

430

Ekonomi Swasembada Pangan*

Djisman S. SIMANDJUNTAK

PENGANTAR

Gagasan-gagasan yang terlibat dalam swasembada adalah jauh lebih rumit dari sekedar kesamaan atau kelebihan jumlah produksi dibanding konsumsi. Produksi pangan dapat saja sama dengan atau lebih besar dari konsumsi pangan tanpa berarti swasembada pangan, yaitu kalau harga adalah sedemikian tinggi sehingga di satu pihak ada dorongan besar untuk menaikkan produksi sementara di lain pihak sebagian konsumen menanggukkan sebagian atau seluruh konsumsinya. Di pihak lain, gejala kekurangan produksi dapat saja timbul walaupun semua kebutuhan sudah dipenuhi, yaitu kalau harga adalah sedemikian rendah sehingga di satu pihak dorongan untuk menaikkan produksi adalah kecil atau bahkan tidak ada sementara sebagian konsumen menaikkan konsumsinya melebihi yang dibutuhkan. Dengan demikian, di balik pemenuhan jumlah kebutuhan pangan yang dapat dikira menurut kebutuhan akan kalori, protein dan lemak, melalui produksi dalam negeri masih harus dipertanyakan tingkat harga. Tetapi dalam kebijakan pangan kebanyakan negara yang berporoskan swasembada, tingkat harga jarang sekali dipertanyakan.

Di negara-negara kapitalis pun swasembada pangan dikejar dengan segala harga. Kebijakan pertanian pada umumnya dan kebijakan pangan pada khususnya dibebani dengan berbagai tujuan yang sangat sulit atau bahkan mustahil dicapai secara serentak. Memang selama sumber-sumber yang diperlukan dalam pengejaran swasembada dapat disediakan oleh sektor lain dalam ekonomi, selama itu kelemahan-kelemahan kebijakan pangan yang berporoskan swasembada dapat ditutupi. Tetapi sekali sumber tersebut mengering, maka kerawanan kebijakan pangan seperti itu akan tampak nyata dan tafsir ulang swasembada pangan diperlukan.

*Makalah ini disajikan dalam Diskusi Panel Keprofesian Memperingati Dasawarsa Miseta, In-

ARGUMEN-ARGUMEN SWASEMBADA PANGAN

Bukti-bukti teoretikal dan empirikal yang menunjukkan bahwa kesejahteraan setiap bangsa dan semua bangsa secara bersama-sama akan membaik melalui perdagangan atau spesialisasi tidak cukup untuk meyakinkan perumus kebijakan ekonomi supaya mundur dari pengejaran swasembada. Justru dalam dasawarsa 1980-an ini, ketika bangsa-bangsa sangat getol berbicara tentang interdependensi, timbul kecenderungan "despesialisasi." Kenaikan bagian impor dalam konsumsi nyata (apparent consumption) barang tertentu semakin sering dipandang sebagai ancaman. Sesuai itu, kebijakan represif merajalela. Semakin sensitif suatu barang, semakin kecil bagian impor yang diijinkan. Bahkan untuk barang yang sangat sensitif bagian impor tersebut diusahakan menjadi nol atau bahkan negatif, walaupun disadari bahwa gagasan seperti itu adalah omong kosong kalau dianut oleh semua bangsa.

Ke dalam daftar barang-barang yang paling sensitif ini termasuk hasil-hasil pangan yang sampai sekarang dikecualikan dari usaha-usaha liberalisasi perdagangan. Keuntungan kesejahteraan yang dinikmati bangsa-bangsa melalui spesialisasi dalam sektor non-pangan dianggap tidak ada dalam sektor pangan atau lebih kecil dibanding biayanya. Kemenduaan ini menimpa praktis semua negara, mulai dari Indonesia yang sedang berkembang dengan karunia faktor yang sepiantas lalu tampak sangat sesuai dengan pengejaran swasembada sampai ke Jepang yang sudah sangat maju dengan karunia faktor yang sepiantas lalu tampak sangat tidak sesuai dengan pengejaran swasembada pangan. Ia tidak mudah dijelaskan, lebih-lebih kalau mengandalkan teori ekonomi.

Tidak sedikit peristiwa yang dapat dikemukakan untuk membenarkan pengejaran swasembada pangan. Masih segar di ingatan embargo padi-padian yang dikenakan oleh pemerintahan Carter terhadap Uni Soviet sebagai upaya untuk mengubah niat Uni Soviet sehubungan dengan penyerbuannya ke Afghanistan. Setiap kali suatu bangsa mengalami kesukaran dalam pemenuhan kebutuhan pangan, stabilitas sosial-politik senantiasa terganggu seperti kita alami di Indonesia menyusul musim kering yang berkepanjangan pada awal 1970-an. Dengan kata lain, kekurangan pangan dengan mudah menjadi politikum. Lawan pemerintah di luar maupun di dalam negeri serta-merta memanfaatkannya, walaupun dampak kekurangan pangan tersebut barangkali tidak seburuk dampak kekurangan akan kebutuhan lain seperti jasa kesehatan. Tidak mengherankan kalau pengejaran swasembada pangan bersandar kuat pada argumen keamanan (security argument). Ketergantungan pada pangan impor di satu pihak dipandang sebagai ancaman politikal yang laten, sementara kemampuan untuk mengeksport pangan dipandang sebagai kekuatan yang -- bersama-sama dengan kekuatan lain -- sewaktu-waktu dapat digunakan sebagai senjata politik.

Tidak dapat diingkari bahwa ketergantungan pada pangan impor sebagaimana juga halnya dengan ketergantungan pada kain atau semen impor dapat membongkang kerawanan politikal. Tetapi adalah terlalu dangkal untuk mengatakan bahwa sumber kerawanan tersebut adalah impor itu sendiri. Yang ditonjolkan dalam pengajuan argumen keamanan adalah kasus ekstrem seperti embargo pangan yang justru berakar pada permusuhan antara negara pengekspor dan negara pengimpor. Permusuhan itu harus sedemikian tajam sehingga negara pengekspor bersedia memikul biaya yang timbul karena embargo. Tentu saja diumpamakan juga bahwa negara pengimpor yang diperas tidak dapat beralih ke pengekspor lain atau, dengan kata lain, diumpamakan bahwa negara pengekspor yang memeras memegang monopoli dalam perdagangan hasil pangan yang bersangkutan. Kalau tidak, embargo itu akan mubazir. Singkatnya, di balik argumen keamanan dibuat berbagai asumsi yang kebenarannya justru harus diuji terus menerus. Apakah dan sejauh mana ketergantungan pada pangan impor berarti kerawanan politikal adalah tergantung pada apakah dan sejauh mana asumsi-asumsi tersebut dipenuhi secara serentak.

Dalam embargo padi-padian yang dikenakan oleh Carter terhadap Uni Soviet, hanya sebagian dari asumsi-asumsi tersebut dipenuhi, yaitu permusuhan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Itupun tidak sedemikian tajam sehingga membenarkan biaya-biaya yang harus dipikul oleh ekonomi Amerika Serikat, terutama berupa penurunan penerimaan ekspor karena kehilangan pasar utama dari mata dagangan utama. Asumsi monopoli juga tidak dipenuhi. Di samping Amerika Serikat masih ada negara pengekspor yang lain seperti Argentina dan Australia yang memang mampu dan bersedia mengekspor padi-padian ke Uni Soviet.

Kegagalan embargo ini menunjukkan bahwa argumen keamanan yang dipakai sebagai argumen pokok untuk membenarkan pengejaran swasembada pangan, tidak selalu berlaku. Pemerasan suatu negara pengimpor pangan oleh suatu negara pengekspor yang bermusuhan tidak semudah seperti membalik tangan. Barangkali sudah tidak ada apa yang dapat disebut sebagai monopoli ekspor dalam perdagangan hasil-hasil pangan. Di samping ketersediaan pengekspor alternatif, hasil-hasil pangan itu sendiri juga adalah substitut dekat. Tetapi lebih penting dari itu, pemerasan negara pengimpor menjadi sulit karena ketergantungan negara ini pada waktu yang sama juga berarti ketergantungan negara lain pada ekspor pangan, walaupun kepadatannya dapat berbeda. Itu tidak berarti bahwa argumen keamanan sudah dapat dilupakan. Ia masih saja dianut oleh semua negara dewasa ini, walaupun kebenarannya semakin diragukan antara lain karena mobilitas hasil-hasil pangan berkat kemajuan komunikasi dan pengangkutan. Yang hendak ditanyakan adalah kebaruan relativisasi argumen tersebut. Bukan impor itu

sendiri yang menjadi sumber kerawanan, melainkan iklim politikal antara pengeksport dan pengimpor.

Erat berhubungan dengan argumen keamanan adalah peran politikal petani-petani yang juga sering diajukan dalam penjelasan kecenderungan bangsa-bangsa untuk mengejar swasembada pangan. Kalau alat pemenuh kebutuhan tertentu seperti pangan diperlakukan sebagai alat strategik, maka penghasilnya seperti petani menduduki tempat yang strategik pula dalam politik. Dengan kata lain, penguasaan sumber strategik melahirkan privelese politikal yang besar-kecilnya tergantung antara lain pada bentuk pasar. Dengan jumlah konsumen tertentu, privelese itu akan semakin besar, semakin sedikit jumlah petani dibanding dengan yang diperlukan menurut argumen keamanan. Sebaliknya privelese tersebut mengecil kalau jumlah petani masih lebih besar dari yang diperlukan menurut argumen keamanan seperti didapati di negara-negara yang sedang berkembang. Privelese politikal ini tidak dapat dijelaskan dengan sumbangan pertanian pada Produk Domestik, penyediaan kesempatan kerja dan penerimaan devisa negara. Begitu juga penambahan peran sektor pertanian sebagai sektor akumulasi modal yang telah memungkinkan industrialisasi, belum cukup untuk menjelaskan privelese tersebut di atas. Tetapi apa pun alasannya, privelese seperti itu melahirkan tekanan-tekanan pengejaran swasembada.

Tentu saja ada argumen-argumen ekonomik yang sepintas lalu sangat mendukung pengejaran swasembada pangan. Pertama, sektor pertanian pada umumnya dan pertanian pangan pada khususnya adalah yang terpenting, kalau bukan satu-satunya, di antara kegiatan-kegiatan ekonomik dalam masyarakat terbelakang. Pembentukan produk domestik, kesempatan kerja, dan penerimaan devisa dalam masyarakat seperti itu sangat atau sepenuhnya tergantung dari sektor pertanian. Walaupun ketergantungan seperti itu tidak harus berarti swasembada pangan -- antara masyarakat-masyarakat pertanian pun dapat dilakukan pembagian kerja -- ia sering dipakai sebagai alasan untuk membenarkan proteksionisme pertanian yang umumnya berintikan swasembada pangan.

Kedua, ketika masyarakat terbelakang memulai industrialisasi, pengejaran swasembada pangan tidak lantas mengendur. Sebaliknya timbul desakan-desakan baru dari industri hilir dan industri hulu pertanian. Industri hilir memerlukan keteraturan bahan mentah seperti sayur-mayur, buah-buahan, ikan dan daging bagi industri pengalengan, sementara industri hulu seperti industri pupuk dan pestisida memerlukan pasar penjualan. Walaupun lagi-lagi tidak harus berarti swasembada, kelahirannya industri hilir dan hulu pertanian sering ditafsir sebagai alasan pengejaran swasembada. Yang membaca GBHN

dikaitkan sangat erat dengan pertanian, walaupun dalam praktek timbul penyimpangan antara lain karena ketersediaan modal yang berasal dari hasil-hasil non-pertanian. Dalam model-model pembangunan yang didisain dalam tahun 1950-an juga sering diumpamakan ketersediaan pangan dengan harga murah yang diperlukan untuk mencegah kenaikan upah yang progresif di sektor industri dan pangan murah seperti itu pada gilirannya dianggap memerlukan swasembada pangan.

Ketiga, berkat kemajuan-kemajuan teknologi pertanian seperti rekayasa gen yang melonggarkan kendala-kendala alamiah yang selama ini merupakan salah satu determinan utama dari keunggulan komparatif dalam perdagangan hasil-hasil pertanian, argumen industri muda (infant-industry argument) sudah semakin relevan dalam sektor pertanian. Dengan bantuan terobosan-terobosan teknologikal yang sedang di ambang pintu diharapkan bahwa kurva biaya rata-rata produksi pertanian akan semakin berbentuk "L" daripada "U." Dengan tenaga kerja, lahan dan iklim yang tertentu produksi pertanian akan dapat ditingkatkan hingga tingkat swasembada atau lebih dengan biaya rata-rata yang lebih rendah pula. Barangkali pembedaan sektor pertanian dari sektor industri sudah menjadi tidak relevan dalam arti bahwa sama seperti sektor industri, sektor pertanian pun sudah semakin tidak tergantung pada karunia alamiah. Dan sejauh mana perkembangan ini akan mempengaruhi keunggulan komparatif Indonesia dalam perdagangan berbagai hasil pertanian seperti biji berminyak, kiranya sudah harus menjadi keprihatinan besar kita dewasa ini.

Uraian di atas menunjukkan betapa banyaknya argumen yang dapat diajukan untuk membenarkan pengejaran swasembada pangan. Sebagian dari argumen tersebut diyakini sedemikian kuat sehingga biaya swasembada dianggap sekunder saja terhadap swasembada itu sendiri. Di negara kapitalis sekalipun seperti Jepang, Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa, sektor pertanian masih diperlakukan sebagai daerah terlarang bagi ilmu ekonomi. Apa yang disebut sebagai kebijakan pangan pada umumnya adalah sekumpulan regulasi yang berporoskan swasembada kuantitatif.

HAKIKAT DAN BIAYA DIRIGISME PANGAN

Dalam kebijakan pertanian umumnya dan kebijakan pangan khususnya diletakkan tujuan-tujuan yang sulit sekali, kalau tidak mustahil, dicapai sekaligus. Stabilitas pengadaan pangan yang sering ditafsir secara picik sebagai fungsi dari tingkat swasembada, peningkatan pendapatan petani, harga yang cukup merangsang atau tinggi bagi petani, harga yang layak atau rendah bagi konsumen, pencegahan pelarian penduduk pedesaan ke perko-

taan dan perbaikan daya saing internasional, termasuk ke dalam kumpulan tujuan-tujuan tersebut. Seandainya yang terlibat dalam pertanian pangan adalah hanya petani dan konsumen, maka adalah sangat sulit untuk mengawinkan misalnya harga yang cukup tinggi bagi petani dengan harga yang cukup rendah bagi konsumen. Tetapi alhamdulillah, di antara kedua rumah tangga ini masih ada rumah tangga negara yang dengan berbagai instrumen dirigitik dapat menukangi dasar pertukaran yang membaik bagi petani dan konsumen sekaligus.

Tidak mungkin membahas secara lengkap aneka instrumen yang sering dipakai oleh pemerintah untuk pencapaian tujuan-tujuan kebijakan pangan. Di samping sangat banyak dan canggih, adukan instrumen yang dipakai juga berbeda dari satu budidaya ke budidaya yang lain. Dengan sendirinya, pengiraan biaya kebijakan juga tidak dapat bersandar pada metodologi tunggal. Tetapi untuk menunjukkan bahwa pengejaran swasembada -- sebagai mana juga halnya dengan spesialisasi penuh -- dapat menjadi perangkap bagi ekonomi, beberapa dari instrumen tersebut dibahas dalam uraian berikut, begitu juga biaya-biayanya. Tidak untuk menggoyahkan kedudukan pendukung-pendukung swasembada yang dengan mudah dapat menggunakan perisai nasionalisme untuk membenarkan posisi mereka, melainkan hanya sekedar menambah bahan dalam menimbang guna dan biaya swasembada.

Penafsiran stabilitas pengadaan pangan sebagai fungsi dari tingkat swasembada yang pada gilirannya dapat melebihi 100%, mengundang campur tangan kuat dari negara dalam produksi dan distribusi pertanian. Bertitik tolak dari hasil rata-rata lahan dan kenaikan produktivitas yang diharapkan, pengejaran swasembada sering mengandung pengejaran target areal budidaya tertentu. Untuk itu suatu jalan pintas dapat ditempuh, yaitu melalui budidaya wajib seperti terjadi dalam budidaya gula di Indonesia. Seorang lurah mendapat perintah untuk mencapai areal tertentu untuk budidaya tebu dan tanpa banyak pertanyaan ia mencari lahan yang cocok ataupun tidak cocok untuk budidaya yang bersangkutan. Dari sini saja sudah mulai tampak biaya yang bisa timbul karena pengejaran swasembada, yaitu biaya oportunitas berupa kehilangan pendapatan tertentu yang diderita petani dengan lahan yang sebenarnya lebih sesuai dengan budidaya yang lain dari yang diwajibkan.

Pengejaran areal yang diperlukan dalam pengejaran swasembada barangkali masih merupakan kekecualian daripada praktek umum dalam kebijakan pertanian Indonesia. Tetapi unsur paksaan tidak dapat dihindari kalau swasembada dikejar dalam setiap budidaya. Namun demikian, yang lebih lumrah adalah bantuan bagi petani yang juga dapat beraneka ragam, mulai dari tunjangan (transfer) per kepala atau per areal tertentu, sampai ke *subsidi Saprotan*, termasuk bantuan teknikal. Melalui bantuan-bantuan ini, setengah

dari rumus ajaib penukangan dasar pertukaran dapat diselesaikan, yaitu perbaikan dasar pertukaran bagi petani tanpa perubahan harga, apakah itu harga jual atau harga di atas kertas seperti harga orientasi. Tingkat swasembada juga menjadi lebih tinggi daripada seandainya harga yang diterima petani tidak lebih tinggi dari harga jual atau harga orientasi tertentu.

Dengan subsidi yang diberikan pada produsen, harga jual masih tetap dapat lebih tinggi dari harga yang dianggap layak untuk dibayar oleh konsumen. Dengan harga yang kurang layak ini, konsumsi pun lebih kecil dari tingkat yang dianggap layak. Untuk mengatasi diskrepansi ini, kepada konsumen juga diberikan subsidi sehingga paruhan lain dari rumus ajaib penukangan dasar pertukaran dapat diselesaikan, yaitu perbaikan dasar pertukaran bagi konsumen tanpa perubahan harga yang mereka bayar. Konsumsi barang yang bersangkutan pun ikut naik atau bahkan melebihi yang dibutuhkan. Sepintas lalu kasus ini tampak tidak relevan bagi kebijakan pangan Indonesia. Tetapi seandainya perbedaan tingkat bunga yang dibayar BULOG dengan tingkat bunga rata-rata dan biaya gudang sepenuhnya dihitung dalam harga jual, maka harga jual rata-rata bahan pangan pokok di Indonesia dapat jauh lebih tinggi dari yang berlaku selama ini. Dengan kata lain, harga jual pangan masih ditekan sedemikian hingga layak bagi konsumen.

Budidaya wajib dan bantuan produsen dapat bermuara pada volume hasil pertanian pangan yang lebih besar dari yang diperlukan untuk swasembada seperti terjadi dalam budidaya beras di Indonesia dewasa ini. Sebaliknya bantuan konsumen dapat bermuara pada tingkat konsumsi yang melebihi tingkat produksi dan sebagian berupa konsumsi berlebihan. Konsekuensi logis adalah intervensi logistik dari pemerintah. Kelebihan produksi harus ia beli pada harga yang ia tentukan dan kekurangan produksi harus ia tutup pada harga yang ia tentukan pula. Menolak intervensi seperti itu sama saja dengan mengharamjadhakan anak sendiri, bagaimanapun halusnya penolakan tersebut seperti melalui pengetatan standar mutu. Melalui pemberian bantuan produsen misalnya pemerintah menyatakan bahwa tingkat produksi masih lebih rendah dari yang dibutuhkan dan kalau petani bereaksi dengan benar dalam arti mempertinggi produksinya, maka kenaikan produksi tersebut juga harus ditanggungjwabi oleh yang mendorongnya. Kekonsekuensi seperti inilah yang memaksa Masyarakat Eropa membeli hasil panen berbagai jenis dari petani, meskipun sebagian besar dari hasil tersebut tidak dapat dijual kembali dan karena itu harus dihancurkan.

Tentu saja unsur-unsur kebijakan tersebut di atas akan lumpuh kalau sesuatu tidak dilakukan terhadap perdagangan luar negeri, ibarat petani yang menanam padi di tengah-tengah ilalang. Karena itu, pembatasan impor dan subsidi ekspor sudah menjadi bagian standar dari kebijakan pertanian yang

berporoskan swasembada. Pasar internasional diperlakukan sebagai residu. Selama produksi dalam negeri belum mencapai tingkat swasembada, selama itu impor diijinkan sebanyak kelebihan permintaan atas penawaran dalam negeri walaupun dengan harga yang tentunya paling sedikit sama dengan harga produsen dalam negeri. Kalau produksi dalam negeri sudah melebihi tingkat swasembada, maka ekspor diusahakan sedapat mungkin, kalau perlu dengan dumping atau subsidi ekspor. Praktek perdagangan seperti ini adalah hal yang lumrah dewasa ini. Prospek penghentiannya melalui persetujuan internasional seperti dalam rangka GATT adalah kecil sekali dan secara ekonomikal ia masih lebih baik selama hasil dumping atau subsidisasi masih lebih besar dari nol. Dengan demikian, dumping atau subsidisasi dapat memberi sumbangan pada minimalisasi rugi.

Kebijakan pangan seperti di atas mendatangkan berbagai biaya. *Pertama*, pengejaran swasembada dapat bermuara pada harga-harga yang tinggi dan merugikan konsumen. Memang perbandingan harga dalam negeri dengan harga pasar dunia tidak lagi memberikan gambaran yang tepat tentang besarnya biaya ini karena kenyataan bahwa yang disebut harga dunia pun pada umumnya adalah harga dumping atau harga subsidi. Tetapi masih tetap perlu diperhitungkan sejauh mana biaya produksi dalam negeri lebih tinggi daripada biaya produksi negara lain -- jadi yang dibandingkan bukan harga-harga -- untuk mendapatkan gambaran tentang biaya pengejaran swasembada. *Kedua*, melalui kebijakan pertanian yang berporoskan swasembada pemerosan sumber-sumber yang terbatas dapat memburuk. Tingkat laba yang dipertahankan tinggi secara artifisial menarik petani-petani walaupun mereka menjanjikan hasil yang lebih baik dalam kegiatan yang lain daripada yang dianjurkan oleh pemerintah. Penyediaan bantuan-bantuan produsen dapat menjadi bumerang dalam usaha mengalihkan petani-petani marginal ke kegiatan-kegiatan yang lebih produktif. *Ketiga*, pengejaran swasembada yang tidak sensitif terhadap biaya dapat menghukum perkembangan industri pengolahan hasil-hasil pertanian, lebih-lebih kalau harus bersaing secara internasional. *Keempat*, pengejaran swasembada pangan dapat melahirkan dampak demonstrasi bagi sektor-sektor lain dalam arti mendorong usaha-usaha serupa di sektor lain. Indonesia mengalami itu dalam beberapa tahun yang terakhir. Di samping berbicara tentang swasembada industri seperti tercermin dalam program-program "full manufacturing," sudah ada juga yang berbicara tentang swasembada teknologi yang belakangan dapat menjaral ke swasembada ilmu pengetahuan. Memang tidak ada alasan untuk mengatakan bahwa swasembada hanya baik bagi sektor pertanian, tetapi buruk bagi sektor lain. Tetapi yang berbicara tentang swasembada ilmu pengetahuan dan teknologi barangkali menyadari juga bahwa akhir petualangan ini adalah akhir kemajuan peradaban. Jangankan negara seperti Indonesia, Amerika Serikat pun tidak mengejar swasembada teknologi. Dari Uni Soviet yang menjadi

musuh bebuyutannya pun diimpor berbagai teknologi, termasuk yang tergolong pada teknologi tinggi. *Kelima*, untuk membelanjai kebijakan pangan yang berporoskan swasembada diperlukan sumber finansial yang umumnya berasal dari APBN. Tidak saja ada kekhawatiran tentang kelanjutan keberhasilan produksi pangan kalau bantuan-bantuan finansial ini tidak dapat lagi disediakan karena ketidakmampuan sektor-non-pangan untuk membelanjai bantuan-bantuan tersebut seperti kita alami dewasa ini. Lebih penting dari situ adalah biaya oportunitas bantuan-bantuan tersebut. Kalau selama ini biaya-biaya ini tidak tampak nyata, maka yang harus diterimaksihi adalah lonjakan rente hasil-hasil bumi kita seperti minyak dan gas bumi. Waktunya tampaknya sudah tiba ketika rente tersebut sudah tidak cukup besar untuk menutupi biaya-biaya yang timbul karena pengejaran swasembada pada umumnya dan swasembada pangan pada khususnya.

RELATIVISASI KONSEP SWASEMBADA

Pesan utama makalah ini adalah penolakan swasembada yang tidak sensitif pada keterbatasan sumber-sumber ekonomik. Barangkali ketidaksensitifan seperti itu masih tetap merupakan kekecualian di Indonesia. Tetapi tidak jarang orang berbicara tentang swasembada dalam hubungan dengan nasionalisme yang picik dan bermahkotakan pernyataan bahwa, sebagai logam, loyang di negeri saya adalah lebih dari emas negeri lain. Di pihak lain, tidak ada alasan apriori untuk menolak swasembada pangan. Jangankan tingkat swasembada yang 100%, yang 1.000% atau lebih besar dari itu juga perlu dikejar, selama ia bertumpu pada kekuatan riil seperti ketrampilan petani, kemajuan rekayasa tanaman dan superioritas dalam manajemen tanah, sedemikian sehingga mendatangkan keunggulan komparatif yang diperlukan dalam pasar internasional. Tetapi pengejaran seperti itu hanya mungkin kalau sumber-sumber yang terbatas dipusatkan pada kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan karunia faktor. Masalahnya adalah pengenalan karunia faktor tersebut. Tidak hanya ketersediaan tanah, kemahiran petani dan iklim alamiah yang harus diperhatikan, tetapi juga karunia teknologikal yang barangkali dapat diukur dengan apa yang sudah dan sedang dikerjakan oleh IPB. Mungkin saja hasil identifikasi ini menyarankan bahwa Indonesia dapat mengungguli setiap bangsa dalam produksi setiap hasil pangan. Tetapi itu belum berarti bahwa swasembada harus dikejar dalam semua budidaya. Perbaikan kesejahteraan masih tetap dapat dinikmati melalui pembagian kerja. Kecuali kalau semua negara lain dicurigai sebagai musuh yang hanya menanti waktu yang tepat untuk memeras kita, tidak apa-apa kalau kita tergantung pada Amerika Serikat atau Uni Soviet dalam pengadaan tepung terigu, asalkan kedua negara tersebut dapat kita buat tergantung pada Indonesia dalam