini adalah, implementasi LoI dalam bentuk liberalisasi pertanian termasuk dalam kebijakan liberalisasi cepat, karena segera diimplementasikan di tahun ketika LoI itu dikeluarkan. Pengurangan peran Bulog yang diatur dalam MEFP 15 Januari 1998 segera ditindaklanjuti dengan pengkhususan fungsi Bulog pada komoditi beras. LoI 11 September 1998 tentang pembolehan impor beras segera ditindaklanjuti dengan lonjakan impor beras yang langsung dieksekusi di tahun yang sama. Begitu juga dengan poin-poin LoI lain yang terkait dengan upaya liberalisasi komoditi pangan, seperti penghapusan subsidi bagi Bulog dan penghapusan Kredit Usaha Tani (KUT). Liberalisasi pertanian yang tergolong cepat ini akan berbeda halnya dengan liberalisasi perbankan, dalam hal pemisahan fungsi pengawasan perbankan dari bank sentral, dan terbentuknya lembaga pengawas yang bernama Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

OJK merupakan salah satu amanat LoI yang dikeluarkan tahun 2003, dan baru diimplementasikan di tahun 2012, atau hampir satu dekade sejak LoI diterbitkan. Hal ini tentu menjadi satu perbandingan menarik, karena urusan beras berarti menyangkut urusan lebih dari 90% penduduk yang menggantungkan pangannya pada komoditas utama ini. Sementara jumlah penduduk Indonesia yang berurusan dengan aktivitas perbankan masih tergolong sedikit. Tidak mengherankan jika implementasi LoI saat krisis masih sedang terjadi menjadi sangat bermasalah, karena mayoritas rakyat langsung merasakan dampak dari

“serahkan pada mekanisme pasar” semua komoditas pokok yang selama ini biasa ditanggung pemerintah.

Kesimpulan keenam dari penelitian ini adalah implemmentasi secara cepat poin-poin LoI IMF, terutama dalam hal liberalisasi pertanian dilakukan dalam momentum yang tidak tepat, apalagi dilakukan ketika Indonesia belum keluar dari krisis ekonomi yang berdampak multidimensional. Liberalisasi pertanian menjadi salah satu bagian dari resep IMF yang tertuang dalam LoI, dan dipaksakan untuk segera dilaksanakan segera setelah LoI diterbitkan. Padahal, kondisi Indonesia saat itu sedang dalam kondisi krisis, saat daya beli menurun, pengangguran meningkat, dan ketidakpercayaan sosial masyarakat sedang memuncak.

Liberalisasi pertanian yang termuat dalam poin LoI sangat terasa dampaknya, terlebih pada masyarakat Indonesia yang sebelumnya terbiasa dengan perlindungan yang diterapkan pemerintah terkait dengan upaya menjaga ketahanan pangan komoditi pokok, yang selama ini menjadi fungsi Bulog. Masyarakat Indonesia sebelum krisis adalah masyarakat yang mengenal dan memahami bahwa sembilan bahan pokok (sembako) merupakan urusan dan kewajiban pemerintah. Akan tetapi, dilepasnya komoditi pokok kepada mekanisme pasar jelas membuat rakyat menjerit. Kelegaan bahwa Bulog masih memegang peran dalam menjaga ketahanan pangan komoditas beras akhirnya menjadi percuma karena pada akhirnya Bulog pun tidak mampu meredam arus impor yang masuk. Bahkan, peran Bulog sebagai pengimpor beras pun pada akhirnya tidak lebih tinggi dari importir swasta yang lain. Akibatnya, keran beras impor terbuka dengan sangat lebar, peningkatan produktivitas beras tidak lagi menjadi prioritas, dan program diversifikasi pangan pun tidak pernah direalisasikan sesuai dengan skema yang direncanakan. Suatu hal yang sangat mengherankan ketika negara sedang dalam krisis dan rakyat kesulitan mengakses kebutuhan pokok, formula yang disarankan justru membuat rakyat semakin kesulitan menjangkau kebutuhan pokok yang seharusnya disediakan dengan optimal oleh negara.

Kesimpulan terakhir dari penelitian ini adalah ada beberapa kebijakan yang dapat diambil pemerintah untuk mengamankan ketahanan pangan. *Pertama*, mengembalikan peran dan fungsi Bulog kembali ke fungsi strategisnya seperti

ketika lembaga ini dibentuk. Saat ini, suara-suara untuk mengembalikan peran dan fungsi Bulog sudah cukup sering terdengar. Tentunya, pengembalian peran dan tata kelola seperti dulu juga harus dibarengi dengan perbaikan tata kelola dan akuntabilitas Bulog, yang akhir-akhir ini dicemari oleh kasus korupsi petingginya. Juga untuk menghilangkan kesan bahwa Bulog selalu identik dengan korupsi.

*Kedua*, implementasi secara nyata Perpres 22/2009 tentang diversifikasi pangan. Dalam Perpres itu telah dipetakan potensi pangan di tiap-tiap daerah, baik yang berbasis biji-bijian, umbi-umbian, protein, vitamin, hortikultura, peternakan, dan sebagainya. Hal ini tentu penting guna mengurangi ketergantungan yang amat tinggi pada beras. Program diversifikasi pangan ini juga bisa menunjang pertumbuhan ekonomi kreatif dengan aneka khas kuliner yang bahan bakunya berasal dari makanan pokok daerah yang bersangkutan.

*Ketiga*, pemerintah perlu menyusun instrumen kebijakan stabilisasi harga gabah yang lebih efektif, seperti memberikan jaminan harga gabah yang memadai, terutama pada musim panen raya. Pemerintah juga perlu menjamin ketersediaan dan aksesibilitas beras dengan kualitas yang baik dan harga yang terjangkau sepanjang musim dan sepanjang tahun.

*Keempat*, pemanfaatan anggaran negara untuk meningkatkan kapasitas petani dan SDM pertanian. Pinjaman luar negeri harusnya diarahkan untuk memperbaiki infrastruktur produksi pertanian (jaringan irigasi dan drainase) dan pencetakan sawah-sawah baru di luar Jawa.

## Daftar Pustaka

### Buku

- “*Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*”. Jakarta: Penerbit Buku Kompas & Selo Soemardjan Research Center Universitas Indonesia RISTEK (2009) *Sains & Teknologi 2: Berbagai Ide untuk Menjawab Tantangan dan Kebutuhan*. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama.
- Amang, Beddu (1995) *Sistem Pangan Nasional*. Jakarta: Dharma Karsa Utama
- Amang, Beddu dan M. Husein Sawit (1999) *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi*. Bogor: Penerbit Institut Pertanian Bogor
- Adiningsih, Sri., A. Ika Rahutami, Ratih Pratiwi Anwar, dkk. (2008) *Satu Dekade Pasca Krisis Indonesia: Badai Pasti Berlalu?*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- Badan Ketahanan Pangan (2005) *Profil 60 Tahun Pembangunan Ketahanan Pangan Indonesia*. Badan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Balaam, David N. dan Michael Veseth (1996) *Introduction to International Political Economy*. New Jersey: Prentice Hallc
- Deliarnov (2006) *Ekonomi Politik*. Jakarta: Penerbit Erlangga
- Dunkley, Graham (2000) *The Free Trade Adventure: The WTO, The Uruguay Round and Globalism – A Critique*. New York: Melbourne University Press
- Easterly, William (2007) *The White Man’s Burden: Why the West’s Efford to Aid the Rest Have Done so Much III and So Little Good*. Penguin Books
- F, Zacky Nouval, Geneng Dwi Yoga Isnaini, dan Luthfi J. Kurniawan (2011) *Petaka Politik Pangan di Indonesia: Konfigurasi Kebijakan Pangan yang tak Memihak Rakyat*. Malang: Intrans Publishing
- Gilpin, Robert (1987) *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Green, Duncan (2008) *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States can Change the World*. Oxford:Oxfam International.
- Hadi, Syamsul. Rio Syahril Jaslim, Jepri Edi, dkk. (2004) *Strategi Pembangunan Indonesia Pasca IMF, Ed. 1*. Jakarta: Granit

- Hadinoto, Soetanto dan Djoko Retnadi (2007) *Micro Credit Challenge: Cara Efektif Mengatasi Kemiskinan dan Pengangguran di Indonesia*. Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo
- Hafsah, Mohammad Jafar (2011) *Mewujudkan Indonesia Berdaulat Pangan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Hanafie, Rita (2010) *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Yogyakarta: Penerbit ANDI
- Irawan, Dr. Prasetya, M.Sc, (2006) *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI.
- Kementerian Komunikasi dan Informatika RI (2011) “*Peningkatan Pertumbuhan Penduduk dan Implikasinya terhadap Ketahanan Pangan Nasional*”, dalam *Buku Paket Informasi Publik*.
- Killick, Tony (1995) *IMF Programmes in Developing Countries: Design and Impact*. London: Routledge
- Mears, Leon (1982) *Era Baru Ekonomi Perberasan Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press
- Neuman, Lawrence (2004) *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson Education Inc.
- Raffer, Kunibert dan Hans Wolfgang Singer (1996). *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Co-Operation*
- Sachs, Jeffrey (2011) *The End of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime*. Penguin Books Limited Sjahrir (2005) dalam Hadi Soesastro, Aida Budiman, Ninasapti Triaswati, dkk (eds.), “*Ekonomi Politik Bantuan IMF untuk Indonesia*”, *Pemikiran dan Permasalahan Ekonomi di Indonesia dalam Setengah Abad Terakhir: Buku 5 (1997-2005) Krisis dan Pemulihan Ekonomi*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- Soetrisno, Loekman (2002) *Paradigma Baru Pembangunan Pertanian: Sebuah Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Kanisius Stevens, Christopher, Romilly Greenhill, Jane Kennan dan Stephen Devereux (2000) *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*. London: Commonwealth Secretariat
- Stiglitz, Joseph E.(2002) *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton & Co.
- Sudaryanto, Taslim dan Achmad Suryana (1995) “*Kebijaksanaan Perdagangan Internasional dalam Diversifikasi Pertanian*”, dalam Achmad Suryana, Agus Pakpahan, dan Achmad Jauhari (eds.), *Diversifikasi Pertanian: Dalam Proses Mempercepat Pembangunan Nasional*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan Thoha, Mahmud (2003) “*Pasang Surut Perekonomian*”,

dalam Muhamad Hisyam (peny.), *Krisis Masa Kini dan Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan Pasal 1.

Wibisono, Sjamsul Arifin, Charles P.R. Joseph, dkk (eds.) (2007) *IMF dan Stabilitas Keuangan Internasional: Suatu Tinjauan Kritis*. Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo

Wibisono, Sjamsul Arifin dan Charles P.R. Joseph, Shinta Sudrajat (eds.) (2004) *IMF dan Stabilitas Keuangan Internasional: Suatu Tinjauan Kritis*. Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama

World Development Report 2008 (2007) *Agriculture for Development*. Washington DC: The World Bank.

### Artikel

“*IMF Links Indonesia Loan to Tough Reform Measures*”, dalam *AAP Newsfeed* Washington: AAP, 8 April 1998

“*IMF Mulai Sadar Transparansi*”, dalam *Kompas*, 13 Mei 1998  
Bello, Walden, (1998) “*Prepared Testimony of Walden Bello before the House Banking and Financial Services Committee*”, dalam *Federal News Service*, 21 April 1998.

Brando, J.J. (1998) “*Opening Up Politics and Economies will Speech Asia’s Revival*”, dalam *The Christian Science Monitor*, Vol. 18, 27 Januari 1998.

C., Stevens, Greenhill, R., Kennan, J., and S. Devereux (2000). *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*. Commonwealth Secretariat

Feridhanusetyawan, T. dan Mari Elka Pangestu (2003) “*Indonesian Trade Liberalisation: Estimating Gains*”, dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39 (1), 2003, hal. 51-74.

Feridhanusetyawan, Tubagus (1992) “*Indonesia’s Rice Trade Policy: Who Gets the Benefit?*”, dalam *Indonesian Quarterly*, VI. XX No. 1 1992, hal. 94-118.

Forbes (2001) “*Forbes Global CEO Conference* di Singapura, September 2001. Dimuat juga di Koran Tempo, 20 September 2001.

IMF (2001) “*Financial Organization and Operations of the IMF*”, dalam *Pamphlet Series*, No. 45 (Washington: IMF) hal. 144.

IMF (2003) “*Joint Statement by Heads of IMF, World Bank and WTO*”, Press Release No. 03/68 (Washington D.C.: IMF, 16 Mei 2003).

**Universitas Indonesia**

- Indrawati, Sri Mulyani (1998) “*Kesepakatan Ketiga*”, dalam *Gatra*, No. 25 Tahun IV, Jakarta, 9 Mei 1998, hal. 72.
- Nasution, Anwar (1997) “*Lessons from the Recent Financial Crisis in Indonesia*”, makalah yang disampaikan pada “*1997 Economic Conference*”, diselenggarakan bersama oleh USAID, ACAES, LPEM-FEUI, Jakarta, 17-18 Desember 1997, hal 27-28.
- S. Fischer, (1998) “*Peranan IMF saat Krisis*”, dalam *Kompas*, 8 April 1998  
Zhang, Peter G., (1998) *IMF and the Asian Financial Crisis*, (Singapura: World Scientific Publishing, hal. 76-83.
- Sadjad, Sjamso'oed (1999). *Tingginya Disparitas Harga Beras Impor terhadap Harga Beras dalam Negeri*
- Sanger, D.E. (1998) “*US and IMF Delay Funds for Indonesia*”, dalam *The New York Times*, 23 April 1998.
- Simatupang, P. (1999) “*Toward Sustainable Food Security: The Need for A New Paradigm*”, dalam *ACIAR Indonesia Research Project*, Working Paper 99.15.33, 1999.
- Stevens, Christopher., Romilly Greenhill, Jane Kennan, dan Stephen Devereux (2000) *The WTO Agreement on Agriculture and Food Security*. London: Commonwealth Secretariat
- Maxwell, S. (1996) “*Food security: a post-modern perspective*”, dalam *Food Policy*. 21 (2)

### **Jurnal**

- ”*Menegaskan Kembali Konteks Pembaruan Agraria*”. *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 7 No. 3, Desember 2002, hal. 54.
- Hadley, D.D. (1988) “*Diversification: Concepts and Directions in Indonesian Agricultural Policy*”, dalam J.W.T. Batema, F. Dauphin, dan G. Gijsbers (ed.) *Soybean Research and Development in Indonesia*, (CGPRT Centre: No. 10, 1988)
- Krisnamurthi, B. (2003) “*Penganekaragaman Pangan: Pengalaman 40 Tahun dan Tantangan ke Depan*”, dalam *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Th. II No. 7, Oktober 2003.
- Ramli, Rizal “*Mengakhiri Malpraktik IMF di Indonesia*”, dalam Hadi Soesastro
- Setiawan, Bonnie “*Globalisasi Neo-Liberal dan Dampaknya terhadap Ekonomi Indonesia*”

Sowards, Stacey (1998) *“The International Monetary Fund and Implications of the 1997-1998 Negotiations with Indonesia: dalam The Indonesian Quarterly*, Vol. XXVI/1998, No. 3, hal.241-242.

Widodo, M. Agung (2002) *“Program Pengembangan Kecamatan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Penguatan Partisipasi Masyarakat dan Kelembagaan Lokal”*, dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Vol. 7 No. 2. Juni 2002, hal. 156.

### Media Online

[http://elib.pdii.lipi.go.id%2Fkatalog%2Findex.php%2Fsearchkatalog%2FdownloadDataById%2F277065%2F978-979-3566-83-2\\_2010\\_3659.pdf](http://elib.pdii.lipi.go.id%2Fkatalog%2Findex.php%2Fsearchkatalog%2FdownloadDataById%2F277065%2F978-979-3566-83-2_2010_3659.pdf)

<http://peternakan.litbang.deptan.go.id/fullteks/semnas/pro00-1.pdf>

*“Dana Moneter Internasional (IMF)”*  
(<http://www.imf.org>)

*“Kerusakan hutan di Indonesia”*,  
(<http://www.globalforestwatch.org/english/indonesia/forests.htm>)

*“Profil Perusahaan Bulog”*, pada 8 April 2012, pukul 11:18 WIB.  
([http://www.bulog.co.id/sejarah\\_v2.php](http://www.bulog.co.id/sejarah_v2.php))

Hutapea, Jaegopal & Ali Zum Mashar, *“Ketahanan Pangan dan Teknologi Produktivitas Menuju Kemandirian Pertanian Indonesia”*,  
(<http://bto.depnakertrans.go.id%2Fdownload%2FJurnal%2F01%2520KETAHANAN%2520%2520PANGAN%2520%2520DAN%2520TEKNOLOGI%2520%2520PRODUKTIVITAS.doc&ei=bmTVT5L3GI6qrAfCoZD8Dw&usg=AFQjCNGshoxzEYhfvJUy3CVUX93CYwm1jw>)

Munif, Abdul *“Strategi dan Pencapaian Swasembada Pangan di Indonesia”*, diakses pada 28 Mei 2012, pukul 18:59 WIB  
(<http://www.iasa-pusat.org/artikel/strategi-dan-pencapaian-swasembada-pangan-di-indonesia.html>)

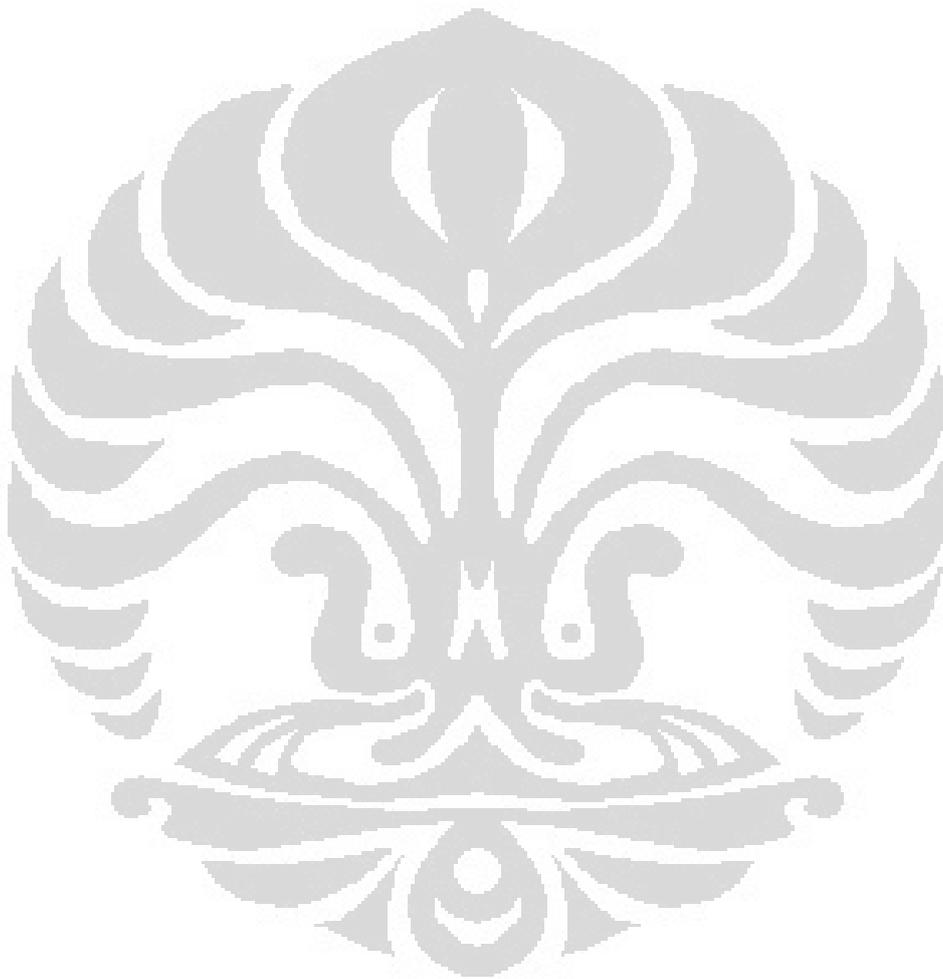
Polak, Jacques J. *“The Changing Nature of IMF Conditionality”*, diakses pada 9 Juni 2012 pukul 21:50 WIB  
(<http://www.oecd.org/dep/publication/tp/tp41.pdf>)

Rachman, Handewi P.S. Adreng Purwoto, dan Gatoet S. Hardono, *“Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan pada Era Otonomi Daerah dan Perum Bulog”*, *Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian*  
(<http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/files/FAE23-2a.pdf>)

Sujarwoto dan Tri Yumarni, *“Desa Rawan Pangan: Kritik terhadap Kebijakan Pangan Nasional dalam Konteks Pembangunan Pedesaan Indonesia”*  
(<http://elibrary.ub.ac.id/bitstream/123456789/24638/3.pdf>)

Susanto, Hari “*Politik Perberasan Nasional, Swasembada vs Impor*”, diakses pada 28 Mei 2012, pukul 19:05 WIB (<http://www.investor.co.id/home/politik-perberasan-nasional-swasembada-vs-impor/27334>)

Tarmidi, Lepi T. “*Krisis Moneter Indonesia: Sebab, Dampak, Peran IMF, dan Saran*”, (<http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/427EA160-F9C2-4EB0-9604-C55B96FC07C6/3015/bempvol1no4mar.pdf>)



## **Lampiran**

### **CUPLIKAN MEFP 15 JANUARI 1998**

#### **C. Structural Reforms**

32. The government has already made considerable progress toward the strategy's objectives. In November, a major step was taken toward opening up the economy and increasing competition, when BULOG's import monopoly over wheat and wheat flour, soybeans, and garlic were eliminated. To ensure that final consumers obtained maximum benefits from this reform, importers were allowed to market all of these products domestically, except wheat (until recently, see paragraph 44 below). Similarly, to ease the adjustment cost for farmers, tariffs were simultaneously introduced on all of these products, but these rates were limited to 20 percent or less, and will be reduced to 5 percent by 2003.

#### **Deregulation and Privatization**

43. BULOG's monopoly will be limited to rice. Earlier, the government had planned that, following the November 1997 liberalization of wheat imports, domestic millers should distribute their flour through BULOG for a year 3-5 year transition period. Now, however, we have decided to eliminate this requirement, while flour millers will be permitted to sell or distribute flour to any agent, both effective February 1, 1998. Also, effective the same date, all traders will be allowed to import sugar and market it domestically, while farmers will be released from the formal and informal requirements for the forced planting of sugar cane. This major measure will have a number of important economic benefits. It will rationalize sugar production, enabling old and inefficient government mills to be closed. It would increase rice output, as farmers switched from growing cane on irrigated land to producing higher value-added paddy. And it would increase the efficiency and competitiveness of sugar-using industries, such as food processing.

## CUPLIKAN LoI 29 JULI 1998

### **Food Security and Distribution Network**

8. While most private trade is functioning well, we are taking a number of actions to ensure that there are no remaining impediments to the efficient movement of supplies of basic commodities throughout the country. These steps include the physical protection of traders to reassure them that their business can be carried out normally; the protection of warehouses, trucks, and containers on trading routes to encourage them to build up stocks; and assistance to traders who suffered damage during the riots, to rebuild their facilities. We are also enhancing the daily monitoring of all relevant aspects of food security including price developments, movements of goods including imports, stocks, and releases of commodities by BULOG. A special team headed by the Minister of Food and Horticulture has been created with overall responsibility for monitoring the food situation.
9. We are concerned about pressures on food prices because substantial exports of subsidized commodities have occurred over the past several weeks, driven by the wide differential between domestic and international prices. As an emergency measure, we have therefore imposed a temporary ban with effect from July 26 on exports of rice, wheat and wheat flour, soybeans, sugar, kerosene, and fishmeal. Within three weeks from July 26, these bans will be replaced by export taxes. These taxes will be phased down as price differentials are reduced.

### **CUPLIKAN LoI 11 SEPTEMBER 1998**

3. Increases in food prices, especially for rice, have been a major factor behind the pickup in inflation in July and August. For rice, a disappointing second harvest and some panic hoarding have contributed to the sharp run up in prices in recent weeks. As a result, domestic market prices are currently close to international prices. This has made it even more urgent to shelter the poor from the effect of high rice prices. Therefore, our program for providing rice at very subsidized prices to poor families, which has already been extended to over 2 million households, will be extended further to at least 7.5 million poor families by October. In order to stabilize and reduce market prices paid by the general public, BULOG is increasing substantially the quantity of rice released into the market at below market prices, and will maintain a higher level of releases until the main harvest. Also, for the first time in thirty years, we will allow private traders to import rice. These steps are part of the seven point strategy adopted by the government as an immediate response to the rice situation (see annex). In addition, we will continue to provide physical protection to traders and for warehouses and transportation of supplies. Even with these steps, however, recent developments have proved that maintaining domestic prices substantially below prices in international markets is not feasible.
4. As an additional step to improve the food situation, we have eliminated the BULOG monopoly on wheat, sugar, and soybeans, and we intend to turn over their importation to the private sector. We have also recently decided to eliminate the subsidies on wheat and sugar and to gradually phase out the subsidy on soybeans. While it would have been desirable to maintain the subsidies for the time being, as had been foreseen in our program, their benefit to consumers was being eroded by the difficulties to prevent illegal exporting and higher markups of traders. The decision of the government to eliminate these subsidies was thus dictated by the reality of market participants' behavior, and was not made as a commitment under the program. For the same reasons, subsidies for the importation of soybean meal, fishmeal, and corn have also been eliminated. For all these commodities, relevant import duties have been removed. In the case of sugar, it is expected that these measures will not lead to upward pressure on the domestic price, which has recently been above international levels. For the other commodities, significant price increases are not expected, reflecting increased competition and efficiency, and also the removal of import duties. The removal of subsidies on these commodities means that existing export bans (except for rice) are no longer relevant, and these will be eliminated by September 21.

5. In coming weeks, we will be working closely with the World Bank and the Asian Development Bank on additional steps to improve the targeting of remaining subsidies, and consideration will be given to selective increases in administered prices. Subsidies on aviation fuel will be eliminated by October 1, 1998. A mechanism for regular adjustments to administered prices to be introduced for 1999/2000 will also be developed. In addition, also in collaboration with the World Bank, we will develop a plan for the longer-term role and the corresponding restructuring of BULOG.

## ANNEX

### Seven Point Strategy for Rice

1. BULOG will release large quantities of rice of all qualities into the market in the coming days.
2. This rice will be released into the market at less than the market price.
3. BULOG will increase direct deliveries of medium quality rice to retailers and cooperatives.
4. To put further downward pressure on prices, VAT on rice (and also other essential commodities) will be suspended.
5. The program for delivering rice at prices well below market prices to poor families will be expanded as quickly as possible, with the help of provincial governors.
6. BULOG will actively seek new import contracts for rice to ensure that stocks remain adequate.
7. Private traders will be freely allowed to import rice.

## LoI 19 OKTOBER 1998

### **Rice Situation**

9. Retail and wholesale rice prices have declined by 5-10 percent in most regions of the country since early September. We have increased our releases from public stocks at prices closer to, but still below, prevailing market prices and are implementing the other elements of the seven-point strategy for rice that was adopted in September. Import parity prices have declined as the rupiah has strengthened, and the gap between domestic and international prices is now modest, eliminating incentives to smuggle rice from the domestic market. To maintain a higher level of releases from public stocks until the main harvest in February-March, we have taken steps in September to ensure adequate imports through public tenders and direct contracting. In addition, a ministerial decree was issued in late September that authorized the import of rice by any private trader.
10. To ensure that the poorest have continued access to rice, the government is rapidly expanding the highly subsidized targeted program to deliver 10 kilograms of rice monthly to poor families at a price of Rp 1,000 per kilogram (about one-third of the market price). The program was extended to reach 5.6 million very poor families by September, and is expected to expand to 9.5 million target families by the end of October. The government is considering to broaden the scope of the program by increasing the target group to possibly 17 million families nationwide, and to increase the monthly delivery per family.
11. We are making strong efforts to streamline distribution procedures and make adequate food supplies available to the most vulnerable groups. Key challenges include ensuring that poor families are better targeted in all localities, especially in urban areas. The government is now consulting with the World Bank on how to coordinate with private voluntary organizations specializing in food assistance and bilateral donors to marshal appropriate technical expertise, particularly for improved targeting and community monitoring. The World Food Program is exploring ways to supplement targeted rice distribution with additional aid, including an expanded food for work program, and the government will launch in October a supplementary feeding program for children and pregnant women.

## LoI 13 NOVEMBER 1998

### **I. MACROECONOMIC FRAMEWORK AND POLICIES**

#### **Output, Prices, and Balance of Payments**

5. The careful management of BULOG's operations has helped to stabilize the rice situation and improve overall output and price prospects. Retail and wholesale rice prices have declined by about 15 percent in most regions of the country since mid-September, despite reduced public sales. BULOG's rice import needs from now until the main harvest in February-March are smaller than previously projected, because of improved domestic availability, and these have been mostly contracted. Thus, we are confident of maintaining rice price stability in the coming months. At the same time, we are working to support a substantial increase in the 1999 rice crop through improved availability of seeds, fertilizer, and credit. As part of our continuing effort to increase efficiency in rice distribution, the release price of third quality rice is being gradually brought closer to market levels, which should help to reduce the wide trade margin. The appreciation of the rupiah will allow the exchange rate subsidy for imports of rice by BULOG to be removed on December 31, 1998; the remaining subsidies on low quality rice will be provided explicitly through the budget.

### **II. PRIVATIZATION AND STATE ENTERPRISE AUDITS**

16. We are taking steps to fulfill our commitment to release detailed financial information on BULOG, Pertamina, the state electricity corporation (PLN), and the reforestation fund. In the case of PLN, international standard audits have already been completed for each of the past three financial years and are being made available to the IMF, World Bank, and AsDB. For the other three institutions, we believe that it would be more useful to audit the accounts for the 1998/99 financial year (which ends in March) rather than completing the audits by end-December. Auditors in each case will be appointed by end-November and the tasks will be completed no later than end-June 1999. For Pertamina, we are providing IMF and World Bank staff a recent performance audit completed by international consultants. We also intend to extend the audit process to other key public entities with substantial market or debt exposure.

#### **IV. STRUCTURAL REFORMS**

##### **A. Fiscal and Trade Policy Reforms**

33. We reaffirm our commitment to maintain a liberal trade regime, avoid introducing any new trade barriers, and remove remaining distortionary elements in the trade structure. As part of the 1995 tariff reduction plan, we recently reduced the import tariff on a number of items from 10 percent to 5 percent and, by end-2003, we will establish a three-tiered tariff structure (0, 5, and 10 percent) for all goods except alcohol and automobiles. During the program period, we will eliminate all exemptions to import tariffs (except those which are part of international agreements), and remove all existing non-tariff barriers (except those for health and safety reasons). Tariff policy for rice and sugar is elaborated in paragraphs 86 and 90 below. As a step toward replacing all export taxes and levies by resource rent taxes, the maximum export tax on logs, sawn timber, and minerals was reduced to 15 percent by end-December 1999. This will be followed by a review of forestry sector taxation policy starting January 2000, in consultation with the World Bank. At the same time, we will ensure that the forest resource royalty rate (PSDH) captures at least 60 percent of the economic rent from logs and, thereby, protect Indonesia's forests. Finally, we will eliminate all other export restrictions (e.g., licensing requirements or government approval on logs, coffee, and wood products), by end-2000, with the exception of those needed under the multi-fiber agreement.
74. The government will continue the process of undertaking special audits for key enterprises and taking corrective actions in light of their results. Those with respect to Pertamina and Bulog were previously completed and their main findings made public. The audits for PLN and the Reforestation Fund have also now been completed and made public. A program of remedial actions for Bulog and the Reforestation Fund will be drawn up by January 2000, and implemented by mid-2000. Remedial actions for the problems identified at PLN and Pertamina will be addressed as part of the comprehensive restructuring of these enterprises (described below). The remedial actions will include the initiation of more narrowly focused investigative audits where judged necessary. Claims of subsidy payments by Pertamina, PLN, and BULOG will be audited no later than June 30, 2000, and budgetary arrears will be eliminated by then. Any over-statement of subsidy claims will be investigated.

## **Agricultural Policy**

85. Our focus in agricultural policy will be to maintain food security and promote efficient production, processing, and marketing of agricultural products.
86. A key aim of our rice policy framework will be to ensure food security by promoting competition in this sector. Accordingly, trade in all qualities of rice has been opened to general importers and exporters. However, with the strengthening of the rupiah and world price declines, domestic rice prices have been declining. Thus, there is a case for providing transitional protection to rice farmers through an import tariff, while balancing the impact on consumers. This tariff will be set at Rp 430 per kg and will apply only through August 2000, when we will review whether it is still needed. At the same time, we will also assess the BULOG procurement price, which acts as a floor price for rice.
87. We are also preparing a strategy for a broader reform of our food security approach. Until such strategy defines future directions, BULOG will focus on procuring rice for its special subsidized rice program (OPK) and for emergency stocks. We expect that BULOG will balance this procurement between domestic and international markets, so as to strengthen demand for domestic supply during the peak harvest period. We are also preparing a strategy for a phased restructuring of BULOG, to follow up on the recommendations of the recent special audit. This reform will aim at a more transparent accounting system and efficient operating structure for BULOG through, inter alia, a change in its legal status.
88. Agricultural input policy will emphasize competitive, private market delivery of fertilizers and rural credit. We will continue to liberalize fertilizer marketing by permitting general importers to engage in trade, by opening domestic marketing to new participants, and by preparing by end-February 2000 a plan for placing PT Pusri's domestic marketing capacity under autonomous management. Increased competition and a stronger rupiah should result in lower domestic fertilizer prices, and so no reintroduction of fertilizer subsidies is planned. However, for social reasons, we will continue with subsidies for transportation and fertilizers to remote areas, as identified by decree.
89. With a return to normal agricultural conditions, we propose to revert as quickly as possible to meeting farmers' credit needs through the commercial banking system. As an interim measure, twelve domestic banks have committed to financing KUT credits of Rp 1.9 trillion for the current planting season (through March 2000). This constitutes the ceiling under the scheme, and no new funds will be raised under this scheme. From April 1, 2000, the

working capital needs of farmers will be met by commercial banks only. Such banks will bear all the risks of nonrepayment of principal and will be given full independence in making credit decisions. All lending quotas and targets will be eliminated. In parallel, we will develop a strategy jointly with the AsDB and the World Bank to improve the rural credit system. Work on this strategy will be completed by end-June 2000 and implementation will begin on September 1, 2000.

90. For sugar we will pursue a policy of restructuring the domestic industry by consolidating the number of sugar factories on Java and promoting private sector-led investment off-Java in new capacity. To achieve this, by end-January, we will replace the decree (expiring end-December 1999), that limits imports to selected traders, with a 25 percent tariff to be phased down over 3 years and, at the same time, open sugar trade to all general importers. We also are committed to closing a minimum of four sugar factories once the crushing season is completed in 2000. By June 2000, we will prepare, in consultation with the World Bank, a plan to consolidate the rest of the Java-based sugar industry; the plan will include detailed and time-bound factory restructuring, privatization or closure plans, as well as budget costs and implementation mechanisms. Firms implementing their restructuring plans according to schedule will be provided with adequate budgetary resources to subsidize operations and closing costs for a limited period. We also reiterate our commitment to farmers being free to make their own crop choices.

## LoI 4 JULI 2000

### **VI. Public Sector Reform and Governance**

54. A number of key government agencies and enterprises are undergoing special performance audits, as envisaged in the May 17 MEFP. Thus:

- The audits of the KUT program and of the Tax Office have begun. In both cases, they will be completed during the last quarter of 2000, and corrective actions will be developed by December.
- The first quarterly reports on the implementation of corrective actions by the first group of public institutions undergoing special audits will be published by mid-August (BULOG, PLN, Pertamina, and the Reforestation Fund). BPKP is also undertaking a special audit of all transactions undertaken by BULOG in 2000.

56. Privatization and state enterprise reform are moving ahead and the government is committed to majority divestiture on a case-by-case basis. The FY 2000 privatization program now includes a total of 19 enterprises, although a small number of the planned transactions may not be completed until early FY 2001. Included in the FY 2000 group are several enterprises that are to be totally privatized and a number of financial holding companies that will be liquidated. The process of privatizing the Soerkarno-Hatta airport concession company is already far advanced, and the privatization of PT Pupuk Kaltim, PT Indofarma and PT Sucofindo will be formally launched in August.

### **VII. Other Structural Issues**

62. The government will shortly publish a regulation narrowing the list of sectors that are closed to foreign investment.

63. In agriculture, there are three principal policy initiatives underway:

- For rice, the import tariff level and the BULOG procurement price will be reassessed and adjusted in August, prior to the next crop season, after widespread consultations. At the same time, we are preparing to change BULOG's legal status to permit a more transparent accounting system and greater efficiency in the operating structure by September.
- In the sugar sector, cane farmers were supported for this crushing season with government funds to mills to purchase their cane. By end-September, however, we will announce a plan to increase the

efficiency of the sugar industry by consolidating the large number of inefficient state-owned sugar factories on Java.

- As for KUT, from October, working capital for farmers will be extended only through commercial banks, which will make independent credit decisions and bear all repayment risk.

