



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**STRATEGI PEMANTAPAN KETAHANAN PANGAN  
NASIONAL MENGHADAPI *ASEAN-CHINA FREE TRADE  
AGREEMENT (ACFTA)***

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains  
Pada Program Pascasarjana Kajian Strategik Intelijen Universitas Indonesia**

**ARI NUGROHO PUTRA SRIYANTO  
NPM 0806448232**

**FAKULTAS PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI KAJIAN KETAHANAN NASIONAL  
PEMINATAN KAJIAN STRATEGIK INTELIJEN**

**JAKARTA  
DESEMBER 2010**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

**Nama** : Ari Nugroho Putra Sriyanto

**NPM** : 0806448232

**Tanda Tangan** : 

**Tanggal** : 30 Desember 2010

## HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

Tesis yang diajukan oleh

Nama : Ari Nugroho Putra Sriyanto

NPM : 0806448232

Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional Peminatan Kajian Strategik Intelijen

Judul : Strategi Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional Menghadapi  
*ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA)*

Dapat diajukan untuk dipertahankan di hadapan Dewan Penguji sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Peminatan Kajian Strategik Intelijen Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Jakarta, 9 Desember 2010

Pembimbing,



Dr. Mohammad Hamsal MSE., MBA

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Ari Nugroho Putra Sriyanto  
NPM : 0806448232  
Program Studi : Kajian Strategik Intelijen  
Judul Tesis : Strategi Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional  
Menghadapi *Asean-China Free Trade Agreement*  
(*ACFTA*)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Peminatan Kajian Strategik Intelijen, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dra. Fadjar Iriani Sophiaan Yudoyoko, M.Si



Penguji : Dr. Albert Widjaja



Pembimbing : Dr. Mohammad Hamsal MSE., MBA



Ditetapkan di : Jakarta  
Tanggal : 30 Desember 2010

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul 'Strategi Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional Menghadapi *ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA)*, yang merupakan tugas akhir dalam jenjang pendidikan Pascasarjana Kajian Strategik Intelijen Universitas Indonesia.

Penulis menyadari penulisan tesis ini masih belum sempurna karena berbagai keterbatasan yang dihadapi oleh penulis seperti waktu dan tenaga. Oleh karena itu, masukan dan informasi yang bersifat untuk menyempurnakan isi tesis ini sangat diharapkan.

Dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, penulis banyak mendapat bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu, pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada:

1. Dra. Fadjar Iriani Sophiaan Yudoyoko, M.Si, Ketua Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Kekhususan Kajian Strategik Intelijen, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, yang memberikan semangat kepada mahasiswa untuk segera menyelesaikan tesis.
2. Dr. Mohammad Hamsal MSE., MBA, Dosen pembimbing tesis yang telah membimbing dan memberikan masukan sehingga penulisan ini dapat terselesaikan.
3. Dra. Fadjar Iriani Sophiaan Yudoyoko, M.Si, Ketua Dewan Penguji Tesis, yang telah memberikan kritikan dan masukan guna penyempurnaan tesis ini.
4. Dr. Albert Widjaja, Anggota Dewan Penguji Tesis, yang telah memberikan kritikan dan masukan guna penyempurnaan tesis ini.
5. Seluruh Dosen Pengajar pada Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Kekhususan Kajian Strategik Intelijen, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia.
6. Seluruh staf pada Sekretariat Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Kekhususan Kajian Strategik Intelijen, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia.

7. Rekan-rekan sesama peserta Program Studi Kajian Ketahanan Nasional Kekhususan Kajian Strategik Intelijen, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia.
8. Kedua orang tuaku, yang dengan setia mengiringi langkahku dengan kasih sayang dan terus mendoakanku agar segera menyelesaikan Program Pascasarjana ini.
9. Adikku, yang memberikan bantuan moril dalam penyelesaian studi ini.
10. Kepada seluruh pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu yang telah memberikan bantuan dalam penyelesaian pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Harapan penulis, tesis ini dapat memberikan sumbangan yang bermanfaat untuk kemajuan bangsa dan negara kita.

Jakarta, 30 Desember 2010

Penulis

Ari Nugroho Putra Sriyanto

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

---

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

Nama : Ari Nugroho Putra Sriyanto  
NPM : 0806448232  
Program Studi : Kajian Ketahanan Nasional Peminatan Kajian Intelijen Strategik  
Fakultas : Pascasarjana  
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul: **Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional Menghadapi *Asean-China Free Trade Agreement (ACFTA)***, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 30 Desember 2010

Yang menyatakan



(Ari Nugroho Putra Sriyanto)

## ABSTRAK

Nama : Ari Nugroho Putra Sriyanto  
Program Studi : Kajian Strategik Intelijen  
Judul : Strategi Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional Menghadapi  
*ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA)*

Xiv, 109 halaman, 30 buku, 20 jurnal, 4 peraturan, 3 lain-lain, (1989-2010)

Pangan di Indonesia memiliki kedudukan dan peranan yang cukup vital karena terkait dengan segala permasalahan bahkan berpengaruh dalam menjaga stabilitas ekonomi nasional. Ketahanan pangan merupakan prasyarat utama dalam menjalin stabilitas sosial dan politik. Salah satu masalah krusial dalam ketahanan pangan adalah adanya kenyataan bahwa bangsa Indonesia belum bisa terlepas sepenuhnya dari beras sebagai komoditi basis yang strategis. Diversifikasi pangan menjadi salah satu pilar utama dalam mewujudkan ketahanan pangan. Kebijakan pangan di Indonesia terusik dengan diberlakukannya *ASEAN-China Free Trade Agreement ACFTA* mulai 1 Januari 2010. Masuknya berbagai produk pangan asing ke dalam negeri dikhawatirkan akan sulit terkontrol dan bahkan dapat mematikan produk lokal.

Tesis ini menjelaskan seberapa besar kompetensi Indonesia di bidang pangan, khususnya perberasan dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya dan Cina dalam menghadapi ACFTA. Penulis juga bermaksud untuk menjelaskan strategi pemantapan ketahanan pangan di Indonesia dengan mengidentifikasi faktor strategis internal dan eksternal. Faktor-faktor strategis tersebut diperoleh melalui tiga indikator efektivitas kebijakan pangan nasional, yaitu kebijakan produksi, kebijakan ekspor/impor, dan diversifikasi pangan. Penelitian ini merupakan kajian kualitatif menggunakan deskriptif analisis. Data-data yang digunakan dalam penelitian ini berdasarkan teknik pengumpulan data kepustakaan.

Melalui Matriks SWOT, diperoleh empat rumusan alternatif strategi yang dapat digunakan pemerintah untuk mengembangkan kebijakan perberasan di masa mendatang. Para pelaku kegiatan ekonomi sektor perberasan juga perlu melakukan beberapa perubahan kebijakan guna mendukung strategi ketahanan pangan nasional.

Kata kunci:  
Strategi, ketahanan pangan, ACFTA, beras



## ABSTRACT

Name : Ari Nugroho Putra Sriyanto  
Study Program : Kajian Strategik Intelijen  
Title : National Food Security Strengthening Strategy Toward  
ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA)

Xiv, 109 pages, 30 books, 20 journals, 4 legislations, 3 others, (1989-2010)

Food in Indonesia has important role and position because association with all the problems even influential in maintaining national economic stability. Food security is a major prerequisite in establishing social and political stability. One of the crucial issues in food security is the fact that Indonesia cannot be separated entirely from rice as a strategic commodity base. Food diversifications become one of the main pillars in achieving food security. Food policy in Indonesia disturbed by the enactment of the *ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA)* which began January 1, 2010. The entrance of foreign products feared difficult to control and even shut down local products.

This research describes Indonesia competence in the food sector, particularly rice compared with other ASEAN countries and China towards ACFTA. The author also intends to explain the strategy of strengthening food security in Indonesia by identifying the internal and external strategic factors. The strategic factors obtained through three indicators of the effectiveness of national food policy, are the production policy, the policy of export/import, and food diversification. This research is a qualitative study with descriptive analysis. The data used in this study based on literature data collection techniques.

Through the SWOT matrix, obtained four alternative formulas that can be used in government's strategy to develop rice policies in the future. The perpetrators of rice sector economic also need to make some changes in policies to support national food security strategy.

**Keywords:**

Strategic, food security, ACFTA, rice

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
LEMBAR PERSETUJUAN TESIS.....	iv
LEMBAR PENGESAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	viii
ABSTRAK.....	ix
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xiv
<b>1. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1.Latar Belakang.....	1
1.2.Permasalahan.....	6
1.3.Tujuan Penelitian.....	7
1.4.Tinjauan Kepustakaan.....	7
1.5.Rerangka Pemikiran.....	9
1.6.Metode Penelitian.....	12
1.7.Sistematika Penulisan.....	13
<b>2. KETAHANAN PANGAN DI ERA PERDAGANGAN INTERNASIONAL.....</b>	<b>14</b>
2.1. Teori Daya Saing – Michael Porter.....	15
2.2. Konsep Ketahanan Pangan.....	20
2.2.1. Pengertian Ketahanan Pangan.....	21
2.2.2. Ruang Lingkup Ketahanan Pangan.....	24
2.2.3. Lembaga Ketahanan Pangan.....	26
2.3. Teori Pembangunan Pertanian.....	29
2.4. Teori Diversifikasi Pangan.....	32
<b>3. TINGKAT KETAHANAN PANGAN NEGARA-NEGARA PESERTA ACFTA.....</b>	<b>35</b>
3.1. Pembentukan <i>ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA)</i> .....	35
3.2. Situasi Ketahanan Pangan di Asia Tenggara.....	37
3.2.1 Brunei Darussalam.....	43
3.2.2 Filipina.....	44
3.2.3 Kamboja.....	47
3.2.4 Laos.....	48
3.2.5 Malaysia.....	49
3.2.6 Myanmar.....	51
3.2.7 Singapura.....	53
3.2.8 Thailand.....	53
3.2.9 Vietnam.....	57
3.3. Situasi Ketahanan Pangan di Indonesia.....	60
3.3.1 Kebijakan Perberasan Nasional.....	61
3.3.2 Kebijakan Diversifikasi Pangan Nasional.....	70
3.3. Situasi Ketahanan Pangan di Cina.....	72

3.3.1 Kebijakan Perberasan Cina.....	73
3.3.2 Kebijakan Diversifikasi Pangan Cina.....	77
<b>4. TINGKAT KOMPETENSI INDONESIA DI BIDANG PANGAN.....</b>	<b>85</b>
4.1. Indikator Efektifitas Kebijakan.....	85
4.1.1. Indikator Efektifitas Kebijakan Produksi.....	85
4.1.2. Indikator Efektifitas Kebijakan Ekspor/Impor.....	88
4.1.3. Indikator Efektifitas Diversifikasi Pangan.....	90
4.2. Identifikasi Faktor Strategis Internal.....	91
4.2.1. Kekuatan.....	92
4.1.2. Kelemahan.....	93
4.3. Identifikasi Faktor Strategis Eksternal.....	94
4.3.1. Peluang.....	95
4.1.2. Ancaman.....	96
4.4. Matriks SWOT.....	97
4.5. Strategi Pemantapan Ketahanan Pangan di Indonesia.....	99
<b>5. PENUTUP.....</b>	<b>101</b>
5.1. Kesimpulan.....	101
5.2. Saran.....	103
<b>DAFTAR REFERENSI.....</b>	<b>105</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Empat Determinan <i>National Competitive Advantage</i> (NCA).....	18
Gambar 2.2 Kerangka Sistem Ketahanan Pangan.....	25



## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Populasi Penduduk ASEAN, 2004-2008.....	39
Tabel 3.2 Tingkat Pertumbuhan Penduduk ASEAN, 2004-2008.....	40
Tabel 3.3 Produksi Beras ASEAN, 2003-2007.....	41
Tabel 3.4 Volume Ekspor Beras ASEAN, 2005-2009.....	42
Tabel 3.5 Volume Impor Beras ASEAN, 2005-2009.....	42
Tabel 3.6 Perkembangan Kebijakan Lembaga Pangan Periode Tahun 1967- 2005.....	64
Tabel 3.7 Produksi Beras Cina, 2004-2008.....	72
Tabel 3.8 Volume Ekspor Beras Cina, 2005-2009.....	74
Tabel 3.9 Volume Impor Beras Cina, 2005-2009.....	75
Tabel 3.10 Ikhtisar Perbandingan Ketahanan Pangan di Negara Terpilih.....	81
Tabel 4.1 Matriks SWOT Kebijakan Beras.....	98

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Secara umum, pangan didefinisikan sebagai segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan dan minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, serta pembuatan makanan atau minuman<sup>1</sup>. Pangan merupakan kebutuhan mendasar dan sangat vital bagi setiap orang untuk dapat bertahan hidup sehingga ketersediaannya harus dapat dijamin baik dalam hal kualitas maupun kuantitas. Dengan demikian, kecukupan pangan dalam suatu negara menjadi hal yang sangat strategis. Masalah pemenuhan kebutuhan pangan kemudian menjadi sasaran utama kebijakan pangan yang ditetapkan dalam sistem ketahanan pangan di masing-masing negara.

Di Indonesia, pangan memiliki kedudukan dan peranan yang cukup vital karena terkait dengan segala permasalahan yang menyangkut politik, sosial, dan budaya bahkan berpengaruh dalam menjaga stabilitas ekonomi nasional. Ketersediaan pangan bagi masyarakat harus selalu terjamin guna mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional. Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan mengamanatkan bahwa pemerintah bersama masyarakat bertanggungjawab dalam mewujudkan ketahanan pangan. Pemerintah berkewajiban menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Peran serta masyarakat diwujudkan melalui penyampaian masalah, masukan, dan atau cara pemecahan mengenai hal-hal di bidang pangan dalam rangka penyempurnaan dan peningkatan sistem pangan.

---

<sup>1</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan*, Bab I, pasal 1, ayat (1).

Ketahanan pangan menjadi bagian terpenting dalam kehidupan mengingat hak atas pangan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Ketahanan pangan suatu negara dapat didefinisikan sebagai kemampuan negara memenuhi kecukupan pangan seluruh penduduk meliputi aksesibilitas (keterjangkauan), stabilitas, serta kontinuitas pengadaan dan distribusi. Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Ketahanan pangan merupakan salah satu sub dari unsur ketahanan nasional yang dapat dikaitkan dengan ketahanan ekonomi maupun ketahanan sosial budaya. Bahkan, ketahanan pangan dapat dikaitkan dengan ketahanan dalam bidang pertahanan dan keamanan bila kualitas dan kuantitas pangan berpengaruh terhadap sumber daya manusia yang menjadi salah satu sumber daya nasional utama bagi sistem pertahanan negara.

Ketahanan pangan merupakan prasyarat utama dalam menjalin stabilitas sosial dan politik. Stabilitas tersebut diperlukan bagi pertumbuhan ekonomi nasional yang merupakan prasyarat bagi terwujudnya ketahanan nasional. Berdasarkan pengertian ketahanan pangan sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional merupakan resultan dari bekerjanya suatu sistem dengan unsur-unsur yang merupakan subsistem yang saling berinteraksi, yaitu subsistem ketersediaan, subsistem distribusi, dan subsistem konsumsi<sup>2</sup>. Pembangunan ketahanan pangan tersebut memerlukan keharmonisan dari pembangunan masing-masing subsistem agar dapat berjalan secara tepat, harmonis, dan berkelanjutan. Ketahanan pangan yang kokoh juga harus ditunjukkan dengan meningkatnya daya saing produk pangan lokal terhadap produk asing baik di pasar lokal, regional, maupun di pasar global.

Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 mencanangkan empat target utama pertanian ke depan, yaitu: (1) pencapaian swasembada dan swasembada berkelanjutan, (2) peningkatan diversifikasi pertanian, (3)

---

<sup>2</sup> Noer Sutrisno, "Strategi Pembangunan Ketahanan Pangan", dalam Hariyadi Halid (ed.), *Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi*, Edisi No.44 (Jakarta: Puslitbang Bulog, 2005) hal. 4.

peningkatan nilai tambah, daya saing, dan ekspor, dan (4) peningkatan kesejahteraan petani<sup>3</sup>. Dalam Renstra tersebut juga dijelaskan bahwa salah satu tantangan pembangunan pertanian 2010-2014 adalah persaingan global serta pelemahan pertumbuhan ekonomi akibat krisis global. Karakteristik pertanian di Indonesia berskala kecil dan lokasinya tersebar dengan tingkat produktivitas dan mutu produk yang rendah dan beragam. Dengan semakin terbukanya pasar dalam negeri terhadap produk impor pertanian sejenis serta ketatnya standar mutu di pasar ekspor sebagai instrumen *non tariff barrier* yang diberlakukan banyak negara, semakin menekan dan mengancam daya saing produk-produk pertanian, baik di pasar domestik maupun ekspor.

Salah satu masalah krusial dalam ketahanan pangan adalah adanya kenyataan bahwa bangsa Indonesia belum bisa terlepas sepenuhnya dari beras sebagai komoditi basis yang strategis. Sebagian besar penduduk masih mengonsumsi beras sebagai makanan pokoknya. Beras merupakan salah satu barometer stabilitas ekonomi dan politik Indonesia. Secara ekonomi, beras memiliki keterkaitan erat dengan pertumbuhan ekonomi, penyerapan tenaga kerja, serta laju inflasi. Beras juga berkaitan dengan stabilitas politik karena ketersediaan, keterjangkauan, dan terpenuhinya kebutuhan pokok beras ke seluruh wilayah berpengaruh pada kondisi sosial masyarakat. Bahkan, akhir-akhir ini kontroversi impor beras bergulir ke ranah politik dan mengarah kepada hak angket dari anggota parlemen kepada pemerintah sebagai perumus dan pelaksana kebijakan impor beras<sup>4</sup>.

Diversifikasi pangan menjadi salah satu pilar utama dalam mewujudkan ketahanan pangan. Diversifikasi pangan bertujuan mencari alternatif pengganti karbohidrat sehingga masyarakat Indonesia tak lagi bergantung pada beras semata. Salah satu upaya peningkatan diversifikasi pangan yaitu melalui percepatan penganeekaragaman konsumsi pangan sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganeekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal. Penganeekaragaman konsumsi pangan didefinisikan sebagai tercapainya pola

<sup>3</sup> Kementerian Pertanian, *Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014*, hal. 2.

<sup>4</sup> Bustanul Arifin, *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 94.



konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman, yang dicerminkan oleh tercapainya skor Pola Pangan Harapan (PPH) sekurang-kurangnya 93,3 pada tahun 2014<sup>5</sup>. Konsumsi umbi-umbian, sayuran, buah-buahan, pangan hewani ditingkatkan dengan mengutamakan produksi lokal sehingga konsumsi beras diharapkan turun sekitar 1,5% per tahun.

Upaya pemenuhan kebutuhan beras juga dapat dilakukan dengan produksi dalam negeri maupun impor. Pemerintah merumuskan kebijakan perberasan melalui Instruksi Presiden (Inpres). Kebijakan tersebut merupakan dasar bagi kebijakan pendukung yang diambil oleh menteri-menteri terkait sesuai bidangnya. Kebijakan perberasan di Indonesia meliputi kebijakan produksi, impor, pengendalian harga, dan distribusi<sup>6</sup>. Kebijakan produksi dilaksanakan melalui intensifikasi dan ekstensifikasi. Kebijakan impor dilakukan melalui penerapan tarif impor spesifik, hambatan non tarif, *Tariff Rate Quota (TRQ)*, dan *red line*. Kebijakan pengendalian harga dilakukan melalui kebijakan harga dasar (*floor price*), harga maksimum (*ceilling price*), operasi pasar murni (OPM), dan program beras untuk keluarga miskin (Raskin). Kebijakan distribusi dilakukan dengan menunjuk Bulog untuk mengelola Cadangan Beras Pemerintah (CBP) untuk menjaga ketersediaan pangan sepanjang tahun.

Liberalisasi perdagangan pertanian internasional berlangsung sejak Putaran Uruguay (1986-1994) dan pada saat yang sama terbentuk Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) untuk membuat dan merumuskan aturan-aturan dalam perdagangan dunia. Dalam Putaran Uruguay, pertanian secara progresif dimasukkan ke sistem perdagangan internasional dan dihasilkan empat kesepakatan internasional yang kemudian menjadi elemen penting dalam produksi dan pertukaran komoditas pertanian dunia. Kesepakatan Pertanian (*The Agreement on Agriculture*) tersebut menekankan penurunan dukungan negara terhadap sektor pertanian, meningkatkan akses pasar untuk impor pertanian, dan pengurangan subsidi ekspor pertanian.

Perdagangan antara satu negara dengan negara lain dilakukan melalui kerjasama bilateral, regional, maupun global. Perjanjian perdagangan regional

---

<sup>5</sup> *op. cit.*, hal. 88.

<sup>6</sup> Muhammad Firdaus, *Swasembada Beras dari Masa ke Masa*, (Bogor: IPB Press, 2008), hal. 25-27.

adalah kesepakatan perdagangan antara negara-negara dalam suatu kelompok negara berdasarkan geografi, bahasa, sejarah dan sebagainya. Hubungan antara ASEAN dan Cina sudah terjalin sejak lama. Hubungan ini pun menguat ketika para pimpinan negara ASEAN dan Cina berkumpul dalam pertemuan informal *ASEAN Plus Three* (APT) di Kuala Lumpur, Malaysia pada tahun 1997<sup>7</sup>. Berbeda dengan hubungan ekonomi Cina-Jepang yang didasarkan atas saling melengkapi (*complementarity*) yang kuat dan tegas (*clear out*) sehingga mampu berkembang menjadi satu 'simbiosis ekonomi' yang tangguh di masa depan, hubungan ekonomi ASEAN-Cina penuh dengan unsur-unsur kompetitif seperti tahap perkembangan ekonomi negara-negara ASEAN sekarang ini<sup>8</sup>.

Pada awal tahun 2010, *ASEAN-China Free Trade Agreement* (ACFTA) mulai diberlakukan. Alasan utama pemerintah Indonesia menandatangani kesepakatan ACFTA adalah sebagai berikut: Pertama, penurunan dan penghapusan tarif serta hambatan non tarif di Cina membuka peluang bagi Indonesia untuk meningkatkan volume dan nilai perdagangan ke Cina. Kedua, penciptaan rezim investasi yang kompetitif dan terbuka membuka peluang bagi Indonesia untuk menarik lebih banyak investasi dari Cina. Ketiga, peningkatan kerjasama ekonomi dalam lingkup yang lebih luas membantu Indonesia melakukan peningkatan *capacity building*, *technology transfer*, dan *managerial capability*. Perubahan lingkungan strategis khususnya perkembangan ekonomi di kawasan Asia Tenggara dan Cina akan berpengaruh terhadap perekonomian nasional, termasuk sektor pangan.

Dalam ACFTA, terdapat tiga tahapan pengurangan tarif dengan skema *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT) yaitu *Early Harvest Programme* (EHP), *Normal Track*, dan *Sensitive Track* yang meliputi *Sensitive List* dan *Highly Sensitive List*. EHP adalah suatu program untuk mempercepat implementasi ACFTA dimana tarif *Most Favored Nation* (MFN) sudah dapat dihapus untuk beberapa kategori komoditas tertentu. MFN adalah status yang diberikan kepada suatu negara oleh negara lain dalam suatu hubungan perdagangan. Negara dengan

---

<sup>7</sup> Daniel Pambudi dan Alexander C. Chandra, *The Impact of the ASEAN-China Free Trade Agreement on The Indonesian Economy*, (Jakarta: Institute for Global Justice, 2006), hal. 21.

<sup>8</sup> John Wong, *Politik Perdagangan Cina di Asia Tenggara*, terj Haysmi Ali, (Jakarta: Penerbit Bumi Aksara, 1987), hal. 45.

status MFN harus memperoleh perlakuan dagang yang sama dari negara pemberi status. Program ini meliputi pembebasan perdagangan daging, ikan, produk susu dan produk ternak lain, pohon hidup, sayuran, buah dan kacang dari semua bea masuk. Mulai tahun 2006, enam anggota maju ASEAN (Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippina, Singapura dan Thailand) sudah harus menghilangkan seluruh tarif pada komoditas tersebut. Namun, beras dan minyak sawit tidak termasuk dalam perjanjian ini.

Derasnya produk asing yang masuk ke Indonesia dikhawatirkan akan sulit terkontrol, terutama produk pangan. Ketergantungan negara atas beras impor dapat menimbulkan kerawanan bagi produksi beras lokal, serta mengancam ketahanan nasional khususnya di bidang pangan. Pada sektor pangan beras, posisi Indonesia memang bukan merupakan negara yang memiliki keunggulan komparatif untuk ekspor. IRRI (2008) melaporkan bahwa selama beberapa tahun Cina menjadi produsen beras terbesar di dunia. Persaingan memenangkan pasar beras akan terjadi antara Indonesia, anggota ASEAN, dan juga produsen lokal Cina. Berlakunya ACFTA mengharuskan Indonesia melakukan *refocusing* pengembangan sektor pertanian sesuai dengan keunggulan komparatif dan kompetitif. Proteksi dan dukungan sarana prasarana pertanian seperti pupuk, benih, pestisida maupun sarana jalan usaha tani sangat diperlukan untuk menekan biaya produksi produk pertanian.

Mengingat peliknya ketahanan pangan di Indonesia terutama produk pangan menghadapi ACFTA maka perlu dilakukan strategi pematapan ketahanan pangan nasional. Strategi dan kebijakan pemerintah tersebut harus dapat merespon secara efektif dan efisien terhadap segala perubahan akibat perdagangan bebas antara ASEAN dan Cina terhadap sektor pertanian di Indonesia. Tolok ukur yang dapat dilihat adalah tingkat ketahanan dan kompetensi Indonesia di bidang pangan dibandingkan dengan negara-negara yang terlibat dalam *ASEAN-China Free Trade Agreement* (ACFTA).

## 1.2 Permasalahan

Ketahanan pangan merupakan prasyarat utama dalam menjalin stabilitas sosial dan politik. Kebijakan pangan di Indonesia terusik dengan diberlakukannya

ACFTA mulai 1 Januari 2010. Masuknya berbagai produk pangan asing ke dalam negeri dikhawatirkan akan sulit terkontrol dan bahkan dapat mematikan produk lokal. Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah tersebut, terdapat beberapa permasalahan yang dapat dirumuskan yaitu:

1. Seberapa besar ketahanan negara-negara Asia Tenggara, China, dan Indonesia di bidang pangan?
2. Seberapa besar kompetensi negara-negara Asia Tenggara, China, dan Indonesia di bidang pangan terutama faktor produksi, distribusi, dan diversifikasi pangan?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian pada penyusunan tesis ini merupakan uraian sebagai upaya menjawab permasalahan strategi pemantapan ketahanan pangan nasional. Tujuan penelitian dirumuskan sebagai berikut:

1. Menentukan tingkat ketahanan negara-negara Asia Tenggara, China, dan Indonesia di bidang pangan.
2. Menentukan tingkat kompetensi negara-negara Asia Tenggara, China, dan Indonesia di bidang pangan terutama faktor produksi, distribusi, dan diversifikasi pangan.
3. Mengetahui tingkat ketahanan dan kompetensi Indonesia di bidang pangan dalam menghadapi ACFTA.

### **1.4 Tinjauan Kepustakaan**

Pertanian merupakan sektor usaha yang dimiliki oleh sebagian besar masyarakat Indonesia terutama yang bertempat tinggal di pedesaan. Pembangunan pertanian di Indonesia dianggap sebagai salah satu bagian penting dari pembangunan ekonomi. Beberapa alasan yang mendasari pentingnya pertanian di Indonesia, yaitu: potensi sumber daya alam yang besar dan beragam, pangsa terhadap pendapatan nasional cukup besar, besarnya penduduk yang menggantungkan hidupnya pada sektor ini, dan menjadi basis pertumbuhan di pedesaan. Namun dalam kenyataannya, sektor pertanian belum mengalami perubahan secara signifikan. Hal ini bisa dilihat dari kehidupan subyek pelaku

pertanian, salah satunya petani yang masih berada dalam garis kehidupan dengan pendapatan di bawah rata-rata.

Pembangunan pertanian harus dilakukan secara paripurna, terintegrasi, dan sinergis. Setiap unsur atau komponen yang menjadi landasan pertanian, yaitu petani dan keluarga, sumber daya alam, teknologi, dan lingkungan sosial-budaya perlu dikembangkan secara optimal. A.T Mosher mengemukakan konsep pembangunan pertanian dengan menganalisis syarat-syarat pembangunan pertanian di banyak negara dan menggolongkannya menjadi syarat-syarat mutlak dan syarat-syarat pelancar. Syarat-syarat mutlak diperlukan dan harus ada dalam pembangunan pertanian sedangkan syarat-syarat pelancar berfungsi untuk memperlancar pembangunan pertanian.

Konsep ketahanan pangan (*food security*) lebih luas dibandingkan dengan konsep swasembada pangan, yang hanya berorientasi pada aspek fisik kecukupan produksi bahan pangan. Beberapa ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok, yaitu "ketersediaan pangan" dan "aksesabilitas masyarakat" terhadap bahan pangan. Ketersediaan dan kecukupan pangan juga mencakup kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas sehari-hari. Penyediaan pangan tentunya dapat ditempuh melalui: (1) produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan alokasi sumber daya alam, manajemen dan pengembangan sumber daya manusia, serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal; (2) impor dari negara lain, dengan menjaga perolehan devisa yang memadai dari sektor perekonomian untuk menjaga neraca keseimbangan perdagangan luar negeri.

Komponen kedua dalam ketahanan pangan atau aksesabilitas setiap individu terhadap bahan pangan dapat dijaga dan ditingkatkan melalui pemberdayaan sistem pasar serta mekanisme pemasaran yang efektif dan efisien, yang juga dapat disempurnakan melalui kebijakan tata niaga atau distribusi bahan pangan dari sentra produksi sampai ke tangan konsumen. Akses individu juga ditopang oleh intervensi kebijakan harga yang memadai, menguntungkan, dan memuaskan berbagai pihak yang terlibat. Sejak beberapa tahun terakhir ini, muncul kerisauan atas menurunnya kemampuan kita untuk memenuhi sendiri

kebutuhan pangan bagi rakyat Indonesia. Oleh karena itu, intervensi pemerintah dalam hal distribusi pangan pokok masih relevan, terutama melindungi produsen terhadap anjloknya harga produk pada musim panen dan untuk melindungi konsumen dari melambungnya harga kebutuhan pokok pada musim tanam dan paceklik.

Indonesia merupakan negara tropis yang kaya hasil pertanian yang dapat dijadikan bahan makanan pokok bagi masyarakat Indonesia. Beras merupakan salah satu makanan pokok yang telah menjadi keseharian masyarakat Indonesia. Ketergantungan pada beras menjadikan bahan makanan pokok lain jarang dikonsumsi padahal ketersediannya cukup banyak. Ketergantungan terhadap beras menyebabkan Indonesia menjadi salah satu negara pengimpor beras dan variasi produk-produk makanan tidak berkembang. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan pemberdayaan pangan lokal sebagai upaya diversifikasi konsumsi pangan. Diversifikasi pangan merupakan usaha penyediaan pangan yang beraneka ragam mengingat hasil alam seperti jagung, singkong, ubi kayu, kentang dan sagu dapat berfungsi sebagai sumber makanan pokok pengganti beras dan tepung terigu.

### **1.5 Rerangka Pemikiran**

Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1996 mengamanatkan pembangunan pangan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, dan pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, pelaksanaan pembangunan sistem ketahanan pangan adalah tanggung jawab bersama baik pemerintah, swasta dan masyarakat secara luas. Masing-masing komponen yang terlibat dalam kegiatan pembangunan ketahanan pangan memiliki peran aktif dalam pembangunan. Pada intinya setiap komponen harus memiliki langkah yang sinergis sehingga sebagai suatu sistem pengelolaan pembangunan ketahanan pangan dapat dilaksanakan melalui proses perencanaan yang melibatkan instansi yang bermacam-macam tetapi memiliki tujuan yang sama yaitu pembangunan ketahanan pangan. Pelaksanaan program pun membutuhkan partisipasi dari semua

pihak. Bahkan, aspek makro dan global menjadi sangat mempengaruhi kinerja sistem ketahanan pangan ini.

Setelah *ASEAN-China Free Trade Agreement* (ACFTA) dideklarasikan dan Indonesia menjadi salah satu anggotanya maka Indonesia harus siap menghadapi implementasi ACFTA. Di satu sisi ada peluang meraup keuntungan dari komoditas yang kompetitif tapi di sisi lain ada kemungkinan hancurnya produsen dan industri lokal dengan serbuan produk Cina jika produk tersebut tidak kompetitif. Dalam ACFTA, Indonesia tidak hanya berurusan dengan Cina sebagai tujuan pasar tetapi juga harus bersinggungan dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Dalam dunia perdagangan, spesialisasi memegang peran penting. Semakin suatu negara mampu memproduksi komoditas spesial maka peluangnya untuk memenangkan persaingan besar. Produk pangan yang dihasilkan Indonesia harus memiliki kualitas bermutu sehingga dapat bersaing dengan produk pangan negara lain. Selain itu, sarana prasarana pertanian seperti pupuk, benih, pestisida perlu mendapat subsidi dari pemerintah guna menekan biaya produksi produk pangan.

Ketahanan pangan adalah sebuah bangunan sistem yang terdiri dari tiga subsistem yang saling interdependen dan tidak bisa dibahas secara parsial. Bangunan sistem tersebut dimulai dari produksi, distribusi sampai kepada aktivitas konsumsi. Dalam tesis ini, saya mengganti subsistem ketiga yaitu aktivitas konsumsi dengan diversifikasi pangan. Alasannya, diversifikasi pangan dibutuhkan untuk memberikan *second choice* bagi masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan pangan. Ketersediaan atau produksi memastikan ketersediaan pasokan pangan dalam rangka pemenuhan kebutuhan seluruh penduduk dari berbagai segi (kuantitas, kualitas dan keragaman). Ada tiga alternatif yang dapat dilakukan sebuah negara untuk menjamin pasokan dalam membangun subsistem produksi, yaitu: (1) meningkatkan produksi dalam negeri, (2) pengelolaan cadangan pangan, (3) impor pangan sebagai *contingency planning* ketika produksi dalam negeri diperkirakan tidak mampu memenuhi kebutuhan dalam negeri.

Penguatan di subsistem produksi/ketersediaan pasokan tidak akan memberi nilai tambah bagi masyarakat apabila tidak didukung dengan berjalannya subsistem distribusi. Melihat kondisi Indonesia adalah negara kepulauan yang

memiliki variasi kemampuan produksi antar wilayah dan antar musim, manajemen distribusi yang baik dan berpihak kepada seluruh lapisan masyarakat sangat mutlak diperlukan untuk menjaga stabilitas harga dan pasokan sepanjang waktu. Hal ini membawa konsekuensi bagi pemerintah untuk menciptakan perundangan dan sebuah lembaga yang mampu memastikan terciptanya kondisi dimana seluruh masyarakat memiliki kemampuan untuk mengakses pangan secara mudah dengan harga yang rasional dan terjangkau sepanjang waktu.

Kebijakan menyerahkan kelancaran subsistem distribusi komoditi pangan pokok kepada entitas bisnis *ansich* dalam mekanisme pasar, tentu saja, akan memicu kerawanan sosial dan berpotensi dimanfaatkan oleh spekulan tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional. Hal ini berkorelasi dengan fluktuasi harga dan pasokan pada komoditi pangan pokok yang dampaknya akan menimbulkan kerugian bagi konsumen. Hampir semua negara berkembang di dunia memiliki perangkat hukum dan kelembagaan untuk melakukan intervensi kebijakan, dalam rangka menjaga stabilitas harga dan pasokan untuk komoditi pangan strategis yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak. Indonesia memiliki Bulog sebagai lembaga pangan yang pada masanya diakui dapat menjamin bekerjanya subsistem distribusi secara optimal.

Dalam konsep ketahanan pangan, diversifikasi pangan merupakan salah satu syarat untuk mencapai ketahanan pangan yang tangguh. Saat ini, mendiversifikasi pangan merupakan langkah yang tepat dan urgen mengingat produksi maupun distribusi beras seringkali tersendat. Diversifikasi pangan dipilih sebagai langkah utama selain waktu yang diperlukan lebih pendek jika dibandingkan dengan program lain, seperti ekstensifikasi dan intensifikasi juga hal ini juga untuk mendorong masyarakat lebih kreatif dalam memanfaatkan lahan yang ada dengan menanam tanaman yang dapat menjadi bahan makanan pokok selain padi, seperti jagung, ketela, dan umbi-umbian lainnya. Kebijakan diversifikasi pangan seharusnya mengacu pada aturan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, yaitu dengan memperhatikan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal serta ditetapkan oleh Menteri atau Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang bertanggungjawab sesuai dengan tugas dan kewenangannya



masing-masing. Ini berarti keberhasilan diversifikasi pangan adalah tanggung jawab bersama, bukan hanya pemerintah.

Dengan memperhatikan faktor produksi, distribusi, dan diversifikasi sektor pertanian terutama pangan maka dapat diketahui tingkat ketahanan dan kompetensi Indonesia dibandingkan dengan negara-negara ASEAN dan Cina. Analisis yang diperoleh kemudian dirumuskan untuk menentukan strategi dan kebijakan strategis dalam rangka pemantapan ketahanan pangan nasional menghadapi ACFTA.

### 1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penulisan tesis ini merupakan uraian metode-metode yang akan diambil dalam upaya mewujudkan tujuan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi naskah peraturan perundang-undangan, studi literatur, kajian pustaka penelitian terdahulu, serta bahan bacaan lainnya termasuk media cetak dan elektronik. Pendekatan penelitian yang digunakan penelitian ini adalah melalui identifikasi faktor dan matriks SWOT. Langkah ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan perberasan nasional. Faktor internal terdiri dari elemen kekuatan (*strengths*) dan kelemahan (*weaknesses*) dalam perencanaan dan implementasi kebijakan beras nasional. Dalam hal ini adalah kondisi perberasan Indonesia secara makro dari sisi permintaan (*demands*) maupun penawaran (*supply*). Selain itu juga berbagai faktor pendukung lain seperti kondisi ekonomi, sosial budaya, politik, dan lingkungan alam. Faktor eksternal terdiri dari elemen peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*) kebijakan perberasan. Dalam hal ini adalah pertumbuhan produksi dan konsumsi dunia, perubahan harga dunia, dan perubahan kesepakatan-kesepakatan perdagangan internasional.

Setelah mengidentifikasi faktor internal dan eksternal, tahap selanjutnya adalah tahap pencocokan (*matching stage*). Tahap ini dilakukan melalui penyusunan matriks SWOT (*Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats*) yang dimaksudkan untuk mengidentifikasi berbagai faktor dalam merumuskan strategi

organisasi. Analisis ini didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan dan peluang, tetapi secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan dan ancaman.

Matriks SWOT adalah alat bantu yang penting untuk membantu pengambil keputusan mengembangkan empat tipe strategi, yaitu: strategi SO (*Strengths-Opportunities*); strategi WO (*Weaknesses-Opportunities*); strategi ST (*Strengths-Threats*); strategi WT (*Weaknesses-Threats*). Mencocokkan faktor eksternal dengan faktor internal merupakan bagian tersulit pengembangan matriks SWOT karena membutuhkan penilaian obyektif dan tidak ada pencocokan terbaik yang mutlak. Strategi S-O disusun dengan menggunakan kekuatan internal organisasi untuk memanfaatkan peluang eksternal. Strategi W-O bertujuan memperbaiki kelemahan internal dengan memanfaatkan peluang eksternal organisasi. Strategi S-T disusun dengan menggunakan kekuatan organisasi untuk menghindari pengaruh dari ancaman eksternal. Strategi W-T adalah suatu strategi defensif yang diarahkan untuk mengurangi kelemahan internal dan menghindari ancaman.

Pengumpulan data menggunakan data sekunder yang diperoleh dari Kementerian Pertanian, BULOG, serta instansi terkait lainnya.

### **1.7 Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pemahaman tesis maka disusun sistematika penulisan yang merupakan uraian berupa urutan penulisan setiap bab dan bagiannya sehingga dapat dicapai uraian dan analisis yang lengkap dalam perumusan strategis. Uraian penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

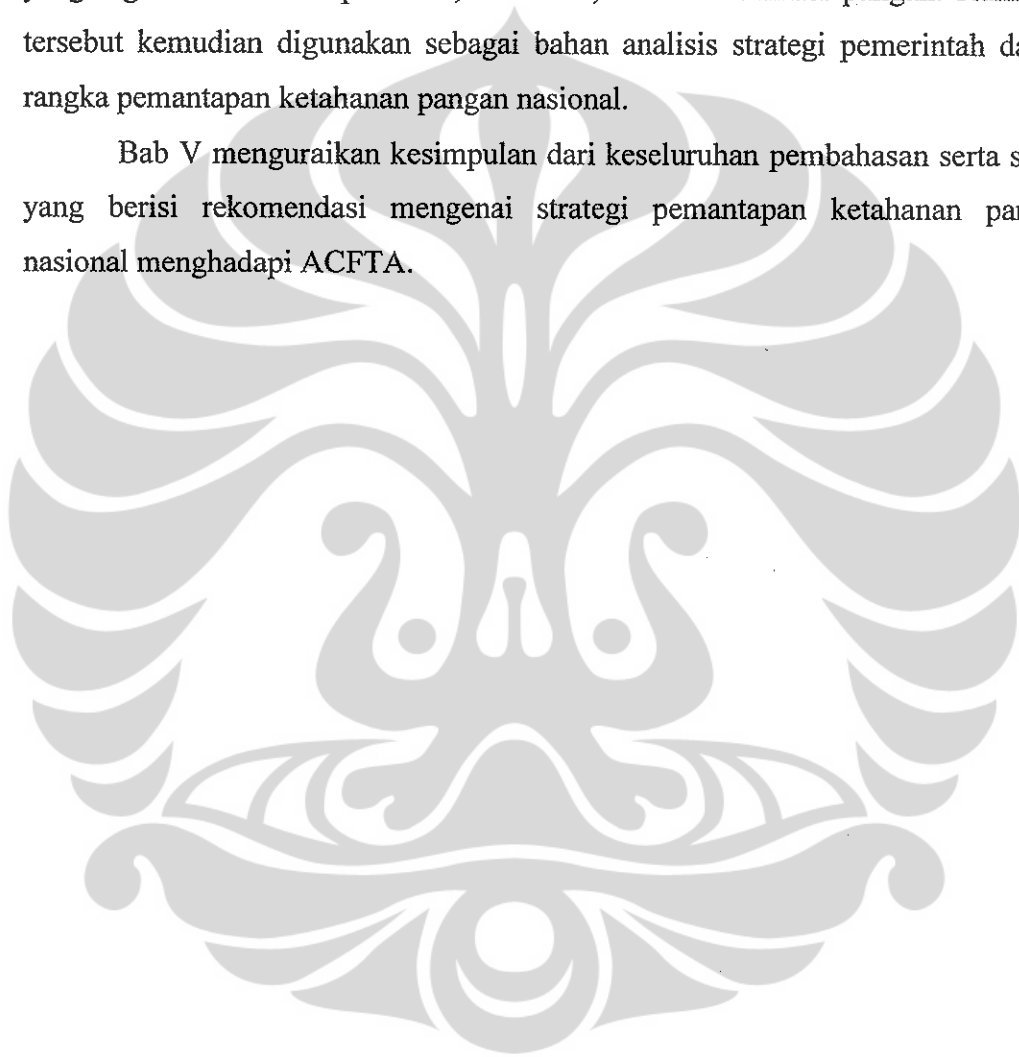
Bab I menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, metode penelitian, kajian pustaka, kerangka pemikiran, dan sistematika penulisan.

Bab II menguraikan beberapa teori sebagai landasan teori pembahasan. Landasan teori menguraikan teori daya saing – Michael Porter, teori pembangunan pertanian, konsep ketahanan pangan, dan teori diversifikasi pangan.

Bab III menguraikan tingkat ketahanan Indonesia di bidang pangan. Uraian tersebut dijabarkan dalam situasi ketahanan pangan di Asia Tenggara, China, dan Indonesia.

Bab IV menguraikan tingkat kompetensi Indonesia di bidang pangan dibandingkan dengan negara-negara ASEAN dan Cina. Faktor-faktor *dependent* yang digunakan adalah produksi, distribusi, dan diversifikasi pangan. Rumusan tersebut kemudian digunakan sebagai bahan analisis strategi pemerintah dalam rangka pemantapan ketahanan pangan nasional.

Bab V menguraikan kesimpulan dari keseluruhan pembahasan serta saran yang berisi rekomendasi mengenai strategi pemantapan ketahanan pangan nasional menghadapi ACFTA.



## BAB 2

### KETAHANAN PANGAN DI ERA PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Sistem pangan dunia sebagian bersifat eksklusif karena setiap negara melakukan kebijakan khusus untuk mempertahankan status ketahanan pangan yang optimal. Sumber daya ekonomi, subsidi, kebijakan dan lainnya dikerahkan untuk mempertahankan sistem pangan nasional masing-masing secara optimal karena ketahanan pangan sangat berpengaruh langsung terhadap ketahanan sosial dan politik di negara tersebut. Komunitas global memahami kondisi pangan di banyak negara yang saat ini sedang kritis dan mengkhawatirkan sehingga aksi kebijakan mulai dilakukan. Masyarakat internasional sudah mulai mengambil langkah kebijakan kolektif bersama untuk mengurangi kekurangan akses pangan dari golongan masyarakat bawah.

Pada kasus beras misalnya, setiap negara seperti Indonesia, Thailand, Vietnam, Filipina, dan China melakukan kebijakan produksi untuk mempertahankan sistem pangan nasional masing-masing. Jika ada surplus, sisa tersebut dilempar ke pasar internasional sebagai bagian dari perdagangan sisa (*residual trading*). Jika harga pasar baik, negara tersebut kebetulan mendapatkan tambahan devisa. Jika harga rendah, sisa surplus tersebut dijual dengan harga *dumping*. Sebagian lain dijalankan dengan sistem perdagangan global yang besar, bahkan cenderung bersifat monopoli kartel, seperti kasus kedelai dan gandum. Karena itu, tidak ada perdagangan pangan yang betul-betul bersifat pasar dengan persaingan yang bebas, efisien, dan berdasarkan keunggulan komparatif masing-masing. Produksi pangan dan pertanian global banyak dicampuri tangan negara dan pemerintah.

Beberapa teori yang akan digunakan sebagai bahan analisis mengenai strategi pemerintah dalam rangka pemantapan ketahanan pangan nasional dijelaskan sebagai berikut.

#### 2.1. Teori Daya Saing – Michael Porter

Perdagangan internasional adalah perdagangan yang dilakukan oleh penduduk suatu negara dengan penduduk negara lain atas dasar kesepakatan

bersama. Penduduk yang dimaksud dapat berupa antarindividu, antara individu dengan pemerintah suatu negara, atau pemerintah suatu negara dengan pemerintah negara lain. Di banyak negara, perdagangan internasional menjadi salah satu faktor utama untuk meningkatkan GDP. Perdagangan internasional pun turut mendorong industrialisasi, kemajuan transportasi, globalisasi, dan munculnya perusahaan multinasional.

Beberapa manfaat perdagangan internasional, antara lain: Pertama, memperoleh barang yang tidak dapat diproduksi di negeri sendiri karena kondisi geografi, iklim, tingkat penguasaan IPTEK, dan lain-lain. Dengan adanya perdagangan internasional, setiap negara mampu memenuhi kebutuhan yang tidak diproduksi sendiri. Kedua, memperoleh keuntungan dari spesialisasi karena meskipun suatu negara dapat memproduksi suatu barang yang sama, ada kalanya lebih baik negara tersebut mengimpor barang tersebut dari luar negeri. Ketiga, memperluas pasar dan menambah keuntungan. Para pengusaha terkadang tidak menjalankan alat produksinya secara maksimal karena khawatir akan terjadi kelebihan produksi yang mengakibatkan turunnya harga produk mereka. Terakhir, perdagangan luar negeri memungkinkan adanya transfer teknologi antara satu negara dengan negara lain.

Konsep perdagangan dunia secara umum dibangun berdasarkan pemikiran keunggulan komparatif dan daya saing yang berbeda antarnegara. Jika negara-negara memproduksi dan berdagang dengan mengacu pada keunggulan komparatif dan persaingan maka diyakini akan meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya yang langka sehingga tercapai tingkat kesejahteraan dunia yang lebih baik. Perdagangan dunia yang liberal ternyata menuntut peningkatan daya saing produk suatu negara di pasar global. Kemampuan bersaing produk suatu negara harus dipahami keterkaitannya dengan sektor hulu dan hilir serta perlu dirumuskan sumber-sumber pertumbuhan ekonomi dengan melakukan komparasi terhadap industri negara lain. Krugman dan Obstfeld dalam bukunya *International Economics* berpendapat bahwa kemakmuran nasional dapat diperoleh melalui perdagangan internasional yang memberi manfaat saling menguntungkan bagi pihak-pihak yang menjual dan membeli. Melalui perdagangan, produsen dapat

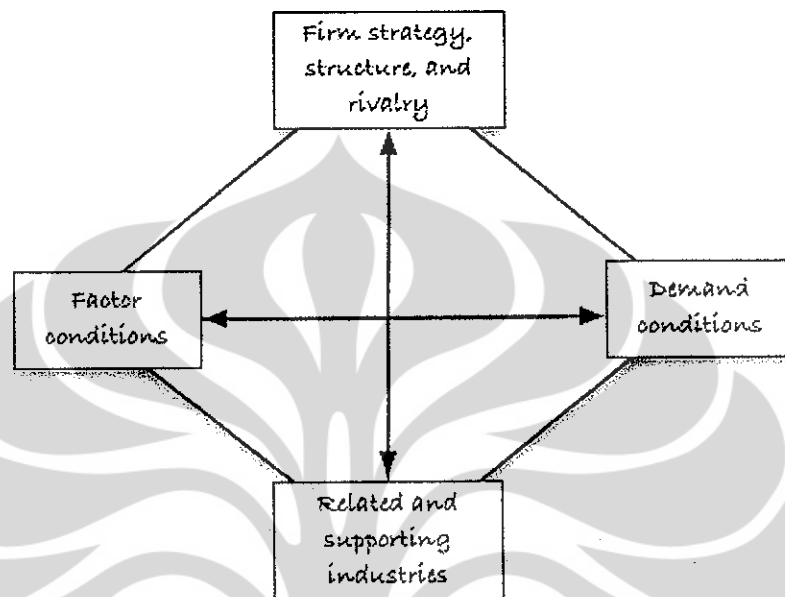
menjual produk yang dihasilkan kepada konsumen dan konsumen dapat menikmati berbagai produk yang tidak dihasilkan produsen lokal.

Wacana tentang membangun daya saing negara dilontarkan Michael Porter tahun 1990 dalam bukunya *The Competitive Advantage of Nations*. Teori Porter tentang daya saing berangkat dari keyakinannya bahwa teori ekonomi klasik yang menjelaskan tentang keunggulan komparatif tidak mencukupi, atau bahkan tidak tepat. Menurut Porter, suatu negara memperoleh keunggulan daya saing jika industri yang ada di negara tersebut kompetitif. Daya saing suatu negara ditentukan oleh kemampuan industri melakukan inovasi dan meningkatkan kemampuannya. Perdagangan internasional yang mendorong terjadinya globalisasi ditandai dengan semakin berkembangnya sistem inovasi teknologi informasi, perdagangan, reformasi politik, transnasionalisasi sistem keuangan, dan investasi.

Keunggulan komparatif dinamis dirintis oleh Michael E. Porter (1990) dan Paul Krugman (1980). Kedua ahli sepakat bahwa keunggulan komparatif dapat diciptakan (*created comparative advantage*). Dengan kata lain, mereka menentang teori Richardo dan Ohlin yang cenderung memandang keunggulan komparatif yang alami. Argumennya faktor yang menopang tingkatan tertinggi dalam keunggulan komparatif harus diperbaharui atau diciptakan setiap saat lewat investasi modal fisik dan manusia agar diperoleh keuntungan komparatif dalam produk yang terdiferensiasi dan teknologi produksi.

Porter memperkenalkan model *diamond* saat ia melakukan studi empat tahun yang mencakup 10 negara dan 100 industri. Hasilnya didokumentasikan dalam *The Competitive Advantages of Nations*, sebuah buku setebal 855 halaman yang ditulis secara rinci dan diterbitkan pada tahun 1990. Porter menawarkan *Diamond Model* sebagai *tool of analysis* sekaligus kerangka dalam membangun resep memperkuat daya saing. Konsep ini dapat diterapkan bukan hanya oleh suatu negara tetapi dapat dikembangkan oleh setiap tataran organisasi. Dalam konteks negara, pemerintah dapat memperkuat daya saing dengan cara melakukan standardisasi kualitas produk nasional dan mendorong kerjasama antara pemasok dan pembeli di pasar domestik. Faktor kompetitif suatu negara tergantung pada empat faktor utama, yaitu: kondisi faktor produksi (*factor conditions*), permintaan

domestik (*demand conditions*), industri pemasok dan pendukung (*related and supporting industries*), serta strategi, struktur, dan persaingan perusahaan (*firm strategy, structure, and rivalry*)<sup>9</sup>.



Gambar 2.1 Empat Determinan *National Competitive Advantage (NCA)*

Sumber: *From Adam Smith to Michael Porter - Evolution of Competitiveness Theory*

Faktor produksi (*factor conditions*) adalah hal-hal yang berkaitan dengan faktor-faktor produksi yang dimiliki oleh suatu negara, antara lain: sumber daya alam (SDA), *knowledge*, modal, dan infrastruktur. Kekuatan sumber daya yang dimiliki suatu bangsa tidak seluruhnya merupakan anugerah alam (*endowment*) tetapi dapat diciptakan, dibangun, atau dikembangkan. Inisiatif politik, kemajuan teknologi dan perubahan sosial merupakan hal-hal yang menentukan kualitas faktor kondisi suatu negara. Faktor permintaan domestik (*demand conditions*) adalah hal-hal yang berkaitan dengan permintaan terhadap barang dan jasa yang dihasilkan suatu negara. Suatu negara dapat memiliki keunggulan daya saing di pasar atau industri tertentu apabila permintaannya jelas. Permintaan domestik itu sendiri dipengaruhi oleh tiga hal, yaitu: komposisi keinginan dan

<sup>9</sup> Dong-Sung Cho and HwY-Chang Moon, *From Adam Smith to Michael Porter: Evolution of Competitiveness Theory*, diterjemahkan oleh Erly Suandy dengan judul *From Adam Smith to Michael Porter: Evolusi Teori Daya Saing*, (Jakarta: Salemba Empat, 2003), hal. 81.

kebutuhan konsumen, jangkauan dan tingkat pertumbuhan pasar, serta mekanisme yang menyalurkan kebutuhan dan keinginan konsumen domestik ke pasar internasional.

Faktor industri pemasok dan pendukung (*related and supporting industries*) yaitu ada tidaknya industri pemasok bahan baku dan industri pendukung yang kompetitif dalam persaingan internasional. Industri pemasok yang kompetitif berperan penting dalam pengembangan industri utama terutama untuk memperkuat inovasi dan upaya internasionalisasi. Industri pendukung merupakan industri yang secara bersama-sama dengan industri utama melaksanakan kegiatan bisnis tertentu. Faktor strategi, struktur, dan persaingan perusahaan (*firm strategy, structure, and rivalry*) adalah hal-hal yang berkaitan dengan pola manajemen dan karakteristik persaingan usaha di suatu negara. Faktor-faktor tersebut akan berbeda-beda kondisi dan penerapannya di masing-masing negara. Hal ini akan menjadi keunggulan daya saing dan sebaliknya akan menjadi faktor kelemahan terhadap suatu perusahaan atau negara.

Porter juga menambahkan faktor lain, yaitu peran pemerintah dalam menciptakan daya saing nasional. Peran yang dimaksud bukan sebagai pemain di industri melainkan melalui kewenangan yang dimiliki untuk memberikan fasilitasi, katalis, dan tantangan bagi industri. Pemerintah menganjurkan dan mendorong industri agar mencapai level daya saing tertentu. Hal tersebut dapat dilakukan pemerintah melalui kebijakan insentif berupa subsidi, perpajakan, pendidikan, fokus pada penciptaan dan penguatan *factor conditions*, serta menegakkan standar industri. Pemerintah tidak dapat menciptakan industri yang kompetitif karena hanya perusahaan yang dapat melakukan hal itu. Pemerintah memainkan suatu peran yang memang parsial dan berhasil hanya saat bekerja bersamaan dengan kondisi yang mendukung dalam diamond tersebut. Meskipun demikian, peran pemerintah untuk mentransmisikan dan memperkuat kekuatan diamond adalah suatu peran yang kuat. Kebijakan pemerintah salah satunya menciptakan suatu lingkungan di mana perusahaan dapat memperoleh keunggulan kompetitif daripada melibatkan pemerintah secara langsung, kecuali Negara yang berada dalam awal proses pembangunan.



Tingkat daya saing komoditi ekspor suatu negara dapat dianalisis dengan berbagai macam metode atau diukur dengan sejumlah indikator, di antaranya *Revealed Comparative Advantage (RCA)* dan Indeks Spesialisasi Perdagangan (ISP). RCA umumnya digunakan untuk mengukur perubahan keunggulan komparatif atau tingkat daya saing dari produk suatu negara terhadap dunia. Dengan menggunakan RCA, studi dari Bank Dunia pada tahun 1997 menunjukkan bahwa tingkat daya saing ekspor pertanian Indonesia pada awal tahun 1990-an cukup tinggi dengan indeks secara keseluruhan di atas satu<sup>10</sup>. Hal ini mencerminkan bahwa Indonesia memiliki keunggulan komparatif atas komoditi pertanian secara keseluruhan. Bahkan, diperkirakan pada tahun 2020, indeks RCA Indonesia untuk pertanian akan mengalami sedikit perbaikan.

## 2.2. Konsep Ketahanan Pangan

Konsep ketahanan pangan tidak harus sama artinya dengan konsep swasembada pangan. Untuk negara-negara seperti Taiwan dan Singapura yang mempunyai tingkat konsumsi yang relatif kecil tidak diperlukan swasembada pangan untuk mencapai kondisi ketahanan pangan yang tangguh. Kebutuhan pangan dari negara-negara tersebut dapat dipenuhi dari perdagangan dunia dengan mudah. Sejarah membuktikan, negara yang sukses melakukan kemandirian pembangunannya, sedikit banyak ditentukan oleh keberhasilan dalam bidang ketahanan pangan, genuinitas dalam melakukan proses demokratisasi baik sosial, ekonomi, maupun politik, serta pengentasan kemiskinan.

Tujuan dari ketahanan pangan harus diorientasikan untuk pencapaian pemenuhan hak atas pangan, peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan ketahanan pangan nasional. Berjalannya sistem ketahanan pangan tersebut sangat bergantung dari adanya kebijakan dan kinerja sektor ekonomi, sosial, dan politik. Dengan demikian, kebijakan pemerintah dalam aspek ekonomi, sosial, maupun politik sangat berpengaruh terhadap ketahanan pangan.

---

<sup>10</sup> Tulus T.H. Tambunan, *Perkembangan Sektor Pertanian di Indonesia: Beberapa Isu Penting*, (Jakarta: Penerbit Ghalia Indah, 2003), hal. 89.

### 2.2.1. Pengertian Ketahanan Pangan

Ketersediaan pangan di tingkat dunia yang mencukupi tidak berarti bahwa situasi ketahanan pangan terjamin. Kondisi ketahanan pangan bergantung pada tiga pilar, yaitu pilar pertama, ketersediaan pangan, artinya tersedianya pangan yang berkualitas dan dalam jumlah cukup serta aman untuk dikonsumsi. Pilar kedua, makanan mudah diperoleh, artinya harus terdistribusi secara mencukupi ke seluruh wilayah suatu negara dan setiap orang mudah untuk mendapatkannya, dan pilar terakhir pangan dapat dimanfaatkan oleh setiap individu untuk kehidupan dan kesehatannya.

Konsepsi di atas merupakan konsepsi FAO mengenai penciptaan ketahanan pangan global. Negara-negara maju umumnya menggunakan definisi yang sama yaitu terjaminnya pangan pada tingkat rumah tangga setiap saat, bagi kehidupan mereka yang aktif dan sehat. Ukuran minimum ketahanan pangan adalah jumlah nutrisi yang memadai dan pangan yang aman (bebas dari kadaluarsa). FAO menetapkan bahwa setiap individu harus terpenuhi minimal 1800-2100 kalori per hari.

Definisi ketahanan pangan yang ditentukan oleh FAO tersebut sebenarnya juga digunakan oleh negara-negara berkembang seperti Indonesia. Namun, pada kenyataan sehari-hari ketahanan pangan khususnya di kawasan Asia lebih diartikan sebagai pemenuhan kebutuhan makanan pokok. Untuk kawasan Asia khususnya di Asia Tenggara, beras merupakan makanan pokok hampir seluruh masyarakat. Beras selain mengandung karbohidrat dan glukosa juga mengandung vitamin B1, B2, dan E. selain itu, beras juga dimanfaatkan untuk menciptakan makanan lainnya sebagai panganan tambahan (*snack*) atau sumber kalori dan protein.

Konsep baru tentang ketahanan pangan yang dikaitkan dengan ketersediaan, akses individu, serta aspek gizi dan keamanan pangan juga diikuti oleh orientasi baru bagi arah kebijaksanaan pangan nasional di masing-masing negara anggota yang harus didasarkan pada konsep kemandirian atau *self-reliance*. Dalam Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1996, konsep ketahanan pangan telah termuat aspek keamanan, mutu dan keragaman sebagai kondisi yang harus dipenuhi dalam kebutuhan pangan penduduk secara cukup dan merata serta

terjangkau. Kondisi ketahanan pangan yang diperlukan juga mencakup persyaratan bagi kehidupan sehat.

Menurut kajian Kementerian Pertanian Indonesia, pola konsumsi beras sebagai sumber kalori dan protein lebih disebabkan oleh tingkat pendapatan masyarakat yang rendah. Oleh karena itu, kemiskinan merupakan faktor penentu dalam penciptaan ketahanan pangan sesuai dengan definisi FAO. Walaupun terdapat perbedaan mengenai penciptaan ketahanan pangan tetapi pemerintah di kawasan Asia khususnya Asia Tenggara menyadari dan peduli bahwa mewujudkan ketahanan pangan seperti yang digariskan oleh FAO merupakan sarana fundamental untuk menjamin hak asasi seluruh masyarakat guna memperoleh pangan yang cukup dan memadai untuk kesehatan dan kehidupannya.

Dalam Konferensi Dewan Ketahanan Pangan tahun 2010, Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2009 dipublikasikan. Peta lengkap hasil kerja sama Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian dan Program Pangan Dunia (WFP) Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) itu memuat beberapa elemen vital dari ketahanan pangan, seperti ketersediaan pangan, akses terhadap pangan, pemanfaatan pangan dan situasi gizi serta kerentanan terhadap ancaman rawan pangan tersebut. Dalam peta tersebut tergambar jelas beberapa daerah rawan pangan yang memerlukan prioritas penanganan lebih tinggi jika tidak ingin berubah menjadi bencana kemanusiaan, tentu sesuai karakter dan perjalanannya selama lima tahun terakhir.

Indikator yang digunakan untuk menyusun peta kerawanan pangan terdiri 13 macam yang diturunkan dari elemen vital di atas. Ketersediaan pangan diukur dengan: (1) rasio konsumsi normatif per kapita terhadap ketersediaan bersih karbohidrat padi, jagung, ubi kayu dan ubi jalar. Akses pangan dan penghidupan diukur dengan: (2) persentase penduduk di bawah garis kemiskinan, (3) desa yang tidak memiliki akses penghubung, dan (4) rumah tangga tanpa akses listrik. Pemanfaatan pangan diukur dengan: (5) angka harapan hidup, (6) berat badan balita di bawah standar (*underweight*), (7) perempuan buta huruf, (8) rumah tangga tanpa akses air bersih, dan (9) rumah tangga jauh (> 5 km) dari fasilitas kesehatan. Kerentanan terhadap rawan pangan transien diukur dengan: (10)

bencana alam, (11) penyimpangan curah hujan, (12) daerah gagal panen/puso, dan (13) deforestasi atau kerusakan hutan.

Istilah rawan pangan (*food insecurity*) merupakan kondisi kebalikan dari ketahanan pangan (*food security*). Istilah ini sering diperhalus dengan istilah “terjadi penurunan ketahanan pangan”, meskipun pada dasarnya pengertiannya sama. Terdapat dua jenis kondisi rawan pangan, yaitu yang bersifat kronis (*chronical food insecurity*) dan yang bersifat sementara (*transitory food insecurity*).

Rawan pangan kronis merupakan kondisi kurang pangan (untuk tingkat rumah tangga berarti kepemilikan pangan lebih sedikit dari pada kebutuhan dan untuk tingkat individu konsumsi pangan lebih rendah dari kebutuhan biologis) yang terjadi sepanjang waktu. Sedangkan pengertian rawan pangan akut atau *transitory* mencakup rawan pangan musiman (*seasonal*). Rawan pangan ini dapat terjadi karena adanya kejutan (*shock*) yang mendadak dan tak terduga seperti kekeringan dan ledakan serangan hama, yang sangat membatasi kepemilikan pangan oleh rumah tangga, terutama mereka yang berada di pedesaan. Bagi rumah tangga di perkotaan rawan pangan tersebut dapat disebabkan oleh pemutusan hubungan kerja dan pengangguran.

Rawan pangan adalah kondisi yang didalamnya tidak hanya mengandung unsur yang berhubungan dengan *state of poverty* saja seperti masalah kelangkaan sumber daya alam, kekurangan modal, miskin motivasi, dan sifat malas yang menyebabkan ketidakmampuan mereka mencukupi konsumsi pangan. Namun juga mengandung unsur yang bersifat dinamis yang berkaitan dengan proses bagaimana pangan yang diperlukan didistribusikan dan dapat diperoleh setiap individu/rumah tangga melalui proses pertukaran guna memenuhi kebutuhan pangan mereka.

Kerawanan pangan terjadi manakala rumah tangga, masyarakat atau daerah tertentu mengalami ketidakcukupan pangan untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan para individu anggotanya. Ada tiga hal penting yang mempengaruhi tingkat rawan pangan, yaitu: kemampuan penyediaan pangan kepada individu/rumah, kemampuan individu/rumah tangga untuk mendapatkan pangan, dan proses distribusi dan

pertukaran pangan yang tersedia dengan sumber daya yang dimiliki oleh individu/rumah tangga. Ketiga hal tersebut, pada kondisi rawan pangan yang akut atau kronis dapat muncul secara simultan dan bersifat relatif permanen. Sedang pada kasus rawan pangan yang musiman dan sementara, faktor yang berpengaruh kemungkinan hanya salah satu atau dua faktor saja dan sifatnya tidak permanen.

### **2.2.2. Ruang Lingkup Ketahanan Pangan**

Ketahanan pangan dapat digambarkan sebagai suatu sistem yang terdiri dari tiga subsistem yang saling berinteraksi, yaitu subsistem ketersediaan, subsistem distribusi, dan subsistem konsumsi. Terwujudnya ketahanan pangan memerlukan harmonisasi dari pembangunan ketiga subsistem. Pembangunan subsistem ketersediaan pangan diarahkan untuk mengatur kestabilan dan keseimbangan penyediaan pangan yang berasal dari produksi, cadangan, dan impor. Ketersediaan pangan harus dikelola sehingga walaupun produksi pangan bersifat musiman, terbatas, dan tersebar antarwilayah, volume pangan yang tersedia bagi masyarakat cukup jumlah dan jenisnya, serta stabil penyediaannya waktu ke waktu.

Pembangunan subsistem distribusi pangan bertujuan untuk menjamin stabilitas pangan dan menjamin stabilitas harga pangan strategis. Subsistem distribusi mencakup aspek aksesibilitas secara fisik dan ekonomi atas pangan secara merata. Sistem distribusi bukan semata-mata mencakup aspek fisik dalam arti pangan yang tersedia di semua lokasi yang membutuhkan tetapi juga menyangkut keterjangkauan ekonomi yang dicerminkan oleh harga dan daya beli masyarakat. Surplus pangan di tingkat wilayah belum menjamin kecukupan pangan bagi individu masyarakat. Sistem distribusi perlu dikelola secara optimal dan tidak bertentangan dengan mekanisme pasar global agar tercapai efisiensi dalam proses pemerataan akses pangan bagi seluruh penduduk.

Pembangunan subsistem konsumsi bertujuan untuk menjamin agar setiap warga mengonsumsi pangan dalam jumlah dan gizi yang cukup, aman, dan beragam. Subsistem konsumsi menyangkut upaya peningkatan pengetahuan dan kemampuan masyarakat agar mempunyai pemahaman atas pangan, gizi, dan kesehatan yang baik sehingga dapat mengelola konsumsi secara optimal.

Konsumsi pangan hendaknya memperhatikan asupan zat pangan dan gizi yang cukup dan berimbang sesuai dengan kebutuhan bagi pembentukan manusia yang sehat, cerdas, kuat, dan produktif. Dalam subsistem konsumsi terdapat aspek penting lain yaitu aspek diversifikasi. Diversifikasi pangan merupakan suatu cara untuk memperoleh keragaman konsumsi zat gizi sekaligus melepaskan ketergantungan masyarakat atas satu jenis pangan pokok tertentu yaitu beras.



Gambar 2.2 Kerangka Sistem Ketahanan Pangan

Sumber: Kapita Selekt: Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan

Pembangunan ketiga subsistem tersebut dilaksanakan secara simultan dan harmonis dengan menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat secara partisipatif, pendekatan sistem usaha agribisnis yang berdaya saing, berkelanjutan, berkerakyatan dan desentralisasi, dan melalui pendekatan ekonomi. Keberhasilan pembangunan ketiga subsistem ketahanan pangan tersebut perlu didukung oleh faktor-faktor input berupa sarana, prasarana, dan kelembagaan produksi, distribusi, pemasaran, pengolahan, dan sebagainya. Di samping itu, perlu juga

didukung oleh faktor-faktor penunjang seperti kebijakan, peraturan, pembinaan, dan pengawasan pangan.

Ketahanan pangan dilaksanakan oleh banyak pelaku (*stakeholder*) seperti produsen, pengolah, pemasar, dan konsumen yang dibina oleh berbagai instansi sektoral, subsektoral, serta dipegaruhi interaksi antarwilayah. Output yang diharapkan dari pembangunan ketahanan pangan adalah terpenuhinya hak asasi manusia atas pangan, meningkatnya kualitas sumber daya manusia, meningkatnya ketahanan ekonomi, dan ketahanan nasional.

### 2.2.3. Kelembagaan Ketahanan Pangan

Lembaga adalah pola-pola aktivitas yang sudah tersusun baik. Semua masyarakat telah menyusun pola-pola untuk pemenuhan kebutuhan dasar ekonominya. Secara khusus, lembaga perekonomian berkisar pada lapangan produksi, distribusi, dan konsumsi barang serta jasa. Semua masyarakat mempunyai lembaga-lembaga tersebut hanya saja berbeda dalam sifat dan cara pelaksanaannya. Pada dasarnya manusia secara alamiah telah memiliki mekanisme tertentu untuk mengatasi masalah produksi dan konsumsi yang dihadapi dengan usaha-usaha yang biasa dilakukan misalnya dengan menyimpan bahan pangan pokok.

Di sisi lain, pemaknaan lembaga sering dikaitkan dengan ciri kemajuan masyarakat. Makna lembaga lebih mencerminkan keteraturan pada masyarakat kecil yang masih tradisional (setingkat dukuh ke bawah) dan organisasi mencerminkan keteraturan pada masyarakat modern (desa ke desa).

Sistem ketahanan pangan harus dibangun di atas landasan kelembagaan, kebijakan, dan sistem pasar yang kuat. Tidak bisa kebutuhan pangan nasional terus bergantung pada impor sehingga setiap tahun menghadapi krisis, apakah impor bisa dilakukan atau tidak, mengingat pasar beras internasional hanya memiliki pasokan, yang sedikit. Sistem pertanian tradisional dengan dukungan jutaan petani adalah sistem produksi massal, yang terbukti efektif untuk menyangga ketahanan pangan sampai saat ini. Tulang punggung pasokan beras nasional bukan dari industri dan bisnis modern, tetapi dari sistem pertanian

tradisional, yang sudah berlangsung sangat lama. Bukti sejarah itu harus dikenal dan dipertahankan sebagai basis utama ketahanan pangan nasional, yang utama.

Kelembagaan sistem pertanian tradisional persawahan ini harus diperkuat dengan cara modernisasi dan efisiensi produksi pada level on farm. Sistem irigasi, pengembangan benih dan teknologi, ketersediaan pupuk dan sistem pendukung pertanian tradisional tersebut harus dikemas dengan kebijakan yang tepat dengan implementasi yang cermat tidak hanya oleh pemerintah pusat, tetapi juga pemerintah daerah. Dengan membangun kelembagaan utama ini, kebutuhan pokok nasional setidaknya dapat dipertahankan. Pemerintah tinggal menambah kebijakan pengembangan tambahan produksi secara modern di luar Jawa sebagai penyangga baru dalam produksi pangan, terutama untuk mengantisipasi harga internasional yang tinggi.

Sistem modern tersebut menjadi pilar kedua untuk pasokan pangan, tetapi juga menjadi pilar untuk masuk ke pasar internasional. Jangan bicara ekspor jika tidak ada basis sistem pertanian yang modern dengan produktivitas, yang tinggi. Sistem pertanian modern yang dikelola negara mirip BUMN atau swasta sudah diperlukan mengingat pangan global sudah memerlukan lebih banyak lagi pasokan. Sistem tradisional yang selama ini berjalan dapat dilakukan terus untuk menyangga ketahanan pangan dalam negeri.

Terwujudnya ketahanan pangan bila ditinjau dari sistem kelembagaan pangan dihasilkan oleh bekerjanya suatu sistem yang terdiri dari subsistem rumah tangga, subsistem lingkungan masyarakat, dan subsistem pemerintah. Subsistem rumah tangga mencakup pengaturan pola konsumsi, pola pengadaan, dan pola cadangan. Subsistem lingkungan masyarakat mencakup pengaturan produksi, distribusi, dan pemasaran. Subsistem pemerintah mencakup kebijakan, fasilitas, dan pengamanan.

Subsistem rumah tangga mengatur pola konsumsi secara sadar, hemat, efisien, dan bertanggungjawab, yaitu mampu menyesuaikan diri dengan sumber pangan yang paling efisien dihasilkan atau disediakan oleh lingkungan sekitar, mampu memproduksi seluruhnya atau sebagian kebutuhannya, mampu menjaga keanekaragaman, mendapatkan gizi dan nutrisi yang seimbang, mampu



menekankan keborosan pangan, mampu memiliki dan mengelola cadangan pangan.

Subsistem lingkungan masyarakat mengatur sistem produksi yang efisien, membangun industri pangan, merata, dan membangun jaringan distribusi serta bersama-sama menjaga dan mengembangkan pasar yang berkeadilan, memelihara cadangan bersama, menumbuhkan sikap sosial yang tinggi untuk bekerjasama, memiliki budaya konsumsi yang hemat dan efisien. Subsistem pemerintah membuat dan menerapkan kebijakan-kebijakan yang mampu mendukung kreatifitas dan swadaya masyarakat untuk memnuhi kebutuhan pangannya, mengatur dan menyediakan fasilitas untuk produksi dan distribusi, menjamin keamanan pangan serta mengamankan masyarakat dari persaingan yang tidak adil.

Dalam mencapai ketahanan pangan, alternatif kebijakan penguatan kelembagaan yang dapat dilakukan adalah: (1) penguatan modal usaha di bidang pangan yang telah ada di lembaga masyarakat sehingga daya jangkau usaha menjadi luas; (2) peningkatan pendidikan melalui pelatihan-pelatihan manajemen usaha bagi pengurus lembaga masyarakat di bidang pangan; (3) peningkatan efektifitas sistem pengelolaan cadangan pangan di tingkat rumah tangga maupun lembaga masyarakat; (4) wilayah yang masih memiliki lembaga pangan tingkat desa perlu mendapat dukungan fasilitas dan penyediaan teknologi penyimpanan pangan yang memadai; (5) pembinaan dan penyuluhan tentang pentingnya partisipasi masyarakat dan upaya peningkatan ketahanan pangan<sup>11</sup>.

Peran pemerintah masih sangat penting dalam sistem kelembagaan ketahanan pangan<sup>12</sup>. Pemerintah pusat menentukan arah kebijakan, strategi yang akan ditempuh, dan sasaran yang akan dicapai menuju tingkat ketahanan pangan dan kesejahteraan masyarakat. Ketidakjelasan hirarki organisasi mempengaruhi kualitas kelembagaan ketahanan pangan yang meliputi dimensi ketersediaan, aksesabilitas, dan stabilitas harga pangan di Indonesia. Selain itu, pemerintah juga perlu mendorong keikutsertaan masyarakat dalam ketahanan pangan dengan

---

<sup>11</sup> P. Simatupang, *Kebijakan Produksi dan Penyediaan Pangan dalam Rangka Pemantapan Sistem Ketahanan Pangan Pada Masa Pemulihan Ekonomi Nasional*, Bahan Diskusi "Round Table" Kebijakan Pangan dan Gizi di Masa Mendatang, (Jakarta: Kantor Menteri Negara Pangan dan Hortikultura, 1999), hal. 32.

<sup>12</sup> Bustanul Arifin, *Ekonomi Kelembagaan Pangan*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2005), hal. 114-121.

memberikan informasi dan pendidikan, meningkatkan motivasi masyarakat, serta meningkatkan kemandirian rumah tangga dalam meningkatkan ketahanan pangan.

Kelembagaan lainnya yang harus diperkuat adalah Bulog. Pasokan beras dari sawah petani berfluktuasi sesuai dengan musim sehingga pasar menjadi tidak sempurna dan sangat memerlukan uluran tangan negara untuk mengatasi kegagalan pasar pada saat panen raya atau pada saat tanam. Fungsi Bulog mengatur pasokan dan harga agar tidak terdistorsi jauh sesuai dengan harapan petani dan konsumen. Peranan sebagai penyangga pangan nasional diteruskan dengan pusat pengelolaan pada pangan beras. Peranan Bulog juga dapat diperluas untuk pangan lainnya yang mengalami masalah. Bila sistem tata niaga sudah berjalan dengan baik melalui sistem pasar dan tambahan peran negara secara khusus maka Bulog tidak perlu mengambil alih.

### 2.3. Teori Pembangunan Pertanian

Di kebanyakan negara berkembang, sebagian besar penduduk masih bermukim di daerah pedesaan dengan mata pencaharian sektor pertanian (termasuk perikanan dan peternakan) dan sektor ekstraktif (pertambangan dan kehutanan)<sup>13</sup>. Sektor pertanian di Indonesia dianggap penting terlebih dari peranan sektor pertanian terhadap penyediaan lapangan kerja, penyediaan pangan, penyumbang devisa negara melalui ekspor dan sebagainya. Dalam pertanian tanaman pangan di Indonesia, padi merupakan tanaman utama karena kebanyakan petani mengutamakan padi dalam usaha taninya. Pembangunan sering diartikan pada pertumbuhan dan perubahan. Pembangunan pertanian dikatakan berhasil bila terjadi pertumbuhan sektor pertanian yang tinggi dan sekaligus terjadi perubahan masyarakat tani dari yang kurang baik menjadi lebih baik.

Keberhasilan suatu pembangunan pertanian di setiap negara tentunya memerlukan syarat dan pra kondisi yang berbeda-beda. Pra kondisi itu meliputi bidang-bidang teknis, ekonomi, sosial budaya, dan lain-lain. A.T. Mosher dalam bukunya *Getting Agricultural Moving* (1965) telah menganalisis syarat-syarat

---

<sup>13</sup> Sumitro Djojohadikusumo, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*, (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1994), hal. 63.

pembangunan pertanian di banyak negara dan menggolongkannya menjadi syarat mutlak dan syarat pelancar.

Menurut Mosher, lima syarat mutlak yang harus ada dalam pembangunan pertanian, yaitu: (1) adanya pasar untuk hasil-hasil usaha tani; (2) teknologi yang senantiasa berkembang; (3) tersedianya bahan-bahan dan alat-alat produksi lokal; (4) adanya perangsang produksi bagi petani; (5) tersedianya sarana transportasi yang lancar dan kontinyu. Analisis atas syarat-syarat tersebut dapat menjadi patokan pemerintah dalam pembangunan pertanian di Indonesia.

Harga jual yang tinggi setiap masa panen adalah harapan setiap petani, tinggi dan rendah harga tersebut pada umumnya terlihat dari penjualan panen sebelumnya. Pembangunan pertanian diharapkan dapat meningkatkan produksi hasil pertanian sehingga harga jual yang diterima petani saat panen dapat menggantikan biaya usaha tani selama waktu produksi. A.T. Mosher mengungkapkan bahwa ada tiga hal yang diperlukan, yaitu: (1) seseorang yang membeli hasil usaha tani, perlu ada permintaan (*demand*) terhadap hasil usaha tani ini; (2) seseorang yang menjadi penyalur dalam penjualan hasil usaha tani, sistem tataniaga; (3) kepercayaan petani pada kelancaran sistem tataniaga itu.

Menurut A.T Mosher, salah satu syarat mutlak adanya pembangunan adalah teknologi yang senantiasa berubah. Teknologi pertanian yang dimaksud adalah cara-cara melakukan pekerjaan usaha tani, seperti cara petani menyebarkan benih, memelihara tanaman dan memungut hasil serta memelihara ternak. Pembangunan pertanian juga diharapkan dapat menyediakan berbagai bahan dan alat produksi yang akan menunjang berbagai metode baru yang diberikan kepada petani dalam usaha taninya. Salah satunya, lokasi yang dekat dan jumlahnya cukup untuk memenuhi kebutuhan petani. Perangsang efektif dalam mendorong petani untuk menaikkan produksi adalah perbandingan harga yang menguntungkan dan bagi hasil yang wajar. Sedangkan faktor yang mempengaruhi biaya pengangkutan meliputi: sifat barang yang harus diangkut, jarak pengangkutan barang, banyaknya barang yang diangkut, dan jenis alat pengangkutan.

Di samping syarat mutlak, terdapat lima syarat pelengkap yang bila ada dapat memperlancar pembangunan pertanian. Syarat-syarat atau sarana pelancar

tersebut adalah pendidikan pembangunan; kredit produksi; kegiatan gotong royong petani; perbaikan dan perluasan tanah pertanian; perencanaan nasional pembangunan pertanian. Pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan guna mendukung pembangunan pertanian melalui berbagai kegiatan untuk menciptakan iklim yang merangsang serta menciptakan sarana fisik dan sosial sebagai alat untuk mencapai tujuan pembangunan pertanian. Kemajuan dan pembangunan pertanian juga tidak terlepas dari kemajuan teknologi. Mosher dalam bukunya mengatakan bahwa bila tidak ada perubahan dalam teknologi maka pembangunan pertanian akan terhenti.

Teori-teori pembangunan pertanian dan pembahasan atas aspek-aspek ekonomi dari pembangunan pertanian dan persoalan-persoalan pertanian pada umumnya dibagi dalam empat segi pandangan, yaitu: (1) pandangan sektoral yaitu pertanian ditinjau sebagai satu sektor berhadapan dengan sektor-sektor lainnya dalam perekonomian nasional; (2) masalah efisiensi dalam penggunaan faktor-faktor produksi pertanian; (3) pendekatan dari segi komoditi terutama komoditi-komoditi utama yang dihasilkan; (4) pendekatan dari segi pembangunan daerah. Pendekatan yang pertama dan keempat digolongkan sebagai pendekatan ekonomi makro sedangkan pendekatan kedua dan ketiga sebagai pendekatan ekonomi mikro. Masing-masing cara pendekatan memegang peranan penting sesuai dengan keperluannya.

Secara ekonomi makro, pembangunan pertanian dapat dianalisis melalui tiga kerangka pemikiran, yaitu: (1) peranan pertanian dan pembangunan ekonomi; (2) sifat-sifat ekonomi pertanian tradisional; (3) proses ekonomi modernisasi pertanian. Kerangka pemikiran pertama dan kedua merupakan "pandangan sektoral". Sektor industri di Indonesia tidak dapat dikatakan "menggantungkan pada sektor pertanian" dalam persediaan tenaga kerja. Industri masih terlalu kecil untuk berperan penting dalam menyerap kelebihan tenaga kerja dari desa. Masalah kelebihan tenaga kerja pertanian mau tidak mau harus dipecahkan oleh sektor pertanian sendiri. Selain masalah tenaga kerja, teori-teori pembangunan pertanian "sektoral" meninjau pula kemungkinan pemindahan sumber-sumber (*transfer of resources*).

#### 2.4. Teori Diversifikasi Pangan

Ancaman kelangkaan suplai pangan sebenarnya bukan ancaman baru bagi manusia. Thomas Robert Malthus tahun 1798 telah memprediksi bahwa dunia akan menghadapi ancaman karena ketidakmampuan mengimbangi pertumbuhan penduduk dengan penyediaan pangan yang memadai. Teori Malthus intinya menjelaskan bahwa peningkatan produksi pangan mengikuti deret hitung dan pertumbuhan penduduk mengikuti deret ukur sehingga manusia pada masa depan akan mengalami ancaman kekurangan pangan. Dalam teori Malthus, faktor penentu kelangkaan suplai pangan adalah manusia sehingga manusia memerlukan kearifan untuk mengelolanya. Diversifikasi pangan merupakan salah satu cara yang dapat digunakan untuk mengatasi ancaman kekurangan pangan. Diversifikasi pangan merupakan salah satu strategi untuk mencapai ketahanan pangan.

Secara umum, diversifikasi pangan adalah upaya peningkatan konsumsi aneka ragam pangan non beras dengan prinsip gizi seimbang, yaitu cukup sumber karbohidrat, protein, lemak, dan mencukupi kebutuhan kalori sesuai standar kebutuhan hidup sehat sebesar 2200 kkal/kap/hari<sup>14</sup>. Data menunjukkan bahwa rakyat Indonesia mengkonsumsi beras lebih banyak daripada asupan karbohidrat yang dibutuhkan, yakni mencapai 62,2% untuk tahun 2007. Padahal, rekomendasi pada Widyakarya Pangan dan Gizi VIII tahun 2004 menganjurkan konsumsi padi-padian untuk mencukupi karbohidrat itu cukup 50 persen saja, dan sisanya umbi-umbian. Melalui upaya diversifikasi pangan diharapkan pengembangan sumber daya manusia Indonesia menjadi lebih berkualitas.

Pengertian diversifikasi pangan dalam pertanian dapat digolongkan menjadi dua, yaitu diversifikasi horisontal dan vertikal<sup>15</sup>. Diversifikasi horisontal merupakan perubahan usaha tani berbasis padi menjadi tanaman lainnya, meliputi semua komoditas tanaman pangan baik tanaman pangan primer maupun sekunder. Pola tanam yang digunakan bisa tumpang sari maupun pergiliran tanaman sesuai agro ekologi setempat. Pengembangan diversifikasi ini akan dihasilkan beragam

<sup>14</sup> Simon B. W., *Penjabaran Diversifikasi Pangan*, Bahan Seminar Pangan "Independent Food" Samantha Krida Universitas Brawijaya, (Malang: Universitas Brawijaya).

<sup>15</sup> S. Widowati, "Diversifikasi Pangan sebagai Upaya Mengatasi Kerawanan Pangan", dalam Hariyadi Halid (ed.), *Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi*, Edisi No.45 (Jakarta: Puslitbang Bulog, 2005) hal. 58.

pangan pokok seperti singkong, ubi, jagung, garut, sukun, sagu, uwi, ganyong, dan sebagainya. Diversifikasi vertikal adalah pengembangan produksi setelah panen, meliputi kegiatan-kegiatan pengolahan hasil dan limbah pertanian menjadi bermacam-macam produk sebagai inti dari industrialisasi pertanian sehingga meningkatkan nilai tambah berupa guna bentuk (*form utility*), guna waktu (*time utility*), dan guna tempat (*place utility*). Pengembangan diversifikasi ini akan menghasilkan produk seperti tepung instan, kue, *cereal breakfast*, biskuit, cake, dan sebagainya.

Pemerintah sebagai penjamin ketersediaan pangan bagi warga negaranya, tidak bisa terpaku pada ketersediaan beras saja. Harus ada suatu diversifikasi pangan untuk menjamin ketahanan pangan. *Mindset* manusia Indonesia harus mampu dirubah bahwa pangan itu hanya beras saja, sehingga budaya “kalau belum makan nasi sama saja belum makan” yang melekat di warga kita bisa kita tanggalkan. Diversifikasi harus digalakkan dengan berusaha mengkonsumsi atau mengganti pola makan nasi dengan pangan lainnya seperti mie, ubi, sagu, dan lainnya yang nilai gizi dan kalorinya setara dengan nasi.

Jumlah penduduk Indonesia yang pada saat sekarang ini berjumlah 220 juta jiwa lebih merupakan suatu angka yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan pangannya, sehingga tak heran bila ketahanan pangan kita yang tidak pernah beres akan menimbulkan ancaman kelaparan yang akhirnya dapat menimbulkan kerawanan terhadap kestabilan keamanan bangsa. Hal ini mengisyaratkan bahwa pemantapan ketahanan pangan harus dilakukan dengan (1) diversifikasi pangan, mengandalkan keunggulan keragaman sumberdaya bahan pangan, kelembagaan dan budaya (termasuk budaya dan kebiasaan pangan) lokal; (2) mengutamakan produksi dalam negeri, dan menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau; (3) peningkatan pendapatan masyarakat terutama petani dan nelayan.

Potensi ketersediaan pangan lokal sangat melimpah, misalnya umbi-umbian. Tidak seperti beras, umbi-umbian dapat tumbuh dengan baik di hampir seluruh wilayah di Indonesia, bahkan dapat ditanam di lantai hutan sebagai tanaman sela. Sebagai gambaran jika satu persen lantai hutan Indonesia ditanami ubi kayu berpotensi menghasilkan 20 juta ton ubi kayu segar atau setara 7 juta ton

tepung ubi kayu. Biaya investasi untuk mengembangkan lahan sehingga siap ditanami umbi-umbian jauh lebih kecil dibandingkan dengan investasi pembukaan lahan untuk padi.

Beberapa alasan pentingnya diversifikasi pangan, yaitu: (1) mengonsumsi pangan yang beragam adalah alternatif terbaik untuk pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas; (2) pangan yang beragam meningkatkan optimalisasi pemanfaatan sumber daya pertanian dan kehutanan; (3) memproduksi pangan yang beragam mengurangi ketergantungan impor pangan; (4) adanya pangan yang beragam akan mewujudkan ketahanan pangan yang merupakan kewajiban bersama pemerintah dan masyarakat<sup>16</sup>. Usaha diversifikasi pangan harus dimulai dari hulu sampai hilir, artinya yang perlu digalakkan tidak hanya peningkatan konsumsi saja tetapi ketersediaan bahan pangan lokal tersebut harus mencukupi, mudah diperoleh, dan harganya wajar.

---

<sup>16</sup> Ibid., h. 59.

### BAB 3

## TINGKAT KETAHANAN PANGAN NEGARA-NEGARA PESERTA ACFTA

### 3.1. Pembentukan *ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA)*

Hubungan perdagangan antara ASEAN dan Cina telah berkembang pada posisi yang cukup tinggi sejak satu dekade terakhir. Jika dihitung sejak tahun 1990 maka rata-rata pertumbuhan per tahun mencapai 20 persen. Namun, seiring dengan krisis finansial yang melanda kawasan Asia, tingkat perdagangan kedua belah pihak mengalami kemunduran yang disebabkan oleh beralihnya peningkatan ekspor keduanya ke AS dan Eropa Barat. Beberapa waktu kemudian perdagangan kedua belah pihak kembali mengalami pertumbuhan. Dalam sembilan bulan pertama tahun 2002, perdagangan kedua belah pihak mengalami peningkatan 27,19%. Dengan nilai perdagangan yang demikian besar maka ASEAN telah menjadi mitra dagang terbesar kelima bagi Cina setelah Jepang, AS, Uni Eropa, dan Hongkong.

Hubungan kerjasama informal ASEAN-Cina dimulai pada tanggal 19 Juli 1991, yakni pada pertemuan ASEAN Ministerial Meeting (AMM) yang juga dihadiri oleh Perdana Menteri Cina Qian Qichen. Pada pertemuan tersebut, Cina menetapkan untuk membentuk dialog dengan organisasi regional ASEAN. Cina kemudian memperoleh status sebagai mitra wicara penuh ASEAN pada bulan Juli 1996 dalam kesempatan pertemuan AMM ke-29 di Jakarta. Pada bulan Desember 1997, dalam sebuah pertemuan tingkat tinggi antara ASEAN dengan Cina, kedua belah pihak mengeluarkan pernyataan bersama setelah akhir pertemuan, yang menetapkan hubungan kerjasama dengan dilandasi sikap saling menghormati dan saling percaya<sup>17</sup>.

Dalam pertemuan antara para pemimpin ASEAN dan Cina pada November 2000, Perdana Menteri Cina Zhu Rongji mengusulkan untuk membentuk suatu perdagangan bebas antara ASEAN dan Cina dalam waktu 10 tahun. Perdagangan bebas ini diusahakan terealisasi pada tahun 2010, dan

---

<sup>17</sup> Direktorat Mitra Wicara dan Antar Kawasan Departemen Luar Negeri RI, *Bahan Masukan Pertemuan Bilateral Menlu RI-RRC*, Jakarta, 21 Juni 2003.



diharapkan menjadi tanda yang mengawali perkembangan hubungan kerjasama ekonomi antara ASEAN-Cina di masa mendatang.

Menurut perspektif Cina, perdagangan bebas dengan ASEAN hanya satu dari beberapa tawaran untuk membantu pertumbuhan ekonomi dan kerjasama kawasan negara-negara Asia Tenggara dan Cina. Bagi ASEAN, perdagangan bebas dengan Cina dapat dimanfaatkan untuk mengawasi rendahnya sumber daya dan akses pasar yang selama ini sangat terbatas. Dengan menegakkan perdagangan bebas antara kedua belah pihak, berarti telah menciptakan pasar dengan 1,7 miliar konsumen.

Tawaran Perdana Menteri Cina tersebut disambut baik oleh ASEAN. Dalam pertemuan tahunan para menteri ekonomi ASEAN pada 15 September 2002 di Bandar Seri Begawan, ASEAN dan Cina mencapai kesepakatan mengenai pembentukan *ASEAN-China Free Trade Agreement* (ACFTA) untuk meningkatkan kemakmuran regional. Akhirnya pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-8 pada tanggal 4-5 November 2002, ditandatangani *frame work agreement on ASEAN-China Economic Cooperation*. Kerangka kerja tersebut akan menjadi landasan bagi pembentukan ACFTA dalam jangka waktu 10 tahun.

Pada KTT ASEAN-China di Kamboja bulan November 2002 disepakati kerjasama yang meliputi aspek-aspek antara lain: Pertama, pembentukan ACFTA mencakup perdagangan, jasa, dan investasi; Kedua, pembentukan peraturan-peraturan tertentu untuk memfasilitasi perdagangan dan investasi serta memperkuat kerjasama ekonomi; Ketiga, pelaksanaan program *early harvest*; Keempat, melakukan negosiasi dan pembuatan kesepakatan menghadapi perdagangan barang, jasa, dan investasi.

Pelaksanaan ACFTA akan dilaksanakan melalui tiga tahap *Early Harvest Program* (EHP), yaitu: penurunan tarif untuk produk dalam *normal track*, penurunan tarif untuk produk dalam sensitif, dan penurunan tarif produk yang sangat sensitif. EHP merupakan penurunan tarif yang akan dimulai pada 1 Januari 2005. Dalam waktu tiga tahun akan dilaksanakan penurunan tarif secara bertahap. Hal ini berlaku bagi produk-produk yang disepakati secara bilateral antara Cina dan negara-negara ASEAN dengan perlakuan khusus dan berbeda serta fleksibel kepada anggota baru ASEAN, yaitu: Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam.

Berdasarkan kesepakatan ACFTA maka dalam perdagangan kedua belah pihak akan diberlakukan pemotongan tarif dan penghapusan hambatan non tarif. Antara tahun 2010 hingga 2012, ASEAN dan Cina sepakat untuk menghilangkan pembatasan dalam lalu lintas perdagangan senilai US\$ 1 triliun per tahun. Namun, pembatasan tersebut tidak hanya sekedar pemotongan tarif dan penghapusan hambatan non tarif tetapi juga liberalisasi terhadap perdagangan barang, jasa, dan investasi. Produk yang akan diperdagangkan dalam ACFTA meliputi minyak dan gas, pangan, produk berbasis sumber daya alam, elektronik, perlengkapan elektronik serta produk manufaktur lainnya.

Dengan penegakan ACFTA maka ekspor ASEAN ke Cina diperkirakan akan tumbuh hingga 48 persen atau mencapai US\$ 13 miliar. Sementara ekspor ASEAN ke Cina akan tumbuh 55 persen atau mencapai US\$ 10,6 miliar. ACFTA akan meliputi 1,7 miliar konsumen dengan GDP hampir US\$ 2 triliun dan total perdagangan sekitar US\$ 1,23 triliun. Apabila target ekspor tersebut tercapai maka ACFTA dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi ASEAN hingga 0,9% dan perekonomian Cina sebesar 0,3% dalam setahun. Sedangkan investasi asing langsung (FDI) dari ASEAN ke Cina pada tahun 2003 mencapai US\$ 57,77 miliar meliputi 19.281 proyek. Sementara investasi Cina di negara-negara ASEAN sebesar US\$ 690 juta pada waktu yang sama.

### **3.2. Situasi Ketahanan Pangan di Asia Tenggara**

Ketahanan pangan dalam pembangunan nasional suatu negara sangat penting. Pemerintah dan rakyat yang diwakili oleh parlemen dan organisasi non pemerintah sepakat bahwa ketahanan pangan harus menjadi salah satu prioritas dalam pembangunan nasional. Terdapat tiga alasan penting yang melandasi kesadaran semua komponen bangsa atas pentingnya ketahanan pangan. Pertama, akses atas pangan yang cukup dan bergizi bagi setiap penduduk merupakan salah satu pemenuhan hak asasi manusia. Kedua, konsumsi pangan merupakan basis bagi pembentukan sumber daya manusia yang berkualitas. Ketiga, ketahanan pangan merupakan basis bagi ketahanan ekonomi bahkan bagi ketahanan nasional suatu negara berdaulat.

FAO telah memberikan definisi yang jelas mengenai ketahanan pangan, yaitu terpenuhinya kebutuhan pangan masyarakat yang secara kualitas (nutrisi) baik dan secara kuantitas mencukupi dengan memenuhi pula aspek aman dikonsumsi dan secara budaya diterima. Namun demikian, ketahanan pangan di wilayah Asia umumnya dicerminkan oleh kemampuan suatu negara untuk memenuhi kebutuhan makanan pokok masyarakatnya. Mengingat sebagian besar penduduk di kawasan Asia Tenggara menjadikan beras sebagai makanan pokoknya maka pemenuhan kebutuhan terhadap beras berarti menjamin terciptanya ketahanan pangan di kawasan Asia Tenggara. Kekurangan pangan yang terjadi secara meluas di suatu negara akan menyebabkan kerawanan ekonomi, sosial, dan politik yang dapat menggoyahkan stabilitas suatu negara.

Beras merupakan komoditas unik bagi sebagian besar negara-negara Asia yang dikarakteristikan sebagai berikut: (1) Prosentase produksi dan konsumsi beras yang dilakukan di Asia mencapai 90 persen. Hal ini berbeda dengan gandum dan jagung yang dapat diproduksi oleh banyak negara di dunia. Produksi beras yang diperdagangkan di pasar internasional jumlahnya kecil dibanding makanan pokok lainnya dan hanya sekitar 4-7% dari total produksi pangan dunia dibanding gandum yang mencapai 20 persen, jagung sebesar 15 persen, dan kedelai sebesar 30 persen. Pada umumnya beras yang diekspor merupakan sisa dari konsumsi dalam negeri. Semakin tidak stabilnya harga beras di pasaran dunia, semakin beras tingkat *self-sufficiency* beras yang dialami oleh suatu negara. Selain itu, pada tingkat rumah tangga juga muncul kebijakan untuk menyimpan beras ketika harga beras nasional tidak stabil sekaligus untuk mengurangi resiko kerawanan pangan. (2) Ketidakstabilan harga beras di pasar internasional mengakibatkan negara pengekspor beras khususnya di Asia dan Afrika mengalami defisit perdagangan yang semakin besar jika harga komoditi beras merosot tajam. (3) Dalam pasar internasional, 80 persen pengekspor beras dikuasai oleh enam negara, yaitu Thailand, Amerika Serikat, Vietnam, Pakistan, China, dan India. Struktur pasar yang oligopolistik ini diperburuk pula oleh segmentasi pasar yang disebabkan oleh perbedaan selera<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Rachmat Pambudy, et al., *Resume Pertemuan Kebijakan Perberasan Asia*, dalam "Kebijakan Perberasan Asia: Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002", (Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan Indonesia).

Hampir sebagian besar pemerintah di Asia Tenggara amat berkepentingan dengan komoditi beras. Kestabilan pasokan beras dan harga akan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan sektor industri dan sektor lainnya. Para investor akan mudah menghitung biaya produksi jika indikator konsumsi dapat diprediksi secara pasti. Pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup merupakan salah satu hak bagi manusia yang paling asasi dan merupakan faktor penentu bagi perwujudan ketahanan nasional. Sehubungan dengan hal itu, kekurangan pangan yang terjadi secara luas di suatu negara akan menyebabkan kerawanan ekonomi, sosial, dan politik yang dapat menggoyahkan stabilitas negara.

Data yang dikeluarkan Sekretariat ASEAN melalui *ASEAN Statistical Yearbook 2008* menunjukkan bahwa populasi negara-negara anggota ASEAN mencapai lebih dari 583 juta orang pada tahun 2008<sup>19</sup> dengan tingkat pertumbuhan penduduk sebesar 1,5% per tahunnya<sup>20</sup>. Indonesia merupakan negara berpenduduk terbesar dengan jumlah penduduk mencapai 229 juta jiwa sedangkan Brunei Darussalam merupakan negara berpenduduk terkecil dengan jumlah penduduk hanya 397 ribu jiwa. Dari data tersebut, selama periode tahun 2004-2008 maka Indonesia, Vietnam, dan Thailand berhasil menekan laju pertumbuhan penduduknya di bawah dua persen sedangkan negara-negara lain masih berfluktuasi dan umumnya berada di atas dua persen.

Tabel 3.1 Populasi Penduduk ASEAN, 2004-2008

(dalam ribuan)

Negara	2004	2005	2006	2007	2008
Brunei Darussalam	360	370	383	390	397
Kamboja	13.542	13.807	14.081	14.364	14.656
Indonesia	216.382	219.852	222.747	225.642	228.523
Laos	5.167	5.310	5.457	5.608	5.763
Malaysia	25.581	26.128	26.640	27.245	27.863
Myanmar	54.299	55.396	56.515	57.504	58.510
Filipina	83.618	85.261	86.973	88.575	90.457

<sup>19</sup> Lihat Tabel 3.1, "Populasi Penduduk ASEAN, 2004-2008".

<sup>20</sup> Lihat Tabel 3.2, "Tingkat Pertumbuhan Penduduk ASEAN, 2004-2008".

... lanjutan Tabel 3.1

Singapura	4.167	4.266	4.401	4.589	4.839
Thailand	64.531	65.099	65.574	66.041	66.482
Vietnam	82.032	83.106	84.137	85.155	86.160
<b>ASEAN</b>	<b>549.679</b>	<b>558.595</b>	<b>566.907</b>	<b>575.111</b>	<b>583.651</b>

Sumber: *ASEAN Statistical Book Year 2008*

Tabel 3.2 Tingkat Pertumbuhan Penduduk ASEAN, 2004-2008

(dalam persen/tahun)

Negara	2004	2005	2006	2007	2008
Brunei Darussalam	2,9	2,9	3,5	1,8	1,8
Kamboja	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0
Indonesia	1,3	1,6	1,3	1,3	1,3
Laos	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Malaysia	2,1	2,1	2,0	2,3	2,3
Myanmar	2,0	2,0	2,0	1,7	1,7
Filipina	2,1	2,0	2,0	1,8	2,1
Singapura	1,3	2,4	3,2	4,3	5,5
Thailand	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7
Vietnam	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7
<b>ASEAN</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>

Sumber: *ASEAN Statistical Book Year 2008*

Sementara itu, berdasarkan data yang dikeluarkan Sekretariat ASEAN melalui *ASEAN Statistical Yearbook 2008* tercatat bahwa selama periode 2003-2007, negara-negara di kawasan Asia Tenggara mampu meningkatkan produksi pangan (beras) dari 162.409 ribu ton (2000) menjadi 182.494 ribu ton (2007)<sup>21</sup>. Dari data tersebut, Indonesia merupakan negara produsen beras terbesar dengan jumlah 57.157 ribu ton sedangkan Brunei Darussalam menjadi negara produsen beras terkecil dengan jumlah produksi hanya sebesar 1,51 ribu ton.

<sup>21</sup> Lihat Tabel 3.3, "Produksi Beras ASEAN, 2003-2007".

Tabel 3.3 Produksi Beras ASEAN, 2003-2007

(dalam ribu ton)

Negara	2003	2004	2005	2006	2007
Brunei Darussalam	0,55	0,95	1,31	1,38	1,51
Kamboja	4.711	4.170	5.986	6.264	6.727
Indonesia	52.138	53.666	53.985	54.455	57.157
Laos	2.375	2.529	2.568	2.664	2.710
Malaysia	2.259	2.183	2.312	2.188	2.277
Myanmar	23.136	24.725	27.684	30.923	31.449
Filipina	13.500	14.497	14.603	15.327	16.240
Singapura	383	-	-	-	-
Thailand	29.337	29.299	29.387	29.792	30.014
Vietnam	34.569	36.149	35.791	35.792	35.918
<b>ASEAN</b>	<b>162.409</b>	<b>167.219</b>	<b>172.317</b>	<b>177.463</b>	<b>182.494</b>

Sumber: *ASEAN Statistical Book Year 2008*

Secara ekonomi, beras merupakan komoditas strategis bagi perekonomian nasional negara-negara di Asia Tenggara karena (1) usaha tani padi masih diusahakan oleh jutaan petani; (2) bagi sebagian negara, seperti Vietnam, Myanmar, dan Thailand, beras merupakan salah satu penyumbang devisa negara yang cukup besar; (3) bagi masyarakat berpendapatan rendah, dimana jumlah golongan berpendapatan tersebut masih dominan di Asia Tenggara, beras merupakan bahan pangan pokok yang utama. Dengan peran strategis tersebut, tidak heran jika sebagian besar negara di Asia Tenggara mengalokasikan sumber daya (khususnya dana) untuk mendukung pertumbuhan produksi tanaman pangan.

Secara nasional, upaya menciptakan ketahanan pangan telah dilakukan di masing-masing negara anggota ASEAN. Karakteristik yang mewarnai isu kebijakan beras di Asia Tenggara ditandai dengan kemampuan Thailand dan Vietnam yang menempatkan diri sebagai negara produsen beras. Selama periode 2005-2009, Thailand mengukuhkan diri sebagai negara eksportir beras terbesar di

Asia Tenggara dengan volume ekspor tertinggi sebesar 10.216.040 ton (2008)<sup>22</sup>. Indonesia, Malaysia, Filipina, dan Singapura merupakan negara produsen beras tetapi impor beras di keempat negara tersebut setiap tahunnya selalu dilakukan. Berdasarkan data yang diperoleh dari *United Nations Commodity Trade Statistics Database*, Malaysia pernah menjadi negara pengimpor beras terbesar di Asia Tenggara dengan volume impor mencapai 21.039.229 ton (2008)<sup>23</sup>.

Tabel 3.4 Volume Ekspor Beras ASEAN, 2005-2009

(dalam ton)

Negara	2005	2006	2007	2008	2009
Brunei Darussalam	0	369	0	14	-
Kamboja	1.780	5.092	2.642	6.084	-
Indonesia	42.286	959	1.613	877	2.454
Laos	-	-	-	-	-
Malaysia	3.213	14.488	230	94.478	560
Myanmar	180.000	71.180	1.624	2.888	-
Filipina	191	90	280	1.199	198
Singapura	83.574	68.882	77.155	13.949	32.418
Thailand	7.542.144	7.433.541	9.197.656	10.216.040	8.619.870
Vietnam	3.040.026	4.642.977	4.579.974	4.745.042	-

Sumber: *United Nations Commodity Trade Statistics Database*

Tabel 3.5 Volume Impor Beras ASEAN, 2005-2009

(dalam ton)

Negara	2005	2006	2007	2008	2009
Brunei Darussalam	33.308	33.902	31.765	33.096	-
Kamboja	7.594	1.856	11.965	27.516	-
Indonesia	189.617	438.109	1.406.848	289.689	250.473
Laos	21.341	14.645	24.000	22.347	-
Malaysia	584.642	843.347	798.706	21.039.229	1.087.036

<sup>22</sup> Lihat Tabel 3.4, "Volume Ekspor Beras ASEAN, 2005-2009".<sup>23</sup> Lihat Tabel 3.5, "Volume Impor Beras ASEAN, 2005-2009".

... lanjutan Tabel 3.5

Myanmar	2.096	10.500	3.149	81.000	-
Filipina	1.829.604	1.723.277	1.809.828	2.438.932	1.784.141
Singapura	281.759	301.730	326.854	288.555	278.287
Thailand	2.481	1.672	3.419	13.739	76.970
Vietnam	49.521	49.363	52.047	52.0478	-

Sumber: *United Nations Commodity Trade Statistics Database*

Program-program yang dilaksanakan oleh negara anggota ASEAN difokuskan untuk menciptakan ketahanan pangan pada tingkatan rumah tangga (kecuali Brunei dan Singapura yang praktis tidak memiliki sektor pertanian), melaksanakan reformasi mikroekonomi dan struktural di bidang agro industri, menjawab permasalahan pertanahan dan kelangkaan air serta irigasi. Vietnam dan Laos mengkonsentrasikan programnya pada upaya pengentasan kemiskinan dan penghapusan kelaparan. Thailand memfokuskan pada upaya menciptakan suatu sistem pertanian terpadu, sementara Indonesia berupaya memajukan sektor agro bisnis. Indonesia juga membangun suatu rencana aksi nasional untuk mengatasi permasalahan pangan, khususnya pada permasalahan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga. Filipina menekankan pada peningkatan produksi hasil panen yang baik dan memperkuat infrastruktur pedesaan dan memperkuat sistem pemberian kredit.

Situasi ketahanan pangan masing-masing negara anggota ASEAN dapat dijabarkan sebagai berikut.

### 3.2.1. Brunei Darussalam<sup>24</sup>

Brunei bukan negara yang mengandalkan sektor pertanian. Ketahanan pangan di Brunei tercipta karena negara mampu menyediakan pangan yang secara kualitas dan kuantitas baik. Daya beli masyarakat yang besar dengan sendirinya mendorong terciptanya ketahanan pangan. Brunei tidak menerapkan hambatan *tariff* dan *non tariff* terhadap impor beras tetapi pemerintah berkuasa dalam

<sup>24</sup> Center for Food and Agribusiness, University of Asia and the Pacific, *A Background Paper for the Strategic Plan of Action on ASEAN Cooperation in Food and Agriculture (2005-2010)*, Final Report, hal. 56.



menentukan harga beras yang terjangkau oleh masyarakatnya. Di lain sisi, Pemerintah Brunei menerapkan kebijakan proteksi dengan melarang adanya investasi asing di bidang pertanian, perikanan, dan pengolahan pangan secara penuh. Investasi hanya diizinkan jika memberikan kepemilikan perusahaan pada publik hingga 30 persen.

### 3.2.2. Filipina<sup>25</sup>

Beras di Filipina selain sebagai bahan pangan utama bagi rakyatnya juga merupakan komoditas politis. Keberhasilan peningkatan produksi beras seringkali menjadi tolok ukur keberhasilan pemerintah yang berkuasa. Oleh karena itu, program pencapaian swasembada beras telah dijadikan tujuan utama dalam kebijakan Pemerintah Filipina dari tahun ke tahun. Tidak mengherankan jika kemudian kebijakan peningkatan produksi dan produktifitas beras yang dilakukan oleh Pemerintah Filipina yang paling banyak dilakukan dibandingkan dengan negara lain di Asia. Pembangunan bendungan dan saluran irigasi menjadi salah satu prioritas utama dalam agenda nasional pemerintah. Pemerintah telah mengalokasikan dana untuk pembangunan proyek-proyek irigasi sehingga diharapkan nantinya sawah tadah hujan dapat diairi secara teknis.

Pemerintah Filipina saat ini juga sedang melaksanakan program penggalakkan penggunaan padi hibrida (*hybrid program*). Melalui program ini, para petani akan mendapat bantuan bibit unggul dan input lain sesuai dengan program yang akan dilaksanakan. Selain itu, para petani yang terlibat dalam program padi hibrida akan memperoleh bantuan kredit dari Land Bank yang disalurkan melalui Perusahaan Perkreditan Pedesaan Quedan (*Quedan Rural Credit Guarantee Corporation*).

Pemerintah Filipina mengatur sektor perberasan nasional secara ketat dengan dengan pemberlakuan *public expenditure* yang berdampak langsung terhadap peningkatan produksi beras, seperti pembangunan irigasi serta pengembangan riset dan teknologi. Dalam pemasaran perberasan domestik maupun perdagangan internasional, intervensi dilakukan dalam bentuk kebijakan

---

<sup>25</sup> Soeratmin, *Filipina*, dalam "Kebijakan Perberasan Asia: Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002", (Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan Indonesia), hal. 11-26.

pengendalian harga serta monopoli impor. Kebijakan pemberian insentif berproduksi kepada petani diberikan secara langsung kepada petani dan asosiasi yang terakreditasi melalui *Cooperative Development Incentive Fee* (CDIF) dan *Emergency Assistance Pay* (EAP). Bantuan langsung pemerintah kepada petani dan asosiasi juga diberikan dalam bentuk *support price* untuk musim panen. Selain itu, petani dan asosiasi juga mendapat insentif pengeringan dan pengangkutan.

Untuk kebijakan distribusi dan pemasaran beras, Pemerintah Filipina telah menetapkan *harga* jual resmi pemerintah baik untuk tingkat pedagang pengecer maupun untuk tingkat pedagang besar yang sudah terakreditasi. Di samping yang dijual langsung ke konsumen biasa, Pemerintah Filipina juga menetapkan kebijakan distribusi beras kepada masyarakat miskin yang diberi nama *Tindakan Ni Gloria Labandera* (TGL). Selain program intervensi langsung seperti di atas, pemerintah menetapkan kebijakan intervensi tidak langsung, yaitu: (1) *Grain Inventory Financing Technique* (GIFT). Dalam program ini, petani menyimpan gabah/beras di gudang *National Food Authority* (NFA), kemudian NFA mengeluarkan *certificate of custodian* untuk digunakan sebagai jaminan untuk mendapatkan pinjaman bank sambil menunggu harga beras membaik. (2) *Farmer's Grain Exchange*. Dalam program ini, petani menyimpan beras di gudang NFA, kemudian mengambil sejumlah yang sama di pusat konsumsi utama untuk dijual pada tingkat harga yang lebih baik. (3) *Farmer's Incentive Rice Purchase*. Dalam program ini, petani menjual hasil panen kepada NFA dan berhak membeli kembali sebanyak 10 persen dari nilai padi yang dijual NFA. (4) *Farmer's Option Buy-Back*. Dalam program ini, petani mempunyai kesempatan membeli kembali stok padi yang dijual ke NFA dalam batas waktu enam bulan untuk selanjutnya dijual ke penggilingan padi pada saat harga lebih baik. (5) *Post Harvest Assistance*. Dalam program ini, petani diberikan prioritas dalam menggunakan fasilitas pengeringan, penebangan, transportasi, dan penimbangan dengan harga jasa yang kompetitif.

Berdasarkan *Executive Order* No. 1028 tahun 1985, pemerintah Filipina memberikan wewenang *khusus* kepada NFA untuk memonopoli impor beras. Namun, atas desakan publik mulai tahun 1999 pihak swasta diperbolehkan

mengimpor sebagian kebutuhan beras nasional dengan bagian utama masih dipegang oleh NFA. Impor beras NFA tidak dikenakan bea masuk impor sedangkan impor beras yang dilakukan oleh swasta dikenakan *in-quota tariff* sebesar 50 persen di bawah *Minimum Access Volume* (MAV). Untuk melindungi petani dalam negeri, pemerintah menetapkan kebijakan jumlah impor beras yang diperbolehkan untuk setiap importir maksimum 10.000 ton.

Wilayah produksi pangan di Filipina saat ini mengalami penurunan seiring dengan berkembangnya populasi, urbanisasi, dan industrialisasi. Pemerintah Filipina pun kemudian merumuskan strategi baru, salah satunya diversifikasi tanaman<sup>26</sup>. Diversifikasi tanaman dilakukan dengan memaksimalkan penggunaan lahan dan mengoptimalkan produktivitas pertanian dan pendapatan. Adopsi skema diversifikasi tanaman ditentukan oleh faktor fisik dan ekonomi. Faktor fisik meliputi kemampuan lahan, pola curah hujan, kualitas air, kesesuaian tanaman, dan teknologi. Faktor ekonomi meliputi biaya, harga, pasar, dan kelangsungan hidup ekonomi dari skema tanam alternatif.

Diversifikasi tanaman padi dimulai pada tahun 1970-an ketika para peneliti mulai mengembangkan teknologi dan strategi untuk mengoptimalkan produktivitas pertanian. Diversifikasi tanaman non padi di lahan irigasi dimulai pada pertengahan 1980-an. Kebijakan pemerintah dilakukan untuk *meningkatkan* pendapatan pertanian dan meningkatkan kesempatan kerja di daerah pedesaan. *International Rice Research Institute* (IRRI) mulai melakukan studi tanaman padi pada pertengahan tahun 1970-an. Hasilnya, tanaman lain selain padi pada musim kemarau setelah tanaman padi musim hujan mulai diberlakukan. Berbagai macam tanaman setelah padi bisa tumbuh tergantung pada curah hujan dan ketersediaan air, elevasi, dan topografi. Tanaman yang dapat diproduksi setelah padi adalah jagung, tembakau, bawang putih, dan kacang-kacangan.

Dalam rangka memperkuat sektor pertanian, diversifikasi tanaman menjadi bagian dari *Rencana Pembangunan Filipina Jangka Menengah*, 1987-1992. Strategi ini dibuat untuk mendukung ketahanan pangan, kesempatan kerja yang lebih besar, dan meningkatkan pendapatan petani. Pada tahun 1992,

<sup>26</sup> Rene Rafael C. Espino and Cenon S. Etienza, *Crop Diversification in Philippines*, dalam "Expert Consultation on Crop Diversification in the Asia-Pacific Region in Bangkok, Thailand, July 2000", (Bangkok: FAO Regional Office for Asia and the Pacific).

Departemen Pertanian Filipina membentuk *National Committee on Crop Diversification* (NCCD). Komite ini merupakan lembaga intra departemen yang berfungsi melakukan perencanaan dan pelaksanaan program diversifikasi tanaman. Empat komoditas pertanian yang disusun meliputi padi, jagung, kelapa dan tebu. Rencana ini digunakan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Departemen Pertanian Jangka Menengah di awal tahun 1990-an.

Sejumlah kebijakan ekonomi untuk mempromosikan diversifikasi tanaman dirumuskan oleh pemerintah Filipina. Dalam kebijakan harga, pemerintah mengurangi dukungan terhadap harga beras dengan harapan beberapa petani akan beralih ke tanaman alternatif. Selain itu, pemerintah juga mengurangi intervensi langsung dalam pemasaran beras dengan lebih mengandalkan sektor swasta baik untuk perdagangan domestik maupun internasional. Sejumlah program pembangunan termasuk investasi di pedesaan, transportasi jalan, dan komunikasi digalakkan guna mendukung program diversifikasi tanaman. Diversifikasi tanaman di daerah lumbung padi dan jagung terus dilakukan sesuai dengan Program Reformasi Agraria.

### 3.2.3. Kamboja<sup>27</sup>

Selama kurun waktu 1950-1960, beras merupakan sumber penghasilan devisa yang penting bagi Kamboja. Pada saat itu, ekspor beras Kamboja mencapai 500 ribu ton setiap tahunnya. Namun, prestasi tersebut hilang seiring dengan terjadinya perang saudara yang berkepanjangan selama kurang lebih dua dasawarsa dan mengakibatkan hancurnya sarana dan prasarana pertanian sehingga Kamboja akhirnya menjadi negara pengimpor beras (*net importer*). Namun demikian, dengan sarana dan prasarana yang terbatas, Kamboja sejak tahun 1996 telah mencapai surplus beras secara nasional. Pada tahun 2001, surplus beras Kamboja mencapai 100 ribu ton dan kondisi ini ternyata membuat harga beras domestik menjadi tertekan. Untuk mengatasi hal tersebut, Pemerintah Kamboja akhirnya membuat kebijakan perdagangan dengan menghilangkan semua hambatan ekspor dengan maksud mendorong ekspor beras ke luar negeri. Namun

<sup>27</sup> Nazaruddin Nasution, *Kamboja*, dalam "Kebijakan Perberasan Asia: Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002", (Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan Indonesia), hal. 85-96.

demikian, untuk tetap menjaga ketahanan pangan nasional eksportir beras harus mendapat izin dari pemerintah untuk dapat mengekspor beras ke luar Kamboja.

Keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah menjadi salah satu alasan utama Pemerintah Kamboja tidak menetapkan kebijakan perberasan yang dapat membantu petani untuk meningkatkan kesejahteraannya. Satu-satunya kebijakan pemerintah untuk melindungi petani dalam negeri adalah kebijakan penetapan lisensi impor bagi importir yang akan mengimpor beras ke Kamboja. Kebijakan impor beras dibedakan menjadi dua jenis, yaitu impor beras untuk bantuan pangan dan impor beras untuk diperdagangkan secara komersil. Impor beras untuk bantuan pangan, Pemerintah Kamboja menetapkan beras pajak sedangkan untuk impor beras komersil dikenakan pajak tujuh persen bea pabean dan 10 persen pajak pertambahan nilai.

#### 3.2.4. Laos<sup>28</sup>

Produksi beras Laos, dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Peningkatan produksi beras yang konsisten dimungkinkan karena Pemerintah Laos masih terus mengusahakan perluasan areal tanam yang disertai dengan pembangunan jaringan irigasi, penggunaan varietas unggul, penggunaan pupuk non organik, teknik penanaman yang baru, dan penggunaan obat-obatan pemberantas hama penyakit tanaman. Namun, peningkatan produksi beras di Laos belum diimbangi dengan infrastruktur pemasaran yang memadai. Pola perdagangan beras antardaerah di Laos masih belum efisien yang disebabkan oleh terbatasnya alat dan jalur transportasi untuk mendukung lalu lintas perdagangan komoditi pertanian. Dengan kondisi tersebut, dapat dikatakan lebih mudah mengimpor beras daripada mengumpulkan beras di dalam negeri apalagi melakukan ekspor beras.

Sampai saat ini dukungan kebijakan yang spesifik dari Pemerintah Laos kepada petani pada belum ada yang signifikan. Dukungan pemerintah sebatas pada penyediaan sarana irigasi.

---

<sup>28</sup> Ahlan B. Razif, *Laos*, dalam "Kebijakan Perberasan Asia: Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002", (Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan Indonesia), hal. 97-112.

Kebijakan ekspor impor beras juga belum dapat dibuat secara spesifik karena Pemerintah Laos menghadapi kendala utama, yaitu panjangnya daerah perbatasan Laos dan kondisinya masih sangat rawan. Kondisi tersebut menyebabkan Pemerintah Laos kesulitan untuk menerapkan kebijakan proteksi melalui tarif impor. Di samping itu, pembuatan kebijakan yang dapat mendorong peningkatan harga beras di dalam negeri Laos juga dikhawatirkan justru akan mendorong peningkatan impor beras ilegal yang pada akhirnya justru membuat petani dalam negeri terpuruk dan petani di sekitar Laos akan mendapat keuntungan. Oleh karena itu, dukungan Pemerintah Laos yang ada saat ini justru mungkin yang paling optimum dilihat dari sisi efisiensi penggunaan anggaran pemerintah.

### 3.2.5. Malaysia<sup>29</sup>

Pada era tahun 1960 dan 1970-an, dengan tanah berlimpah dan tenaga kerja murah, Malaysia melakukan kebijakan ekspansif pada padi dan tanaman ekspor seperti karet, kelapa sawit, dan kakao. Pemerintah Malaysia melakukan investasi besar dalam infrastruktur, membangun kelembagaan, dan pengembangan lahan baru untuk mengembangkan tanaman tersebut dengan tujuan memperoleh devisa, menciptakan kesempatan kerja, dan mengurangi kemiskinan. Pada tahun 1980 pemerintah Malaysia mengeluarkan *National Agricultural Policy* (NAP) yang penekanannya pada kelanjutan pembangunan lahan baru. Kebijakan tersebut mendorong pertumbuhan produktivitas untuk mempertahankan pertumbuhan pertanian dalam jangka panjang.

Periode 1984-1990 merupakan ambang penting dalam transformasi dan pembangunan ekonomi Malaysia. Era dimana kebijakan kondusif dalam menciptakan investasi pertanian tidak lagi menarik karena terjadi ekspansi besar-besaran ke sektor manufaktur. Akibatnya, sektor pertanian dilanda masalah, antara lain kurangnya tenaga kerja, meningkatnya upah, dan meningkatnya persaingan lahan untuk keperluan lainnya. Selanjutnya, pemerintah Malaysia memperkenalkan NAP kedua (1992-1997). Penekanan lebih besar diberikan untuk

---

<sup>29</sup> Tunku Mahmud bin Tunku Yahya, *Crop Diversification in Malaysia*, dalam "Expert Consultation on Crop Diversification in the Asia-Pacific Region in Bangkok, Thailand, July 2000", (Bangkok: FAO Regional Office for Asia and the Pacific).

mengatasi produktivitas, efisiensi, serta daya saing dalam konteks pembangunan berkelanjutan dan keterkaitan dengan sektor-sektor ekonomi lainnya. Kebijakan ini diuraikan dalam strategi jangka menengah dan panjang yang difokuskan pada perluasan produksi pangan, peran serta sektor swasta, reformasi pemasaran, dan pengembangan industri berbasis agro.

Pada tahun 1997, pemerintah Malaysia memperkenalkan NAP ketiga (1998-2010). Tujuan utama dari NAP ketiga ini adalah memaksimalkan pendapatan nasional dari sektor pertanian dengan memaksimalkan kontribusi pertanian terhadap pendapatan nasional salah satunya melalui ekspor. NAP ketiga akan terus mengejar pertumbuhan pertanian melalui perluasan lahan moderat dan intensifikasi dalam penggunaan lahan. Pengurangan substansial akan terjadi pada daerah yang biasanya memproduksi karet, kelapa, beras, dan kakao. Sebagian besar wilayah ini akan digantikan oleh agroforestri, kelapa sawit, buah-buahan, dan sayuran budidaya. Sabah dan Sarawak merupakan salah satu wilayah yang akan digunakan untuk pengembangan budidaya produk-produk tersebut.

Pemerintah Malaysia menyediakan dukungan dan aturan yang melindungi sektor pertanian, misalnya dengan memberikan subsidi pada harga pupuk. Pemerintah juga menentukan harga minimum beras dan memberikan subsidi bagi petani padi. Di dalam skema jaminan harga minimum beras, ditunjuk perusahaan milik negara yang telah diswastanisasi untuk melakukan pembelian padi dari petani tidak boleh kurang dari harga minimum beras yang ditetapkan.

Diversifikasi tanaman pertanian baik diversifikasi horisontal maupun vertikal dilakukan di Malaysia. Diversifikasi horizontal yang dimaksud adalah budidaya peningkatan jumlah tanaman dimana kelapa sawit, karet, kakao dan padi menjadi tanaman utama. Sementara itu, tanaman lain seperti kelapa, buah-buahan tropis, sayuran, bunga, tanaman tahunan, dan lain-lain juga ditanam oleh petani kecil dan sektor swasta. Sedangkan diversifikasi vertikal mengacu pada kegiatan hulu dan hilir dari tanaman tertentu dimulai dari produksi primer (produk pertanian) kemudian melalui pengolahan primer dan sekunder dan akhirnya menjadi produk jadi.

Petani Malaysia umumnya menjadikan padi sebagai tanaman pertanian utama dengan luas lahan garap mencapai 1,06 hektar per orang. Sawah padi

merupakan 85 persen dari total lahan sawah di Malaysia dan 15 persen sisanya terdiri dari padi gogo. Di Semenanjung Malaysia, 76 persen luas areal sawah didukung oleh sarana irigasi dan fasilitas drainase yang memadai. Hal berbeda terjadi di daerah Sabah dan Serawak dimana hanya sekitar 15 persen dari luas areal sawah memiliki irigasi. Sekitar 72 persen dari total produksi padi berasal dari delapan daerah lumbung yang mampu menghasilkan dua kali panen dalam setahun.

Sektor pertanian di Malaysia berperan sebagai penyedia makanan. Delapan daerah lumbung utama telah melakukan budidaya padi varietas baru melalui kerjasama dengan *Research and Development (R&D)*. Dengan demikian, diharapkan daerah dapat memenuhi konsumsi dalam negeri sesuai dengan kebutuhan masyarakat terhadap beras kualitas tinggi. Sektor pertanian melalui diversifikasi tanaman dapat menjadi penyedia bahan baku berkualitas tinggi untuk sektor agro industri. Sektor industri yang akan menjadi mesin pertumbuhan sampai tahun 2020 membutuhkan dukungan dari sektor lainnya khususnya sektor pertanian agar dapat efisien dan kompetitif. Hal ini tentunya dapat menciptakan lapangan kerja, peningkatan pendapatan, pertumbuhan ekonomi, dan mengurangi kemiskinan.

### 3.2.6. Myanmar<sup>30</sup>

Myanmar merupakan salah satu produsen terbesar di Asia. Produksi padi tahun 2000 mencapai 19,8 juta ton dengan luas area tanam 6,2 juta hektar. Untuk mendukung pembangunan pertanian Pemerintah Myanmar telah menggariskan lima strategi dasar pembangunan pertanian, yaitu: membuka dan mengembangkan lahan baru, pembangunan saluran irigasi, memberikan dukungan terhadap mekanisme pertanian, menerapkan teknologi pertanian yang modern, dan penggunaan bibit unggul. Untuk mendorong pencapaian surplus beras Pemerintah Myanmar memberikan kebebasan kepada petani untuk memilih jenis padi yang akan ditanam, di samping juga memberi perlindungan terhadap hak-hak petani. Pemerintah Myanmar juga menyadari bahwa usaha tani padi perlu didukung

<sup>30</sup> Nazaruddin M. Koro, *Myanmar*, dalam "Kebijakan Perberasan Asia: Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002", (Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan Indonesia), hal. 113-124.



dengan sarana irigasi yang memadai. Untuk itu, Pemerintah Myanmar membangun bendungan dan waduk, penyekatan aliran sungai, memompa air dari sungai dan laut serta pemanfaatan air tanah.

Untuk membantu meningkatkan kesejahteraan petani, Pemerintah Myanmar juga membuat kebijakan yang mendukung kegiatan usaha tani maupun perdagangan beras. Dukungan pemerintah terhadap kegiatan usaha tani padi melalui pemberian subsidi input berupa bibit unggul, pupuk, pestisida, kredit usaha tani, dan kredit untuk pembelian alat dan mesin pertanian. Selain itu, Pemerintah Myanmar juga mengendalikan harga beras secara langsung. Penentuan harga yang dilakukan oleh pemerintah dengan mempertimbangkan jenis dan kualitas serta fluktuasi mata uang lokal terhadap dolar AS. Di samping kebijakan subsidi input dan harga, pemerintah juga menyediakan tempat penggilingan dan penyimpanan padi.

Selanjutnya, Pemerintah Myanmar melalui *Myanmar Agriculture Produce Trading* (MAPT) yang berada di bawah koordinasi Kementerian Perdagangan, mengendalikan kebijakan perdagangan beras. Secara umum, harga beras domestik di Myanmar lebih tinggi dibandingkan dengan harga ekspor. Tinggi rendahnya harga domestik antara lain ditentukan oleh jenis dan kualitas beras, perbedaan penanganan pemasaran, penggilingan, penyimpanan dan angkutan, serta fluktuasi mata uang lokal terhadap dolar AS. Lebih rendahnya harga ekspor dibandingkan dengan harga beras domestik disebabkan karena beras yang diekspor berasal dari pembelian beras pemerintah secara langsung yang dilakukan atas dasar harga jual petani yang sudah ditetapkan oleh pemerintah.

Harga ekspor beras dan pelaku ekspor (eksportir) ditentukan oleh Pemerintah Myanmar. Penentuan eksportir dilakukan dengan cara mengklarifikasi negara atau kawasan tujuan ekspor melalui sistem tender. Harga ekspor beras ditentukan oleh pemerintah dengan mempertimbangkan kualitas dan jenis beras, harga beras di pasar dunia, ongkos produksi dan fluktuasi mata uang lokal terhadap dolar AS.

### 3.2.7. Singapura<sup>31</sup>

Singapura bukan negara produsen beras sehingga kebutuhan beras mereka dipenuhi melalui impor. Sejak tahun 2003, impor beras di Singapura dilaksanakan secara lisensi atau ditentukan dalam suatu mekanisme berdasarkan peringkat. Lisensi dikeluarkan oleh *Singapore Trade Development Board* (TDB). Terdapat dua kategori lisensi yaitu untuk *stockpile licenses* dan *ordinary licenses*. *Stockpile licenses* diberikan kepada perusahaan yang akan melakukan impor beras. Sementara *ordinary licenses* adalah lisensi yang diberikan kepada suatu perusahaan dengan jenis beras yang biasanya tidak dikonsumsi sehari-hari oleh masyarakat seperti beras merah dan ketan.

Perusahaan yang memperoleh lisensi itu nantinya akan mengatur cadangan beras yang besarnya dua kali lipat kebutuhan masyarakat Singapura. Gudang yang akan digunakan juga harus disetujui oleh TDB.

Tidak ada batasan jumlah lisensi yang diberikan setiap tahunnya dan tidak ada batasan jenis dan kuantitas beras yang harus diimpor. Alasan rasional dari aturan ini adalah mekanisme pasar yang akan menentukan harga beras. Selain itu, Pemerintah Singapura melalui TDB berfungsi sebagai alat kontrol impor beras dengan mengeluarkan *stockpile grades*. Peringkat tersebut akan memberikan izin kepada suatu perusahaan untuk mengimpor suatu jenis beras.

### 3.2.8. Thailand<sup>32</sup>

Thailand merupakan salah satu negara di Asia yang masih mengandalkan perolehan devisa dari sektor pertanian. Selain beras, Thailand juga dikenal sebagai pengekspor produk hortikultura khususnya buah-buahan bermutu tinggi. Menyadari bahwa sektor pertanian, khususnya beras dapat dijadikan sektor andalan dalam perekonomian nasional Thailand maka pemerintah juga memberikan perhatian penuh terhadap keberlanjutan agribisnis perberasan. Berbagai kebijakan baik langsung maupun tidak langsung diterima oleh petani

<sup>31</sup> Op. Cit., *A Background Paper for the Strategic Plan of Action on ASEAN Cooperation in Food and Agriculture (2005-2010)*, Final Report, hal. 56.

<sup>32</sup> R. Broto Utomo dan Pantjar Simatupang, *Thailand*, dalam "Kebijakan Perberasan Asia: Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002", (Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan Indonesia), hal. 139-154.

dibuat oleh Pemerintah Thailand untuk melindungi dan memberikan insentif agar petani dapat terus meningkatkan dan menjaga produktivitas usaha tani padi.

Secara garis besar ada dua kebijakan perberasan yang dibuat oleh Pemerintah Thailand yaitu kebijakan umum dan kebijakan khusus. Kebijakan umum yang dibuat oleh Pemerintah Thailand, antara lain: pendirian pusat penelitian, pembentukan *Public Warehouse Organization* (PWO), dan pembentukan *Marketing Organization for Farmer* (MOF). Pendirian pusat penelitian dimaksudkan untuk mengembangkan varietas unggul baru yang dapat disesuaikan dengan berbagai agro ekosistem. Saat ini, Pemerintah Thailand telah merekomendasikan hasil penelitian *Rice Research Center* berupa 21 varietas padi untuk *rainfed lowland condition*, 31 varietas modern untuk lahan irigasi, dan 10 varietas untuk *deep water* dan ekosistem padi yang mengapung.

PWO merupakan perusahaan negara di bawah Kementerian Perdagangan yang didirikan pada tahun 1955. Tugas PWO adalah membantu produsen hasil-hasil pertanian untuk mendapatkan harga yang layak atas produksinya, selain juga membantu konsumen untuk mendapatkan harga yang wajar pada saat terjadi perbedaan harga yang cukup besar antara produsen dan konsumen. Kegiatan PWO yang khusus berkaitan dengan beras adalah: (1) menerima titipan atau membeli beras dari petani, koperasi petani, pedagang beras, dan penggilingan padi dengan harga sesuai dengan harga dasar yang telah ditetapkan oleh *Rice Committee*. (2) menyimpan kelebihan persediaan beras pada musim panen untuk menghindari rendahnya harga beras. (3) mengintervensi pasar melalui pembelian dan penyimpanan beras untuk didistribusikan ke masyarakat dengan harga yang wajar untuk membantu konsumen berpendapatan rendah. Khusus untuk kegiatan penitipan beras, PWO memberi kesempatan kepada petani untuk mengambil kembali beras mereka pada saat harga beras di pasaran tinggi. Biasanya situasi seperti ini terjadi dalam kurun waktu 3-4 bulan selama musim panen. Jangka waktu PWO menyimpan beras di gudang PWO paling lama satu tahun karena apabila lebih dari satu tahun akan mengurangi mutu beras.

MOF adalah perusahaan negara di bawah koordinasi Kementerian Pertanian dan Koperasi yang didirikan pada tahun 1974. Kegiatan MOF yang berkaitan dengan perberasan, antara lain: (1) mengadakan pembelian padi/beras

untuk mengintervensi harga, pemberian kredit, dan intervensi pasar. (2) pada masa krisis ekonomi, membeli beras di dalam dan luar negeri, seperti memenuhi tender dari pemerintah dan menjadi penengah antara perusahaan penggilingan dengan pedagang. (3) mengadakan bisnis perdagangan beras di dalam dan luar negeri, seperti memenuhi tender dari pemerintah dan menjadi penengah antara perusahaan penggilingan dengan pedagang; (4) memenuhi kebutuhan beras badan-badan pemerintah melalui tender, seperti untuk rumah sakit, angkatan bersenjata, lembaga pemasyarakatan, dan lain-lain. Dalam proses pembelian dan penjualan beras, MOF menggunakan standar harga yang ditetapkan oleh *Rice Committee*.

Kebijakan khusus yang menarik di Thailand adalah *Paddy Mortgage*, di samping kebijakan perdagangan internasional. Dalam skema pegadaian padi yang dilaksanakan oleh *Bank of Agriculture and Cooperative*, para petani akan memperoleh pinjaman dengan tingkat kredit yang *preferential* sampai 90 persen dari nilai padi yang digadaikan. Mulai tahun 1999 Pemerintah Thailand telah memperlonggar skema gadai tersebut dengan membolehkan petani menyimpan beras sebagai jaminan terhadap POW atau MOF. Saat ini Pemerintah Thailand telah mengalokasikan dana sekitar US\$ 250 juta untuk membengun gudang-gudang penyimpanan agar skema pegadaian padi dapat berlangsung dengan baik. Mulai tahun 1999, pemerintah Thailand telah memperlonggar skema gadai tersebut dengan membolehkan petani untuk menyampaikan beras (di samping padi) sebagai jaminan terhadap POW maupun MOF.

Dalam kebijakan perdagangan internasional, pemerintah Thailand memberikan bantuan kepada para eksportir komoditi pertanian, khususnya beras dalam bentuk subsidi kredit ekspor. Selama periode 2000-2001, Pemerintah Thailand telah mengeluarkan dana sekitar US\$ 487 juta melalui program *export support fund* yang dikelola oleh *Bank Export Import*. Selama periode tersebut, para eksportir diminta untuk membeli satu juta ton beras domestik pada tingkat harga yang berlaku dan disimpan sambil menunggu membaiknya harga di pasar internasional. Di lain pihak, Pemerintah Thailand memberikan kredit bebas bunga untuk mendukung pembelian dan menutup biaya penyimpanan yang dilakukan oleh para eksportir. Selanjutnya, dalam rangka mengintensifkan upaya

peningkatan ekspor dan mengamankan penjualan berasnya, Pemerintah Thailand juga mengupayakan perdagangan bilateral dengan mekanisme imbal beli, seperti yang sudah dilaksanakan di Indonesia, Filipina, dan Irak.

Pencapaian pembangunan pertanian Thailand di masa lalu diuntungkan dengan kondisi faktor alamiah, antara lain: iklim yang baik, lahan yang luas dan subur, serta tenaga kerja yang banyak dan murah<sup>33</sup>. Semua faktor tersebut memberikan kontribusi pada biaya produksi yang rendah meskipun hasil panen tidak terlalu tinggi.

Dalam program pembangunan ekonomi nasional dan sosial periode ketiga, Thailand menekankan rencana pembangunan pada percepatan produksi pertanian, peningkatan kualitas produk ekspor, dan diversifikasi produksi. Tujuannya untuk memperluas berbagai komoditas bukan hanya beras, jagung, ubi kayu, dan karet. Selain itu, pemerintah Thailand juga menyediakan lahan melalui program reformasi tanah. Hal ini dimaksudkan untuk mengubah struktur distribusi pendapatan para petani karena penghasilan yang mereka peroleh jauh lebih rendah dibandingkan dengan sektor lainnya.

Di bidang pertanian, fokus utama yang dilakukan oleh pemerintah Thailand melalui *Department of Agricultural Extension* (DOAE) adalah memelihara dan menstabilkan laju pertumbuhan sektor pertanian dan harga komoditas serta menghasilkan distribusi pendapatan dan meningkatkan pendapatan petani. Hal tersebut diwujudkan melalui: (1) restrukturisasi sistem produksi pertanian, (2) stabilisasi harga pertanian dan pendapatan petani, (3) pengembangan lembaga pangan, peningkatan kualitas hidup petani dan pemeliharaan lingkungan, serta (4) pengembangan administrasi sistem pertanian. Diversifikasi tanaman pangan merupakan salah satu komponen utama dari kebijakan DOAE yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan dan standar hidup para petani melalui sistem pertanian yang rendah risiko, modal yang rendah, serta pemanfaatan sumber daya alam lainnya.

---

<sup>33</sup> Chavalvut Chainuvati dan Withaya Athipanan, *Crop Diversification in Thailand*, dalam "Expert Consultation on Crop Diversification in the Asia-Pacific Region in Bangkok, Thailand, July 2000", (Bangkok: FAO Regional Office for Asia and the Pacific).

### 3.2.9. Vietnam<sup>34</sup>

Dari negara yang sangat kekurangan pangan, khususnya beras dan pengimpor beras pada dekade delapan puluhan, Vietnam telah mampu membalikkan keadaan menjadi negara pengeksport beras terbesar kedua di kawasan ASEAN setelah Thailand. Keberhasilannya dalam memasuki pasar dunia telah mendorong pengambil kebijakan menyusun suatu kebijakan baru dalam perdagangan, yaitu menyeimbangkan pasokan beras untuk pemenuhan dalam negeri dengan harga yang terjangkau dengan upaya peningkatan pendapatan negara melalui ekspor beras.

Untuk mendukung perkembangan ekonomi perberasan, Pemerintah Vietnam telah membuat berbagai kebijakan yang sangat komprehensif. Secara garis besar kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Vietnam dapat dibagi dua, yaitu kebijakan umum dan kebijakan khusus. Kebijakan umum yang dibuat oleh Pemerintah Vietnam, antara lain: (1) cadangan pangan untuk menjaga kestabilan sosial dan politik sehingga kegiatan pembangunan termasuk kegiatan usaha tani padi dapat dilaksanakan dengan baik. (2) rehabilitasi dan pengembangan jaringan irigasi termasuk membuat bendungan untuk mengendalikan banjir, khususnya di Delta Sungai Mekong dan Delta Sungai Merah. (3) pengembangan varietas unggul padi dan saat ini Kementerian Pertanian dan Pembangunan Pedesaan Vietnam telah memperkenalkan kurang lebih 50 jenis bibit padi baru.

Kebijakan khusus yang dibuat oleh Pemerintah Vietnam, antara lain: (1) sejak tahun 2011 menyediakan lahan pertanian yang dapat digunakan oleh petani dan masyarakat miskin tanpa dibebani sewa tanah. Setiap petani kecil memperoleh kredit atau pinjaman tanpa bunga. (2) pemerintah menjamin tingkat keuntungan tertentu petani padi dengan membeli semua beras yang dijual di pasar jika harga beras jatuh. (3) pemerintah juga membebaskan pajak penggunaan tanah untuk petani miskin. (4) mulai tahun 2001, Pemerintah Vietnam membuat kebijakan pemberian subsidi bunga pinjaman sehingga para petani dan pedagang dapat meminjam uang dari *The Development Support Fund* dengan tingkat bunga

<sup>34</sup> Aiyub Mohsin, *Vietnam*, dalam "Kebijakan Perberasan Asia: Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002", (Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan Indonesia), hal. 155-172.

pinjaman hanya tiga persen per tahun. Bagi BUMN yang melaksanakan kegiatan tersebut akan diberi bantuan dana sekitar 30 persen dari total modal kerja.

Untuk menunjang perdagangan internasional, Pemerintah Vietnam menghapuskan kuota ekspor beras dan kuota impor pupuk. Dengan adanya kebijakan tersebut, ekspor beras dan impor pupuk boleh dilakukan oleh BUMN maupun swasta yang telah memiliki izin perdagangan komoditi pangan atau pertanian. Sejalan dengan penghapusan kuota eskpor beras, Pemerintah Vietnam memberikan subsidi kepada eksportir. Sebelum dikeluarkannya kebijakan tersebut, Pemerintah Vietnam melaksanakan kebijakan pengawasan terhadap jumlah beras yang diekspor ke mancanegara dan dikeluarkan oleh Menteri Pertanian dan Pembangunan Pedesaan dan Menteri Perdagangan dan Komite Perencanaan Negara.

Diversifikasi tanaman di Vietnam didefinisikan sebagai strategi pergeseran dari tanaman yang kurang menguntungkan menjadi lebih menguntungkan, mengubah varietas dan sistem tanam, peningkatan ekspor dan daya saing baik di pasar domestik dan internasional, dan melindungi lingkungan<sup>35</sup>. Sebelum tahun 1989, Vietnam adalah net importir dalam hal makanan, diversifikasi tanaman dipelajari melalui Proyek Sistem Tanam Nasional berbasis beras yang berkoordinasi dengan *International Rice Research Institute* (IRRI). Proyek tersebut bertujuan untuk meningkatkan produksi pangan.

Di Vietnam, beras dibudidayakan di daerah Sungai Merah dan Delta Sungai Mekong. Diversifikasi tanaman sulit dipraktekkan di kedua daerah aliran sungai pada musim hujan. Dari bulan November hingga Mei atau Juni, para petani di Vietnam dapat menanam palawija sebagai rotasi pengganti padi. Di Delta Sungai Merah, petani memiliki pengalaman dalam menanam palawija di antara dua masa tanam padi. Panen padi dilakukan pada bulan Juni dan awal bulan November. Tanaman palawija yang dapat ditanam mengikuti pola tanam padi adalah kentang, sayuran, kacang-kacangan, jagung, ubi manis, dan kedelai. Sistem tanam seperti ini dipraktekkan di wilayah Vietnam Utara, termasuk Delta Sungai Merah. Suhu rendah pun tidak menjadi masalah dalam penanaman palawija. Para

<sup>35</sup> Nguyen Van Luat, *Crop Diversification in Viet Nam*, dalam "Expert Consultation on Crop Diversification in the Asia-Pacific Region in Bangkok, Thailand, July 2000", (Bangkok: FAO Regional Office for Asia and the Pacific).

petani bisa mendapatkan uang dari tanaman palawija di samping meminimalkan biaya pengendalian gulma dan mengurangi biaya pupuk.

Di masa lalu, ketika Vietnam harus mengimpor pangan untuk memenuhi kebutuhan ketahanan pangan, produksi pangan dikembangkan dengan cara apapun, termasuk pembukaan hutan untuk tanaman singkong, padi gogo, jagung dan sebagainya. Saat ini, arah pengembangan pertanian mengikuti strategi dengan mengembangkan seluruh aspek pertanian berdasarkan keamanan pangan nasional. Strategi juga diarahkan untuk meningkatkan semua sumber makanan dalam jangka pendek dalam rangka meningkatkan kualitas pola konsumsi dan mengurangi kekurangan gizi. Selain itu, pemerintah Vietnam juga berencana mengubah struktur pertanian dan ekonomi pedesaan yang difokuskan pada stabilitas pasokan makanan terutama produksi padi. Beberapa kebijakan penting pemerintah Vietnam kemudian dijabarkan sebagai berikut.

1. Pemerintah Vietnam telah mengeluarkan sebuah kebijakan tentang ekonomi pemasaran pada akhir 1980-an yang memungkinkan makanan dan produk pertanian bebas beredar di seluruh negeri, bahkan di pasar internasional. Para petani dan perusahaan bebas untuk memilih pasar dan konsumen untuk mendapatkan keuntungan maksimal. Beberapa program pembangunan pertanian juga didorong, termasuk diversifikasi tanaman yang telah membantu memberikan banyak komoditas kepada konsumen.
2. Pemerintah Vietnam mengeluarkan aturan perundang-undangan tentang pajak pertanian. Hal tersebut berguna untuk mendorong efisiensi penggunaan lahan pertanian dan memastikan keadilan atas hak penggunaan tanah dengan membayar pajak kepada pemerintah.
3. Pemerintah Vietnam mendirikan lembaga kredit dan menyediakan dana kredit untuk petani terlepas dari sistem perbankan pertanian. Lembaga ini menyediakan investasi langsung untuk berbagai usaha pertanian. Pemerintah telah merumuskan berbagai program dukungan finansial kepada orang-orang di daerah pedesaan; prioritas khusus diberikan kepada petani miskin dan penduduk dataran tinggi dengan bunga rendah.

Diversifikasi tanaman pertanian yang dilakukan pemerintah Vietnam memiliki beberapa tujuan, yaitu menjaga keamanan pangan dan gizi serta



penggunaan tanah, air, dan sumber daya lain untuk pertumbuhan pendapatan nasional, pengentasan kemiskinan, dan menciptakan lapangan pekerjaan.

### 3.3. Situasi Ketahanan Pangan di Indonesia<sup>36</sup>

Beras bagi Indonesia merupakan pangan pokok yang sangat dominan. Pengalaman menunjukkan bahwa kelangkaan penyediaan beras yang menyebabkan melonjaknya harga beras pada tahun 1966 dan 1998 secara langsung atau tidak langsung memperparah krisis ekonomi, sosial, dan politik yang terjadi pada saat itu yang berujung pada pergantian pemerintahan.

Secara ekonomi, beras masih tetap merupakan komoditas strategis dalam perekonomian nasional karena: (1) usaha tani padi menyediakan kesempatan kerja dan sumber pendapatan bagi sekitar 21 juta rumah tangga tani. (2) merupakan bahan pangan pokok bagi 95 persen penduduk Indonesia yang jumlahnya sekitar 205 juta jiwa dengan pangsa konsumsi energi dan protein yang berasal dari beras lebih dari 55 persen. (3) sekitar 30 persen dari total pengeluaran rumah tangga miskin dialokasikan untuk beras. Dengan demikian, gejolak harga beras akan berdampak pada pendapatan usaha tani, kesejahteraan para petani serta buruh tani, dan para konsumen beras terutama kelompok miskin. Oleh karena itu, di satu sisi kenaikan harga beras yang tinggi akan mempengaruhi jumlah dan “kedalaman” tingkat kemiskinan di Indonesia dan di sisi lain penurunan harga beras/gabah yang tajam pada saat panen raya akan merugikan para petani dan buruh tani.

Di Indonesia, memakan nasi terkait erat dengan budaya makan dan citra sosial. Pada saat ini, masyarakat luas masih berpendapat bahwa memakan pangan pokok yang bahannya dibuat dari jagung, ubi-ubian, atau sagu dianggap sebagai orang miskin atau orang yang tidak mampu. Dengan demikian, jika harga beras meningkat sedemikian rupa sehingga kebanyakan orang tidak mampu lagi membeli beras dan beralih ke konsumsi jagung atau ubi-ubian maka kenaikan harga beras tersebut dianggap memiskinkan rakyat, bahkan dapat dianggap menurunkan martabat bangsa. Demikian halnya jika sudah terjadi antrian panjang

---

<sup>36</sup> Achmad Suryana, *Indonesia*, dalam “Kebijakan Perberasan Asia: Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002”, (Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan Indonesia), hal. 49-74.

untuk mendapatkan jatah beras murah maka kebanyakan orang menganggap bahwa negara dalam kondisi krisis ekonomi dan sosial yang 'parah'.

Selain memiliki arti penting dari sisi ekonomi dan sosial, beras juga merupakan komoditas yang memiliki nilai politis yang tinggi. Sejarah mencatat bahwa krisis ketersediaan dan harga beras yang terjadi pada tahun 1966 dan 1998 sering dikaitkan dengan tumbanganya suatu rezim pemerintahan. Rezim yang berkuasa saat itu dianggap telah gagal memenuhi salah satu fungsinya, yaitu menyediakan pangan yang cukup dengan harga yang layak.

### 3.3.1. Kebijakan Perberasan Nasional

Pada era Orde Baru, stabilisasi harga beras merupakan salah satu kebijakan yang penting. Ketidakstabilan harga beras dapat dilihat dari dua sisi yang berbeda, yaitu: (1) ketidakstabilan antarmusim, yaitu musim panen dan musim paceklik; (2) ketidakstabilan antartahun karena pengaruh iklim seperti kekeringan atau banjir dan fluktuasi harga beras di pasar internasional yang keduanya sulit diramalkan. Dengan demikian, stabilisasi harga melewati batas musim dan tahun. Ketidakstabilan harga antarmusim terkait erat dengan pola panen, yaitu panen raya yang berlangsung pada bulan Februari-Mei (60-65% dari total produksi nasional); panen musim gadu pertama yang berlangsung antara bulan Juni-September (25-30%); dan sisanya panen antara bulan Oktober-Januari. Bila harga beras/padi dilepas sepenuhnya pada mekanisme pasar maka harga beras/padi akan jatuh pada musim raya dan meningkat pesat pada musim paceklik (Oktober-Januari). Ketidakstabilan harga tersebut dapat memukul produsen pada musim panen dan memberatkan konsumen pada musim paceklik. Di samping itu, juga akan berakibat luas pada ekonomi makro khususnya inflasi.

Pada saat itu, berbagai instrumen kebijakan digunakan untuk mengamankan harga beras. Instrumen kebijakan tersebut dapat digolongkan ke dalam dua tingkatan, yaitu: tingkat usaha tani dan tingkat usaha pasar/konsumen. Di tingkat usaha tani, kebijakan yang terpenting berupa subsidi harga *output* (jaminan harga dasar), subsidi harga *input* (benih, pupuk, pestisida), dan subsidi bunga kredit usaha tani. Di tingkat pasar, kebijakan yang dilaksanakan berupa manajemen stok dan monopoli impor oleh Bulog, penyediaan Kredit Likuiditas

Bank Indonesia (KLBI) untuk operasionalisasi pengadaan beras oleh Bulog, Kredit Pengadaan Pangan bagi Koperasi/KUD, dan operasi pasar oleh Bulog saat harga beras tinggi.

Manajemen stok merupakan instrumen inti dari kebijakan stabilisasi. Stok beras yang dikuasai Bulog bervariasi antara satu musim dengan musim lainnya, dan antara satu tahun dengan tahun lainnya, bergantung pada produksi dalam negeri. Bila produksi dalam negeri baik maka seluruh stok beras berasal dari produksi dalam negeri. Sebaliknya, bila terjadi kekeringan/banjir maka sebagian stok beras akan diisi dari impor. Bulog hanya menguasai stok beras antara 4-8% dari total produksi dalam negeri. Jumlah tersebut cukup untuk mempengaruhi pasar dengan membeli pada saat panen raya dan melepaskan ke pasar pada saat paceklik. Selain itu, Bulog juga mempunyai *captive market* reguler bulanan PNS dan TNI/Polri.

Manajemen stok beras memerlukan dana yang besarnya semakin meningkat karena meningkatnya biaya pengadaan, eksploitasi, dan manajemen. Biaya terbesar yang dikeluarkan oleh Bulog adalah untuk pembayaran bunga bank yang mencapai 50 persen dari total biaya stabilisasi. Pada era tersebut, Bulog mendapat keringanan suku bunga dari dana KLBI. Biaya lainnya yang tidak kalah besarnya adalah biaya eksploitasi dan manajemen masing-masing sebesar 27 persen dan 17 persen. Besarnya biaya yang dikeluarkan dan tidak transparannya pengelolaan keuangan pada waktu itu menyebabkan biaya ekonomi dan sosial dari kebijakan ini sangat tinggi yang dampaknya masih terasa sampai saat ini.

Lingkungan strategis domestik dan global berubah secara dinamis dalam periode 1998-2001. Khusus yang berkaitan dengan pemantapan ketahanan pangan, perubahan yang sangat signifikan adalah: (1) pemerintah lebih membuka ekonomi Indonesia terhadap pasar global termasuk beras; (2) terjadi perubahan paradigma pelaksanaan pembangunan dari sentralisasi ke arah desentralisasi dan otonomi daerah serta kentalnya peran pemerintah sebagai 'pelaku' menjadi peran 'pemicu dan/atau pemacu' pembangunan yang dilaksanakan masyarakat.

Sejalan dengan perubahan strategis tersebut, unsur-unsur penopang paket kebijakan ekonomi beras yang telah dioperasionalkan pada era Orde Baru runtuh sehingga kebijakan tersebut tidak efektif lagi. Hal ini juga disebabkan oleh

adanya krisis ekonomi tahun 1997 yang diikuti dengan komitmen perubahan kebijakan ekonomi atas dorongan lembaga internasional.

Pada periode ini yang masih berlaku hanya kebijakan Harga Dasar Gabah (HDG) yang diatur dengan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2000. Inpres ini mengatur harga dasar gabah sebesar Rp 1.500,00 per kg Gabah Kering Giling (GKG), setara dengan Rp 2.470,00 per kg beras. Sejak akhir tahun 1998, unsur-unsur penopang kebijakan ekonomi beras yang telah dihilangkan, adalah:

1. Insulasi pasar beras domestik dari pasar internasional dengan dicabutnya monopoli impor beras yang selama ini dimiliki Bulog. Disubstitusi dengan kebijakan tarif impor beras (saat ini sebesar Rp 430,00 per kg). Kebijakan ini ternyata tidak efektif karena adanya '*moral hazard*'.
2. '*Captive market*' bagi beras Bulog yang berupa catu beras bagi PNS sehingga outlet bagi beras Bulog menjadi terbatas. Hal ini menyebabkan kemampuan Bulog untuk menyerap '*marketable surplus*' beras terbatas.
3. Dihapuskannya dana KLBI bagi Bulog dan koperasi untuk pembelian gabah/beras petani sehingga Bulog harus beroperasi dengan dana komersial. Hal ini membatasi kemampuan kedua institusi tersebut untuk mengadakan pelaksanaan pangan dari produksi domestik.
4. Dihapuskannya berbagai subsidi input, terakhir dengan dicabutnya subsidi pupuk dan distribusinya diserahkan kepada pasar. Kebijakan ini meningkatkan biaya usaha tani sehingga petani mengharapkan mendapatkan harga gabah yang tinggi.

Sejak tahun 1999, kebijakan HDG tidak efektif karena selain kebijakan pendukungnya tidak ada juga tingkat HDG yang ditetapkan tidak didasarkan atas rasionalitas ekonomi dan tidak mempertimbangkan dinamika pasar internasional padahal ekonomi beras sudah diliberalisasikan. Pada saat harga dasar ditetapkan tahun 1998 sebesar Rp 1.400,00 per kg GKG harga beras internasional sekitar US\$ 275 per ton. Namun, pada saat harga beras internasional pada tahun 2000 turun menjadi sekitar US\$ 175 per ton, harga dasar malah dinaikkan menjadi Rp 1.500,00 per kg GKG. Walaupun dengan kurs Rp 10.500,00 per US\$, tingkat harga dasar ini sangat jauh lebih tinggi dari harga paritas impor.

Dengan berlakunya era pasar global, keterlibatan pemerintah dalam pemasaran beras dalam negeri maupun monopoli impor beras yang dilakukan selama ini tidak ada lagi. Keterbatasan devisa negara telah menyebabkan berubahnya kebijakan subsidi umum (*general subsidy*) menjadi subsidi bertarget (*targeted subsidy*). Dalam hal ini, Bulog mempunyai tugas untuk menyalurkan beras bersubsidi melalui program Operasi Pasar Khusus beras (OPK beras) khusus bagi keluarga miskin.

Beberapa perkembangan dari rangkaian kebijakan yang terkait dengan komoditas beras selama periode 1967-2005 sebagaimana pada tabel berikut ini<sup>37</sup>.

Tabel 3.6 Perkembangan Kebijakan Lembaga Pangan Periode Tahun 1967-2005

Periode	Dasar Kebijakan	Isi Kebijakan
1967-1979	Keppres No. 114/U/KEP/5/1967 tanggal 10 Mei 1967	Misi Bulog, pasal 1: (i) menyelenggarakan koordinasi kegiatan badan-badan yang berhubungan dengan penyediaan dan penyaluran bahan pokok; (ii) melaksanakan kegiatan penyediaan dan penyaluran beras sesuai dengan ketentuan pemerintah, khususnya untuk keperluan pegawai negeri/karyawan/ ABRI.
	SK. Menteri Utama Ekonomi Keuangan No. 58 Juli 1967	Penggilingan padi selama ini hanya menggiling padi milik pemerintah, diperbolehkan menyimpan padi untuk keperluan sendiri dan pemerintah.
	Keppres No. 272/1967 tanggal 30 Desember 1967	Fungsi pembelian padi sebelumnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Kemudian Badan Urusan Logistik dinyatakan sebagai badan pembeli tunggal. Tugas pemerintah daerah tahun 1968 hanya bersifat membantu.

<sup>37</sup> Sabaruddin Amarullah, "Beras dalam Dinamika Ekonomi Politik", dalam Hariyadi Halid (ed.), *Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi*, Edisi No.44 (Jakarta: Puslitbang Bulog, 2005) hal. 56-59.

	Inpres No. 1 Tahun 1968	Bank Indonesia dinyatakan sebagai satu-satunya lembaga yang membiayai operasional Bulog.
	Keppres No. 11 Tahun 1969	Mekanisme pembiayaan Bulog dan cara operasionalnya serta refungsionalisasi PN, Pertani, BRI, dan Badan Pengendali Bimas.
	Pengumuman Pemerintah tanggal 1 November 1969/1970. Kep. KaBulog No. 67/04/1970 tanggal 13 April 1970	Harga Dasar Gabah ditetapkan untuk pertama kali sebesar Rp 13,20/kg untuk padi kering. Selanjutnya ditetapkan harga gabah giling senilai Rp 20,90/kg dan beras Rp 40,00/kg.
	Peraturan Pemerintah (PP) No. 65 Tahun 1971	Melimpahkan wewenang pemberian izin usaha penggilingan padi kepada Bupati/Kepala Daerah yang sebelumnya berada di tangan Menteri Pertanian.
	Keppres No. 39 Tahun 1978	Bulog ditugaskan mengadakan pengendalian harga beras, gabah, gula, gandum, dan bahan pokok lainnya guna menjaga kestabilan harga baik produsen maupun konsumen sesuai dengan kebijakan umum pemerintah.
1980-1999	Keppres No. 9 Tahun 1982	Tunjangan pangan bagi PNS/ABRI/pensiunan dalam bentuk natura.
	Keppres No. 103 Tahun 1993	Bulog diberi tugas mengendalikan harga, membina ketersediaan, keamanan dan pembinaan mutu gabah, beras, gula, gandum, terigu, kedelai, bungkil kedelai, serta bahan pangan dan pakan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam menjaga kestabilan harga pangan dan pakan bagi produsen dan kosumen.
	Keppres No. 50/1995	Bulog bertugas mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras, gula, tepung terigu, kedelai, dan bahan pangan lainnya.

UU No. 7 Tahun 1996 Pasal 45 ayat (1) dan (2) tentang Pangan	Ayat (1) Pemerintah bersama masyarakat bertanggungjawab untuk mewujudkan ketahanan pangan. Ayat (2) Pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.
Keppres No. 45 Tahun 1997 tanggal 1 November 1997	Tugas pokok Bulog adalah membantu Presiden dalam mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras dan gula baik secara langsung maupun tidak langsung dalam rangka menjaga kestabilan harga dan mutu.
Kep. Menperindag No. 439/ MPP/Kep/9/1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monopoli impor beras yang dipegang Bulog terakhir.</li> <li>- Memberikan peluang bagi importir umum mengimpor beras BM 0%.</li> </ul>
Keppres No. 19/1998 tanggal 21 Januari 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tugas pokok Bulog adalah mengendalikan harga dan mengelola persediaan beras dalam rangka menjaga kestabilan harga dan mutu beras.</li> <li>- Peran Bulog, dalam pengadaan luar negeri terbatas hanya impor beras.</li> </ul>
Kep. Menperindag No. 405/ MPP/Kep/9/1999	Menetapkan pembatasan kualitas beras yang boleh diimpor pihak swasta yaitu untuk beras yang brokennya lebih rendah dari 5% broken, sedangkan beras dengan kualitas broken di atas 5% hanya boleh diimpor oleh Bulog.
Kep. Menkeu No. 568/ KMK.01/199 tanggal 31 Desember 1999	Menetapkan bea masuk impor beras sebesar $\pm$ 30% yang dinyatakan dalam <i>specific tariff</i> sebesar Rp 430/kg. Kebijakan ini mulai berlaku Januari 2000.

	UU Bank Indonesia No. 23 tanggal 19/05/1999	Menetapkan BI tidak lagi memberikan fasilitas kredit program kepada pemerintah termasuk kepada Bulog. Implikasinya Bulog tidak lagi dibiayai dari Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI), tetapi dari kredit komersial berbunga tinggi.
2000-2005	Inpres No. 8 Tahun 2000 tanggal 10 November 2000	Pemerintah menetapkan kenaikan harga dasar gabah dari Rp 1.400/kg GKG menjadi Rp 1.500/kg GKG untuk seluruh wilayah Indonesia.
	Surat Menkeu No. SR-153/MK.03/200 tanggal 7 Desember 2000 kepada Menhan	Pada tahun anggaran 2001, golongan anggaran yang terdiri dari TNI dan PNS di lingkungan Departemen Pertahanan beserta keluarganya tetap diberikan tunjangan beras dalam bentuk natura.
	Keppres No. 17 tahun 2000 tentang APBN Pasal 18 ayat (1)	Kepada Pegawai Negeri Sipil/TNI dan POLRI/penerima pensiun beserta keluarganya diberikan tunjangan beras dalam bentuk uang.
	Keppres No. 29 Tahun 2000 tanggal 16 Februari 2000	Tugas pokok Bulog, melaksanakan tugas di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi dan pengendalian harga beras, serta usaha jasa logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
	Keppres No. 166 Tahun 2000 tanggal 23 November 2000	Tugas Bulog yaitu melaksanakan tugas pemerintah di bidang logistik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
	Keppres No. 103 Tahun 2001 tanggal 13 September 2001	Bulog sebagai LPND akan berubah menjadi BUMN selambat-lambatnya tanggal 31 Mei 2003.



Inpres No. 9 Tahun 2001 tanggal 31 Desember 2001	Selain penetapan harga dasar pembelian, pemerintah juga memberikan jaminan bagi persediaan dan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin (Raskin) dan rawan pangan.
Keppres No. 03/2002 tanggal 7 Januari 2002	Mengukuhkan Bulog sebagai LPND walaupun hanya sampai tanggal 31 Mei 2003.
Inpres No. 9 Tahun 2002 tanggal 31 Desember 2002	Penetapan harga dasar pembelian pemerintah yaitu gabah Rp 1.725/kg dan beras Rp 2.790/kg. Juga memberikan jaminan bagi persediaan dan pelaksanaan penyaluran beras (Raskin) bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan.
Sidang Kabinet Terbatas di Istana Negara tanggal 13 Januari 2003	Menetapkan status Bulog dari LPND berubah menjadi Perusahaan Umum (Perum).
PP No. 7 Tahun 2003 tanggal 20 Januari 2003 (Lembaran Negara Nomor 8 Tahun 2003)	LPND Badan Urusan Logistik (Bulog) menjadi Perum Bulog yang bertujuan membangun ekonomi nasional khususnya dalam rangka pelaksanaan program pembangunan di bidang pangan.
Inpres No. 2 Tahun 2005	Diktum KELIMA, angka 1. Menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan. Diktum KEENAM, angka 1. Menyediakan dan menyalurkan beras untuk menggulangi keadaan darurat dan menjaga stabilitas harga beras dalam negeri melalui pengelolaan cadangan beras pemerintah.

Sumber: Surat Keputusan KaBulog (SK KaBulog), Surat Keputusan Menteri (SK Menteri), Instruksi Presiden (Inpres), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Pemerintah (PP), Undang-Undang (UU).

Dalam rangka stabilitas ekonomi nasional, meningkatkan pendapatan petani, peningkatan ketahanan pangan dan pengembangan ekonomi pedesaan, maka pemerintah menetapkan kebijakan perberasan nasional yang ditetapkan

dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan yang mulai berlaku sejak 1 Januari 2010.

Inpres tersebut menginstruksikan kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertanian, Menteri Perdagangan, Menteri Keuangan, Menteri Perindustrian, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Sosial, Menteri Kehutanan, Menteri Badan Usaha Milik Negara, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas, Kepala Badan Badan Pertanahan Nasional, Kepala Badan Pusat Statistik, Kepala badan Koordinasi Penanaman Modal, Para Gubernur dan Para Bupati/Walikota untuk melaksanakan sesuai tugas pokok dan fungsi masing-masing sebagai berikut:

1. Mendorong dan memfasilitasi penggunaan benih padi unggul bersertifikat;
2. Mendorong dan memfasilitasi penggunaan pupuk anorganik dan organik secara berimbang dalam usaha tani padi;
3. Mendorong dan memfasilitasi pengurangan kehilangan pasca panen padi;
4. Mengendalikan pengurangan luas lahan irigasi teknis;
5. Memfasilitasi rehabilitasi lahan dan penghijauan daerah tangkapan air serta rehabilitasi jaringan irigasi;
6. Mendorong dan memfasilitasi peningkatan investasi di bidang usaha tani;
7. Melaksanakan kebijakan pembelian gabah/beras dalam negeri dengan ketentuan Harga Pembelian Pemerintah sebagai berikut:

Harga	HPP Sebelumnya (Rp/kg)	HPP Inpres No.7/2009	Kenaikan (%)
GKP di petani (kadar air max 25%, kadar hampa/ kotoran max 10%)	2.400	2.640	10%
GKP di penggilingan (kadar air max 25%, kadar hampa/ kotoran max 10%)	2.440	2.640	10%
GKP di penggilingan (kadar air max 14%, kadar hampa/ kotoran max 3%)	3.000	3.300	10%
GKP di gudang Bulog (kadar air max 14%, kadar hampa/ kotoran max 3%)	3.040	33.45	10%
Beras di gudang Bulog (kadar air max 14%, butir patah max 20%, kadar menir max 2%, derajat sosoh min 95%)	4.600	5.060	10%

8. Menetapkan kebijakan penyediaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah;
9. Menetapkan kebijakan penyediaan dan penyaluran Cadangan Beras Pemerintah untuk menjaga stabilitas harga beras, menanggulangi keadaan darurat, bencana, dan rawan pangan;
10. Menetapkan kebijakan ekspor dan impor beras secara terkendali dalam rangka menjaga kepentingan petani dan konsumen.

### 3.3.2. Kebijakan Diversifikasi Pangan Nasional

Kebijakan diversifikasi pangan dan perbaikan menu makanan rakyat dalam upaya memperbaiki mutu gizi masyarakat sudah ditetapkan sejak 1974 dan disempurnakan dengan Inpres Nomor 20 Tahun 1979. Dalam Widyakarya Pangan dan Gizi telah disimpulkan bahwa terdapat dua pengertian tentang diversifikasi pangan<sup>38</sup>. Pertama, diversifikasi pangan dalam rangka pemantapan swasembada beras. Hal ini dimaksudkan agar laju peningkatan konsumsi beras dapat dikendalikan, setidak-tidaknya seimbang dengan kemampuan laju peningkatan produksi beras. Kedua, diversifikasi pangan dalam rangka memperbaiki mutu gizi susunan makanan penduduk sehari-hari beragam dan seimbang.

Arahan dalam kebijaksanaan diversifikasi pangan mempunyai beberapa aspek yang memerlukan pengkajian lebih lanjut. Selain aspek produksi dan konsumsi, diversifikasi pangan dapat pula bersifat regional dan nasional. Diversifikasi pangan tidak dimaksudkan untuk menggantikan beras tetapi mengubah pola konsumsi masyarakat sehingga masyarakat akan mengonsumsi lebih banyak jenis pangan dan lebih baik gizinya. Dengan menambah jenis pangan dalam pola konsumsi, diharapkan konsumsi beras akan menurun.

Kebijakan atau program secara langsung dan tidak langsung yang terkait dengan diversifikasi konsumsi pangan terus digulirkan pemerintah melalui berbagai kegiatan dan dilakukan oleh banyak instansi. Sebagai contoh, gerakan sadar pangan dan gizi yang dilaksanakan oleh Departemen Kesehatan, program diversifikasi pangan dan gizi oleh Departemen Pertanian (1993-1998), dan lain-lain. Dari sisi kelembagaan, tahun 1989 pada Kabinet Pembangunan VI dibentuk

<sup>38</sup> Kesimpulan dan Rekomendasi Widyakarya Pangan dan Gizi, LIPI, pada tanggal 1-3 Juni 1988 tentang Diversifikasi Pangan.

Kantor Menteri Negara Urusan Pangan yang meluncurkan slogan “Aku Cinta Makanan Indonesia (ACMI). Pada tahun 1996 telah lahir Undang-Undang No. 7 tentang Pangan. Tahun 2001 pada era Kabinet Gotong Royong telah dibentuk Dewan Ketahanan Pangan (DKP) yang dipimpin langsung oleh Presiden<sup>39</sup>. Dalam usaha perwujudan ketahanan pangan pada umumnya dan diversifikasi konsumsi pangan pada khususnya juga dituangkan dalam Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) melalui Program Peningkatan Ketahanan Pangan. Program ini mempunyai salah satu tujuan yaitu menjamin peningkatan produksi dan konsumsi yang lebih beragam<sup>40</sup>.

Dalam upaya mengoperasionalkan konsep diversifikasi konsumsi pangan, FAO RAPA pada tahun 1989 mengadakan pertemuan para ahli pangan dan gizi di Bangkok dengan merumuskan komposisi pangan yang ideal, yaitu 57-68% dari karbohidrat, 10-13% dari protein, dan 20-30% dari lemak. Rumusan ini kemudian diimplementasikan dalam bentuk energi dari sembilan kelompok pangan yang dikenal dengan istilah Pola Pangan Harapan (PPH). Sejak diperkenalkan di Indonesia, konsep PPH ini mendapat perhatian dari kalangan ilmuwan di bidang pangan dan gizi untuk dapat diterapkan dengan kondisi Indonesia.

Pola konsumsi pangan di Indonesia masih belum sesuai dengan pola pangan ideal yang tertuang dalam PPH. Konsumsi dari kelompok padi-padian (beras, jagung, terigu) masih dominan baik di kota maupun di desa. Pangsa konsumsi energi seharusnya dari kelompok pangan padi-padian hanya 50 persen tetapi kenyataannya masih sebesar 60,7% di kota dan 63,9% di desa. Sebaliknya, pangsa energi dari umbi-umbian masih sekitar setengahnya dari yang dianjurkan. Padahal, di Indonesia tersedia berbagai jenis umbi-umbian dengan harga yang relatif murah. Pada umumnya memang pola konsumsi Indonesia masih lebih rendah dari yang dianjurkan PPH, kecuali padi-padian.

<sup>39</sup> Suyono, *Peta Pangan dan Pengakenaragaman Pangan 1939-2002 (63 Tahun)*, dalam “Penganekaragaman Pangan: Prakarsa Swasta dan Pemerintah, 2003”, (Jakarta: Forum Kerja Penganekaragaman Pangan).

<sup>40</sup> B. Khrisnamurthi, “Penganekaragaman Pangan: Pengalaman 40 Tahun dan Tantangan ke Depan”, *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Th. II, No.7, Oktober 2003.

### 3.4. Situasi Ketahanan Pangan di Cina<sup>41</sup>

Cina merupakan negara produsen dan konsumen beras terbesar di dunia. Cina menguasai 20 persen dari total lahan tanaman padi dunia dan sekitar 31 persen total produksi beras dunia. Produktivitas beras Cina dewasa ini 1,6 kali lebih beras dari rata-rata produktivitas padi dunia karena dari total 60 persen produksi padi yang dihasilkan Cina berupa padi hibrida dan sekitar 50 persen dari lahan tanaman padi hibrida. Berdasarkan data dari *The FAO Statistical Database* tercatat bahwa selama periode 2004-2008, Cina mampu meningkatkan produksi pangan (beras) dari 180.522 ribu ton (2004) menjadi 193.354 ribu ton (2008)<sup>42</sup>.

Tabel 3.7 Produksi Beras Cina, 2004-2008

(dalam ribu ton)

Tahun	Produksi
2004	180.522
2005	182.055
2006	183.276
2007	187.397
2008	193.354

Sumber: *The FAO Statistical Database*

Usaha pemerintah Cina untuk meningkatkan produktivitas tanaman pangan terutama padi telah dilakukan sejak tahun awal berdirinya Cina. Namun, baru pada awal 1980-an Cina berhasil meningkatkan produktivitas hasil tanaman padi. Dewasa ini sekitar 98 persen dari total lahan tanaman padi di Cina telah berhasil ditingkatkan produktivitasnya baik melalui penanaman bibit unggul hibrida yang merupakan hasil penelitian intensif juga melalui penanaman varietas padi konvensional yang telah ditingkatkan mutunya. Pemerintah secara giat mendorong dan mendukung penelitian intensif yang dilakukan oleh lembaga-lembaga riset pertanian dari berbagai fakultas pertanian yang tersebar di Cina,

<sup>41</sup> A.A. Kustia, *Republik Rakyat Cina*, dalam "Kebijakan Perberasan Asia: Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002", (Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan Indonesia), hal. 1-10.

<sup>42</sup> Lihat Tabel 3.7, "Produksi Beras Cina, 2004-2008".

demikian pula pemerintah menyalurkan dan mendorong bantuan-bantuan luar negeri dan badan-badan pangan dunia untuk dimanfaatkan secara intensif guna meningkatkan produksi pangan untuk mencapai ketahanan pangan nasional. Selain itu, pemerintah Cina juga mengembangkan dukungan yang konsisten dan terkoordinir dengan baik berbagai sektor yang dapat meningkatkan kemampuan produksi, pemasaran, dan distribusi pangan termasuk perdagangan ekspor-impor dan pola konsumsi pangan masyarakat meliputi: prasarana usaha tani, transportasi, pergudangan, laboratorium penelitian hama dan penyakit tanaman, dukungan sarana dan peralatan pertanian yang murah dan terjangkau, serta bimbingan dan penyuluhan.

#### **3.4.1. Kebijakan Perberasan Cina**

Secara umum, Cina tidak lagi menghadapi masalah ketahanan pangan pada tingkat nasional. Masyarakat Cina yang pada awalnya terfokus untuk berusaha memenuhi kebutuhan pangan terutama beras secara bertahap mulai meningkatkan perhatiannya untuk memproduksi beras berkualitas tinggi dengan kemampuan produksi yang besar. Pola pemasaran beras Cina juga tidak mengalami masalah karena berbagai usaha telah dipersiapkan. Pemerintah Cina secara fokus menanggulangi berbagai kemungkinan negatif yang bakal timbul sebagai dampak dari pola produksi dan pasar internasional setelah masuknya Cina sebagai anggota WTO pada akhir tahun 2001.

Berkat usaha yang serius dari pemerintah Cina maka kebutuhan pangan masyarakat dapat dipenuhi dengan baik. Beberapa faktor penting berkaitan dengan keberhasilan Cina dalam mewujudkan ketahanan pangan yang tangguh adalah: Pertama, sistem kebijakan pangan nasional yang rasional, obyektif dan fokus serta terkoordinir dengan baik oleh Dewan Negara (Kabinet) dengan ujung tombak *The State Development Planning Commission* (SDPC) yang menata berbagai kementerian dan lembaga nasional terkait guna mencapai tujuan produksi, sistem perdagangan/pemasaran dan harga melalui berbagai mekanisme yang ada untuk mencapai kestabilan ketahanan pangan nasional.

Kedua, kebijakan industri pedesaan yang dilakukan oleh Cina sejak tahun 1980-an telah berhasil mengalihprofesikan 100 juta jiwa petani untuk bekerja pada sektor industri di pedesaan. Data tahun 1998 menunjukkan bahwa di Cina

telah berdiri 22 juta perusahaan pedesaan yang bergerak di sektor industri berupa *Township and village Enterprise*. Ketiga, dukungan yang kuat dari lembaga-lembaga penelitian berbagai perguruan tinggi yang selalu meningkatkan usahanya untuk mencapai hasil yang maksimal dan berusaha membimbing petani dan perusahaan-perusahaan yang bergerak di sektor pertanian, baik melalui bimbingan, penyuluhan maupun percontohan yang konkrit dan berhasil guna. Keempat, bantuan dan kerjasama teknik luar negeri dan badan-badan pangan dunia dimanfaatkan secara maksimal, fokus, rasional, dan berhasil guna bagi petani.

Sebagai negara produsen beras terbesar di dunia, Cina cukup efektif dalam perdagangan beras internasional. Hal ini nampaknya selain bertujuan untuk meraih keuntungan bagi devisa negaranya juga sebagai sarana untuk secara aktif mengamati pola dan liku-liku perdagangan beras internasional guna menjaga kepentingan nasional. Ekspor beras yang dilakukan Cina sebagian besar berupa kualitas *broken* 25 persen dan impor berasnya dilakukan melalui perencanaan kuota per tahun yang ditetapkan SDPC. Menurut data dari *United Nations Commodity Trade Statistics Database*, terlihat bahwa Cina mampu mengekspor beras hingga 1.325.571 ton (2007)<sup>43</sup>. Ekspor beras Cina umumnya ke negara-negara berkembang seperti Pantai Gading, Libya, Irak, Iran, Indonesia, dan Kuba tetapi ada juga yang diekspor ke Jepang. Selain itu, pada periode 2005-2009 Cina sukses menekan volume impor beras hingga 295.570 ton (2008)<sup>44</sup>. Beras yang diimpor umumnya *long grain* dengan kualitas tinggi untuk konsumsi kalangan berpendapatan tinggi.

Tabel 3.8 Volume Ekspor Beras Cina, 2005-2009

(dalam ton)

Tahun	Volume
2005	671.784
2006	1.237.023
2007	1.325.571

<sup>43</sup> Lihat Tabel 3.8, "Volume Ekspor Beras Cina, 2005-2009".

<sup>44</sup> Lihat Tabel 3.9, "Volume Impor Beras Cina, 2005-2009".

...lanjutan Tabel 3.8

2008	969.158
2009	784.005

Sumber: *United Nations Commodity Trade Statistics Database*

Tabel 3.9 Volume Impor Beras Cina, 2005-2009

(dalam ton)

Tahun	Volume
2005	514.181
2006	718.989
2007	472.341
2008	295.570
2009	337.537

Sumber: *United Nations Commodity Trade Statistics Database*

Pola Cina dalam menjaga kestabilan pasar bahan pangan khususnya beras adalah dengan kebijakan meningkatkan produksi dan menjaga kestabilan harga lewat mekanisme pasar yang secara khusus dikontrol oleh pemerintah sehingga petani tidak dirugikan. Hal ini dilakukan untuk menjaga produksi petani dan di lain pihak pemerintah juga menjaga agar kepentingan konsumen tidak terganggu sejalan dengan segmen pasar. Pola kebijakan Cina tersebut dapat dilihat dari cara kerja yang serius, terkoordinasi dan ilmiah, serta menyesuaikan diri dengan perkembangan ekonomi dan pola konsumsi masyarakat. Oleh karena itu, Cina secara cepat mengubah dan merestrukturisasi lembaga-lembaga pemerintah yang menangani masalah bahan pangan pokok termasuk beras bila cara yang lama sudah tidak sesuai dengan keadaan.

Pengembangan teknologi penunjang untuk meningkatkan kapasitas produksi padi dan berbagai tanaman pangan lain telah dilakukan sejak awal berdirinya Cina. Kesadaran tentang pentingnya teknologi penunjang ini terus dikembangkan secara konsisten dengan dukungan penuh pemerintah dan berbagai lembaga penelitian pangan Cina. Usaha ini mulai menampakkan hasilnya setelah



Cina melakukan reformasi ekonomi dan keterbukaan dengan dunia luar pada era 1980-an dimana bantuan luar negeri, baik dari negara-negara maju maupun badan pangan internasional mulai mengalir ke Cina.

Atas inisiatif Prof. Dr. Yaun Long Ping pada tahun 1964, Cina mendirikan unit penelitian dan pengembangan padi. Melalui kerja keras dari Prof. Yuan dan para peneliti pangan Cina selama dua dekade telah berhasil mengembangkan teknologi guna menghasilkan jenis padi hibrida unggul yang bukan saja diakui di Cina tetapi juga diakui oleh dunia. Hal ini tidak lepas dari dukungan pemerintah Cina yang konsisten dalam usaha mengatasi masalah pangan bagi negara berpenduduk terbesar di dunia. Tahun 1984 didirikan *Hunan Hybrid Rice Research Centre* yang secara khusus meneliti dan mengembangkan padi hibrida dan pada tahun 1995 ditingkatkan melalui suatu reorganisasi menjadi *The China National Hybrid Rice Research and Development Centre* (CNHRRDC) di Provinsi Hunan.

Secara umum, produktivitas padi nasional Cina rata-rata per hektar sekitar 6,3 ton. Dari total luas lahan tanaman padi di Cina, lebih dari 50 persen merupakan tanaman padi hibrida dan dari total produksi nasional lebih dari 60 persen berupa padi hibrida. Hingga kini penelitian dan pengembangan padi hibrida terus dilakukan dengan tujuan bukan hanya meningkatkan kemampuan produksi per hektar tetapi juga mengarah pada kualitas dan rasa yang baik. Dorongan kuat usaha ini juga disebabkan oleh luas lahan subur di Cina sangat terbatas dan bersaing dengan peningkatan kebutuhan lahan perumahan dan industri sebagai dampak pembangunan ekonomi yang semakin pesat sementara kebutuhan pangan juga terus meningkat.

Dengan masuknya Cina sebagai anggota WTO, kebijakan subsidi dan insentif pemerintah Cina terhadap sektor pertanian, khususnya pertanian tanaman pangan pokok secara bertahap disesuaikan dengan ketentuan yang tercantum dalam persetujuan WTO. Hal-hal yang diperbolehkan untuk memperoleh subsidi dan insentif pemerintah di sektor pertanian sesuai dengan pasal 6.1 persetujuan WTO adalah yang dikenal dengan nama *Green Box Policies* atau disebut juga *Green Lights Subsidies*. Nilai subsidi dan insentif yang dilakukan oleh pemerintah Cina selama kurun waktu 1996-1998 dalam rangka *Green Box Policies* mencapai

rata-rata sekitar US\$ 18,2 milyar per tahun. Dari jumlah tersebut, sebesar US\$ 9,5 milyar digunakan untuk subsidi jasa-jasa umum pertanian sementara untuk subsidi cadangan keamanan pangan mencapai US\$ 4,64 milyar.

Khusus untuk menjaga kestabilan pasar, pemerintah Cina menetapkan kuota tahunan impor beras yang rata-rata sekitar 200 ribu ton untuk beras berkualitas tinggi (*long grain*) yang kebanyakan diimpor dari Thailand. Beras impor yang masuk dalam kuota dikenakan bea masuk impor minimal satu persen dan maksimal sembilan persen dari harga impor (tergantung jenis beras yang diimpor). Namun, bagi beras impor yang di luar kuota dikenakan bea masuk impor sebesar 180 persen dari total harga impornya. Untuk melakukan impor beras, pemerintah Cina menugaskan COFCO, suatu BUMN yang khusus ditunjuk pemerintah Cina menangani ekspor-impor bahan pangan. Namun, sejak Cina masuk menjadi anggota WTO, beberapa perusahaan lain baik BUMN daerah maupun swasta diberi izin untuk melakukan kegiatan ekspor-impor pangan, termasuk beras dengan kendali pemerintah.

#### 3.4.2. Kebijakan Diversifikasi Pangan Cina<sup>45</sup>

Cina memiliki sejarah 7.000 tahun dalam pengembangan pertanian dan domestikasi tanaman. Wilayah yang luas, iklim yang beragam, serta fisiografi yang rumit memberikan kontribusi besar bagi pembentukan berbagai ekosistem. Dalam jangka panjang dan melalui seleksi alam, para petani di Cina telah menciptakan berbagai jenis sistem tanam dalam pemanfaatan tanaman pertanian. Diversifikasi tanaman pangan mengacu pada pola diversifikasi sistem tanam, yaitu diversifikasi jenis tanaman yang dibudidayakan untuk memaksimalkan output produk primer serta nilai tambah produk olahan sehingga memungkinkan petani untuk meningkatkan pendapatan mereka.

Pola diversifikasi tanaman dilakukan pemerintah Cina dilakukan melalui empat cara, yaitu: penelitian dan pemanfaatan strategi diversifikasi tanaman, pembentukan dan pengembangan metodologi diversifikasi tanaman padi, pembentukan dan pengembangan pola diversifikasi produksi gandum, serta

---

<sup>45</sup> Zuo Mengxiao, *Crop Diversification in China*, dalam "Expert Consultation on Crop Diversification in the Asia-Pacific Region in Bangkok, Thailand, July 2000", (Bangkok: FAO Regional Office for Asia and the Pacific).

pembentukan dan pengembangan strategi diversifikasi tanaman jagung. Sebagian besar pengembangan dan studi tentang tanaman pada awalnya dilakukan oleh petani. Setelah itu, perbaikan tanaman dan pengembangan dilakukan oleh para ilmuwan Cina melalui teknologi untuk mencapai tingkat yang lebih tinggi dibandingkan dengan hasil yang telah ada.

Ilmuwan pertanian di Cina telah mengembangkan sejumlah besar varietas baru dan kombinasi berbagai tanaman dengan karakter kedewasaan awal, hasil tinggi, kualitas tinggi, dan kemampuan beradaptasi yang luas dengan menggunakan metode yang berbeda. Menurut data awal statistik, terdapat 5.600 varietas atau lebih dari 41 jenis tanaman sawah dan 516 varietas dari 36 spesies tanaman kebun, termasuk pohon buah-buahan dan sayuran yang telah dikembangkan di Cina selama periode 1949-1998. Di antara varietas tersebut, terdapat 365 varietas yang mencakup area lebih dari 67.000 km<sup>2</sup>. Hal tersebut menunjukkan bahwa budidaya intensif selalu menjadi metode budidaya tradisional petani Cina dengan tujuan utama perbaikan tingkat lahan pertanian dan pemanfaatan sumber daya. Proses untuk mengembangkan hasil yang tinggi dan model yang efisien tinggi melalui sistem tanaman pendamping, tumpangsari, pertanian campuran, dan *multiple cropping* merupakan proses perkembangan strategi diversifikasi di kalangan petani di Cina.

Padi merupakan tanaman pangan utama di Cina sehingga pemerintah China kemudian menganggap penting seleksi dan pemuliaan varietas padi. Varietas Guanglu'ai yang dikembangkan pada tahun 1959 merupakan salah satu varietas padi dengan karakteristik toleran terhadap pupuk, resistensi kuat, dan hasil tinggi. Varietas ini adalah terobosan pertama kali yang dibuat di China dalam sejarah pemuliaan padi. Pada awal 1970-an, Akademi Ilmu Pertanian Cina dan Akademi Ilmu Pertanian Hunan menyelenggarakan kerjasama nasional dalam penelitian ilmiah tentang padi hibrida dan membuat terobosan penting dalam sistem produksi padi hibrida yang menjadi 'lompatan' dalam sejarah perkembangan beras. Penelitian ilmiah ini tidak hanya memberikan metode baru untuk meningkatkan hasil panen padi tetapi juga menemukan cara pemanfaatan heterosis dalam penyerbukan tanaman yang memperkaya teori pemuliaan genetik. Respon varietas beras terhadap kondisi cahaya dan suhu serta penemuan dan

pemanfaatan *thermo-sensitif steril line* pada beras tidak hanya sebagai landasan perkembangan plasma nutfah padi di Cina, tetapi juga memberikan kontribusi yang besar terhadap diversifikasi sistem budidaya padi di berbagai belahan dunia.

Gandum adalah tanaman pangan paling penting kedua di Cina sehingga pengembangan dan pemanfaatan sumber daya varietas ini juga mendapat perhatian pemerintah Cina. Bima No.1 dan varietas lainnya telah dibiakkan pada tahun 1950. Varietas ini memiliki resistensi terhadap penyakit karat dan kemampuan unggul sehingga dapat diterima dengan baik oleh petani dan diperuntukkan pada area tanam yang luas. Jinan No.2 dan varietas lain dengan karakteristik tahan penyakit dan kemampuan unggul dibiakkan pada 1960-an. Varietas ini dikembangkan pada area yang luas di daerah penanaman gandum musim dingin di Cina Utara. Sejak tahun 1970-an, varietas asli secara bertahap digantikan oleh varietas kerdil yang memiliki karakteristik tahan penyakit karat dan kemampuan unggul. Setiap perubahan varietas tersebut ternyata memberikan kontribusi yang besar terhadap peningkatan hasil per unit gandum. Belakangan ini, kerjasama antara lembaga penelitian dalam hal pemuliaan gandum yang tahan penyakit telah diperkuat. Sejumlah varietas gandum hasil tinggi dan tahan karat telah dikembangkan dalam skala besar.

Jagung merupakan salah satu tanaman pangan utama di China dan diversifikasi dalam pengembangan silang jagung terus dilakukan. Pada tahun 1950, pengembangan hibrida khusus dalam produksi jagung dilakukan di Cina. Pada awal 1960-an, di samping pemanfaatan hibrida khusus, terdapat penggunaan hibrida ganda, hibrida-tiga, dan hibrida silang puncak digunakan secara komprehensif dalam produksi jagung. Dalam beberapa tahun terakhir, perkembangan baru dalam seleksi dan pemuliaan jagung hibrida telah dicapai. Hal ini bertujuan memperoleh jagung dengan kandungan minyak, kadar protein, dan kandungan lisin yang tinggi. Pola hibrida ini tidak hanya memainkan peran penting dalam meningkatkan hasil jagung tetapi juga berkontribusi pada pengembangan program diversifikasi menggunakan varietas jagung.

Berbagai program diversifikasi tanaman pangan yang dilakukan di Cina bertujuan untuk mencapai keamanan pangan dan gizi, peningkatan pendapatan dan lapangan kerja, penggunaan tanah, air, dan sumber daya lainnya secara

proporsional, serta pembangunan pertanian berkelanjutan. Pemerintah Cina mendukung program pembangunan ekonomi nasional tersebut dengan pembuatan kebijakan, regulasi, dan perlindungan terhadap pelaksanaan diversifikasi tanaman pangan.

Berdasarkan uraian di atas, kebijakan ketahanan pangan beberapa negara anggota ASEAN dan Cina dapat disimpulkan sebagai berikut.



Tabel 3.10 Ikhtisar Perbandingan Ketahanan Pangan di Negara Terpilih

No.	Negara	Produksi	Ekspor	Impor	Diversifikasi Pangan	Ketahanan Pangan
1.	Cina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>The State Development Planning Commission (SDPC)</i> menata berbagai kementerian dan lembaga nasional terkait guna mencapai tujuan produksi.</li> <li>- <i>The China National Hybrid Rice Research and Development Centre (CNHRDC)</i> secara khusus meneliti dan mengembangkan padi hibrida.</li> <li>- Kebijakan subsidi dan insentif pemerintah terhadap sektor pertanian,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah Cina menugaskan COFCO, suatu BUMN yang khusus ditunjuk pemerintah Cina menangani ekspor bahan pangan.</li> <li>- Ekspor beras yang dilakukan Cina sebagian besar berupa kualitas <i>broken</i> 25 persen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah Cina menetapkan kuota tahunan impor beras yang rata-rata sekitar 200 ribu ton untuk beras berkualitas tinggi (<i>long grain</i>).</li> <li>- Beras impor yang masuk dalam kuota dikenakan bea masuk impor minimal satu persen dan maksimal sembilan persen dari harga impor.</li> <li>- Pemerintah Cina menugaskan COFCO, suatu BUMN yang khusus ditunjuk pemerintah Cina menangani impor bahan pangan.</li> </ul>	Pola diversifikasi tanaman pemerintah Cina dilakukan melalui empat cara, yaitu: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penelitian dan pemanfaatan strategi diversifikasi tanaman,</li> <li>2. Pembentukan dan pengembangan metodologi diversifikasi tanaman padi,</li> <li>3. Pembentukan dan pengembangan pola diversifikasi produksi gandum,</li> <li>4. Pembentukan dan pengembangan strategi diversifikasi tanaman jagung.</li> </ol>	Secara umum, situasi ketahanan pangan nasional di Cina sangat baik. Hal itu tercermin dari dukungan pemerintah baik langsung maupun tidak langsung. Selain itu, sektor pertanian Cina ke depan akan menjadi salah satu andalan pendapatan nasional.

2.	Filipina	<p>khususnya pertanian tanaman pangan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembangunan dan bendungan dan saluran irigasi menjadi salah satu prioritas utama dalam agenda nasional pemerintah.</li> <li>- Pemerintah Filipina juga melaksanakan program pengalakan penggunaan padi hibrida (<i>hybrid program</i>).</li> </ul>	<p>Selama periode 2005-2009, kegiatan ekspor beras terbesar Filipina terjadi pada tahun 2008 yaitu sebesar 1.199 ton.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah Filipina memberikan wewenang khusus kepada <i>National Food Authority</i> (NFA) untuk memonopoli impor beras.</li> <li>- Namun demikian, pihak swasta diperbolehkan mengimpor sebagian kebutuhan beras nasional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>National Committee on Crop Diversification</i> (NCCD) berfungsi melakukan perencanaan dan pelaksanaan program diversifikasi tanaman.</li> <li>- Empat komoditas pertanian yang disusun meliputi padi, jagung, kelapa dan tebu.</li> </ul>	<p>Secara umum, situasi ketahanan pangan nasional di Filipina cukup baik. Penggunaan padi hibrida menjadi salah satu faktor meningkatnya produksi beras nasional. Selain itu, pemerintah Filipina melalui NCCD telah melakukan program diversifikasi tanaman.</p>
3.	Indonesia	<p>Kebijakan perberasan nasional ditetapkan dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan yang</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inpres No. 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan.</li> <li>- Pemerintah Indonesia menugaskan Bulog, suatu perusahaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inpres No. 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan.</li> <li>- Pemerintah Indonesia menugaskan Bulog, suatu perusahaan</li> </ul>	<p>Diversifikasi konsumsi pangan tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) melalui Program Peningkatan</p>	<p>Secara umum, situasi ketahanan pangan nasional di Indonesia cukup baik. Kebijakan perberasan nasional pemerintah ditetapkan melalui Inpres. Bulog</p>

		mulai berlaku sejak 1 Januari 2010.	umum yang khusus melaksanakan program pembangunan di bidang pangan.	umum yang khusus melaksanakan program pembangunan di bidang pangan.	umum yang khusus melaksanakan program pembangunan di bidang pangan.	Ketahanan Pangan.	ditunjuk sebagai pelaksana program di bidang pangan.
4.	Thailand	Pemerintah Thailand mendirikan penelitian mengembangkan varietas unggul baru yang dapat disesuaikan dengan agro ekosistem.	- Pemerintah Thailand memberikan bantuan kepada para eksportir komoditi pertanian, khususnya beras dalam bentuk subsidi kredit ekspor. - Dalam rangka mengintensifkan upaya peningkatan ekspor dan mengamankan penjualan berasnya, Pemerintah Thailand juga mengupayakan perdagangan bilateral dengan	- Pemerintah Thailand membentuk <i>Marketing Organization for Farmer (MOF)</i> , suatu BUMN yang salah satu tugasnya adalah memenuhi kebutuhan beras dalam negeri.	Pemerintah Thailand melalui <i>Department of Agricultural Extension (DOAE)</i> melakukan diversifikasi tanaman pangan.	Secara umum, situasi ketahanan pangan nasional di Thailand baik. Kebijakan pemerintah melalui pengembangan varietas unggul baru serta pemberian bantuan kepada eksportir mengindikasikan sektor pertanian Thailand menjadi salah satu andalan pendapatan nasional.	



5.	Vietnam	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah Vietnam melakukan rehabilitasi dan pengembangan jaringan irigasi termasuk membuat bendungan untuk mengendalikan banjir.</li> <li>- Pemerintah Vietnam melakukan pengembangan varietas unggul padi.</li> </ul>	mekanisme imbal beli.	<p>Pemerintah Vietnam menghapuskan kuota ekspor beras dan memberikan subsidi kepada eksportir.</p>	<p>Selama periode 2005-2009, kegiatan impor beras terbesar Vietnam terjadi pada tahun 2008 yaitu sebesar 66.758 ton.</p>	<p>Diversifikasi tanaman melalui Sistem Nasional beras berkoordinasi dengan <i>International Rice Research Institute</i> (IRRI).</p>	<p>Secara umum, situasi ketahanan pangan nasional di Vietnam baik. Kebijakan pemerintah melalui pengembangan varietas unggul baru serta penghapusan ekspor beras menunjukkan bahwa sektor pertanian Vietnam merupakan salah satu andalan pendapatan nasional.</p>
----	---------	---	-----------------------	--	--	--	---

## BAB 4

### TINGKAT KOMPETENSI INDONESIA DI BIDANG PANGAN

Seiring dengan keikutsertaan Indonesia dalam *ASEAN-China Free Trade Agreement* (ACFTA) maka tingkat kompetensi Indonesia di bidang pangan akan menunjukkan seberapa jauh ketahanan pangan nasional dibandingkan dengan negara-negara peserta ACFTA lainnya, yaitu Brunei Darussalam, Filipina, Kamboja, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand, Vietnam, dan Cina. Kebijakan pangan nasional masing-masing negara tentunya disesuaikan dengan situasi dan kondisi internal di samping juga memperhatikan faktor eksternal.

#### 4.1. Indikator Efektifitas Kebijakan

Tiga poin penting yang akan menjadi indikator dalam rangka menemukan strategi pemantapan ketahanan pangan nasional, khususnya beras adalah kebijakan produksi, kebijakan ekspor/impor, dan diversifikasi pangan. Untuk dapat menilai keberhasilan kebijakan perberasan nasional maka perlu disusun indikator keberhasilannya. Hal ini akan menjadi tolok ukur efektif tidaknya kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah Indonesia.

##### 4.1.1. Indikator Efektifitas Kebijakan Produksi

Beras merupakan makanan utama bagi penduduk di kawasan ASEAN termasuk Indonesia. Tingkat produksi beras merupakan salah satu penentu dalam melihat keberhasilan implementasi kebijakan produksi. Kondisi lahan dan iklim wilayah Indonesia sangat mendukung untuk budidaya tanaman padi, hanya saja faktor input produksi dan teknik budidaya masih perlu terus diperbaiki, mengingat sebagian besar petani Indonesia adalah petani kecil dan miskin dengan kemampuan permodalan dan pendidikan yang rendah. Input yang sangat mempengaruhi produksi terutama adalah bibit unggul dan pemupukan.

Data produksi beras ASEAN selama periode 2003-2007 (Tabel 3.3) menunjukkan bahwa produksi beras Indonesia menunjukkan tren peningkatan dari tahun ke tahun. Sebagai produsen beras terbesar di Asia Tenggara, produksi beras Indonesia pada tahun 2007 mencapai 57 juta ton atau sekitar 31 persen dari total

produksi beras ASEAN. Hal berbeda ditunjukkan oleh produsen beras terbesar ASEAN lainnya yaitu Vietnam dan Thailand dimana mereka menghasilkan beras dalam jumlah yang hampir sama selama periode 2003-2007. Kecenderungan stagnasi produktivitas yang dialami oleh sebagian besar negara produsen besar ASEAN diakibatkan oleh menurunnya lahan sawah produktif akibat persaingan lahan dengan bidang lain, bencana alam yang merusak sebagian besar areal persawahan, serta kebijakan nasional yang kurang mendukung program pembangunan pertanian. Sementara itu, produksi beras Cina periode 2004-2008 menunjukkan tren peningkatan dari tahun ke tahun. Jumlah produksi beras Cina pada tahun 2008 mencapai 193 juta ton (Tabel 3.7).

Berbagai upaya untuk peningkatan produktivitas beras dilakukan oleh negara-negara produsen beras di Asia Tenggara mengingat pertumbuhan penduduk yang terus meningkat. Menurut Teori Daya Saing – Michael Porter, upaya peningkatan produktivitas merupakan salah satu faktor utama yang membuat suatu negara memiliki daya saing dibandingkan negara lain. Faktor produksi (*factor condition*) tentunya berkaitan erat dengan sumber daya alam, *knowledge*, modal, dan infrastruktur. Kebijakan peningkatan produksi dan produktivitas beras yang dilakukan di Filipina merupakan kebijakan yang paling banyak dilakukan dibandingkan negara lain di Asia Tenggara. Hal ini dikarenakan program pencapaian swasembada beras selalu menjadi tujuan utama dalam kebijakan pemerintah Filipina. Salah satu program yang dilakukan pemerintah Filipina dalam agenda pembangunan pertanian adalah pembangunan bendungan dan saluran irigasi. Di samping itu, program penggunaan padi hibrida hasil penelitian *International Rice Research Institute* (IRRI) dalam rangka peningkatan produktivitas beras menunjukkan bahwa Filipina benar-benar serius mengedepankan pertanian sebagai salah satu sumber pendapatan negara.

Pola kebijakan pertanian yang hampir sama dilakukan pemerintah Laos. Pembangunan irigasi, penggunaan varietas unggul, penggunaan pupuk non organik, teknik penanaman yang baru, serta penggunaan obat-obatan pemberantas hama merupakan salah satu upaya pemerintah Laos untuk meningkatkan produktivitas beras. Pemerintah Myanmar menggariskan lima strategi dasar pembangunan guna mendukung pembangunan pertanian. Selain itu, pemerintah

Myanmar juga membebaskan para petani memilih jenis padi yang akan ditanam guna mendorong surplus beras. Hal yang berbeda terjadi di Malaysia dimana dalam program pembangunan pertanian yang tertuang dalam *National Agriculture Policy* (NAP) ketiga terjadi pengurangan substansial pada daerah yang biasanya memproduksi beras diganti oleh agroforestri, kelapa sawit, buah-buahan, dan sayuran yang dinilai lebih menguntungkan. Padahal, pada era tahun 1960 sampai 1970-an, kebijakan ekspansif meliputi investasi besar dalam infrastruktur pertanian dan pengembangan lahan baru digalakkan oleh pemerintah Malaysia.

Pemerintah Thailand dan Vietnam menerapkan kebijakan perberasan yang hampir mirip dalam keberlanjutan program perberasan nasional yaitu dengan mengeluarkan kebijakan umum dan kebijakan khusus. Pemerintah Thailand mendirikan pusat penelitian untuk mengembangkan varietas unggul sebagai salah satu cara yang dilakukan untuk meningkatkan produktivitas beras. Sementara itu, untuk mendukung perkembangan ekonomi perberasan, pemerintah Vietnam melakukan pengembangan jaringan irigasi dan pengembangan varietas unggul. Di Indonesia, peluang peningkatan produktivitas lahan masih sangat terbuka di luar Jawa. Produktivitas ini tentu masih dapat ditingkatkan jika didukung dengan berbagai terobosan terutama inovasi teknologi pertanian yang selama ini lambat dirasakan petani di luar Jawa. Penggunaan input berkualitas, budidaya yang tepat, serta didukung oleh penerapan teknologi yang ramah lingkungan sesuai dengan Inpres No. 7 Tahun 2009 dilakukan untuk meningkatkan produktivitas padi nasional.

Hal berbeda ditunjukkan oleh Cina dimana faktor produksi tidak lagi menjadi masalah krusial dalam pembangunan pertanian khususnya beras. Pemerintah Cina menerapkan program penanaman padi jenis hibrida melalui penelitian yang telah dilakukan oleh lembaga-lembaga riset pertanian di Cina. Kebijakan tersebut sesuai dengan salah satu syarat mutlak dalam Teori Pembangunan Pertanian – A.T. Mosher, yaitu penggunaan teknologi pertanian dalam peningkatan produktivitas beras. Selain itu, pemerintah Cina juga mendukung berbagai program yang ditujukan untuk peningkatan produksi beras guna mencapai ketahanan pangan nasional.

#### 4.1.2. Indikator Efektifitas Kebijakan Ekspor/Impor

Salah satu indikator keberhasilan kebijakan impor adalah kecenderungan penurunan impor beras dari waktu ke waktu. Penurunan impor ini dapat disebabkan karena dua hal yaitu peningkatan produksi beras dalam negeri maupun penurunan konsumsi beras penduduk suatu negara. Dalam kerangka sistem ketahanan pangan dijelaskan bahwa kebijakan ekspor/impor merupakan salah satu bagian subsistem ketersediaan pangan guna stabilisasi penyediaan bahan pangan secara berkesinambungan. Negara-negara produsen beras biasanya melakukan ekspor beras dengan alasan surplus beras dan sebagai pemasukan pendapatan negara. Akan tetapi, sebagian negara juga menerapkan kebijakan impor dalam rangka memenuhi kebutuhan beras dan/atau menjaga kecukupan beras nasional.

Berdasarkan data volume ekspor dan impor beras ASEAN periode 2005-2009, volume impor Indonesia selama periode tersebut lebih besar dari volume ekspor. Meskipun terus terjadi peningkatan produksi beras nasional melalui intensifikasi dan ekstensifikasi, peningkatan tersebut belum mampu mencukupi sepenuhnya kebutuhan beras domestik sehingga Indonesia masih harus mengimpor. Volume impor beras terbesar Indonesia terjadi pada tahun 2007 yaitu mencapai 1,4 juta ton. Hal ini disebabkan oleh krisis pangan yang melanda dunia pada saat itu di samping produksi beras nasional yang belum mampu mencukupi kebutuhan pangan nasional. Thailand dan Vietnam merupakan dua negara di Asia Tenggara yang mengalami surplus beras karena volume ekspor lebih besar daripada volume impor. Volume ekspor beras Thailand tertinggi sebesar 10 juta ton (2008) sedangkan volume ekspor beras Vietnam tertinggi sebesar 5 juta ton (2008). Sementara itu, Cina juga mengalami surplus beras dengan volume ekspor tertinggi terjadi pada tahun 2007 yaitu mencapai 1,3 juta ton.

Pemerintah Filipina membentuk suatu lembaga bernama *National Food Authority* (NFA) dimana salah satu kewenangannya adalah memonopoli impor beras. Hal ini bertujuan melindungi petani dalam negeri terhadap ancaman membludaknya pasokan beras dari negara produsen lain. Sementara itu, pemerintah Kamboja membuat kebijakan perdagangan dengan menghilangkan hambatan ekspor guna mendorong ekspor beras ke luar negeri. Cara yang sama dilakukan oleh pemerintah Myanmar melalui *Myanmar Agriculture Produce*

*Trading* (MAPT) untuk mengendalikan kebijakan perdagangan beras. Pemerintah Myanmar menentukan jumlah dan harga ekspor beras untuk menjaga ketersediaan pasokan dalam negeri.

*Singapore Trade Development* (TDB) merupakan lembaga pemerintah Singapura yang berfungsi sebagai alat kontrol pemerintah terhadap kebijakan impor beras. Lembaga tersebut kemudian membuat lisensi untuk menentukan kualitas dan kuantitas beras serta penunjukkan pelaku impor (importir). Dalam kebijakan perdagangan beras, pemerintah Thailand memberikan bantuan kepada eksportir beras dalam bentuk subsidi kredit ekspor. Hal yang sama juga dilakukan oleh pemerintah Vietnam. Pemerintah Vietnam menghapus kebijakan kuota ekspor beras, memberikan subsidi kepada eksportir, dan melaksanakan kebijakan pengawasan jumlah ekspor dalam rangka peningkatan daya saing di pasar internasional.

Di Indonesia, pemerintah memberlakukan tarif spesifik untuk beras guna mengurangi jumlah impor beras ke Indonesia. Proteksi ini juga tergolong transparan dan masih dapat diterima oleh negara maju mengingat harga beras dunia cenderung lebih rendah dari harga domestik. Kebijakan tersebut diharapkan mampu menutupi paritas harga beras dunia terhadap harga beras dalam negeri yang cenderung lebih rendah selama beberapa tahun terakhir sehingga harga beras dalam negeri diharapkan menjadi lebih stabil. Selain itu, pemerintah Indonesia juga melakukan pengawasan terhadap impor beras. Hal tersebut bertujuan untuk menjamin keamanan beras impor saat dikonsumsi dan mengurangi penyelundupan beras selama masa impor. Volume impor beras tahun 2009 mengalami penurunan dibandingkan dua tahun sebelumnya. Hal ini disebabkan antara lain oleh berbagai insentif yang diberikan kepada petani sebagai pendorong untuk berproduksi. Jika beberapa tahun terakhir Indonesia masih terus mengimpor, itu disebabkan untuk pemenuhan kebutuhan program seperti Raskin dan untuk menjaga agar stok tetap aman terutama pada musim paceklik.

Untuk menjaga kestabilan beras, pemerintah Cina menerapkan kuota tahunan impor beras. Selain itu, pemerintah Cina membentuk suatu BUMN bernama COFCO yang bertugas menangani ekspor impor bahan pangan termasuk beras. Berbagai upaya yang dilakukan Cina dan negara-negara ASEAN tidak lain

dimaksudkan sebagai upaya meningkatkan daya saing masing-masing dengan keunggulan yang berbeda-beda. Hal itu sesuai dengan teori Porter dengan empat determinan *National Competitive Advantage* (NCA) yang memasukkan peran pemerintah dalam menciptakan daya saing nasional.

#### 4.1.3. Indikator Efektifitas Diversifikasi Pangan

Pada dasarnya, pemenuhan kebutuhan kalori tidak hanya dapat dipenuhi melalui konsumsi beras saja. Berbagai bahan pangan lain juga memiliki kandungan energi yang cukup seperti jagung, ubi jalar, ubi kayu, kentang, dan gandum. Berbagai kebijakan menyangkut diversifikasi pangan juga dijalankan pemerintah ASEAN dan Cina, termasuk Indonesia. Dalam Teori Diversifikasi Pangan dijelaskan bahwa salah satu alasan pentingnya diversifikasi pangan adalah memproduksi pangan yang beragam guna mengurangi ketergantungan impor pangan sehingga upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional dapat tercapai.

Hingga saat ini beras masih menjadi makanan pokok (*staple food*) bagi lebih dari 95 persen penduduk Indonesia. Indonesia juga merupakan salah satu negara konsumen beras terbesar di dunia. Berbagai kebijakan untuk mengurangi konsumsi beras sebenarnya sudah dirintis sejak tahun 60-an dengan konsep menganeekaragamkan dan meningkatkan mutu gizi bahan pangan sehari-hari sesuai dengan kebijakan diversifikasi pangan. Namun, di beberapa daerah yang sebelumnya mengonsumsi pangan pokok seperti jagung, umbi-umbian, dan sagu kini mulai berubah ke beras, bahkan ke pangan impor seperti mi instan dari gandum. Selain itu, semakin menurunnya minat penduduk baik di kota maupun di desa untuk mengonsumsi bahan pangan non beras membuat program diversifikasi pangan menjadi stagnan.

Rendahnya kebutuhan pangan non beras secara ekonomi akan menurunkan insentif petani untuk memproduksi karena rendahnya tingkat permintaan konsumen. Faktor sosial budaya seperti adanya anggapan bahwa mengonsumsi pangan non bera membuat strata seseorang menjadi lebih rendah harus segera dihilangkan. Edukasi pada semua kalangan perlu terus-menerus dilakukan agar pangan non beras kembali digemari. Hal ini sangat memerlukan dukungan teknologi industri pengolahan agar dapat meningkatkan nilai pangan non beras di mata masyarakat.

Dalam rangka memperkuat sektor pertanian, pemerintah Filipina mencanangkan diversifikasi pertanian sebagai bagian dari Rencana Pembangunan Filipina Jangka Menengah. Salah satu implementasinya adalah pembentukan *National Committee on Crop Diversification* (NCCD) yang bertujuan merumuskan perencanaan dan pelaksanaan program diversifikasi tanaman di Filipina. Sementara itu, diversifikasi tanaman di Malaysia dimaksudkan sebagai penyedia bahan baku berkualitas tinggi untuk sektor agro industri.

Diversifikasi tanaman pangan menjadi salah satu kebijakan *Department of Agriculture Extension* (DOAE) pemerintah Thailand. Tujuannya adalah meningkatkan pendapatan dan standar hidup para petani melalui sistem pertanian yang rendah resiko dan modal yang rendah. Sedangkan diversifikasi tanaman pertanian di Vietnam salah satunya bertujuan untuk menjaga keamanan pangan dan gizi. Selain negara-negara ASEAN, pemerintah Cina juga melakukan program diversifikasi tanaman yang membaginya ke dalam tiga tanaman pangan utama, yaitu beras, gandum, dan jagung. Tujuannya untuk meningkatkan pendapatan nasional keamanan serta mencapai keamanan pangan dan gizi masyarakat.

#### **4.2. Identifikasi Faktor Strategis Internal**

Berdasarkan beberapa indikator di atas, dapat diketahui bahwa Thailand, Vietnam, dan Cina merupakan saingan utama Indonesia dalam upaya pemenuhan ketahanan pangan nasional khususnya kebijakan perberasan. Identifikasi faktor strategis internal bertujuan mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan dari kebijakan perberasan di Indonesia. Kekuatan dan kelemahan ini ditinjau dari semua elemen kebijakan produksi, ekspor/impor, dan diversifikasi pangan. Dari hasil identifikasi akan dapat diketahui potensi dan rumusan strategi pemantapan ketahanan pangan, khususnya mengenai perberasan yang tepat di masa mendatang dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Semua faktor, baik internal maupun eksternal ditentukan dengan mengacu indikator-indikator efektivitas kebijakan beras.



#### 4.2.1. Kekuatan

Beberapa faktor yang dapat menjadi indikator kekuatan dalam rangka pemantapan kebijakan perberasan ke depan antara lain.

##### 1. Bulog Memonopoli Impor dan Mengendalikan Harga

Salah satu faktor strategis dari kebijakan beras nasional adalah diakuinya kembali Bulog sebagai STE oleh WTO pada Agustus 2003. Status ini memberikan peluang baru bagi Indonesia untuk dapat memproteksi dan menstabilkan ekonomi perberasan dalam negeri. Selain itu, Bulog kembali memonopoli impor dan mengendalikan harga beras di Indonesia sejak tahun 2007 melalui SK Mendag No. 1109 pada tahun 2007. Diharapkan jika beras dimonopoli oleh STE, sistem kontrolnya akan lebih mudah. Namun, kebijakan ini menuai banyak kritik karena dikhawatirkan sarat akan praktek KKN sehingga perlu pengawasan dari semua pihak.

##### 2. Kebijakan HPP dan Harga Eceran Tertinggi

Harga Pembelian Pemerintah (HPP) mulai digunakan sebagai instrumen untuk melindungi petani sejak tahun 2003. Sebelumnya, HPP lebih dikenal sebagai Harga Dasar (HD). HPP sendiri terdiri dari harga Gabah Kering Panen (GKP), harga Gabah Kering Giling (GKG), dan harga beras. Penetapan HPP telah tertuang dalam Inpres No. 9 Tahun 2002 dan terus dirasionalisasi seiring dengan perubahan harga input, inflasi, dan harga beras internasional. Kebijakan HPP bertujuan untuk melindungi petani dengan cara menetapkan harga pembelian gabah maupun beras untuk pengadaan dalam negeri terutama pada saat panen raya. Sedangkan Harga Eceran Tertinggi (HET) bertujuan untuk melindungi konsumen. Pemerintah akan menetapkan pagu harga ketika harga beras melambung tinggi sehingga masih berada di kisaran daya beli masyarakat.

##### 3. Operasi Pasar Murni dan Program Raskin

Selain melalui HPP dan HET, perlindungan harga dilakukan melalui Operasi Pasar Murni (OPM) pada saat harga beras di pasar melambung tinggi baik disebabkan over demand maupun kelangkaan stok. Umumnya OPM ditetapkan

lebih rendah sebesar 10-15 persen dari harga pasar. Bulog juga akan melepas stok berasnya agar jumlah penawaran beras naik sehingga harga turun, sedangkan untuk melindungi rakyat miskin, pemerintah juga melakukan Program Raskin sejak tahun 1997 sebagai bentuk perlindungan agar rakyat miskin tetap dapat mendapatkan pangan yang layak dalam jumlah cukup. Pada satu sisi, Raskin memang dapat membantu rakyat miskin mengakses beras, tetapi di sisi lain, program ini membuat ketergantungan masyarakat terhadap beras semakin tinggi. Pada akhirnya membuat diversifikasi gagal. Selain itu, Raskin tidaklah produktif karena tidak mendorong masyarakat untuk bekerja sehingga dalam jangka panjang pemerintah harus mencari program alternatif lain yang lebih memberdayakan masyarakat.

### **3.1.1. Kelemahan**

Beberapa faktor yang dapat menjadi indikator kekuatan dalam rangka pemantapan kebijakan perberasan ke depan antara lain.

#### **1. Mahalnya Harga Input yang Berkualitas**

Mahalnya harga input yang berkualitas disebabkan sebagian besar input terutama obat-obatan dan bibit unggul masih diimpor dari luar negeri. Selain itu juga adanya ketergantungan petani terhadap penggunaan pupuk buatan dan pertisida anorganik. Berbagai upaya efisiensi produksi sebenarnya telah dilakukan tetapi hasilnya belum efektif karena semua elemen bekerja sendiri-sendiri dan kurang terkoordinasi. Pengembangan bibit unggul sebenarnya banyak dilakukan oleh lembaga riset dalam negeri. Akan tetapi, karena minimnya dukungan dana pemerintah maka sebagian besar masih pada tahap laboratorium. Petani pun masih enggan menggunakan pupuk organik dan obat-obatan alami. Selain lebih ramah lingkungan juga dapat menurunkan biaya produksi karena masing-masing petani dapat membuat sendiri dengan memanfaatkan bahan-bahan yang ada di sekitar. Selama ini, petani terus menggunakan bahan kimia untuk memupuk dan memberantas hama penyakit. Petani juga menggunakan bahan kimia melebihi dosis yang diperbolehkan sehingga biaya produksi meningkat dan hama menjadi resisten.

## 2. Kegagalan Program Diversifikasi Pangan Pokok

Tingkat ketergantungan konsumsi beras rakyat Indonesia yang tinggi menyebabkan kegagalan program diversifikasi pangan pokok. Bahkan terdapat kecenderungan masyarakat yang dulunya tidak mengonsumsi beras kini beralih untuk mengonsumsi beras. Kegagalan program ini juga didorong oleh tumpang tindihnya kebijakan pemerintah seperti kampanye swasembada beras dan impor gandum yang mendistorsi kebijakan diversifikasi. Padahal di Indonesia terdapat berbagai jenis sumber karbohidrat non beras seperti ubi kayu, ubi jalar, kentang, jagung, talas, sagu, dan umbi-umbian lainnya. Berbagai kelebihan beras dan kemudahan teknologi pengolahan juga membuat masyarakat enggan untuk berpindah pada pangan lain. Ketersediaan beras dengan jumlah banyak di pasar dan murah membuat masyarakat semakin menyukai beras. Selain itu juga ada anggapan bahwa jika mengonsumsi makanan pokok selain beras akan menurunkan prestise konsumennya. Faktor inilah yang membuat posisi beras sukar digantikan.

## 3. Kelangkaan Beras Saat Paceklik

Meskipun secara agregat jumlah produksi beras dapat mencukupi kebutuhan nasional sepanjang tahun tetapi masih sering terjadinya kelangkaan beras di pasar terutama pada saat paceklik. Pada saat itu, harga beras akan meningkat tajam dan hal ini sering dipicu oleh spekulasi dan pedagang besar yang menahan beras di gudang. Spekulasi juga sering memanfaatkan isu impor beras untuk membuat stok petani dan konsumen sehingga harga beras di pasar fluktuatif. Kebijakan perlindungan harga yang ditetapkan oleh pemerintah cenderung menjadi tidak efektif dan petani yang juga mengonsumsi beras semakin menderita karena harus membeli beras dengan harga yang tinggi.

### 4.3. Identifikasi Faktor Strategis Eksternal

Analisis faktor eksternal bertujuan untuk mengidentifikasi peluang dan ancaman pengembangan kebijakan perberasan Indonesia. Peluang maupun ancaman ini dapat datang dari perubahan lingkungan ekonomi, politik, teknologi, perkembangan lembaga internasional dan berbagai kerjasama multilateral. Faktor

eksternal dapat berpengaruh positif maupun negatif sehingga perlu diidentifikasi terlebih dahulu pengaruhnya terhadap kebijakan perberasan nasional.

#### 4.3.1. Peluang

Beberapa faktor yang dapat menjadi indikator peluang dalam rangka pemantapan kebijakan perberasan ke depan antara lain.

##### 1. Pengembangan Bibit Unggul dan Padi Hibrida

Beberapa peluang yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah Indonesia dalam mengembangkan kebijakan perberasan di masa datang antara lain berupa pengembangan belih padi varietas unggul dan padi hibrida oleh berbagai lembaga penelitian. Lembaga-lembaga penelitian baik lokal maupun internasional seperti *International Rice Research Institute* (IRRI) terus mengembangkan benih padi varietas unggul dan tahan hama penyakit. Pengembangan padi hibrida juga membuka peluang peningkatan produksi karena varietas ini memiliki produktivitas yang jauh lebih tinggi daripada varietas non hibrida. Cina adalah contoh negara yang telah berhasil memanfaatkan padi hibrida sehingga menjadi salah satu produsen padi terbesar di dunia dan mampu mencukupi kebutuhan penduduknya.

##### 2. Pengembangan Teknologi Produksi dan Pengolahan Hasil Pertanian

Berbagai jenis teknologi produksi, pascapanen, dan pengolahan produk pertanian juga terus dikembangkan untuk mengefisienkan produksi dan meningkatkan nilai tambah produk. Mekanisasi sektor pertanian telah dimulai dari praproduksi, pemeliharaan tanaman, panen, perontokan, hingga siap untuk dikonsumsi. Berbagai peralatan pendukung yang dapat membantu petani seperti traktor, mesin penyemai, mesin penabur pupuk, mesin perontok (*huller*), *dryer*, mesin pengilingan dan berbagai jenis teknik budidaya padi terus diperbaiki untuk meningkatkan produksi. Selain itu, berbagai teknologi pengolahan hasil pertanian seperti mesin-mesin juga terus dikembangkan untuk meningkatkan nilai tambah beras hingga dapat dikonsumsi dalam berbagai jenis dan bentuk pangan.

### 3. *Special Product* dan *Special Safeguard Mechanism* Berdasarkan AoA

Beberapa negara berkembang termasuk Indonesia sedang mengupayakan agar produk pertanian strategis seperti beras dan gula dapat dimasukkan dalam *Special Product* (SP) WTO. *Special Product* merupakan salah satu kelonggaran yang tercantum dalam *Agreement on Agriculture* (AoA) WTO karena produk yang sudah mendapat pengakuan *Special Product* otomatis akan mendapatkan *Special Safeguard Mechanism* (SSM). SSM disebut sebagai salah satu pasal pengecualian dalam *Agreement on Agriculture* (AoA) WTO yang memungkinkan negara penerima memproteksi produk pertaniannya secara fleksibel dari serbuan impor dengan cara meningkatkan tarif sementara di atas *bound tariff* atau membatasi impor (*import restriction*). Namun, penggunaannya harus memenuhi persyaratan AoA-WTO dan *Article XIX GATT 1994*.

#### 4.3.2. Ancaman

Beberapa faktor yang dapat menjadi indikator ancaman dalam rangka pemantapan kebijakan perberasan ke depan antara lain.

##### 1. Pengurangan Tarif dalam ACFTA

Kesepakatan ACFTA antara ASEAN dan Cina ternyata memiliki dampak positif maupun negatif. Dalam ACFTA, terdapat tiga tahapan yang disebut *Early Harvest Programme* (EHP). EHP adalah suatu program untuk mempercepat implementasi ACFTA dimana tarif *Most Favored Nation* (MFN) sudah dapat dihapus untuk beberapa kategori komoditas tertentu. MFN adalah status yang diberikan kepada suatu negara oleh negara lain dalam suatu hubungan perdagangan. Negara dengan status MFN harus memperoleh perlakuan dagang yang sama dari negara pemberi status. Program ini meliputi pembebasan perdagangan daging, ikan, produk susu dan produk ternak lain, pohon hidup, sayuran, buah dan kacang dari semua bea masuk. Mulai tahun 2006, enam anggota maju ASEAN (Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippina, Singapura dan Thailand) sudah harus menghilangkan seluruh tarif pada komoditas tersebut. Meskipun beras dan gula tidak termasuk dalam perjanjian perdagangan bebas ini, pemerintah perlu melakukan pengawasan yang ekstra ketat terhadap ACFTA.

## 2. Tingginya Penyelundupan Akibat Disparitas Harga

Besarnya perbedaan harga beras domestik dengan beras dunia telah mendorong oknum importir mengambil keuntungan pribadi. Banyak importir yang menyelundupkan beras ke Indonesia karena tingginya disparitas harga impor melalui pemalsuan dokumen (*under invoice*) maupun penyelundupan antarpulau di perbatasan. Pengenaan tarif ternyata belum mampu menutupi paritas harga beras sedangkan untuk menaikkan tarif impor sangat sulit. Di samping akan mendapat kecaman dari negara-negara maju karena dianggap melanggar kesepakatan AoA, kenaikan tarif juga mengakibatkan terjadinya peningkatan harga beras di tingkat konsumen.

## 3. Perubahan Iklim dan Bencana Alam

Selain berbagai faktor di atas, ancaman terhadap keberhasilan kebijakan perberasan juga dipengaruhi oleh iklim. Perubahan iklim yang tidak menentu sering mengganggu penentuan masa tanam padi. Pemanasan global (*global warming*) juga diduga menjadi salah satu penyebab sering terjadinya kemarau panjang dan bencana banjir. Bencana banjir yang terjadi di berbagai daerah sentra produksi padi seperti di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sulawesi Selatan dapat mempengaruhi produksi padi dan mengancam ketahanan pangan nasional.

### 4.4. Matriks SWOT

Setelah mengidentifikasi faktor strategis internal dan eksternal terhadap kompetensi Indonesia di bidang pangan khususnya perberasan maka langkah selanjutnya adalah tahap perpaduan (*matching stage*) seluruh elemen menggunakan matriks SWOT. Tujuannya untuk merumuskan alternatif strategi untuk mengembangkan kebijakan perberasan di masa mendatang berdasarkan faktor strategis internal dan eksternal yang ada. Empat strategi utama dalam matriks SWOT adalah strategi SO, ST, WO, dan WT. Beberapa alternatif strategi dalam matriks SWOT adalah sebagai berikut.

Tabel 4.1 Matriks SWOT Kebijakan Beras

	<b>KEKUATAN</b>	<b>KELEMAHAN</b>
	1. BULOG memonopoli impor 2. HPP dan HET 3. OPM dan Raskin	1. Mahalnya harga input 2. Kegagalan diversifikasi pangan 3. Kelangkaan beras
<b>PELUANG</b>	<b>STRATEGI SO</b>	<b>STRATEGI WO</b>
1. Pengembangan bibit unggul dan hibrida 2. Pengembangan teknologi pertanian 3. Adanya <i>Special Product</i> dan <i>Special Safeguard Mechanism</i>	Penerapan HPP dan HET sebagai upaya melindungi beras domestik disertai pengembangan teknologi pertanian	Pengembangan diversifikasi pangan berbasis bahan baku tanaman pangan lokal dengan pemberdayaan teknologi pengolahan pangan
<b>ANCAMAN</b>	<b>STRATEGI ST</b>	<b>STRATEGI WT</b>
1. Pengurangan tarif dalam ACFTA 2. Tingginya penyelundupan akibat disparitas harga impor 3. Perubahan iklim dan bencana alam	Pengawasan semua pihak terhadap kinerja dan transparansi BULOG sebagai badan pengelola cadangan beras pemerintah, pengendali harga, dan memonopoli impor beras	Penegakan peraturan tentang manfaat diversifikasi pangan terkait ACFTA dan perubahan iklim

Berdasarkan matriks SWOT, diperoleh empat rancangan strategi yang dapat dimasukkan ke dalam kebijakan perberasan nasional di masa mendatang. Pertama, menerapkan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) dan Harga Eceran Tertinggi (HET) sebagai upaya melindungi beras domestik serta pengembangan teknologi pertanian. Kedua, pengembangan diversifikasi pangan berbasis bahan baku tanaman pangan lokal dengan pemberdayaan teknologi pengolahan pangan. Ketiga, pengawasan semua pihak terhadap kinerja dan transparansi BULOG sebagai pengelola cadangan beras pemerintah, pengendali harga, dan memonopoli impor beras. Terakhir, penegakan peraturan tentang manfaat diversifikasi pangan terkait ACFTA dan perubahan iklim.

#### 4.5. Strategi Pemantapan Ketahanan Pangan di Indonesia

Secara umum kebijakan pemantapan ketahanan pangan nasional yang dirumuskan adalah terkait dengan upaya mewujudkan ketahanan pangan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Pangan tahun 1996 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2001. Berdasarkan hasil analisis, terdapat empat rancangan strategi pemantapan ketahanan pangan di Indonesia yang dapat menjadi perhatian pemerintah dalam merumuskan kebijakan pangan nasional.

Strategi pertama adalah menerapkan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) dan Harga Eceran Tertinggi (HET) sebagai upaya melindungi beras domestik. Salah satu kebijakan harga pembelian pemerintah adalah meningkatkan pendapatan petani melalui peningkatan laba usahatani padi. Konsensus yang lazim dijadikan pegangan ialah profitabilitas usahatani padi setidaknya mencapai 30 persen dari total biaya. Dengan patokan imbal modal sebesar itu, usahatani padi dipandang sudah cukup merangsang bagi petani dan usahatani padi untuk berkompetisi dengan usahatani komoditas alternatif lainnya. Sedangkan HET dimaksudkan untuk memproteksi konsumen dari harga jual beras yang tinggi.

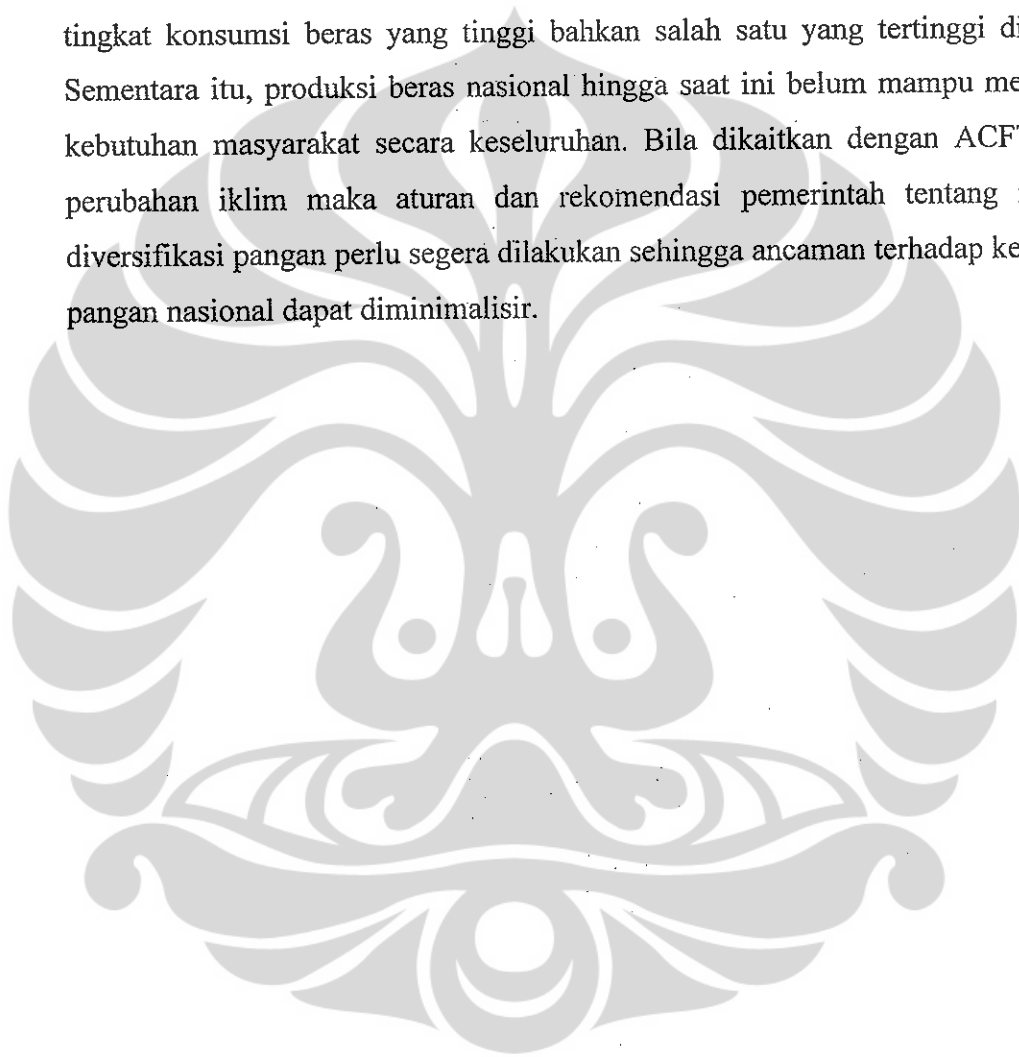
Pengembangan diversifikasi pangan berbasis bahan baku tanaman pangan lokal dengan pemberdayaan teknologi pengolahan pangan merupakan strategi selanjutnya. Diversifikasi pangan sebagai upaya yang sangat erat kaitannya dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia, pembangunan pertanian di bidang pangan dan perbaikan gizi masyarakat, yang mencakup aspek produksi, konsumsi, pemasaran, dan distribusi. Upaya diversifikasi pangan dapat dilakukan dengan pengembangan tanaman pangan lokal lainnya yang mudah didapat dan harga yang relatif murah. Selain itu, penggunaan teknologi pengolahan pangan juga diperlukan agar tanaman pangan lokal selain beras bisa dinikmati dan diterima oleh seluruh kalangan masyarakat.

Strategi ketiga berupa pengawasan oleh semua pihak terhadap kinerja dan transparansi Bulog sebagai pengelola cadangan beras pemerintah, pengendali harga, dan memonopoli impor beras. Notifikasi Bulog STE oleh WTO dan sebagai monopoli impor serta pengendali harga beras sejak 2007 membuat Bulog memiliki kewenangan penuh dalam pelaksanaan kebijakan impor. Oleh karena itu,



untuk menjaga kiberja lembaga tersebut, perlu pengawasan semua pihak agar kecurigaan bahwa Bulog dapat kembali menjadi kendaraan politis dan bisnis tidak terjadi.

Strategi terakhir adalah penegakan peraturan tentang manfaat diversifikasi pangan perlu dilakukan karena terkait ACFTA dan perubahan iklim. Hal ini diperlukan karena negara Indonesia memiliki jumlah penduduk yang besar dengan tingkat konsumsi beras yang tinggi bahkan salah satu yang tertinggi di dunia. Sementara itu, produksi beras nasional hingga saat ini belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat secara keseluruhan. Bila dikaitkan dengan ACFTA dan perubahan iklim maka aturan dan rekomendasi pemerintah tentang manfaat diversifikasi pangan perlu segera dilakukan sehingga ancaman terhadap ketahanan pangan nasional dapat diminimalisir.



## BAB 5 PENUTUP

### 5.1. Kesimpulan

Pertanian merupakan jantung pertahanan bagi ketahanan pangan Indonesia saat ini. Selain itu juga, pertanian adalah sektor utama penyedia bahan pangan, baik bagi manusia maupun pakan bagi ternak/hewan dan ikan yang merupakan bagian dari siklus pertanian itu sendiri. Meninggalkan sektor pertanian dalam pembangunan nasional, terutama dalam ketahanan pangan akan membawa bangsa ini kepada krisis. Namun, membangun pertanian Indonesia tanpa komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan petani, peternak, dan nelayan akan membawa bangsa ini kepada krisis keadilan juga. Dari gambaran krisis ini, terdapat kaitan yang sangat erat antara ketahanan pangan dan pertanian yang tidak dapat dipisahkan. Tanpa pertanian yang maju, ketahanan pangan tidak akan sukses, dan tanpa ketahanan pangan yang baik, bangsa ini akan mengalami suatu masalah yang sangat serius yaitu kelaparan dan kemiskinan. Tetapi masalah itu dapat kita selesaikan dengan menjadikan pertanian Indonesia yang menjadi solusi untuk meningkatkan ketahanan pangan di negara kita.

Persoalan ketahanan pangan bagi orang Indonesia lebih banyak tersorot pada ketersediaan beras yang merupakan bahan pangan sebagian besar penduduk Indonesia. Walau pada kenyataannya persoalan yang dihadapi cukup luas, mulai dari ketersediaan, distribusi, hingga masalah diversifikasi pangan. Ketahanan pangan nasional adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercemrin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Pembangunan pertanian dan ketahanan pangan di Indonesia masih belum menampakkan hasil. Komitmen pemerintah dalam mengembangkan sektor pertanian masih terus dilakukan.

Sistem perberasan juga merupakan bagian penting kebudayaan serta penentu stabilitas ekonomi dan politik Indonesia sehingga disebut sebagai komoditas “strategis”. Hampir semua pemerintah di dunia baik di negara berkembang maupun negara maju selalu melakukan kontrol dan intervensi terhadap komoditas pangan strategis seperti beras untuk ketahanan pangan dan

stabilitas politik. Munculnya perdagangan internasional baik bilateral, regional, maupun internasional yang melibatkan sektor pertanian terutama pangan harus menjadi perhatian serius dari pemerintah. *ASEAN-China Free Trade Agreement* (ACFTA) yang telah diberlakukan mulai 1 Januari 2010 dapat menjadi sorotan utama perbaikan pembangunan nasional termasuk pangan. Vietnam, Thailand, dan Cina merupakan negara-negara yang perlu diwaspadai terutama kebijakan ekspor beras mereka yang dikhawatirkan mengancam perberasan nasional.

Bulog merupakan perangkat pelaksanaan kebijakan pemerintah khususnya di bidang harga. Pengadaan beras dalam negeri yang dilakukan oleh Bulog bertujuan untuk stabilisasi harga di tingkat produsen dan persediaan nasional melalui mekanisme harga dasar yang ditetapkan pemerintah setiap tahunnya. Dengan harga dasar tersebut, petani diharapkan dapat menikmati nilai hasil produksinya dengan harga yang pasti dan terhindar dari penurunan harga di musim panen. Melalui jaminan pasar oleh Bulog, petani akan terdorong untuk melakukan inovasi teknologi baru dalam peningkatan produksinya sehingga tujuan memantapkan swasembada penyediaan pangan nasional dapat tercapai. Pemerintah berkewajiban mengendalikan harga beras dalam batas-batas yang wajar. Keseluruhan sistem perberasan nasional telah memberikan kontribusi nyata pada stabilitas ekonomi nasional sehingga kelangsungan pembangunan nasional dapat terlaksana dengan baik. Kebijaksanaan harga juga diterapkan untuk melindungi konsumen. Di samping itu, pemerintah juga menerapkan program lain seperti Operasi Pasar Murah (OPM) yang diberlakukan saat kondisi tertentu dan Raskin yang diperuntukkan untuk rakyat miskin.

Perspektif baru pembangunan pertanian ini mengajukan sumberdaya alam domestik untuk dikelola dengan berbasis IPTEK yang tepat guna, memadai, dan mempunyai daya dukung lingkungan. Reorientasi kebijakan dasar yang diperlukan adalah perubahan strategi pembangunan dan penataan ruang berimbang yang berkelanjutan, penanggulangan kemiskinan, reforma agraria, percepatan pembangunan pedesaan. Pengarahan kembali strategi dan kebijakan ini dilakukan berdasarkan perspektif baru pembangunan dengan strategi dan kebijakan di bidang ekonomi, pangan, ekologi, dan pertanian.

Diversifikasi pangan merupakan salah satu program yang tepat untuk digalakkan secara berkesinambungan untuk meningkatkan ketersediaan pangan sehingga masyarakat mempunyai pilihan yang lebih luas untuk mengonsumsi pangan. Program ini akan berhasil apabila pemerintah mempunyai komitmen yang tinggi disertai kesadaran masyarakat untuk melaksanakannya. Oleh karena itu, diversifikasi pangan harus dilaksanakan secara menyeluruh dan serentak dari hulu sampai hilir sehingga anjuran untuk mengonsumsi makanan yang beragam diimbangi dengan ketersediaan bahan pangan yang memadai. Bahan pangan lokal sumber karbohidrat pendamping beras umumnya berasal dari sereal, umbi-umbian, dan buah-buahan.

## 5.2. Saran

Pangan pokok masyarakat Indonesia berbentuk butiran, yaitu beras dan jagung. Beras dikonsumsi lebih dari 90 persen populasi, sehingga pemahaman ketahanan pangan seolah-olah identik dengan kecukupan atau ketersediaan beras. Kekurangan pangan domestik, lebih sering diatasi secara pintas yaitu dengan impor beras dan gandum. Dampaknya adalah program diversifikasi konsumsi pangan pokok dengan memberdayakan sumber karbohidrat lokal hingga saat ini belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Sebaliknya konsumsi gandum, dalam bentuk terigu semakin meningkat.

Para pelaku kegiatan ekonomi sektor perberasan, yaitu pemerintah, pelaku ekspor/impor, dan sektor swasta (asosiasi pengusaha) perlu melakukan beberapa perubahan kebijakan guna mendukung strategi ketahanan pangan nasional ke depan. Beberapa perubahan kebijakan tersebut, antara lain:

1. Bagi pemerintah
  - a. Menata ulang kebijakan perberasan dan membuatnya lebih komprehensif, termasuk antisipasi dalam menghadapi perubahan iklim.
  - b. Pemerintah harus memperhatikan aspek non harga, seperti aspek produksi, penggunaan bibit varietas unggul, dan persoalan distribusi.
  - c. Kementerian Koordinator Perekonomian mengoordinasikan Bulog untuk memperkuat Cadangan Beras Pemerintah (CBP), baik jumlah maupun kualitasnya dalam menghadapi perubahan 'strategis'.

- d. Kementerian Pertanian melalui Dewan Ketahanan Pangan (DKP) perlu menggalakkan program diversifikasi pangan guna menghadapi ancaman defisit beras dan ACFTA.
  - e. Peningkatan akses petani miskin dan buruh tani terhadap tanah melalui reforma agraria secara konsisten sehingga dapat memicu produktivitas beras.
2. Bagi pelaku ekspor/impor
    - a. Mendukung peran pemerintah dalam upaya ketahanan pangan sektor perberasan dengan tidak memainkan harga atau menimbun beras.
    - b. Mematuhi segala peraturan pemerintah mengenai kebijakan pelaksanaan ekspor/impor guna menjaga stabilitas perberasan nasional.
    - c. Menjalin kerjasama dengan pelaku ekspor/impor negara lain dalam rangka pemenuhan kebutuhan beras nasional.
  3. Bagi sektor swasta (asosiasi pengusaha)
    - a. Sektor swasta dapat mengambil peran di luar kebutuhan pokok sehingga akan memacu kemajuan bidang pertanian yang selama ini belum termaksimalkan.
    - b. Sektor swasta seperti koperasi dapat mendirikan pusat lumbung beras di daerah dengan sistem tertentu sehingga dapat memenuhi kebutuhan pangan masyarakat setempat.
    - c. Menyediakan produk-produk pangan utama selain beras dalam rangka membantu pemerintah guna menyukseskan program diversifikasi pangan.

## DAFTAR REFERENSI

### Buku

- Amang, Beddu. 1995. *Kebijaksanaan Pangan Nasional*. Jakarta: Dharma Karsa Utama.
- Amang, Beddu. 1995. *Sistem Pangan Nasional*. Jakarta: Dharma Karsa Utama.
- Arifin, Bustanul. 2004. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Arifin, Bustanul. 2005. *Ekonomi Kelembagaan Pangan*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Arifin, Bustanul. 2007. *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Boediono. 2001. *Indonesia Menghadapi Ekonomi Global*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta.
- Cho, Dong-Sung and Hwy-Chang Moon. 2003. *From Adam Smith to Michael Porter: Evolusi Teori Daya Saing*, terj Erly Suandy. Jakarta: Salemba Empat.
- Djojohadikusumo, Sumitro. 1994. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi: Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Firdaus, Muhammad dkk. 2008. *Swasembada Beras dari Masa ke Masa: Telaah Efektivitas Kebijakan dan Perumusan Strategi Nasional*. Bogor: IPB Press.
- Garnaut, Ross. *et.al.* 1996. *The Third Revolution in the Chinese Countryside*. England: Cambridge University Press.
- Hady, Hamdy. 2001. *Ekonomi Internasional: Teori dan Kebijakan Perdagangan Internasional*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Hafsah, Mohammad Jafar. 2006. *Kedaulatan Pangan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Ikhsan, Muhammad. 2001. *Kemiskinan dan Harga Beras, Bunga Rampai Ekonomi Beras*. Jakarta: LPEM UI.
- Jayawinata, Ardi. 2004. *Kemandirian Pangan Menuju Ketahanan Pangan*. Jakarta: Gramedia.

- Juliantono, Ferry J. 2007. *Pertanian Indonesia di bawah Rezim WTO*. Jakarta: Banana.
- Lairson, Thomas D. and David Skidmore. 1997. *International Political Economy: The Struggle for Power and Wealth*. USA: Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- M. S, Amir. 1993. *Ekspor & Impor: Teori dan Penerapannya*. Jakarta: Penerbit PPM.
- M. S, Amir. 2000. *Seluk Beluk Perdagangan Luar Negeri*. Jakarta: Penerbit PPM.
- M. S, Amir. 2004. *Strategi Memasuki Pasar Ekspor*. Jakarta: Penerbit PPM.
- Markusen, James R. et.al. 1995. *International Trade: Theory and Evidence*. Singapore: McGraw-Hill, Inc.
- Mubyarto. 1989. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Pambudi, Daniel and Alexander C. Chandra. 2006. *The Impact of the ASEAN-China Free Trade Agreement on The Indonesian Economy*. Jakarta: Institute for Global Justice.
- Pambudi, Rachmat dkk. 2002. *Kebijakan Perberasan di Asia: Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002*. Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan.
- Sawit, M. Husein. 2007. *Liberalisasi Pertanian: Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE-UI.
- Solahuddin, Soleh. 2009. *Pertanian: Harapan Masa Depan Bangsa*. Bogor: IPB Press.
- Suryana, Achmad dkk. 1990. *Diversifikasi Pertanian dalam Proses Mempercepat Laju Pembangunan Nasional*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Suryana, Achmad. 2003. *Kapita Selektu Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*. Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta.
- Suryana, Ahmad. 2004. *Kemandirian Pangan Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan*. Jakarta: Badan Bimas Ketahanan Pangan Departemen Pertanian.
- Tambunan, Tulus T.H. 2003. *Perkembangan Sektor Pertanian di Indonesia: Beberapa Isu Penting*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indah.

- Todaro, Michael P. 1994. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Erlangga.
- Wong, John. 1987. *Politik Perdagangan Cina di Asia Tenggara*, terj Haysmi Ali. Jakarta: Penerbit Bumi Aksara.

### **Jurnal, Makalah Seminar/Lokakarya**

- Amrullah, Sabaruddin, *Beras dalam Dinamika Ekonomi Politik*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 44, 2005.
- FAO Regional Office for Asia and the Pacific, *Expert Consultation on Crop Diversification in the Asia-Pacific Region in Bangkok*, Thailand, July 2000.
- Fardiaz, Dedi, *Keamanan Pangan dan Pengawasannya*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 40, 2003.
- Handayani, Riska Sri, *Kepentingan Ekonomi Politik Cina dalam Pembentukan ASEAN-China Free Trade Area*. Paradigma – Jurnal Masalah-Masalah Kebijakan, Volume 8:1, 2003.
- Hariyadi, Purwiyatno, *Permasalahan Keamanan Pangan di Indonesia*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 51, 2008.
- Hasan, M. Fadhil dan Ahmad Erani Yustika, *Situasi Pangan Ke Depan dan Kebijakan Ketahanan Pangan*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 51, 2008.
- Khrisnamurthi, B, *Penganekaragaman Pangan: Pengalaman 40 Tahun dan Tantangan ke Depan*. Jurnal Ekonomi Rakyat, Th. II, No.7, Oktober 2003.
- Krisnamurthi, Bayu, *Rekonstruksi Kebijakan Pangan Nasional: Isu dan Agenda*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 40, 2003.
- Martono, Edhi, *Diversifikasi vs Krisis Pangan*. Bahan Diskusi Panel “Koentjaraningrat Memorial Lectures VII” tema Keanekaragaman Makanan Indonesia dan Ketahanan Pangan Nasional. Cisarua, 21-23 Juli 2010.
- Mashar, Ali Zum, *Teknologi untuk Percepatan Swasembada Pangan dalam Pembangunan Ketahanan Pangan Nasional*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 51, 2008.



- Sawit, M. Husein, *Indonesia dalam Tatahan Perubahan Perdagangan Beras Dunia*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 47, 2006.
- Saifullah, Agus, *Kebijakan Perberasan dan Stabilisasi Harga Beras di Indonesia: Strategi Pengendalian Harga Pada Masa Krisis*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 54, 2009.
- Simatupang, P, *Kebijakan Produksi dan Penyediaan Pangan dalam Rangka Pemantapan Sistem Ketahanan Pangan Pada Masa Pemulihan Ekonomi Nasional*. Bahan Diskusi “Round Table” Kebijakan Pangan dan Gizi di Masa Mendatang. Kantor Menteri Negara Pangan dan Hortikultura. Jakarta, 23 Juni 1999.
- Simon B. W, *Penjabaran Diversifikasi Pangan*. Bahan Seminar Pangan “Independent Food” Samantha Krida Universitas Brawijaya. Universitas Brawijaya. Malang, 11 Juni 2008.
- Soepandji, Budi Susilo, *Ketahanan Pangan dan Pengaruhnya terhadap Sistem Pertahanan Negara*. Bahan Diskusi Panel “Koentjaraningrat Memorial Lectures VII” tema Keanekaragaman Makanan Indonesia dan Ketahanan Pangan Nasional. Cisarua, 21-23 Juli 2010.
- Soetrisno, Noer, *Strategi Pembangunan Ketahanan Pangan*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 44, 2005.
- Sutomo, Slamet, *Kontribusi Beras dalam Inflasi Nasional*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 44, 2005.
- Suyono, *Peta Pangan dan Pengakenaragaman Pangan 1939-2002 (63 Tahun)*, dalam “Penganekearagaman Pangan: Prakarsa Swasta dan Pemerintah”. Forum Kerja Penganekearagaman Pangan. Jakarta, 2003.
- Syafa’at, Nizwar dan Pantjar Simatupang, *Kebijakan Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional Ke Depan*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 47, 2006.
- Widowati, S, *Diversifikasi Pangan Sebagai Upaya Mengatasi Kerawanan Pangan*. Majalah Pangan – Media Komunikasi dan Informasi, Edisi No. 45, 2005.

### Peraturan Perundangan

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 2839.

\_\_\_\_\_, *Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal*.

\_\_\_\_\_, *Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan*.

\_\_\_\_\_, *Peraturan Pemerintah Nomor 68 tentang Ketahanan Pangan*.

### Lain-Lain

International Trade Strategies Pty Ltd. *A Background Paper for the Strategic Plan of Action on ASEAN Cooperation in Food and Agriculture (2005-2010)*.

Final Report, REPSF Project No. 03/004. Philippines, Center for Food and Agribusiness, University of Asia and the Pacific, July 2004.

Kementerian Pertanian, *Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014*. Jakarta, Januari 2010.

The ASEAN Secretariat, *ASEAN Statistical Book Year 2008*. Jakarta, July 2009.

\_\_\_\_\_, *ASEAN Economic Community Chartbook 2009*. Jakarta, September 2009.