

07

PENGEMBANGAN PANGAN NASIONAL Disadur dari Naskah-Naskah Menteri Urusan Pangan

Oleh : Loekito Reksosoemito

PENDAHULUAN

Pangan merupakan komoditas yang strategis, karena merupakan kebutuhan dasar manusia. Sebagai kebutuhan pokok manusia, penyediaan pangan tidak dapat ditangguhkan, meskipun sesaat. Ketidacukupan pangan, secara potensial mempunyai dampak negatif yang dapat mengguncangkan ketahanan nasional dan ketenteraman masyarakat. Sebaliknya, tersedianya pangan yang sesuai dengan kebutuhan dan terjangkau oleh daya beli masyarakat akan memberikan dukungan terhadap stabilitas nasional di bidang ekonomi dan politik, karena terbentuk rasa aman bagi masyarakat.

Bagi negara kepulauan Indonesia masalah penyediaan pangan nasional menjadi unsur yang sangat strategis, karena berbagai masalah dan kendala, seperti antara lain, bahwa produksi pangan masih terpusat di Jawa, sedangkan konsumsinya tersebar di seluruh Nusantara. Di lain pihak, hasil panen yang terbesar hanya terjadi pada periode tertentu (Maret-Juni). Hal ini menjadikan upaya penyediaan pangan antar waktu dan tempat merupakan unsur yang penting

dalam rangka menjaga stabilitas nasional yang dinamis.

Sektor pangan juga merupakan penyerap tenaga kerja yang sangat besar. Adanya kegoncangan pada pasar pangan akan berakibat pada kegoncangan penerimaan masyarakat. Ekonomi pangan adalah ekonomi rakyat yang menyentuh hajat hidup orang banyak dan mempunyai pengaruh terhadap pemerataan dan pengentasan kemiskinan.

Dalam era globalisasi, maka

keadaan pangan di dalam negeri akan dipengaruhi oleh keadaan internasional. Masalah pangan global tidak dicirikan oleh tidak cukupnya produksi, tetapi lebih diwarnai oleh ketidakmerataan produksi dan penguasaan cadangan pangan antar negara. Produksi pangan dunia terpusat di negara-negara maju seperti Amerika dan Eropa. Secara keseluruhan produksi itu masih memberikan tingkat surplus yang relatif besar. Terdapat *carry over stock* pangan dunia yang mencapai 20% dari konsumsi. Menurut FAO standar *carry over stock* adalah 17%. Stok pangan pada umumnya dikuasai oleh jaringan konglomerat dunia yang berada di negara-negara maju. Produksi biji-bijian mencapai 1.879,9 juta ton, dimana produksi terbesar adalah gandum, yaitu 546 juta ton (30%), sedangkan produksi gabah adalah 519 juta ton (25%).

KECENDERUNGAN GLOBAL

Tiga puluh tahun terakhir "output" pangan dunia telah tumbuh lebih cepat dari permintaan. Akibatnya adalah, bahwa harga pangan utama (staple food) menurun. Hal ini disebabkan oleh karena *revolusi hijau* tahun 1960-an telah menghasilkan varietas padi unggul yang memberi kemampuan kepada negara-negara Asia untuk meningkatkan produksi dengan tajam. Bila kita memandang ke depan, maka rupanya dunia memerlukan revolusi lain dengan skala yang serupa, tetapi dengan sifat

yang agak berlainan.

Kapasitas dunia untuk memproduksi cukup pangan untuk memberi makan kepada penduduk yang lebih besar tidak diragukan, kecuali bilamana manusia bersedia untuk mengurangi daging dalam menu mereka. Menanam gandum atau rumput dan kemudian memberikannya kepada ternak untuk dimakan adalah pemanfaatan yang tidak efisien dari lahan, karena binatang tidak efisien dalam merubah energi tanaman menjadi pangan manusia. Pada saat ini di negara-negara seperti India, dimana daging merupakan bagian kecil dari menu kebanyakan orang, energi tanaman total yang dikonsumsi adalah kira-kira 3.000 kalori perhari. Dengan sangat mencolok penduduk Amerika Utara, Australia, Selandia Baru dan Perancis mengkonsumsi rata-rata 15.000 kalori perhari, yang disebabkan sebagian besar oleh jumlah daging dalam menunya. Rata-rata dunia adalah 6.000 kalori tiap hari. Beberapa perhitungan tentang kemampuan dunia untuk memberi makan kepada penduduk yang lebih besar menunjukkan, bahwa dengan sedikit perluasan dari lahan yang ditanami, dan dengan rata-rata perolehan yang lebih dari dua kali lipat, maka dunia akan dapat memberi makan kepada 7,5 milyar manusia (tingkat kependudukan yang mungkin akan dicapai pada tahun 2020) dengan suatu menu yang memuaskan sebesar 9.000 kalori tanaman tiap hari. Perubahan yang

serupa akan dapat mendukung 11,4 milyar manusia dengan suatu jatah sebesar 6.000 kalori perhari. Bila perhitungan ini benar, maka dunia akan dapat memberi makan kepada dua kali jumlah penduduknya yang sekarang pada tingkat konsumsinya saat ini, yang sering kurang memuaskan, atau menyediakan bagi satu setengah lipat jumlah penduduk saat ini dengan suatu menu yang wajar.

Namun ada dua kesulitan dengan perhitungan ini.

Pertama, apapun yang terjadi dengan produksi pangan total, pertumbuhan itu tidak akan tersebar merata. Beberapa negara sudah menghadapi kekurangan yang kronis. Keadaan ini akan memburuk, karena kebanyakan dari negara-negara itu berada di Afrika, di mana pertumbuhan penduduk adalah yang tercepat. Produksi pangan per kepala di Afrika telah menurun sejak tahun 1960-an, yang berbeda sekali dengan wilayah lain di dunia.

Kedua, tidak jelas apakah suatu revolusi hijau yang lain adalah mutlak (*imminent*). Tanpa terobosan teknologi baru diragukan dapat dicapai peningkatan perolehan dengan jumlah yang dibutuhkan. Bila ada kemajuan lanjutan yang dicapai, maka itu akan dalam bentuk lain dari yang lalu. Keberhasilan revolusi hijau tergantung pada tersedianya lahan yang cocok, iklim yang benar dan tersedianya cukup air. Dengan unsur-unsur ini, terbukti, mungkin untuk

memperoleh peningkatan yang besar dalam perolehan (*yield*). Tetapi peningkatan perolehan ini sering dicapai dengan harga yang baru pada saat ini menjadi jelas.

Harga yang harus dibayar ini berbentuk erosi tanah, penggaraman dan kerusakan lingkungan lainnya. Sebagai akibatnya, maka keberlanjutan dari kemajuan-kemajuan yang telah dicapai pada saat ini sedang dipertanyakan.

Dengan berpaling ke depan, maka ada kemungkinan besar, bahwa kerekayasaan genetik (*genetic engineering*) akan menjadi suatu revolusi hijau yang lain macamnya. Kerekayasaan genetik dapat menghasilkan lebih banyak varietas dari tanaman utama dengan perolehan yang meningkat. Namun akibat terhadap lingkungan dari upaya makin mendorong perolehan ke atas belum diketahui.

Makin kecil peningkatan perolehan, maka makin besar penambahan luas lahan yang akan ditanami. Bila pertanian menyebar ke lahan yang sampai sekarang dianggap tidak cocok, maka hal ini akan menjurus kekerusakan lingkungan yang lebih lanjut.

Ada suatu alternatif untuk melangkah ke depan. Dari pada menggunakan pendekatan atas-bawah (*top-down*) yang telah menghasilkan revolusi hijau, dimana kemajuan dimulai di laboratorium dan petani diberi tahu tentang apa yang harus dilakukannya, maka

dapat dilakukan pendekatan bawah-atas (*bottom-up*). Di sini sasarannya adalah untuk mempelajari cara-cara bertani setempat, dan kemudian melakukan sedikit perbaikan padanya, sehingga keseluruhan produksi dapat diperbaiki dengan cara yang berkelanjutan untuk jangka panjang. Namun pendekatan ini sulit diorganisir dan diwujudkan di lapangan. Upayanya pun akan berlangsung sangat lama.

PERAN PANGAN BAGI BANGSA INDONESIA

Pangan dapat dikatakan identik dengan beras bagi negara kita. Hal ini disebabkan, karena beras adalah penyumbang terbesar kebutuhan kalori masyarakat, yang mencapai lebih dari 40% dari keseluruhan kalori yang dikonsumsi. Negara-negara konsumen beras terbesar adalah negara-negara Asia-Pasifik yang merupakan hampir 90% dari keseluruhan konsumsi beras dunia, dan produksi yang terbesar terdapat di kawasan ini. Penyediaan beras di pasar internasional sangat kecil dibandingkan dengan produksi (tahun 1991: 13,7 juta ton: 519,6 juta ton). Jadi apabila suatu negara menggantungkan kebutuhan berasnya pada pasar dunia saja, maka negara itu akan menghadapi resiko yang besar dari pada apabila ketergantungannya berupa pangan non-beras. Keadaan ini yang antara lain menyebabkan banyak negara konsumen beras berusaha untuk

memenuhi kebutuhan berasnya dari dalam negeri untuk menjaga keamanan pangan nasional dan kemandirian dalam pangan.

Surplus beras dunia yang diperdagangkan hanya 4% dari produksi beras dunia. Keadaan ini menimbulkan kerawanan bagi negara-negara yang menggantungkan konsumsi dalam negerinya pada sumber impor. Karena negara-negara produsen mempunyai iklim yang relatif sama, maka bencana alam yang menimpa suatu negara produsen, seperti kekeringan, akan membawa akibat yang luas terhadap produksi dan persediaan beras dunia. Hampir semua negara produsen beras memproteksi produksi dan perdagangan dalam negerinya demi stabilitas nasional. Hampir 60% dari negara-negara yang terlibat dalam perdagangan internasional beras memonopoli perdagangan luar negerinya di bawah otoritas pemerintah. Hal itu menyebabkan, bahwa harga beras dunia sangat peka terhadap pengaruh pengurangan produksi dan keadaan stabilitas negara.

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk nomor empat terbesar di dunia, namun komposisi pangan penduduknya relatif tidak beragam dan didominasi oleh beras. Konsumsi gandum masih relatif kecil dan lagi pula tidak diproduksi dalam negeri. Keadaan produksi dan konsumsi beras itu menjadi alasan politis yang sangat

kuat bagi upaya kemandirian pangan dengan cara meningkatkan produksi beras yang memperoleh prioritas dalam pembangunan pertanian.

Dengan jumlah beras yang diperdagangkan di pasar internasional sebesar ± 13 juta ton, maka apabila Indonesia menggantungkan kebutuhannya dari pasar internasional sebesar 10% saja dari kebutuhan domestik ($\pm 2,5$ juta ton), maka itu akan menyedot $\pm 20\%$ dari total volume yang diperdagangkan. Hal ini tidak menguntungkan, karena di samping sulit untuk mendapat jumlah pasokan dalam waktu yang singkat, harganya juga akan meningkat. Sebaliknya bila Indonesia memiliki surplus yang dapat diekspor, hal itu segera berpengaruh terhadap harga beras dunia, yang akan melemah. Kedua gambaran di atas menunjukkan, bahwa dalam keadaan surplus atau defisit beras, Indonesia akan menanggung konsekuensi biaya, baik untuk penyimpanan atau kerugian pada saat ekspor, maupun harga yang tinggi pada saat impor. Ini berarti, bahwa bagi Indonesia adalah sangat penting untuk mengendalikan tingkat produksi berasnya, agar seimbang dengan kebutuhan. Tetapi karena faktor musim yang mempengaruhi besarnya produksi, maka ekspor (saat surplus) dan impor (saat defisit) dalam jumlah terbatas tetap diperlukan sebagai alat untuk menyeimbangkan persediaan dan permintaan beras dalam negeri. Oleh karena itu, maka *swasembada beras*

yang kita anut adalah swasembada pada garis trend, yang memungkinkan terjadinya ekspor dan impor, tetapi produksi tetap diupayakan meningkat sesuai kebutuhan. Bila perlu Indonesia dapat melakukan investasi di negara-negara yang memiliki keunggulan komparatif dalam produksi beras, sehingga pada saat diperlukan negara kita dapat memasukkan beras impor yang lebih murah.

MASALAH PANGAN NASIONAL

Masalah pangan nasional meliputi *penyediaan pangan, cadangan pangan, diversifikasi pangan, dan impor pangan*.

Berbagai kendala terdapat pada penyediaan pangan nasional. Karena jumlah penduduk bertambah, maka kebutuhan pangan akan meningkat pula. Sebaliknya areal sawah yang subur setiap tahun berkurang karena terdesak untuk kebutuhan pemukiman, industri dan lain-lain. Kecuali itu sudah makin sulit untuk meningkatkan perolehan beras (*yield*), karena sudah diambang kejenuhan. Peningkatan produktivitas dapat dihasilkan hanya dengan biaya yang relatif tinggi yang tidak layak lagi untuk dilaksanakan. Globalisasi ekonomi dan makin kuatnya dorongan negara-negara maju untuk mengurangi peran Pemerintah akan mempersulit upaya mengatasi masalah penyediaan

pangan. Namun demikian kebutuhan beras masih dapat diatasi dari produksi dalam negeri dalam jangka waktu 5-10 tahun yang akan datang, tetapi untuk kebutuhan pangan yang lain, seperti palawija, ternak, ikan, buah-buahan, masih memerlukan upaya terobosan yang besar; terutama dalam teknologi pangan untuk dapat mengatasinya.

Cadangan keamanan pangan nasional (*national food security reserve*) merupakan *cadangan pangan yang ada di masyarakat dan Pemerintah*. Cadangan pangan ini adalah untuk mengatasi keadaan darurat yang disebabkan oleh adanya kemarau panjang, bencana alam, perang, dan berbagai ketidakpastian lainnya. Cadangan keamanan pangan adalah jumlah pangan yang harus tersedia setiap saat, baik yang berada di masyarakat, di Pemerintah atau yang masih berada potensial di hutan. Cadangan keamanan pangan nasional dapat berasal dari cadangan konvensional yang dikuasai rumah tangga atau lumbung desa yang dikelola secara berkelompok oleh masyarakat desa. Ini merupakan cadangan lini satu, yang tersedia dan segera dapat dikonsumsi. *Cadangan konvensional* dapat berupa barang, tanaman (hutan) pangan, ternak atau uang. Pembiayaannya relatif murah karena dibiayai oleh masyarakat sendiri. Cadangan pangan Pemerintah dikelola oleh Badan Urusan Logistik (Bulog). Pada saat ini cadangan yang harus ada setiap saat adalah sebesar 800.000-

1.000.000 ton beras yang dapat dipakai untuk mengatasi keadaan darurat. Cadangan pangan Pemerintah ini menghadapi berbagai kendala, antara lain, masalah dana yang bersumber dari Bank yang harus dibayar bunganya. Biaya penyimpanannya sangat mahal. Cadangan pangan tersembunyi berupa hutan pangan. Cadangan ini berupa tanaman umbi-umbian di hutan atau tanaman tahunan (sagu, aren, sukun, dsb). Cadangan pangan ini makin hari makin menipis, karena hutannya dieksploitasi tanpa upaya melestarikan cadangan pangan yang ada di dalamnya. Biaya relatif murah dan sebaiknya setiap propinsi memiliki **suaka hutan pangan** sendiri-sendiri. Di samping berbagai bentuk cadangan pangan, kita juga memiliki *stok perdagangan pangan* yang jumlahnya berubah-ubah dari waktu ke waktu. Stok ini mengikut arah mekanisme pasar, namun keberadaannya menentukan jumlah ketersediaan pangan secara nasional pada suatu saat tertentu.

Diversifikasi pangan merupakan salah satu upaya untuk mempertahankan keamanan pangan jangka panjang. Dengan pola diversifikasi pangan baik dari segi produksi maupun dari segi konsumsinya yang terus ditingkatkan, masalah ketergantungan pangan pada beberapa komoditi tertentu dapat dikurangi. Kecenderungan perubahan konsumsi masyarakat terlihat pada tepung terigu. Terigu konsumsinya

cenderung meningkat sebagai bahan substitusi beras. Palawija cenderung menurun untuk konsumsi langsung, dan secara tidak langsung dikonsumsi melalui pakan ternak. Untuk pakan ternak perlu dukungan industri. Diversifikasi makanan berprotein seperti susu, telur, ayam dan daging masih menghadapi kendala pendapatan yang masih rendah.

Walaupun kebijakan *import pangan* hanya sebagai pelengkap, tetapi kegiatan ini sulit dihindari di masa datang, karena konsumsi yang akan terus meningkat terutama terigu dan bahan lainnya. Dengan kecenderungan peningkatan konsumsi non-beras dan protein nabati yang cukup besar seperti kedelai, maka ini akan meningkatkan impor komoditi pangan itu. Secara obyektif ada komoditi yang sulit untuk dikembangkan secara kompetitif, tetapi ada juga yang mempunyai potensi untuk diekspor secara bersaing. Apabila jumlah devisa untuk impor pangan seimbang dengan jumlah devisa yang dihasilkan dari ekspor pangan, maka hal itu tidak menjadi masalah.

Kebijakan penyediaan pangan nasional terkait dengan keamanan kebutuhan pokok rakyat secara merata dan terjangkau oleh daya beli rakyat. Kebijakan ini bertumpu pada produksi dalam negeri yang menuju ke kemandirian pangan. Untuk mencukupi kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri

ditempuh berbagai kebijaksanaan untuk meningkatkan produksi yang berupa penyediaan sarana dan prasarana, penyediaan input produksi, budidaya tanaman, pemasaran dan stabilisasi harga untuk mendukung upaya-upaya itu.

Kebijakan stabilisasi harga perlu dipertahankan secara konsisten dan berkelanjutan karena posisinya yang sangat strategis. Kebijakan stabilisasi harga berintikan pada aspek : adanya kebijakan makro yang mendukung produksi pangan yang terkait dengan program pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pendapatan, kesempatan kerja dan pemerataan; tersedianya peluang peningkatan produksi yang mampu mendukung peningkatan konsumsi yang berlangsung secara terus menerus sebagai akibat peningkatan pendapatan dan penduduk; adanya stabilisasi harga yang menjamin iklim investasi yang sehat dan tidak mematikan inisiatif pasar; dan adanya sistem keamanan pangan pada skala rumah tangga untuk tercapainya peningkatan gizi dan penuntasan kemiskinan.

Kebijakan penyediaan pangan nasional bertujuan tetap terjaminnya keamanan pangan nasional dengan memperhatikan keunggulan komparatif dan kompetitif untuk meningkatkan efisiensi. Untuk meningkatkan pendapatan petani, maka petani diberi kebebasan memilih komoditi yang ingin

diusahakannya. Untuk itu juga perlu diterapkan kebijaksanaan harga yang konsisten. Kesemua ini dapat berhasil bilamana pembangunan pangan, antara lain, didukung oleh teknologi dan tenaga ahli. Di samping itu Indonesia dapat membuka usaha-usaha investasi patungan di bidang produksi pangan di negara-negara yang memiliki keunggulan komparatif dan yang memerlukan bantuan peningkatan produksi, seperti Vietnam dan Kamboja.

Secara umum masalah pangan merupakan suatu fungsi yang saling terkait antara produksi, distribusi/pemasaran dan konsumsi. Perse-tujuan GATT di bidang pertanian yang bertujuan untuk menghapuskan subsidi pertanian di dalam negeri, subsidi ekspor dan peningkatan **market success** pasar dalam negeri terhadap impor akan sangat memberatkan negara-negara importir (*defisit*) pangan.

