

**Kontribusi KAHMI untuk Negeri:
Simposium Kebangsaan**

**Pangan,
Kebangsaan, dan
Ketahanan Nasional**



Editor:

**Bustanul Arifin
Lely Pelitasari**

**Kontribusi KAHMI untuk Negeri:
Simposium Kebangsaan**

**Pangan,
Kebangsaan, dan
Ketahanan Nasional**

Editor:
Bustanul Arifin
Lely Pelitasari



Penerbit IPB Press
Jalan Taman Kencana No. 3,
Kota Bogor - Indonesia

C.01/02.2019

Judul Buku:

Pangan, Kebangsaan, dan Ketahanan Nasional

Editor:

Bustanul Arifin

Lely Pelitasari

Desain Sampul dan Sampul

Makhtubub Khoirul Fahmi

Korektor:

Atika Mayang Sari

Jumlah Halaman:

262 + 14 halaman romawi

Edisi/Cetakan:

Edisi 1, Cetakan 1

PT Penerbit IPB Press

Anggota IKAPI

Jl. Taman Kencana No. 3, Bogor 16128

Telp. 0251 - 8355 158 E-mail: ipbpress@ymail.com

ISBN: 978-602-440-627

Dicetak oleh Percetakan IPB, Bogor - Indonesia

Isi di Luar Tanggung Jawab Percetakan

© 2019, HAK CIPTA DILINDUNGI OLEH UNDANG-UNDANG

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari penerbit

Sambutan

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah buku Bunga Rampai pemikiran keluarga besar KAHMI dapat hadir di tangan pembaca. Buku ini merupakan ekstrasi dari Simposium III KAHMI yang bertema “Pangan, Kebangsaan dan Ketahanan Nasional” yang diselenggarakan di Jakarta pada 21 Desember 2018.

Tema simposium dan hasilnya yang dihimpun dalam buku ini, memberikan gambaran bagaimana pentingnya pangan, kebangsaan dan ketahanan nasional dibangun dalam satu sinergitas. Ketiganya saling berkait. Isu sentral pangan berkaitan dengan kedaulatan dan ketahanan pangan. Ketika bersentuhan dengan kedaulatan dan ketahanan maka tidak bisa dipisahkan dengan ketahanan nasional dan kebangsaan. Tanpa ketahanan pangan, dapat menjadi ancaman bagi ketahanan nasional.

Buku ini diharapkan menjadi kontribusi para pemikir dan akademisi dalam lingkungan keluarga besar KAHMI bagi kemajuan bangsa dan negara. Semoga dapat menjadi inspirasi dan siapa pengambil kebijakan politik dalam bidang pangan untuk mewujudkan cita kemerdekaan bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Majelis Nasional KAHMI menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang tak terhingga kepada para nara sumber, penulis, editor serta panitia pengarah dan pelaksana Simposium III KAHMI. Semoga kerja keras ini mendapat pahala dan perbaikan dalam kebijakan pangan dalam bingkai kebangsaan dan ketahanan nasional Indonesia.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Jakarta, Januari 2019
Majelis Nasional Kahmi

DR. Hamdan Zoelva, SH.
Koordinator Presidium

Kata Pengantar

Alhamdulillah, buku ini telah dapat diselesaikan dan dapat diakses langsung oleh masyarakat luas. Buku ini adalah kristalisasi dari suatu Simposium Kebangsaan ke-3, Kontribusi KAHMI untuk Negeri, yang mengambil tema khusus “Opsi Solusi Masalah Pangan, Kebangsaan dan Ketahanan Nasional”. Buku ini membahas secara detail beberapa macam masalah pangan, kaitannya dengan dimensi kebangsaan dan ketahanan nasional, untuk menemukan opsi solusi yang komprehensif untuk memecahkan masalah yang telah dipetakan tersebut. Buku ini juga menjadi arena untuk membuka pemikiran lain yang relevan untuk menemukan opsi solusi permasalahan pangan, kebangsaan dan ketahanan nasional.

Betapa sangat luas dan lebarnya persoalan pangan dalam kontes kebangsaan dan ketahanan nasional. Cakupan pembahasan dalam buku ini terdiri dari “Kebijakan Ekonomi dan Politik Pangan” yang ditulis oleh para tokoh KAHMI yang menggeluti kebijakan pangan secara mendalam. Pembahasan dilanjutkan dengan “Pangan Pokok dan Pertanian” dengan menyajikan pemikiran para ahli dan pakar yang sehari-sehari menggeluti bidang pangan dan pertanian. Buku ini juga menampilkan “Pangan dan Kebangsaan” yang ditulis oleh para pakar politik dan dinamika kebangsaan. Terakhir adalah pembahasan tentang “Masa Depan Pangan dan Pertanian” yang ditulis oleh tokoh KAHMI, yang saat ini sedang menjabat sebagai Rektor Universitas Brawijaya (UB) dan Rektor Institut Pertanian Bogor (IPB).

Buku ini merupakan suatu sintesis baru dan penajaman opsi solusi masalah pangan, kebangsaan dan ketahanan nasional untuk tantangan masa depan ekonomi pangan yang berubah amat cepat. Buku ini diharapkan menjadi rujukan dan/atau bagi perumus kebijakan, dunia

usaha, akademisi dan masyarakat luas, yang terlibat dalam ekonomi pangan dan pertanian, serta bidang lain yang relevan. Saran dan komentar tentu masih amat diharapkan.

Jakarta, Januari 2019

Editor,

Bustanul Arifin
Ketua *Steering Committee*

Daftar Isi

Sambutan	v
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	ix
Daftar Tabel	xi
Daftar Gambar	xiii
Bab 1. Pendahuluan Pangan, Kebangsaan dan Ketahanan Nasional (Bustanul Arifin).....	1
<i>Bagian I. Kebijakan Ekonomi dan Politik Pangan</i>	13
Bab 2. Konsistensi Kebijakan, Integritas Data dan Kelembagaan Sosial-Ekonomi Petani (Ahmad Alamsyah Saragih).....	15
Bab 3. Politik Pangan Indonesia (R. Siti Zuhro)	25
Bab 4 Reformasi Pertanian dan Transformasi Struktural Perekonomian (M. Fadhil Hasan)	33
Bab 5 Membangun Pertanian untuk Kesejahteraan Petani (Erizal Jamal Dan Maesti Mardiharini)	39
Bab 6 Ekonomi Politik Kedaulatan Pangan (Didin S Damanhuri)	51
Bab 7 Kedaulatan Pangan, Kebijakan Lahan Pertanian, dan Reforma Agraria (Bomer Pasaribu).....	57
<i>Bagian II. Pangan Pokok dan Pertanian</i>	63
Bab 8 Perbaikan Data Pangan (Bustanul Arifin).....	65
Bab 9 Koreksi Kebijakan setelah Data Beras Dikoreksi (M Husein Sawit)	75
Bab 10 Reformulasi Kebijakan Perberasan (Khudori).....	83
Bab 11 Pengelolaan CPP sebagai Titik Awal Kebijakan Pangan (Epi Sulandari)	103
Bab 12 Kebijakan Pangan ke Depan dan Peran Bulog	

(Sapuan Gafar dan Agus Saifullah).....	113
Bab 13 Potensi Limbah Padat Industri Agar-agar di Indonesia (Ifah Munifah).....	123
Bab 14 Optimasi Mikro Organisme Lokal (MOL) sebagai Solusi Kesuburan Tanah (Ani Marlina)	133
<i>Bagian III. Pangan dan Kebangsaan</i>	143
Bab 15 Ketahanan Pangan dan Nasionalisme (Fahriany)	145
Bab 16 Kebijakan Pangan dan Politik Ekstraktif (Abdul Aziz SR)	157
Bab 17 Ketahanan Pangan dan Etos Nasionalisme (Taufiqurokhman dan Andriansyah)	177
Bab 18 Jaminan Pensiun: Potensi Bangsa yang Terabaikan (Hasbullah Thabrany)	189
Bab 19 Politik Identitas dan Tantangan Integrasi Nasional (Andi Kasmawati)	199
Bab 20 Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Sugianto)	211
Bab 21 Demokrasi, Desentralisasi dan Pilkada Serentak (Andi Pangerang Moenta).....	219
<i>Bagian IV Masa Depan Pangan dan Pertanian</i>	231
Bab 22 Mengintegrasikan Kembali Kebijakan Pangan (Agus Saifullah).....	233
Bab 23 Pembangunan Jangka Panjang Ketahanan Pangan (Nuhfil Hanani).....	241
Bab 24 Pertanian 4.0 (Arif Satria)	247
Biodata Editor.....	251
Biodata Penulis	254

Daftar Tabel

Tabel 5.1.	Kebijakan Pemerintah Bidang Pangan dan Pertanian 1952-2015	45
Tabel 5.1.	Kebijakan Pemerintah Bidang Pangan dan Pertanian 1952-2015 (lanjutan).....	46
Tabel 13.1.	Produsen Bahan Baku Rumput Laut Dunia	124
Tabel 13.2.	Perusahaan Produsen Agar-agar di Indonesia	125
Tabel 13.3.	Esktrak Agar-agar dari Spesies Gracilaria yang Berbeda	126
Tabel 18.1.	Jumlah Aset Total Dana Pensiun di Beberapa Negara Maju dalam US Miliar dan % PDB.....	196
Tabel 21.1.	Pilkada Langsung dan Kesejahteraan Rakyat.....	223
Tabel 21.2.	Pelaksanaan Pilkada Langsung.....	224
Tabel 21.3.	Pilkada Langsung Masih Perlukah Dipertahankan?	224
Tabel 21.4.	Pilkada Cukupkah Dilakukan DPRD?	225
Tabel 21.5.	Apakah Pilkada Langsung Menimbulkan Dampak Negatif?.....	226
Tabel 21.6.	Apakah Pilkada Langsung Perlu Diperbaiki?.....	227
Tabel 21.7.	Tipe Pemimpin Apakah yang Diharapkan Terpilih dalam Pilkada Langsung	227

Daftar Gambar

Gambar 8.1.	Luas Panen dan Produksi Gabah Kering Giling (GKG) 2018.....	71
Gambar 8.2.	Produksi dan Konsumsi Beras Indonesia, 2018	73
Gambar 10.1.	Perkembangan Hara Beras, 2014-2018.....	85
Gambar 10.2.	Margin Perdagangan dan Pengangkutan Beras.....	89
Gambar 13.1.	Proses Ekstraksi Agar-agar pada Skala Industri dan UKM.....	128
Gambar 18.1.	Distribusi (%) Dana Pensiun Berdasarkan Bauran Manfaat Pasti (MP) dan Iuran Pasti (IP) di Beberapa Negara Maju di Dunia 2017	194
Gambar 18.2.	Aset Dana Pensiun sebagai Persentase dari PDB	195
Gambar 23.1.	Arah Pembangunan Ketahanan Pangan Indonesia.....	244

Bab 1. Pendahuluan Pangan, Kebangsaan dan Ketahanan Nasional

Bustanul Arifin

1.1. Rasional dan Motivasi

Pada awal tahun 2018, masyarakat Indonesia dikejutkan oleh keputusan kebijakan impor beras, karena selama ini menganggap bahwa Indonesia telah mencapai swasembada beras, jagung dan kedelai, dan bahkan terdapat surplus beras dan jagung sampai belasan juta ton. Klaim surplus beras sampai belasan ton setiap tahun menjadi sulit dibuktikan di lapangan setelah harga beras terus bergerak naik, target pengadaan Bulog tidak mencapai sasaran dan stok beras Bulog, misalnya pada akhir 2017 stok tinggal 900 ribu ton.

Pemerintahan Kabinet Kerja pimpinan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla sebenarnya telah menengarai terdapat overestimasi data pangan di Indonesia. Fenomena overestimasi data produksi pangan ini sebenarnya bukan sesuatu yang baru, karena pada akhir Pemerintahan Orde Baru pimpinan Presiden Soeharto, overestimasi produksi telah mulai dibahas, bahkan dimulai dari Badan Pusat Statistik (BPS). Pada era modern sekarang ini, upaya untuk memperbaiki data pangan telah mulai dilakukan. Sejak Juli 2016, BPS untuk sementara berhenti merilis angka estimasi produksi beras

dan pangan lain sambil berupaya meningkatkan kualitas data untuk berkontribusi pada perbaikan kredibilitas kebijakan ekonomi pangan nasional. BPS bekerjasama dengan Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) sedang mengembangkan metode kerangka sampling area (KSA) dengan mengkombinasikan data spasial dari Badan Informasi Spasial (BIG), Lembaga Antariksa dan Penerbangan Nasional (Lapan) dan data lapangan dari Kementerian Pertanian, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) dan Pemerintah Daerah dibantu sekian ahli dalam bidang penginderaan jauh (*remote sensing*), pertanian, statistika, ekonometrika, dan lain-lain. Kementerian Pertanian juga mengembangkan suatu sistem monitoring tanaman padi (Simotandi) berdasarkan data spasial, bekerjasama dengan Lapan, dibantu Pemerintah Daerah, dan lain-lain untuk mengetahui dan mengevaluasi perkembangan luas panen. Secara periodik, hasil Simotandi telah disampaikan kepada masyarakat luas, sebagai bentuk akuntabilitas dan salah satu langkah untuk meningkatkan kredibilitas kebijakan. BIG dan Lapan secara parsial (*one shot*) juga telah mengembangkan estimasi produksi beras pada dimensi spasial, khususnya beberapa sentra-produksi padi di Indonesia.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) saat ini juga sedang melaksanakan studi proyeksi permintaan pangan ke depan, bahkan sampai tahun 2025 dan 2045. Estimasi angka permintaan atau konsumsi pangan ini sebenarnya bermanfaat sebagai upaya untuk melakukan kalibrasi data estimasi produksi beras dengan data konsumsi beras yang diperoleh dari hasil Survei Sosial-Ekonomi Nasional (Susenas), misalnya. Langkah kalibrasi dan recalibrasi juga dapat dilakukan dengan data hasil audit lahan sawah dan hasil pendataan industri penggilingan padi (pipa), walau survei tidak dilakukan setiap tahun.

Hal yang harus diantisipasi adalah debat publik berkepanjangan atau bahkan kontroversi, konflik dan bahkan ujian kredibilitas kebijakan kelak pada saat hasil estimasi produksi pangan dengan metode KSA dipublikasi secara luas. Misalnya, tentang kebijakan atau skema perlindungan dan pemberdayaan petani, sebagai amanat dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan

Pemberdayaan Petani (PPP). Skema perlindungan petani sebenarnya telah dikembangkan, mulai dari subsidi pupuk, pestisida, sekian macam bantuan sosial yang diberikan langsung kepada petani dan/atau kelompok tani. Bantuan kebijakan berupa perlindungan harga dalam skema harga pembelian pemerintah (HPP), asuransi pertanian, asuransi kredit dan lain-lain masih perlu dilakukan evaluasi menyeluruh agar lebih tepat sasaran dan mampu mengelola risiko yang harus ditanggung petani. Kebijakan perlindungan petani perlu berada dalam koridor yang tidak melanggar aturan internasional, yang telah diratifikasi Indonesia. Skema perlindungan konsumen miskin juga telah dilakukan melalui subsidi beras untuk keluarga miskin (pra-sejahtera) melalui Program Rastra yang secara perlahan sedang digantikan dengan bantuan pangan non-tunai (BPNT), dan kebijakan harga buatan melalui harga eceran tertinggi (HET). Evaluasi menyeluruh perlu dilakukan terhadap beberapa skema kebijakan perlindungan konsumen miskin tersebut, terutama karena fenomena dua harga masih terjadi di tingkat lapangan (harga pasar vs. harga acuan), yang menghasilkan distorsi yang lebih serius.

BPS dan beberapa instansi K/L yang disebutkan di atas berencana akan melaksanakan perbaikan estimasi produksi jagung dan kedelai pada tahun 2019, juga akan menggunakan metode KSA. Tantangan perbaikan estimasi produksi pangan pokok dan penting tersebut diperkirakan akan menghadapi tantangan yang tidak lebih ringan, karena basis awal luas baku tanaman jagung dan kedelai tidak tersedia, sehingga perlu dilakukan kalibrasi khusus dari data satelit dan verifikasi lapang. Laporan produksi jagung yang selama ini telah diklaim mencapai 30 juta ton pipilan kering (PK) atau mengalami surplus sampai sekitar 13 juta ton PK, walaupun harga eceran jagung di lapangan sangat tinggi, mencapai Rp hampir Rp 6.000 per kilogram. Pada tanggal 2 November 2018 Kemenko Perekonomian telah melaksanakan Rapat Koordinasi Terbatas (Rakortas), atas permintaan Kementerian Pertanian terutama harga pasokan jagung cukup sulit ditemui di lapang dan harga eceran jagung setinggi itu semakin tidak terjangkau peternak ayam skala kecil. Pemerintah akhirnya memutuskan untuk melakukan impor jagung sebesar 100.000 ribu ton, melalui Perum Bulog, untuk menanggulangi persoalan kelangkaan pasokan jagung dalam pangka pendek.

Dari dua contoh diskrepansi data beras dan jagung tersebut, persoalan sinkronisasi kebijakan pangan pokok ternyata bukan sekadar selisih produksi atau stok pangan dengan permintaan atau konsumsi pangan. Dengan kata lain, sinkronisasi kebijakan ekonomi pangan pokok, tidak cukup jika hanya diselesaikan melalui pendekatan sisi suplai atau sistem produksi pangan. Dimensi suplai pangan tentu merupakan syarat perlu (*necessary conditions*), tapi dimensi konsumsi atau permintaan merupakan syarat lengkap atau syarat cukup (*sufficient conditions*) untuk segera diselesaikan dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Harga pangan merupakan satu indikator dalam menganalisis fenomena pola konsumsi masyarakat dan dalam merumuskan kebijakan konsumsi yang lebih kredibel, apalagi jika dimaksudkan untuk melakukan sinkronisasi dengan kebijakan investasi dan perdagangan pangan. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) bekerjasama dengan *World Food Programme* (WFP) dan *Food and Agricultural Organization* (FAO) telah selesai melaksanakan studi proyeksi permintaan pangan ke depan, bahkan sampai tahun 2025 dan 2045. Estimasi angka konsumsi pangan saat ini dan proyeksi masa depan untuk 16 komoditas pangan pokok dan penting telah tersedia, sehingga dapat bermanfaat sebagai referensi kebijakan konsumsi pangan ke depan. Pola permintaan pangan dan karakter konsumen kelas menengah juga telah berubah secara signifikan, sehingga kebijakan ke depan perlu lebih kompatibel dengan sekian perubahan tersebut.

Misalnya, satu dimensi tenang pembentukan harga pangan, kini perlu menjadi fokus perhatian, setidaknya bagaimana agar pembentukan komoditas pangan tersebut kompatibel dengan mekanisme pasar. Di lapangan, petani masih sering terjebak ke dalam ketergantungan tinggi pada pedagang pengumpul, sehingga sistem penjualan pangan dan produk pertanian lain secara terbasan masih banyak dijumpai. Sistem tebasan ini, selain karena lebih mudah, petani memperoleh uang tunai terlebih dahulu (*cash and carry*), juga berhubungan dengan faktor diskonto yang cukup tinggi, sehingga tetap menarik bagi petani. Dengan cara seperti ini, mekanisme pasar sebenarnya tidak tercipta begitu saja, karena masih bergantung pada sistem atau aransemennya kelembagaan

yang melandasi transaksi produk pangan, bahkan sepanjang rantai nilai dari produsen, pedagang pengumpul, pedagang besar, pengolah atau industri pangan, pedagang eceran, sistem retail dan konsumen.

Dengan karakter Indonesia yang merupakan ekonomi kepulauan, sistem logistik dan perdagangan antar-pulau menjadi amat krusial. Kebijakan pengembangan sistem logistik tidak kalah penting dibandingkan dengan kebijakan produksi dan konsumsi pangan, bahkan menjadi salah satu simpul disparitas harga produsen dan konsumen dan simpul inefisiensi dari rantai nilai pangan di Indonesia. Pengembangan infrastruktur secara masif dalam beberapa tahun terakhir juga dimaksudkan untuk memperbaiki kinerja sistem logistik di Indonesia. Persoalan menjadi lebih pelik ketika investasi bidang produksi pangan belum juga mampu mengangkat kinerja produksi pangan dan sistem logistik pangan Indonesia, kecuali dalam bidang perkebunan dan industri berbasis sawit. Demikian pula, kebijakan untuk melindungi petani dan konsumen pangan justru mendapat tantangan serius dari dunia internasional atau mitra dagang Indonesia. Kejadian terbaru adalah bahwa Indonesia telah dihukum oleh Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) karena dianggap melakukan restriksi perdagangan dan perlakuan tidak adil pada komoditas hortikultura dan peternakan dan produk peternakan. Indonesia harus mengubah serangkaian kebijakan dan peraturan perundangan strategis bidang pangan sebelum Juni 2019.

Perhatian masyarakat terhadap kualitas data pangan teramat sangat besar, apalagi kualitas data tersebut berhubungan dengan kredibilitas suatu kebijakan ekonomi pangan, yang tentu amat menentukan perjalanan kebangsaan dan ketahanan nasional. Rancangan Undang-Undang (RUU) Kedaulatan Pangan yang dimaksudkan untuk melingkupi atau memberi nafas baru dari sekian peraturan perundangan bidang pangan yang ada sedang memasuki babak akhir. Naskah Akademik RUU Kedaulatan Pangan itu masih akan memasuki pembahasan bersama antara Senator (Dewan Perwakilan Daerah) dan Lembaga Perwakilan (Dewan Perwakilan Rakyat) karena perbedaan kewenangan dan mandat kedua lembaga Negara tersebut. Falsafah dasar bahwa pangan adalah hak asasi seluruh rakyat Indonesia, hak negara dan bangsa dalam menentukan kebijakannya secara mandiri,

mengutamakan produksi pangan lokal atau yang dapat dihasilkan di dalam negeri sampai pada prinsip-prinsip untuk mewujudkan kedaulatan dan kemartabatan petani.

1.2. Perlindungan dan Pemberdayaan Petani

Pangan dan pertanian Indonesia saat ini sedang mengalami masalah serius karena berdasarkan Sensus Pertanian 2013 (ST 2013) jumlah rumah tangga petani (RTP) menurun terus sampai 26,14 juta RTP atau turun 16,32 persen dalam 10 tahun. Pada tahun 2018 ini Badan Pusat Statistik sedang melaksanakan Survei Antar Sensus Pertanian (Sutas 2018) untuk mengetahui pergerakan jumlah RTP dan Badan Usaha Pertanian pada periode 5 tahun setelah ST 2013 atau 5 tahun menjelang Sensus Pertanian berikutnya. Dari data hasil ST 2013 juga diketahui bahwa sebanyak 61 persen petani Indonesia berusia di atas 45 tahun dan hanya 39 persen yang berusia di bawah 45 tahun. Masalah penuaan usia petani tentu bukan hanya ditemui di Indonesia, tapi juga dijumpai di negara-negara lain, baik negara berkembang, maupun negara maju.

Survei pendapatan petani (SPP) yang menyertai Sensus Pertanian BPS juga menunjukkan bahwa estimasi pendapatan petani hanya Rp 14 juta per tahun atau sekitar Rp 1,2 juta per bulan, yang sangat jauh lebih rendah dari tingkat upah minimum regional (UMR) terendah yang berlaku di Indonesia. Profesi petani dan pekerja sektor pertanian tidak menarik bagi generasi muda, karena tidak mampu memberikan penghasilan yang memadai dan sumber penghidupan yang layak. Bahkan, suatu survei yang dilakukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menunjukkan bahwa hanya 3 persen anak petani Indonesia yang berniat meneruskan usahatani keluarganya. Dengan laju urbanisasi yang amat cepat dalam sepuluh tahun terakhir, sebagian besar penduduk Indonesia (53 persen) kini telah bermukim di perkotaan, dan hanya 47 persen yang masih bermukim di perdesaan. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Lembaga Demografi Universitas Indonesia (LD-UI) memperkirakan bahwa pada tahun 2045 atau 100 tahun setelah Proklamasi Kemerdekaan, penduduk Indonesia yang tinggal di perkotaan mencapai 65 persen, dan 35 persen sisanya tinggal di perdesaan.

Postur sumberdaya manusia (SDM) atau potret tenaga kerja Indonesia saat ini juga tidak ideal untuk menjawab persoalan penyediaan pangan di dalam negeri, apalagi jika untuk berkontribusi pada pemenuhan pangan penduduk global (*feed the world*). Berdasarkan data Survei Tenaga Kerja Nasional (Sakernas) BPS pada Agustus 2017, jumlah angkatan kerja Indonesia mencapai 121,02 juta orang, meningkat dari 118,41 juta pada Agustus 2016. Dari angkatan kerja 121 juta orang tersebut, 42 persen berpendidikan sekolah dasar (SD) atau tidak tamat SD, 18 persen tamat Sekolah Menengah Pertama (SMP), 18 persen tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), 10 persen tamat Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), 3 persen tamat Diploma, dan 9 persen tamat Perguruan Tinggi.

Pengangguran terbuka di Indonesia masih tercatat 7 juta orang atau 5,8 persen dari total angkatan kerja. Hal yang perlu menjadi perhatian serius adalah bahwa penyumbang terbesar pengangguran di Indonesia adalah lulusan SMK (11 persen), diikuti lulusan SMA (8 persen), lulusan Diploma (7 persen), lulusan SMP (6 persen), lulusan perguruan tinggi atau sarjana (5 persen) dan lulusan SD (3 persen). Dengan kondisi rendahnya kualitas SDM Indonesia seperti itu, tentu masih cukup sulit untuk membangun daya saing perekonomian Indonesia di kancah regional dan global. Sementara itu, sektor pertanian Indonesia mengalami penurunan kemampuan penyerapan tambahan tenaga kerja yang senantiasa terus bertambah. Masih berdasarkan data Sakernas BPS, pada Agustus 2017 sektor pertanian Indonesia hanya mampu menyerap tenaga kerja 29,68 persen dari total angkatan kerja 121,02 juta orang di atas. Kemampuan menyerap tenaga kerja tersebut menurun cukup signifikan dari 31,90 persen dari total angkatan kerja 118,41 juta orang pada Agustus 2016.

Dengan kata lain, besarnya tenaga kerja pertanian masih menjadi beban, bukan menjadi potensi yang dapat digerakkan. Tenaga kerja pada sektor industri meningkat dari 6,0 persen pada 1975, menjadi 12,8 persen pada 1995, menjadi 14,5 persen pada 2010 dan 14,5 persen pada 2017. Tenaga kerja pada sektor jasa meningkat lebih pesat, dari 32 persen pada 1975 menjadi 43,2 persen pada 1995, meningkat lagi menjadi 47,5 persen pada 2010 dan 55,8 persen pada 2017. Transformasi struktural seperti itu menggambarkan bahwa proses deindustrialisasi

di Indonesia terjadi terlalu dini, yaitu sekitar tahun 2000. Hantaman Krisis Ekonomi pada industri manufaktur Indonesia nampak terlalu besar untuk dapat ditanggulangi oleh kebijakan pembangunan industri di dalam negeri.

Teori-teori ekonomi pembangunan juga menyebutkan bahwa sektor pertanian tidak akan mampu tumbuh dan berkembang sendiri, apalagi jika sektor industri dan jasa tidak ikut maju dan berkembang. Pembangunan pertanian perlu terintegrasi dengan strategi transformasi struktural perekonomian Indonesia. Penurunan tenaga kerja sektor pertanian seharusnya tidak perlu dirisaukan jika terdapat pergeseran tenaga kerja yang mulus dari sektor pertanian ke sektor industri dan jasa. Akan tetapi, hal tersebut tidak terjadi di Indonesia, karena proses deindustrialisasi yang terjadi terlalu dini. Empat masalah besar tentang berkurangnya jumlah petani, tingginya komposisi penduduk perkotaan dibanding perdesaan, rendahnya minat generasi muda untuk berkiprah dan menggeluti dunia pertanian dan rendahnya kualitas SDM yang ada tentu merupakan pekerjaan rumah yang perlu segera diselesaikan.

Ekonomi pangan dan pertanian selama dua dekade terakhir tidak banyak mengandalkan perubahan teknologi atau inovasi baru yang seharusnya mampu melipatgandakan manfaat berlipat-lipat. Indonesia pernah mampu meningkatkan *total factor productivity* (TFP) di sektor pertanian pada dekade 1980an, ketika pertanian tumbuh 6 persen dan berkontribusi pada kinerja pertumbuhan ekonomi nasional di atas 7 persen. Indonesia beruntung pada Revolusi Hijau, varietas benih baru, kombinasi pupuk kimia, pestisida, dukungan penelitian dan pengembangan (R&D) penyuluhan *door-to-door* atau metode latihan dan kunjungan (laku), yang cukup efektif. Sentra produksi padi dan palawija di Jawa, Bali, Sumatera dan sebagian Sulawesi pada waktu itu sangat identik tingkat kemakmuran masyarakat.

Setelah memasuki era baru demokratisasi dan desentralisasi, persoalan perekonomian tetap kompleks, dan bahkan multidimensi. Misalnya, ketimpangan meningkat justru setelah otonomi daerah yang memerlukan penanganan serius. Upaya untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada rakyatnya, dengan menempatkan basis otonomi pemerintahan daerah pada tingkat kabupaten/kota, ternyata belum

terbukti secara kasat mata. Di samping itu, persoalan gizi buruk, anak balita pendek (*stunting*), rawan pangan, wabah wereng dll seakan datang pada saat bersamaan. Ekonomi pertanian yang umumnya selalu berada di garis depan dalam mendekati persoalan serius di atas dan mencari jalan keluarnya, secara gamblang menyebutkan bahwa ketahanan pangan bukan hanya urusan *supply* dan demand atau ketersediaan pangan, tetapi juga menyangkut urusan akses dan pemanfaatan pangan. Pendekatan yang ditempuh harus holistik dan menyeluruh, karena persoalan yang dihadapi juga saling terkait dan berhubungan dengan beberapa sektor ekonomi yang ada.

Opsi solusi masalah pangan perlu dirumuskan secara menyeluruh (holistik), bukan secara sektoral, apalagi jika hanya mengandalkan satu-dua disiplin ilmu pengetahuan. Dalam konteks kebangsaan dan ketahanan nasional, urusan pangan atau kedaulatan pangan bukan hanya sekadar persoalan *supply and demand* atau dimensi ketersediaan pangan, tetapi juga menyangkut dimensi akses dan pemanfaatan pangan. Pendekatan yang ditempuh harus integratif, karena persoalan yang dihadapi juga saling terkait dan berhubungan dengan beberapa sektor ekonomi yang ada, dan mengandalkan inovasi baru dan perubahan teknologi yang signifikan.

Inovasi baru yang dimaksudkan di sini adalah kombinasi (penjumlahan) invensi (temuan baru hasil penelitian) dengan komersialisasi invensi tersebut. Jadi, perubahan teknologi adalah peningkatan kapasitas inovasi yang meningkatkan kualitas SDM, memacu R&D, mengembangkan ekosistem inovasi, dan lain-lain. Pada era disrupsi sekarang, inovasi baru bukan sekadar kombinasi, tetapi interaksi (perkalian) invensi dengan komersialisasi. Peningkatan kapasitas inovasi bukan berupa deret hitung, tapi deret ukur, mengikuti manfaat atau fungsi R&D beserta kebijakan yang melingkupinya. Inovasi baru tidak akan mampu dicapai dengan kapasitas petani dan SDM pertanian yang rendah. Tingkat pendidikan petani masih rendah (7,5 tahun formal) dan usianya menua (61persen berumur lebih dari 45 tahun), sehingga menjadi kendala serius dalam upaya peningkatan kapasitas inovasi pertanian.

Kelebihan tenaga kerja pertanian tidak secara fleksibel bergeser ke sektor lain, atau mengisi lapangan kerja sektor industri dan jasa karena rendahnya pendidikan dan keterampilan. Mereka yang berada di pertanian dan perdesaan bahkan mengganggu secara terselubung dan menjadi beban sistem sosial-kemasyarakatan. Adalah pilihan yang sangat rasional untuk lebih aktif melakukan regenerasi petani atau pengembangan modal manusia pertanian atau SDM muda pertanian secara sistematis, apalagi untuk menyongsong Revolusi Industri 4.0.

Pengembangan atau peningkatan peran teknologi informasi (IT) dan teknologi digital (DT) dalam era Revolusi Industri 4.0 dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

1. Pemanfaatan modal alam, modal sosial, modal finansial dll perlu didukung teknologi konteks *Internet of Things* (IoT) dan *Internet for Things* (IFT)
2. Manajemen *big data*, *cloud technology*, *drone application*, *artificial intelligence*, *robotics*, dll.
3. Teknologi informasi untuk mendukung *smart farming*, *precision farming*, dll, sekaligus perlu tersambung hingga ke sektor luar usahatani (*off-farm*);
4. Teknologi digital untuk menghasilkan kecepatan dan ketepatan (*rapidness and accuracy*), sesuai kebutuhan, *tailor-made*, *customized*, serta peningkatan nilai tambah, efisiensi, *multiple-cashflow* dll;
5. Teknologi informasi untuk mencapai emisi rendah, *zero waste*, *balanced use of resources*, *ecological footprints*, *biodiversity* dll
6. Peran riset dan teknologi yang berlandaskan *creativity*, *critical thinking*, *inclusiveness*, dll

Beberapa insentif ekonomi atau kebijakan khusus untuk mengembangkan SDM muda pertanian perlu segera dirumuskan, seperti: akses pemanfaatan (atau pemilihan) lahan bagi pemuda tani, akses informasi dan jaminan pasar bagi pemuda tani, akses teknologi dan pengetahuan praktis tentang teknik pertanian yang baik (GAP), dan kemudahan lain untuk mengembangkan bisnis rintisan (*start-up*) yang akan menjadi ujung tombak bagi pertanian dan sistem agribisnis

masa depan. SDM muda pertanian umumnya memiliki karakter yang lebih terbuka, terbiasa dengan tantangan baru dan berani mengambil risiko bisnis, walaupun tidak jarang yang masih harus melalui taraf coba-coba, sambil berusaha menemukan pola tindakan yang lebih teratur dan dapat diprediksi. Kaum petani muda atau generasi milenial telah terpapar dengan pemanfaatan telepon pintar (*smart-phones*) dan media sosial yang berbeda sangat jauh dengan generasi di atas umur 50 tahun. Mereka juga terbiasa menggunakan aplikasi dan bahkan turut aktif mengembangkan suatu aplikasi khusus yang dibuat spesifik untuk lebih kompatibel dan mampu menjawab tuntutan zaman.

Pemikiran dan langkah strategis secara transdisiplin menjadi amat diperlukan, tidak sekadar multidisiplin yang kurang integratif. Berfikir transdisiplin memerlukan keterampilan khusus, karena sesuatu yang terjadi pada disiplin ilmu tertentu sangat mungkin akan mempengaruhi bidang ilmu lain, yang terkadang tidak pernah terpikirkan sebelumnya. Kini, semakin banyak inisiatif yang dilaksanakan generasi milenial dalam mengembangkan usaha rintisan untuk menjadi integrator pada rantai nilai produk pangan dan pertanian. Pendekatan dan pemikiran secara transdisiplin diharapkan untuk mengembangkan perangkat pendukung untuk menggenjot efisiensi dari suatu rantai nilai produk pertanian, mulai dari peningkatan kualitas produk di hulu, pangsa keuntungan yang direncanakan, bagaimana keuntungan itu dibagi secara adil dalam rangkai ranta nilai, sampai pada bagaimana konsumen menerima manfaat dari suatu bisnis integrator yang lebih beradab.

1.3. Kontribusi Substantif

Kontribusi substantif dari buku ini adalah sebagai diskursus akademis dan empiris tentang opsi solusi masalah pangan, kebangsaan dan ketahanan nasional, hasil pemikiran para tokoh KAHMI bidang pangan dan bidang lain yang berhubungan. Buku ini juga menjadi arena untuk membuka pemikiran lain yang relevan untuk menemukan opsi solusi permasalahan pangan, kebangsaan dan ketahanan nasional. Oleh karena itu, buku ini merupakan suatu sintesis baru dan penajaman opsi solusi masalah pangan, kebangsaan dan ketahanan nasional untuk tantangan masa depan ekonomi pangan yang berubah amat cepat.

Sistematika penyajian dalam buku ini mengikuti pola sebagai berikut: Bagian I membahas Kebijakan Ekonomi dan Politik Pangan, yang membedah secara substansial kebijakan pangan dan pembangunan pertanian pada setiap rezim pemerintahan dari dimensi ekonomi politik yang disajikan secara komprehensif dari para tokoh yang menggeluti pangan secara mendalam. Bagian II membahas Pangan Pokok dan Pertanian yang secara khusus menyajikan hasil analisis dan pemikiran para ahli dan pakar yang sehari-sehari menggeluti persoalan pangan dan pertanian untuk menemukan solusi permasalahan yang dihadapi.

Bagian III secara fokus mendiskusikan Pangan dan Kebangsaan, khususnya dari perspektif politik dan dinamika kebangsaan, perkembangan sistem politik yang melingkupinya, dalam konteks ketahanan nasional secara umum. Bagian IV adalah Masa Depan Pangan dan Pertanian, yang merupakan kristalisasi dari dinamika permasalahan selama ini, arah kebijakan jangka panjang ke depan, terutama fenomena Revolusi Pertanian 4.0 yang akan menentukan wajah pangan dan pertanian ke depan.

Bagian I
Kebijakan Ekonomi
dan Politik Pangan



Bab 2

Konsistensi Kebijakan, Integritas Data dan Kelembagaan Sosial-Ekonomi Petani

Ahmad Alamsyah Saragih¹

2.1. Pendahuluan

Tulisan ini bersifat reflektif. Narasi sebisa mungkin menghindari ulasan yang bersifat kuantitatif, yang disampaikan sebagai masukan pada Simposium Nasional “Solusi Pangan, Kebangsaan dan Ketahanan Nasional” yang diselenggarakan Majelis Nasional KAHMI tanggal 21 Desember 2018 di Jakarta

Upaya membangun ketahanan pangan di berbagai negara umumnya menempuh beberapa tahapan transformasi kebijakan. Tiap tahapan mewakili rezim kebijakan yang dianut dan memiliki fokus masing-masing. Transformasi akan dipengaruhi oleh perkembangan perekonomian global dan dinamika internal di masing-masing negara.

Tahapan pertama adalah rezim stok. Kebijakan mengabdikan pada pencapaian produksi untuk memenuhi kebutuhan dan mengamankan konsumsi domestik, bukan untuk mencapai skala ekonomi yang paling efisien. Kebijakan subsidi dan insentif diarahkan untuk meningkatkan kegiatan produksi sejumlah komoditas yang ditetapkan sebagai pangan pokok.

¹ Ahmad Alamsyah Saragih adalah Anggota Ombudsman Republik Indonesia (ORI) periode 2016-2021

Kekurangan pasokan dalam masa transisi akan diatasi melalui skema impor. Tahapan akhir dari rezim stok ditandai dengan *shortage management*, efisiensi rantai pasok dan penerapan *disposal stock policy* agar tak memberikan dampak balik yang membebani perekonomian. Inefisiensi dalam lini produksi belum menjadi fokus. Tak jarang land reform menjadi salah satu agenda utama dan petani praktis tak dikenakan pajak.

Beberapa negara penganut perekonomian tertutup biasanya menerapkan kebijakan ini dalam waktu cukup lama. Beberapa di antaranya Uni Sovyet (sebelum pecah), RRC, Kuba dan negara-negara di bawah rezim militer. Menjaga stok pangan begitu penting bagi mereka untuk menjaga stabilitas politik.

Tahapan kedua adalah rezim harga. Kebijakan mengabdikan pada upaya mempertahankan stabilitas harga akhir agar tak menimbulkan inflasi. Harga domestik dikendalikan melalui pengaturan harga dan intensifikasi produksi. Kebijakan produksi mengarah kepada pemanfaatan teknologi dan diversifikasi produk untuk mengurangi ketergantungan pada satu komoditas dominan. Impor diperketat dengan berbagai cara, termasuk melalui kebijakan subsidi input. Di beberapa area *corporate farming* mulai diterapkan dan petani tanaman pangan mulai ikut berkontribusi pada penerimaan negara melalui pajak. Asuransi pertanian mulai diperkenalkan dan berkembang.

Beberapa negara menerapkan kebijakan ini untuk menjaga keberlangsungan industri padat tenaga kerja. Stabilitas harga pangan penting untuk menekan laju inflasi agar nilai komparatif tenaga kerja tak tereduksi. Industri ini diperlukan untuk menampung migrasi pekerja dari sektor pertanian yang mulai mengandalkan teknologi untuk meningkatkan produktifitas. Untuk efektifitas, rezim harga bahkan kadang menerapkan kebijakan harga eceran tertinggi (HET) dan monitoring harga yang ketat. Beberapa negara, termasuk yang tak memiliki areal pertanian luas, telah menerapkan kebijakan ini, seperti Korea Selatan, Jepang, Malaysia, dan beberapa lainnya.

Tahap ketiga adalah rezim fiskal. Kebijakan mengabdikan pada upaya untuk mengupayakan perkembangan sektor pertanian, termasuk pangan, sebagai sumber penerimaan negara dan devisa. Bukan lagi pada

pemenuhan kebutuhan domestik semata. Kebijakan insentif diarahkan untuk mengembangkan produksi secara masif dan skala ekonomi yang paling efisien.

Beberapa negara telah mencapai tahapan ini, meski mereka masih menerapkan subsidi kepada para petani. Belanda, negara kecil di Eropa, telah menjadi eksportir produk pertanian kedua terbesar di dunia. Sementara Thailand mengambil posisi terbesar di ASEAN. Begitu pula Selandia Baru. Satu ciri khas dari rezim ini adalah kekuatan pada riset dan pengembangan. Ketiga rezim kebijakan bukan suatu opsi yang bersifat baku dan abadi. Dalam praktik, selain mewakili tahapan transformasi, juga memiliki beberapa varian bergantung pada perkembangan ekonomi global dan kondisi geografis negara.

Bab ini membahas tentang perjalanan tahapan ketiga rezim di atas dalam sejarah perjalanan kebijakan di Indonesia.

2.2. Periode Orde Baru

Untuk menjaga stabilitas, Pemerintah Orde Baru menetapkan kebijakan pangan di bawah rezim stok. Beras ditetapkan sebagai komoditas pangan utama. Melalui skema pinjaman luar negeri dan penerimaan dari minyak bumi, anggaran Pemerintah diarahkan untuk membangun infrastruktur pertanian, kelembagaan ekonomi petani, alat produksi, sarana paska panen dan subsidi beberapa input pertanian yang penting seperti pupuk dan bibit. Strategi ini dikenal kemudian dengan revolusi hijau. Target swasembada beras berhasil dicapai dan bertahan untuk kurun waktu beberapa tahun. Orde Baru belum menyelesaikan efisiensi rantai pasok dan menetapkan *disposal stock policy* ketika mulai beralih ke rezim harga. Untuk menjaga kelancaran pasokan Badan Usaha Logistik diberi mandat menjaga stabilitas harga dan mengelola stok untuk mengatasi *shortage*.

Ada dua persoalan yang dihadapi. Tekanan fiskal akibat kewajiban pembayaran utang pemerintah mulai naik karena krisis harga minyak mentah menyebabkan kemerosotan penerimaan negara. Kedua, upaya intensifikasi di sektor pertanian dinilai tak memberikan kontribusi memadai terhadap penerimaan negara. Ada keinginan untuk memacu perkembangan industri domestik lebih cepat melalui program lepas

landas. Paket kebijakan sektor keuangan untuk memobilisasi sumber pembiayaan dari masyarakat telah digelontorkan. Perbankan swasta bermunculan bagai cendawan di musim hujan. Pasar modal dibentuk dan mulai beroperasi. Perkembangan yang pesat ini tak sempat diimbangi dengan regulasi dan kerangka institusi yang memadai. Konglomerasi bisnis mulai menggurita.

Pemerintah berfokus mendorong tumbuhnya ekosistem pendukung industri padat karya. Kebijakan utama industri bergeser dari substitusi impor ke orientasi ekspor. Industri hulu padat modal dan kawasan industri dibangun. Industri properti bermunculan dan banyak mengandalkan pinjaman ke perbankan satu group. Kemajuan sektor properti yang lapar lahan mulai menggerus areal pertanian produktif. Irigasi teknis banyak teramputasi. Perkembangan sektor pangan relatif terabaikan. Transformasi ke rezim harga dilakukan tanpa disiplin yang kuat karena kekhawatiran akan dampak intensifikasi masif. Untuk menjaga stabilitas harga Pemerintah mengambil jalan pintas impor sambil mulai menyadari pentingnya diversifikasi pangan.

Mulai ada upaya mendorong efisiensi rantai pasok dan diversifikasi pangan. Namun program pertanian pangan terus digero-goti maladministrasi. *Elite capture* dan korupsi, yang tak mungkin diliput media saat itu telah menjadi rahasia umum. Kelembagaan sosial ekonomi petani yang dikenal dengan KUD mengalami stagnasi. Krisis nilai tukar regional akhirnya merambat pada krisis fiskal dan moneter. Suharto mundur dari kekuasaan melalui desakan politik yang dikenal dengan istilah reformasi. Lima tahun masa reformasi ditandai dengan guncangan stabilitas dan ancaman disintegrasi.

2.3. Periode Transisi

Kebijakan desentralisasi diterapkan oleh pemerintahan reformasi. Inilah kebijakan dengan kategori *Big Bang* kedua terhadap perekonomian Indonesia setelah kebijakan keuangan yang melahirkan kekuatan konglomerasi bisnis di era Orde Baru, meskipun rapuh. Kebijakan desentralisasi telah menyebabkan kerusakan hutan luar biasa. Penerbitan izin perkebunan, hutan tanaman industri dan sektor ekstratif begitu marak. Tak ada perubahan yang berarti di sektor pangan. Bulog bahkan

diamputasi hanya mengelola stabilitas harga beras dan menyalurkan beras bagi orang miskin. Infrastruktur pertanian pangan mengalami penurunan kondisi cukup serius. Sumber penerimaan negara masih bergantung pada sektor ekstraktif.

Upaya menggerakkan ekonomi pertanian melalui skema Kredit Usaha Tani (KUT) berakhir dengan beragam *hazard* di tingkat implementasi. Kebijakan populis di masa transisi ini kembali mengalami kegagalan yang dialami pemerintahan Orde Baru.

2.4. Periode SBY

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) memimpin setelah melalui pemilihan langsung pertama. Memasuki periode kedua kepemimpinannya, muncul tekanan harga komoditi di pasar global. Pemerintahan SBY meresponnya dengan menerbitkan kebijakan peningkatan nilai tambah domestik dengan menerapkan persyaratan pembangunan *smelter* dan menghentikan ekspor minerba. Kebijakan belum terlalu berhasil.

Kontribusi penerimaan dari sektor ekstraktif masih menjadi andalan Pemerintah di periode SBY. SBY telah berhasil melunasi hutang Indonesia terhadap IMF dan mulai mengandalkan sumber pembiayaan melalui penerbitan surat utang dan obligasi pemerintah. Di periodenya juga mulai dilaksanakan reformasi birokrasi secara lebih terencana.

Meski mempertahankan subsidi BBM cukup lama, SBY telah memulai pemanfaatan energi terbarukan melalui pemanfaatan biodiesel bagi sektor transportasi. Upaya restrukturisasi anggaran untuk mengurangi ketergantungan pada utang luar negeri menyebabkan Pemerintah tak memiliki keleluasaan fiskal dalam membiayai beragam kebutuhan infrastruktur, termasuk di sektor pertanian.

Praktis selama sepuluh tahun SBY memerintah arah kebijakan pangan tak mengalami perubahan berarti. Sulit untuk diidentifikasi rezim kebijakan apa yang diterapkan. Ada agenda reforma agraria namun tak beranjak dari sebatas angka potensi redistribusi lahan. Di masa akhir berkuasa muncul inisiatif untuk mencetak lahan persawahan baru oleh BUMN, namun terhenti dan berakhir sebagai monumen korupsi.

Bagi SBY beras masih menjadi instrumen politik ekonomi utama untuk mengatasi kemiskinan. Penyaluran raskin melalui BULOG adalah cara penting untuk mengatasi tekanan ekonomi bagi lapisan masyarakat berpendapatan rendah yang mayoritas justru ada di perdesaan. Impor pangan tetap menjadi cara untuk menekan gejolak harga domestik.

BPS kemudian merilis data ke publik bahwa dalam kurun waktu 2003-2013 ada 5 juta petani gurem tersingkir dari sektor pertanian. Di sisi lain, kebijakan impor pangan dan minimnya pemilikan lahan petani telah pula dilihat sebagai penyebab sektor pertanian menjadi tak diminati dan akhirnya bergantung pada petani berusia tua.

Dalam kenyataan, sebetulnya banyak negara juga mengalami apa yang disebut sebagai '*aging society*' di sektor pertanian. Persoalan yang lebih penting adalah bagaimana Pemerintah menerapkan sekuen kebijakan yang konsisten di sektor pertanian dan pangan khususnya. Persoalan tenaga kerja yang hadapi di sektor pertanian dalam beberapa hal juga diakibatkan ketidakjelasan tahapan kebijakan yang diambil.

Beberapa persoalan rumit yang tersisa pada Pemerintahan SBY adalah memburuknya infrastruktur pertanian, laju konversi lahan pertanian produktif yang tak terkendali, ketimpangan penguasaan lahan yang terus memburuk, hancurnya kelembagaan sosial ekonomi petani dan inefisiensi rantai pasok pangan.

2.5. Periode Jokowi

Pada tahun 2014 Jokowi terpilih menjadi Presiden. Ada keinginan untuk mengembalikan kebijakan swasembada pangan, dengan alasan Indonesia adalah negara agraris dan untuk itu akan dilakukan kebijakan ekstensifikasi dan intensifikasi sekaligus. Berbagai persoalan tersisa pada pemerintahan terdahulu seolah ingin diselesaikan sekaligus. Kebijakan swasembada dirancang untuk dicapai dalam tempo singkat, kurang dari lima tahun. Anggaran digelontorkan cukup besar, baik yang menyentuh langsung kegiatan produksi maupun yang terkait dengan perbaikan infrastruktur di sektor pertanian. TNI dilibatkan secara langsung dan menyusul kemudian Polri. Di sini dimimpikan Indonesia akan menjadi lumbung pangan regional.

Hanya dalam dua tahun, Kementerian Pertanian mulai mengklaim surplus produksi beras dan menyatakan akan menghentikan impor. Impor jagung untuk kebutuhan industri pakan dipapas dan disubstitusi dengan gandum impor. Pada tahun 2018, Kementerian Pertanian mengklaim produksi jagung surplus dan produksi kedelai nasional naik dua kali lipat. Namun semua klaim mengundang polemik di publik mengingat pada waktu tertentu harga komoditi tersebut naik akibat kelangkaan pasokan.

Polemik akhirnya beberapa kali berujung pada keputusan Pemerintah untuk melakukan impor demi menjaga kestabilan harga domestik. Kebijakan ini menuai kritik keras dari oposisi. Tahun 2016 BPS memutuskan tidak merilis data produksi padi ke publik. BPS memandang perlu memperbaiki metode perhitungan agar integritas data terjaga. Namun Kementerian Pertanian tetap menyampaikan hasil perhitungan yang oleh BPS dipandang hanya patut digunakan untuk kepentingan internal sementara waktu.

Menteri Pertanian tetap bertahan dengan klaim surplus produksi meski di pasar terjadi kenaikan harga. Sebuah operasi dilakukan terhadap pabrik penggilingan beras besar (PT IBU) untuk memastikan bahwa kenaikan harga disebabkan ulah mafia pangan. Ulah mafia pangan dinyatakan telah menyebabkan kerugian triliunan rupiah. Namun di pengadilan pimpinan pabrik tersebut akhirnya diputus bersalah lebih karena mencantumkan informasi pada label di kemasan yang tak sesuai isi. Tak terbukti ada kerugian keuangan negara ataupun ekonomi. Operasi yang dimaksudkan untuk mendapatkan *Big Fish*, berubah menjadi *Big Shock*. Harga saham perusahaan induk jatuh, dan karyawan terpaksa hilang pekerjaan.

Kebijakan harga eceran tertinggi diterapkan melalui peraturan Menteri Perdagangan. Setelah menuai kontroversi, akhirnya kebijakan tersebut tak juga berhasil menahan laju kenaikan harga. Di luar masa panen raya, banyak pedagang beras lebih berminat menjual beras jenis premium dibandingkan beras medium dengan alasan margin. Pemerintah akhirnya memutuskan mengimpor beras. Hal yang kurang lebih sama dialami pada komoditas jagung.

BPS akhirnya merilis hasil perhitungan data produksi beras kepada publik dan menyebut produksi gabah kering giling pada 2018 sebesar 56,54 juta ton atau hanya setara 32,42 juta ton beras, sementara proyeksi Kementerian 83,3 juta ha atau setara 48 juta ton (Kompas 24/10/2018). Angka tersebut terpaut cukup jauh. BPS berencana akan menerapkan metode metode yang sama untuk komoditas jagung.

Gejolak harga dalam dua tahun terakhir sebetulnya relatif teredam oleh momentum hari raya yang tak terlalu jauh dari masa panen raya dan kebijakan impor tepat waktu. Beberapa kali harga komoditi pangan cenderung mengalami deflasi. Di triwulan ketiga 2018, kembali terjadi deflasi di sektor pangan, namun tidak berjalan sendiri. Beberapa jenis pengeluaran juga mengalami deflasi seperti sandang, transportasi, komunikasi, dan jasa keuangan. Kelompok pengeluaran lain mengalami inflasi. Berkurangnya permintaan menyebabkan turunnya harga (Suhariyanto, 3/9/2018).

Kementerian Pertanian juga mengklaim lonjakan pesat ekspor komoditi pangan (2018). Beberapa kali memang dilakukan ekspor meski dalam jumlah yang tak signifikan. Sementara data BPS 2014-2017 menunjukkan perkembangan fluktuatif. Jika ditilik lebih dalam, untuk tanaman semusim terjadi kenaikan nilai ekspor akibat kenaikan harga. Ini bisa dilihat dari beberapa komoditas pertanian berkontribusi besar yang mengalami penurunan volume ekspor tapi nilai ekspornya tetap naik.

Sementara untuk tanaman tahunan masih didominasi kopi, tanaman obat aromatik dan buah tropis yg laju perubahan volume ekspornya lebih rendah daripada laju perubahan harga, kecuali buah-buahan. Dengan demikian dpt disimpulkan kenaikan nilai ekspor lebih disebabkan oleh kenaikan harga daripada produksi.

Peran BULOG menjadi tak terlalu jelas. Di satu sisi, pemerintah ingin menerapkan bantuan pangan non tunai didukung kebijakan harga eceran tertinggi, namun disisi lain masih memerlukan BULOG untuk menyerap beras petani dan melakukan operasi pasar. Ada penambahan modal untuk membangun penggilingan padi skala besar namun belum terealisasi hingga hari ini.

Data yang tak akurat telah menghasilkan keyakinan berlebih terhadap keberhasilan meningkatkan produksi dalam tempo singkat. Secara tergesa-gesa atau tak sadar ingin segera beralih ke rezim harga melalui pengaturan harga eceran tertinggi. Di sisi lain lemahnya kelembagaan sosial ekonomi petani menyebabkan Pemerintah mengalami kesulitan untuk mendorong efisiensi rantai pasok. Beberapa tahapan dalam transformasi kebijakan seolah ingin dilakukan secara paralel dalam tempo singkat dan tak beraturan. Tak ada sekuen yang jelas. Pada tahun 2017, data BPS menunjukkan 1,34 juta tenaga kerja terlempar dari subsektor tanaman pangan.

2.6. Beberapa Tantangan ke Depan

Empat tahun kepemimpinan Jokowi ditandai dengan upaya mengejar target-target yang begitu ambisius. Tiga sekuen kebijakan diterapkan secara campur aduk. Dalam beberapa hal tampak inkonsisten dan saling menegasi. Namun demikian, beberapa persoalan di periode pemerintahan sebelumnya mulai diatasi. Perbaikan infrastruktur dalam batas tertentu, menerbitkan kebijakan untuk penghentian laju konversi lahan pertanian, dan perbaikan integritas data melalui metode yang lebih kredibel untuk pengambilan keputusan, telah dilakukan.

Revitalisasi kelembagaan sosial ekonomi. Aspek ini belum beranjak jauh. Program pemerintah mengandalkan kelompok-kelompok tani yang cenderung dilihat sebagai pemenuhan persyaratan formal semata. Upaya mencari model kelembagaan yang operasional telah ditemukan (model kemitraan Koperasi Petani dan BUMN di Sukabumi), namun belum berhasil diperluas. Meskipun *corporate farming* telah menjadi salah satu program dalam RPJMN.

Efisiensi rantai pasok. Tanpa revitalisasi ini efisiensi rantai pasok diperkirakan tak akan mengalami perkembangan berarti. Di sisi lain upaya efisiensi rantai pasok melalui integrasi sektor pangan ke industri digital belum menunjukkan kemajuan berarti meski berbagai inisiasi sudah mulai berlangsung. Program e-waroeng masih terdominasi oleh program bantuan pemerintah.

Akses ke jaminan sosial. Lemahnya kelembagaan sosial ekonomi petani juga menyebabkan hilangnya peluang untuk mengintegrasikan sistem produksi dengan sistem jaminan sosial yang ada. Informaliti yang begitu masif di sektor pertanian menyebabkan mereka tak kompatibel dengan sistem jaminan sosial yang ada.

Reforma Agraria. Program reforma agraria baru mencapai tahap rekognisi. Skema perhutanan sosial mulai menyentuh sektor pangan meski belum meluas. Kebijakan ini belum berhasil masuk ke tahap redistribusi penguasaan lahan di perkebunan dan menciptakan peluang migrasi pekerja dari sektor pertanian berlahan kecil secara signifikan. Jika tidak, migrasi dari sektor pertanian akan terjadi secara alamiah disertai kesenjangan penguasaan lahan.

Disposal stock policy dan reposisi BULOG. Ada keinginan kuat Pemerintahan Jokowi untuk mengganti program Raskin dengan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Jika program ini efektif diterapkan di masa mendatang, BULOG diperkirakan akan menghadapi risiko penumpukan stok. Diperlukan suatu kerangka *disposal stock policy* yang baik. Hal lain, perlu dipikirkan reposisi peran BULOG mengingat pergeseran kebijakan tersebut akan menekan secara drastis penerimaan perusahaan.

Disintegrasi program dana desa. Anggaran cukup besar juga telah didevolusi ke pedesaan melalui Kebijakan Dana Desa. Puluhan ribu BUMDES telah terbentuk. Namun belum berhasil mendapatkan titik temu yang cukup kuat dengan pengembangan ekonomi sektor pertanian pangan, kecuali dalam pembangunan infrastruktur pendukung mikro seperti perbaikan embung dan irigasi tersier.

Bab 3

Politik Pangan Indonesia

*R. Siti Zubro*¹

3.1. Pendahuluan

Beberapa waktu lalu muncul polemik terbuka antara Direktur Utama Perum Bulog Budi Waseso (Buwas) dan Menteri Perdagangan Enggartiasto Lukita terkait rencana pemerintah melakukan impor beras. Buwas keberatan dengan rencana tersebut karena menurutnya cadangan beras Indonesia masih cukup hingga Juni 2019. Apalagi, gudang Bulog juga sudah penuh.²

Terlepas dari polemik tersebut, ketahanan pangan sebuah negara merupakan hal paling penting. Manusia tak mungkin hidup tanpa pangan. Sebagai kebutuhan dasar paling hakiki, negara wajib memberikan akses secara fisik, ekonomi, dan ketersediaan pangan yang cukup, aman dan bergizi. Dengan kata lain, ketersediaan pangan yang baik juga harus didukung dengan daya beli yang kuat karena pangan tidak gratis. Kegagalan dalam memenuhinya tidak saja dapat mengancam timbulnya masalah kesehatan (seperti gizi buruk), tetapi juga dapat mengancam keamanan, sosial dan politik. Bahkan, tidak jarang berujung pada penggulingan kekuasaan. Sejarah Indonesia membuktikan bahwa Orde Lama dan Orde Baru tumbang, terutama, disebabkan oleh lemahnya daya beli rakyat terhadap kebutuhan pokok akibat krisis ekonomi.

¹ Prof. R. Siti Zubro adalah Profesor Riset Ilmu Politik di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dan Koordinator Presidium KAHMI

² “Budi Waseso dan Polemik Impor Beras...”, <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/09/20/190401526/infografik-budi-waseso-dan-polemik-impor-beras>.

3.2. Permasalahan Pangan

Sebagai negara agraris sesungguhnya Indonesia memiliki potensi besar untuk dapat mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangannya. Setidaknya untuk pangan pokoknya seperti beras, jagung, dan singkong. Sebab, tanahnya luas dan subur. Demikian juga lautnya. Tetapi, pertanyaan yang kerap muncul adalah mengapa nyaris setiap tahun Indonesia selalu mengimpor beras untuk mencukupi kebutuhan pokok rakyatnya. Bahkan, di saat disebut sudah mengalami swasembada, seperti beras.³

Sebagai gambaran, selama periode 1980-2010 rata-rata Indonesia mengimpor 1,083 juta ton per tahun. Dari Januari hingga Agustus 2018, impor beras telah mencapai 1,4 juta ton dari total kuota sebesar 2 juta ton.⁴ Rapat koordinasi terbatas (rakortas) yang dipimpin Menko Perekonomian Darmin Nasution memutuskan untuk melakukan impor jagung sebanyak 50 hingga 100 ribu ton sampai akhir tahun 2018.⁵ Selain itu, menurut Ketua Komite Tetap Ketahanan Pangan Kadin, Franciscus Welirang, untuk 2018 impor singkong sampai September telah mencapai 230 ribu (ton) dan kemungkinan bisa mencapai 400 atau 500 ribu ton hingga akhir tahun.⁶

Hal yang juga menjadi pertanyaan adalah sebagai negara kepulauan dengan panjang garis pantai terpanjang di dunia mencapai 99.093 km, Indonesia masih mengimpor garam. Selama dua bulan pada Januari-Februari 2018, garam impor yang masuk ke Indonesia mencapai 299.218 ton senilai USD 9,5 juta. Angka tersebut lebih tinggi jika dibandingkan dengan impor pada periode yang sama di 2017 sebesar 184.160 ton dengan nilai USD 6,37 juta.⁷ Maka, adalah wajar jika kemudian timbul pertanyaan publik tentang di mana letak

³ <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3550830/impor-beras-ri-naik-terus-bisakah-swa-sembada>, 5 Juni 2018.

⁴ <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4217650/bulog-impor-14-juta-ton-beras-hingga-agustus-2018>, 18 September 2018.

⁵ <https://republika.co.id/berita/ekonomi/korporasi/18/11/02/phkg2p370-pemerintah-putuskan-impor-jagung-100-ribu-ton>

⁶ <https://www.viva.co.id/berita/bisnis/1102696-ri-masih-impor-singkong-produk-olahan-dalam-negeri-kalah-saing-nbsp>

⁷ “RI Impor Garam 299 Ribu Ton Selama 2 Bulan”.

<https://www.liputan6.com/bisnis/read/3387396/ri-impor-garam-299-ribu-ton-selama-2-bulan> 19 Maret 2018.

persoalannya sehingga Indonesia selalu bergantung pada impor. Jika salah satu alasannya karena harganya lebih murah ketimbang harga di dalam negeri, lalu di mana hak rakyat untuk mendapat perlindungan? Bagaimana pula solusinya?

Hingga saat ini Indonesia masih tergolong negara agraris di mana sebagian besar penduduknya menggantungkan hidupnya dari pertanian. Catatan BPS menunjukkan bahwa dari 127,07 juta orang yang bekerja pada triwulan I/2018, mayoritas (30,46%) penduduk bekerja di sektor pertanian, kehutanan dan perikanan. Adapun dua sektor utama lapangan pekerjaan lainnya yang memiliki tenaga kerja terbanyak adalah sektor perdagangan (23,55 juta orang/18,53%) dan sektor industri pengolahan (17,92 juta orang/14,11%). Tetapi, dari tahun ke tahun penduduk yang bekerja di sektor pertanian, kehutanan dan perikanan cenderung terus mengalami penurunan. Dibandingkan dengan triwulan I/2017, misalnya, penurunannya mencapai 1,41%. Adapun penurunan di sektor perdagangan hanya 0,14%.⁸

Sejalan dengan itu, catatan BPS menyebutkan bahwa pada tahun 2018 luas lahan baku sawah terus menurun menjadi tinggal 7,1 juta hektare dibandingkan dengan tahun 2017 yang masih 7,75 juta hektare.⁹ Fenomena tersebut jelas menunjukkan bahwa sektor pertanian, kehutanan dan perikanan semakin tidak mampu memberikan kesejahteraan hidup. Apalagi Menurut BPS meskipun mengalami kenaikan 0,34%, upah nominal harian buruh tani nasional per Juli 2018 hanya Rp 52.379 per hari atau di bawah rata-rata UMR. Oleh karena itu, dapat dipahami jika jumlah penduduk miskin di pedesaan jauh lebih besar, yakni 15,81 juta atau 13,20%, ketimbang penduduk perkotaan yang 10,14 juta atau 7,02%.

Derasnya arus urbanisasi ke kota cukup mengkhawatirkan. Sebab, fenomena tersebut dapat dikatakan hanya memindahkan penduduk miskin desa ke kota. Banyak kota yang tidak lagi mampu menampung karena adanya ketidaksepadanan pertumbuhan ekonomi kota dan lapangan pekerjaan. Akibatnya timbul berbagai dampak sosial negatif, mulai dari pengangguran hingga kriminalitas. Oleh karena itu, yang

⁸ <https://tirto.id/bps-jumlah-penduduk-bekerja-triwulan-i-2018->

⁹ <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20181025153705-92-341433/bps-sebut-luas-lahan-pertanian-kian-menurun>, 25 Oktober 2018.

diperlukan adalah terobosan kebijakan pembangunan yang bukan saja mampu mencegah orang desa masuk ke kota, melainkan juga yang mampu membuat daya pikat orang kota untuk masuk ke desa. Terobosan kebijakan tersebut penting bukan saja dalam kaitannya dengan upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional, melainkan juga karena besarnya tingkat kemiskinan di desa, khususnya, yang menjadi penghambat utama Indonesia untuk keluar dari jebakan *middle income trap*.

3.3. Petani Tulang Punggung Ketahanan Pangan

Umum diketahui bahwa dari tahun ke tahun pertumbuhan penduduk dunia dan juga Indonesia semakin meningkat, sementara pertumbuhan jumlah petani makin tak sebanding dengan pertumbuhan areal pertanian. Proyeksi United Nations menyebutkan populasi penduduk dunia di tahun 2050 akan mencapai lebih dari 9 miliar jiwa sehingga memerlukan tambahan pangan sebesar 70% dibandingkan sekarang. Oleh karena itu, penting bagi Indonesia untuk membangun politik pangan nasional yang memihak pada petani.

Salah satu masalah krusial yang dihadapi petani adalah masalah pemilikan lahan pertanian. Perlu ada kebijakan yang tegas berkenaan dengan keadilan pemilikan dan distribusi tanah. Di satu sisi, rata-rata petani memiliki tanah kurang dari 1 ha, di sisi lain banyak tanah dikuasai oleh perusahaan korporasi. Laporan Tempo tahun 2015, misalnya, menyebutkan “25 grup perusahaan kelapa sawit menguasai lahan seluas 5,1 juta hektare atau hampir setengah Pulau Jawa yang luasnya 128.297 kilometer persegi. Dari 5,1 juta hektare (51.000 kilometer persegi), sebanyak 3,1 juta hektare telah ditanami sawit dan sisanya belum ditanami”.¹⁰ Oleh karena itu, dengan tetap mengapresiasi terbitnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, diperlukan komitmen yang kuat dari semua pihak, khususnya, pemerintah untuk memperbaiki kehidupan petani yang menjadi tulang punggung utama kemandirian dan ketahanan pangan nasional.¹¹

¹⁰ <https://nasional.tempo.co/read/642351/29-taipan-sawit-kuasai-lahan-hampir-setengah-pulau-jawa/>, 13 Februari 2015.

¹¹ Jumlah penduduk desa kian menurun. Pada 2010, misalnya, persentase penduduk pedesaan 50,02% dan pada 2015 jumlahnya menurun menjadi 46,7%. Dengan kata lain jumlah penduduk kota pada 2015 lebih besar daripada penduduk pedesaan, yakni 53,3%.

Terwujudnya ketahanan pangan hanyalah *ultimate goal*, karena sejatinya pencapaian akhir yang diharapkan dari kondisi tersebut adalah ketahanan nasional yang tangguh. Untuk itu, persoalan ketahanan dan kedaulatan pangan menuntut pentingnya pembangunan politik yang memihak orang miskin. Kecenderungan terjadinya dominasi korporasi di sektor pertanian, kehutanan dan perikanan mulai dari hulu hingga hilir patut dicarikan solusinya karena hal tersebut tak akan menyelesaikan masalah kemiskinan. Apalagi jika perusahaan tersebut dimiliki asing.¹²

Liberalisasi sektor pertanian yang dijalankan Indonesia patut dikaji ulang karena hal tersebut cenderung membuat Indonesia semakin tergantung pada impor pangan. Sebagaimana diketahui, sebagai akibat krisis minyak dunia selama rentang waktu 1971-1974 dan 1978-1980, Indonesia telah menerapkan berbagai bentuk liberalisasi di berbagai bidang, termasuk di sektor pertanian. Dengan meratifikasi perjanjian dengan WTO melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 yang berisi tentang persetujuan pembentukan organisasi perdagangan dunia, Indonesia turut mengadopsi sistem pangan berbasis WTO.¹³

3.4. Indonesia untuk Semua

Sebagai negara berdaulat Indonesia harus membangun politik pangannya sesuai dengan konsep dan dasar ideologi negara. Indonesia diperjuangkan oleh rakyat untuk kepentingan bersama dan bukan untuk kepentingan segelintir orang. Visi bangsa Indonesia dalam mendirikan negara bangsa yang merdeka dengan jelas diungkapkan dalam alinea kedua, yaitu “negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Negara yang merdeka, bersatu dan berdaulat bermakna sebagai negara bangsa (*nation state*) yang bebas dari penjajahan maupun penindasan negara lain, serta berhak menentukan segala kebijakannya berdasarkan kedaulatan yang dimilikinya. Dalam rangka menegakkan

¹² “Industri pertanian dari hulu hingga hilir dikuasai oleh perusahaan asing. Bahkan di antaranya kepemilikan saham hingga 100 persen”
<https://bisniskeuangan.kompas.com/read/213/12/18>.

¹³ Yuniarti, “Liberalisasi Sektor Pertanian di Indonesia Dalam Kerangka World Trade Organization Agreement on Agriculture (WTO-AoA)”, <https://ejournal.unri.ac.id/index.php/JTS/article/view/2707/2655>

kemerdekaan dan kedaulatannya, bangsa Indonesia berpegang pada tiga prinsip kemerdekaan yang oleh Bung Karno disebut "Trisakti", yaitu berdaulat di bidang politik, berdikari di bidang ekonomi, dan berkepribadian di bidang kebudayaan.

Kiranya jelas bahwa negara Indonesia mempunyai tiga visi penting yaitu (1) memperjuangkan terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang aman, bersatu, rukun dan damai; (2) terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan dan hak asasi manusia; serta (3) terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan kehidupan yang layak, serta memberikan fondasi yang kokoh bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Kepentingan nasional Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Konstitusi adalah "untuk memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa". Karena itu, kesejahteraan rakyat menjadi salah satu faktor penting dan pendukung utama terciptanya stabilitas dan keamanan masyarakat. Terwujudnya masyarakat yang sejahtera akan meminimalisasi kesenjangan sosial dan kemungkinan munculnya keresahan sosial (*social unrest*). Dalam kaitan ini, merawat kebersamaan dan toleransi menjadi suatu hal yang niscaya.

Jauh sebelum terbentuk, Indonesia merupakan bangsa yang majemuk dari segi agama, ras, suku, bahasa dan budaya. Oleh karena itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan pilihan yang tepat. Pasal 18 UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa: "Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Dalam Alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945 tersurat bahwa tujuan NKRI adalah "untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, dengan berdasarkan kepada ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab,

persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Sebagai bagian dari NKRI keleluasaan daerah-daerah tersebut tetap harus berada dalam ikatan pemerintahan yang di atasnya dan dalam bingkai konstitusi, UU dan peraturan yang berlaku. Salah satu ancaman terbesar NKRI adalah masalah pengangguran, kemiskinan, dan kesenjangan ekonomi. Persoalan tersebut dapat memengaruhi stabilitas keamanan dan bisa berakibat pada munculnya masalah SARA. Distribusi pembangunan dan pemerataannya merupakan keniscayaan. Daerah menjadi daerah pelayan dengan adanya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Desa harus menjadi pusat-pusat pembangunan yang memberdayakan masyarakat lokal.

Menjaga keutuhan Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika serta pluralitas lokal tidak semudah membalikkan telapak tangan, perlu membangun daerah dengan mendorong keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan mewujudkan pemerintahan daerah yang berkualitas, efektif, efisien, kuat dan demokratis sehingga kesenjangan sosial dan atau ketidakmerataan pembangunan ekonomi bisa diatasi. Untuk itu, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah bersama-sama mewujudkan tujuan/kepentingan nasional dengan mencerdaskan dan menyejahterakan rakyat. Karena permasalahan mendasar yang dihadapi Indonesia adalah bagaimana negeri ini mampu menyejahterakan rakyatnya.

Tantangan yang dihadapi Indonesia untuk mewujudkan politik pangan yang memihak petani tidak mudah. Salah satunya karena masalahnya tak bisa dilepaskan dari sistem politik yang berlangsung saat ini. Di luar ekspektasi sebelumnya, sistem politik demokrasi langsung berjalan jauh ke luar dari tatanan demokrasi Pancasila dan cenderung menjadi liberal. Ada semacam *cultural lag* di mana konsep demokrasi modern yang berasal dari Barat tidak mampu mengalami penyesuaian dengan budaya nasional. Akibatnya, demokrasi langsung kehilangan akar budaya “Indonesia”-nya karena dimaknai secara sempit tidak lebih dari sekadar “*voting*”. Implikasinya politik transaksional tumbuh subur dan ujung-ujungnya melahirkan oligarki politik.

Keadaan tersebut dapat diperbaiki jika ada kesungguhan, komitmen dan konsistensi dari para elite partai dan pengurus negara di semua jenjang pemerintahan (pusat, provinsi, kabupaten/kota) untuk fokus membangun Indonesia demi kemakmuran bersama. Dalam hal ini penting bagi Indonesia untuk mewujudkan mimpi bersama tersebut dengan mengedepankan pembangunan dari daerah sebagai *icon* utama sebagaimana ditonjolkan sejak era otonomi daerah pada tahun 2001. Dengan gencarnya *tag line* baru yang dikenalkan pemerintah sejak 2014 yaitu membangun Indonesia dari pinggiran, pembangunan desa dan area-area perbatasan harus lebih dikedepankan.

Demi kesinambungan NKRI dan untuk memupuk kesatuan nasional dan rasa nasionalisme serta menciptakan hubungan yang harmonis antara Pusat-Daerah, antar elemen/kekuatan dalam masyarakat, kekecewaan dan ketidakadilan harus dihentikan dan dienyahkan dari bumi Indonesia. Untuk itu, para elite dan pemangku kepentingan, baik di pusat maupun daerah, perlu disadarkan agar mereka bersungguh-sungguh dalam mengurus negara dan berhenti mengeksploitasi kekayaan Indonesia hanya untuk kepentingan diri, golongan dan partainya saja. Para pengurus negara di semua jenjang pemerintahan tidak boleh salah urus. Mereka harus mengemban dan melaksanakan amanat suci mewujudkan kepentingan nasional. Masalahnya bagaimana membangun rumah Indonesia yang lebih nyaman dan teduh bagi warganya melalui pemenuhan hak pangan warga agar NKRI tetap terjaga dan terawat sempurna.

Bab 4

Reformasi Pertanian dan Transformasi Struktural Perekonomian

M. Fadhil Hasan¹

4.1. Pendahuluan

Penataan sektor pangan dan pertanian harus dilihat dalam perpektif yang lebih luas dan terutama hubungannya dengan proses transformasi struktural perekonomian. Alasannya sederhana, karena pertanian dan pangan tidak berdiri sendiri melainkan merupakan sektor yang mengalami perubahan dan perkembangan—apakah ke arah yang lebih baik atau tidak—bersama sektor lainnya yakni industri dan jasa seiring dengan pembangunan ekonomi yang dijalankan.

Dalam literatur ekonomi pembangunan sudah banyak dikemukakan bahwa pada awalnya struktur sebuah perekonomian biasanya ditandai dengan dominannya sektor pertanian dalam peranannya dalam Produk Domestik Bruto (PDB), konsumsi dan penyerapan tenaga kerja, sementara sektor industri dan jasa relatif belum banyak berkembang. Seiring dengan pembangunan ekonomi yang dijalankan dengan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi maka terjadi transformasi struktural ekonomi yang dicirikan dengan berkembangnya sektor industri dan kemudian jasa sementara peran sektor pertanian semakin lama semakin menyusut. Hal ini ditandai dengan semakin menurunnya

¹ Dr. M. Fadhil Hasan adalah Ketua Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI) dan Anggota Komite Ekonomi dan Industri Nasional (KEIN)

peran sektor pertanian dalam pembentukan PDB, penyerapan tenaga kerja dan juga pola konsumsi. Inilah yang biasanya terjadi di berbagai negara terkait dengan proses transformasi struktural dalam sebuah perekonomian.

4.2. Pertanian dalam Transformasi Struktural Perekonomian

Bagaimana proses transformasi struktural tersebut terjadi berbeda-beda dari satu negara ke negara lainnya tergantung dari berbagai faktor baik yang bersifat internal dan eksternal terutama kaitannya dengan strategi, kebijakan dan program yang dijalankan pemerintah dan juga pemangku kepentingan lainnya. Namun demikian dalam proses transformasi struktural yang sehat dan berjalan baik adalah ketika menurunnya peran sektor pertanian dalam PDB dan tenaga kerja diikuti dengan semakin besarnya kemampuan sektor industri dan jasa-bahkan dengan tingkat yang lebih cepat dan besar—dalam menyerap tenaga kerja yang berasal sektor pertanian dan dalam pembentukan PDB. Artinya adalah bahwa pertumbuhan sektor industri harus lebih tinggi dari pertumbuhan sektor pertanian, dan industri yang berkembang adalah industri-industri yang memiliki daya serap tenaga kerja yang banyak. Dengan demikian, selain terjadi perkembangan industri yang pesat disertai dengan penyerapan tenaga kerja maka juga terjadi peningkatan produktifitas di sektor pertanian.

Agar terjadi proses transformasi struktural ekonomi yang sehat dan baik maka strategi, kebijakan dan program transformasi menjadi sangat penting. Hal ini yang membedakan proses transformasi dari satu negara dengan negara lainnya. Terdapat beberapa negara yang secara relatif yang berhasil menjalani proses transformasi struktural tersebut seperti Amerika Serikat, Jepang, dan Korea Selatan, untuk menyebut beberapa nama negara. Yang dilakukan oleh negara-negara tersebut pada dasarnya adalah bagaimana mereformasi sektor pertaniannya sehingga produktifitasnya meningkat dan pada saat yang sama mengembangkan sektor industri (industrialisasi) yang mampu menyerap tenaga kerja yang berasal sektor pertanian yang melimpah.

Dalam kasus Indonesia, proses transformasi struktural terutama yang terjadi di era reformasi sekarang ini kurang berjalan sehat dan baik. Dalam arti bahwa terjadinya penurunan PDB dan tenaga kerja di sektor pertanian berjalan lambat sementara kemampuan dalam menyerap tenaga kerja dan pertumbuhan di sektor industri terbatas. Hal ini ditunjukkan misalnya dengan pertumbuhan industri manufaktur yang hampir selalu dibawah rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional. Selain itu, industri yang berkembang pun bukan merupakan industri padat karya yang menyerap banyak tenaga kerja. Implikasinya, adalah terjadi stagnasi dalam produktifitas di sektor pertanian, dan pada gilirannya menyebabkan tingkat kesejahteraan yang menurun. Pertanian bukan lagi merupakan aktifitas ekonomi yang menarik terutama bagi kalangan muda. Sektor pertanian merupakan tempat penampungan begitu banyak tenaga kerja seharusnya terserap di sektor industri selain sektor jasa informal di perkotaan. Namun karena rendahnya produktifitas di sektor pertanian maka pendapatan yang diterima tidak dapat mendukung kesejahteraan hidupnya secara memadai, dan pada gilirannya hal ini menimbulkan fenomena yang sering disebut *multiple sources of income* yaitu petani mendapatkan pendapatannya dari berbagai sumber penghasilan diluar sektor pertanian. Dengan kata lain selama ini terlalu berat beban yang ditanggung sektor pertanian sebagai akibat dari terbatasnya kemampuan sektor industri menyerap tenaga kerja dan tidak sehatnya proses industrialisasi tersebut berjalan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka menata dan mereformasi sektor pertanian dari dalam merupakan keharusan, dan ini saya sepakat sepenuhnya. Ada banyak agenda terkait dengan reformasi ini termasuk diantaranya aspek kelembagaan petani, masalah institusi/ kelembagaan yang menangani sektor pertanian serta koordinasi antara lembaga, persoalan kebijakan dan reformasi agraria, kebijakan harga dan pembangunan infrastruktur, dan seterusnya. Namun demikian, transformasi struktural perekonomian yang sehat yang melibatkan sektor industri dan jasa merupakan syarat kecukupan bagi berhasilnya reformasi dan penataan sektor pertanian. Keduanya penting dan saling terkait, dan harus berjalan secara bersama-sama. Dengan demikian harapan sektor pertanian dapat memberikan sumbangan yang bermakna bagi ketahanan dan kedaulatan bangsa dapat diwujudkan.

4.3. Teladan Pembiayaan di Sektor Pertanian

Kita ambil teladan penataan sektor pertanian terkait erat dengan sektor diluar pertanian yakni sektor keuangan. Jika kita diskusi tentang perekonomian di berbagai daerah dengan para pemangku kepentingan, hal yang hampir pasti disampaikan adalah bahwa sektor pertanian memiliki peranan penting dalam perekonomian daerah tersebut, dan potensinya sangat besar untuk dikembangkan. Namun demikian jika kita lihat periksa data tentang komposisi kredit yang disalurkan maka akan terlihat ketimpangan dimana porsi kredit perbankan (dan juga non perbankan) ke sektor pertanian relatif rendah dibandingkan dengan potensi yang dimilikinya dan dibandingkan dengan sektor lainnya seperti properti, perdagangan dan sektor jasa lainnya. Padahal kita ketahui bersama bahwa pembiayaan merupakan salah satu faktor penting bagi berkembangnya sektor pertanian.

Jadi ada semacam paradoks, di satu sisi sektor pertanian dianggap penting dan memiliki potensi besar, disisi lain, sektor pertanian tidak memiliki ketertarikan kuat untuk membiayai sektor pertanian dengan berbagai alasan seperti resiko usaha dan biaya besar, skala usaha kecil dan terpecah-pecah, produktifitas rendah, tidak feasible dan bankable, dst. Ini menandakan pentingnya dilakukan penataan dari sektor pertanian itu sendiri agar usahanya feasible, produktifitas meningkat, dan risikonya terukur selain pentingnya komitmen dan bisa saja terdapat kebijakan yang bersifat afirmatif untuk sektor pertanian dalam konteks pembiayaan seperti halnya untuk UMKM. Namun tanpa ada perbaikan kinerja dari sektor pertanian sendiri niscaya kebijakan tersebut akan gagal.

Namun dalam teladan lain dimana justru kredit perbankan cukup banyak disalurkan ke perkebunan kelapa sawit (baik *on* dan *off farm*), bahkan di salah satu bank terbesar di Indonesia, porfolio kredit perkebunan kelapa sawit merupakan yang terbesar dibandingkan dengan portfolio sektor lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa jika aktifitas pertanian yang secara ekonomis *feasible*, dikelola secara baik, dan risikonya rendah, maka dengan sendirinya perbankan dan lembaga keuangan non-perbankan akan tertarik untuk memberikan pembiayaan kepada usaha pertanian tersebut bahkan tanpa ada kebijakan yang bersifat afirmatif sekalipun.

Ada pertanyaan apakah sejenis KLBI (Kredit Likuiditas Bank Indonesia) diperlukan agar pembiayaan disektor pertanian bisa meningkat sehingga kinerjanya lebih baik lagi. Saya sendiri tidak setuju adanya kebijakan seperti ini karena akan menciptakan *moral hazard* yang akan berakhir pada kegagalan seperti pengalaman sebelumnya. Yang perlu dilakukan adalah bagaimana membuat sektor pertanian menarik, feasibel dan bankable dengan reformasi yang dilakukan selain dorongan kepada perbankan untuk lebih memperhatikan sektor pertanian.

4.4. Catatan Penutup

Inti dari pandangan saya adalah bahwa upaya menjadikan sektor pertanian dapat memberikan sumbangan yang bermakna bagi ketahanan dan kedaulatan bangsa tidak dapat dilakukan hanya melalui penataan dan reformasi komprehensif di sektor pertanian semata, namun juga harus ditempatkan dalam konteks transformasi struktural yang baik dan sehat dalam pembangunan ekonomi. Keduanya harus dijalankan secara simultan dan berkesinambungan.

Sektor pertanian tidak dapat menanggung beban yang terlalu berat dalam perekonomian, baik sebagai sektor penyerap tenaga kerja maupun sumbangannya bagi PDB. Industrialisasi harus berjalan lebih cepat dan baik lagi. Pertumbuhan industri harus lebih tinggi dibandingkan rata-rata pertumbuhan ekonomi sehingga surplus tenaga kerja dari sektor pertanian dapat diserap. Disamping itu harus ada kebijakan, *by design*, untuk secara lebih cepat lagi menurunkan tenaga kerja yang ada di sektor pertanian sehingga skala usaha dan produktifitasnya meningkat. Jika hal tersebut dilaksanakan dengan baik, maka kita bisa berharap sektor pertanian dapat memberikan sumbangannya bagi ketahanan dan kedaulatan bangsa.



Bab 5

Membangun Pertanian untuk Kesejahteraan Petani

Erizal Jamal Dan Maesti Mardiharini¹

5.1. Pendahuluan

Alinea kedua Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, secara tegas menyatakan tujuan dari kemerdekaan Indonesia, yaitu mewujudkan masyarakat yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Bila dilihat dari urutannya, untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, harus dimulai dengan menciptakan suasana perikehidupan yang merdeka, bersatu dan berdaulat. Ini seharusnya menjadi pedoman semua pihak dalam melaksanakan pembangunan di berbagai bidang, termasuk pertanian.

Petani sebagai pelaku utama pembangunan pertanian, belum sepenuhnya merdeka, bersatu dan berdaulat. Sudah sejak lama mereka dibungkam dan tidak mampu menyuarakan kepentingannya. Sebagai gambaran, berbagai data menunjukkan bahwa saat ini ada sekitar 39 juta atau 34,2% orang yang bekerja di pertanian. Dari jumlah tersebut yang dominan adalah petani yang mengusahakan lahan kurang 0,5 hektar. Sensus Pertanian 2013 menyebutkan jumlahnya sekitar 55,94% dari total rumah tangga pertanian.

¹ Prof. Dr. Erizal Jamal adalah Profesor Riset Ekonomi Pertanian di Pusat Sosial-Ekonomi dan Analisis Kebijakan, Badan Litbang Pertanian. Maesti Mardiharini adalah Peneliti di di Pusat Sosial-Ekonomi dan Analisis Kebijakan, Badan Litbang Pertanian.

Dengan kondisi seperti ini sebagian dari mereka dipaksa keluar dari sektor pertanian, data sensus 2013 (BPS, 2014) menunjukkan selama 10 tahun terakhir rumah tangga petani yang mengusahakan lahan kurang dari 0,5 hektare berkurang hampir 5 juta rumah tangga (dari 9,380 juta rumah tangga menjadi 4,338 juta rumah tangga). Dampak lanjutan dari kondisi ini, sebagian besar kelompok petani ini, terutama di Jawa, merupakan *part time farmer*. Mereka banyak mencari penghidupan di kota sekitarnya, di sektor informal. Data BPS (2014) menunjukkan selama 10 tahun terakhir proporsi pendapatan yang bersumber dari kegiatan sebagai petani mengalami penurunan dari 60,34% menjadi 36,76%, ini berarti bagian pendapatan dari non pertanian semakin dominan.

Bagaimana mau merdeka dan berdaulat bila kegiatan pertanian itu sendiri sudah tidak bisa diandalkan, dan ini juga menjadi pemicu tidak menariknya bekerja di pertanian bagi generasi muda.

5.2. Petani dan Lahan

Pembangunan pertanian mengait erat dengan dua hal yaitu petani dan lahan. Berbagai kemajuan dalam pembangunan pertanian banyak terkait dengan hal ini dan ini juga sebagai sumber ketimpangan dalam masyarakat. Ketimpangan di masyarakat bukan persoalan kemaren sore. Penguasaan lahan dalam skala luas oleh dunia usaha di Indonesia bermula sejak pemberlakuan Undang-Undang Agraria atau *Agrarische Wet*, pada tahun 1870. Prinsip *domein verklaring* dari undang-undang ini menyatakan tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya, berdasarkan pembuktian hukum barat, dinyatakan sebagai milik negara. Melalui *Erfpacht Ordonantie*, swasta Belanda memanfaatkan lahan milik negara tersebut selama 75 tahun. Inilah awal pengembangan usaha perkebunan besar oleh swasta di berbagai tempat di Indonesia (Pasandaran, 2014).

Pasca Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, para pemimpin nasional berupaya mengubah undang-undang ini, dengan tujuan mempersempit ketimpangan penguasaan lahan di masyarakat. Hal itu diawali dengan pembentukan Panitia Agraria Yogyakarta, melalui penetapan Presiden Nomor 16 tahun 1948, tanggal 21 Mei 1948. Upaya ini menunjukkan jalan terang dengan ditetapkannya Undang Undang

No. 5 Tahun 1960, Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. Prinsip utama dari Undang-Undang ini mengembalikan fungsi sosial dari tanah. Pasal 7 dari undang-undang ini berbunyi “*Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan*”. Untuk implementasi pasal ini ditetapkan Undang-Undang No. 56 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian (Winoto, 2007).

Sayangnya pada pemerintahan berikutnya, berbagai peraturan tersebut tidak dilaksanakan. Malahan beberapa regulasi baru yang disusun, jauh dari semangat untuk mengembalikan fungsi sosial tanah.

Pada awal era reformasi, secara nasional telah tercapai konsensus nasional untuk memperbaiki ketimpangan yang ada. Melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat IX Tahun 2001, tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya, diperintahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden, untuk melaksanakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Selain itu pemerintah bersama DPR, diberi kewenangan mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan ketetapan tersebut (Jamal dan Mardiharini, 2014).

Presiden SBY pada awal masa pemerintahan yang pertama (11 Juni 2005), mencanangkan apa yang disebut dengan Revitalisasi Pertanian Perikanan dan Kehutanan (RPPK). Melalui upaya ini ditargetkan tersedianya lahan abadi 15 Juta hektar, sehingga pemilikan lahan di Jawa dan Bali minimal 1,0 hektare per kepala keluarga dan luar Jawa/Bali 2,5 hektar. Pendapatan petani ditargetkan 2500 US \$ per kapita /tahun. Upaya ini tanpa dasar hukum yang jelas, dan tidak terdengar ada upaya riil untuk mewujudkannya.

Presiden Jokowi pada rapat terbatas kabinet 27 Februari 2015, mencanangkan untuk segera membagikan 9 juta hektare lahan bagi 4,5 petani marjinal (Kompas, 28 Februari 2015). Untuk mewujudkan upaya ini, Presiden kembali memberi arahan untuk percepatan pelaksanaan reforma agraria pada sidang kabinet 24 Agustus 2016. Rincian upaya

yang akan dilaksanakan dalam percepatan tersebut, tertuang dalam buku “Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017”. Dari lima program prioritas reforma agraria yang dicanangkan, yang menonjol realisasinya masih terkait dengan kepastian hukum dan legalisasi hak atas tanah objek reforma agraria.

Dari sisi petani, terbatas sekali penelaahan terhadap petani sebagai pelaku utama pembangunan pertanian. Batasan BPS tentang rumah tangga petani dalam BPS²

“Rumah tangga pertanian adalah rumah tangga yang sekurang-kurangnya satu orang anggota rumah tangga melakukan kegiatan yang menghasilkan produk pertanian dengan tujuan sebagian atau seluruh hasilnya untuk dijual/ditukar untuk memperoleh pendapatan/keuntungan atas resiko sendiri. Kegiatan dimaksud meliputi bertani/berkebun, beternak ikan dikolam, karamba maupun tambak, menjadi nelayan, dan mengusahakan ternak/unggas”.

Tidak ditemukan batasan tentang petani dalam berbagai literatur Indonesia, sementara menurut Wikipedia Petani adalah seseorang yang bergerak di bidang pertanian, utamanya dengan cara melakukan pengelolaan tanah dengan tujuan untuk menumbuhkan dan memelihara tanaman (*seperti padi, bunga, buah dan lain lain*), dengan harapan untuk memperoleh hasil dari tanaman tersebut untuk digunakan sendiri ataupun menjualnya kepada orang lain. Mereka juga dapat menyediakan bahan mentah bagi industri, seperti sereal untuk minuman beralkohol, buah untuk jus, dan wol atau kapas untuk penenunan dan pembuatan pakaian.

Pada literatur berbahasa Inggris ditemui dua istilah yang berbeda untuk petani yaitu *farmer* dan *peasant*. *Farmer* lebih kepada petani yang maju, sementara *peasant* condong kepada petani tradisional yang tertinggal. Upaya mengukur kesejahteraan petani telah dilakukan dengan berbagai pendekatan, baik itu berdasarkan pendapatan atau pengeluaran petani. Selain itu ada pengukuran nilai tukar petani atau NTP dan nilai tukar usaha pertanian atau NTUP, yang secara salah kaprah digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan petani.

² https://www.bps.go.id/istilah/index.html?Istilah%5Bberawalan%5D=R&Istilah_page=4

Bila dikaitkan dengan penguasaan lahan, sulitnya bagi petani menambah lahan yang diusahakan, sementara ancaman alih fungsi terus mengintai, ditambah pola pewarisan dalam masyarakat, menyebabkan lahan per petani semakin sempit dan dominan kurang dari setengah hektar.

Perhitungan sederhana untuk input-output usahatani padi setengah hektar, hanya dapat menghasilkan keuntungan bersih sekitar 4-6 juta rupiah per musim. Uang sebanyak itulah yang dikelola petani selama 4 bulan untuk menopang kehidupan keluarganya. Bila uang ini dibagi untuk suami dan istri yang mengusahakan lahan, maka sudah dapat dipastikan jumlah yang diterima jauh dari upah minimum regional yang ada di lokasi tersebut. Bagaimana untuk petani yang penguasaan lahannya kurang dari setengah hektar, atau yang mengusahakan lahan milik orang lain dengan pola bagi hasil, tentu jumlah yang diterima lebih rendah lagi, apalagi yang hanya mengandalkan tenaga sebagai buruh tani. Sayangnya petani tidak punya organisasi yang kuat seperti buruh, sehingga kondisi ini belum banyak yang menyuarkan kepada para pihak terkait

Dalam diamnya, para petani mencoba memecahkan masalahnya dengan mencari tambahan penghasilan dari berbagai aktivitas di sektor informal. Kondisi ini membuat curahan waktu petani untuk kegiatan usahatani tidak bisa maksimal, dan bagi generasi muda kegiatan pertanian jadi tidak menarik.

Situasi di atas menyebabkan kegiatan pertanian menghadapi dilema. Secara statistik petani itu banyak, namun di lapangan semakin sulit mencari orang yang mau bekerja di pertanian. Berbagai program yang menuntut adanya perhatian yang intensif dari petani terhadap usahatannya tidak berjalan dengan baik. Selain itu berbagai teknologi yang ditawarkan menjadi tidak menarik bagi mereka, karena dengan lahan yang terbatas tentu nilai tambah dari penerapan teknologi tidak maksimal.

5.3. Orientasi Produksi

Hal lain yang mengait dengan kesejahteraan petani adalah bagaimana pembangunan pertanian itu dilaksanakan. Sejak awal Orde Lama sampai saat ini, pembangunan pertanian itu identik dengan upaya pemenuhan kebutuhan pangan. Banyak kalangan mengutip pernyataan Presiden Soekarno pada tanggal 27 April 1952, saat peletakan batu pertama pembangunan Fakultas Pertanian Universitas Indonesia, yang kemudian menjadi Institut Pertanian Bogor (IPB). Pada intinya kutipan pidato tersebut mengungkapkan bahwa persoalan pangan itu masalah hidup mati bangsa, dan itu diterjemahkan oleh pemerintahan yang ada dengan upaya pemenuhan kebutuhan pangan dari produksi sendiri (Pakpahan, 2007). Sehingga setiap kabinet atau pemerintahan akan selalu punya jargon terkait dengan upaya pemenuhan kebutuhan pangan ini. Sayangnya upaya memacu peningkatan produksi pangan ini tidak selalu seiring sejalan dengan upaya peningkatan kesejahteraan petani. Saat ini banyak wilayah sentra produksi padi merupakan kantong-kantong wilayah miskin di pedesaan.

Pemerintah Orde lama mempunyai Program Kesejahteraan Kasimo dan Pengembangan Program Padi Sentra. Program Kesejahteraan Kasimo berupa Rencana Produksi Tiga tahun (1948-1950), mengenai usaha swasembada pangan. Pada tahun 1959, muncul Program *PADI SENTRA*, yang bertujuan agar pada tahun 1963 tercapai swasembada beras di Indonesia. Kedua program di atas tidak berhasil karena ketidakstabilan pemerintah saat itu, sehingga upaya ini tidak berjalan sebagaimana yang direncanakan. Impor pangan makin tinggi dan untuk mengelola impor ini dibentuk Komando Logistik Nasional pada tahun 1965 (lihat Tabel 1)

Pemerintahan Orde Baru, terinspirasi oleh zaman sebelumnya, melihat bahwa tersedianya pangan murah dan terjangkau merupakan hal yang harus dicapai dalam jangka pendek. Selain itu pencapaian swasembada juga dicanangkan sebagai target jangka panjang. Rezim Orde Baru terbantu dengan makin masifnya gerakan revolusi hijau dengan basis penerapan panca usahatani dan dukungan beragam inovasi pertanian. Upaya pencapaian swasembada mencapai puncaknya pada tahun 1984. Setelah itu kondisinya berfluktuasi tergantung perhatian pemerintah.

Pada Era Reformasi pembangunan pangan dan pertanian mengalami pasang surut sejalan dengan perhatian pemerintah kepada pertanian dan singkatnya masa pemerintahan yang ada. Era Presiden Habibie dicanangkan sejumlah gerakan kearah kemandirian pangan dan produk pertanian, melalui jargon Gerakan Mandiri Padi Jagung dan Kedelai (Gema Palagung). Berbagai program terobosan dilakukan pada era ini, namun semuanya tidak tuntas sehingga tidak terlihat hasilnya. Pada era Presiden Gus Dur, pemerintah sempat mencanangkan upaya konsolidasi lahan melalui *Corporate Farming*, sayangnya inisiasi ini juga tidak berlanjut karena singkatnya umur kabinet.

Tabel 5.1. Kebijakan pemerintah bidang pangan dan pertanian 1952-2015

No.	Pemerintahan	Kebijakan	Upaya Riil
1.	Orde Lama (1952-1964)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Swasembada Beras melalui Program Kesejahteraan Kasimo. 2. Pengembangan Program Padi Sentra 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengembangan usaha pertanian padi skala luas di luar Jawa 2. Intensifikasi di Jawa. 3. Usaha pembibitan dan pengaturan ternak. I
2.	Pemerintahan Transisi (1965-67)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemenuhan kebutuhan dalam negeri melalui impor. 	Pembentukan Komando Logistik Nasional (1965) dan Badan Urusan Logistik (1967)
3.	Orde Baru (1968-1998)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pencapaian swasembada pangan melalui pelaksanaan pembangunan terencana lima tahunan (Pelita I-VI). 2. Kebijakan pangan murah (jangka pendek) dan swasembada mutlak (jangka panjang) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengembangan Bimas dan Bimas yang disempurnakan. 2. Upaya komando langsung dari Presiden dalam penerapan panca usahatani secara penuh. 3. Swasembada berkelanjutan

Tabel 5.1. Kebijakan pemerintah bidang pangan dan pertanian 1952-2015 (lanjutan)

No.	Pemerintahan	Kebijakan	Upaya Riil
4.	Reformasi		
	1. Era Habibie	Swasembada <i>on Trend</i>	Gerakan Mandiri Padi Jagung dan Kedelai (Gema Palagung)
	2. Era Gus Dur	Kecukupan pangan dan kesejahteraan petani	<i>Corporate Farming</i>
	3. Era Megawati	Pencapaian swasembada	Sistem agribisnis
	4. Era SBY	Ketahanan pangan dan swasembada	Diawali dengan Revitalisasi Pertanian sampai Tujuh Gema Revitalisasi

Sumber :Sumber: Buku Repelita dan Badan Bimas Ketahanan Pangan (2007)

Presiden Megawati kembali menacanakan upaya pencapaian swasembada, dan sayangnya terjemahan dari upaya ini dalam konsep sistem agribisnis terjebak pada tataran konsep dan pemikiran, sehingga tidak ada hal khusus yang dapat dicatat pada era ini, selain adanya upaya yang sistematis untuk mengurangi subsidi dalam produksi pangan.

Era Presiden SBY dengan Kabinet Indonesia Bersatu jilid I dan II, mengawali kiprahnya dengan mencanangkan Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK) pada tanggal 11 Juni 2005 di Jatiluhur. Revitalisasi diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan sebagian besar rakyat dan meletakkan landasan yang kokoh bagi pembangunan ekonomi. Terkait dengan aspek keagrariaan dalam RPPK tersebut, pemerintah berencana untuk mewujudkan lahan pertanian abadi seluas 15 juta hektare di seluruh Indonesia. Sayangnya inisiasi Presiden SBY ini tidak didukung oleh suatu payung hukum yang kuat, dan pemerintahan juga tidak serius untuk mewujudkan apa yang telah dicanangkan tersebut. Selama dua periode Pemerintahan SBY tidak banyak yang dapat diungkap.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo mencanangkan swasembada padi, jagung dan kedelai. Untuk itu dibangun berbagai upaya masif dengan melibatkan banyak kalangan untuk menggerakkan petani melalui Upaya Khusus (UPSUS). Upaya ini ditunjang dengan berbagai upaya menjaga stabilisasi harga.

5.4. Peta Jalan Pembangunan Pertanian ke Depan

Beranjak dari berbagai uraian di atas, maka ke depan perlu perubahan mendasar dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan pertanian. Bagian pertama yang perlu dibenahi tentu terkait dengan tujuan pembangunan pertanian itu sendiri. Perlu ada kesepakatan bersama yang diikat oleh peraturan atau perundangan tentang tujuan pembangunan pertanian nasional. Sampai saat ini belum ada undang-undang yang menetapkan secara jelas tujuan akhir dari pembangunan pertanian di Indonesia. Tujuan pembangunan pertanian nasional adalah untuk mensejahterakan petani dan pelaku usaha yang terkait. Dengan tujuan seperti itu tentunya pelaksanaan pembangunan pertanian tidak akan terombang ambing antara pencapaian swasembada atau tidak, dan walaupun ada beberapa komoditi yang ditargetkan untuk mencapai swasembada, maka aspek pendapatan dan kesejahteraan petani akan jadi perhatian dan tanggung jawab negara.

Pertanian adalah kegiatan yang berhubungan langsung dengan alam dan banyak komponennya sulit dikontrol. Oleh karena itu proses pelaksanaannya tidak dapat dibuat sebagai suatu siklus rutin dalam jangka sangat pendek. Agar berhasil pembangunan pangan dan pertanian memerlukan basis perencanaan jangka menengah dan panjang, dengan penetapan target yang jelas setiap tahunnya yang bersifat akumulasi dari periode sebelumnya.

Sebagai turunan dari kesepakatan di atas maka perlu didefinisikan dengan baik siapa yang disebut petani. Karena hanya dengan pendefinisian yang jelas akan memudahkan untuk membuat batasan tingkat kesejahteraan mereka. Pendefinisian ini juga akan memperjelas apa yang perlu dilakukan negara dalam menggerakkan petani. Tentu akan berbeda perlakuan pada petani tradisional yang mengusahakan lahan terbatas, dengan petani milenial dengan orientasi pada penciptaan produk pertanian unggulan.

Tahap berikutnya adalah menata penguasaan dan pengusahaan lahan. Harus dapat dirumuskan agar sejahtera, petani minimal harus menguasai lahan berapa banyak, dan ini berbeda tergantung komoditas yang diusahakan. Upaya lain adalah pengembangan kelembagaan, yang memungkinkan petani yang penguasaan lahannya kurang dari 0,5 hektar, dapat melakukan kegiatan bersama untuk optimalisasi pemanfaatan lahan, melalui pengembangan usaha terpadu dan peningkatan nilai tambah.

Infrastruktur pertanian adalah tulang punggung dalam menopang daya saing untuk itu ini juga perlu mendapat perhatian khusus. Bila ditelisik lebih jauh, di tingkat usahatani secara umum produktivitas petani kita tidak kalah dengan petani di negara tetangga ASEAN, malahan untuk beberapa komoditas seperti padi misalnya rata-rata produktivitas kita hanya sedikit dibawah Vietnam dan jauh lebih tinggi dari Negara ASEAN lainnya. Persoalannya, begitu produk petani keluar dari lahannya, petani menghadapi berbagai tantangan diantaranya kualitas infrastruktur yang buruk, dan ini jelas tidak mendukung upaya mereka mendapatkan harga jual yang baik serta peluang untuk meningkatkan nilai tambah produk. Dari berbagai kajian terlihat untuk menghasilkan beras perkilogram, petani kita mengeluarkan biaya yang lebih mahal dari petani lainnya di lingkup ASEAN.

Bersamaan dengan beberapa hal di atas, barulah ditetapkan bagaimana cara pelaksanaan pembangunan pertanian itu sendiri. Bisa saja pemerintah menetapkan bahwa untuk beberapa komoditas strategis perlu pemenuhan dari produksi sendiri, dan untuk itu upaya pemacuan produksi melalui peningkatan produktivitas harus seiring sejalan dengan upaya peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani. Komponen kebijakan yang sejalan dengan upaya ini dijalankan secara konsekwen. Sementara untuk komoditi lain lebih berorientasi pada upaya mendapatkan nilai tambah yang optimal, pemilihan komoditas ataupun usaha benar-benar melihat momentum pengembangannya yang memberikan nilai tambah optimal. Bila demikian adanya maka pengembangan komoditi diarahkan dengan melihat berbagai kecenderungan yang ada di pasar, serta ke arah membentuk pasar bagi komoditi-komoditi dengan ceruk pasar khusus, terutama untuk

jenis tanaman-tanaman eksotik. Dengan posisi di wilayah tropic, kita bisa memilih beberapa komoditas yang diandalkan sebagai komoditas unggulan dan dikembangkan secara masif dalam pendekatan wilayah secara terintegrasi.

Terakhir perlu diingat bahwa pertanian selama ini diterjemahkan terlalu sempit sebagai kegiatan bercocok tanam, demikian juga Kementerian Pertanian dibatasi ruang geraknya pada aspek budidaya belaka, sementara pengembangan produk sudah masuk ranah kegiatan industri. Dengan ruang lingkup yang terbatas, maka dalam pengambilan kebijakan sering kali terbatas jangkauannya. Sementara itu kita sadari bersama terlaksananya kegiatan usaha budidaya pertanian membutuhkan dukungan banyak pihak lintas kementerian. Ada beberapa opsi ke depan, bisa saja Kementerian Pertanian ditingkatkan menjadi Kementerian Pertanian dan Industri agro, atau bisa juga tetap seperti saat ini namun dengan dukungan yang kuat dari sisi legislasi dalam bentuk dukungan dari lintas kementerian terkait dengan pengembangan komoditas strategis dan menjadi kesepakatan nasional.

5.5. Catatan Penutup

Ke depan pelaksanaan pembangunan pertanian diharapkan tidak lagi terjebak pada upaya pemenuhan produksi semata dan abai pada upaya peningkatan kesejahteraan petani. Pada sisi lain juga perlu disadari bahwa stok pangan dunia dalam bentuk beras, terbatas adanya, sehingga terlalu riskan menggantungkan ketersediaan bahan pangan pokok dari pasar internasional. Kedua hal ini menjadi hal penting dalam menyusun beragam kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia, yang dipayungi berbagai kesepakatan secara nasional dalam bentuk regulasi yang mengikat semua pihak.

Kesepakatan ini menjadi penting, agar kita semua tidak menyandera pemerintahan yang sedang berjalan dengan target jangka pendek, yang ujungnya diterjemahkan dalam kegiatan yang berorientasi peningkatan produksi bahan pangan utama, sebagaimana yang kita lakukan saat ini. Selain itu kesepakatan ini juga akan memberi pemerintahan yang ada, pilihan kebijakan yang lebih beragam, dan tidak lagi didikte oleh upaya yang harus segera kelihatan hasilnya, dari beragam program yang

dilaksanakan. Kita menghargai proses yang baik dari setiap program yang dilaksanakan, menuju pada suatu hasil akhir yang disepakati bersama, katakanlah mewujudkan kehidupan petani yang sejahtera.

Daftar Pustaka

Badan Bimas Ketahanan Pangan. 2007. Profil 60 Tahun Kelembagaan Ketahanan Pangan Indonesia. Badan Bimas Ketahanan Pangan. Departemen Pertanian. Jakarta.

BPS. 2014. Potensi Pertanian Indonesia Analisis Hasil Pencacahan Lengkap ST 2013. BPS. Jakarta.

BPS. 2014a. Hasil pencacahan Survey Pendapatan Rumah tangga Usaha Pertanian. BPS. Jakarta.

Departemen Penerangan R. I. 1974. Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua, 1974/75-1978/79. Deppen RI. Jakarta.

Jamal, E. dan M. Mardiharini. 2014. Reforma Agraria dan Pembangunan Perberasan di Indonesia, dalam Krisnamurthi, B (editor) Buku Ekonomi Perberasan Indonesia. PERHEPI. Jakarta.

Pakpahan, A. 2007. Ketahanan Pangan Bukan Sekedar Persoalan Pertanian Tetapi Soal Hidup Atau Mati. *Keynote Speech* yang disampaikan pada acara Studium Generale, Dies Natalis Ke-50 Tahun Universitas Padjadjaran, Bandung, 18 September 2007.

Pasandaran, E. 2014. Reformasi Kebijakan Dalam Perspektif Sejarah Politik Pertanian Indonesia, dalam Buku Reformasi Kebijakan Menuju Transformasi Pembangunan Pertanian, Editor : Haryono, E. Pasandaran, M. Rachmat, S. Mardianto, Sumedi, H.P. Saliem dan A. Hendriadi. Balitbangtan. Jakarta.

Winoto, J. 2007. Reforma Agraria dan Keadilan Sosial. Orasi 1 September 2007 Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Dies Natalis ke 44 Institut Pertanian Bogor. Bogor.

Bab 6

Ekonomi Politik Kedaulatan Pangan

Didin S Damanhuri¹

6.1. Pendahuluan

Menyimak paket Reformasi Kebijakan Ekonomi 1 sampai dengan 16 yang dikeluarkan pemerintah, tampaknya belumlah memperhitungkan lingkungan strategis global yang sudah berubah secara radikal. Paket tersebut masih sangat *ad hoc* dan bersifat lebih banyak memberi insentif kepada investor global.

Berhubung sifatnya lebih reaktif, maka efektivitas kebijakan tersebut diduga hanya akan efektif untuk jangka pendek tanpa solusi jangka panjang, khususnya terkait kepada Pembangunan Pertanian. Bab ini menganalisis kedaulatan pangan dalam perspektif ekonomi politik pembangunan pertanian, untuk menghasilkan suatu jalan keluar untuk jangka panjang.

6.2. Kedaulatan pangan

Visi pemerintah selama ini adalah seperti tercantum dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yang telah mengangkat tema besar kedaulatan pangan (*food sovereignty*), disamping kemandirian pangan (*food reliance*) dan ketahanan pangan (*food security*). Hal yang lebih penting dalam visi tersebut adalah, ketahanan pangan saja tidak cukup, karena tidak terlalu mempersoalkan apakah pangan tersebut berasal dari impor dan dengan volume berapapun

¹ Prof. Dr. Didin R. Damanhuri adalah Guru Besar Ilmu Ekonomi Institut Pertanian Bogor (IPB) dan Tenaga Ahli Lembaga Ketahanan Nasional (LEMHANNAS)

besar. Kemudian apakah yang menanggung keuntungan besar hanya para importir dan bersifat kartel yang bisa menetapkan harga sepihak dengan akibat pemiskinan petani dan warga lemah lainnya adalah tak menjadi masalah besar. Kedaulatan pangan lebih lengkap dari sekadar ketahanan pangan karena merupakan "hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal (Pasal 1, UU 18/2012 tentang Pangan).

Kenyataan berubah menjadi cukup pelik setelah harga-harga pangan kebutuhan pokok mulai melonjak tinggi akhir-akhir ini. Seandainya kondisi lingkungan masih seperti masa lalu yang pernah mengalami "kelebihan pasokan" (*over-supply*) termasuk di pasaran dalam negeri, maka keadaannya tak akan separah sekarang. Dengan stok di pasar internasional yang berlebih, maka dengan mengimporpun tak akan terjadi lonjakan harga seperti sekarang. Tapi dewasa ini keadaan telah berubah sangat signifikan, yakni terjadinya "kelebihan permintaan" (*over-demand*).

Pemicu paling utama dalam perubahan dari lingkungan strategis global dewasa ini adalah *booming* ekonomi China dan India (baca: Chindia) yang jumlah penduduk mereka sekitar setengah penduduk bumi. Dengan masing-masing pertumbuhan ekonomi rata-rata China sekitar 10% (terakhir sekitar 6%) dan India sekitar 8% (terakhir sekitar 5%), kedua negara raksasa penduduk dunia tersebut sangat haus permintaan akan energi dan pangan. Sehingga dapat dibayangkan dampaknya secara global. Diawali dengan lonjakan permintaan akan energi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi kedua negara plus akibat pendudukan Amerika atas Afghanistan dan Iraq adalah menjadi faktor utama melonjaknya harga migas hingga mencapai lebih dari 100 \$/barel (terakhir ini terjadi anjloknya harga sampai di bawah 50\$/barel). Untuk menghadapinya, berbagai negara berlomba-lomba untuk memproduksi energi alternatif (*biofuel*). Maka bergeserlah pemanfaatan produksi pertanian untuk pangan (jagung, kedelai, gandum) dari berbagai negara menjadi diperuntukan bagi pemenuhan produksi bahan bakar.

Dari sinilah difahami terjadinya pergeseran lingkungan global yang mengalami "kelebihan permintaan" (*overdemand*) dalam perdagangan komoditas pangan. Maka dalam perhitungan FAO, dalam rentang waktu 2010 hingga 2030, kenaikan harga pangan akan bersifat lebih permanen. Oleh karenanya, bagi negara-negara penghasil pangan termasuk Chindia, mereka lebih banyak mengurangi ekspor komoditas pangan dalam rangka pemenuhan konsumsi dalam negeri. Ditambah dengan efek pemanasan global yang menimbulkan banyak kegagalan panen tanaman pangan yang pada gilirannya menciutkan volume produksi bahan pangan serta pertumbuhan penduduk dunia yang terus meningkat yang juga mendongkrak permintaan pangan. Maka setidaknya dengan kelima faktor tersebut akhirnya menyebabkan kelebihan permintaan akan bahan pangan secara global yang memicu pelonjakan harga-harga pangan dunia termasuk di Indonesia yang diperkirakan lebih bersifat permanen dalam beberapa dasawarsa ke depan.

Dengan lingkungan strategis yang berubah secara radikal tersebut, kiranya target pemerintah yang hanya bertumpu pada pencapaian "ketahanan pangan" harus segera diubah menjadi bertujuan menciptakan "kemandirian pangan" bahkan "kedaulatan pangan", sebagaimana amanat UU 18/2012 tentang Pangan. Kemandirian pangan yang dimaksudkan di sini adalah "kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat". Kemandirian bermakna bukan hanya untuk tujuan ketersediaan pangan untuk mencapai swasembada pangan nasional, tapi lebih luas lagi, yaitu untuk menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai tingkat perseorangan, atau bukan hanya tingkat rumah tangga. Sedangkan kedaulatan pangan bukan hanya untuk ketersediaan dan swasembada pangan tapi juga menciptakan kesejahteraan dan posisi tawar politik petani serta peran pertanian dalam arti luas dalam tujuan pembangunan yang akan menjadi lebih sentral.

Maka visi pembangunanpun bergeser lebih dalam kerangka mencapai "Indonesia menjadi negara industri modern berbasis agroindustri". Hal itu akan sejalan dengan demokrasi politik yang bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dimana mayoritas penduduk Indonesia adalah petani dalam arti luas (petani pangan, nelayan, pekebun, peternak, pembudidaya hutan rakyat, dan seterusnya). Dengan demikian, dengan konsep kedaulatan pangan akan lebih mungkin tercapai kedaulatan rakyat dimana petani dalam arti luas menjadi mayoritas di dalamnya.

6.3. Hambatan dan Prasyarat

Penghambat utama menjadikan "kedaulatan pangan" sebagai tujuan serta tak terjamin konsistensi dalam pelaksanaannya nanti adalah jika dalam proses demokrasi politik menjadi sangat liberal. Dalam arti bahwa para elit politikpun menjadi sangat berorientasi politik yang sangat bebas bahkan ultraliberal termasuk dalam mengadopsi liberalisasi ekonomi tanpa batas. Dengan demikian akan berakibat menjadi sangat dependennya para elit (eksekutif, legislatif maupun yudikatif dan partai-partai politik) terhadap negara-negara maju. Tentu termasuk dalam produk-produk kebijakan politik (misalnya dalam produk legislasi DPR) maupun dalam kebijakan ekonomi dari pihak eksekutif terutama dari otoritas ekonomi (fiskal, moneter dan perbankan) yang lebih melancarkan liberalisasi ekonomi tak selektif yang sangat abai terhadap kepentingan nasional dan kesejahteraan rakyat banyak.

Gejala ini sudah sangat terasa sekarang ini dengan produk legislasi DPR yang ditengarai ada sekitar puluhan undang-undang bermuatan kepentingan asing (UU Migas, UU Perikanan, UU Penanaman Modal, UU BUMN, UU Tenaga Kerja, dst.). Sementara tak kalah ultraliberalnya pihak eksekutif dalam pelaksanaan kebijakan privatisasi yang sudah berjalan (PT Telkom, PT Indosat, bank BCA, dll.) serta rencana belasan privatisasi BUMN yang akan datang yang sekedar untuk tujuan menambal defisit APBN. Belum lagi maraknya peritel asing raksasa (Giant, dll) yang berakibat matinya pasar tradisional dengan PHK massal para pekerjanya. Kemudian maraknya perusahaan dalam merekrut atau mengubah status pekerjanya menjadi *outsourcing* sehingga para pekerja dapat di-PHK semena-mena. Pada masa

Pemerintahan sebelumnya, Indonesia pernah mengeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1/2004 Tentang Perubahan UU 41/1999 Tentang Kehutanan. Perppu tersebut menambah ketentuan baru dalam UU 41/1999 terutama pasal 83a bahwa semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya UU 41/1999, dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian tersebut. Perppu yang memperbolehkan hutan lindung untuk pertambangan dapat menjadi preseden buruk yang memperparah kerusakan hutan dengan segala dampaknya terhadap banyaknya bencana lebih dari sekarang. Dan masih banyak lagi.

Oleh karena itu prasyarat menjadikan tujuan kedaulatan pangan sebagai visi nasional maupun daerah serta terjamin pelaksanaannya secara konsekuen, maka haruslah terciptanya proses demokratisasi yang melahirkan Pemimpin dan Kepemimpinan yang berkarakter di pusat maupun di daerah. Yakni bebas dari korupsi, berkomitmen terhadap kedaulatan (politik dan ekonomi) rakyat, independen, tegas dan berani termasuk bersikap beda terhadap tekanan kepentingan dari negara super-power dan tahan terhadap lobby para pemilik modal dari dalam dan luar negeri yang tidak selalu sejalan dengan kepentingan nasional. Semoga ini dapat terjadi pasca pemilu Presiden dan legislatif 2019.



Bab 7

Kedaulatan Pangan, Kebijakan Lahan Pertanian, dan Reforma Agraria

*Bomer Pasaribu*¹

7.1. Pendahuluan

Sudah seharusnya Indonesia membangun secara berkelanjutan ketahanan pangan yang mandiri atau berdaulat. Seperti layaknya sebuah negara, pangan dan pertanian memerlukan kedaulatan, tidak tergantung pada impor. Secara prinsip, konsep kedaulatan pangan (*food sovereignty*) lebih luas cakupannya dibandingkan dengan konsep ketahanan pangan (*food security*). Dalam konsep ketahanan pangan yang pertama kali diperkenalkan oleh FAO tidak mempersoalkan siapa yang memproduksi pangan, darimana produksi pangan tersedia. Hal yang penting, sejumlah pangan tersedia dalam jumlah yang cukup (*availability of food*). WTO bahkan menyebutkan ketahanan pangan sebagai ketersediaan pangan di pasar (*availability of food in the market*). Artinya, pangan yang mengabdikan kepada kepentingan pasar. Ketahanan pangan yang mengabdikan kepada pasar itulah yang didesain dalam berbagai *beleid* WTO. Ketahanan pangan yang demikian didasarkan pada sistem *market-based*.

Dari sisi umur, konsep kedaulatan pangan (*sovereignty of food*) masih relatif baru. Konsep ini pertamakali diperkenalkan oleh organisasi petani internasional bernama La Via Campesina, konsep ketahanan

¹ Prof. Dr. Bomer Pasaribu, SH, SE adalah Guru Besar Ilmu Ekonomi di Universitas Krisna Dwipayana, Duta Besar RI untuk Denmark pada Periode 2012-2016

pangan FAO dan lembaga internasional lain itu merugikan negara berkembang. Sayangnya sampai sekarang konsep kedaulatan pangan tidak direspon positif oleh FAO dan anggotanya. Akan tetapi, konsep kedaulatan pangan banyak diadopsi berbagai elemen gerakan sosial diseluruh dunia. Kedaulatan pangan mengacu pada aspek pengambilan keputusan secara berdaulat di tingkat nasional dalam soal ketahanan pangan, yaitu menekankan kepada keputusan ditangan pemerintah nasional dan bukan di bawah badan-badan perdagangan internasional dan korporasi global (MNC/TNC). Hal demikian didasarkan pada sistem *institutional-based availability of food*.

Kedaulatan pangan didefinisikan sebagai hak rakyat untuk menentukan kebijakan dan strategi mereka sendiri atas produksi, distribusi, dan konsumsi pangan yang berkelanjutan yang menjamin hak atas pangan bagi seluruh penduduk bumi, berdasarkan produksi yang berskala kecil dan menegah, menghargai kebudayaan mereka sendiri dan keragaman kaum tani, kaum nelayan dan bentuk-bentuk alat produksi pertanian, serta menghormati pengelolaan dan pemasaran di wilayah perdesaan. Jadi, kedaulatan pangan merupakan prasyarat dari sebuah ketahanan pangan (*food security*). Ketahanan pangan baru akan tercipta kalau kedaulatan pangan dimiliki oleh rakyat. Oleh karena itu, menjadi keharusan bagi setiap bangsa dan rakyat untuk bisa memiliki hak dan menentukan kebijakan pangan yang dipilihnya dan kebijakan pertanian yang dijalankannya, kapasitas produksi makanan lokal di tingkat lokal dan perdagangan di tingkat wilayah.

Dengan demikian, terkait dengan kedaulatan/ketahanan pangan ini terdapat tujuh unsur yang perlu diperhatikan dan dijamin oleh pemerintah yaitu: *food security*, *food availability*, *food safety*, *food quality*, *food accessibility*, *food sustainability*, dan *food sovereignty*. Sebenarnya, *political will* pemerintah dalam membangun ketahanan pangan sudah ada. Hal ini dapat dilihat dari adanya UU 18/2012 tentang Pangan yang mengatur upaya mewujudkan ketahanan pangan (*food security*), kemandirian pangan (*food reliance*) dan kedaulatan pangan (*food sovereignty*). Di sinilah unsur ketersediaan lahan pertanian menjadi *primary factor*.

Namun demikian, UU 18/2012 tentang Pangan tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk mengembangkan lahan abadi pertanian untuk mewujudkan kedaulatan pangan. Lahan abadi yang dimaksudkan di sini termasuk juga pengendalian konversi lahan pertanian untuk ke non-pertanian yang menyebabkan menyusutnya atay terjadi degradasi lahan pertanian subur, yang perlu diatur secara hukum.

7.2. Law Enforcement Pengendalian Alih Fungsi Lahan

Menurut Lawrence M. Friedmann(1986), terdapat tiga faktor yang sangat mempengaruhi dalam penegakan hukum, yaitu sebagai berikut:

1. *Legal Substance* atau Substansi Hukum;
2. *Legal Structure* atau Struktur Hukum, didalamnya termasuk kelembagaannya;
3. *Legal Culture* atau *Budaya Hukum*.

Teori M. Friedmann tersebut dapat dijadikan indikator mengapa penegakan hukum di Indonesia, khususnya dalam hal ini yang terkait dengan kebijakan lahan subur pertanian, tidak dapat berjalan dengan efektif. Ditinjau dari aspek *Legal Substance*-nya, memang secara yuridis-normatif Indonesia belum memiliki suatu peraturan perundang-undangan yang komprehensif atau akomodatif sebagai acuan dalam hal kebijakan lahan subur/abadi pertanian ataupun kebijakan pengendalian konversi lahan khususnya, jadi dalam hal ini masih terdapat *lack of legal substance*. Terlebih lagi, peraturan perundang-undangan yang ada, seperti Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya, lebih banyak mengatur tentang kepemilikan/penguasaan lahan, sedangkan pemanfaatan/penggunaan lahan tidak banyak dielaborasi, sementara alihfungsi atau konversi lahan tendensinya lebih pada aspek pemanfaatan/penggunaan lahan, bukan pemilikan/penguasaan lahan.

Indikator kedua dalam mempengaruhi penegakan hukum adalah *Legal Structure*, dimana kurang adanya komunikasi dan konsolidasi antar lembaga/instansi terkait dalam melakukan kebijakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian. Masing-masing instansi

terkait sebagai *stakeholders* mengacu/merefer pada dasar hukum yang memberikan kewenangan pada mereka, akan tetapi ternyata peraturan yang dijadikan dasar hukumnya seringkali terjadi *overlapping*. Kebijakan lahan abadi pertanian lebih terkait pada aspek penggunaan dan pemanfaatan lahan, daripada aspek kepemilikan atau penguasaan lahan. Oleh karenanya, hal ini erat dengan kebijakan tata ruang wilayah. Sejalan dengan itu, terdapat beberapa permasalahan tentang tata ruang di Indonesia, terutama masalah ketepatan rencana tata ruang wilayah (RTRW). Dalam praktiknya, terdapat kecenderungan bahwa tata ruang disusun sendiri-sendiri, baik secara vertikal dan horizontal, sehingga tidak bisa disebutkan dengan pasti siapa sesungguhnya yang memiliki kewenangan penuh dalam menyusun tata ruang. Hal ini disebabkan karena adanya *loop-hole* dalam penataan ruang yang dijadikan kerangka acuan selama ini. Akan tetapi, dengan telah diundangkannya Undang-Undang Penataan Ruang yang baru (UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang/UUPR), diharapkan dalam implementasinya hal tersebut tidak akan terjadi lagi, lahan pertanian pangan berkelanjutan secara eksplisit dalam UUPR tersebut mendapat *concern* yang cukup definitif, khususnya dalam Ketentuan Pasal 48 UUPR, dimana pada pokoknya disebutkan bahwa kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan merupakan bagian Kawasan Perdesaan.

Selanjutnya, terkait dengan budaya masyarakat atau *legal culture*, hal ini lebih dititikberatkan pada aspek sosiologis masyarakat. Selama ini masyarakat Indonesia kurang diberikan advokasi dan pendidikan yang komprehensif mengenai pemahaman akan pentingnya mempertahankan lahan pertanian, dampak negatif dari dilakukannya alih fungsi dari lahan pertanian ke non-pertanian, dan pentingnya membangun secara bersama-sama dengan Pemerintah kedaulatan pangan. Pararel dengan itu dengan adanya UU No. 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, diharapkan menjadi semacam *benchmark* atau advokasi dan pendidikan kepada rakyat petani menjadi lebih baik. Akan tetapi, perlu diingat disini bahwa faktor kemiskinan menjadi penyebab cepatnya konversi lahan pertanian ke non-pertanian. Hasil penelitian membuktikan bahwa saat ini makin banyak terdapat petani gurem (yang memiliki sawah kurang dari 0,5 ha/keluarga). Untuk itu, faktor kesejahteraan masyarakat petani dan insentif terhadap petani perlu dipikirkan oleh Pemerintah.

7.3. Reforma Agraria Terintegrasi

Kebijakan lahan pertanian pangan berkelanjutan sebenarnya merupakan bagian dari Program Pembaruan Agraria (*Agraria Reform*), sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR RI Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Berdasarkan ketentuan tersebut mengharuskan negara, *incasu* Pemerintah, untuk mengkaji, mencabut, dan merevisi semua peraturan perundang-undangan mengenai tanah dan sumber-sumber agraria lainnya dengan menggunakan pendekatan yang holistik, dan pada saat yang sama menyelesaikan konflik agraria yang ada saat ini secara adil dan lestari.

Sebagaimana dalam Pasal TAP 2 MPR RI No. IX Tahun 2001 tersebut, diatur dan ditentukan bahwa Pembaruan Agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 3 dan Pasal 4 TAP MPR dimaksud disebutkan bahwa pengelolaan sumber daya alam yang terkandung di daratan, laut, dan angkasa dilakukan secara optimal, adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan, pengelolannya dilakukan oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Ditinjau dari aspek yuridis-normatif, program pembaruan agraria sebenarnya bukanlah sebuah kebijakan baru di Indonesia. Pembaruan agraria merupakan cita-cita dari kemerdekaan nasional demi kesejahteraan, keadilan, kebahagiaan, dan kemakmuran sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Saat ini, pembaruan agraria masih mengacu pada UUPA, dan peraturan perundang-undangan derivatif lainnya yang terkait dengan itu. Akan tetapi, dalam tataran implementasi kebijakan reformasi agraria tersebut tidak sepenuhnya berjalan efektif, bahkan dapat dikatakan mengalami stagnan dalam realisasinya.

Berkaitan dengan reforma agraria sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR Nomor IX Tahun 2001 tersebut, berdasarkan pertemuan di Yogyakarta tanggal 14 Nopember 2003 di UGM, yang dihadiri oleh

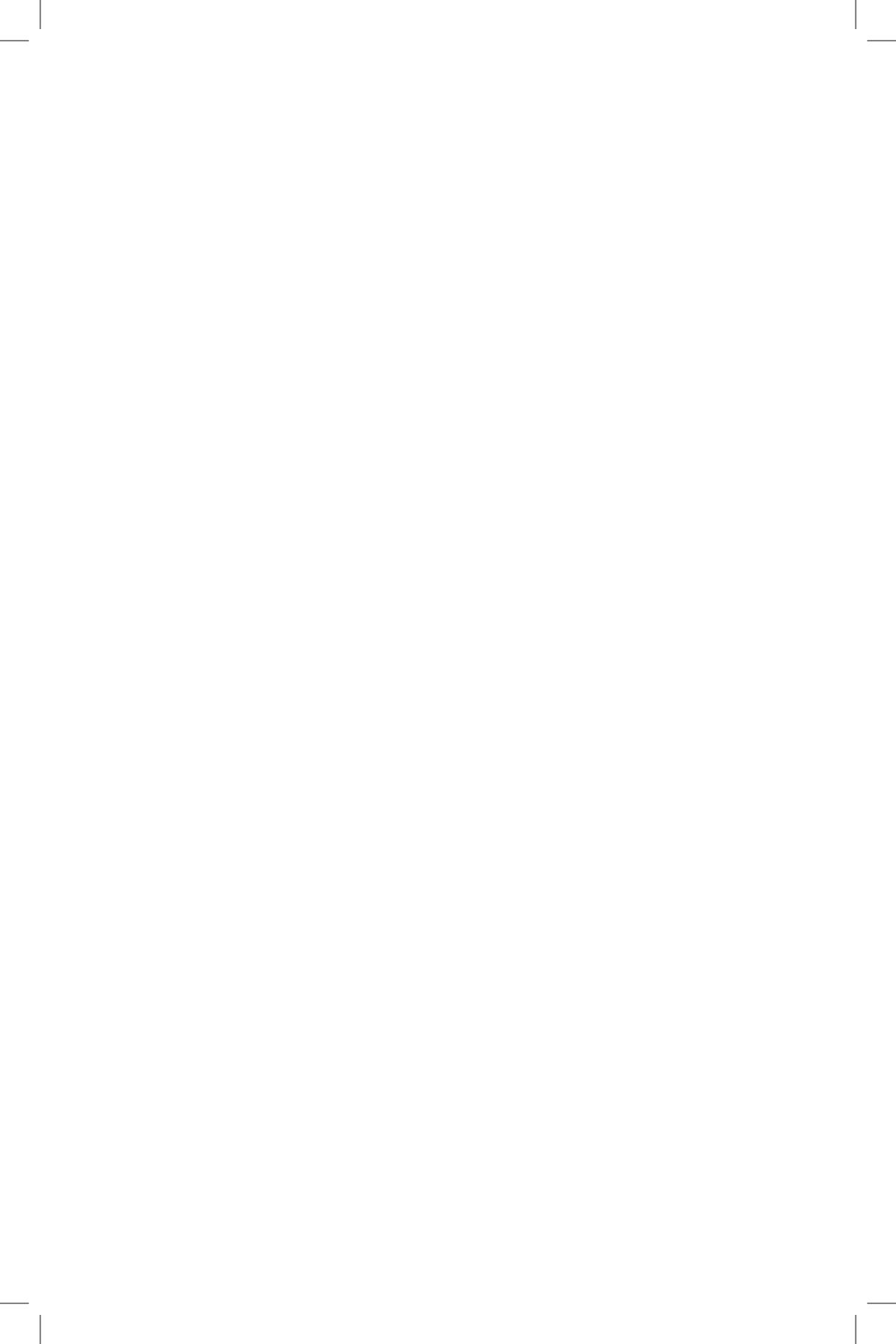
semua departemen/instansi pemerintah yang berhubungan dengan tanah dan sumber daya alam, telah disepakati bahwa revisi UUPA harus menciptakan kerangka yang menaungi sistem penguasaan atas tanah dan penggunaan/pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya secara lebih baik dan menghentikan pendekatan sektoral.

7.4. Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Pada masa Pemerintahan yang lalu, kebijakan pembangunan pertanian mengandalkan basis kebijakan Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPPK), yang juga meliputi kebijakan lahan abadi pertanian. Kebijakan ini bertujuan memberdayakan kehidupan perekonomian petani, masyarakat perdesaan, mengurangi kemiskinan dan menekan angka pengangguran. Khusus untuk kebijakan lahan berkelanjutan, dalam dokumen tersebut disampaikan secara tegas bahwa Pemerintah telah menargetkan 30 juta ha lahan abadi untuk pertanian yang tidak boleh dikonversikan (dialihfungsikan), walaupun lahan tersebut masih dapat beralih kepemilikan atau penguasaannya. Lahan ini akan dibagi menjadi dua, yakni 15 juta ha merupakan sawah beririgasi, dan 15 juta ha merupakan lahan kering. Lahan tersebut tersebar di seluruh Indonesia dengan tujuan untuk menjaga ketersediaan pangan nasional.

Basis kebijakan tersebut di atas dan dinamika pembangunan pertanian yang terjadi, maka Pemerintah bersama DPR telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B). UU 41/2009 tentang PLP2B tersebut diharapkan menjadi landasan penting dari kebijakan pertanian dan perlindungan lahan pangan ke depan. Implementasi dari UU 41/2009 tersebut membutuhkan kredibilitas dan kebijaksanaan, untuk mengamankan dan memperluas lahan para petani, termasuk petani gurem. Pemerintahan sekarang dan masa mendatang perlu secara konsisten memperhatikan dan melaksanakan amanat undang-undang tersebut.

Bagian II
Pangan Pokok dan
Pertanian



Bab 8

Perbaikan Data Pangan

Bustanul Arifin¹

8.1. Pendahuluan

Pada tanggal 26 Oktober 2018, Pemerintah secara resmi merilis data baru produksi beras, sesuatu yang telah cukup lama ditunggu oleh masyarakat luas, khususnya pengguna data di Indonesia dan bahkan mancanegara. Data beras yang baru dirilis tersebut menggunakan metode kerangka sampel area (KSA), yang menggabungkan metode pengukuran dengan teknologi satelit termutakhir, penginderaan jauh, dan teknologi digital dalam estimasi produksi beras. Tidak mengherankan apabila proses perubahan ini memerlukan waktu lebih dari tiga tahun, walau pun saat ini masih belum dapat dianggap sebagai angka akhir atau babak akhir dari perubahan besar menuju objektivitas pengukuran produksi beras di Indonesia. Proses perubahan sangat signifikan – walaupun tidak mudah dan berliku – dari teknik perkiraan sangat tradisional yang cenderung subjektif, menjadi teknik pengukuran yang objektif, berbasis metodologi ilmiah dan proses verifikasi lapangan yang tidak mudah.

Dengan keluarnya data baru produksi beras, masyarakat umum dan para pengguna data resmi pemerintah tidak harus meletakkan ekspektasi yang terlalu tinggi bahwa kontroversi tentang keputusan kebijakan impor beras akan berkurang begitu saja atau bahkan hilang. Beberapa hari dari diumumkannya data produksi beras tersebut, debat publik yang terbuka dan tertutup masih terus berlangsung, bahkan mengarah

¹ Prof. Dr. Bustanul Arifin adalah Guru Besar Ilmu Ekonomi Pertanian UNILA, Ekonom Senior INDEF dan Ketua Forum Masyarakat Statistik (FMS)

pada suatu *framing* tertentu. Diskusi yang produktif sebenarnya dapat diarahkan pada upaya metode *backcasting* sekian tahun ke belakang untuk melakukan evaluasi kebijakan dan kinerja atau pencapaian target swasembada beras dari kepemimpinan 3 Presiden terakhir. Atau, data baru beras itu dapat juga digunakan sebagai bahan *forecasting* sekian tahun depan agar dapat dimanfaatkan untuk menetapkan target-target produksi yang lebih realistis.

Bab ini menganalisis upaya perbaikan data pangan, khususnya beras, dengan aplikasi metode kerangka sampel area (KSA), beserta dinamika kebijakan yang melingkupinya. Perbaikan data beras ini merupakan langkah penting pada perbaikan kerangka pembangunan pertanian yang lebih berkualitas, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan petani secara umum.

8.2. Metode Kerangka Sampel Area

Metode kerangka sampel area (KSA) adalah salah satu upaya pengukuran luas panen padi dan komoditas pangan lain dengan basis kerangka sampel luas lahan, bukan kerangka sampel rumah tangga. Metode KSA ini diharapkan mampu memperbaiki akurasi – dan obyektivitas – suatu pengukuran, dibandingkan dengan metode perkiraan atau sejauh mata memandang (*eye estimate*) yang selama ini digunakan. Sejak tahun 2015, Badan Pusat Statistik (BPS) telah bekerjasama dengan Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) untuk mengembangkan metode kerangka sampling area (KSA) tersebut dengan mengkombinasikan data spasial dari Badan Informasi Spasial (BIG), Lembaga Antariksa dan Penerbangan Nasional (Lapan), Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) dan lain-lain. Metode pengembangan KSA itu juga melibatkan sekian ahli dalam bidang penginderaan jauh (*remote sensing*), ekonomi, ekonomi pertanian, statistika, ekonometrika, dan lain-lain. Kementerian Pertanian saat ini juga mengembangkan suatu sistem monitoring tanaman padi (Simotandi) berdasarkan data spasial, bekerjasama dengan Lapan, dibantu Pemerintah Daerah, dan lain-lain untuk mengetahui dan mengevaluasi perkembangan luas panen. Secara periodik, hasil Simotandi disampaikan kepada masyarakat luas, sebagai bentuk akuntabilitas dan salah satu langkah untuk meningkatkan kredibilitas kebijakan.

Selama empat dasa warsa ini, estimasi data produksi padi, jagung dan kedelai sebenarnya dilakukan bersama oleh BPS dan Kementerian Pertanian. Data produksi adalah perkalian data produktivitas (dalam ton per hektare) dengan luas panen (dalam hektare). Data produktivitas diperoleh dengan aproksimasi data ubinan atau sampel lahan petani 2,5 x 2,5 meter yang dilakukan oleh petugas BPS bekerja sama dengan Kepala Cabang Dinas (KCD) Pertanian Tanaman Pangan atau yang dulu dikenal dengan Mantri Tani, atau dengan Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL). Data luas panen diperoleh bukan dari pengukuran (*objective measurement*), tapi dengan metode *eye estimate* menggunakan sistem blok pengairan, perkiraan penggunaan pupuk, dan lain-lain.

Setidaknya terdapat tiga faktor yang menjadi sumber diskrepansi dari estimasi data produksi beras sampai saat ini. *Pertama*, pengambilan sampel ubinan yang berjumlah puluhan ribu sampel, karena 50 persen dilakukan oleh petugas BPS (Mantri Statistik) dan 50 persen dilakukan oleh Mantri Tani atau PPL, yang membuka peluang terjadinya kesalahan sampel (*sampling error*) dan kesalahan non-sampel (*non-sampling error*). *Kedua*, perkiraan *eye estimate* yang dilakukan oleh Mantri Tani sangat mungkin bias (ke atas), karena faktor subyektivitas sehubungan dengan posisinya. *Ketiga*, bias indeks pertanaman (IP atau *cropping intensity*) yang menggunakan metodologi yang tidak mengikuti perkembangan zaman atau kenyataan sebenarnya di lapang.

Dugaan overestimasi data produksi beras bukan sesuatu yang baru, melainkan telah menjadi diskusi publik sejak tahun 1997, ketika BPS melakukan kajian akademik khusus, sehubungan dengan fenomena El-Nino dan kekeringan hebat yang berujung pada impor beras di atas 6 juta ton (estimasi lain menunjukka angka 8 juta ton) pada tahun 1998 dan krisis ekonomi dan kerusuhan sosial sampai pada pergantian rezim pemerintahan. Pada waktu itu, dugaan overestimasi data produksi beras tersebut diperkirakan berada pada rentang 11-17 persen dari data yang dipublikasikan.

Pada tingkat yang lebih strategis, pengembangan metode KSA telah memperoleh restu atau lampu hijau dari Presiden Joko Widodo dan secara teknis-strategis metode KSA dipimpin langsung oleh Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla (JK) dengan ujung tombak adalah BPS dan BPPT. BIG dan Kementerian ATR diberi tugas untuk

memfinalisasikan estimasi luas baku sawah, yang sampai saat ini masih menggunakan data lama tahun 2013. Empat peta dasar yang menjadi basis estimasi luas baku sawah adalah: (1) Peta rupa bumi, (2) Peta administrasi, (3) Peta baku sawah dan (4) Peta tutupan lahan. BIG dan Lapan secara parsial (*one shot*) juga telah mengembangkan estimasi produksi beras pada dimensi spasial, khususnya pada beberapa sentra-produksi padi di Indonesia.

Sementara itu, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) telah selesai melaksanakan studi proyeksi permintaan pangan ke depan, bahkan sampai tahun 2025 dan 2045. Estimasi angka permintaan atau konsumsi pangan ini sebenarnya bermanfaat sebagai upaya untuk melakukan kalibrasi data estimasi produksi beras dengan data konsumsi beras yang diperoleh dari hasil Survei Sosial-Ekonomi Nasional (Susenas), misalnya. Langkah kalibrasi dan rekalibrasi juga dapat dilakukan dengan data hasil audit lahan sawah dan hasil pendataan industri penggilingan padi (PIPA), walau survei tidak dilakukan setiap tahun.

Kerangka Sampel Area (KSA) dimaksudkan untuk memperbaiki objektivitas pengukuran menggunakan kaidah ilmiah dan statistik dengan teknologi tidak terlalu rumit. Kerangka sampel dapat bersifat jangka panjang sepanjang tidak ada perubahan penggunaan lahan yang signifikan. KSA mengkombinasikan teknologi spasial dan digital, dengan dukungan server komputer biasa, bahkan menggunakan telepon seluler berbasis Android, untuk menyampaikan estimasi luas panen secara *real time* yang memungkinkan untuk diolah menjadi data produksi padi secara lebih cepat dan akurat. KSA banyak dipakai di negara maju: Amerika Serikat, Jepang, Uni Eropa seperti Spanyol, Perancis, dll.

Secara sederhana, metode KSA berawal dari langkah stratifikasi area observasi, penentuan ukuran sampel, dan ekstraksi sampel segmen. Upaya yang telah dimulai dari pilot project di Kabupaten Indramayu dan Garut pada 2016 tersebut kini telah memiliki 22.088 segmen yang harus diamati setiap akhir bulan. Pengamatan difokuskan pada beberapa fase pertumbuhan tanaman padi: mulai dari penyiapan lahan, vegetatif awal, vegetatif akhir, fase generatif (pembuahan padi), sampai fase panen dan selesai panen. Petugas lapang KSA juga diberi tugas

untuk mencatat dan melaporkan apakah lahan padi yang berasal dari peta baku sawah tersebut masih merupakan lahan padi, lahan kering dan ditanami tanaman lain, atau bahkan telah berubah fungsi menjadi kegunaan lain, terutama perumahan.

Belajar dari pengalaman di Indramayu dan Garut, pengukuran atau observasi langsung luas panen menggunakan metode KSA ini dilakukan pada pekan terakhir setiap bulan secara serentak di ke-23 ribu lebih sampel segmen lahan. Secara teknis, petugas lapangan KSA hanya mampu mengirimkan gambar *real time* jika berada tidak lebih dari 10 meter dari titik koordinat yang telah ditentukan pada sampel segmen, sesuai metode dan kerangka sampling yang dipergunakan. Langkah ini dimaksudkan untuk mengurangi *moral hazard* yang mungkin terjadi di lapangan. Proses selanjutnya adalah pengolahan data luas panen dan estimasi data produksi padi, dari hasil perkalian data luas panen dalam satuan hektare tersebut dengan sampel ubinan dalam satuan ton per hektare.

8.3. Hasil Estimasi Produksi Beras 2018

Titik terang perjalanan panjang metode KSA untuk estimasi data produksi beras mulai terlihat sejak awal Oktober 2018. Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR) mengeluarkan rilis luas baku sawah tahun 2018 berdasarkan 16 provinsi sentra produksi beras yang diverifikasi yang tercatat hanya 7.105.145 hektar dan dikuatkan dengan Ketetapan Menteri ATR/Kepala BPN-RI Nomor 399/Kep-23.3/X/2018 tertanggal 8 Oktober 2018. Sedangkan verifikasi untuk 18 provinsi non-sentra produksi beras diharapkan selesai pada akhir Desember 2018, walaupun banyak yang menduga bahwa hasil luas baku sawah untuk seluruh Indonesia tidak akan banyak berubah. Ketetapan Menteri ATR/Kepala BPN yang baru tersebut merupakan koreksi atau pemutakhiran dari luas baku sawah tahun 2013 seluas 7.750.999 hektare, sebagaimana Surat Keputusan Kepala BPN-RI Nomor 3296/Kep-100.18/IV/2013 tanggal 23 April 2013, yang selama ini dijadikan basis perhitungan luas panen tanaman pangan.

Dalam konteks upaya perbaikan estimasi data produksi beras ini, Badan Informasi Geospasial (BIG) menggunakan data citra satelit beresolusi sangat tinggi, yang diperoleh dari Lapan, dengan

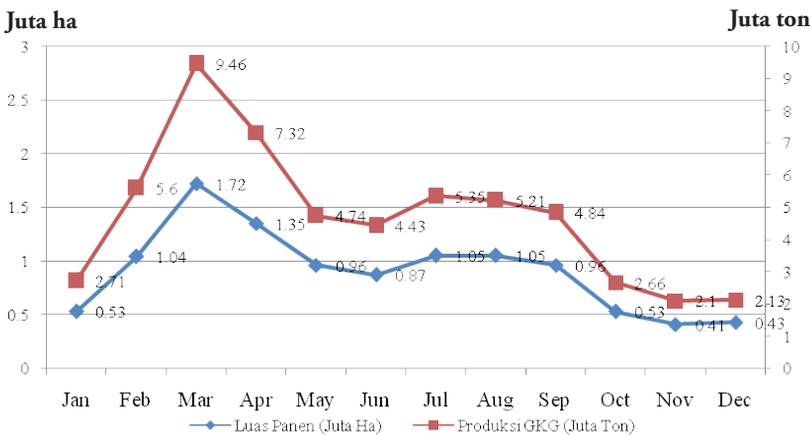
metode *Cylindrical Equal Area* (CEA). Data citra satelit ini kemudian dipilah dan dielineasi antar lahan baku sawah dan bukan sawah, untuk menghasilkan luas sawah aktual sesuai kondisi sesungguhnya di lapangan. Verifikasi tahap kedua dilakukan dengan validasi ulang di lapangan oleh Kementerian ATR/BPN, termasuk memperhitungkan hasil observasi lapang dengan metode KSA di atas. Verifikasi dua tahap ini telah dilakukan di 16 Provinsi sentra produksi padi, yang merupakan 87 persen dari seluruh luas lahan baku sawah di Indonesia. Pada saat tulisan ini dibuat, BIG dan ATR sedang menyelesaikan verifikasi dua tahap untuk seluruh provinsi, yang dihaapkan selesai pada akhir tahun 2018.

Luas lahan baku sawah sebesar 7,1 juta hektar itu merupakan penyusutan luas sawah sangat besar, dibandingkan dengan 7,75 juta hektar atau telah terjadi konversi lahan sawah lebih dari 600 ribu hektar dalam lima tahun. Laju konversi atau alih fungsi sawah sekitar 120 ribu hektar per tahun ternyata jauh dari perkiraan 100 ribu hektar yang selama ini dijadikan acuan atau pengambilan keputusan kebijakan. Observasi kasat mata pun semakin jelas bahwa lahan sawah atau tanah subur, terutama di Pulau Jawa telah beraling fungsi menjadi perumahan, kawasan industri, jalan tol, dan kebutuhan urban lainnya. Bahwa laju konversi lahan sawah terjadi sangat cepat dalam lima tahun terakhir tentu perlu menjadi perhatian khusus. Laju alih fungsi lahan tersebut terlihat lebih cepat sejak Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B), yang dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 1/2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, PP 12/2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan, dan PP 25/2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan PP 30/12 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Peraturan perundangan yang lebih teknis pun sebenarnya telah ada dan berlaku, misalnya Peraturan Menteri Pertanian Nomor 7/2012 tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Akan tetapi, sekian macam dan tingkatan peraturan perundangan tentang perlindungan laju konversi lahan sawah ternyata tidak mempan, langkah pragmatisme bisnis dan politik di tingkat lapangan masih lebih dominan. Buruknya aransemen kelembagaan, baik di Pusat, maupun di Daerah, merupakan akar persoalan dari tidak efektifnya sekian macam program perlindungan laju konversi lahan baku. Pendekatan legal formal saja dalam pengendalian alih fungsi lahan ini tidak cukup, tapi perlu dilengkapi dengan pendekatan atau dimensi sosial-ekonomi secara lebih komprehensif. Di lapangan, lahan pertanian yang beralih fungsi menjadi perumahan, kawasan industri, dan lain-lain terus terjadi dan kian mengkhawatirkan.

Proses konversi itu secara pragmatis dan dilakukan dengan sadar oleh dunia usaha, spekulan, aparat birokrasi daerah, serta perangkat desa dan kecamatan. Langkah ofensif tentang penyaluran pupuk, benih unggul, bimbingan-penyuluhan dan pendampingan petani, penjaminan harga jual dan lain-lain mungkin lebih memadai dan berfungsi menjadi benteng perlindungan lahan pangan di tingkat masyarakat. Aparat negara di tingkat Pusat dan Daerah wajib lebih ofensif dalam melaksanakan kebijakan teknis di atas. Bahkan, skema penalti dan struktur penegakan hukum dalam menerapkan sanksi juga perlu lebih tegas.

Luas Panen dan Produksi Gabah 2018



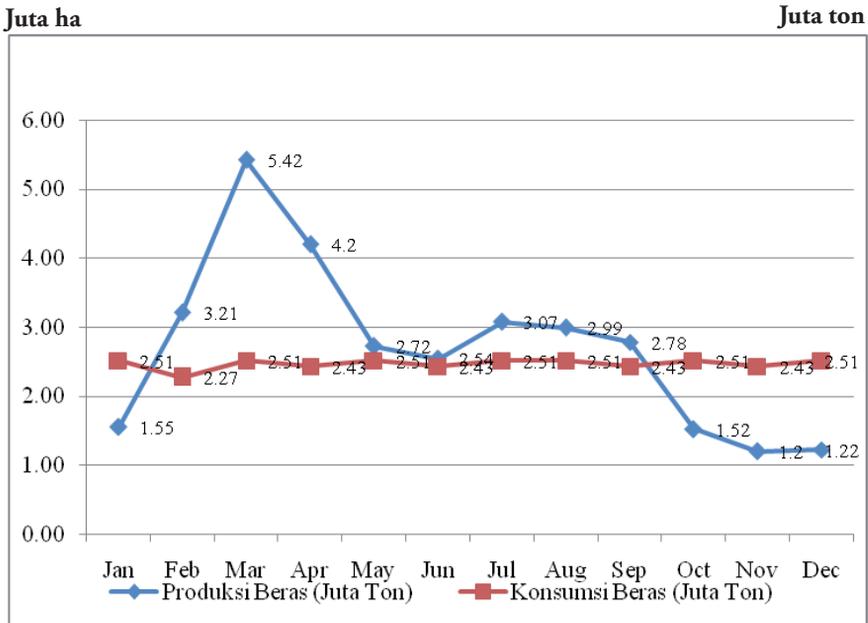
Gambar 8.1. Luas Panen dan Produksi Gabah Kering Giling (GKG) 2018

Derasnya alih fungsi lahan sawah itu yang menjadi salah satu determinan penting dari menurunnya luas panen yang diukur dengan metode KSA yang tercatat 10,9 juta hektar bahkan setelah koreksi dengan luas galangan sawah, dengan variasi bulanan seperti pada Gambar 1. Luas panen hasil pengukuran dengan metode KSA tersebut sangat jauh dari angka sekitar 16 juta hektar jika menggunakan perkiraan sejauh mata memandang (*eye estimate*). Perbedaan angka 5.1 juta hektar (31.88 persen) tentu bukan *standar-error* yang dapat ditoleransi dalam ilmu statistika, karena dapat menimbulkan berbagai macam bias, terutama dalam merumuskan program-program perencanaan pembangunan. Hampir semua alokasi anggaran untuk program-program pembangunan menggunakan basis data luas panen ini, mulai dari subsidi pupuk, subsidi benih, dan program pemberdayaan lainnya. Benar, kontrol penyaluran dan pelaksanaan program masih dikalibrasi menggunakan data calon petani dan calon lokasi (CP/CL). Tetapi, derajat akurasi dan kredibilitas program pembangunan menjadi persoalan tersendiri dalam evaluasi program di kemudian hari atau setelah implementasi program itu.

Akibat paling nyata dari terkoreksinya data luas panen adalah bahwa estimasi produksi padi juga terkoreksi sangat signifikan menjadi 56,54 juta ton gabah kering giling (GKG). Dasar estimasi produksi padi ini menggunakan angka produktivitas dari hasil ubinan terkini (dalam satuan ton per hektar) yang dilakukan pada tanggal 18 Oktober 2018 pada lokasi tempat verifikasi lapang pengukuran luas panen menggunakan KSA. Konversi dan kalibrasi dilakukan secara cukup ketat, terutama menggunakan fase pertumbuhan padi, mulai dari fase pengolahan lahan, pesemaian benih, fase vegetatif awal dan vegetatif akhir, fase generatif satu (malai mulai muncul) dan generatif dua (padi siap panen), dan masa panen. Demikian pula, jika pengamatan lapang telah menemukan lahan sawah yang telah beralih fungsi, tentu konversi menjadi estimasi produksi padi juga diperhitungkan. Konversi angka terakhir yang dilakukan adalah dari gabah kering panen (GKP) menjadi GKG, menggunakan standar konversi terakhir tahun 2018 ini. Estimasi produksi beras 56,54 juta ton GKG jauh lebih rendah dibandingkan estimasi produksi dengan metode lama, yang mencapai

83 juta ton pada tahun 2018. Perbedaan besar sampai 26.46 juta ton atau 31.88 persen tentu tidak dapat dianggap kecil, bagi kredibilitas suatu kebijakan ekonomi pangan di Indonesia.

Produksi dan Konsumsi Beras Indonesia 2018



Gambar 8.2. Produksi dan Konsum Bers Indonesia, 2018

Dari estimasi produksi padi, yang diturunkan dari pengukuran luas panen dan produktivitas dari hasil ubinan, serta mempertimbangkan estimasi konsumsi beras setiap bulan, maka perkiraan surplus beras tahun 2018 dapat diketahui, yaitu mencapai 2,85 juta ton beras. Neraca beras tersebut dihitung dengan memperhitungkan konsumsi beras rata-rata setiap bulan per kapita per provinsi pada tahun 2017. Basis perhitungan tersebut adalah angka rata-rata konsumsi beras nasional 111,58 kilogram per kapita per tahun dan jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2018 adalah hasil proyeksi penduduk tengah tahun. Dari perhitungan di atas, maka angka surplus beras terbesar terjadi pada masa panen raya di bulan Maret 2018 sebesar 2,91 juta ton dan terendah pada bulan Juni 2018 sebesar 110 ribu ton. Namun demikian, neraca beras mengalami defisit besar pada Januari 2018, yaitu

hampir mencapai 1 juta ton. Defisit beras juga diperkirakan terjadi pada bulan Oktober sampai dengan Desember tahun 2018. Hal lain yang perlu dicatat adalah bahwa estimasi produksi beras dengan metode KSA ini sebenarnya baru menggunakan observasi luas panen terakhir pada akhir September 2018. Dengan kata lain, angka luas panen pada Oktober, November dan Desember 2018 adalah angka potensi, yang dipetakan dari sekian variabel, terutama *trend* dan pola siklus panen yang terjadi selama ini.

8.4. Penutup: Relevansi Perubahan Kebijakan

Dari uraian singkat di atas, relevansi perubahan kebijakan yang diperlukan ke depan adalah bahwa perbaikan data pangan perlu berbasis landasan akademik yang baik, perubahan teknologi, dan inovasi baru. Perubahan ini tentu dengan semangat besar untuk berkontribusi pada pembangunan pertanian dan peningkatan kesejahteraan petani. Momentum perbaikan data base produksi beras perlu dijadikan titik tolak untuk melakukan perbaikan metodologi estimasi produksi jagung, kedelai, dan sekian produk hortikultura yang akan menjadi tumpuan peningkatan ketahanan pangan dan perbaikan kesejahteraan petani. Dalam jangka pendek, metode KSA dapat diterapkan pada jagung dan kedelai, walaupun kesulitan yang akan muncul adalah karena tidak ada basis luas baku tanaman jagung dan kedelai, sebagaimana pada luas baku sawah.

Langkah ini juga diharapkan untuk meningkatkan signal insentif bagi petani dan kepastian usaha bagi pelaku ekonomi beras lainnya akan ekspektasi pendapatan ekonomi yang akan diperoleh. Tahun 2019 merupakan periode yang paling krusial bagi Pemerintah untuk melakukan upaya sinkronisasi kebijakan ekonomi pangan, sehingga Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2020-2024 dapat lebih kredibel.

Bab 9

Koreksi Kebijakan setelah Data Beras Dikoreksi

M Husein Sawit¹

9.1. Pendahuluan

Belum lama ini, pemerintah mengumumkan hasil koreksian data beras dengan menggunakan metodologi KSA (Kerangka Sampel Area). Data utama yang dikoreksi adalah luas areal (tanam dan panen) dengan menggunakan pengukuran objektif, sebelumnya luas areal panen ditaksir dengan cara pandangan mata (*eyes estimation*). Demikian juga, konversi angka produksi dalam bentuk GKP menjadi GKG dan beras dikoreksi dengan menggunakan angka baru 2018, menggantikan angka konversi lama dibuat tahun 2005-2007.

Sejak 1997, pemerintah telah menyadari tentang data produksi padi melampoi kondisi faktualnya. Dengan metodologi KSA, produksi beras pada 2018 ditaksir hanya 32,42 juta ton, terjadi kelebihan produksi beras sebesar 32% di atas angka produksi ditaksir dengan metoda lama. Kelebihan yang begitu besar itulah menjadi penyebab utama ketidakkonsistennya antara tingkat produksi padi, dengan harga gabah/beras dan volume pengadaan Bulog. Harga gabah/ beras terus meningkat, Bulog kesulitan memperoleh gabah/beras untuk pengadaan dalam negeri yang merosot dari tahun ke tahun.

¹ Purnatugas sebagai Profesor Riset di Badan Litabang, Kementerian Pertanian, dan Anggota Dewan Penasehat PP PERHEPI. Bab ini adalah perluasan atas tulisan yang pernah terbit sebagai opini Kompas tgl 17 Desember 2018

Atas ketidakkonsistennya tersebut, pemerintah menuduh “ada yang bermain” dalam penguasaan stok dan distribusi gabah/beras. Para pelaku pasar, termasuk pelaku usaha penggilingan padi dianggap sebagai biang keroknya, dituduh sebagai mafia, penyebab instabilitas dan harga gabah/beras tinggi. Dalam kaitan dengan itu, pemerintah memperkenalkan instrumen baru, instrumen penegakan hukum, tidak percaya pada mekanisme pasar. Instrumen penegakan hukum tersebut diimplementasikan melalui Satgas Pangan yang melibatkan Polri, dan tim Sergab yang didukung oleh TNI AD. Demikian juga, pengadaan dan intervensi pasar beras oleh Bulog dilakukan bersamaan sepanjang tahun, tanpa jeda, telah melanggar prinsip-prinsip logistik pangan dan mengacaukan mekanisme pasar. Lalu masih tepatkah penerapan instrumen baru tersebut setelah data beras dikoreksi?

9.2. Instrumen Hukum

Satgas Pangan dikerahkan untuk mengawasi stok dan distribusi beras. Banyak pelaku usaha yang diancam, ditangkap, dan usahanya diobrak-abrik, sebagian besar pengusaha penggilingan padi kecil/menengah, di samping pengusaha penggilingan besar/modern. Banyak pengusaha penggilingan terpaksa memangkas aktivitas penyimpanan stok/distribusi, takut mengoplos, sebagian wawas menerima dan mengolah beras asalan, sebagian ada pula terpaksa tutup usaha.

Dampaknya adalah perdagangan beras antarwaktu, antartempat dan atarpulau terganggu. Pada puncak musim peceklik pada Desember 2017/Januari-Februari 2018 yang lalu, harga beras bergerak liar naik, sulit dilola pemerintah. Salah satu alasannya adalah para pelaku usaha sangat minim memiliki stok beras untuk panetrasi pasar. Bulog menjadi kewalahan untuk intervensi pasar. Sesuatu yang bebas dari senganatan Satgas Pangan dalam penguasaan stok adalah rumah tangga petani. Tidak heran, penelitian Scofindo 2017 melaporkan posisi stok di tangan masyarakat per 30 Juni 2017, sebagian besar atau 70% dikuasai rumah tangga tani. Sedangkan stok yang dikuasai masing-masing oleh penggilingan padi (11%), pedagang pengepul (9%) dan pedagang grosir (3%) dari total stok di masyarakat sebesar 8,1 juta ton beras.

Dengan metodologi KSA tersebut, BPS memperkirakan surplus produksi beras pada akhir 2018 mencapai 2,8 juta ton. Sayangnya, data surplus tersebut masih menyimpan misteri, belum memberi informasi siapa yang menguasai dan berapa besar surplus beras yang dapat dipasarkan (*marketable surplus*). Hal itu sangat diperlukan untuk memperkirakan stok awal 2018. Dalam jangka pendek, tampaknya Satgas Pangan mampu membuat harga beras relatif stabil walau masih tinggi. Namun dalam jangka panjang berdampak buruk terhadap industri penggilingan padi (PP) nasional. Modernisasi PP tidak bisa berjalan, investasi baru mandek. Padahal, industri beras kita berada pada situasi kehilangan hasil tinggi, terutama pada tahap pengeringan dan giling, rendemen giling dan mutu beras giling rendah. Dalam kondisi tingginya inefisiensi tersebut, sangat sulit biaya produksi beras yang tinggi dapat ditekan rendah.

Demikian juga Satgas Pangan belum berpengaruh positif terhadap efisiensi perdagangan beras. BPS melaporkan bahwa margin perdagangan dan pengangkutan (MPP) beras meningkat pada 2017. Pada periode 2014-2016, besaran MPP sekitar 10%, melonjak menjadi 26% pada 2017. Padahal, sejak 2017, Satgas Pangan sangat aktif melakukan pemeriksaan stok dan distribusi beras di seluruh Nusantara. Tim Sergab juga membuat banyak trobosan yang tidak ramah pasar dalam menggiring petani dan pelaku usaha penggilingan padi agar menjual gabah/beras ke Bulog. Berbagai cara ditempuh, misalnya melarang gabah/beras diperdagangkan ke luar daerah/kabupaten.

Tim Sergab juga mendorong Bulog agar menampung gabah/beras di luar ketentuan standar kualitas guna mengejar target pengadaan tinggi. Padahal, pemerintah telah menetapkan standar kualitas gabah/beras yang dibeli Bulog melalui Inpres No.5 tahun 2015. Para perajurit TNI AD juga sangat kerepotan untuk memenuhi target pengadaan, banyak diantara mereka harus berkorban menggunakan dana pribadi untuk mengejar target.

Kenyataannya, pengadaan gabah/beras Bulog terus merosot. Rata-rata pada periode 2014-2016 sebesar 2,4 juta ton. Pada 2017 merosot menjadi 2,1 juta ton, dan tahun 2018 hanya 1,5 juta ton. Kandungan

beras impor dalam total pengadaan Bulog meningkat pada tahun ini mejadi 1,8 juta ton (55%), padahal dalam periode 2014-2017 rata-rata hanya 323 ribu ton (11%).

9.3. Instrumen Harga Eceran Tertinggi

Pemerintah telah menerbitkan peraturan tentang harga eceran tertinggi (HET), berlaku mulai 1 September 2017. HET beras dibedakan menurut kualitas beras dan wilayah produksi. Diharapkan harga beras kualitas medium dan premium dapat dikontrol. Penetapan HET tampaknya kurang wajar dan dipaksakan untuk menekan margin pemasaran agar rendah. Risikonya adalah pengusaha penggilingan padi (PP) dan pelaku usaha beras menjadi tinggi. Karena pengurangan margin tersebut bukan berasal dari peningkatan efisiensi pada kegiatan pemasaran, terutama pengeringan, transportasi, penggilingan, dan biaya modal.

HET diperkirakan akan berdampak sebagai berikut. Kalau harga GKP dapat tertekan mendekati Rp 3.700/kg (jarang terjadi), maka PPK produsen beras atau pedagang beras medium dan beras kualitas asalan masih dapat beroperasi, ada insentif pada tingkat HET Rp 9.450. Namun, petani akan protes, terutama petani di wilayah defisit, yang umumnya biaya produksi gabah lebih tinggi karena produktivitas rendah. Apabila ini berlangsung beberapa musim, maka areal tanam padi akan menyusut, swasembada beras dapat terganggu. tampaknya, pergerakan harga gabah tidak mendekati HPP, namun berada jauh di atasnya.

Kalau harga GKP tidak bisa ditekan dan tetap bertengger tinggi Rp 4.700 per kg atau lebih (pada Desember 2018 telah mencapai lebih Rp 5.500/kg GKP), maka petani tentu merasa sangat terbantu. Akan tetapi PPK (penggilingan padi kecil) sebagai produsen beras atau pelaku usaha akan merugi. Sebagian mereka kemungkinan besar akan keluar dari kegiatan bisnis beras atau menutup usaha atau alihkan unt hasilkan kualitas premium, sehingga produksi beras medium semakin berkurang seperti yang terjadi sekarang ini.

9.4. Instrumen Stabilisasi Harga

Pengadaan Bulog berpedoman pada HPP (harga pembelian pemerintah) yang ditetapkan 3 tahun lalu melalui Inpres no.5/ 2015. Harga gabah/beras di pasar telah jauh melampaui harga tersebut, lebih dari 30%. Padahal, HPP merupakan insentif utama buat petani dan pelaku usaha untuk menjual gabah/beras ke Bulog, sehingga hal itu telah berpengaruh terhadap pemupukan pengadaan gabah/beras Bulog. Insentif harga tersebut semakin rendah, sehingga pengadaan Bulog juga semakin berkurang. Pengadaan gabah/beras Bulog terus merosot seperti telah dibahas di atas. Padahal, Bulog telah bekerja luar biasa sepanjang tahun untuk memupuk pengadaan walau pada musim paceklik, yang telah membuat pasar beras kacau. Sebagai perusahaan besar dalam industri beras, keterlibatan Bulog dalam pengadaan gabah/beras di luar musim panen raya dapat mendorong harga gabah/beras naik, berpengaruh buruk terhadap instabilitas harga gabah/beras itu sendiri.

Selanjutnya pada waktu yang sama, Bulog telah mengguyur beras ke pasar secara massif, terbanyak selama 20 tahun terakhir, sekitar 852 ribu ton beras dalam waktu hanya 3,5 bulan terakhir (Januari s/d pertengahan April 2018) sebagian beras tersebut berasal dari impor. Padahal, situasinya adalah panen raya (mulai Februari 2018). Penyaluran beras besar-besaran pada musim panen raya dapat membuat pasar beras menjadi kurang sehat, salah urus di lapangan dapat meningkat, terutama para pelaksana pengadaan. Guyuran intervensi pasar terbesar berasal dari bansos natura/beras mencapai 530 ribu ton hingga April 2018 (58% dari pagu 2018), dan penyaluran operasi pasar (OP) hampir menembus angka 300 ribu ton yang membuat defisitnya CBP. Bandingkan rata-rata OP per tahun dalam periode 2015-2017 hanya 155 ribu ton atau separoh dari yang dilakukan dalam 3,5 bulan tahun 2018.

Kalau dilihat mundur hingga 6 bulan terakhir (sejak Nopember 2017-April 2018), Bulog telah menambah suplai beras ke pasar mencapai 1,3 juta ton, suatu angka yang sangat tinggi, namun kurang berdampak pada harga beras di pasar. Pada 2018, OP Bulog telah mencapai sekitar 513 ribu ton beras, dan mengguyur bansos beras sebesar 1,2 juta ton. Intervensi pasar dilakukan di semua propinsi, dilaksanakan sepanjang

tahun, tanpa jeda. Namun, harga gabah/beras tetap tinggi, namun harga beras tidak naik terlalu tinggi. OP terutama pada musim panen raya, sesungguhnya hal itu Bulog telah melanggar prinsip dasar logistik, seharusnya OP dihentikan pada saat musim panen raya. Kalau tetap dilakukan, akan membuat tingginya “salah urus” di lapangan, apalagi pengadaan gabah/beras Bulog dengan mengerahkan tim Sergab yang didukung TNI AD. Demikian juga, pengadaan gabah/beras Bulog pada musim paceklik, karena dapat membuat harga beras semakin tidak stabil.

9.5. Penutup: Saran Kebijakan

Setelah pemerintah mengoreksi data beras, selanjutnya pemerintah perlu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut. Pertama, meninjau ulang keterlibatan Satgas Pangan dalam stabilisasi harga, serta tim Sergab dalam pemupukan pengadaan gabah/beras Bulog. Kedua instrumen tersebut tidak ramah terhadap bekerjanya mekanisme pasar. Keberadaan instrumen tersebut bukan untuk mengoreksi kegagalan pasar gabah/beras, yang terjadi sebaliknya, kegagalan pemerintah (*government failure*). Sejumlah pengamat juga berpendapat bahwa keterlibatan kepolisian RI dalam distribusi pangan dinilai tidak sejalan dengan fungsi sebagai penjaga keamanan dan ketertiban umum. Demikian juga, TNI AD adalah aparat pertahanan negara.

Kedua, meninjau ulang penetapan harga eceran tertinggi (HET) beras. Kalaupun ingin diterapkan dibatasi pada beras kualitas yang umum dikonsumsi oleh masyarakat berpendapatan rendah yaitu kualitas medium. Pemerintah tidak perlu mengatur harga beras kualitas premium/super atau varietas yang digemari pasar. Konsumen kaya tidak perlu dilindungi, serahkan hal itu pada mekanisme pasar. Dengan cara itu, tercipta insentif buat modernisasi pada industri penggilingan padi dan terdorong peningkatan nilai tambah.

Ketiga, pemerintah sebaiknya memerankan Bulog seperti sedia kala. Bulog diperankan sebagai penyerap gabah/beras pada situasi eksese suplai, sehingga petani terlindungi dari kejatuhan harga musiman. Pengadaan Bulog sebaiknya dirancang secara komprehensif, tidak boleh *ad hoc* dan jangka pendek sifatnya. Pemerintah tentu tidak ingin

Bulog “rontok” karena beban dalam melaksanakan tugas publik yang berubah begitu cepat dan sulit diramalkan, serta belum harmonisnya antarinstrumen kebijakan.

Keempat, insentif HPP tidaklah cukup sebagai instrumen untuk memupuk pengadaan. Perlu instrumen lain untuk memperbesar pengadaan tanpa mengorbankan kualitasnya. Salah satu diantaranya adalah mewajibkan penggilingan padi (PP) menyetero beras 5-10% ke Bulog yang digunakan untuk keperluan publik, seperti cadangan beras pemerintah. Kepada PP yang turut berpartisipasi perlu diberikan insentif, misalnya keringanan pajak.



Bab 10

Reformulasi Kebijakan Perberasan

*Khudori*¹

10.1. Pendahuluan

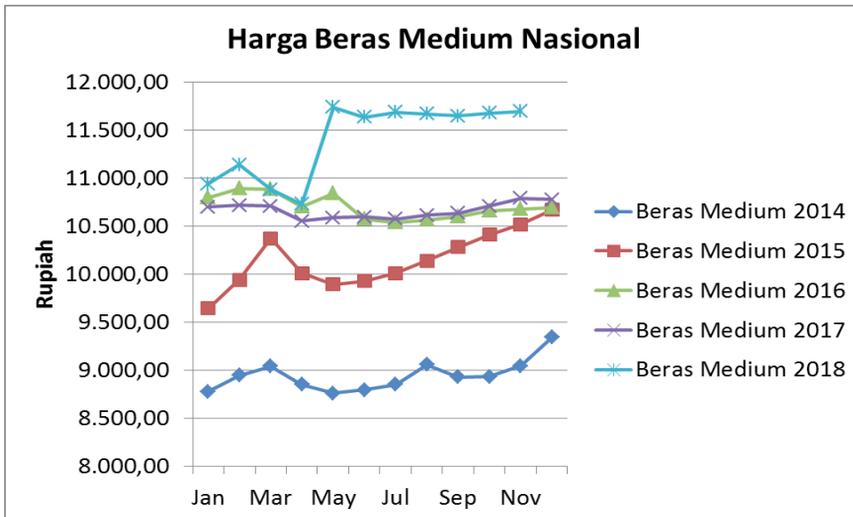
Koreksi data produksi padi dari hasil metode baru pengumpulan data, yakni metode Kerangka Sampel Area (KSA), telah dilakukan pada 22 Oktober 2018. Hasilnya, produksi padi tahun 2018 hanya sebesar 56,54 juta ton gabah kering giling (GKG), jauh di bawah versi Kementerian Pertanian 83,03 juta ton GKG. Lalu, luas baku sawah hanya 7,1 juta hektar versus 8,1 juta hektare, luas panen 10,9 juta hektare versus 15 juta hektare, dan surplus beras 2,85 juta ton versus 16,31 juta ton. Deviasinya antara 29%-46%.

Rilis data baru produksi padi sudah lama ditunggu-tunggu. Setelah rilis data, kini saat yang tepat untuk melakukan evaluasi menyeluruh terhadap kebijakan perberasan nasional, termasuk Inpres No. 5/2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah. Selama dua tahun (2016-2017) BPS tidak merilis data produksi padi, sejumlah kebijakan perberasan dibuat pemerintah seperti harga eceran tertinggi (HET), Satuan Tugas (Satgas) Pangan, Tim Serap Gabah Petani (Sergap), dan transformasi subsidi beras dari natura jadi bantuan pangan nontunai (BPNT). Apakah semua kebijakan perberasan itu masih relevan? Jika tidak, apa yang harus dilakukan?

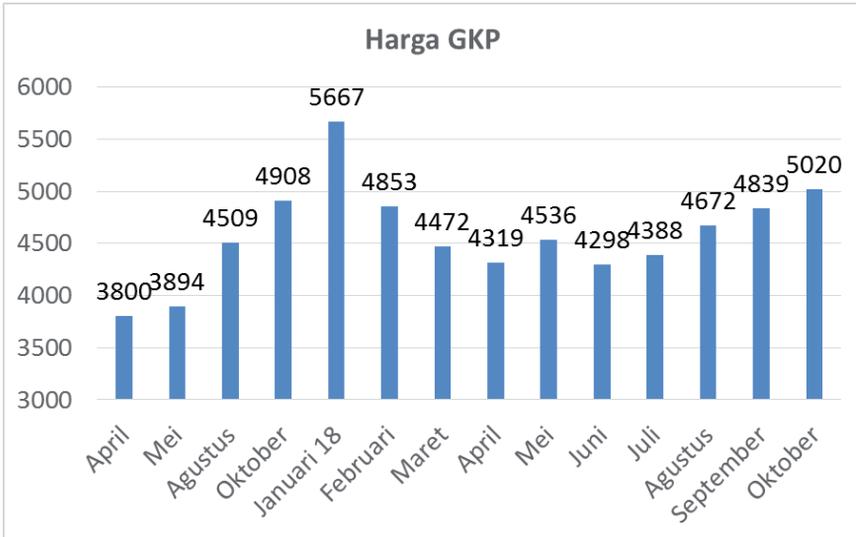
¹ Khudori adalah Anggota Pokja Ahli Dewan Ketahanan Pangan dan Pegiat Asosiasi Ekonomi Politik Indonesia

10.2. Evaluasi Kebijakan Perberasan

Sejak 2015, kementerian teknis (baca: Kementerian Pertanian) membangun imej bahwa produksi padi melimpah. Surplus produksi yang terjadi cukup besar, lebih dari 10 juta ton beras per tahun. Langkah itu berlanjut hingga 2018. Namun, keyakinan surplus itu tidak tercermin oleh harga gabah/beras di pasar. Jika pasokan gabah/beras melimpah, sesuai hukum *supply and demand*, mestinya harga gabah/beras tertekan ke bawah. Yang terjadi justru sebaliknya: harga gabah/beras terus naik dari tahun ke tahun. Sejak 2015, harga gabah/beras selalu di atas harga pembelian pemerintah: Rp3.700/kg untuk gabah kering panen (GKP) di petani, dan beras Rp7.300/kg di gudang Bulog (*lihat grafik*).



Sumber : Survei AB2TI (Dwi Andreas Santoso, 2018).



Sumber : Kemendag 2014 – April 2018, PIHPS Mei – Nov 2018.

Gambar 10.1. Perkembangan Hara Beras, 2014-2018

Di sisi lain, pengadaan beras Bulog selalu rendah. Jika produksi padi melimpah, tentu pengadaan beras Bulog lebih mudah. Kenyataannya, Bulog sulit memenuhi target penyerapan yang ditetapkan pemerintah. Target pengadaan selalu meleset. Sejak Presiden Jokowi mengendalikan pemerintahan pada 20 Oktober 2014 hingga saat ini, sudah ada empat orang pucuk pimpinan Bulog. Dari Sutarto Alimoeso, Lenny Sugihat, Djarot Kusumayakti hingga Budi Waseso. Dari keempatnya, salah satu PR yang belum bisa ditunaikan adalah mencapai target serapan beras. Pengadaan beras Bulog selalu meleset: menyerap 2,1 juta ton dari target 3,74 juta ton beras (56%) pada 2017; 2,97 juta ton beras atau 76% dari target (2016); dan 2,7 juta ton beras atau 82,3% dari target (2015). Tahun 2018, penyerapan diperkirakan hanya 1,5 juta ton dari target 2,7 juta ton beras (55,5%). Padahal, ada juga Tim Sergap yang melibatkan TNI Angkatan Darat di seluruh Indonesia.

Tak mau disalahkan, pemerintah melempar jurus baru: ketidakkonsistenan antara produksi padi yang melimpah dengan harga gabah/beras yang tinggi karena anomali pasar. Anomali terjadi karena ada pihak yang “bermain di air keruh” dalam penguasaan stok dan

distribusi gabah/beras. Para pelaku pasar dan pelaku usaha penggilingan padi (PP) dituding sebagai biang kerok. Mereka dituduh sebagai mafia dan pelaku kartel. Karena Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) masih mandul dalam menangani ini, pemerintah memperkenalkan instrumen baru, yakni instrumen penegakan hukum. Tidak lagi percaya dan menggunakan mekanisme pasar. Instrumen penegakan hukum yang berdiri 3 Mei 2017 itu bernama Satgas Pangan, terdiri dari unsur Polri, Kementerian Dalam Negeri, Bulog, Kementerian Perdagangan, Kementerian Pertanian, dan KPPU.

Setelah berjalan sekian bulan, harga gabah/beras di pasar tidak kunjung juga turun. Tidak sabar dengan jurus yang dibuat, pemerintah mengenalkan instrumen baru untuk mengendalikan harga gabah/beras: harga eceran tertinggi (HET) beras. Instrumen ini diyakini mujarab untuk menurunkan harga beras di tingkat konsumen. Masalahnya, instrumen baru ini mengabaikan fungsi dan biaya pemasaran gabah/beras. Aturan anti-*profiteering* ini berangkat dari keyakinan: margin keuntungan pelaku pemasaran beras terlalu besar. Jadi masalah karena pengurangan margin bukan dari peningkatan efisiensi kegiatan pemasaran, terutama pengeringan, transportasi, penggilingan, dan biaya modal, tetapi berasal dari pemaksaan menekan drastis margin pemasaran kepada pelaku usaha.

Ketika jurus HET belum juga efektif menurunkan harga gabah/beras, pemerintah kembali mengeluarkan jurus baru: intervensi pasar lewat operasi pasar Bulog dilakukan sepanjang tahun. Ini mulai terjadi pada tahun 2018. Lazimnya intervensi pasar hanya dilakukan pada musim paceklik (Oktober-Januari) atau menjelang dan pada saat hari raya/besar nasional. Padahal, salah urus ini salah satunya terjadi karena keterlambatan keputusan impor beras pada tahun 2017. Jatah impor tahun 2017 akhirnya direalisasikan pada 2018. Itu pun dilakukan pada saat panen raya. Impor saat panen raya adalah anomali berikutnya, selain pengadaan beras Bulog yang juga berlangsung sepanjang tahun 2018.

10.3. Satugas Tugas Pangan

Satuan Tugas (Satgas) Pangan dibentuk berdasarkan pada UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 2/2002 tentang Polri, UU No. 18/ 2012 tentang Pangan, Perpres No. 71/2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting, dan Surat Perintah Kapolri No.: Sprin/1464/Vii/2017 tanggal 12 Juni 2017 tentang Penunjukan Tim Satgas Untuk Melakukan Gakkum Serta Perbaiki Sistem, Yang Tergabung Dalam Satgas Penanganan Perkara Mafia Pangan. Tugas Satgas Pangan cukup luas, yaitu memantau harga pangan pokok (dan barang penting), memastikan ketersediaan stok, kelancaran distribusi, mengawasi rantai pasok, memastikan konsumen mendapatkan harga adil, dan melakukan penegakan hukum di bidang pangan. Jika harga pangan pokok naik, Satgas mengulik penyebab, mengecek stok di gudang distributor dan mekanisme distribusi, bahkan menginterogasi produsen (petani/importir), distributor dan pedagang. Pendek kata, jika sebelumnya mereka bisa merajalela, kini pelaku usaha, terutama yang diyakini sebagai pengusaha dominan di pasar, diawasi secara ketat.

Dari Januari 2018 hingga Mei 2018, Satgas Pangan telah menangani sebanyak 421 kasus, mencakup komoditas bahan pokok dan bukan bahan pokok. Sedangkan tahun 2017, Satgas Pangan menangani 169 kasus. Dari kasus tahun 2017 itu sebanyak 185 orang ditetapkan sebagai tersangka. Sebagian besar terkait kasus beras, terutama dugaan penimbunan yang membuat harga beras di pasar naik. Yang menarik, informasi dari Kapuskadagri Kementerian Perdagangan Dharmayugo Hermansyah, 2 November 2018, dari 18 kasus dugaan penimbunan pangan belum ada bukti cukup mereka menimbun. Artinya, status kasus baru P-19, dan belum bisa P-21 atau masuk ke ranah pengadilan.

Jika demikian adanya, pada tempatnya mengevaluasi keberadaan Satgas Pangan. Satgas Pangan yang masif masuk ke pasar menyisakan residu: dipersepsi menciptakan risiko dan ketidakpastian usaha yang kian tinggi. Banyak pelaku usaha yang diancam/dipanggil/ditangkap/diobrak-abrik usahanya. Ini menimpa banyak pihak: pengusaha penggilingan padi kecil/menengah, pengusaha penggilingan besar/modern, dan pedagang beras. Banyak pengusaha penggilingan padi

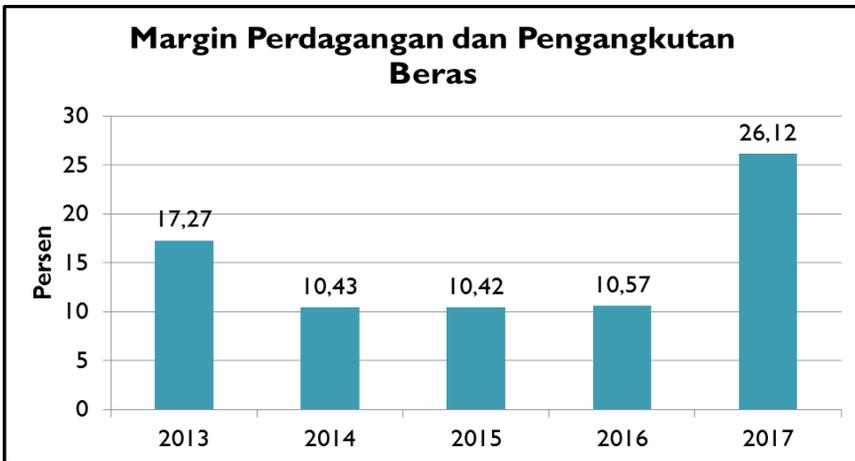
terpaksa memangkas aktivitas penyimpanan stok/distribusi, takut mengoplos, sebagian waswas menerima dan mengolah beras asalan, sebagian ada pula yang menutup usaha. Risiko dan ketidakpastian yang kian tinggi sejak ada Satgas ditunjukkan dari hilangnya sebagian pelaku distribusi dari pasar.

Ini berdampak pada sejumlah hal (*Newsletter House of Rice, Desember 2018*). *Pertama*, perdagangan beras antarwaktu/antartempat/antar pulau terganggu. Perbedaan HET beras antarwilayah (produsen dan konsumen) yang hanya mempertimbangkan ongkos angkut dan dipatok sama berlaku sepanjang tahun menutup celah insentif perdagangan beras antarmusim/antarwilayah/antarpulau. Ini membuat persaingan yang ketat kian sengit. Pada puncak musim paceklik, Desember 2017 - Februari 2018, harga beras naik liar dan sulit dikelola. Salah satu alasannya, para pelaku usaha minim stok beras untuk penetrasi pasar. Bulog menjadi kewalahan untuk melakukan intervensi pasar.

Kedua, dalam jangka pendek Satgas Pangan mampu membuat harga beras relatif stabil, tapi stabil tinggi. Stabilitasnya harga beras tercermin dari inflasi tahun 2017 dan 2018. Pada 2017, sumbangan inflasi pangan (bahan pangan, serta pangan olahan dan tembakau) hanya 26% dari inflasi tahunan sebesar 3,61%. Padahal, sumbangan inflasi pangan pada 2014, 2015 dan 2016 masing-masing sebesar 40,31% (dari inflasi 8,36%), naik menjadi 61,19% (dari inflasi 3,35%), dan naik lagi jadi 70,1% (dari inflasi 3,01%). Kinerja harga beras yang stabil tinggi pada 2017 bertahan hingga kini. Harga pangan yang stabil tinggi tercermin dari naiknya sumbangan garis kemiskinan makanan pada garis kemiskinan pada Maret 2018: dari 73,35% pada September 2017 jadi 73,48% pada Maret 2018.

Masalahnya, dalam jangka panjang keberadaan Satgas Pangan bisa berdampak buruk terhadap industri penggilingan padi nasional. Modernisasi penggilingan padi tidak akan berjalan, dan investasi baru juga mandeg. Padahal industri perberasan saat ini ada pada situasi tidak bisa menghasilkan beras dengan kualitas baik dengan biaya rendah, kehilangan hasil tinggi, banyak butir patah, rendemen giling rendah, dan mutu beras giling rendah (Sawit, 2014; Patiwiri, 2006). Dengan kondisi tingginya inefisiensi penggilingan tersebut, sangat sulit biaya produksi beras yang tinggi dapat ditekan rendah.

Ketiga, keberadaan Satgas Pangan belum membuat perdagangan beras semakin efisien. Biaya transaksi rantai pasok beras cenderung kian tinggi. Bahkan kecenderungan balas jasa mengarah pada ketidakadilan: pedagang dan pengusaha pengangkutan menikmati balas jasa yang kian tinggi. BPS melaporkan bahwa margin perdagangan dan pengangkutan (MPP) beras meningkat pada 2017. Pada periode 2014-2016, besaran MPP sekitar 10%, melonjak menjadi 26% pada 2017. Selain itu, jumlah titik distribusi cenderung kian pendek, namun pasar kian menjauh dari efisien. Dari survei 2015 dan 2017, titik distribusi beras berkurang dari 5 menjadi 4. Padahal, sejak 2017 Satgas Pangan sangat aktif memeriksa stok dan distribusi beras di seluruh Nusantara.



Sumber : BPS (berbagai tahun).

Gambar 10.2. Margin Perdagangan dan Pengangkutan Beras

10.4. Harga Eceran Tertinggi Beras

Harga Eceran Beras Tertinggi (HET) beras diatur di Permendag No. 57/2017. Ditetapkan 24 Agustus, HET berlaku 1 September 2017. HET beras dibedakan berdasarkan jenis beras dan wilayah edar. Beras dibagi tiga: medium, premium dan khusus. Wilayah dibagi dua: sentra produksi dan konsumsi. HET beras medium di sentra produksi ditetapkan Rp9.450/kg, sedangkan di sentra konsumen antara Rp9.950 hingga Rp10.250 per kg, tergantung ongkos transportasi. HET beras premium di sentra produksi dipatok Rp12.800/kg, sedangkan di sentra

konsumen antara Rp13.300 hingga Rp13.600/kg, tergantung ongkos transportasi. HET beras khusus diatur aturan Menteri Pertanian. Jawa, Lampung, Sumsel, Bali, NTB, dan Sulawesi sebagai sentra produksi. Sisanya adalah wilayah konsumsi.

Kebijakan HET dibangun dengan asumsi bahwa marjin perdagangan beras terlalu besar. Karena itu, marjin perdagangan harus ditekan agar harga beras di level konsumen turun. Masalahnya, penetapan HET tidak wajar, bahkan tidak masuk akal. Penetapan HET tidak berlandaskan asumsi yang benar, sehingga tidak pernah bisa diterapkan terutama untuk beras medium. Saat HET ditetapkan, Agustus 2017, harga beras medium sebesar Rp11.200/kg dan harga gabah Rp4.500/kg GKP. Dengan harga gabah sebesar itu, mustahil pelaku penggilingan padi dan pedagang beras bisa menjual dengan harga HET medium: Rp9.450/kg. Penetapan HET yang terlalu rendah sama saja memaksa pelaku usaha memangkas habis marjin pemasaran. Ini membuat risiko usaha semakin tinggi.

Ada dua pra-anggapan yang salah terkait penerapan HET dan GKP (*Newsletter House of Rice, Desember 2018*). *Pertama*, kalau harga GKP dapat ditekan mendekati Rp3.700/kg, maka penggilingan padi kecil, produsen beras atau pedagang beras medium dan beras asalan masih dapat beroperasi. Ini karena masih ada insentif ekonomi pada tingkat HET Rp9.450/kg. Namun, jika ini terjadi petani akan protes, terutama petani di wilayah defisit beras. Petani di wilayah defisit ini umumnya biaya produksi gabah mereka lebih tinggi karena produktivitas rendah. Apabila ini berlangsung beberapa musim, maka areal tanam padi akan menyusut, swasembada beras dapat terganggu.

Kedua, kalau harga GKP tidak bisa ditekan dan tetap bertengger tinggi, Rp 4.700/kg atau lebih, petani tentu diuntungkan. Tetapi penggilingan padi kecil, produsen beras atau pelaku usaha akan merugi. Sebagian mereka kemungkinan besar akan keluar dari kegiatan bisnis beras atau menutup usaha atau mengalihkan produksi dari beras medium ke premium. Hal ini menjawab keluhan berkurangnya beras kualitas medium di pasar yang ramai akhir-akhir ini: penetapan kebijakan harga beras yang kurang realistis.

Jika beras premium yang beredar di pasar itu sesuai standar, tentu tidak masalah. Siapakah yang bisa memastikan? Ada dugaan, para pelaku penggilingan padi kecil yang hanya bisa memproduksi beras medium menyiasati tingginya harga gabah dengan menyediakan beras pada kondisi apa adanya. Tidak mengklaim medium atau premium. Lalu menjual secara curah sedikit di bawah HET premium atau sesuai harga premium. Siasat ini tidak melanggar Pasal 4 Permendag 57/2017 tentang HET karena kewajiban mencantumkan jenis beras dan HET berlaku untuk penjualan eceran dalam kemasan. Dugaan ini memperoleh klarifikasi dari Kapuskadagri Kementerian Perdagangan Dharmayugo Hermansyah, 2 November 2018, bahwa dari lebih 300 sampel beras di pasar tidak bisa dipastikan semua berkualitas premium. Karena itu, sudah saatnya pemerintah memberlakukan standar beras secara ketat agar masyarakat konsumen terlindungi.

Berhubung kebijakan yang kurang realistis, maka menjadi wajar apabila efektivitas HET rendah. Sejak berlaku 1 September 2017 hingga kini, *beleid* itu belum efektif. Menurut data Pusat Informasi Harga Pangan Strategis (www.hargapangan.id, diakses 14 Desember 2018), dalam kurun waktu itu harga terendah beras medium Rp11.250/kg, lebih tinggi dari HET. Yang hampir bisa dipastikan, HET bakal berdampak pada dua hal berikut.

Pertama, kematian dini penggilingan padi. HET membuat risiko bisnis beras dan usaha penggilingan padi kian tinggi. Agar bisa menjual beras medium Rp 9.450/kg, harga gabah maksimal sekitar Rp4.000/kg. Padahal, di pasar harga gabah lebih tinggi dari itu. Jika memaksakan diri bakal merugi. Tak ingin menanggung risiko terkena sanksi karena menjual beras di atas HET, penggilingan padi, terutama berskala kecil, berhenti giling. Hanya sepertiga dari 53 penggilingan padi di Karangsinom, Indramayu, yang rutin beroperasi sejak ada *beleid* HET. Sisanya mati suri. Dengan jumlah pekerja 15-50 orang per pabrik, ratusan kuli di Indramayu menganggur. Daerah lain bernasib sama. Padahal, penggilingan padi kecil mencapai 169.044 (92,8%) dari 182.000 unit (BPS, 2012).

Kedua, peta persaingan usaha beras bakal berubah. Dampak HET beras terhadap penggilingan padi berbeda-beda, tergantung jenis penggilingan. Dampak juga tergantung pada tipe bisnisnya. Ada dua tipe bisnis penggilingan padi: penjual jasa giling gabah, dan sebagai produsen dan pedagang beras. Menurut Persatuan Penggilingan Padi Indonesia (2016), 41% (75.400 unit) adalah penjual jasa giling. Bisnis ini ditekuni penggilingan padi kecil, dan bahkan sekitar 14% di antaranya adalah penggilingan padi kecil keliling.

Karena menjual jasa giling, penggilingan padi kecil dan penggilingan keliling ini tak terpengaruh oleh tinggi rendahnya harga gabah di pasar. Demikian pula, penggilingan jenis ini tak terdampak *beleid* HET. Sebaliknya, HET beras memaksa penggilingan padi sebagai produsen dan pedagang beras yang berjumlah 106.800 unit (59%) untuk menekan biaya pemasaran. Penggilingan padi kecil dan skala menengah yang menekuni bisnis ini diperkirakan bakal tersingkir dari peta persaingan. Jika itu terjadi, penggilingan besar yang hanya 2.075 buah (1,1%) bakal menguasai pasar. Pasar beras mudah bergejolak.

10.5. Standar Kualitas Beras

Pelaku usaha perberasan memprotes keputusan pemerintah yang menerapkan label kemasan beras. Permendag No. 59/2018 tentang Kewajiban Pencantuman Label Kemasan Beras yang berlaku efektif 25 Agustus 2018 itu mewajibkan perusahaan beras menginformasikan pada label mengenai merek, jenis beras, keterangan campuran apabila dicampur varietas beras lain, berat bersih, tanggal pengemasan, nama dan alamat pengemas beras/importir beras. Ini berlaku buat semua jenis beras: medium, premium dan khusus, kecuali beras yang diperdagangkan/dikemas langsung di depan konsumen

Label hanyalah ujung akhir dari sebuah standar yang ditetapkan. Standardisasi, seperti diatur di Pasal 3 UU No. 20/2014 tentang Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian, bertujuan antara lain meningkatkan jaminan mutu, meningkatkan perlindungan konsumen, pelaku usaha, dan masyarakat, serta meningkatkan kepastian. Sayangnya, aneka peraturan terkait standar beras belum menjamin tujuan-tujuan tersebut. Bukan saja jumlahnya banyak, yang lebih menyedihkan,

antara aturan yang satu dengan yang lain standarnya berbeda-beda. Bagi pelaku usaha, konsumen, lembaga penguji dan aparat pengawas ini tentu menyulitkan: aturan mana yang musti diikuti dan dipedomani?

Aturan terbaru adalah Permentan 31/2017 tentang Kelas Mutu Beras. Di *beleid* yang terbit pada 31 Agustus 2017 ini kelas mutu beras dibagi tiga: medium, premium, dan khusus. Permentan ini mengadopsi sebagian syarat beras medium dan premium SNI 6128:2015. Di SNI 6128:2015, beras dibagi 4 kelas mutu: premium, dan medium 1, 2, 3. Baik kelas mutu premium maupun medium, syarat di SNI itu diturunkan levelnya saat diadopsi di Permentan. Misal, syarat beras premium di SNI adalah derajat sosoh 100%, maksimal kadar air 14%, beras kepala 95%, dan butir patah 5%. Di Permentan diturunkan jadi: derajat sosoh 95%, maksimal kadar air 14%, beras kepala 85%, dan butir patah 15%.

Di luar itu ada Permendag No. 57/2017 tentang HET Beras, dan Inpres No. 5/2015. Kelas mutus beras di Permendag 57 dibagi tiga, sama seperti di Permentan 31. Bahkan, tiga syarat di Permendag 57, yaitu derajat sosoh, kadar air dan butir patah, sama persis dengan di Permentan 31. Sementara di Inpres 5/2015, syarat mutu beras adalah derajat sosoh 95%, maksimal kadar air 14%, butir patah 20%, dan menir 2%. Ditilik dari sisi cakupan syarat, SNI 6128:2015 lebih lengkap (mencakup 10 syarat), disusul Permentan 31/2017 (7 syarat), Inpres 5/2015 (5 syarat), dan Permendag 57 (3 syarat).

Menurut Pasal 5 ayat 4 UU No. 20/2014, kebijakan nasional standardisasi dan penilaian kesesuaian ditetapkan oleh menteri yang mengoordinasikan. Merujuk pasal ini, Permentan 31/2017 bisa dimaknai sebagai aturan teknis tentang standar beras. Pertanyaannya, bukankah Badan Standardisasi Nasional sudah mengeluarkan SNI beras? Jika sudah ada aturan, mengapa kementerian teknis membuat standar baru? SNI bukan kitab suci yang tak bisa diubah. Tapi perubahan musti disepakati semua pihak tanpa kecuali: pemerintah, pakar, pelaku usaha, konsumen. Peninjauan SNI bisa dilakukan 5 tahun setelah berlaku.

Jika Permentan 31/2017 jadi rujukan kelas mutu beras, ada kelemahan yang potensial menjadi titik masuk dugaan identifikasi dini kejahatan pangan. Pangkal masalahnya, Permentan 31/2017 tidak

mengatur lebih lanjut tentang standar metode penilaian kesesuaian mutu seperti apa, dan siapa yang berkompoten melakukannya. Akibatnya, bisa saja ada temuan yang tidak sesuai dengan syarat mutu seperti aturan Permentan 31/2017, baik karena berbeda metode pengukuran, persepsi parameter maupun institusi pemeriksa. Selain itu, tidak semua pelaku usaha memiliki peralatan yang memadai untuk mengendalikan parameter seperti diatur di Permentan 31/2017. Bagaimana Satgas Pangan menyikapi aneka masalah itu di lapangan? Langsung digaruk atau dibiarkan? Apabila menunjuk Pasal 53-57 UU No. 20/2014, ada kewajiban BSN, kementerian/lembaga, dan pemda membina pelaku usaha dalam penerapan SNI. Pertanyaannya, bagaimana pelaku usaha akan diawasi dan bisa mendapatkan pembinaan dalam kerangka Permentan 31/2017?

Pertanyaan-pertanyaan penting ini perlu mendapatkan penyelesaian tuntas dan segera. Yang diperlukan adalah aturan atau kebijakan jangka menengah-panjang yang jelas dan pasti agar pelaku usaha bisa membuat proyeksi. Bukan kebijakan yang berubah-ubah. Bukan saja agar konsumen terlindungi hak-haknya, lebih dari itu, pelaku usaha juga terjamin kelangsungan hidupnya karena ada kejelasan dan kepastian aturan. Musti dihindari aturan abu-abu yang penafsirannya *semau gue*. Pada titik ini jadi jelas bahwa adanya standar kelas mutu beras merupakan keniscayaan yang tidak bisa ditunda-tunda.

10.6. Tim Sergap dan Inpres 5/2015

Untuk memastikan penyerapan gabah petani oleh Bulog, Kementerian Pertanian membentuk Tim Serap Gabah Petani (Sergap). Tim ini bekerjasama dengan TNI AD, Bulog dan Pemda. Sejak dibentuk, Tim Sergap membuat banyak terobosan yang tidak ramah pasar. Tim Sergap menggiring petani dan pelaku usaha penggilingan padi agar menjual gagah/beras ke Bulog. Berbagai cara ditempuh, dari melarang gabah/beras diperdagangkan ke luar daerah/kabupaten/kota hingga memaksa Bulog menampung gabah/beras di luar ketentuan standar kualitas guna mengejar target pengadaan tinggi.

Keberadaan Tim Sergap tidak saja memicu konflik antara aparat dengan petani dan pelaku usaha, tapi juga mempersulit Bulog dalam bekerja. Sebab, bagi Bulog, untuk membeli gabah/beras sudah ada

aturannya: Inpres No. 5/2015. Di Inpres itu ditetapkan gabah kering panen (GKP) di petani Rp3.700/kg, gabah kering giling (GKG) di gudang Bulog Rp4.650/kg, dan beras di gudang Bulog Rp7.300/kg. Tim Sergap, terutama prajurit TNI AD, kesulitan memenuhi target serap yang ditetapkan. Sebab, harga gabah di pasar selalu di atas harga ketentuan (baca: harga pembelian pemerintah atau HPP). Banyak di antara mereka harus berkorban menggunakan dana pribadi guna mengejar target.

Keberadaan Tim Sergap belum cukup efektif menggenjot pengadaan gabah/beras Bulog. Ada atau tidak ada Tim Sergap, sepanjang operasionalisasi Bulog masih memakai HPP di Inpres No. 5/2015, penyerapan gabah/beras akan sulit. Sejak Inpres 5/2015 disahkan, bahkan sebelum itu, tingkat harga beli Bulog lebih rendah dari harga pasar. Fleksibilitas harga 10% dari HPP tidak menolong pengadaan karena harga beli Bulog masih lebih rendah dari harga pasar. Ini membuat pengadaan beras Bulog selalu meleset.

Memang situasi saat ini berbeda dari saat Inpres No. 5/2015 dibuat. Harga *input* produksi terus naik, dan inflasi 2015-2018 mencapai 13,48% (asumsi inflasi 2018 sebesar 3,5%). Dengan alasan itu, sudah pada tempatnya HPP disesuaikan. Jika mengacu Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Padi 2017 (BPS, 2018), ongkos produksi padi sebesar Rp2.930/kg GKP. Ditambah keuntungan 35%, berarti HPP menjadi Rp3.995/kg GKP atau dibulatkan menjadi Rp4.000/kg GKP. HPP GKG dan beras menyesuaikan.

Jika HPP sebesar Rp4.000/kg GKP, pengadaan beras Bulog tetap akan sulit. Sebab, tingkat harga itu masih kalah dari harga fleksibilitas 10% dari HPP yang mencapai Rp4.070/kg GKG. Menurut kajian Asosiasi Bank Benih dan Teknologi Tani Indonesia (AB2TI) di 26 kabupaten produsen padi, ongkos produksi padi pada Januari 2018 mencapai Rp4.286/kg GKP. Untuk mendapatkan nilai yang lebih akurat, ada baiknya dilakukan survei ulang ongkos produksi padi. Baru kemudian ditetapkan HPP baru. Jika ini ditempuh, ada peluang pengadaan beras oleh Bulog mencapai target yang ditentukan.

Masalahnya, kenaikan HPP akan menjadi referensi kenaikan harga gabah/beras untuk semua jenis kualitas, memicu instabilitas harga, dan harga beras sulit turun pada tingkat yang wajar. Saat ini harga

beras domestik kira-kira dua kali lipat dari harga beras di pasar dunia. Kalau HPP dinaikan, ini membuat daya saing beras kita akan semakin rendah, selain merangsang peluang penyelundupan. Ini salah satu risiko menaikkan HPP.

10.7. Pengadaan dan Operasi Pasar Bulog

Roh pembentukan dan operasi Bulog adalah *buyer of the last resort* atau pembeli terakhir bila sudah tidak ada pembeli lagi. Caranya, Bulog menyerap surplus produksi, berapa pun besarnya, untuk menghindari harga jatuh. Apabila harga di atas harga dasar, yang sekarang bernama HPP, Bulog tidak perlu lagi masuk ke pasar. Seiring berjalannya waktu, terjadi perubahan mendasar fungsi Bulog: dari pembeli terakhir bila tidak ada pembeli lagi menjadi pembeli sesuai target. Dalam beberapa tahun terakhir target pengadaan beras oleh Bulog terus diperbesar: dari 6%-7% pada 1990-an menjadi 8%-9% pada 2000-an, dan di awal era Jokowi-JK menjadi 10%-12% dari produksi nasional.

Ketika penyerapan beras Bulog diubah jadi target, ini menyalahi khitah pendirian dan operasi Bulog. Tugas Bulog kemudian berubah menjadi membeli pada harga beli yang ditetapkan (HPP), baik saat harga jatuh atau tidak. Batu pijak konsep HPP adalah kuantitas, yaitu membeli beras/gabah dalam jumlah tertentu (untuk kebutuhan cadangan nasional, dan Raskin/Rastra) pada harga yang telah ditentukan. Masalahnya, apabila harga yang ditentukan itu (baca: HPP) selalu di bawah harga pasar seperti saat ini, Bulog berpotensi akan selalu gagal mencapai target penyerapan beras yang ditentukan.

Pengadaan Bulog berpedoman pada HPP yang telah ditetapkan pada Inpres No. 5/2015. Di pasar, harga gabah/beras telah jauh melampaui harga di Inpres No. 5/2015, diperkirakan lebih dari 30%. Padahal, harga merupakan insentif utama dalam pengadaan gabah/beras Bulog. Harga GKP telah mencapai sekitar Rp4.200/kg, bahkan lebih, jauh melampaui harga HPP yang hanya Rp3.700/kg, membuat insentif penyerapan gabah/beras semakin merosot. Ujung-ujungnya, pengadaan beras nasional juga merosot.

Pada periode 2014-2016 rata-rata pengadaan beras Bulog sebesar 2,4 juta ton. Pada 2017 merosot jadi 2,1 juta ton, dan tahun ini diperkirakan 1,5 juta ton. Kandungan beras impor dalam total pengadaan Bulog meningkat pada tahun ini menjadi 1,8 juta ton. Padahal periode 2014-2017 kandungan beras impor rata-rata hanya 323 ribu ton (11%) (*Newsletter House of Rice, Desember 2018*). Padahal, dibantu Tim Sergap, Bulog telah bekerja luar biasa memupuk pengadaan gabah/beras. Pengadaan tidak hanya dilakukan pada musim panen raya dan gadu, tapi digelar sepanjang tahun, termasuk saat paceklik. Ini memperbesar salah urus. Memaksakan Bulog membeli gabah/beras di musim paceklik dengan bersaing dengan pedagang akan memicu harga beras di pasar terus meningkat.

Karena harga beras bertahan di level tinggi, Bulog mengguyur beras secara masif di pasar. Aktivitas mengguyur pasar itu dilakukan pada saat panen raya: Februari 2018. Dari Januari 2018 hingga 14 Desember 2018, Bulog telah mengguyur pasar lewat operasi pasar sebanyak 483.062 ton. Bandingkan rata-rata operasi pasar per tahun dalam periode 2015-2017 yang hanya 155 ribu ton. Sebagian beras operasi pasar berasal dari impor.

Pada 2018, operasi pasar Bulog dilakukan di semua provinsi, dan dilaksanakan sepanjang tahun tanpa jeda. Termasuk pada saat musim panen raya. Padahal, operasi pasar terutama di musim panen raya, sesungguhnya telah melanggar prinsip dasar logistik. Operasi pasar seharusnya dihentikan pada saat musim panen raya. Kalau operasi pasar tetap dilakukan, akan membuat “salah urus” di lapangan semakin tinggi.

Besarnya salah urus ini akhirnya berujung pada tidak efektifnya operasi pasar beras. Operasi pasar ditargetkan sebesar 15 ribu ton beras per hari, tapi realisasinya hanya 3.000 hingga 4.000 ton beras per hari. Selain lantaran salah urus, operasi pasar tidak efektif karena sebagian menggunakan beras impor yang pera, terutama yang didatangkan dari Vietnam. Konsumen kurang begitu suka dengan beras impor yang berasa pera.

10.8. Transformasi Raskin/Rastra ke BPNT

Akhir 2018 sepertinya target pemerintah memperluas jangkauan program bantuan pangan nontunai (BPNT) kepada 10,5 juta kelompok penerima manfaat (KPM), naik 7 kali lipat dari sasaran di 2017 (1,5 juta KPM), tercapai. Itu artinya, mekanisme baru penyaluran bantuan pangan pengganti Raskin/Rastra itu mencakup 67,7% rumah tangga sasaran. Perubahan ini membuat jumlah penerima Raskin/Rastra berkurang drastis: dari 14,2 juta rumah tangga tinggal 5,4 juta. Artinya sasaran penerima tinggal sepertiga saja. Skema BPNT digadang-gadang untuk menyempurnakan enam tidak tepat pada program Raskin/Rastra: tidak tepat sasaran, jumlah, harga, waktu, kualitas, dan administrasi.

Dalam mekanisme baru ini bukan lagi Bulog yang menerima subsidi dan mengantarkan Raskin/Rastra kepada masyarakat, melainkan pemerintah akan mentransfer langsung uang bantuan Rp110 ribu/bulan ke rekening KPM berkartu debit. Uang hanya bisa dibelanjakan untuk kebutuhan pokok, seperti beras, gula dan telur di pengecer yang ditunjuk. Uang tidak bisa diambil tunai. Di pengecer ada beraneka ragam beras, dengan harga beragam pula. Warga miskin/rentan bisa memilih sendiri, baik harga, kualitas maupun jumlahnya. Jika uang dalam *voucher* tidak habis, sisa uang menjadi tabungan.

Dibandingkan Raskin/Rastra, skema baru dapat meningkatkan ketepatan sasaran, waktu, dan administrasi. Kriteria ketepatan kualitas, harga, dan jumlah tidak lagi relevan karena masyarakat miskin/rentan dapat memilih beras sendiri. Skema baru ini juga tidak mendistorsi pasar gabah/beras, dan rumah tangga miskin/rentan tidak perlu menyediakan uang untuk menebus seperti pada Raskin/Rastra. Dana APBD pendamping dari kabupaten/kota seperti selama ini dapat dihapus dan direalokasikan untuk yang lain.

Sejalan dengan perubahan itu, kuota penyaluran Rastra berkurang drastis, dari 2,5-3 juta ton tahun 2017 hanya tinggal sekitar 1 juta ton tahun 2018. Pengurangan itu membuat portofolio PSO yang ditangani Bulog cuma tinggal sepertiga. Sejalan keinginan pemerintah untuk mengubah semua bantuan jadi transfer tunai secara *online*, di tahun-tahun berikutnya jumlah PSO itu bakal terus menyusut dan

hanya menyisakan daerah-daerah 3T: tertinggal, terisolasi, dan terluar. Bahkan, mulai tahun ini Rastra diubah menjadi bantuan sosial Rastra. Itu berarti tak lama lagi Rastra hanya tinggal cerita usang.

Lewat BPNT dan bantuan sosial Rastra, secara teoritis tidak ada lagi penyaluran berasbersubsidi yang dalam setahun bisa mencapai 2,5 – 3,4 juta ton. Karena itu, jadi tidak relevan dan tidak logis menugaskan Bulog menyerap gabah/beras produksi petani domestik. Akan dikemanakan beras serapan domestik itu? Beras selain bersifat *bulky* juga mudah rusak. Tanpa *outlet* penyaluran yang jelas dan pasti, menugaskan Bulog menyerap gabah/beras petani bisa dipastikan bakal membuat BUMN ini pelan-pelan bangkrut.

Manajemen Bulog sepertinya sudah “membaca” situasi ini sejak 2017. Ini bisa dilihat dari stok awal tahun 2018 yang hanya tersisa 700 ribu-800 ribu ton beras. Ini merupakan jumlah yang amat kecil dibandingkan dengan stok awal selama satu dekade terakhir yang berkisar 1,3 juta-1,5 juta ton. Terkait dengan itu pula, Bulog diperkirakan akan mengurangi pengadaan beras dalam negeri jadi hanya 1 juta ton (2%-3% dari produksi beras tahunan), merosot tajam dari kondisi sebelumnya: 6%-9%. Pengurangan itu akan berpengaruh pada stok publik, dan memperkecil penyaluran publik lainnya. Bagi petani, ini adalah sinyal buruk karena harga rentan jatuh. Bagi pemerintah, ini *warning* bahwa harga beras akan tidak stabil. Bagi warga miskin mereka harus siap lebih miskin.

10.9. Penutup dan Rekomendasi

Ke depan, pemerintah harus menggunakan informasi terbaru hasil perbaikan data produksi padi sebagai pijakan membuat kebijakan. *Pertama*, produksi padi yang lebih rendah dari perkiraan menandai surplus tidak terjadi dalam jumlah besar, konsisten dengan harga gabah/beras yang bertahan tinggi. *Kedua*, keterlibatan Satgas Pangan dalam stabilisasi harga, dan Tim Sergab dalam pemupukan pengadaan gabah/beras Bulog perlu ditinjau ulang. Kedua instrumen itu tidak ramah terhadap bekerjanya mekanisme pasar.

Ketiga, kebijakan HET beras perlu ditinjau ulang. HET lebih banyak mudarat dari pada manfaatnya. Jika tetap ingin memberlakukan HET, sebaiknya hanya mengatur beras yang dikonsumsi masyarakat kebanyakan: beras medium. Bukan beras premium, super atau beras khusus yang dikonsumsi warga menengah-atas. Konstitusi memberi amanat negara untuk menyantuni kaum fakir miskin dan anak telantar (Pasal 34 ayat 1), bukan mengurus gaya hidup kaum tajir. Kalau konsisten dengan latar itu, konsumen yang hendak disasar sudah jelas: kaum miskin. Lagi pula lewat kebijakan bansos Rastra dan BPNT, pemerintah telah melindungi warga miskin. Lalu mengapa pemerintah takut harga beras jika bakal naik tinggi? Dengan cara ini, *beleid* HET tidak bakal menutup peluang bagi para inovator untuk meningkatkan nilai tambah beras menjadi premium. Apapun inovasinya. Ini juga menciptakan insentif buat modernisasi industri penggilingan padi.

Keempat, memastikan aturan standar beras. Meski SNI 6128:2015 belum komplet karena hanya mencakup parameter fisik, sebaiknya ini standar kualitas yang dipakai. Kepastian aturan standar beras membuat pelaku usaha, konsumen, lembaga penguji, dan aparat pengawas memiliki pedoman yang sama. Di UU No. 20/2014 dikenal dua jenis SNI: sukarela dan wajib. Pada dasarnya SNI bersifat sukarela. SNI jadi wajib tergantung kepentingan keselamatan, keamanan, kesehatan, dan kelestarian lingkungan. Para pihak, terutama pemerintah, harus menimbang cermat dan hati-hati sebelum memberlakukan SNI wajib untuk beras. Jangan sampai kewajiban itu justru menimbulkan persaingan usaha tidak sehat, mengekang inovasi, dan mengerang keng perkembangan UMKM.

Kelima, menyesuaikan HPP dalam Inpres No. 5/2015. Untuk keperluan itu perlu dilakukan survei ulang ongkos produksi padi. Penyesuaian HPP untuk memastikan pengadaan gabah/beras Bulog mencapai target. Lalu, harga beras tunggal diubah menjadi multikualitas: perbedaan butir patah 5% dan 25%, kualitas medium (musim hujan) dan premium (kemarau), serta varietas unggul dan romatik/lokal. Dengan harga yang berbeda (sesuai butir patah, musim dan varietas) pengadaan beras Bulog bisa sepanjang tahun.

Perubahan ini harus diikuti oleh langkah memperbesar cadangan beras pemerintah (CBP): dari 0,35 juta ton menjadi 1,5 – 2 juta ton. Dari jumlah itu, porsi beras medium hanya sepertiga CBP. Selain operasi pasar, CBP bisa dipakai buat beragam program: *food for work*, ekspor, program antikeiskinan dan bantuan internasional. Penambahan CBP ini membuat pemerintah tetap punya kendali terhadap pasar beras. Lalu, tugas pelayanan publik (PSO) pengganti Rastra di Bulog menjadi ada, juga *outlet* penyalurannya. Konsekuensinya, pemerintah harus menyediakan anggaran baru untuk penambahan CBP.

Kebijakan pengadaan beras multikualitas harus dikombinasikan dengan aturan pemerintah yang mewajibkan penggilingan padi menyeter 5%-10% beras (tergantung besar kecil kapasitas penggilingan) yang dikuasai ke Bulog. Sebagai ganti kewajiban itu, pemerintah bisa memberikan insentif dalam bentuk keringanan pajak misalnya. Dengan dua kebijakan ini empat hal diraih sekaligus: Bulog menguasai stok beras publik dengan multikualitas, operasi pasar akan lebih efektif, pertanggungjawaban fisik dan administrasi akan lebih mudah, dan bila ada kelebihan stok CBP akan lebih mudah disalurkan.



Bab 11

Pengelolaan CPP sebagai Titik Awal Kebijakan Pangan

*Epi Sulandari*¹

11.1. Pendahuluan

Indonesia, sebuah negara kepulauan yang wilayahnya terbentang luas dengan jumlah penduduk pada 2019 diprediksi mencapai 268 juta jiwa menempati posisi yang strategis dalam berbagai lini persaingan dunia. Berbagai potensi yang dimiliki menjanjikan Indonesia untuk mampu bergerak naik dalam tangga kekuatan wilayah terutama di Asia Pasifik. Potensi berupa sumber daya alam yang berlimpah, posisi geografis yang strategis, hubungan multilateral yang baik dengan berbagai negara, beragamnya jenis industri yang dimiliki sebagai mesin pendorong pertumbuhan ekonomi, dan yang terpenting di masa kini adalah dimilikinya berlapis-lapis generasi penerus yang merupakan modal terpenting pertumbuhan ekonomi suatu negara. Sebagai salah satu *emerging countries*, Indonesia membutuhkan keberadaan Sumber Daya Manusia (SDM) yang mampu mendukung pertumbuhan dan keseimbangan neraca produksi-konsumsi produk berbagai industri dalam negeri.

Sehubungan dengan dimilikinya berbagai potensi tersebut maka diperlukan dukungan Pemerintah untuk menjaga realisasinya agar dapat terwujud dengan optimal. Salah satu dukungan Pemerintah dalam mengawal optimalisasi terwujudnya potensi Indonesia tersebut

¹ Epi Sulandari, MSi adalah Kepala Divisi Analisis Harga Dasar Perum Bulog

adalah dengan mengeluarkan kebijakan terpenting dan mendasar bagi penjagaan kedaulatan suatu negara melalui jaminan terhadap keberlangsungan hidup dan kesejahteraan dasar warga negara, yakni kebijakan pangan.

11.2. Kebijakan Pangan dan Cadangan Pangan Pemerintah (CPP)

Kebijakan pangan bertujuan untuk menjaga sejumlah stok tertentu atas pangan pokok oleh Pemerintah yang menjadi alat atau instrumen dalam menjaga stabilitas harga jual komoditas terkait di tingkat produsen dan konsumen. Perlu diperhatikan bahwa terdapat kepentingan yang berbeda di antara sisi produsen dan konsumen dimana produsen ingin memaksimalkan keuntungan melalui penetapan harga jual semaksimal mungkin, sementara di sisi lain konsumen mengharapkan penetapan harga seminimal mungkin untuk memaksimalkan kemampuan konsumsinya. Kepentingan yang saling berbeda tersebut akan sangat terasa pada kegiatan ekonomi sehari-hari. tingkat harga dan konsumsi berfluktuasi tanpa henti, dengan tambahan pengaruh dari tingkat produksi dan ketersediaan pasokan maka fluktuasi tersebut dapat bergerak ekstrem hingga melampaui batas psikologis dan mempengaruhi tingkat inflasi dan kesejahteraan masyarakat.

Menyadari adanya kemungkinan terjadinya kondisi sebagaimana disebut di atas maka dibutuhkan realisasi Kebijakan Pangan yang dimulai melalui kepemilikan suatu instrumen oleh Pemerintah yang berfungsi menjadi alat intervensi pasaran umum sehingga stabilitas pasokan dan harga pangan pokok penting di tengah masyarakat dapat terjaga pada tingkat ideal. Instrumen tersebut salah satunya dapat berbentuk sebagai Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) yang menjadi alat intervensi pasar produsen dan konsumen. Sebuah instrument yang akan menjaga kebijakan pangan dari hulu ke hilir. Pemerintah wajib memiliki Cadangan Pangan Pemerintah. Banyaknya fungsi yang diemban dalam CPP akan menjadi senjata utama dalam menjaga stabilitas harga di produsen dan konsumen dengan tetap menjaga keberlangsungan kehidupan di pasar pangan.

Pembentukan CPP akan diawali dari tugas Pemerintah dalam menjaga harga di tingkat produsen. Pada saat harga di petani berada di tingkat rendah akibat melimpahnya produksi, maka Pemerintah turun tangan menyelamatkan dengan membeli pada harga yang lebih baik (Harga Dasar atau HPP). Dengan stok yang telah terkumpul saat tugas menjaga harga di produsen, maka Pemerintah punya instrumen untuk menekan kenaikan harga di pasaran umum yang dirasa memberatkan konsumen. Pada kondisi tersebut Pemerintah dapat melakukan Operasi pasar. Namun perlu ditekankan bahwa setiap tugas publik Pemerintah pasti membutuhkan biaya untuk pelaksanaannya. Tidak ada yang gratis, dibutuhkan anggaran untuk menjaga agar produsen dan konsumen sama-sama tersenyum. Pengejawantahannya adalah melalui pengelolaan CPP.

11.3. *Supply Chain Management* dalam Pengelolaan CPP

Memerhatikan bahwa di setiap jaringan *supply chain* terdapat pelaku-pelaku pasar yang sudah *exist*, maka pengelolaan CPP tidak perlu berbenturan dengan pasar. Dalam era industri 4.0 ini, pengelolaan CPP selain dilakukan sendiri oleh Pemerintah, juga dapat dilakukan bersama dengan pelaku pasar lainnya dengan kendali tetap pada tangan Pemerintah. Cukup ada satu lembaga pangan yang menjadi komando dan menjadi andalan Pemerintah dalam menjaganya, yaitu Perum BULOG. Pemerintah telah mengeluarkan Perpres 48 tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perum BULOG Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional yang menugaskan Perum BULOG untuk menjaga ketersediaan pasokan dan stabilisasi harga. Ketersediaan pasokan diawali dengan penetapan jumlah pangan pokok yang harus dijaga BULOG sebagai Cadangan Pangan Pemerintah (CPP).

Sebagaimana tertuang dalam Perpres 48-2016, Perum BULOG mendapat penugasan menjaga ketersediaan pasokan dan kestabilan harga pangan pokok di tingkat produsen dan konsumen. Hal tersebut memberikan keleluasan bagi Perum BULOG untuk melakukan pengaturan rantai pasok secara optimal dalam penugasan penyerapan produksi Dalam Negeri (DN) untuk memperkuat CPP dan penyalurannya di tingkat konsumen.

Penjagaan volume CPP diawali melalui tugas awal dalam menjaga tingkat harga di tingkat produsen. Pada saat harga di tingkat produsen memasuki tingkat yang rendah atau di bawah harga dasar akibat melimpahnya produksi atau alasan lain, maka Perum BULOG akan turun tangan untuk menyelamatkan kesinambungan produksi DN dengan membeli hasil produksi pada harga yang lebih baik (Harga Dasar atau Harga Pembelian Pemerintah). Stok yang dibeli Pemerintah pada harga di atas harga pasar, secara ekonomi akan lebih mahal daripada harga pasar pada saat dilepas bersamaan, dengan demikian maka stok tersebut bisa disimpan terlebih dahulu sebagai cadangan untuk digunakan di sisi konsumen saat harga bergerak naik melampaui batas psikologis umum.

Salah satu metode yang digunakan dalam intervensi pasaran umum di sisi hilir adalah melalui Operasi pasar. Namun perlu diketahui bahwa sebenarnya pelaksanaan intervensi hilir tersebut bagi Perum BULOG tidak terbatas pada kegiatan penugasan. Sebagai salah satu perusahaan yang berstatus Badan Usaha Milik Negara maka Perum BULOG juga melaksanakan kegiatan komersial yang *multi-purpose* yakni memberikan sumbangan keuntungan bagi Pemerintah serta memperbesar akses pangan pokok yang berkualitas dan murah kepada masyarakat. Dengan dukungan jaringan penjualan distributor dan langsung menjadikan Perum BULOG memiliki titik sentuh yang luas terhadap masyarakat umum sehingga potensi manfaat dan pengaruhnya dapat dirasakan luas.

Meskipun penugasan kebijakan pangan melalui pengelolaan CPP ini merupakan hal yang penting dalam mengawal pertumbuhan perekonomian negara namun dalam pelaksanaannya tentu saja tidak dapat dilakukan secara sembarangan karena sifatnya yang mengintervensi pasaran umum. Kesalahan strategi pengelolaan CPP justru dapat menghambat pertumbuhan perekonomian akibat rusaknya struktur pasaran umum, salah satu pengejawantahan dari kehati-hatian pengelolaan CPP adalah melalui pengelolaan yang baik.

11.4. Pengelolaan CPP di Bawah Satu Kebijakan

Saat ini Perpres 48/2016 mengatur “satunya kebijakan pangan” yang harus dilakukan Perum BULOG sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di bawah koordinasi para Menteri, sebelum ada lembaga pangan *definitive* akan menggantikan fungsi-fungsi Kementerian/Lembaga dalam Perpres 48-2016. Dengan dukungan perkembangan teknologi sebagaimana terangkum dalam Revolusi Industri 4.0 maka setiap proses kerja/bisnis dapat dituntaskan dengan berbagi, berkolaborasi dan bersinergi dengan para pihak. Hal yang sama juga dapat diterapkan pada pengelolaan CPP bersama pihak lain di setiap mata rantai pengelolanya. Kerjasama antara Pemerintah (Perum BULOG) dengan pihak lain dalam pengelolaan CPP antara lain dapat dilihat pada pola berikut:

- a. *Source* : Pemerintah perlu stok besar yang didapat melalui penyerapan pangan produksi Dalam Begeri pada Harga Pembelian Pemerintah (HPP) atau Harga Acuan (HA). Ketika hasil penyerapan kurang karena harga naik, maka ada fleksibilitas HPP. Kalau kurang lagi maka dapat dilakukan importasi. Kerjasama *supply* dapat dilakukan dengan berbagai pihak termasuk BUMN yang memiliki infrastruktur yang dapat dimanfaatkan untuk saling menguntungkan.
- b. *Manufacture/warehouse* : proses pengolahan bahan pangan menjadi pangan dengan kualitas tertentu untuk simpan pada jumlah tertentu. Keberadaan gudang milik berbagai pihak juga dapat digunakan sebagai bagian dari *sharing asset* untuk tetap menjaga CPP pada jumlah tertentu. Perlu kebijakan tertentu untuk bisa menjaga kendali Pemerintah pada jumlah tersebut
- c. *Distribution* : penyebaran ke seluruh Indonesia, ke semua lapisan masyarakat dan tersedia di setiap gudang Perum BULOG. Distribusi saat ini dapat dilakukan melalui kerjasama dengan masyarakat antara lain melalui jaringan Rumah Pangan Kita (RPK) sebagai jaringan distribusi milik masyarakat, yang dikelola oleh masyarakat dan memberikan komitmen untuk menjaga pilar-pilar ketahanan pangan.

- d. *Customer accomodation* : butuh stabilisasi harga pangan di tingkat konsumen dengan memanfaatkan CPP yang dikelola oleh BULOG. Penugasan menjaga CPP akan berakhir di meja makan para konsumen yang meyakini atas kualitas dan kontinyuitas pasokan pangan yang dibutuhkan. Terhadap kondisi tersebut, maka kepastian keberadaan konsumen dalam penugasan pengelolaan CPP menjadi penting.

Dengan penerapan prinsip Revolusi Industri 4.0 pada pengelolaan CPP yang memanfaatkan asset bersama secara terintegrasi dengan dukungan jaringan internet atau *Internet of Thing* dengan saling menguntungkan tetap harus memposisikan Pemerintah sebagai pemegang kendali utama atas sejumlah stok tersebut. Sebagai pemegang kendali kebijakan, seyogyanyalah apabila seluruh kendali atas stok atau kebijakan pangan Nasional hanya dikendalikan oleh Lembaga Pangan tunggal yang mengintegrasikan kebijakan pangan dari hulu ke hilir. Lembaga pangan tersebut akan menjadi komando dan andalan Pemerintah dalam menjaga kestabilan harga di pasaran umum yang berdiri secara *definitive* untuk merangkum dan mengkoordinasikan seluruh kebijakan pangan sehingga hanya ada satu kebijakan pangan dan didukung oleh setiap Kementerian/Lembaga sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Tidak fungsi K/L yang tergantikan, namun posisi *integrator* tunggal dari para K/L terkait pangan yang berbentuk Lembaga Pangan tunggal akan memudahkan operator menjalankan penugasan dengan lebih baik.

11.5. Lembaga Pangan yang Kuat dan Perum BULOG yang Sigap

Kebijakan pangan Nasional saat ini terpecah-pecah di beberapa Kementerian dan Lembaga yang masing-masing akan membuat kebijakan pangan yang sesuai dengan tujuan dari K/L itu sendiri. Sementara pasaran umum mengalami kegagalan karena pihak produsen menginginkan harga tinggi sementara konsumen menghendaki harga murah. Situasi ini dimanfaatkan oleh pelaku antara untuk mengambil keuntungan dari kedua belah pihak tanpa ada kewajiban untuk menjaga

ketahanan pangan Nasional (pangan tersedia, terjangkau secara fisik dan ekonomi, serta stabil pasokan dan harganya bagi setiap Rakyat Indonesia).

Selama ini, Perum BULOG mendapatkan penugasan dari setiap K/L tersebut sesuai dengan “kepentingan” K/L masing-masing dan umumnya hanya bersifat penugasan *ad hoc* saat pasar mengalami kegagalan. “Kepentingan” masing-masing K/L belum mencerminkan satu “kepentingan” yang terintegrasi dari hulu ke hilir dengan tetap menjaga kesejahteraan petani, keleluasaan pelaku antara mendapatkan margin yang wajar, dan keterjangkauan konsumen atas pangan.

Dengan penugasan yang bersifat *ad hoc* dan tidak terintegrasi, Pemerintah/Negara dianggap tidak sepenuhnya hadir ketika terjadi kegagalan pasaran umum. Hal tersebut dikarenakan kehadiran Perum BULOG sebagai wakil Pemerintah dianggap sebagai pesaing bisnis sehingga tidak jarang memunculkan resistensi dari pelaku pasar. Selain itu, penugasan yang bersifat *ad hoc* tersebut kerap diberikan tanpa ada kebijakan terintegrasi dari K/L terutama terkait biaya operasional, imbas dari kondisi ini adalah munculnya kerugian yang dialami oleh Perum BULOG. Kondisi ini bukan hal yang ideal terutama menyangkut status Perum BULOG sebagai BUMN.

Terkait kondisi di atas, maka Lembaga Pemerintah yang khusus menangani pangan sebagai implementasi UU nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan menjadi penting untuk dibentuk. Lembaga Pemerintah ini akan menjadi satu pintu penugasan bagi Perum BULOG dan berperan sebagai wakil Pemerintah di pasaran umum dengan menjaga setiap kepentingan pelaku pasar (produsen, pedagang dan Konsumen).

Membaca pengalaman sebelumnya bahwa “Badan Urusan Logistik” di bawah koordinasi Menteri Pangan, bersifat sebagai regulator sekaligus operator, mampu menunjukkan kehadiran Pemerintah/Negara di pasaran umum. Integrasi kebijakan pangan sekaligus kecepatan dalam pengambilan keputusan dan operasional pada saat itu, patut diakui sebagai program yang tepat untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga. Tidak perlu ada perbedaan kepentingan, karena tujuannya jelas yaitu menjaga ketahanan pangan. Setiap pihak diberikan keuntungan

yang wajar dan pasar bisa berjalan dengan baik. Pemerintah/Negara hadir dan mampu mengendalikan pasar, tanpa ada kekuatan kelompok tertentu yang menguasai pasar.

Undang-Undang nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan secara jelas mengatur adanya lembaga pangan yang berperan sebagai regulator dan penugasan khusus kepada BUMN di bidang pangan dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan dari regulator. Dengan demikian dapat diusulkan (misalnya) membentuk Lembaga Pemerintah yang menangani pangan dengan nama Bulog (Badan Urusan Logistik) sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 18 tahun 2012 (sebagai regulator) dan mempertahankan posisi Perum BULOG sebagai BUMN yang menjadi operator atas kebijakan dari Bulog.

Dari sisi organisasi, maka Bulog setingkat dengan K/L yang diberi/memiliki kewenangan mengkoordinasikan. Bulog hanya mempunyai kantor pusat dan tidak memiliki kantor di daerah, sehingga koordinasi hanya secara horizontal. Terhadap kebutuhan koordinasi vertikal (dengan daerah) dalam rangka monitoring dan evaluasi kebijakannya, Bulog dapat menggunakan jaringan Perum BULOG.

Dari sisi fasilitas perkantoran, Bulog bisa berkantor di Kantor Perum BULOG untuk meningkatkan efektivitas dan kecepatan dalam penyusunan kebijakan pangan yang harus dijalankan oleh Perum BULOG. Kesamaan nama tidak akan menimbulkan *kegaduhan* dalam percaturan perdagangan di pasaran umum dan hubungan dengan pihak eksternal.

Sedangkan hubungan Bulog dengan Perum BULOG pada posisi Bulog menjadi regulator dan Perum BULOG menjadi operator akan memiliki kelebihan antara lain dalam upaya kemudahan penganggaran kebijakan pangan dan operasionalnya. Bulog menjadi KPA untuk semua kegiatan penugasan Perum BULOG yang sudah ada maupun yang akan direncanakan sesuai dengan Perpes 48-2016. Tidak perlu ada kesulitan lagi dalam penunjukan K/L karena suatu program ketahanan pangan umumnya ditujukan untuk kepentingan semua pelaku pasar (produsen, konsumen, dan pelaku antara) yang sebelumnya saling lempar antar K/L.

Dengan nama yang sama akan lebih mudah pada saat masuk ke pasar, Bulog sebagai K/L dan Perum BULOG sebagai BUMN akan lebih memudahkan untuk menunjukkan kehadiran Negara. Dengan nama yang sama pula dan yang sudah diakui oleh dunia internasional akan memudahkan bagi Bulog dan Perum BULOG untuk masuk ke dunia internasional dalam hubungan *Government to Government* maupun *Business to Business*.

Demikian pemikiran singkat ini kami sampaikan, semoga dapat bermanfaat bagi kita semua terutama bagi pertumbuhan negara tercinta ini. Mohon maaf apabila terdapat hal yang kurang tepat di dalam tulisan ini.

Jaya selalu Korps Alumni Himpunan Mahasiswa Islam, jaya selalu Indonesia tercinta.



Bab 12

Kebijakan Pangan ke Depan dan Peran Bulog

Sapuan Gafar dan Agus Saifullah¹

12.1. Pendahuluan

Judul atau tema yang diusung dalam Simposium Kebangsaan KAHMI ini sangat kompleks dan luas, sehingga memerlukan berbagai disiplin ilmu untuk dapat menjawabnya. Tema simposium “Kontribusi KAHMI untuk Negeri: Solusi Masalah Pangan, Kebangsaan dan Ketahanan Nasional” dapat ditafsirkan dalam “satu tarikan nafas” atau masing-masing berdiri sendiri. Oleh karena itu sesuai dengan pengalaman bekerja di Badan Urusan Logistik (BULOG) dan Kantor Menteri Negara Urusan Pangan, maka kami memberanikan diri untuk mengambil judul “Kebijakan Pangan ke Depan dan Peran Bulog” karena hal itulah yang kami kuasai.

Dari pengalaman solusi masalah pangan sebenarnya harus dimulai dari kebijakan pangan yang jelas, yaitu dapat memecahkan dan mengantisipasi masalah jangka pendek, menengah dan panjang yang tentunya dalam koridor perundang-undangan yang berlaku, kemudian dilaksanakan secara konsisten dan komprehensif. Namun, masalahnya kita sudah tidak mempunyai panduan GBHN lagi dan sistem ketatanegaraan kita yang dapat berganti dalam 5 tahun dapat

¹ Dr. Sapuan Gafar dan Agus Saifullah adalah Purna Tugas Bulog. Bab ini diambil dari Hasil Diskusi Majelis Reboan Persatuan Purna Bhakti Logistik (PPBL), 5 April 2017, yang disempurkan lagi pada tanggal 12 Desember 2018.

membuat ketidak konsisten pelaksanaan kebijakan pangan. Ditambah lagi masalah pangan itu dinamis, baik yang disebabkan oleh faktor internal maupun eksternal. Untuk itu suatu kebijakan pangan yang baik apabila didasarkan pada suatu kajian pada periode tertentu oleh ahli yang kompeten di bidangnya, bukan hanya untuk melaksanakan janji kampanye saja.

Bab ini dirangkum dari hasil diskusi yang dilakukan oleh Persatuan Purna Bhakti Logistik (PPBL) BULOG yang dilakukan setiap hari Rabu (Majelis Reboan) sesuai dengan permasalahan yang aktual. Sebenarnya sebagian hasil diskusi telah dibukukan, namun dalam edisi terbatas. Bahkan, sebagian pemikiran yang dihasilkan juga sudah dituangkan dalam berbagai tulisan yang dimuat pada berbagai media, terutama pada Harian *Kompas*. Sistematika penulisan sebagaimana biasanya, dimulai dari pendahuluan, kemudian perubahan kelembagaan dalam stabilisasi dan harga pangan, selanjutnya masalah pangan domestik dan kecenderungannya ke depan, kebijakan pangan dan peran BULOG dan terakhir saran kebijakan.

12.2. Perubahan Kelembagaan dalam Stabilisasi Harga dan Pangan

Upaya menjaga stabilitas harga dan pangan pada masa pemerintahan Presiden Soehato berada di satu tangan baik yang mencakup stabilitas moneter, fiskal dan tataniaga pangan. Dengan kelembagaan yang demikian, maka harmonisasi kebijakan dan berbagai perubahan yang diperlukan untuk menjaga stabilitas harga dan pangan lebih mudah dilakukan karena berada dalam satu komando pemerintah (presiden). Namun, model stabilisasi setelah tahun 2004 berubah, yaitu stabilitas moneter dikendalikan oleh Bank Indonesia, fiskal oleh pemerintah dan DPR, dan tataniaga pangan oleh Pemerintah. Dengan demikian sinkronisasi dan harmonisasi kebijakan serta konsistensi dalam implementasi kebijakan menjadi lebih kompleks, terutama apabila kebijakan tersebut menuntut konsekuensi pendanaan APBN.

Pada tahun 2003 terjadi perubahan di bidang kelembagaan keuangan yang penting, setelah adanya UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara, yang meliputi reformasi penyusunan dan penetapan

anggaran, reformasi dan pertanggung jawaban anggaran dan reformasi pengawasan anggaran. Sebagai tindak lanjut dari aturan tersebut lembaga Bulog yang dulunya berbentuk LPND (regulator) dan sekaligus sebagai badan usaha (operator), maka harus menjadi operator saja. BULOG akhirnya bertransformasi sebagai badan usaha (Perum) pada tahun 2003 dengan membawa misi yang relatif sama untuk menjaga stabilitas harga dan ketahanan pangan, khususnya beras. Namun dalam menjalankan misi tersebut BULOG tidak lagi bisa berperan sebagai KPA dalam menerima anggaran subsidi APBN. Anggaran program yang terkait dengan stabilisasi harga dan pangan diajukan dan dikelola oleh kementerian teknis sebagai KPA. Masalahnya muncul karena banyak kementerian teknis yang memiliki kepentingan berbeda yang terkait dengan program stabilitas harga produsen, pengelolaan stok dan stabilitas harga pangan di tingkat konsumen yang spektrum kegiatannya menyebar dari hulu, tengah dan hilir sehingga kadangkala tujuan dan target antar kementerian/lembaga tidak selalu sejalan.

Dalam kompleksitas kelembagaan pangan tersebut, adanya suatu lembaga regulator pangan dimasa mendatang sangat strategis dan penting untuk diadakan. Lembaga ini diharapkan mampu merumuskan dan mengkoordinasikan kebijakan stabilitas harga dan ketahanan pangan yang berada di berbagai lembaga/kementerian, dan sekaligus menjadi induk yang mengkoordinir dan mengawal Perum BULOG dalam mengimplementasikan program stabilitas dan ketahanan pangan.

12.3. Masalah Pangan Domestik dan Kecenderungan ke Depan

Indonesia memiliki potensi masalah pangan yang bersifat struktural dan sudah ada sejak lama. Masalah tersebut mencakup sektor hulu yang dicirikan oleh petani-petani kecil dengan lahan yang sempit, permodalan yang kurang, pengetahuan tradisional dan penguasaan teknologi yang tertinggal. Karakteristik petani yang demikian sangat rentan terhadap perubahan musim dan juga pasar yang tidak stabil. Kegagalan dalam berproduksi dan instabilitas pasar dapat berakibat fatal bagi kemampuan mereka untuk tetap bertahan dan meneruskan kegiatan produksi pangan jangka panjang.

Selain itu produksi pangan juga bersifat musiman dan adanya ketimpangan antara produksi terhadap kebutuhan lokal. Hal ini menuntut adanya sistem logistik dan perdagangan antar waktu dan antar tempat yang efektif untuk menyimpan kelebihan surplus musim panen yang bisa digunakan untuk musim defisit, serta mengangkut surplus dari daerah produsen ke daerah defisit. Menyerahkan keseimbangan suplai dan permintaan melalui pasar saja akan sulit mencapai tujuan stabilitas harga dan ketahanan pangan, terutama di daerah-daerah defisit dan yang memiliki daya beli rendah. Sedangkan menyerahkan sepenuhnya hal tersebut kepada pemerintah saja juga tidak tepat karena akan memerlukan anggaran yang sangat besar. Oleh sebab itu keseimbangan peran pasar dan peran pemerintah harus selalu dijaga secara optimal. Lembaga regulator pangan yang efektif dan lembaga operator yang kuat akan sangat diperlukan untuk tugas ini.

Pada sisi konsumen, masalah pangan juga masih banyak. Masyarakat Indonesia sampai saat ini masih dominan mengkonsumsi beras sebagai sumber pangan dan energinya. Masyarakat miskin menggunakan sebagian besar pendapatan mereka (sekitar 60%) untuk membeli pangan dan dari jumlah tersebut yang digunakan untuk konsumsi beras masih dominan (sekitar 20%). Hal ini menuntut harga beras yang stabil (terkendali) karena gejolak harga dan pasokan beras dapat mendorong instabilitas ekonomi dan produktivitas sektor industri (yang masih banyak menggunakan harga pangan sebagai dasar perhitungan upah), dan bahkan dapat berimbas kepada gejolak politik dan instabilitas nasional. Jaminan pemenuhan kebutuhan pangan pokok bagi masyarakat miskin menjadi sangat penting agar mereka merasa aman dalam menjalankan aktivitas hidupnya sehari-hari.

Dari sisi perdagangan, daya saing produksi pangan domestik, seperti beras, juga masih kalah dibanding negara-negara ASEAN penghasil beras. Melepaskan perdagangan beras secara bebas akan berdampak serius pada produksi beras dalam negeri dan petani. Sebaliknya jika hanya mengandalkan produksi domestik juga tidak selalu dapat memenuhi kebutuhan terutama saat stok kecil, produksi terganggu atau harga beras bergejolak. Oleh sebab itu menjaga keseimbangan jangka panjang antara produksi beras domestik yang optimum (sesuai daya

dukung sumber produksi) dan perdagangan luar negeri yang terkendali penting dilakukan. Hal ini juga menuntut adanya lembaga regulator pangan yang kuat serta lembaga operator pangan yang handal.

Selain masalah-masalah yang bersifat struktural di atas, ada juga masalah lain yang tidak kalah penting yang perlu diantisipasi. Ke depan peningkatan produksi pangan/beras akan menghadapi kendala serius, terutama akibat kecenderungan pengalihan lahan pertanian ke non pertanian yang tak terbendung, seperti untuk pembangunan pemukiman, industri dan infrastruktur jalan tol dsb. Selain itu juga terdapat kendala mandegnya penemuan benih padi baru yang disukai konsumen dengan produktifitas tinggi (diatas 10 ton/ha) dan berumur pendek. Kendala lain yang dihadapi dalam proses produksi pangan ke depan adalah kecenderungan upah tenaga kerja di pertanian yang semakin mahal, dan tenaga kerja yang berada di sektor ini umumnya berumur tua dengan pendidikan yang rendah.

Selain itu dampak perubahan iklim global juga perlu diwaspadai, seperti adanya pergeseran pola curah hujan di wilayah bagian utara katulistiwa yang meningkat. Sedang untuk wilayah bagian selatan katulistiwa yang merupakan gudang pangan/beras kita, curah hujannya semakin berkurang dari tahun ke tahun. Kecenderungan lainnya, yaitu negara yang penduduknya besar dan atau negara kaya yang tidak punya lahan cukup cenderung mengamankan persediaan pangannya dengan melakukan investasi di negara lain seperti di Myanmar dan Vietnam atau menggunakan teknologi pendingin seperti Singapura.

Tantangan lain dalam sistem produksi dan perdagangan adalah kecenderungan sistem distribusi pangan yang akan semakin dipimpin oleh pabrikan dan industri ritel. Peran koperasi produsen akan diambil alih oleh koperasi perkotaan. Financial technology, sistem produksi berbasis teknologi 4.0 dan perdagangan berbasis internet (on line) juga akan menjadi kekuatan baru karena mampu semakin memendekkan proses produksi dan rantai pasok, serta mengambil peran pelaku pasar (intermediate trader). Oleh karenanya, menjaga stabilitas harga dan ketahanan pangan ke depan juga menuntut model-model baru yang lebih modern dengan tetap memperhatikan kepentingan petani kecil dan masyarakat miskin yang akan terkena dampak perkembangan teknologi modern tersebut.

12.4. Kebijakan Pangan dan Peran Bulog

Kebijakan pangan, terutama beras, yang dilaksanakan pemerintah sangat dipengaruhi oleh adanya masalah pangan yang bersifat struktural dan tujuan kebijakan yang ingin dicapai. Selama ini kebijakan pangan (perberasan) paling tidak ditujukan untuk: (1) Melindungi petani domestik agar terus mampu mengusahakan usaha tani padi dan penerimaan dari hasil panennya menguntungkan. Selain kebijakan yang mendorong produksi, kebijakan penting yang diterapkan pemerintah adalah penetapan harga pembelian pemerintah (HPP) yang menjamin harga minimal bagi hasil panen padi petani. Implementasi kebijakan ini dilakukan melalui BULOG yang membeli hasil produksi gabah/beras dalam negeri sesuai HPP. Jumlah pembelian untuk mengamankan HPP tersebut sekitar 2-2,5 juta ton setahun; dan (2) Menjamin ketahanan pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat miskin, serta menjaga stabilitas harga beras untuk menjamin akses pangan bagi masyarakat. Stabilitas harga akan mendukung stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional.

Kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan ini adalah melakukan penyaluran beras bersubsidi kepada masyarakat miskin (Rastra) dan juga melakukan operasi pasar pada saat terjadi gejolak harga di pasar. Jumlah rastra selama ini sekitar 2,5-3 juta ton setahun. Sedangkan jumlah operasi pasar sekitar 250-300 ribu ton setahun. Rastra didistribusikan oleh BULOG dengan jumlah sekitar 250 ribu ton secara rutin setiap bulan dan menjangkau sekitar 50 ribu titik distribusi di kelurahan/pedesaan. Program Rastra merupakan sarana yang efektif untuk menjamin ketahanan pangan rumah tangga dan menjaga rasa aman bagi masyarakat kecil akan cukupnya pangan di rumah sehingga mereka merasa tenang dalam melakukan aktivitas pembangunan lainnya.

Pengelolaan kecukupan stok dan distribusinya. Kecukupan stok tersebut digunakan untuk menjamin stabilitas harga dan ketahanan pangan masyarakat. Selain stok beras yang bersifat operasional untuk Rastra, BULOG juga mengelola stok cadangan beras pemerintah (CBP) untuk meredam gejolak harga di pasar. Stok operasional dan CBP merupakan stok beras yang (sebagian besar) diperoleh BULOG

dari pembelian hasil panen dalam negeri dengan HPP. Hanya pada saat stok kecil pemerintah dapat memerintahkan BULOG untuk melakukan impor. Sedangkan dari sisi distribusinya, BULOG melakukan pemerataan stok beras ke seluruh wilayah Indonesia untuk menjamin beras mudah diakses oleh masyarakat, termasuk di daerah terpencil dan perbatasan. Dalam setahun BULOG mengelola sekitar 3,5-4,5 juta ton beras yang berasal dari stok awal tahun sekitar 1,5 -2,0 juta ton ditambah pengadaan sekitar 2-2,5 juta ton.

Untuk menjamin tercapainya tujuan di atas, pemerintah menerapkan kebijakan perberasan secara terintegrasi mulai dari hulu, tengah dan hilir. Di hulu, pemerintah menugaskan BULOG untuk melakukan pembelian gabah/beras petani sesuai HPP. Di tengah, hasil pembelian disimpan di gudang-gudang BULOG sehingga mencukupi kebutuhan disetiap saat baik musim panen maupun paceklik. Hasil pembelian tersebut juga diangkut BULOG dari daerah surplus ke daerah defisit untuk menjamin kecukupan stok di seluruh nusantara. Selanjutnya di hilir, dengan stok yang dikelola tersebut, BULOG melakukan penyaluran beras Rastrea ke seluruh titik distribusi (sekitar 50 ribu titik) dan melakukan operasi pasar saat diperlukan, seperti di musim paceklik, hari-hari besar atau keperluan lain. Stok beras yang dikelola juga disalurkan saat terjadi bencana untuk menjamin kebutuhan pangan (beras) masyarakat yang terkena musibah.

Berdasarkan landasan kebijakan perberasan yang masih berlaku, apabila dirunut dari UU No 18/2012 tentang Pangan, PP No 17/2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, Inpres 15/2015 tentang Kebijakan Perberasan, dan Perpres No 48/2016 tentang penugasan BULOG dalam rangka ketahanan pangan, sebenarnya pasal-pasal yang menyangkut kebijakan pangan dan penugasan kepada BULOG masih sinkron. Kebijakan Perberasan yang dianut masih terintegrasi antara hulu, tengah dan hilir. Namun dalam implementasinya ada kekurangan, yaitu tidak adanya lagi kewajiban penyaluran beras oleh BULOG kepada masyarakat miskin sebagaimana diamanatkan dalam Inpres 5/2015.

Penyaluran beras oleh BULOG dalam bentuk bantuan beras natura atau dikenal sebagai bantuan sosial Rastra, meskipun dilakukan dalam program yang berbeda dengan program ketahanan pangan, namun masih bisa dikaitkan dengan kebijakan penyaluran beras kepada masyarakat miskin sesuai dalam Inpres 5/2015. Namun karena jumlah bansos Rastra semakin kecil, hanya sekitar 200 ribu ton pada tahun 2019, maka jumlah tersebut tidak memadai dibanding kebutuhan penyerapan untuk mengamankan HPP di tingkat petani yang dapat mencapai 2-2,5 juta ton setahun.

Untuk mengatasi masalah pengadaan BULOG, volume Rastra yang kecil, dan keterbatasan anggaran, Pemerintah mensiasati dengan menetapkan kebijakan baru dalam pengelolaan stok beras. Skema tersebut diatur dalam Permenko No 5/2018 dan Permentan No 38/2018 yang intinya adalah: *Pertama*, Bulog dapat membeli gabah/beras dari petani berapa pun harganya. *Kedua*, pemerintah akan membayar kompensasi penugasan pelepasan CBP sesuai dengan kewajiban. *Ketiga*, Bulog bisa memutar modal CBP yang telah diberikan sebesar Rp 2,5 T sehingga diharapkan bisa melakukan pengadaan 1,5 juta ton untuk dapat menyalurkan lebih banyak (*Kompas*, 29/11/2018). *Keempat*, beras yang disimpan lebih dari empat bulan harus disalurkan. *Kelima*, harga jual operasi pasar yang ditetapkan Bulog mengacu pada harga eceran tertinggi (HET) yang berlaku.

Skema baru ini dapat dimaknai bahwa pemerintah “enggan” membiayai konsekuensi meningkatnya anggaran CBP dari Rp 2,5 T menjadi Rp 10 T sampai Rp 15 T, apabila CBP (yang diperoleh dari pembelian BULOG dengan HPP) dinaikkan menjadi 1 - 1,5 juta ton. Akhirnya modal CBP yang Rp 2,5 T diminta untuk dapat diputar dalam rangka membeli dan menjual lagi (pemerintah hanya membayar selisih harganya) sehingga mencapai jumlah yang diinginkan sebesar 1,5 juta ton (*Kompas*, 29/11/2018).

Skema baru tentang pengelolaan CBP menggambarkan beberapa hal yaitu, *pertama* bahwa mengelola CBP dari hasil pembelian HPP oleh BULOG pada saat tidak ada outlet rutin memerlukan biaya besar dan berpotensi sebagai kegiatan yang membebani anggaran pemerintah. *Kedua*, bahwa pengelolaan CBP perlu disertai program perputaran

persediaan yang cepat agar kualitas beras tidak menurun dan tidak terjadi akumulasi stok yang semakin membesar setiap tahun. *Ketiga*, volume CBP sebesar volume yang dibeli BULOG untuk pengamanan HPP relatif lebih besar dari kebutuhan stok untuk mengatasi gejolak harga, sehingga kelebihan tersebut harus ada penyaluran rutinnya.

12.5. Penutup : Saran Kebijakan

Dalam kondisi perekonomian global masih sulit diprediksi dan masih penuh ketidakpastian. Defisit transaksi berjalan yang juga masih sulit diperbaiki dalam jangka pendek. Oleh karena itu untuk mengantisipasi hal ini maka ketahanan pangan menjadi sangat penting. Peningkatan produksi pangan domestik tidak bisa dikendorkan, pembangunan infrastruktur pertanian juga perlu terus ditingkatkan. Hal ini memerlukan kebijakan yang tepat agar tidak muncul masalah pangan di masa mendatang.

Untuk itu pemerintah disarankan untuk kembali menjalankan prinsip kebijakan perberasan yang terintegrasi antara hulu tengah dan hilir. Kebijakan perberasan yang berlaku saat ini sebenarnya masih menjamin adanya integrasi tersebut. Namun dengan tidak adanya lagi anggaran subsidi pangan maka penyaluran beras Rastra yang diamanatkan dalam Inpres 5/2015 tentang perberasan tidak dapat dilaksanakan. Ini memiliki pengaruh ke belakang (*backward linkage*) berupa melemahnya kemampuan BULOG menyerap hasil panen untuk mengamankan HPP dan juga pengaruh ke depan (*forward linkage*) berupa kemampuan intervensi pasar untuk menjaga stabilitas harga dan menumpuknya stok yang tidak mampu disalurkan BULOG. Ini berpotensi melemahkan ketahanan pangan ke depan.

Pada saat ini terdapat bantuan sosial yang berupa bantuan uang non tunai yang pelaksanaannya didasarkan pada Perpres 63/2017. Bantuan sosial tersebut diarahkan untuk pangan melalui dua pola yaitu melalui pola “bansos beras natura” (bansos Rastra) dimana penerima bantuan wajib mengambil beras BULOG dan pola “BPNT” yang penerima bantuan bebas mengambil beras dari sumber manapun yang ada di titik-titik penjualan (*e-waroong/RPK*) yang ditunjuk.

Kedua kebijakan di atas (ketahanan pangan dan bantuan sosial) saat ini relatif masih terpisah yang apabila digabungkan akan mengintegrasikan kembali kebijakan perberasan yang telah bersifat partial saat ini. Salah satu upaya mengintegrasikan tersebut adalah dengan tetap konsekuen melaksanakan penyaluran beras kepada kelompok masyarakat miskin, sesuai Inpres 15/2015, melalui pemberian bantuan sosial dalam bentuk bantuan beras natura kepada kelompok masyarakat miskin sesuai Perpres 63/2017. Agar hal ini tercapai maka perlu dibuat aturan baru atau dengan menambah (addendum) Perpres 63/2017 yang menyatakan bahwa penerima bantuan sosial wajib membeli beras yang disediakan oleh BULOG yang pelaksanaan penyalurannya bantuan sosial berupa beras (pangan) diatur tersendiri dengan tetap menggunakan mekanisme kartu di titik-titik yang ditentukan (e-waroong/RPK).

Dengan melakukan addendum pada Perpres 63/2017 maka integrasi kebijakan ketahanan pangan, berupa penyaluran beras kepada masyarakat miskin yang diamanatkan Inpres 5/2015 tetap terjaga, dan pelaksanaan bantuan tersebut tetap dapat mengikuti pola bantuan sosial non tunai melalui kartu (e-money) dengan sararan yang lebih tepat dan diberikan di titik-titik penyaluran yang ditentukan. Besarnya bansos dalam bentuk beras natura (bansos Rastra) sekitar 1,5-2,0 juta ton, atau sekitar 75% dari pengadaan BULOG. Ini untuk menjamin penyerapan pengadaan untuk mengamankan HPP, dan juga memberi peluang bagi konsumen untuk masih dapat memilih sebagian kebutuhan pangannya sesuai preferensinya.

Agar kebijakan perberasan (pangan) berjalan baik dan efektif, disarankan dibentuk lembaga regulator pangan setingkat Kementerian yang bertugas merumuskan dan mengkoordinasikan kebijakan pangan (terutama ketahanan pangan) yang ada di berbagai berbagai Kementerian/Lembag(K/L), melakukan inovasi baru dalam program ketahanan pangan sesuai perkembangan teknologi, serta mengoordinasikan kegiatan lembaga operator pangan (Perum BULOG) dalam menjalankan program kebijakan stabilisasi harga dan ketahanan pangan.

Bab 13

Potensi Limbah Padat Industri Agar-agar di Indonesia

*Ifah Munifah*¹

13.1. Pendahuluan

Berlimpahnya komoditas rumput laut, baik alami maupun budidaya telah menjadikan Indonesia sebagai pemasok bahan baku rumput laut terbesar ke 2 setelah Cina. Salah satu hasil olahan rumput laut yang sampai saat ini paling potensial dan bernilai ekonomis yaitu polisakarida berupa agar-agar. Agar-agar merupakan senyawa polisakarida sulfat yang memiliki sifat-sifat koloid sehingga banyak dimanfaatkan untuk formulasi berbagai produk. Polisakarida agar-agar dapat diperoleh dari beberapa jenis rumput laut merah antara lain *Gracilaria* sp. dan *Gelidium* sp. Besarnya potensi dan prospek pengolahan rumput laut merah tersebut masih belum diimbangi dengan penanganan pengolahan limbahnya, sehingga limbah pengolahan rumput laut cenderung terbuang dan hanya menjadi sampah organik.

13.2. Produksi Rumput Laut

Sebesar 99,6% kebutuhan bahan baku rumput laut budidaya berasal dari delapan negara utama yaitu Cina, Indonesia, Filipina, Republik Korea, Republik Demokrat Korea, Jepang, Malaysia, dan

¹ Dr. Ifah Munifah adalah Peneliti pada Balai Besar Riset Pengolahan Produk dan Bioteknologi Kelautan Perikanan– Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Anggota Majelis Nasional KAHMI 2017-2022 Bidang Kelautan dan Perikanan.

Tanzania (FAO2012), (Tabel 7.1). Budidaya rumput laut disesuaikan dengan keadaan iklim setiap negara, misalnya untuk *L. japonica* dan *U. pinnatifida* lebih banyak dibudidayakan di Cina dan Korea, sedangkan *Porphyra* spp. dibudidayakan di Jepang, sedangkan di Indonesia dan Filipina sesuai dengan iklimnya, lebih banyak membudidayakan rumput laut merah *Gracilaria verrucosa*, *Euचेuma*, dan *Kappaphycus* (FAO2012).

Tabel 13.1. Produsen bahan baku rumput laut dunia

Negara produsen	Persentase produksi (%)	Produksi (miliar ton)
Cina	58.4	11.10
Indonesia	20.6	3.90
Filipina	9.5	1.80
Republik Korea	4.7	0.90
Republik Demokrat Korea	2.3	0.44
Jepang	2.3	0.43
Malaysia	1.1	0.20
Tanzania	0.7	0.13
Total	99.6	18.9

Sumber : FAO (2012)

Indonesia negara yang kaya akan sumber daya laut, terutama komoditas rumput laut merah sebagai sumber bahan baku penghasil agar-agar dan karagenan. Saat ini kedua produk tersebut merupakan produk ekspor yang potensial sebagai sumber devisa negara. Pengolahan rumput laut merah *Gracilaria verrucosa* di Indonesia menjadi agar-agar baik secara tradisional maupun industri yaitu dalam bentuk lembaran dan bubuk. Sampai saat ini, sebagian besar rumput laut diekspor dalam keadaan kering, sebagian lagi diolah menjadi agar-agar. Selain industri pengolah agar-agar, terdapat juga perusahaan agar-agar yang hanya melakukan pengepakan saja. Produksi agar-agar di Indonesia hanya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri yang lebih banyak digunakan pada industri makanan. Berikut ini merupakan industri agar-agar yang ada di Indonesia (Tabel 2).

Saat ini di Indonesia setidaknya terdapat 10 pengolah agar-agar skala industri dan beberapa skala usaha kecil dan menengah (UKM). Selain perbedaan pada skala usaha, terdapat pula perbedaan pada cara pengolahan dan limbah yang dihasilkan pada akhir proses produksi. Pada pengolahan agar-agar skala UKM, tidak menggunakan *celite* pada proses produksinya, sedang pada skala industri digunakan *celite* sebagai *filter aid*. Karena itu, limbah padat produksi agar-agar pada skala industri masih banyak bercampur dengan *celite*, dan sampai saat ini hanya berakhir menjadi sampah organik yang belum dimanfaatkan secara optimal. Limbah padat ini masih memiliki kandungan selulosa yang dapat digunakan sebagai sumber energi atau bahan baku mentah untuk produksi sesuatu yang memiliki nilai ekonomi tinggi.

Tabel 13.2. Perusahaan produsen agar-agar di Indonesia

Nama Perusahaan	Lokasi Pabrik	Bahan baku (ton/tahun)	Produksi agar-agar (ton/tahun)
PT. Agar Swallow	Citeruep	2880	480
PT. Agarindo Bogatama	Tangerang	10800	3000
PT.Surya Indo Algas	Sidoarjo	1440	240
PT. Agar-agar Srigunting	Malang	720	120
PT. Satelit Sriti	Pasuruan	2880	480
PT. Agar sehat makmur lestari	Pasuruan	685	110
PT. Agar Sari jaya	Pasuruan	1440	240
PT. Samudera Agar Indonesia	Solo	2160	360
PT. Indoking Aneka Agar	Medan	2160	360
PT. Phoenix Mas	Mataram	3600	240
TOTAL		28765	5630

Sumber : Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan (*P2HP*) (2012)

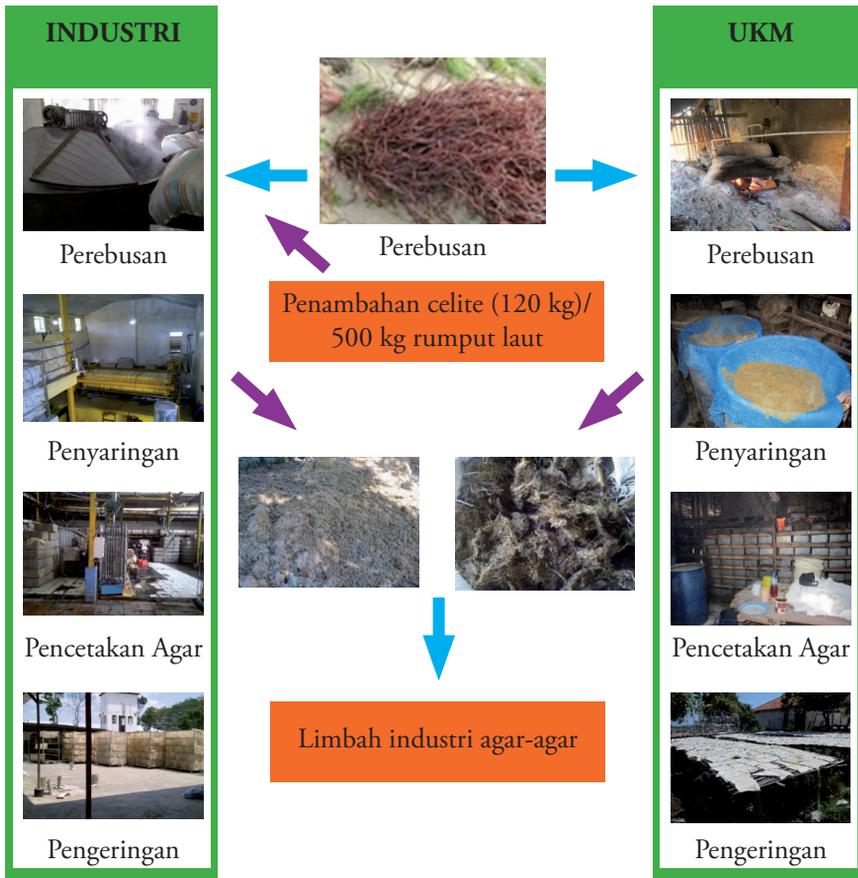
Sebanyak 28.765 ton bahan baku rumput laut merah yang diolah dari industri rumput laut se- Indonesia per tahun dapat dihasilkan 25.888,5 ton limbah agar-agar. Jumlah yang besar ini sangat disayangkan jika tidak diolah dan dimanfaatkan dengan baik. Salah satu perusahaan agar-agar yang cukup besar di Malang, Jawa Timur memiliki kapasitas produksi tepung agar-agar per hari mencapai 2500 kg bahan baku rumput laut merah *Gracilaria sp.* Dari 2500 kg bahan baku tersebut diperoleh 10-15% berupa produk agar-agar dan sisanya merupakan residu limbah padat agar-agar yang bermacam dengan filter aid berupa *celite* sejenis tanah diatom. Linier dengan hal tersebut, Kim et al (2008) menyatakan bahwa dari sejumlah 100% bahan rumput laut *Gracilaria spp.* segar yang diolah menjadi agar-agar, sekitar lebih dari 65% merupakan limbah (Tabel 14.3).

Tabel 13.3. Ekstrak agar-agar dari spesies *Gracilaria* yang berbeda

Spesies	Perolehan ekstrak agar-agar (%)	Referensi
G. birdiae	27.2	Souza <i>et al.</i> (2012)
G. birdiae	6.5	Macie <i>et al.</i> (2008)
G. bursa pastoris	34.8	Marinho-Soriano (2001)
G. cervicornis	11-20	Marinho <i>et al.</i> (2001)
G. cervicornis	25-39.3	Freile-Pelegrin & Murano (2005)
G. dura	33.5	Morinho-Soriano (2001)
G. bursapastoris	20-36	E.Marinho-Soriano (2005)
G. verrucosa	27-33%	Kumar <i>et al.</i> (2013)

Residu hasil pengolahan rumput laut berupa limbah padat sampai saat ini masih belum dimanfaatkan secara maksimal. Jika lokasi pembuangan limbah padat industri tidak memadai, kenaikan jumlah limbah padat dapat menimbulkan risiko bagi lingkungan, seperti polusi udara berupa bau yang dihasilkan serta adanya biaya tambahan yang harus dikeluarkan industri untuk menyediakan lahan kosong untuk menampung limbah tersebut.

Limbah hasil olahan rumput laut tersebut masih mengandung selulosa dan kadar selulosa yang dikandung oleh limbah mencapai 15-25 % (Kim *et al.* 2008). Selulosa merupakan bahan alam yang paling banyak dimanfaatkan dibanding hemiselulosa dan lignin (Brown 2003). Salah satu bahan yang potensial menjadi sumber selulosa yaitu limbah agar-agar. Selulosa, salah satu komponen karbohidrat yang terdapat pada limbah dari proses produksi agar-agar, merupakan kerangka struktural semua tumbuh-tumbuhan. Selulosa merupakan bagian utama dinding sel tumbuh-tumbuhan yang tersusun hingga 10.000 unit glukosa dalam bentuk unit-unit hidroglikopiranosida dengan rumus $[C_6H_{10}O_5]_n$. Sebagai bahan dasar pengolahan agar-agar, rumput laut merah memiliki komposisi dinding sel berupa selulosa, agar-agar dan sangat sedikit lignin. Hal inilah yang membedakannya dari tumbuhan darat dan menjadikan rumput laut sebagai sumber selulosa yang potensial. Penggunaan terbesar selulosa di dalam industri ialah berupa serat kayu dalam industri kertas dan produk kertas dan karton. Penggunaan lainnya adalah sebagai serat tekstil yang bersaing dengan serat sintetis. Untuk aplikasi lebih luas, selulosa dapat diturunkan menjadi beberapa produk, antara lain *Microcrystalline Cellulose*, *Carboxymethyl cellulose*, *Methyl cellulose* dan *hydroxypropyl methyl cellulose*. Produk-produk tersebut dimanfaatkan antara lain sebagai bahan antigumpal, emulsifier, stabilizer, *dispersing agent*, pengental, dan sebagai *gelling agent*.



Gambar 13.1. Proses Ekstraksi Agar-Agar pada Skala Industri dan UKM

Gracilariasp merupakan rumput laut merah yang umumnya digunakan sebagai bahan baku pada pembuatan agar-agar. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Kumar *et al.* (2013), pada limbah padat agar-agar terdapat kurang lebih 40% selulosa. Beberapa pemanfaatan limbah agar-agar yang sudah dilakukan di antaranya yaitu sebagai pakan ternak sapi, media pertumbuhan jamur (*edible*) dan pembuatan papan partikel dari limbah agar. Kendala pemanfaatan limbah agar-agar skala besar (industri) salah satu di antaranya karena adanya kandungan celite yang masih berlimpah didalamnya. Pemanfaatan bakteri selulolitik

indigenous yang didapat dari substrat aslinya saat ini masih dikaji kemampuannya untuk menguraikan selulosa limbah padat industri agar-agar.

Beberapa kandidat isolate potensial selulolitik telah diperoleh dari limbah industri agar-agar yang didalamnya masih terdapat banyak kandungan *celite*. Isolat-isolat tersebut mampu mendegradasi selulosa limbah agar-agar dengan lebih baik, serta diperoleh produk tambahan berupa enzim selulase dan hasil hidrolisis berupa gula sederhana, sehingga permasalahan keberlimpahan limbah padat pada industri agar-agar dapat terjawab (Munifah, *et al.* 2015; 2017).

Biomassa selulosa rumput laut berpotensi menjadi alternatif bahan baku untuk produksi bioetanol menggantikan bahan baku lainnya yang berasal dari pertanian dan hutan karena keberlimpahannya, sehingga tidak berkompetisi dengan kebutuhan pangan. Pembuatan bioetanol berbahan limbah olahan rumput laut ini termasuk ke dalam *kelompok lignocellulosic-based ethanol* (Kim *et al.* 2011;2012). Hal ini karena limbah selulosa yang digunakan sebagian besar merupakan komponen selulosa yang dapat diubah menjadi monomer gula sederhana melalui proses hidrolisis. Pemanfaatan selulosa yang berasal dari rumput laut telah banyak dilaporkan, di antaranya adalah *Gelidium amansii*, *Laminaria japonica*, *Sargassum fulvellum*, *Ulva lactuca* (Kim *et al.* 2011); *Gracilaria salicorni* dan *Sacharina japonica* (Jang *et al.* 2012; Lee *et al.* 2013).

Pemanfaatan selulosa pada limbah padat industri agar-agar sebagai kandidat pupuk hayati dan pupuk organik yang diperkaya dengan isolat *indigenous* saat ini masih dikaji karena harus sesuai dengan kriteria baku mutu pupuk hayati berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian No.70 tahun 2011. Pupuk kimia sintetis, seperti herbisida dan pestisida dikenal memiliki peran mendasar dalam menekan penyakit tanaman dan meningkatkan produktivitas pertanian. Namun, penggunaan pupuk kimia terus menerus memberikan risiko bagi lingkungan dan konsumen, antara lain pencemaran tanah dan air, ketergantungan petani secara ekonomi dan sosial dan mengganggu kesehatan manusia. Salah satu upaya untuk meminimalisasi hal tersebut adalah meningkatkan penggunaan pupuk alami berbasis bahan organik

maupun mikroorganisme. Bahan baku yang dapat digunakan sebagai pupuk alami dapat berasal dari bahan pertanian, peternakan maupun limbah organik dari industri. Pupuk organik hayati berbasis limbah padat industri agar-agar juga diharapkan dapat menjadi solusi untuk mengurangi jumlah limbah padat rumput laut industri agar-agar sekaligus nilai tambah bagi industri pengolahan rumput laut karena menerapkan *zero-waste treatment*.

Pemanfaatan lainnya dari residu limbah padat industri agar-agar menjadi produk bernilai ekonomi yaitu berupa material bata beton ringan secara tidak langsung telah berkontribusi dalam menerapkan penyediaan material ramah lingkungan. Hal ini dapat dipandang sebagai langkah strategis dalam menunjang pembangunan berkelanjutan yang berwawasan ramah lingkungan karena tidak meninggalkan aspek ekologis dalam penyediaan bahan baku. Pembuatan bata beton ringan berbasis limbah padat agar-agar sangat memungkinkan untuk diproduksi secara massal dan berkelanjutan mengingat bahan baku berupa limbah padat industri agar-agar sangat berlimpah.

13.3. Kesimpulan

Residu hasil pengolahan rumput laut menjadi agar-agar masih belum dimanfaatkan secara maksimal. Jika kondisi pembuangan limbah padat industri tidak memadai, kenaikan jumlah limbah padat dapat menimbulkan risiko bagi lingkungan, seperti bau yang dihasilkan serta adanya biaya tambahan yang harus dikeluarkan industri untuk menyediakan lahan kosong untuk menampung limbah tersebut. Limbah padat rumput laut dari industri agar-agar diketahui masih memiliki kandungan selulosa yang cukup tinggi, serta unsur makro dan mikro mineral yang penting bagi tanaman. Selain komponen kimia, di dalam limbah padat rumput laut industri agar-agar juga ditemukan komponen biotik, yakni mikroorganisme penghasil selulase.

Pemanfaatan residu limbah padat menjadi material bernilai ekonomis (derivatif selulosa, beton ringan, green material, pupuk media tanam) dapat menjadi alternatif solusi dalam mengatasi permasalahan keberlimpahan limbah padat pada industri agar-agar.

Daftar Pustaka

Brown RM. 2003. Cellulose structure and biosynthesis. What is in store for the 21st century? Wiley interscience. DOI. 10.1002/pola.10877

Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2012. FAO Statistical Yearbook 2012: World Food and Agriculture. [Internet]. [diunduh 2013 Des 6]. Tersedia pada www.fao.org/icalog/inter-e.htm

Jang J, Cho Y, Jeong G, Kim S. 2012. Optimization of Saccharification and ethanol production by simultaneous saccharification and fermentation (SSF) from seaweed *Saccharina japonica*. *Bioproc Biosyst Eng.* 35:11-18.

Kim GS, Myung KS, Kim YJ, Oh KK, Kim JS, Ryu HJ, dan Kim KH. 2008. *Method of Producing Biofuel Using Sea Algae*. Seoul (KR): World Intellectual Property Organization.

Kim HT, Lee S, Kim KH, Choi IG. 2012. The complete enzymatic saccharification of agarose and its application to simultaneous saccharification and fermentation of agarose for ethanol production. *Biores Technol.* 107:301–306.

Kim HT, Yun EJ, Wang D, Chung JH, Choi IG, Kim KH. 2013. High temperature and low acid pretreatment and agarase treatment of agarose for the production of sugar and ethanol from red seaweed biomass. *Biores Technol.* 136:582–587. <https://doi.org/10.1016/j.biortech.2013.03.038>

Kim NJ, Li H, Jung K, Chang HN, Lee PC. 2011. Ethanol production from marine algal hydrolysates using *Escherichia coli* KO11. *Biores Technol.* 102:7466–7470.

Lee JY, Li P, Lee J, Ryu HJ, Oh KK. 2013. Ethanol production from *Saccharina japonica* using an optimized extremely low acid pretreatment followed by simultaneous saccharification and fermentation. *Biores Technol.* 127:119-125. <http://dx.doi.org/10.1016/j.biortech.2012.09.122>

Munifah, I. (2017). Bakteri penghasil selulase dan potensinya sebagai pendegradasi limbah padat industri agar-agar. [*Disertasi*]. IPB.

Munifah, I., Sunarti, T. C., Irianto, H. E., & Meryandini, A. (2015). Biodiversity of cellulolytic bacteria isolated from the solid waste of agar seaweed processing industry. *Squalen Bulletin of Marine and Fisheries Postharvest & Biotechnology*, 10(3), 129–139. <https://doi.org/10.15578/squalen.v10i3.129>.

Bab 14

Optimasi Mikro Organisme Lokal (MOL) sebagai Solusi Kesuburan Tanah

Ani Marlina¹

14.1. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara agraris seharusnya tidak akan mengalami persoalan kekurangan stok pangan. Luasnya lahan untuk pertanian, perkebunan, ditambah dengan kesuburan lahan luar biasa sudah selayaknya dapat memakmurkan masyarakat. Kelebihan lain Indonesia adalah negara beriklim tropis, matahari bersinar sepanjang tahun dengan sama baiknya sehingga komoditas apapun di Indonesia dapat ditanam dan panen sepanjang tahun. Tapi rupanya potensi besar tersebut tidak menjamin perwujudan kemakmuran bangsa. Pertanian kita belum bergeser dari pertanian *on farm* ke *off farm* yang kuat. Nilai tambah komoditas yang rendah, dimana keuntungan terbesar dinikmati para pengusaha alat produksi pertanian, juga para memodal besar. Nilai tukar komoditas pertanian tanpa pengolahan juga makin rendah. Masalah lainnya adalah kepemilikan lahan yang sempit, dan kondisi lingkungan yang semakin rusak. Penggunaan insektisida kimia dan pola pertanian tidak ramah lingkungan juga telah menjadi masalah utama pertanian di Indonesia. .

Pertanian kita secara umum berjalan dalam ketidakseimbangan proses pengelolaan lingkungan. Produksi dipacu semaksimal mungkin, dengan menghalalkan segala cara, termasuk pola budidaya tidak

¹ Dr. Ani Marlina Dosen Tetap pada Fakultas Matematika, STKIP Kusumanegara

ramah lingkungan. Dalam jangka pendek, produksi komoditas bisa ditingkatkan secara dramatis tetapi kondisi lingkungan terdegradasi secara masif. Daya dukung alam terhadap sistem produksi juga terus mengalami penurunan.

Ada ancaman serius terhadap ketahanan pangan di Indonesia, ketika tanah sebagai basis produksi mengalami penurunan kualitas di satu sisi dan pengurangan luas akibat alih fungsi lahan di sisi lainnya. Data Kementan Tahun 2018 menyebutkan bahwa tiap tahun terjadi alih fungsi lahan sawah produktif seluas 150-200 ribu ha. Kondisi ini ironis mengingat permintaan makin tinggi seiring dengan perkembangan penduduk yang terus meningkat signifikan.

Stok pangan di Indonesia hari ini mengalami stagnasi dan bahkan menurun drastis. Berbagai kebutuhan strategis seperti beras, jagung, kedelai, dan bahkan bawang putih sebagiannya dipenuhi dari impor. Fakta lain ditemukan bahwa buah-buahan impor pun seperti jeruk, anggur dan apel sudah menjadi raja di pasar lokal. Demikian halnya produk peternakan, impor sapi bakalan dari Australia, daging kerbau beku dari India menandai ketahanan pangan di negara agraris ini sudah pada titik kritis.

14.2. Masalah-Masalah Dasar Ketahanan Pangan Kita

- a. **Alih fungsi lahan pertanian menjadi permukiman dan industri.** Kondisi demikian dapat ditemui terutama di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Banyak wilayah sentra beras seperti Kabupaten Karawang sekarang berubah drastis menjadi sentra permukiman, pabrik, tempat wisata, dan sebagainya.
- b. **Pola budidaya yang terlampau eksploitatif,** Petani umumnya memilih proses budidaya sangat instan, dimana produksi dipacu oleh pupuk kimia, penganggulungan hama dan penyakit juga menggunakan *jalan pintas* insektisida kimia yang kerap tidak ramah lingkungan. Tingkat produksi per ha pada berbagai komoditas meningkat, tapi kualitas lahan menurun.

- c. **Kearifan lokal yang tercerabut** Kearifan lokal dalam proses budidaya pertanian yang sudah tercerabut sangat jauh kultur ramah lingkungan. Para petani sudah tidak lagi membuat pupuk organik, meramu insektisida alami, mempertimbangkan keserasian alam, dan nilai-nilai lokal yang guyub dalam pertanian. Kearifan lokal dalam mengolah lahan, mengelola tenaga kerja, dan event-event lingkungan telah terganti dengan cara pabrikan. Nilai-nilai lokal telah terganti oleh kalkulasi untung rugi, mesin, dan relasi buruh majikan. Kondisi demikian sangat ironis terjadi di Indonesia karena banyak sumber-sumber pupuk alam yang terbiarkan begitu saja, Kearifan lokal makin terasing digantikan oleh budaya produksi yang didorong oleh industri. Mental kerja keras terganti semangat serba praktis serba beli, dan akhirnya serba berdampak sistemik pada ketahanan sistem produksi yang makin rentan, juga tidak aman.
- d. **Pemain Besar Dengan Skala Besar dan Masive** Penggerak pertanian di Indonesia saat ini adalah perusahaan multi nasional. Mereka para produsen obat-obatan dan pupuk kelas dunia. Mereka berkepentingan agar petani Indonesia yang sangat besar jumlahnya ini tetap menggunakan pola produksi tidak ramah lingkungan karena pertimbangan pasar, triliunan rupiah. Mereka tidak terlalu peduli pada seberapa aman residu pestisida dan logam berat pada makanan, tidak akan berfikir tentang kesuburan lahan yang rusak, akan abai pada “serbuan” lahan-lahan kelerengan tinggi. Mereka sibuk mengkampanyekan pemakaian berbagai produk mereka, berbagai hasil produksi fantastis sebagai upaya meningkatkan ketergantungan petani kita. Perusahaan besar bekerja dalam skala besar dan massive. Pola pemasaran mereka melahirkan kebudayaan pertanian baru, relasi baru dan kondisi sosial ekonomi pertanian kita yang makin rentan, makin banyak berhutang, dan makin tidak mandiri.
- e. **Ancaman masa depan** Tanpa solusi yang komprehensif, lahan akan sampai pada batas akhir eksploitasi. Sebagai contoh di sentra hortikulutra di Cisarupan Garut Jawa Barat

banyak sudah ditemui Banjir lumpur lapisan *top soil* dari lahan pertanian lereng Gunung Papandayan. Usia waduk memendek karena sedimentasi yang massive, dan ancaman gagal panen di lahan lahan sentra padi di pantura jawa yang terus meningkat skalanya. Dalam kondisi demikian ketahanan pangan saat ini seperti tergedai, produksi di lahan rusak sementara sarana produksi pertanian sudah semakin tergantung pada produk impor.

14.3. Apa dan Mengapa Optimasi Mol?

a. Mol

Mol adalah salah satu jenis pupuk organik cair yang dapat mengembalikan kualitas tanah. Bentuknya merupakan larutan hasil fermentasi. Dengan bahan dasar dari berbagai sumber yang mengandung unsur hara mikro, perangsang pertumbuhan dan agen pengendali hama/penyakit tanaman. MOL dapat dimanfaatkan sebagai (a) pupuk organik cair, (b) decomposer atau biang pembuatan kompos, (c) pestisida nabati. Sebagai pestisida alami, tanaman yang disiram tanahnya dengan mol maka akan mempunyai kekebalan lebih tinggi pada serangan penyakit akar. Demikian halnya berbagai unsur penting dalam mol yang mengandung Karbohidrat (sumber C), Glukosa (sumber C dan N), Vitamin dan Mineral yang kompleks membuat lahan kurang suburpun menjadi subur dan panen berlimpah. .

b. Fungsi Mol

Mol dapat menutupi kekurangan penggunaan pupuk kimia, memang pupuk kimia dapat menyediakan unsur hara yang diperlukan tanaman secara cepat dan dalam jumlah yang tidak banyak. Akan tetapi, penggunaan pupuk kimia secara berlebihan atau secara terus menerus tanpa diimbangi pupuk organik dan pupuk hayati saat ini telah menyebabkan kadar bahan organik tanah menurun, struktur tanah rusak, dan mengakibatkan pencemaran lingkungan dan tentunya hasil produktivitas tanah menurun bahkan tidak mencukupi untuk

persediaan satu daerah dalam waktu jangka pendek. Oleh karena itu, selain menggunakan pupuk kimia, sebaiknya dalam peningkatan produktivitas lahan harus juga menggunakan pupuk organik untuk meningkatkan dan mempertahankan kualitas lahan.

Penggunaan mol dapat menjaga struktur tanah tetap baik karena kandungan di dalamnya merupakan campuran bahan-bahan organik untuk mengembalikan unsur hara tanah yang kompleks. Dengan kata lain mol berfungsi dalam peremajaan kembali tanah agar dapat berproduksi secara optimal. Tentu Mol bukan satu-satunya media peremajaan tanah karena ada tiga jenis pupuk yaitu pupuk kimia, pupuk organik dan pupuk hayati.

Kandungan mol sangat ramah lingkungan karena tidak meninggalkan residu, sehingganya penggunaan mol dalam jangka panjang tidak merubah struktur tanah. Mol justru memberi tanah banyak kandungan unsur hara yang kompleks sebagai imun dari adanya pencemaran lingkungan. Selain itu, biota tanah terlindungi sehingga dapat memperbaiki/mempertahankan kualitas tanah. Larutan mol mampu meningkatkan kuantitas dan kualitas produk hasil pangan jika diimplementasi secara teratur dan berkelanjutan. Kelebihan lain dari mol adalah untuk mengatasi lahan kritis yang saat ini menjadi persoalan besar di Indonesia.

c. Teknis Pembuatan

Bahan dasar pembuatan MOL diambil dari berbagai bahan yang tersedia dan belum dimanfaatkan di lokasi yang mudah didapat. Bahan Mol bisa berasal dari bogol pisang, nasi bekas, rebung, atau semua makanan yang tidak layak dikonsumsi yang dicampurkan dengan bahan yang mengandung mineral misal dari air kelapa dan glukosa dari gula pasir.

d. Mol dan Kearifan Lokal

Optimasi Mol harus menjadi entry point untuk membangunkan kesadaran kolektif warga. Proses pembuatannya harus dijadikan media untuk mengingatkan kembali kearifan lokal yang sudah

tergerus oleh industrialisasi sarana produksi pertanian. Mol adalah sarana edukasi warga yang sangat fleksibel dan adaptif terhadap berbagai kondisi masyarakat, juga berbagai karakter lingkungan. Kelebihan pembuatan mol dibandingkan dengan kompos adalah biaya murah, bahan berlimpah, mudah dibuat juga lebih cepat. Mol dan juga bisa dimanfaatkan dengan berbagai keperluan seperti untuk sawah yang luas maupun sekedar untuk memenuhi kebutuhan pertanian perkotaan (urban farming) berlahan sempit.

Seluruh warga masyarakat bisa membuatnya kapanpun dan hasilnya bisa dimanfaatkan untuk skala kecil maupun besar. Mol bisa menjadi semacam way of life warga dalam mengelola limbah sisa makanan, untuk meningkatkan kesuburan lahan di kebun maupun di pekarangan. Warga dapat diajarkan pada sebuah arti kemandirian, kreatifitas dan survive memanfaatkan potensi apa yang ada dibanding dengan mencari solusi instan.

14.4. Impelementasi Gerakan Optimasi MOL

a. Optimasi Menjadi Kata Kunci

Praktik pemanfaatan mol untuk padi organik sudah terbukti berhasil di desa Cibunar Kecamatan Tarogong Kidul Kabupaten Garut Jawa Barat. Hasilnya menunjukkan panen padi organik seluas lebih dari 10 Ha milik kelompok tani melebihi produksi padi non organik di lahan-lahan sekitarnya. Hasil ini bahkan telah menjadi percontohan nasional.

Salah satu bukti lain keberhasilan mol yang diterapkan pada saat kuliah praktikum dengan mahasiswa saya di STKIP Kusumanegara Jakarta bulan Oktober Tahun 2018, perlakuan dalam penggunaan mol pada tumbuhan bunga matahari, 3 hari sudah tumbuh sementara bibit bunga matahari tanpa penggunaan mol tumbuh dalam waktu sekitar 7 hari.

Bukti lain saya terapkan pada selokan sekitar rumah sekitar bulan September 2018 saya siramkan mol pada air selokan dan dalam waktu 2 jam bau menyengat selokan bertahap berkurang dan bakteri yang menyebabkan bau terlihat jelas tanpa menggunakan bantuan mikroskop.

Artinya solusi untuk mengelola lahan untuk ketahanan pangan ini sudah ada dan berhasil, tinggal bagaimana dioptimasi. Optimasi menjadi kata kunci agar manfaat dan keberhasilan penggunaan mol dapat lebih luas. Optimasi dapat dilakukan dalam berbagai skala baik skala rumah tangga maupun skala pertanian besar. Desain optimasi perlu didukung juga oleh kampanye gaya milenial secara digital. Dengan kampanye iklan digital maka pesan pentingnya optimasi mol dapat diterima oleh jutaan warga dalam waktu yang cepat. Optimasi di era milenial perlu banyak inovasi. Gaya penyuluhan standar harus sudah ditinggalkan, karena butuh implementasi yang sangat massive dalam rangka merespon kondisi lingkungan dan ketahanan pangan kita yang sedang terdegradasi. Fokus pemerintah sebaiknya mengoptimasi mol dan produk organik terutama pada lahan sentra sumber pangan.

b. Gerakan Sosial Bukan Sekedar Proyek

Mol perlu diimplementasi bukan saja dengan pelatihan pembuatan mol secara teknis, karena itu relatif mudah. Yang juga sangat penting gerakan ini adalah tentang bagaimana membangun kesadaran, membangun nilai baru, dan tanggung jawab masyarakat terhadap lingkungannya. Sesuatu yang sangat penting untuk dibangun di Indonesia. Mol perlu menjadi bagian dari gerakan sosial untuk membangun ketahanan pangan yang lebih mengakar dalam keseharian warga.

Lomba-lomba tata kelola lingkungan di media sosial dan ekspose tentang *best practice* pembuatan mol dalam memulihkan lahan perlu diviralkan. Ada banyak tools untuk mendorong sebuah gerakan sosial sepanjang by design yang komprehensif dan tentu saja berorientasi pada pemberdayaan masyarakat.

c. Mol harus didukung dengan kebijakan

Gerakan optimasi mol akan sangat efektif jika didukung oleh pemerintah. Gerakan kembali ke solusi lokal harus menjadi sebuah arus utama perubahan dalam meningkatkan ketahanan

pangan. Instrumen peraturan menteri desa dan peraturan bupati dapat digunakan dalam mengarahkan partisipasi lebih besar dan dukungan dari penggunaan dana desa. Teknisnya dapat diciptakan berbagai program lokal di desa-desa di seluruh Indonesia dalam konsep pengembangan kawasan zero waste, taman hijau, juga peningkatan diversifikasi komoditas tanaman pangan.

Pemerintah perlu meng-guide masyarakat untuk menciptakan mutu hidup dan lingkungan yang lebih baik. Teknisnya adalah alokasi anggaran yang lebih pro lingkungan. Diperlukan kebijakan yang dapat menstimulasi inisiatif warga dalam mengembangkan urban farming di spot-spot terbuka lahan perkotaan. Ketika organik menjadi arus besar kebijakan maka membutuhkan partisipasi yang lebih luas dari desa, perangkat desa, organisasi sosial dan berbagai kelompok minat yang peduli pada sampah, pada lingkungan dan pada pemberdayaan.

14.5. Penutup

Visi akademisi yang sesungguhnya adalah menciptakan desain masa depan masyarakat yang lebih baik, dalam konteks ketahanan pangan adalah mendesain idealisasi masyarakat yang *aware* pada lingkungannya, dan mempunyai kesanggupan mengelola lahan secara mandiri. Tugas akademisi adalah menunjukkan jalan keluar, memberi cahaya dalam kegelapan dan memberi idea untuk memutus lingkaran persoalan. Ada kalanya solusi itu sudah tersedia dengan sangat nyata tinggal bagaimana dideskripsikan, dikalkulasi dan dikomunikasikan.

Demikian halnya dengan ketahanan pangan, mol selama ini masih menjadi anak tiri peradaban lingkungan kita, harus kita revitalisasi dan optimasi agar tercipta lingkungan yang sehat, dan lahan yang produktif. Saatnya seluruh stakeholder terlibat dalam solusi yang terukur dan partisipatif dalam mendorong ketersediaan stok pangan yang terjangkau, daya beli terjangkau, terhindar dari rawan pangan. Sudah saatnya gerakan kembali ke alam dan diversifikasi pangan juga ketahanan pangan lebih *massive* dan ramah lingkungan.

Jika pembudidayaan mol ini dilakukan di setiap rumah dan di setiap tempat yang memproduksi sampah maka volume sampah akan jauh berkurang. Solusi optimasi mol dalam jangka panjang dalam cakupan terus meluas akan memberikan multiple benefit, berupa munculnya kearifan lokal, lahan yang subur, produktivitas masyarakat tinggi dan tentu produktifitas aneka sumber pangan juga tinggi. Benefit lain dari mol dapat meningkatkan mutu hidup kita, mol yang bisa menghilangkan bau dari semua jenis yang ditimbulkan dari ternak dan berbagai sampah busuk, juga dapat menghilangkan bau di selokan, toilet, dan drainase permukiman. Semua *benefit* itu sangat dekat, jika dikerjakan dengan benar dan penuh komitmen!

Daftar Pustaka

Vayda, A.P. 1968. *Peoples and Cultures of the Pacific*. Garden City NY: The Natural History Press.

Chiras, *Environmental Sciens: Action for a Sustainable Future*_, Redwood City: The Benjamin cummings Publishing Company. 1991.

Darwanto, Dwidjono H, 2005. Ketahanan Pangan Berbasis Produksi dan Kesejahteraan Petani, Fakultas Pertanian UGM dan MMA-UGM, Yogyakarta.

Utomo M. 1992. “Alih Fungsi Lahan: Tinjauan Analitis” dalam Utomo M, Rifai E, Thahar (Eds). *Pembangunan dan Pengendalian Alih Fungsi Lahan*. ISBN 979-8287-02-9. Bandar Lampung (ID): Universitas Lampung. Hal.3



Bagian III
Pangan dan Kebangsaan



Bab 15

Ketahanan Pangan dan Nasionalisme

*Fahriany*¹

15.1. Pendahuluan

Perjalanan Bangsa Indonesia dalam menapaki kehidupan berbangsa dan bernegara sejak dikumandangkannya kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 hingga kini telah banyak mengalami berbagai perubahan. Pembinaan diiringi laju pembangunan di berbagai sektor terus dilakukan. Penggalangan hubungan antar negara dan pemerintahan juga terus berlanjut. Dalam menapaki kehidupan berbangsa dan bernegara, Indonesia telah banyak diakui sebagai negara berkembang yang terus tumbuh. Namun, dalam perjalanannya, bangsa Indonesia telah banyak menghadapi cobaan dan terpaan dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang cukup keras. Ancaman dan tantangan tersebut tentu harus dijawab dengan sikap nasionalisme yang baik, agar NKRI bukan hanya tetap utuh dengan integritas nasional yang terjaga, demi keberlanjutan sistem pembangunan nasional yang telah dicanangkan, melainkan nasionalisme itu justru harus semakin ditingkatkan.

Sebagai negara kepulauan, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari pulau-pulau besar dan ribuan pulau kecil serta lautan yang sangat luas. Secara geografis, NKRI membentang di garis khatulistiwa dan terletak diantara dua benua dan dua samudera

¹ Fahriani adalah Dosen di Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta

yang memiliki nilai sangat strategis dalam Hubungan Internasional. Ditambah lagi dengan kekayaan sumber kekayaan alamnya (SKA) yang melimpah. Belum lagi dengan keragaman etnis, budaya, dan bahasa. Keberagaman sumber kekayaan alam (SKA) secara tidak langsung berkaitan juga dengan munculnya keberagaman bahan untuk kebutuhan pangan. Di Indonesia, selain bahan pokok beras, masih banyak bahan pangan lainnya, seperti jagung, singkong, ubi, kentang dan sagu. Sebagai upaya diversifikasi pangan, jenis bahan pangan selain beras dapat dimanfaatkan sebagai bahan pangan sebagai upaya memenuhi kebutuhan pangan secara berlanjut dan mudah didapat.

Namun sayang, upaya ini masih belum dapat mencapai hasil maksimal, karena beras terlanjur menjadi bahan pokok kebutuhan pangan yang dominan. Sementara itu, lahan persawahan semakin banyak tergerus untuk keperluan tempat tinggal dan pabrik-pabrik. Sebagai negara yang pernah mengalami surplus beras pada era 1980an, Indonesia kini malah menjadi negara pengimpor beras. Bahan pangan secara strategis merupakan salah satu isu dalam segmen Ketahanan Nasional, karena merupakan hal vital yang sangat dibutuhkan. Oleh karena itu, ketersediaan dan keterjangkauannya harus menjadi perhatian serius pemerintah serta seluruh komponen bangsa Indonesia.

Di sisi lain, gerusan globalisasi dan perdagangan bebas yang melanda Indonesia telah membuka peluang masuknya berbagai macam bahan pangan impor, sehingga menjadikan bahan pangan lokal menjadi tersingkir. Kondisinya sangat ironis, karena saat ini bahkan bukan hanya beras yang diimpor, melainkan juga ikan impor—padahal, notabene Indonesia memiliki wilayah laut yang sangat luas, dengan SKA ikan yang berlimpah—telah masuk ke Indonesia. Dari perspektif nasionalisme, hal ini merupakan salah satu kemunduran rasa nasionalisme terhadap keberadaan bahan pangan lokal.

15.2. Nasionalisme dan Faktor- faktor yang mempengaruhi

Nasionalisme berasal dari kata '*nation*' (Inggris) yang berarti bangsa. Ada beberapa tokoh yang mengemukakan pengertian nasionalisme. *Pertama*, menurut Ernest Renan: Nasionalisme adalah

kehendak untuk bersatu dan bernegara. *Kedua*, menurut Otto Bauer: Nasionalisme adalah suatu persatuan perangai atau karakter yang timbul karena perasaan senasib. *Ketiga*, menurut Hans Kohn: Nasionalisme secara fundamental timbul dari adanya *National Counciousness*. Dengan perkataan lain, nasionalisme adalah formalisasi (bentuk) dan rasionalisasi dari kesadaran nasional berbangsa dan bernegara sendiri. Kesadaran nasional inilah yang membentuk *nation* dalam arti politik, yaitu negara nasional. Jadi, nasionalisme menurut Hans Kohn adalah suatu paham yang menempatkan kesetiaan tertinggi individu harus diserahkan kepada negara dan bangsa. *Keempat*, menurut L. Stoddard: Nasionalisme adalah suatu kepercayaan yang dimiliki oleh sebagian terbesar individu dimana mereka menyatakan rasa kebangsaan sebagai perasaan memiliki secara bersama di dalam suatu bangsa. *Kelima*, menurut Hertz: ada empat unsur nasionalisme, yaitu: a) Hasrat untuk mencapai kesatuan; b) Hasrat untuk mencapai kemerdekaan; c) Hasrat untuk mencapai keaslian; d) Hasrat untuk mencapai kehormatan bangsa. Dari definisi itu tampak bahwa negara dan bangsa adalah sekelompok manusia yang: a) memiliki cita-cita bersama yang mengikat warga negara menjadi satu kesatuan; b) memiliki sejarah hidup bersama sehingga tercipta rasa senasib sepenanggungan; c) memiliki adat, budaya, dan kebiasaan yang sama sebagai akibat pengalaman hidup bersama; d) menempati suatu wilayah tertentu yang merupakan kesatuan wilayah; dan e) terorganisir dalam suatu pemerintahan yang berdaulat sehingga mereka terikat dalam suatu masyarakat hukum. Selanjutnya *keenam*, menurut Louis Sneyder: Nasionalisme adalah hasil dari perpaduan faktor-faktor politik, ekonomi, sosial, dan intelektual.

Makna nasionalisme secara politis merupakan manifestasi kesadaran nasional yang mengandung cita-cita dan pendorong bagi suatu bangsa, baik untuk merebut kemerdekaan atau mengenyahkan penjajahan, maupun sebagai pendorong untuk membangun diri dan lingkungan masyarakat, bangsa dan negaranya. Jadi, nasionalisme dapat diartikan: *pertama*, dalam arti sempit nasionalisme adalah suatu sikap yang meninggikan bangsanya sendiri, sekaligus tidak menghargai bangsa lain sebagaimana mestinya. Sikap seperti ini jelas menceraiberaikan bangsa yang satu dengan bangsa yang lain. Keadaan seperti

ini sering disebut *chauvinisme*. *Kedua*, dalam arti luas, nasionalisme merupakan pandangan tentang rasa cinta yang wajar terhadap bangsa dan negara, dan sekaligus menghormati bangsa lain.

Ketahanan Pangan merupakan suatu sistem yang terdiri dari subsistem ketersediaan, distribusi, dan konsumsi. Subsistem ketersediaan pangan berfungsi menjamin pasokan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, baik dari segi kuantitas, kualitas, keragaman dan keamanannya. Subsistem distribusi berfungsi mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu dengan harga yang terjangkau. Sedangkan subsistem konsumsi berfungsi mengarahkan agar pola pemanfaatan pangan secara nasional memenuhi kaidah mutu, keragaman, kandungan gizi, keamanan dan kehalalannya.

Secara umum, bangkitnya nasionalisme Indonesia didorong oleh faktor internal dan eksternal. Faktor-faktor internal yang menyebabkan lahir dan berkembangnya nasionalisme Indonesia adalah sebagai berikut: *pertama*, kejayaan bangsa Indonesia sebelum kedatangan bangsa Barat. Sebelum kedatangan bangsa Barat, di wilayah Nusantara sudah berdiri kerajaan-kerajaan besar, seperti Sriwijaya, Majapahit, Pajang dan Mataram. Kejayaan masa lampau itu menjadi sumber inspirasi untuk melepaskan diri dari belenggu penjajahan. *Kedua*, penderitaan rakyat akibat politik *drainage* (pengerukan kekayaan). Politik *drainage* itu mencapai puncaknya ketika diterapkan sistem Tanam Paksa yang dilanjutkan dengan sistem ekonomi liberal pada jaman penjajahan Belanda. *Ketiga*, adanya diskriminasi rasial. Diskriminasi merupakan hal menonjol yang diterapkan oleh pemerintah kolonial Belanda dalam kehidupan sosial pada awal abad ke-20. Dalam bidang pemerintahan, tidak semua jabatan tersedia bagi kaum pribumi. *Keempat*, munculnya golongan terpelajar. Pada awal ke-20, pendidikan mendapatkan perhatian yang lebih baik dari pemerintah kolonial. Hal itu sejalan dengan diterapkannya Politik Etis (Etische Politiek). Melalui penguasaan bahasa asing yang diajarkan di sekolah-sekolah modern, mereka dapat mempelajari berbagai ide dan paham-paham baru yang berkembang di Barat, seperti ide tentang HAM, liberalisme, nasionalisme, dan demokrasi.

Sedangkan faktor eksternal yang mempengaruhi muncul dan lahirnya nasionalisme Indonesia antara lain sebagai berikut: *pertama*, kemenangan Jepang terhadap Rusia (1904-1905). Kemenangan Jepang dalam Perang Rusia-Jepang telah berhasil mengguncangkan dunia. Kemenangan Jepang tersebut berhasil menggugah kesadaran bangsa-bangsa Asia dan Afrika untuk melawan penjajahan bangsa-bangsa kulit putih. *Kedua*, kebangkitan nasionalisme negara-negara Asia-Afrika. Kebangkitan nasional bangsa-bangsa Asia-Afrika memberikan dorongan kuat bagi bangsa Indonesia untuk bangkit melawan penindasan pemerintahan kolonial. Revolusi Tiongkok (1911) dan pembentukan partai Kuomintang oleh Sun Yan Set yang berhasil menjadikan China sebagai negara merdeka pada tahun (1912). *Ketiga*, masuknya paham-paham baru. Paham-paham baru seperti liberalisme, demokrasi dan nasionalisme muncul setelah terjadinya Revolusi Amerika dan Revolusi Perancis. Hubungan antara Asia dan Eropa menyebabkan paham-paham itu menyebar dari Eropa ke Asia, hingga ke Indonesia.

Indonesia memiliki Pancasila sebagai dasar negara. Pada prinsipnya nasionalisme Pancasila adalah pandangan atau paham kecintaan manusia Indonesia terhadap bangsa dan tanah airnya yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Prinsip nasionalisme bangsa Indonesia dilandasi dengan nilai-nilai Pancasila yang diarahkan agar bangsa Indonesia senantiasa: menempatkan persatuan–kesatuan, kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau kepentingan golongan; menunjukkan sikap rela berkorban demi kepentingan bangsa dan negara; bangga sebagai bangsa Indonesia dan bertanah air Indonesia dan tidak rendah diri; mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban antara sesama manusia dan sesama bangsa; menumbuhkan sikap saling mencintai sesama manusia; mengembangkan sikap tenggang rasa; tidak semena-mena terhadap orang lain; gemar melakukan kegiatan kemanusiaan; senantiasa menjunjung tinggi nilai kemanusiaan; berani membela kebenaran dan keadilan; merasa bahwa bangsa Indonesia merupakan bagian dari seluruh umat manusia. Dan terakhir, menganggap pentingnya sikap saling menghormati dan bekerja sama dengan bangsa lain.

Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap tingkat nasionalisme yang tertanam di masyarakat Indonesia. *Pertama*, faktor ekonomi. Pada tahun 1997, dunia dilanda krisis moneter menjalar dari Mexico, berlanjut hingga ke Asia seperti Jepang, Korea, Thailand, Malaysia dan Indonesia. Negara-negara di Asia seperti Jepang, Korea, Thailand, dan Malaysia cepat keluar dari krisis, karena negara-negara itu dasar perekonomiannya kuat dan mempunyai upaya yang kuat serta etos kerja yang tinggi ingin cepat-cepat keluar dari krisis. Akan tetapi, krisis moneter ini amat membuat Indonesia terpuruk. Kemiskinan, pengangguran, fundamental perekonomian yang lemah, krisis politik, krisis kekuasaan, bahkan krisis kepercayaan hingga yang paling parah adalah krisis nasionalisme. Tingkat kemiskinan yang tinggi dan pengangguran dimana-mana membuat rasa bangga terhadap bangsa Indonesia memudar. Rasa percaya pun ikut hilang, dan timbulnya berbagai macam kecurigaan yang berlebihan ikut memperburuk dan memperumit masalah bangsa ini. Keterkaitan rendahnya rasa nasionalisme dengan ekonomi dapat dilihat dari indikator, bahwa orang miskin tidak mungkin diharapkan akan memikirkan apa yang bisa diberikan kepada bangsa dan negara ini, karena mereka sudah kerepotan mengurus kehidupan sehari-hari. Jadi, kesejahteraan masyarakat yang lebih baik akan dapat menumbuhkan kesadaran akan rasa nasionalisme yang lebih tinggi pula.

Kedua, faktor budaya. Budaya merupakan salah satu faktor utama yang ikut menentukan rasa nasionalisme suatu bangsa. Sejak masa awal kemerdekaan, para tokoh pergerakan nasional sudah menyepakati, bahwa Budaya Nasional Indonesia adalah puncak dari perpaduan berbagai kebudayaan daerah dan ratusan etnik yang tersebar di kepulauan Nusantara. Lalu, pada zaman modern ini, manakala batas-batas fisik suatu bangsa dengan bangsa lain telah semakin memudar, muncul ancaman penetrasi budaya asing, khususnya Barat, yang belum tentu sesuai dengan nilai-nilai budaya nasional kita. Potensi konflik kebudayaan pun meningkat. Kebudayaan bermacam-macam suku bangsa di Indonesia itu sendiri telah mengandung banyak perbedaan—selain banyak pula persamaannya—sehingga berpotensi menimbulkan konflik internal. Rangkaian konflik antar etnik telah mewarnai sejarah kehidupan bangsa Indonesia modern, sehingga menodai rasa nasionalisme

sebagai bangsa Indonesia. Jadi jelas, bahwa faktor ekonomi dan budaya ikut menentukan derajat rasa nasionalisme bangsa Indonesia saat ini. Jika nasionalisme kita rendah, akan merupakan *liability* bagi bangsa Indonesia. Sebaliknya, nasionalisme yang tinggi akan merupakan aset nasional yang sangat berharga.

Nasionalisme suatu bangsa akan berhadapan (*vis-à-vis*) dengan nasionalisme bangsa lain. Sebagai contoh, klaim atas batik, reog Ponorogo, dan lag-lagu oleh Malaysia, dan bahkan konflik perbatasan Indonesia dan Malaysia, telah menimbulkan rasa persatuan dan nasionalisme. Bangsa Indonesia pasti tidak mau kebudayaan aslinya hilang begitu saja menjadi milik bangsa lain. Rasa tersebut timbul dari perasaan senasib untuk memiliki bangsa Indonesia ini. Akan tetapi, jika rasa itu tidak diimbangi dengan penghormatan terhadap bangsa dan negara lain maka akan menimbulkan *chauvinisme*, yaitu pandangan yang mengagungkan bangsa dan negara sendiri tanpa menghormati bangsa dan negara lainnya. Nasionalisme dapat ditingkatkan melalui pembenahan di berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, seperti pembenahan sistem perekonomian dan kepolitikan serta penegakan hukum yang baik. Tanpa pembenahan seluruh sektor kehidupan bangsa Indonesia, rasa nasionalisme dapat saja terkikis.

15.3. Hubungan etos nasionalisme dengan ketahanan pangan

Situasi ketahanan pangan di Indonesia masih lemah. Hal ini ditunjukkan antara lain oleh: (a) jumlah penduduk rawan pangan (tingkat konsumsi < 90% dari rekomendasi 2.000 kkal/kap/hari) dan sangat rawan pangan (tingkat konsumsi < 70 % dari rekomendasi) masih cukup besar, yaitu masing-masing 36,85 juta dan 15,48 juta jiwa untuk tahun 2002; (b) anak-anak balita kurang gizi masih cukup besar, yaitu 5,02 juta dan 5,12 juta jiwa untuk tahun 2002 dan 2003 (Ali Khomsan, 2003). Menurut Bustanul Arifin (2005) ketahanan pangan merupakan tantangan yang mendapatkan prioritas untuk mencapai kesejahteraan bangsa pada abad milenium ini. Apabila melihat Penjelasan PP 68/2002 tersebut, upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional harus bertumpu pada sumberdaya pangan lokal yang mengandung keragaman antar daerah. Sejak tahun 1798 Thomas Malthus sudah memberi peringatan

bahwa jumlah manusia akan meningkat secara eksponensial (menuruti deret ukur), sedangkan usaha pertambahan persediaan pangan hanya dapat meningkat secara aritmatika (menuruti deret hitung). Dalam perjalanan sejarah dapat dicatat berbagai peristiwa kelaparan lokal yang kadang-kadang meluas menjadi kelaparan nasional yang sangat parah di berbagai negara. Permasalahan di atas adalah ciri sebuah negara yang belum mandiri dalam hal ketahanan pangan (Nasoetion, 2008).

Konstitusi dan pemikiran para pendiri bangsa jelas menegaskan bahwa sosok nasionalisme Indonesia bersendikan humanisme, bukan nasionalisme sempit. Nasionalisme Indonesia berlandaskan prinsip berdikari yang bukan berwujud autarki seperti Myanmar, atau *xenophobia* seperti Venezuela. Berdikari tidak berarti seluruh kebutuhan produksi sendiri dengan mengesampingkan spesialisasi dan pembagian kerja internasional sebagai prinsip universal. Melainkan, semangat mendayagunakan segala potensi nasional bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, memajukan kesejahteraan umum, bukan untuk kepentingan orang seorang (Faisal Basri, 2009).

Sumber kekayaan alam (SKA) harus dikelola secara optimal untuk menghasilkan nilai tambah yang tinggi dengan menciptakan sinergi satu sama lain. Kondisi pada saat ini, masing-masing sektor berjalan sendiri-sendiri, bahkan “saling bunuh.” Banyak kegiatan ekonomi terganggu karena kekurangan gas, industri mebel kekurangan kayu dan rotan, industri cokelat dan pengolahan ikan banyak yang telah tutup karena kekurangan bahan baku. Setelah 67 tahun merdeka, nasionalisme Indonesia bukan bertambah kuat, tetapi justru terus terkikis. Di bidang pangan Indonesia malah kian terseok-seok. Hampir seluruh kebutuhan pangan pokok masih diimpor. Pencanaan revitalisasi pertanian secara ironis justru diwarnai oleh penutupan pabrik pupuk karena tidak mendapat pasokan gas (Faisal Basri, 2009). Maraknya pangan impor dan berbagai pangan merk asing yang masuk telah menggusur banyak makanan asli Indonesia. Ditambah lagi adanya perilaku para pedagang dan pembuat panganan nakal yang memasukkan bahan-bahan kimia berbahaya sehingga justru menambah buruk citra dan membahayakan konsumen. Hal ini dapat dihindari, jika akar etos nasionalisme dapat ditumbuh-kembangkan dalam jiwa setiap insan Indonesia. Modal keberagaman pangan yang tersedia seharusnya dapat diolah

dan dikembangkan melalui citra nasionalisme yang baik, kokoh dan dinamis, sehingga muncul ketangguhan dan keuletan untuk bersaing dengan produk-produk bangsa lain yang masuk ke Indonesia.

Apa yang terjadi di Indonesia cukup mengawatirkan. Sebagai contoh, peningkatan pendapatan masyarakat di Indonesia ternyata lebih banyak mendorong ke belanja pangan berbahan baku terigu dengan elastisitas pengeluaran pangan berkisar antara 0.44-0.84%. Artinya, untuk setiap peningkatan pendapatan 1%, minimal 0.44% dibelanjakan untuk pangan yang dibuat dari terigu (Fabiosa, 2006). Hal ini menandakan, bahwa para pengusaha di pasar global telah berhasil mengubah budaya pangan orang Indonesia dengan berbagai cara, sehingga makanan tradisional sudah terancam oleh jenis makanan yang bahan bakunya diimpor dan dengan jenis pangan olahan yang berbeda pula dengan kebiasaan sebelumnya. Kita tidak menyadari atau bahkan tidak memikirkan cukup serius, bahwa kalau fenomena ini terus berkembang di kalangan masyarakat Indonesia, maka pada akhirnya nanti negeri kita hanya akan menjadi tujuan pemasaran dari sisa-sisa makanan dari luar negeri, mengingat pangan sifatnya adalah residual market. Memang benar, bahwa Indonesia tidak bisa menghindari kecenderungan globalisasi dan perdagangan bebas yang telah mendunia, sehingga bila tanpa dibarengi dengan etos nasionalisme yang kuat dan kokoh, maka Indonesia tidak akan mampu melampauinya dengan baik. Padahal, dengan etos nasionalisme yang membumi di dalam setiap insan masyarakat, akan dapat menjadi tameng bagi apapun bahan dan produk luar yang masuk ke Indonesia, karena di dalam jiwa setiap insan tadi telah ada rasa nasionalisme yang kuat guna menjaga keutuhan dan keberlangsungan keberagaman sumberdaya pangan nasional yang ada. Dengan berbagai iklan dan pemberian diskon yang super murah pun, berbagai produk pangan luar tidak akan mampu mengoyang rasa asli Indonesia.

15.4. Kesimpulan

Nasionalisme seringkali hanya diartikan sebagai paham politik. Memang benar bila nasionalisme adalah paham politik negara, sebagaimana tercantum dalam Pancasila, Tetapi implikasi dari paham ini sangat luas. Negara-negara lain yang berhasil dalam pembangunannya

dapat dipastikan memiliki rasa nasionalisme yang kuat. Hal ini bukan hanya berlaku di Timur seperti China, Jepang dan Korea Selatan, tetapi juga terjadi di Barat. Pertanian mereka kuat karena rasa nasionalismenya yang kuat. Karena itu ketahanan pangan mereka juga kuat sekali. Begitu pula sebaliknya, karena ketahanan pangan mereka kuat, maka nasionalisme mereka pun kuat pula.

Persoalan pangan perlu ditempatkan sebagai persoalan negara dimana negara harus bisa dan kuat memberikan jaminan bagi seluruh rakyat agar dapat memperoleh kebutuhan pangannya. Ketahanan pangan merupakan dimensi primer dari ketahanan nasional. Karena itu ketahanan pangan menjadi mutlak dalam mewujudkan kedaulatan negara secara utuh dan penuh. Dalam mewujudkan ketahanan pangan menurut pemahaman ini, maka nasionalisme menjadi fondasi dalam penyelenggaraan negara yang implementasinya menempatkan ketahanan pangan sebagai prioritas, yaitu hal-hal lain yang mengancam harus dibasmi dan hal-hal lain yang berada di bawahnya harus ditunda pelaksanaannya apabila hal tersebut bertentangan dengan tujuan ketahanan pangan.

Upaya untuk mewujudkan swasembada pangan atau kemandirian pangan sudah lama dilaksanakan. Namun demikian, kekhawatiran bahwa ketahanan pangan akan mengganggu kedaulatan negara masih berkembang. Karena itu perlu dilakukan reinterpretasi dan penyempurnaan dari pola-pola yang dibangun selama ini, mulai dari paradigma, teori dan konsepsi, hingga program-program kegiatan pada tataran implementasi. Tidak ada cara lain untuk membangun ketahanan pangan Indonesia, kecuali dengan melakukan revolusi kesadaran dan diikuti oleh gerakan nasional untuk menjadi "pohon jati," yang mampu hidup baik dan kuat dengan kualitas kayu istimewa, walaupun berada di tanah yang gersang dan keras. Inilah perubahan budaya ketahanan pangan yang harus diciptakan dengan landasan kokohnya nasionalisme. Nasionalisme baru Indonesia harus mampu memperkokoh ketahanan pangan. Jika tidak, niscaya gelombang globalisasi akan menghempaskan Indonesia. Jika sudah demikian, jangan serta merta menumpahkan segala kesalahan pada globalisasi. Karena masih sangat besar ruang gerak untuk menyasati keadaan, menepis sisi-sisi buruk dari globalisasi seraya pada waktu bersamaan memetik sisi-sisi positifnya. Akhir

dari perjalanan nasionalisme Indonesia ialah tatkala telah berhasil mewujudkan kebahagiaan (*happiness*) bagi seluruh rakyat. Modal fisik (kekayaan alam dan modal fisik lainnya) semata sudah barang tentu tak akan membawa pada kebahagiaan hakiki. Modal manusia harus pula dipacu. Kuncinya ialah menghasilkan manusia yang berpendidikan, sehat, dan inovatif.

Daftar Pustaka

Arifin, Bustanul. *Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*. Jakarta: PT Grasindo, 2005.

Budiman Hutabarat. *Kebangkitan Pertanian Nasional: Meretas Jebakan Globalisasi dan Liberalisasi Perdagangan*. Vol. 3 No. 1 Th. 2010. p 18-37. Majalah Pengembangan Inovasi Pertanian. Bogor : Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 2010.

Dewa Ketut Sadra Swastika. *Membangun Kemandirian Dan Kedaulatan Pangan Untuk Mengentaskan Petani dari Kemiskinan*. Vol. 04 No. 2 Th. 2011 p. 103-117. Majalah Pengembangan Inovasi Pertanian. Bogor : Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 2011.

Dewan Ketahanan Pangan. *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) 2010-2014, Draft ke-3, Oktober 2009*. Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan, 2009.

Dwidjono H. Darwanto. 2005. *Ketahanan Pangan Berbasis Produksi dan Kesejahteraan Petani*. Ilmu Pertanian Vol. 12 No.2, 2005 : 152-164, Fakultas Pertanian UGM dan MMA-UGM. Yogyakarta .

Faisal Basri, *Nasionalisme Kita*, <http://umum.kompasiana.com/2009/06/13/nasionalisme-kita/>, 13 Juni 2009.

Handewi P.S Rachman et al. 2004. *Prospek Ketahanan pangan Nasional (Analisis dari Aspek Kemandirian Pangan)*. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.

I Wayan Rusastra. *Reorientasi Paradigma dan Strategi Pengentasan Kemiskinan dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi Global*. Vol. 04 No. 2 Th. 2011 p. 87-102.

Majalah Pengembangan Inovasi Pertanian. Bogor : Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 2011.

Jacinto F. Fabiosa, J.F. 2006. Westernization of the Asian Diet: The Case of Rising Wheat Consumption in Indonesia. *Working Paper 06-WP 422*. Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University Ames, Iowa 50011-1070.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. *Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2011-2015*. Jakarta : Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas, 2011.

Kementerian Pertanian. *Rencana strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014*. Jakarta: Kementerian Pertanian, 2010.

Khomsan, Ali. *Pangan dan Gizi untuk Kesehatan*. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada, 2003.

Napitupulu, Tom Edward Marasi. *Pembangunan Pertanian dan Pengembangan Agroindustri*. Wibowo, R. (Editor). Pertanian dan Pangan. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 2000

Republik Indonesia. *Buku I: Prioritas Nasional. Lampiran Peraturan Presiden RI No. 5 tahun 2010 tentang RJMN 2010-2014*. Jakarta : Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2010.

Sibuea, Posman. 2008. *Wajah Buram Ketahanan Pangan*, Kompas, Opini, Senin, 14 Januari 2008, h.6.

Sumaryanto. 2009. *Diversifikasi Sebagai Salah Satu Pilar Ketahanan Pangan*. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.

Wibowo, R. *Penyediaan Pangan dan Permasalahannya*. Wibowo, R. (Editor). Pertanian dan Pangan. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 2000.

Bab 16

Kebijakan Pangan dan Politik Ekstraktif

*Abdul Aziz SR*¹

16.1. Pendahuluan

Pangan merupakan variabel penting dalam kehidupan sehari-hari. Itu pula salah satu sebab mengapa bidang pangan menjadi rebutan dalam kegiatan investasi serta ekspor-impor. Studi Hiscock (2012) misalnya, melihat bahwa barang-barang berbasis pangan (selain yang berbasis air, energi, dan logam) saat ini semakin menjadi incaran dari sejumlah negara di dunia untuk dikuasainya, juga menjadi sumber konflik antarnegara, serta menjadi pusat kegiatan investasi bagi perusahaan-perusahaan multinasional (*multinational corporations*).

Indonesia termasuk negara yang menempatkan kebutuhan akan pangan sebagai faktor penting dalam kebijakan pembangunan. Di era Orde Baru, misalnya, Presiden Soeharto sangat peduli soal pangan dan pemenuhan kebutuhan pangan rakyat. Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla (selanjutnya rezim Joko-JK), saat ini juga sangat menyadari pentingnya kebutuhan pangan. Karena itu, rezim Joko-Jk sejak awal menjanjikan sesuatu yang (kelak) lebih baik dalam menyediakan bahan pangan bagi rakyat. Penegasan tentang terlihat jelas dalam dokumen Nawacita Joko-JK (Kementerian Koordinator bidang Perekonomian, 2015).

¹ Dr. Abdul Azis SR adalah Peneliti Senior pada Center for Election and Political Party (CEPP) FISIP Universitas Indonesia, Depok, dan Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Brawijaya, Malang. Bahan dasar dari tulisan ini berasal dari artikel penulisd *Jurnal Interaktif*, Volume 4 No. 1, Juli 2018, FISIP Universitas Brawijaya.

Dalam tiga atau empat tahun terakhir ini, rezim Joko-JK telah tentu telah berusaha mewujudkan kondisi pangan serta meningkatkan ketersediaannya terutama yang berbasis produksi dalam negeri. Ada pula keinginan pemerintah untuk swasembada pangan dan menciptakan kedaulatan pangan, sebagaimana sering dikemukakan oleh Presiden Joko sendiri serta Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman dalam berbagai kesempatan. Menyadari pentingnya urusan dan kebutuhan pangan, pemerintah merancang sejumlah agenda yang dihajatkan agar bahan pangan – dalam berbagai jenisnya – selalu tersedia. Namun, ada pula kekhawatiran bahwa stabilitas politik dan sosial dapat terganggu jika bahan pangan (terutama yang bersifat pokok seperti beras, gula, garam, ikan, daging, sayur-mayur, cabai) mengalami kelangkaan di masyarakat. Untuk itu, berbagai cara ditempuh pemerintah agar bahan pangan selalu tersedia, termasuk dengan mengimpor.

16.2. Teori Politik Ekstraktif

Pada saat menjelaskan soal kekuasaan, kemakmuran, dan kemiskinan dalam konteks negara-negara gagal (*nations fail*), dua ahli ekonomi politik Acemoglu dan Robinson mengajukan tesis yang mereka sebut “*extractive political and economic institutions*” (institusi-institusi politik dan ekonomi ekstraktif, selanjutnya disingkat EPEI). Acemoglu dan Robinson menjelaskan:

Extractive institutions, by their very logic, must create wealth so that it can be extracted. A ruler monopolizing political power and control of a centralized state and introduce some degree of law and order and a system of rules, and stimulate economic activity. But growth under extractive institutions differs in nature from growth brought forth by inclusive institutions. Most important, it will be not sustained growth that requires technological change, but rather growth based on existing technologies.²

Di satu sisi, ada upaya menciptakan pertumbuhan ekonomi dan kekayaan, namun di sisi lain diikuti dengan tindakan pengurusan oleh mereka yang berkuasa. Selain memonopoli kekuasaan politik dan

² Lihat, Daron Acemoglu dan James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business, hlm. 124.

pemerintahan, penguasa juga berusaha menegakkan hukum, ketertiban, serta aturan-aturan lainnya dalam rangka menciptakan iklim yang kondusif bagi perekonomian.

Dalam kasus Sierra Leone, misalnya, Acemoglu dan Robinson menjelaskan bahwa faktor penyebab rendahnya produktivitas di negara itu serta sebagian besar kawasan sub Sahara Afrika adalah perilaku ekstraktif badan pengelola pemasaran dan sistem penguasaan tanah tradisional. Mengutip studi Bates (1980-an) di sub-Sahara Afrika, Acemoglu dan Robinson menyebutkan bahwa penyebab rendahnya produktivitas pertanian di sana bukanlah faktor-faktor geografis, melainkan oleh praktik permainan harga dari badan pengurus pemasaran hasil bumi, dan kemudian membuat petani tidak tertarik berinvestasi.

Di dalam EPEI terdapat pula apa yang disebut “*the vicious circle*” (lingkaran setan). Pada kasus Sierra Leone, di mana ia terpuruk karena lingkaran setan. Ketika di bawah kekuasaan Inggris dibangunlah institusi-institusi ekstraktif, dan setelah kemerdekaan pemerintahan baru justru meneruskan sistem tersebut. Negara itu pun tetap berada dalam cengkraman institusi ekstraktif yang tercipta dalam sebuah lingkaran setan. Institusi politik ekstraktif akan memunculkan institusi ekonomi dengan watak serupa yakni memperkaya segelintir orang tetapi menyengsarakan banyak jiwa.³ Dikatakan:

Those who benefit from extractive institutions thus have the resources to build their (private) armies and mercenaries, to buy their judges, and to rig their elections in order to remain in power. They also have every interest in defending the system. Therefore, extractive economic institutions create the platform for extractive political institutions to persist. Power is valuable in regimes with extractive political institutions, because power is unchecked and brings economic riches.⁴

Jadi, tidak saja memiliki pasukan-pasukan pribadi bahkan tentara bayaran, penguasa – dalam konteks institusi ekstraktif – juga merekayasa pemilihan umum (*election*) untuk mempertahankan kekuasaannya. Berbagai cara dilakukan untuk mempertahankan status quo dan keamanan yang sudah tercipta dan dinikmati selama ini.

³ *Ibid.*, hlm. 342.

⁴ *Ibid.*, hlm. 343.

Selain tidak menyediakan mekanisme untuk mengontrol penyelewengan kekuasaan, institusi ekstraktif ternyata justru memiliki mekanisme lingkaran setan yang menciptakan kekuasaan tanpa kontrol serta kesenjangan ekonomi luar biasa berikut meningkatkan risiko munculnya permainan politik. Sebab, siapa saja yang menguasai pemerintahan akan menikmati kekuasaan dengan segala kemewahan yang menyertainya.⁵

16.3. Swasembada Pangan: Agenda Setengah Hati

Sejak awal berkuasa, Presiden Joko sudah dan berulang kali mengungkapkan rencana pemerintah untuk melakukan dan merealisasikan swasembada pangan. Menteri Pertanian Amran Sulaiman juga menegaskan bahwa dalam lima tahun masa pemerintahan Jokowi-JK, Indonesia mampu mencapai swasembada pangan.⁶

Di dalam RPJMN 2015-2019 Bidang Pangan dan Pertanian dikatakan bahwa salah satu sasaran utama prioritas nasional di bidang pangan untuk tetap meningkatkan dan memperkuat kedaulatan pangan adalah tercapainya peningkatan ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi di dalam negeri, yaitu: [a] produksi padi diutamakan ditingkatkan dalam rangka swasembada agar kemandirian dapat dijaga; [b] produksi jagung ditargetkan untuk memenuhi kebutuhan keragaman pangan dan pakan lokal; [c] produksi kedele diutamakan untuk mengamankan pasokan perajin dan kebutuhan konsumsi tahu dan tempe; [d] produksi gula dalam negeri ditargetkan untuk memenuhi konsumsi gula rumah tangga; [e] produksi daging sapi untuk mengamankan konsumsi di tingkat rumah tangga; [f] produksi ikan untuk mendukung penyediaan sumber protein asal hewan yang ditargetkan sebesar 18,7 juta ton pada tahun 2019; dan [g] produksi garam ditargetkan untuk memenuhi konsumsi garam rumah tangga. Selanjutnya dikatakan, pada tahun 2019, sasaran produksi pangan adalah: [a] padi 82,0 juta ton; [b] jagung 24,1 juta ton; [c] kedelai 1,92 juta ton; [c] gula konsumsi 3,8 juta ton; [e] daging sapi 755,1 ribu ton; [f] ikan 18,7 juta ton; dan [g] garam 3,3 juta ton.⁷

⁵ *Ibid.*, hlm. 344.

⁶ Lihat, Harian *Padang Ekspres*. 2014. Edisi 20 November.

⁷ Direktorat Pangan dan Pertanian Bappenas. 2014. *Penyusunan RPJMN 2015-2019 Bidang*

Di akhir 2017, Mentan Amran Sulaiman kembali menggaungkan swasembada pangan untuk komoditas beras, cabai, jagung, dan bawang.⁸ Untuk masa 2015-2019, pemerintah berjanji menekan bahan pangan impor dan mendorong pasokan pangan dari dalam negeri, menghemat devisa, meningkatkan pendapatan petani dan mempertahankan stabilitas sosial ekonomi dan politik di dalam negeri menuju ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan nasional.⁹

Pemerintah, melalui Menteri Koordinator Perekonomian Darmin Nasution, menyebutkan bahwa berbagai produksi meningkat. Pada 2015 produksi padi dalam negeri sebesar 75,4 juta ton, sementara pada 2016 meningkat menjadi 79,1 juta ton. Pasokan jagung, pada 2016 sebesar 23,2 juta ton, sedangkan pada 2015 hanya sebesar 19,6 juta ton. Begitu pula dengan produksi cabai, juga mengalami peningkatan sebesar dua juta ton pada 2016. Jika pada 2015 sejumlah 1,9 juta ton, pada 2016 sebesar 2,1 juta ton. Menurut Nasution, bukan hanya berbagai komoditi tersebut, produksi daging pun mengalami peningkatan yang cukup baik.¹⁰

Tetapi, hasil Rembuk Nasional Bidang Pangan pada akhir September 2017, di Karanganyar, Jawa Tengah, menunjukkan kondisi yang berbeda. Misalnya, capaian produksi tinggi versi pemerintah tidak berkorelasi dengan Nilai Tukar Petani (NTP). NTP, sebagai salah satu indikator kesejahteraan petani, justru menurun dari 101,98 (Januari – September 2014) menjadi 100,71 (Januari – September 2017). NTP Tanaman Pangan memiliki nilai terendah dan semakin menurun dari 98,59 menjadi 97,21 di periode yang sama. Tanaman pangan merupakan sektor yang mendapat perhatian utama melalui perlindungan harga serta subsidi terbesar dalam program pembangunan pertanian selama tiga tahun terakhir ini. Dengan demikian, jika pemerintah mengklaim bahwa kesejahteraan petani mengalami peningkatan dalam tiga tahun terakhir, itu sulit dipertanggungjawabkan karena tidak benar.¹¹

Pangan dan Pertanian. Jakarta: Bappenas, hlm. 8.

⁸ Lihat, “Lima Fakta Di Balik Keputusan Pemerintah Impor Beras Saat Indonesia Mampu Swasembada” (13/01/2018), dalam *merdeka.com* (diakses 25/01/2018).

⁹ Lihat, Kementerian Pertanian Republik Indonesia. 2015. *Kebijakan Pembangunan Pertanian: Upaya Peningkatan Produksi Komoditas Pertanian Strategis*. Jakarta: Kementan RI.

¹⁰ Darmin Nasution. 2017. “Bangkitnya Pangan Indonesia”, dalam *Geraiinfo Bank Indonesia*, Edisi 62, Tahun VII, hlm. 15-18.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 3.

Lalu, baik NTP maupun Nilai Tukar Usaha Rumah Tangga Pertanian (NTUP) untuk sektor tanaman pangan justru selalu paling rendah dibandingkan sektor-sektor pertanian lainnya. NTUP perikanan tangkap pada bulan September 2017 tertinggi dengan nilai 123,76 kemudian disusul peternakan (117,23), tanaman hortikultura (112,35), perikanan budidaya (110,54), tanaman perkebunan rakyat (109,43) dan sektor tanaman pangan (106,32).¹²

Hasil Rembuk Nasional menunjukkan bahwa hampir semua komoditas yang masuk ke program peningkatan produksi memiliki tingkat akurasi data yang rendah. Perbedaan data produksi padi yang dirilis oleh pemerintah dengan data dari lembaga internasional (FAS-USDA) mencapai 21,5 persen di tahun 2015, 24,3 persen di tahun 2016, dan 28,6 persen untuk tahun 2017. Empat komoditas mengalami kenaikan yang tinggi selama tiga tahun terakhir ini di tengah inflasi yang cukup rendah, yakni daging sapi (16,5%), beras medium (18,9%), gula pasir (19,7%) dan bawang merah (47,8%) yang juga meningkatkan biaya usaha tani.¹³

Kemudian, klaim surplus beras, sehingga Indonesia tidak perlu importasi beras di tahun 2017 bertolak belakang dengan data peningkatan harga dan impor beras. Data pada Kementerian Perdagangan menunjukkan ada peningkatan harga beras medium dalam 2014-2017 mencapai 18,9%. Peningkatan harga tersebut, menyebabkan Indonesia sebagai negara dengan harga beras tertinggi di dunia. Begitu pula, klaim surplus jagung, bertolak belakang dengan peningkatan harga jagung rata-rata selama 2014-2017 sekitar 17,9% dan menempatkan Indonesia sebagai negara dengan harga jagung tertinggi di dunia. Impor jagung oleh Indonesia juga tinggi dan terus meningkat tiap tahunnya yaitu sebesar 1,92 juta ton (2012), 3,29 juta ton (2013), 3,37 juta (2014) dan 3,50 juta (2015) yang diakibatkan oleh penurunan produksi dan peningkatan permintaan terutama untuk pakan ternak. Total impor jagung dibanding total konsumsi pada tahun 2015 sudah mencapai 28,7%.¹⁴

¹² *Ibid.*, hlm. 36.

¹³ *Ibid.*, hlm. 52-53.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 39-41.

Klaim bahwa kita sudah surplus beras atau swasembada beras sangat sulit dipercaya dengan tingginya harga beras di berbagai pelosok Indonesia, dan kenaikan harga beras sudah mulai terlihat sejak Oktober 2017, ujar pakar ekonomi Universitas Indonesia Berly Martawardaya.¹⁵ Hal yang sama juga terjadi pada isu sapi potong. Memasuki tahun 2015 menjadi puncak kegagalan pemerintahan sebelumnya dalam mewujudkan Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) walau selama 2010-2014 telah menyedot dana APBN sekitar Rp 18 triliun. Pada 2015-2016, harga daging sapi berada di atas Rp 100.000/kg.¹⁶

Pada titik ini dapat dikatakan bahwa kebijakan pangan rezim Joko-JK berjalan tertatih-tatih, namun terlalu berani mengklaim berbagai keberhasilan dengan mengajukan angka-angka statistik yang tidak akurat serta bersimpang jalan dengan kenyataan yang sesungguhnya. Dengan begitu, ada indikasi pemerintah bersikap tak jujur kepada rakyat, atau setidaknya berusaha menutup-nutupi kegagalannya di bidang pangan. Kenyataan itu sekaligus menunjukkan kebijakan setengah hati.

16.4. Impor Pangan: Kebijakan Jalan Pintas

Pada pemberian penghargaan Adhikarya Pangan Nusantara Akhir November 2017, Presiden Joko Widodo berucap: “Saya kalau dengar yang namanya impor pangan, itu sedih banget.”¹⁷ Jauh sebelumnya, di masa kampanye, Joko-JK pernah menjanjikan untuk membentuk Bank Tani sebagai upaya menekan impor pangan seperti beras, daging, dan bawang sekaligus sebagai lembaga keuangan yang menyediakan permodalan bagi petani serta solusi untuk meningkatkan taraf hidup petani.¹⁸ Di dalam visi-misinya, Joko-JK dengan tegas menyatakan stop impor pangan khusus untuk beras, jagung, dan daging sapi. Juga, stop impor pangan khusus untuk komoditas kedelai, bawang merah, dan cabai merah.¹⁹

¹⁵ Lihat, “Akademisi Kritik Kebijakan Impor Beras yang Dilakukan Jelang Panen Raya” (19/01/2018), dalam <https://ekonomi.kompas.com> (diakses 25/01/2018).

¹⁶ Dwi Andreas Santoso, dkk. 2017. *Ibid.*, hlm.

¹⁷ Sebagaimana dilansir *Antara*, 30 November 2017.

¹⁸ Lihat, “Lima Janji Jokowi Perbaiki Ekonomi Indonesia Jika Jadi Presiden” (14 Mei 2014), dalam <http://www.merdeka.com>. (diakses, 5 Januari 2018).

¹⁹ Lihat, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. 2014. *Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian: Visi, Misi, dan Program Aksi Jokowi dan Jusuf Kalla 2014*, dalam http://kpu.go.id/visi_misi_Jokowi-JK (diakses 5 Januari 2018).

Kehendak swasembada pangan serta ambisi menekan impor pangan tampak kurang seiring dengan kebijakan impor pangan yang dilakukan pemerintah. Swasembada pangan sebagai hasrat tak sampai berujung kebijakan impor. Untuk tahun 2018 saja, impor pangan Indonesia (diperkirakan) masih tinggi. Impor empat komoditas pangan strategis, yakni beras, gandum, gula, dan kedelai, akan mencapai 19,15 juta ton atau setara US\$ 4,96 miliar tahun ini atau setara Rp 67 triliun.²⁰ Sementara pada 2016, impor beras, jagung, dan gandum saja mencapai 13,20 juta ton, setara US\$ 2,75 miliar atau Rp 36,18 triliun.²¹

Pada akhir Januari 2018, pemerintah melakukan impor beras sebanyak 500 ribu ton dari Thailand dan Vietnam, justru di saat menjelang musim panen. PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (PT PPI) semula ditunjuk sebagai importir beras tersebut, dan PT Bulog kemudian juga diizinkan sebagai importir. Tak berselang lama sebelumnya, Mentan Amran Sulaiman meyakini tidak akan ada impor beras hingga April 2018. Menurutnya, stok beras saat ini mencapai 1,74 ton. Bahkan, pemerintah sekarang ini juga memiliki serapan beras hingga 8 ribu-9 ribu ton per hari.²² Bandingkan dengan 2011, data Badan Pusat Statistik menunjukkan, impor beras dari sejumlah negara mencapai 2,75 juta ton dengan nilai US\$ 1,5 miliar atau 5% dari total kebutuhan dalam negeri.²³

Menteri Perdagangan Enggartiasto Lukito mengajukan setidaknya empat alasan mengapa pemerintah perlu mengimpor beras. Pertama, beras yang diimpor itu merupakan beras jenis khusus yang tidak ditanam di dalam negeri. Kedua, pemerintah hendak menekan tingginya harga beras di pasaran. Ketiga, kebijakan impor ditempuh karena stok beras dalam negeri mulai menipis. Keempat, beras jenis khusus yang diimpor itu digunakan untuk kepentingan komersil seperti di hotel, rumah makan mewah, dan perusahaan katering. Menurut Menteri Lukito, kebijakan ini tidak akan merugikan petani.²⁴

²⁰ Lihat, *Investor Dailay*. 2018. Edisi 17 Januari.

²¹ Lihat, *Investor Daily*. 2016. Edisi 1 April.

²² Lihat, "Lima Fakta di Balik Keputusan Pemerintah Impor Beras Saat Indonesia Mampu Swasembada" (13 Januari 2018), dalam *merdeka.com* (diakses 17 Maret 2018).

²³ Lihat, "Defisit Pangan US\$ 9,2 M", dalam <http://www.kemenperin.go.id>, (diakses 5 Januari 2018).

²⁴ *Ibid.*

Oleh Ombudsman Republik Indonesia, kebijakan impor beras tersebut dinilai sebagai langkah yang tidak tepat, bahkan dikatakan sebagai praktik maladministrasi. Pertama, penyampaian informasi stok yang tak akurat kepada publik, dan ada indikasi kemungkinan proses *mark-up* data produksi dalam model perhitungan yang digunakan selama ini. Kedua, mengabaikan prinsip kehati-hatian. Ketiga, penggunaan kewenangan untuk tujuan lain. Keempat, penyalahgunaan kewenangan. Kelima, prosedur tak patut/pembiaran. Keenam, terjadi konflik kepentingan.²⁵

Sementara itu, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia tegas menyatakan bahwa impor beras yang dilakukan pemerintah tidak berdasarkan data yang valid. BPK mengakui, data kebutuhan dan suplai beras di Indonesia saat ini masih tumpang-tindih. Menurut BPK, dari penerbitan persetujuan impor pada 2015 hingga semester I - 2017, ditemukan banyak persetujuan impor yang ditetapkan dengan tidak mempertimbangkan jumlah data kebutuhan dan produksi nasional.²⁶

Selain beras, pemerintah juga mengimpor gula mentah (*raw sugar*) sebanyak 1,8 juta ton pada semester pertama 2018 untuk memenuhi kebutuhan industri makanan dan minuman. Sebelas perusahaan yang tergabung dalam Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI) ditunjuk pemerintah sebagai importir. Gula mentah akan diolah menjadi gula rafinasi untuk kemudian diperdagangkan dengan metode lelang (*secara online*). PT Pasar Komoditas Jakarta ditetapkan Kementerian Perdagangan sebagai penyelenggara pasar lelang gula kristal rafinasi tersebut.²⁷

Lalu, daging sapi pun impor. Dalam Renstra Kementerian Pertanian 2015 – 2019, sasaran atau target impor daging sapi di tahun 2016 adalah 69.365 ton. Realitanya, seperti ditunjukkan Data Statistik Peternakan (2017), impor daging sapi baik berupa daging beku maupun sapi

²⁵ Komisi Ombudsman Republik Indonesia. 2018. *Gejala Maladministrasi dalam Pengelolaan Data Persediaan Beras Nasional dan Kebijakan Impor Beras*. Jakarta: 15 Januari.

²⁶ Lihat, "BPK Sebut Impor Beras Pemerintah Tak Berdasarkan Data" (21/05/2018), dalam <https://www.viva.co.id> (diakses 22/05/2018).

²⁷ Lihat, merdeka.com

bakalan yang digemukakan mencapai sekitar 195.764 ton.²⁸ Komoditas impor lainnya adalah garam. Sebanyak 3,7 juta ton garam industri per bulan akan diimpor sepanjang 2018.²⁹

16.5. Oleh Siapa dan Untuk Apa?

Banyak pihak yang berkepentingan dengan keputusan pemerintah untuk harus mengimpor pangan berbagai jenis. Aktor utama sekaligus yang paling berkepentingan tentu pemerintah sendiri, setidaknya kelompok tertentu dalam tubuh pemerintah atau bisa juga pejabat tertentu yang memiliki otoritas untuk itu. Pelaku bisnis (ekspor-impor maupun bukan), para *broker* (ekonomi dan politik), dan partai politik turut menjadi aktor dalam kebijakan impor pangan. Mereka pula yang mendorong dan turut menciptakan atau merekayasa kondisi yang mendukung lahirnya kebijakan impor pangan tersebut.

Rekayasa politik di balik kebijakan impor pangan untuk tujuan sempit dan pragmatis para aktor merupakan kenyataan yang sulit ditepis. Otoritas yang dimiliki pemerintah untuk membuat kebijakan impor dimanfaatkan sebagai peluang untuk mendapatkan keuntungan (ekonomi dan politik) dan kehendak memburu rente (*rent-seeking*). Dengan demikian, sulit untuk tidak mengatakan telah terjadi penyalahgunaan otoritas yang dimiliki; tidak untuk kepentingan publik melainkan untuk kepentingan sempit orang-orang atau kelompok (kecil) tertentu.

Dalam kasus impor beras, misalnya, sesungguhnya bukan beras khusus yang diimpor pemerintah (seperti dikatakan Mendag Lukito Enggartiasto) melainkan beras umum. Pakar pangan dari IPB Bogor Profesor Dwi Andreas Santoso tegas sekali menyebutkan bahwa itu bukan beras khusus. Menurutnya, itu pasti beras biasa atau beras umum yang selama ini sering diimpor untuk menstabilkan pasar. Beras umum yang diimpor itu berada kisaran harga US\$ 350 sampai US\$ 450 juta per ton. Sementara beras khusus yang beredar hanya 5-10% dari total stok beras Indonesia dengan harga US\$ 800 sampai US\$ 900 juta per

²⁸ Rembuk Nasional. 2017. *Laporan Bidang Rembuk Kedaulatan Pangan dan Mengelola Keamanan Pangan*, hlm. 68.

²⁹ Lihat, "Indonesia Negara Maritim Tapi Mengapa Harus Mengimpor Garam?" (02/08/2017), dalam <http://www.bbc.com> (diakses, 10 Desember 2017). Juga, merdeka.com (19/01/2018).

ton. Menurut Dwi, tidak mungkin pemerintah menggelontorkan beras kualitas khusus dalam menjalankan operasi pasar. Jika yang diimpor beras biasa, pemerintah diperkirakan mendapatkan keuntungan Rp 1,5 triliun untuk 500 ribu ton beras impor yang seharga US\$ 300 juta per ton.³⁰

Profesor Dwi juga mempertanyakan mengapa pemerintah (dalam hal ini Kementerian Perdagangan) menunjuk perusahaan BUMN yakni PT PPI (Persero) sebagai importir beras dari Vietnam dan Thailand itu. PT PPI tidak memiliki wewenang sekaligus infrastruktur memadai untuk impor beras demi kepentingan umum. Kewenangan tersebut seharusnya dijalankan Perum Bulog sebagaimana diatur dalam Permendag No. 1/2018.³¹

Untuk siapa keuntungan besar yang didapat pemerintah dari impor beras 500 ribu ton itu? Pakar ekonomi Rizal Ramli tanpa ragu mengatakan bahwa keuntungan tersebut merupakan komisi besar yang diburu dan didapat oleh pejabat yang melakukan impor beras. Menurutnya, dalam sejarah politik Indonesia, uang paling mudah diperoleh dari impor komoditi. Untuk itu, para aktor bermainnya di komoditas gula, beras, kedelai, dan daging. Uang yang beredar di dalamnya gampang untuk di-*colong*. ”Pengalaman saya saat di Bulog, Kementerian Perdagangan maunya impor saja karena ada komisi US\$ 20-30 dolar per ton. Transaksinya semua di luar negeri, akun banknya juga di luar negeri.”³²

Jika Ombudsman melihat ada konflik kepentingan dalam impor beras 500 ribu ton dari Vietnam dan Thailand dengan penunjukan PT PPI³³, maka bagi Anggota Komisi IV DPR Firman Soebagyo bahwa impor beras itu selain bertentangan dengan UU Pangan, juga ada indikasi *kongkalikong* di dalamnya. Menurut Firman, per Januari 2018 stok beras masih ada di mana-mana. Stok pangan nasional lebih dari cukup. Bahkan harga beras menjelang Natal dan tahun baru juga

³⁰ Lihat, “Di Balik Kebijakan Impor Beras 500 Ribu Ton” (13/01/2018), dalam <http://www.ekonomi.metrotvnews.com>(diakses, 04/02/2018).

³¹ *Ibid*.

³² Lihat, “Rizal Ramli: Ada Komisi Besar untuk Pejabat yang Impor Beras” (12/01/2018), dalam <http://nusantara.rmol.co> (diakses 25/01/2018).

³³ Lihat, “Ombudsman Pertanyakan Siapa yang Dapat Untung dari Impor Beras” (15/01/2018), dalam <https://nasional.kompas.com> (diakses 25/01/2018).

terkendali. Firman melihat terdapat kejanggalan dalam kebijakan impor beras tersebut, di mana kebijakan diambil setelah melakukan rapat dengan para pelaku pasar dan tengkulak. Padahal semua juga tahu bahwa mereka itulah yang selama ini menjadi mafia pangan. Rapat koordinasi Kementerian Perdagangan seharusnya dengan Kementerian Pertanian, bukan dengan pelaku bisnis dan para tengkulak.³⁴

Apa yang dikatakan Rizal Ramli soal komisi besar bagi pejabat serta indikasi kongkalikong yang disinyalir Firman bukan sesuatu yang mustahil terjadi. Banyak kasus dalam kebijakan impor pangan sebelumnya yang mendukung pernyataan itu. Sebutlah satu di antaranya kebijakan impor gula rafinasi pada 2016 yang menjerat Ketua DPD Irman Gusman (ketika itu) dalam lingkaran suap-menyuap. Juga, sebelumnya kasus impor sapi dan/atau daging sapi yang kemudian mengantarkan Anggota DPR Luthfi Hasan Ishaq ke hotel prodeo.

Persekongkolan atau *kongkalikong* itu bisa terjadi antara lain karena berlakunya sistem kuota dalam impor pangan. Pengamat pangan Syarkawi Rauf menyebutkan, sejak awal, rezim kuota impor berpotensi melahirkan masalah hukum, baik dari aspek pidana maupun hukum persaingan usaha. Secara pidana, rezim kuota dapat memfasilitasi persekongkolan antara pemberi kuota dan calon penerima kuota. Sementara dari sisi hukum persaingan usaha, rezim kuota berpotensi memfasilitasi terjadinya praktik kartel, yaitu persekongkolan antarpelaku usaha dalam menetapkan harga dan mengatur pasokan ke pasar. Praktik korupsi (suap) dalam rezim kuota impor sangat mudah terjadi karena hampir semua komoditas pangan memiliki disparitas harga yang tinggi antara harga dalam negeri dan harga internasional. Hal ini memberi insentif bagi calon penerima kuota untuk menyuap dalam jumlah yang sangat besar. Pada kasus impor gula, terdapat selisih harga. Harga pokok gula yang ditetapkan pemerintah Rp 9.100 per kilogram, sementara harga internasional Rp 6.500 per kilogram. Faktanya, harga gula di pasar domestik masih Rp 13.000 dan bahkan pernah Rp 16.000-Rp 17.000 per kilogram.³⁵

³⁴ Lihat, "Politisi Golkar: Impor Beras Tak Sejalan dengan Nawacita Jokowi" (12/01/2018), dalam <https://nasional.kompas.com> (diakses 25/01/2018).

³⁵ Lihat, Muhammaad Syarkawi Rauf. 2016. "Korupsi dan Kartel dalam Rezim Kuota", dalam Harian *Kompas*, edisi 21 September.

Rezim kuota impor, lanjut Syarkawi, menyebabkan kelangkaan dan persistensi kenaikan harga komoditas pangan di dalam negeri. Hal ini disebabkan rendahnya akurasi data produksi (pasokan) dan konsumsi. Tingkat akurasi data yang buruk menyebabkan *overestimate* (kelebihan hitung) dalam menentukan produksi dalam negeri. *Overestimate* menghitung produksi pangan menyebabkan lemahnya akurasi data pasokan pangan nasional. Implikasinya, terjadi *underestimate* (kekurangan hitung) dalam menetapkan kuota impor. Pengalaman menunjukkan, realisasi impor pangan selalu lebih rendah daripada besarnya kuota yang diberikan berimplikasi pada kelangkaan dan tingginya harga pangan di dalam negeri.³⁶

Menariknya, impor pangan tidak hanya berdimensi perburuan rente, melainkan juga sengaja dilakukan untuk kepentingan pemilihan umum. Itulah yang diintrodusir oleh pengamat pangan dan pertanian dari Asosiasi Ekonomi Politik Indonesia (AEPI) Khudori. Menurut dosen Universitas Jember ini, impor (khususnya beras) guna meredam kenaikan harga sudah sangat terlambat. Tetapi pemerintah merasa perlu melakukannya. Mengapa? Keputusan ini ada hubungannya dengan pemilu. Beras impor masuk mulai akhir Januari 2018. Kemudian, pemerintah mengestimasi bahwa pada awal Februari 2018 akan terjadi panen raya. Hal ini berpotensi menekan harga gabah dan beras jauh lebih dalam. Impor itu bukannya rugi, melainkan untung. Kepentingan politiknya terletak di sini; ada peluang mencari dana segar untuk kepentingan politik.³⁷

Jika demikian adanya, sungguh mengindikasikan bahwa pola-pola politik ekstraktif – seperti dikemukakan Acemoglu dan Robinson – terjadi dalam konteks kebijakan pangan. Di satu sisi, ada upaya-upaya sistematis dari pemerintah untuk menjamin ketersediaan pangan di masyarakat, termasuk dengan melakukan impor. Namun, di sisi lain, pemerintah atau badan tertentu dari pemerintah yang menangani urusan pangan berusaha memanfaatkan kewenangan yang dimiliki untuk mengambil keuntungan ekonomi dari kebijakan pangan yang dilakukan, terutama dari kran impor. Apa yang dikatakan Acemoglu

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Lihat, “Impor Beras Bukti Kedaulatan Pangan Telah Gagal” (30/01/2018), dalam <https://nusantara.news> (diakses 4 Februari 2018).

dan Robinson bahwa institusi politik ekstraktif justru memunculkan institusi ekonomi dengan watak buruk yakni memperkaya segelintir orang tetapi menyengsarakan banyak jiwa. Mereka yang berkuasa juga melakukan pengurasan-pengurasan sumberdaya.

Jika faktor cuaca dijadikan variabel penyebab oleh pemerintah soalnya rendahnya produksi pangan dalam negeri, hal ini serupa atau dapat dianalogikan dengan apa yang dikatakan Bates – yang dikutip Acemoglu dan Robinson – bahwa faktor penyebab rendahnya produktivitas pertanian sesungguhnya bukanlah faktor-faktor geografis, melainkan oleh praktik permainan harga dari badan-badan pemerintah. Apa yang dikatakan konsultan bidang pangan dan pertanian McMahon, mungkin sedikit banyak berkorelasi dengan itu. Menurutnya, sampai abad ke-21 saat ini, himpunan karya sistem pangan dunia dibuat semakin ruwet oleh sistem perdagangan internasional. Negara-negara memainkan peran yang saling berbeda dan seringkali justru mengagetkan, lebih banyak ditentukan oleh pilihan-pilihan politik dan ekonomi selain geografi.³⁸

Adakah badan-badan atau kelompok tertentu di pemerintahan Joko-JK yang memperlmainkan harga pangan? Apakah mereka pula yang berambisi dan lebih berkepentingan dengan impor pangan? Adakah hal itu berkorelasi dengan penyiapan logistik untuk Pemilu 2019 nanti? Jika meneropong dari kasus lain, Indonesia (dalam hal ini Presiden Joko) sangat berkepentingan, misalnya, dengan bantuan China dalam proyek kereta api cepat Jakarta-Bandung. Mengapa? Menurut sebuah media China, Presiden Joko – dalam konteks proyek tersebut – sekaligus membutuhkan dana besar untuk memenangkan pemilu presiden pada 2019 mendatang.³⁹ Apakah dalam kasus impor beras juga serupa dengan itu? Setiap kita tentu bisa mencermatinya dengan jelas.

³⁸ Lihat, Paul McMahon. 2017. *Berebut Makan: Politik Baru Pangan* (terjemahan). Yogyakarta: Insist, hlm. 27.

³⁹ Lihat, “A Catch-22 from China that could derail Indonesia’s Widodo” (12 May 2018), dalam <http://www.scmp.com/week-asia/politics> (diakses 14 Mei 2018).

Dalam konteks ini, sangat terasa pula ada indikasi terjadi seperti “jeruk minum jeruk” dalam impor pangan. Acemoglu dan Robinson menyebutnya sebagai mekanisme lingkaran setan (*the vicious circle*) yang potensial menciptakan kekuasaan tanpa kontrol serta kesenjangan ekonomi yang besar.

16.6. Penutup

Pangan sesungguhnya bukan sekadar barang (ekonomi) untuk diproduksi secara massal dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat luas secara berkelanjutan, melainkan juga menjadi wujud kepentingan dalam konteks politik. Dimensi non-ekonomi (politik) dari pangan muncul ketika pangan dirumuskan dan diimplementasikan dalam kebijakan negara. Karena itu, pangan adalah pula bagian dari persoalan politik. Banyak pihak yang berkepentingan terhadap pangan; ada elite penguasa, pengusaha, makelar, pedagang (kecil), pemilik restoran serta warung, dan masyarakat luas (konsumen).

Kehendak swasembada pangan rezim Joko-JK yang tak kunjung berwujud, antara lain disebabkan oleh buruknya perencanaan disertai ketidakseriusan pemerintah untuk membangun kemandirian di bidang pangan, maka upaya memenuhi kebutuhan pangan sekaligus untuk mengatasi kegagalan kebijakan pangan pemerintah pun menempuh kebijakan impor. Impor sebagai jakan pintas.

Ironisnya, pemerintah begitu bersemangat mengumumkan capaian-capaian fantastik di bidang pangan dengan menyodorkan angka-angka statistik yang gemuk. Hanya saja, angka-angka itu diragukan bahkan dibantah sejumlah kalangan – termasuk oleh lembaga negara – karena tidak berkorelasi dengan kenyataan di lapangan. Justru, misalnya, memungguni tingkat kesejahteraan petani dan tidak seiring dengan Nilai Tukar Petani (NTP) dan Nilai Tukar Usaha Rumah Tangga Pertanian (NTUP) untuk sektor tanaman pangan.

Kebijakan impor pangan yang tidak selalu ditopang data yang kredibel, malah cenderung dimanfaatkan untuk kepentingan politik tertentu sekaligus kepentingan ekonomi kelompok tertentu. Tidak menutup kemungkinan juga untuk mengumpulkan logistik dalam rangka kompetisi pada Pemilu dan Pilpres 2019. Jika demikian,

sesungguhnya kebijakan tersebut dirancang bukan untuk kepentingan publik (memenuhi kebutuhan pasar), melainkan untuk kepentingan pelanggaran kekuasaan rezim itu sendiri. Sekali lagi, jika demikian, negara (rezim penguasa) seolah telah menjadi predator (pinjam istilah Galbraith)⁴⁰ terhadap rakyatnya sendiri.

Pola-pola kebijakan yang ekstraktif (*extractive institutions*) pemerintah di bidang pangan selain menunjukkan bahwa perilaku rezim penguasa saat ini memiliki kesamaan dengan rezim-rezim sebelumnya, juga menjadi penjelasan mengapa pemenuhan kebutuhan pangan mengalami kegagalan. Upaya mengangkat derajat pertanian di negeri ini pun terasa begitu berat dan nyaris mustahil. Kebijakan pangan tidak untuk fokus menarik garis lurus ke titik kesejahteraan masyarakat melainkan lebih untuk menguras sumberdaya dalam rangka menumpuk energi (politik dan ekonomi) rezim penguasa serta segelintir kelompok tertentu yang berada di sekitar lingkaran kekuasaan.

Beberapa rekomendasi dapat dikemukakan. Pertama, pemerintah – dalam konteks ini rezim Joko-Jk – mesti konsisten mewujudkan janji-janji kampanyenya, khususnya di bidang pangan dan yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat. Kedua, kebijakan pangan mesti diorientasikan untuk kesejahteraan rakyat bukan menjadi instrumen untuk tukar-menukar dengan memanfaatkan kekuasaan yang dimiliki untuk melayani kepentingan kelompok tertentu dan rezim penguasa semata. Ketiga, impor – jika harus dilakukan – lebih dilakukan berdasarkan kebutuhan riil, bukan dalam rangka perburuan rente (*rent-seeking*). Keempat, pemerintah saat ini sebaiknya berusaha keras untuk tidak meneruskan pola-pola politik ekstraktif dalam kebijakan ekonomi yang hanya menguntungkan elite penguasa namun merugikan rakyat. *Wallahu'alam.* □

Daftar Referensi

Acemoglu, Daron dan James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.

⁴⁰ Lihat, James K. Galbraith. 2008. *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*. New York: Free Press.

Galbraith, James K. 2008. *The Predator State: How Conservative Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*. New York: Free Press.

Geoff Hiscock. 2012. *Earth Wars: The Battle For Global Resources*. Singapore: John Wiley & Sons Singapore Pte. Ltd.

McMahon, Paul. 2017. *Berebut Makan: Politik Baru Pangan* (terjemahan). Yogyakarta: Insist

Santoso, Dwi Andreas, dkk. 2017. *Bidang Rembuk Kedaulatan Pangan dan Mengelola Keamanan Pangan*. tanpa kota, tanpa penerbit.

Rembuk Nasional. 2017. *Laporan Bidang Rembuk Kedaulatan Pangan dan Mengelola Keamanan Pangan*.

Tim Indef. 2016. *Menguji Ketangguhan Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Indef.

Nasution, Darmin. 2017. “Bangkitnya Pangan Indonesia”, dalam *Geraiinfo Bank Indonesia*, Edisi 62, Tahun VII, hlm. 15.

Rouf, M. Syarkawi. 2016. “Korupsi dan Kartel dalam Rezim Kuota”, dalam *Harian Kompas*, edisi 21 September.

Segara, Tirta. 2017. “Inisiatif Membangun Ketahanan Pangan Nasional”, dalam *Geraiinfo Bank Indonesia*, Edisi 62, Tahun VII, hlm. 4-5.

Dokumen Pemerintah

Direktorat Pangan dan Pertanian Bappenas. 2014. *Penyusunan RPJMN 2015-2019 Bidang Pangan dan Pertanian*. Jakarta: Bappenas RI.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. 2015. *Rencana Strategis Tahun 2015-2019 Deputy Bidang Koordinasi Pangan dan Pertanian*. Jakarta: Kemenko Perekonomian RI.

Kementerian Pertanian Republik Indonesia. 2015. *Kebijakan Pembangunan Pertanian: Upaya Peningkatan Produksi Komoditas Pertanian Strategis*. Jakarta: Kementan RI.

Komisi Ombudsman Republik Indonesia. 2018. *Gejala Maladministrasi dalam Pengelolaan Data Persediaan Beras Nasional dan Kebijakan Impor Beras*. Jakarta: 15 Januari.

Media Cetak

Harian *Padang Ekspres*. 2014. Edisi 20 November.

Investor Daily. 2016. Edisi 1 April.

Investor Daily. 2018. Edisi 17 Januari.

Sumber Online

“A Catch-22 from China that could derail Indonesia’s Widodo” (12 May 2018), dalam <http://www.scmp.com/week-asia/politics> (diakses 14 Mei 2018).

“Akademisi Kritik Kebijakan Impor Beras yang Dilakukan Jelang Panen Raya” (19/01/2018), dalam <https://ekonomi.kompas.com> (diakses 25/01/2018).

Antara, 30 November 2017.

“BPK Sebut Impor Beras Pemerintah Tak Berdasarkan Data” (21/05/2018), dalam <https://www.viva.co.id> (diakses 22/05/2018).

“Defisit Pangan US\$ 9,2 M”, dalam <http://www.kemenperin.go.id>, (diakses 5 Januari 2018).

“Di Balik Kebijakan Impor Beras 500 Ribu Ton” (13/01/2018), dalam <http://www.ekonomi.metrotvnews.com> (diakses,04/02/2018).

“Impor Beras Bukti Kedaulatan Pangan Telah Gagal” (30/01/2018), dalam

<https://nusantara.news> (diakses 4 Februari 2018).

“Indonesia Negara Maritim Tapi Mengapa Harus Mengimpor Garam?” (02/08/2017), dalam <http://www.bbc.com> (diakses, 10 Desember 2017). Juga, merdeka.com (19/01/2018).

“Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri, dan Berkepribadian: Visi, Misi, dan Program Aksi Jokowi dan Jusuf Kalla 2014”, dalam http://kpu.go.id/visi_misi_Jokowi-JK (diakses 5 Januari 2018).

“Kebijakan Swasembada Pangan Kementan Tak Tepat” (10 Juli 2017), dalam Republika.co.id (diakses 5 Januari 2018).

“Kontroversi Impor Pangan di Awal Tahun Politik, Ada Apa?” (23/01/2018), dalam <http://www.republika.co.id> (diakses 4 Februari 2018).

“Lima Fakta Di Balik Keputusan Pemerintah Impor Beras Saat Indonesia Mampu Swasembada” (13/01/2018), dalam merdeka.com (diakses 25/01/2018).

“Lima Janji Jokowi Perbaiki Ekonomi Indonesia Jika Jadi Presiden” (14 Mei 2014), dalam <http://www.merdeka.com>. (diakses, 5 Januari 2018).

“Ombudsman Pertanyakan Siapa yang Dapat Untung dari Impor Beras” (15/01/2018), dalam <https://nasional.kompas.com> (diakses 25/01/2018).

“Politisi Golkar: Impor Beras Tak Sejalan dengan Nawacita Jokowi” (12/01/2018), dalam <https://nasional.kompas.com> (diakses 25/01/2018).

“Rizal Ramli: Ada Komisi Besar untuk Pejabat yang Impor Beras” (12/01/2018), dalam <http://nusantara.rmol.co> (diakses 25/01/2018).



Bab 17

Ketahanan Pangan dan Etos Nasionalisme

Taufikurokhman dan Andriansyah¹

17.1. Pendahuluan

Perjalanan Pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Muhammad Yusuf Kalla dalam menapaki kehidupan berbangsa dan bernegara pasca reformasi, hingga kini telah banyak mengalami berbagai perubahan dalam pembangunan. Pembinaan diiringi laju pembangunan di berbagai sektor terus dilakukan. Penggalangan hubungan antar negara dan pemerintahan juga terus berlanjut. Dalam menapaki kehidupan berbangsa dan bernegara, Indonesia telah banyak diakui sebagai negara berkembang yang terus tumbuh dan optimis memasuki masa Revolusi Industri ke 4.0. Di samping itu, dalam perjalanannya, bangsa Indonesia telah banyak menghadapi cobaan dan terpaan dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara yang cukup keras. Ancaman dan tantangan tersebut tentu harus dijawab dengan sikap nasionalisme yang baik dan keberagaman suku ras dan agama sampai hari ini masih terpelihara dengan baik dalam bingkai Bhineka Tunggal Ika dalam wawasan nusantara yang ada di Indonesia.

Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah adanya integritas nasional yang terjaga, demi keberlanjutan sistem pembangunan nasional yang telah dicanangkan, melainkan nasionalisme itu justru harus semakin ditingkatkan. Sebagai negara kepulauan, wilayah

¹ Dr. Taufikurokhman dan Andriansyah adalah Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama)

NKRI terdiri dari pulau-pulau besar dan ribuan pulau kecil serta lautan yang sangat luas. Secara geografis, membentang di garis khatulistiwa dan terletak diantara dua benua dan dua samudera yang memiliki nilai sangat strategis dalam Hubungan Internasional. Ditambah lagi dengan kekayaan Sumber Kekayaan Alamnya (SKA) yang melimpah. Belum lagi dengan keragaman etnis, budaya, dan bahasa.

Keberagaman Sumber Kekayaan Alam (SKA) secara tidak langsung berkaitan juga dengan munculnya keberagaman bahan untuk kebutuhan pangan nasional Indonesia. Di Indonesia, selain bahan pokok beras, masih banyak bahan pangan lainnya, seperti jagung, singkong, ubi, kentang dan sagu. Sebagai upaya diversifikasi pangan, jenis bahan pangan selain beras dapat dimanfaatkan sebagai bahan pangan sebagai upaya memenuhi kebutuhan pangan secara berlanjut dan mudah didapat. Namun sayang, upaya ini masih belum dapat mencapai hasil maksimal. Karena beras terlanjur menjadi bahan pokok kebutuhan pangan yang dominan. Sementara itu, lahan persawahan semakin banyak tergerus untuk keperluan tempat tinggal dan pabrik-pabrik. Sebagai negara yang pernah mengalami surplus beras pada era 1980 an, Indonesia kini malah menjadi negara pengimpor beras setiap tahunnya, hal ini perlu pemikiran strategis untuk mengembalikan kejayaan Indonesia dalam menyediakan kebutuhan beras untuk domestic kepentingan nasional. Bahan pangan secara strategis merupakan salah satu isu dalam segmen Kebijakan Ketahanan dalam mewujudkan etos Nasional. Secara garis besar, wawasan Nusantara adalah cara pandang bangsa Indonesia tentang diri dan lingkungannya yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 serta sesuai dengan geografi wilayah nusantara yang menjiwai kehidupan bangsa dalam mencapai tujuan atau cita-cita nasional. Fungsi Wawasan Nusantara adalah pedoman, motivasi, dorongan serta rambu - rambu dalam menentukan segala kebijaksanaan, keputusan, tindakan dan perbuatan, baik bagi penyelenggara negara di tingkat pusat dan daerah maupun bagi seluruh rakyat dalam kehidupan bermasyarakat, bernegara, dan berbangsa. Tujuan wawasan nusantara adalah mewujudkan nasionalisme yang tinggi di segala bidang khususnya pada pangan dari rakyat Indonesia yang lebih mengutamakan kepentingan nasional dari pada kepentingan orang perorangan, kelompok, golongan, suku bangsa/daerah.

17.2. Kebijakan, Ketahanan Pangan, Etos Nasionalisme

Charles O. Jones (dalam Winarmo, 2012;9) menyebutkan kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), *standard*, *proposal*, dan *grand design*. Secara umum istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang actor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Wirarno, 2012:19). Fredrich (Agustino, 2008:7) mendefinisikan kebijakan publik sebagai : “Serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”. Berdasarkan definisi-definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik tentang ketahanan pangan adalah suatu upaya atau tindakan yang tersusun secara sistematis oleh para pembuat kebijakan menyangkut ketahanan pangan untuk mencapai suatu tujuan atas berbagai permasalahan yang menyangkut kepentingan publik atau masyarakat luas.

Ketahanan Pangan merupakan suatu sistem yang terdiri dari subsistem ketersediaan, distribusi, dan konsumsi. Subsistem ketersediaan pangan berfungsi menjamin pasokan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, baik dari segi kuantitas, kualitas, keragaman dan keamanannya. Subsistem distribusi berfungsi mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu dengan harga yang terjangkau. Sedangkan subsistem konsumsi berfungsi mengarahkan agar pola pemanfaatan pangan secara nasional memenuhi kaidah mutu, keragaman, kandungan gizi, keamanan dan kehalalannya.

Etos nasionalisme adalah sikap nasionalisme yang ditunjukkan individu atau masyarakat Indonesia dalam melihat kebijakan pangan nasional berdasarkan pandangan wawasan nusantara yang dimiliki bangsa Indonesia. Kata Etos sendiri dikenal atau sepdan dengan kata etika, etiket yang hampir mendekati pada pengertian akhlak atau nilai-nilai yang berkaitan dengan baik dan buruk (moral). Sehingga dalam etos tersebut terkandung gairah atau semangat yang amat kuat untuk mengerjakan sesuatu secara optimal, lebih baik dan bahkan berupaya untuk mencapai kualitas kinerja yang sesempurna mungkin. Nasionalisme menurut Hans Kohn adalah suatu paham yang menempatkan kesetiaan tertinggi individu harus diserahkan kepada negara dan bangsa. Keempat, menurut L. Stoddard: Nasionalisme adalah suatu kepercayaan yang dimiliki oleh sebagian terbesar individu dimana mereka menyatakan rasa kebangsaan sebagai perasaan memiliki secara bersama di dalam suatu bangsa. Kelima, menurut Hertz: ada empat unsur nasionalisme, yaitu: a) Hasrat untuk mencapai kesatuan; b) Hasrat untuk mencapai kemerdekaan; c) Hasrat untuk mencapai keaslian; d) Hasrat untuk mencapai kehormatan bangsa. Dari definisi itu tampak bahwa negara dan bangsa adalah sekelompok manusia yang: a) memiliki cita-cita bersama yang mengikat warga negara menjadi satu kesatuan; b) memiliki sejarah hidup bersama sehingga tercipta rasa senasib sepenanggungan; c) memiliki adat, budaya, dan kebiasaan yang sama sebagai akibat pengalaman hidup bersama; d) menempati suatu wilayah tertentu yang merupakan kesatuan wilayah; dan e) terorganisir dalam suatu pemerintahan yang berdaulat sehingga mereka terikat dalam suatu masyarakat hukum.

17.3. Permasalahan dan Tantangan

Ketahanan pangan merupakan sebuah permasalahan dan tantangan tersendiri dalam mempertahankan ketahanan pangan nasional yang mewujudkan etos nasionalisme di Indonesia. Ketahanan pangan sendiri adalah suatu kondisi ketersediaan pangan cukup bagi setiap orang pada setiap saat dan setiap individu mempunyai akses untuk memperolehnya baik secara fisik maupun ekonomi. Mengacu pada UU 18/2012 tentang Pangan, “ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam,

bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan”.

Salah satu persoalan negara dan bangsa Indonesia saat ini adalah perlunya kebijakan ketahanan pangan, yang merupakan salah satu topik yang sangat penting, bukan saja dilihat dari nilai-nilai ekonomi dan sosial, tetapi masalah ini mengandung konskuensi politik yang sangat besar. Dapat dibayangkan apa yang akan terjadi terhadap kelangsungan suatu kabinet pemerintah atau stabilitas politik di dalam negeri apabila Indonesia terancam kekurangan pangan atau kelaparan. Masalah pangan merupakan masalah yang sangat kompleks. Dalam era globalisasi, masalah pangan di Negara lain memiliki pengaruh kuat terhadap situasi pangan dalam negeri. Dihadapkan pada keadaan tersebut dan karakteristik pangan dalam negeri, maka masalah pangan merupakan masalah yang sangat kompleks, bersifat multidisiplin dan lintas-sektoral.

Sedangkan etos nasionalisme secara politis merupakan manifestasi kesadaran nasional yang mengandung cita-cita dan pendorong bagi suatu bangsa, baik untuk merebut kemerdekaan atau mengenyahkan penjajahan, maupun sebagai pendorong untuk membangun diri dan lingkungan masyarakat, bangsa dan negaranya. Sedangkan etos itu sendiri adalah penyemangat untuk menyempurnakan segala sesuatu dan menghindari segala kerusakan (fasad), sehingga setiap pekerjaannya diarahkan untuk mengurangi, bahkan menghilangkan sama sekali, cacat dari hasil pekerjaannya (*no single defect*). Dalam literatur lain juga disebutkan, bahwa etos berarti ciri, sifat atau kebiasaan, adat istiadat, atau juga kecenderungan moral, pandangan hidup yang dimiliki oleh bangsa Indonesia. Dari penjelasan di atas, maka kebijakan pemerintah dalam ketahanan pangan mewujudkan etos nasionalisme mengandung aspek substansi berupa pemberdayaan masyarakat. Sehubungan adanya tantangan dan keterbatasan sarana dan prasarana pemerintah terhadap masyarakat. Serta belum adanya mekanisme kerja yang efektif di masyarakat dalam merespon adanya kerawanan pangan, terutama dalam penyaluran pangan kepada masyarakat yang membutuhkan. Selanjutnya penulis akan menjelaskan metodologi dalam penelitian seperti di bawah ini.

17.4. Kebijakan Sektor Pertanian

Sektor pertanian merupakan pilar utama pembangunan perekonomian Indonesia dikarenakan hampir seluruh kegiatan perekonomian Indonesia berpusat pada sektor tersebut. Untuk mencapai keberhasilan peningkatan pembangunan sektor pertanian diperlukan adanya kerjasama antara berbagai kalangan yang berkecimpung langsung dibidang pertanian baik itu dari pelaku pertanian dalam hal ini petani, pemerintah, lembaga peneliti, ilmuwan, innovator, kalangan akademik maupun pihak swasta sebagai kalangan industri. Dengan demikian diharapkan dengan hal tersebut dapat memecahkan masalah kebuntuan terhadap masalah pertanian yang dihadapi sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan ketahanan pangan nasional. Dibawah ini merupakan hal-hal yang perlu diperhatikan dan dilakukan pemerintah dalam memperkuat ketahanan pangan.

Dalam rencana kerja pemerintah (RKP) tahun 2017, ketahanan pangan merupakan salah satu prioritas bagi Pemerintah oleh karena itu sektor pangan sangat berkontribusi besar terhadap sektor pertanian. Namun dengan melihat masalah yang ada pada saat ini ternyata sektor pertanian sudah tidak lagi menjanjikan. Dalam penyediaan lapangan kerja di Indonesia, sebenarnya sektor pertanian mempunyai kontribusi sangat besar dan terbesar di antara sektor-sektor yang ada, namun dari data BPS dalam waktu 10 tahun terakhir dimana telah terjadi alih fungsi lahan sawah seluas 80.000 ha per tahun menjadi lahan industri dan perumahan, sehingga hal tersebut menyebabkan berkurangnya sumber daya manusia petani. Faktor yang berpengaruh pada pembangunan sektor pertanian Indonesia adalah permasalahan sosial-ekonomi dan pengembangan investasi yang diikuti penggunaan teknologi dalam proses produksi pertanian. Selain dari hal diatas pemerintah juga dapat membuat kebijakan-kebijakan lain seperti: (a) *Pemberdayaan dalam pengembangan* untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing. *Pemberdayaan masyarakat* melalui pengembangan teknologi ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan hasil kegiatan penelitian yang telah dilakukan para peneliti. Teknologi tersebut tentu yang benar-benar bisa dikerjakan petani di lapangan, sedangkan penguasaan teknologinya dapat dilakukan melalui penyuluhan dan penelitian.

Dengan cara tersebut diharapkan akan berkontribusi langsung terhadap peningkatan usahatani dan kesejahteraan petani. (b) *Penyediaan fasilitas* kepada masyarakat hendaknya tidak terbatas pebgadaan sarana produksi, tetapi dengan sarana pengembangan agribisnis lain yang diperlukan seperti informasi pasar, peningkatan akses terhadap pasar, permodalan serta pengembangan kerjasama kemitraan dengan lembaga usaha lain. (c) *Revitalisasi kelembagaan* dan sistem ketahanan pangan masyarakat.

Peranan sektor pertanian di Indonesia sangat penting dilihat dari keharusannya memenuhi kebutuhan pangan penduduk yang pada tahun 2005 berjumlah 219,3 juta, dan diprediksikan terus bertambah sebesar 1,25 persen (Nainggolan, 2006:78). Pemerintah harus melaksanakan kebijakan pangan, yaitu menjamin ketahanan pangan yang meliputi pasokan, diversifikasi, keamanan, kelembagaan, dan organisasi pangan. Kebijakan ini diperlukan untuk meningkatkan kemandirian pangan. Pembangunan yang mengabaikan keswadayaan dalam kebutuhan dasar penduduknya akan menjadi sangat tergantung pada negara lain, dan itu berarti menjadi Negara yang tidak berdaulat (Arifin, 2004). Sistem Ketahanan Pangan, secara umum, ketahanan pangan mencakup 4 aspek, yaitu Kecukupan (*sufficiency*), akses (*access*), keterjaminan (*security*), dan waktu (*time*) (Baliwati, 2004). Dengan adanya aspek tersebut maka ketahanan pangan dipandang menjadi suatu sistem, yang merupakan rangkaian dari tiga komponen utama yaitu ketersediaan dan stabilitas pangan (*food availability dan stability*), kemudahan memperoleh pangan (*food accessibility*) dan pemanfaatan pangan. Sistem ketahanan pangan inilah yang harus dirumuskan dalam kebijakan ketahanan pangan yang berwawasan nusantara.

Pelaksanaan Wawasan Nusantara dalam kebijakan sentra pertanian dan agribisnis, dapat diperoleh beberapa kemanfaatan bukan hanya pada sub-sistem produksi, namun juga pada distribusi. Bila sentra pertanian dan agribisnis yang dilaksanakan dengan pemahaman Wawasan Nusantara, maka dalam menentukan satu lokasi atau daerah sebagai sentra pertanian, kita perlu memperhatikan faktor potensi pertanian unggulan, distribusi, dan kearifan lokal. Luasnya lahan pertanian yang ada di Indonesia, serta beragamnya faktor potensi unggulan yang ada di tiap daerah masing-masing, maka jika semua itu diatur akan terjadi

keragaman jenis pertanian dan pangan yang bisa memenuhi semua kebutuhan masyarakat. Rasa kebangsaan adalah kesadaran berbangsa, yakni rasa yang lahir secara alamiah karena adanya kebersamaan sosial yang tumbuh dari kebudayaan, sejarah, dan aspirasi perjuangan masa lampau, serta kebersamaan dalam menghadapi tantangan sejarah masa kini.

Sedangkan konsep kebijakan ketahanan pangan yang berwawasan Nusantara dengan sektor pertanian, adalah dengan adanya sentra pertanian yang berwawasan nusantara dapat mengefektifkan dalam produksi pertanian, karena dengan mengimplementasikan Wawasan Nusantara dalam sentra pertanian, produksi pertanian disesuaikan dengan kondisi kesuburan tanah dan lahan serta iklim daerah tersebut, sehingga hasilnya bisa maksimal. Selain itu, ketersediaan bibit unggul pun akan lebih mudah karena disediakan secara massal dan masif.

17.5. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diturunkan dari serangkaian analisis pada bagian terdahulu adalah adalah: *Pertama*, tanah Indonesia yang dianugerahi Tuhan sumber daya alam yang melimpah, pada dasarnya adalah kekuatan yang dapat membuat rakyat Indonesia makmur dan sejahtera. Namun, di lain sisi, posisi dan kondisi geografis yang beragam dan tersebar, jika dikelola tidak dengan pemahaman wawasan nusantara yang benar, maka sumber daya alam yang ada tersebut dapat menjadi kelemahan yang dapat menyengsarakan bangsa Indonesia. Karena itulah diperlukan pemahaman wawasan nusantara.

Kedua, peningkatan produksi pangan juga merupakan upaya terintegrasi seluruh komponen bangsa Indonesia dari implementasi wawasan nusantara yang fokus kepada bagaimana meningkatkan ketahanan pangan. Teknologi produksi dihasilkan semua dari berbagai academician-researcher, lembaga keuangan dan pemerintahan diperlukan sebagai pengembangan agroindustri dan meningkatkan agrobisnis, untuk menjamin ketersediaan produksi yang cukup, stabil dan berkelanjutan.

Ketiga, kebijakan ketahanan pangan dalam mewujudkan etos nasionalisme, kenyataan di lapangannya, terdapat tantangan dan masalah. Namun bila dilandasi dengan pemahaman wawasan nusantara yang baik dan menyeluruh, maka pelaksanaan wawasan nusantara dalam membuat kebijakan sentra pertanian dan agrobisnis untuk meningkatkan ketahanan pangan dapat terwujud. Tentunya dengan peran aktif semua pihak, baik langsung maupun tidak langsung, untuk turut mensukseskan peningkatan ketahanan pangan demi tercitanya masyarakat yang berdaulat, adil, makmur dan sejahtera. Sehingga Perlu ditingkatkan pemahaman seluruh komponen bangsa terhadap Wawasan Nusantara, sebagai cara pandang Indonesia tentang diri dan lingkungannya berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Daftar Pustaka

Arifin, Bustanul. (2005). *Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*. Jakarta: PT Grasindo, 2005.

Andi, Alfurqon. (2009). *Keterkaitan Antara Program Reforma Agraria Terhadap Beberapa Penyebab*. Jakarta : Pusat Studi Industri dan UKM Universitas Trisakti. Dies Natalis IPB.

Budiman Hutabarat. (2010). *Kebangkitan Pertanian Nasional: Meretas Jebakan Globalisasi dan Liberalisasi Perdagangan*. Vol. 3 No. 1 Th. 2010. p 18-37. *Majalah Pengembangan Inovasi Pertanian*. Bogor : Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.

Dewan Ketahanan Pangan.(2009). *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) 2010-2014, Draft ke-3, Oktober 2009*. Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan,

Dwidjono H. Darwanto. (2005). *Ketahanan Pangan Berbasis Produksi dan Kesejahteraan Petani*. Ilmu Pertanian Vol. 12 No.2, 2005 : 152-164, Fakultas Pertanian UGM dan MMA-UGM. Yogyakarta .

Khomsan, Ali.(2003). *Pangan dan Gizi untuk Kesehatan*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.

Handewi P.S Rachman. (2004). *Prospek Ketahanan pangan Nasional (Analisis dari Aspek Kemandirian Pangan)*. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.

I Wayan Rusastra. (2011). Reorientasi Paradigma dan Strategi Pengentasan Kemiskinan dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi Global. Vol. 04 No. 2 Th. 2011 p. 87-102. Majalah Pengembangan Inovasi Pertanian. Bogor : Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. (2015). Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2011-2015. Jakarta : Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas.

Kementerian Pertanian. (2014). Rencana strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014. Jakarta: Kementerian Pertanian.

Napitupulu, Tom Edward Marasi. (2000). Pembangunan Pertanian dan Pengembangan Agroindustri. Wibowo, R. (Editor). Pertanian dan Pangan. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.

Pakpahan, Agus. (2008). Ketahanan Pangan sebagai Ketahanan Budaya, Makalah pada Dies Natalis IPB, 30 Oktober 2008, Bogor

Pakpahan, Agus. (2008). Ketahanan Pangan sebagai Ketahanan Budaya. Bogor

Pokja Geopolitik dan Wawasan Nusantara. (2012). B.S Wawasan Nusantara, Lemhannas RI.

Republik Indonesia. Buku I.(2010) : Prioritas Nasional. Lampiran Peraturan Presiden RI No. 5 tahun 2010 tentang RJMN 2010-2014. Jakarta : Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2010.

Smil, Vaclav. (1993). Global Ecology: Environmental change and social flexibility.

Wibowo, R. Penyediaan. (2000). Pangan dan Permasalahannya. Wibowo, R. (Editor). Pertanian dan Pangan. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Adirozal. (2013). Implementasi geopolitik dan wawasan. <http://adirozal.blogspot.com/2012/06/implementasi-geopolitik-dan-wawasan.html> (23 Februari 2013).

Andi, Alfurqon. (2009). Keterkaitan Antara Program Reforma Agraria Terhadap Tingkat Kesejahteraan Petani (Kasus: Desa Pamagersari, Kecamatan Jasinga, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat), <http://kolokiumkpmipb.wordpress.com> diakses: 11 April 2009.

Anonim. (2013). Pemahaman Wawasan Nusantara Sebagai Wawasan Kebangsaan Indonesia. <http://aldosite.wordpress.com/2011/05/19/pemahaman-wawasan-nusantara-sebagai-wawasan-kebangsaan-indonesia-dalam-rangka-membangun-ketahanan-nasional/> (23 Februari 2013)

Eriadi, Hermawan. (2010). Implementasi Konsepsi Wawasan Nusantara Dalam Jasinga, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat). <http://kolokiumkpmipb.wordpress.com>. [23 Februari 2013].

Faisal Basri. (2009). Nasionalisme Kita, <http://umum.kompasiana.com/2009/06/13/nasionalisme-kita> 13 Juni 2009.

Kebijakan Sentra Pertanian dan Agrobisnis Dapat Meningkatkan Ketahanan Pangan. <http://hermawaneriadi.com> [23 Februari 2013]. London : Routledge.



Bab 18

Jaminan Pensiun: Potensi Bangsa yang Terabaikan

Hasbullah Thabrany¹

18.1. Pendahuluan

Tahun 2019 negara akan membayar uang pensiun pegawai negeri sebesar Rp 117 Triliun.² Uang pensiun pegawai negeri disebut *Pay As You Go* (PAYG), yaitu didanai dari pajak dan penerimaan negara pada tahun yang sama. Di banyak negara, sistem PAYG berlaku untuk seluruh rakyat yang mencapai usia pensiun normal, yaitu usia pensiun yang diatur negara tersebut. Bagaimana dengan pegawai swasta? Tidakkah mereka berhak uang pensiun? Sejak tahun 2015, kita memulai menyiapkan sistem pensiun bagi pegawai/pekerja swasta yang diatur dalam UU Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Tetapi sayangnya, skema Jaminan Pensiun (JP) SJSN yang dikelola Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan belum memenuhi amanat UUD45. Sebagai salah seorang penyusun UU SJSN, penulis merasa perlu berbagi keprihatinan guna mendorong upaya bersama memperkuat JP.

¹ Prof. Dr. Hasbullah Thabrany adalah Guru Besar Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia dan Ketua LKMI Jakarta 1979-1980

² <https://www.inews.id/finance/makro/apbn-2019-kemenkeu-alokasikan-rp215-triliun-untuk-pns-dan-pensiunan/308138>

18.2. Mengenal Jaminan Pensiun

Di Indonesia kini terdapat lebih dari 23,4 juta lansia (penduduk usia 60 tahun keatas) dan di tahun 2020 akan mencapai 28,8 juta.³ Sebagian besar mereka tidak mempunyai uang pensiun bulanan yang memadai, yang memenuhi hidup bermartabat sebagaimana perintah UUD45 pasal 34 ayat 2. Sebagian besar lansia mengandalkan anak (pensiun keluarga), yang lain mengandalkan bantuan sosial, bantuan orang lain, uang tabungan, hasil tani, hasil investasi, dan uang pensiun pegawai negeri. Sebagian besar belum memiliki jaminan kecukupan memenuhi kebutuhan dasar yang layak. Dalam konteks ini, sebagian besar muslim dan penduduk Indonesia belum menjalankan perintah agama.

Dalam Alquran Allah telah menetapkan bahwa sebagian manusia akan mencapai usia lanjut (*kibara/suyucha*) dan kita yang muda harus “merawatnya”.⁴ Sebagian umat memang sebagian umat merawat orang tuanya dengan baik. Tetapi, sebagian besar umat tidak mampu dan tidak memiliki pendapatan yang cukup untuk merawat orang tuanya. Banyak juga lansia yang tidak memiliki anak. Lalu, siapa yang harus merawat (memberi makan, mengobati mereka ketika mereka sakit, menyediakan tempat tinggal dan memenuhi kebutuhan sandang dan rekreasi)? Negara maju, yang mayoritas penduduknya non-muslim justru telah mengamalkan perintah Allah dengan sistem JP yang memadai. Ada yang salah di negeri ini.

Kebanyakan manusia berfikiran pendek (*short-sighted*). Mereka tidak memikirkan nasib mereka ketika tua, mungkin 30-50 tahun dari sekarang. Kemampuan memproduksi manusia, apakah ia bekerja sebagai karyawan atau berusaha sendiri terbatas sampai usia tertentu. Tetapi, kebutuhan hidup (paling tidak yang mendasar atau kebutuhan dasar) yang bermartabat seperti makan, minum, berpakaian, dan bertempat tinggal masih berjalan. Maka, ketika lansia tersebut kita butuh bantuan orang lain. Tetapi, bantuan orang di sekitar kita sangat terbatas. Maka, negara harus hadir. Sistem JP itulah yang dikembangkan negara maju, sejak negara tersebut belum maju seperti Indonesia sekarang. Sistem JP

³ BPS 2017. Statistik Penduduk Lanjut Usia 2017. Jakarta 2017

⁴ Baca QS Al-Isra ayat 23 dan QS Gafir ayat 67

umumnya berbasis “wajib iur”, wajib nabung atau wajib berasuransi/bertakaful. Meskipun UU SJSN sudah mulai mempersiapkan JP untuk seluruh rakyat, kebanyakan orang Indonesia belum sadar dan belum memperkuat sistem JP Nasional. Padahal, Allah sudah mengindikasikan bahwa sebagian kita dapat berusia tua, bisa jadi sampai 93 tahun seperti Mahamtir Mohammad, Perdana Menteri Malaysia sekarang. Di Malaysia, orang tua memang sudah jauh lebih terjamin. Sebab, di Malaysia ada aset dana pensiun yang jumlahnya sampai 73% Produk Domestik Bruto (PDB).⁵ Indonesia?

Jaminan pensiun memiliki fungsi ganda yaitu melindungi semua lansia dari kemiskinan, kelaparan, dan menjadi tuna wisma karena kemiskinan. Allah memerintahkan kita untuk peduli dan merawat orang lapar dan miskin.⁶ Program JP Nasional (JPN) mampu mencegah umat melanggar perintah Allah dalam Surat Al-Maun, mampu mencegah kita dari kelompok ‘pendusta agama’. Karena JP umumnya dibangun dari iuran wajib bagi pekerja, yang bisa dimulai pada usia 20 tahun, maka terjadi akumulasi dana pensiun yang besar. Bayangkan, jika seorang pemuda yang berusia 20 tahun sekarang bekerja dan mendapat upah sampai usia 60 tahun, maka ia akan “menabung” untuk hari tuanya selama 40 tahun. Program JP yang konsisten tidak membolehkan uang tabungan diambil sampai usia pensiun tercapai. Maka selama 40 tahun terjadi pemupukan (akumulasi) dana beserta hasil pengembangan/investasi yang besar sekali. Jika rata-rata upah setahun sebesar Rp 5 juta dan 10%-nya (Rp 500.000) merupakan iuran JP dan hanya 100 juta dari 128 juta pekerja yang mengiur, maka tiap bulan terkumpul $Rp\ 500.000 \times 100.000.000 = Rp\ 50\ \text{Triliun}$. Setahun, tanpa bunga, nilainya Rp 600 Triliun. Jumlah yang luar biasa besar untuk membuka lapangan kerja dan membangun prasarana publik. Bukan digunakan untuk habis, tetapi “dipinjam” oleh negara dari pekerjanya. Itulah yang terjadi di negara maju, sehingga negara seperti Singapura dan Korea Selatan sesungguhnya dibangun dari dana pensiun.

Begitu besar potensi dana pensiun yang mampu menjamin lansia (seluruh orang tua kita dan kita sendiri di masa depan) hidup layak sekaligus terkumpul dana besar yang dapat dipinjam negara untuk

⁵ Thinking Ahead Institute. Global Pension Asset Study 2018. Internet. Diakses 2 Desember 2018

⁶ Baca QS Surat Al-Maun.

membuka lapangan kerja baru, membeli obligasi pemerintah dan korporasi, dan banyak lagi manfaat ekonomi yang digerakkan dari dana pensiun. Ketimbang kita meminjam uang dari asing, jauh lebih baik meminjam dari dana jaminan sosial, dana pensiun, rakyat sendiri seperti yang terjadi di Singapura, Malaysia, Korea Selatan dan di negara maju lain. Banyak orang tidak menyadari bahwa yang kita pinjam melalui Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, Bank Pembangunan Islam, dll sesungguhnya merupakan dana pensiun dari penduduk negara maju.

18.3. Sistem Jaminan Pensiun Formal

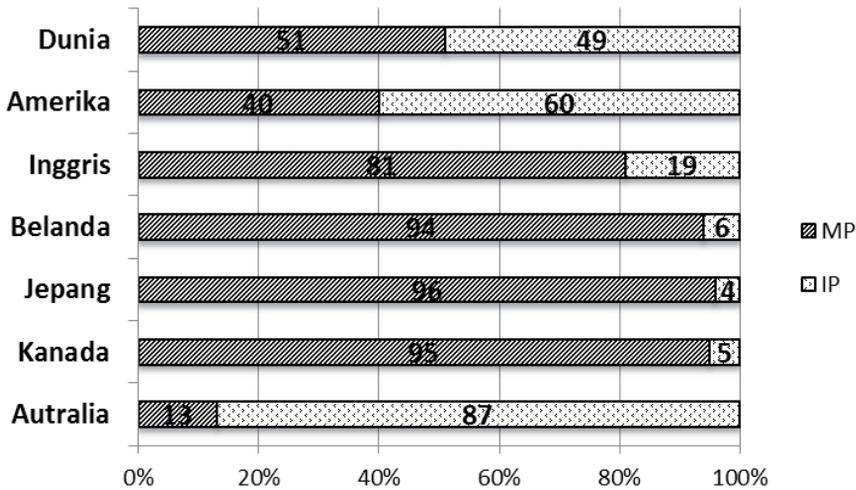
Berdasarkan pengelolanya, dana pensiun dikelompokkan menjadi dua kategori yaitu pensiun publik dan pensiun swasta. Pensiun publik adalah sistem pengelolaan pensiun atau dana pensiun yang dikelola oleh Pemerintah atau Negara, seperti BPJS yang tidak selalu berbentuk organisasi Pemerintahan. Pensiun publik lebih menjamin terwujudnya Keadilan Sosial (pemerataan keadilan) karena lebih mampu memenuhi kebutuhan dasar hidup seluruh lansia dan anak-anak yatim. Sumber dana pensiun publik pada umumnya bersumber dari iuran wajib atau dari pajak. Pensiun swasta adalah sistem pengelolaan dana pensiun oleh organisasi/instansi swasta seperti perusahaan sendiri, bank, atau perusahaan asuransi. Sistem pensiun swasta umumnya didanai dari iuran atau tabungan sukarela. Pensiun swasta tidak menjamin keadilan sosial yang merata, karena hanya yang mampu dan mau yang akan uang pensiun bulanan. Ketidakmampuan sistem pensiun swasta disebut kegagalan mekanisme pasar, *market failure*. Itulah sebabnya negara mengembangkan sistem pensiun publik untuk seluruh rakyatnya. Beberapa negara menyediakan pensiun sosial, yaitu bantuan uang bulanan dari pemerintah untuk seluruh lansia. Biasanya, jumlahnya tetap dan sama untuk semua orang, yang minimal cukup untuk kebutuhan paling mendasar. Indonesia baru memulai memberikan pensiun sosial bagi sebagian penduduk miskin yang diintegrasikan dalam Program Keluarga Harapan.

Berdasarkan jenis manfaatnya, sistem pensiun dibedakan atas dua kelompok lain yaitu manfaat pasti (MP) dan iuran pasti (IP). Pensiun MP ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar layak pesertanya dengan besaran uang atau proporsi terhadap upah terakhir ditetapkan

di muka. Sebagian besar pensiun publik dan 51% sistem pensiun dunia memberikan manfaat pasti.⁷ Distribusi MP dan IP di beberapa negara dapat dilihat dalam tabel di bawah. Pada umumnya besaran uang pensiun MP diukur dengan rasio penggantian (*replacement ratio*) yang berkisar 30-70% dari rata-rata upah tahun-tahun terakhir. Sistem pensiun IP sesungguhnya merupakan sistem tabungan, baik yang bersifat sukarela maupun yang wajib, yang di Indonesia dikenal dengan Program Jaminan Hari Tua (JHT) yang dikelola BPJS Ketenagakerjaan.

Menurut mekanisme pendanaan, pensiun dibedakan dalam dua kategori besar yaitu *fully funded* (mekanisme asuransi atau tabungan) dan PAYG, yang dapat diartikan sumbangan generasi muda kepada generasi tua secara nasional. Mekanisme pendanaan penuh (*fully funded*) dijalankan dengan cara uang pensiun yang dibayarkan bersumber dari iuran yang dikumpulkan ditambah hasil pengembangannya/ hasil investasi. Melalui UU SJSN, Indonesia akan menuju program pendanaan penuh dengan skema MP. Skema MP memastikan setiap lansia mendapat uang bulanan untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup sampai ia tutup usia. Sistem pendanaan PAYG, dana pensiun bersumber dari pajak penghasilan atau iuran jaminan sosial generasi muda. Sistem PAYG mengumpulkan iuran pekerja aktif untuk membayar uang pensiun lansia yang ada pada periode waktu yang sama. Disini terbentuk konsep yang muda mendanai yang tua (pensiunan) secara nasional—bukan oleh masing-masing keluarga, tetapi dikelola oleh suatu negara.

⁷ Think Ahead Institute, op cit.



Sumber : towerswatson.com/Global Pension Asset Study 2018

Gambar 18.1. Distribusi (%) Dana Pensiun Berdasarkan Bauran Manfaat Pasti (MP) dan Iuran Pasti (IP) di Beberapa Negara Maju di Dunia 2017

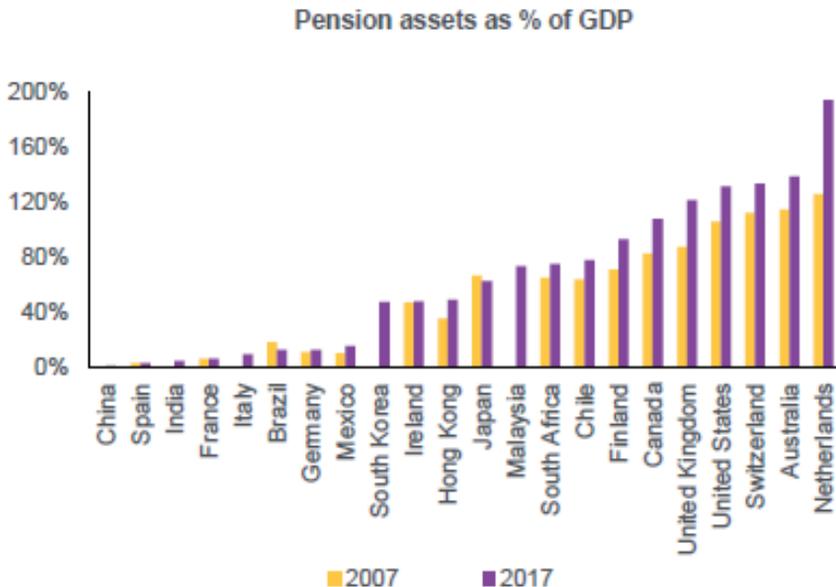
18.4. Posisi Indonesia

Dimana posisi Indonesia di dunia? Dalam posisi nilai PDB, Indonesia sudah masuk G20, 20 negara dengan PDB melebihi satu Triliun dolar Amerika. Tetapi, dalam jaminan pensiun, Indonesia sama sekali belum diperhitungkan. Laporan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Triwulan II 2018 menunjukkan dana pensiun konvensional hanya Rp 260 Triliun (\$17,8 AS). Sangat kecil, kurang dari 2% PDB Indonesia yang diperkirakan mencapai lebih dari Rp 15.000 Triliun.⁸ Jadi, untuk membangun fasilitas umum, Pemerintah akhirnya meminjam dari berbagai lembaga internasional, yang meminjam dari dana pensiun. Pada tahun 2018, total pinjaman kita negara mencapai Rp 4.516 Triliun,⁹ atau tidak sampai 30% PDB. Masalahnya jumlah dana pensiun kita terlalu kecil. Meskipun digabung dengan dana pensiun swasta, dana JHT di BPJS, dan dana pensiun di PT TASPEN dan

⁸ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/08/07/berada-pdb-indonesia-pada-triwulan-ii-2018>.

⁹ <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/23/07584441/jokowi-utang-indonesia-kecil-dibanding-negara-lain>

PT ASABRI, jumlah dana pensiun hanya sekitar Rp 1.150 Triliun, atau hanya sekitar 7,6% PDB. Data Studi Aset Dana Pensiun Global 2018¹⁰ seperti tampak pada Gambar dibawah menunjukkan Belanda yang dulu menjajah kita tidak mendidik kita dalam membangun dana pensiun, menjadi juara dunia. Diukur relatif terhadap PDB, aset dana pensiun Belanda adalah yang tertinggi di dunia mencapai 194% PDB. Malaysia sudah mencapai AS\$ 227 milyar atau 73% PDB (padahal penduduknya cuma 29 juta). Korea Selatan yang merdekanya dua hari lebih awal dari Indonesia memiliki aset dana pensiun sebesar AS\$ 725 milyar atau 47% PDB, padahal penduduk korea cuma sekitar 50 juta jiwa.



Gambar 18.2. Aset Dana Pensiun sebagai Persentase dari PDB

18.5. Jaminan Sosial Sumber Dana Pembangunan

Aset dana pensiun sangat membantu pendanaan pembangunan dan infrastruktur suatu negara. Dana pensiun yang ditanam pada obligasi korporasi sangat membantu perusahaan melakukan ekspansi pasar. Sayangnya, di Indonesia perhatian terhadap pengembangan

¹⁰ Thinking Ahead Institute, op cit.

dana pensiun publik maupun swasta belum mendapat perhatian cukup. Kita masih bergelut pada pengembangan pasar yang lebih mendorong pola hidup konsumtif. Akibatnya, kita kekurangan modal untuk pembangunan. Seharusnya petinggi negeri dan para ahli mendorong dana pensiun yang sekaligus memiliki fungsi proteksi dan fungsi investasi.

Tabel 18.1. Jumlah Aset Total Dana Pensiun di Beberapa Negara Maju dalam US Milyar dan % PDB

Negara	Aset 2017 Milyar AS\$	% PDB	Negara	Aset 2013 Milyar AS\$	% PDB
Australia	1.924	138	Jepang	3.054	62,5
Brazil	269	13	Belanda	1.598	194
Kanada	1.769	108	Afrika Selatan	258	75
Perancis	167	6,5	Swiss	906	133
Jerman	472	12,9	Inggris	3.111	121
Hong Kong	164	49	Amerika	25.411	131
Irlandia	157	48	Indonesia*	78	7,6

Sumber : [towerswatson.com/Global Pension Asset Study 2014](http://towerswatson.com/GlobalPensionAssetStudy2014)
perkiraan berdasar laporan OJK

Semua negara berpacu meningkatkan tingkat kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan naiknya tingkat pendapatan penduduk, maka kebutuhan dan permintaan untuk memiliki proteksi atau jaminan pensiun semakin tinggi. Pensiun swasta tidak akan pernah menjamin seluruh lansia memiliki uang pensiun. Tetapi dana pensiun swasta lebih fleksibel mengakomodir pilihan investasi pemilik dana atau penduduk yang menempatkan uangnya untuk dana pensiun. Karena kegagalan mekanisme swasta, mekanisme pasar, pensiun publik dikembangkan untuk seluruh penduduk. Semua pekerja diwajibkan mengiur untuk masa pensiunnya.

Negara Singapura mewajibkan semua pegawai mengiur 29% gaji sebulan untuk pensiun publik yang bersifat IP (*provident fund*). Pemerintah Malaysia mewajibkan semua pekerjanya mengiur 23%

upah sebulan untuk hari tua, juga berbasis IP. Iuran tersebut ditanggung bersama oleh pekerja dan pemberi kerja dan iuran tersebut tidak diperhitungkan sebagai penghasilan kena pajak. Pemerintah memberi insentif pajak untuk menabung. Berhubung sifat wajib dan insentif pajak, maka dana yang terkumpul menjadi luar biasa besar yang dapat digunakan sementara untuk pembangunan negeri. Dana hari tua di *Central Provident Fund (CPF)* Singapura, yang berpenduduk sekitar 5 juta mencapai AS\$ 340 milyar di tahun 2014. Dana itulah yang menggerakkan ekonomi Singapura, negeri jiran itu kini berpendapatan per kapita diatas AS\$ 55.000. Pembangunan apartemen banyak didanai dari dana CPF dan pegawai diberi pinjaman untuk membeli apartemen, yang pada gilirannya menggerakkan roda ekonomi. Hasil investasi dana tersebut kembali kepada pekerja Singapura.

Korea Selatan mewajibkan semua pekerja swasta mengiur 9% gaji bulanan untuk dana pensiun publik ditanggung bersama oleh pekerja dan pemberi kerja. Manfaat pensiun diberikan dalam bentuk MP, yang kini berkisar 50-60% gaji. Meskipun angka penggantian upah turun menjadi 50%, kenaikan upah yang terus tinggi dengan pendapatan per kapita AS\$ 30.000 menjamin lansia memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak. Dana pensiun di Korea dikelola oleh suatu badan, *the National Pension Service (NPS)*, mirip dengan BPJS). Dana pensiun NPS di Korea, yang berpenduduk sekitar 50 juta, di tahun 2018 mencapai lebih dari US\$ 579 milyar (lebih dari Rp 8.400 Triliun) kini menjadi penggerak ekonomi dunia. Hasil investasi itu, akhirnya melindungi sekaligus mensejahterakan rakyat Korea.

Di Indonesia, sayangnya, SJSN yang sudah diundangkan sejak 2004 tidak dijalankan dengan baik. Kepentingan sebagian pengusaha masih mempengaruhi kebijakan Pemerintah yang kurang mendukung pertumbuhan dana pensiun. Perdebatan atas kekhawatiran pensiun publik memberatkan negara telah menghabiskan energi dan kehilangan peluang memupuk dana besar. Pemerintah malah sibuk mencari investor asing.

Pertanyaannya, adakah potensi dana pensiun di Indonesia? Menurut pemantau Eurocom, penduduk Indonesia memiliki *disposable income* (setelah pengeluaran kebutuhan dasar) di tahun 2013 mencapai 508

milyar Dolar AS. Jika saja, 5-8% dana tersebut dikumpulkan dalam DJS untuk Pensiun Publik, yang wajib, maka setidaknya terkumpul Rp 250-400 Triliun setahun. Dana tersebut, baru akan dibayarkan sebagai uang pensiun rata-rata sekitar 25-40 lagi. Dalam 5-10 tahun kita dapat mengumpulkan Rp 1.500 – 2.500 Triliun, masih tertinggal dibanding Malaysia. Dana sebesar itu dapat diinvestasikan pada SUN atau Sukuk yang hasil investasinya kembali kepada pekerja Indonesia, bukan kepada investor asing. Selain akumulasi dana besar, pekerja Indonesia juga terlindungi masa tuanya. “Sekali mendayung dua-tiga pulau terlampaui”. Tampak bahwa Indonesia dengan penduduk terbesar keempat di dunia, sekitar 266 juta harus kerja keras mengejar ketertinggalannya. Itulah tantangan kita bersama dalam lima tahun ke depan. Membangun komitmen mengejar ketertinggalan untuk masuk ke negara maju dalam waktu dekat. Semoga Allah memberkati dan memberi jalan terbaik untuk kita

Bab 19

Politik Identitas dan Tantangan Integrasi Nasional

Andi Kasmawati¹

19.1. Pendahuluan

Persatuan Indonesia, demikian yang tertera pada Sila Ketiga Pancasila. Persatuan yang dilandasi oleh Ketuhanan Yang Maha Esa dan Kemanusiaan yang adil dan beradab, yang dimotivasi oleh kesadaran akan pluralisme; agama, suku, adat istiadat, dan unsur-unsur lain yang menggambarkan kekayaan khasanah bangsa yang pada gilirannya meneguhkan entitas wawasan kebangsaan Bhineka Tunggal Ika. Entitas Indonesia Raya yang menjadi akumulasi tujuan dan cita-cita dari segenap denyut nadi bangsa dalam kiprahnya mengarungi medan tarung kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Indonesia raya yang merdeka bersatu, berdaulat, adil, dan makmur merupakan dambaan dan cita-cita segenap rakyat dan bangsa Indonesia (Pembukaan UUD NRI 1945 Alinea II). Cita-cita luhur bangsa Indonesia tersebut dipertegas melalui tujuan dan fungsi negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. (Pembukaan UUD NRI 1945

¹ Dr. Andi Kasmawati adalah Dosen pada Jurusan Pendidikan Pancasila dan Kewargaanegara pada Fakultas Ilmu Sosial Univeritas Negeri Makassar (UNM) dan Ketua Bidang Riset KAHMI Kota Makassar tahun 2016-sekarang.

Alinea IV). Cita-cita dan tujuan mulia hanya akan terwujud apabila segenap anak bangsa dan elemen kebangsaan turut memberi peran dengan mengedepankan semangat dan nilai Persatuan Indonesia melalui sikap legowo mengendorkan ego-sektoral dan primordialisme dalam menghadapi hiruk-pikuk dinamika berbangsa dan bernegara dalam segala dimensinya.

Fenomena kehidupan kebangsaan yang mewarnai semangat dan geliat tingkah anak-anak bangsa di era milineal, ditengah arus globalisasi, gelombang demokratisasi, keterbukaan informasi, disertai kemudahan mengakses dan membagi informasi, harusnya dibarengi dengan sikap kritis dan perilaku bertanggung jawab, namun kenyataannya masih saja kerap dijumpai sikap dan perilaku yang justru kontra-produktif bagi stabilitas dan kondusivitas pada berbagai aspek dalam hidup berbangsa dan bernegara. Salah satu yang menjadi fenomena adalah menguatnya politik identitas ditengah maraknya desakan tetap menjaga NKRI dan mengukuhkan integrasi nasional.

Politik identitas di satu sisi dan integrasi nasional di sisi lain, menjadi kekhawatiran bagi eksistensi kebangsaan Indonesia apabila tidak segera disikapi dengan cara pandang Indonesia yang lebih dikenal sebagai wawasan nusantara (geopolitik). Politik identitas yang mulai terdengar sejak Pilpres 2014 dan kembali menguat di pilkada DKI Jakarta 2017, adalah sah dalam demokrasi, tapi bisa menjadi ancaman potensial bila tidak terukur dan terkendali. Negeri Irak dan Suriah menjadi pelajaran berharga bagi negara lain termasuk Indonesia, perang saudara yang berawal dari politik identitas yang tidak terkendali.

Bab ini mencoba menelaah fenomena politik identitas dan kaitannya dengan upaya merekatkan perbedaan-perbedaan dalam kebangsaan Indonesia melalui semangat menjaga integrasi nasional.

19.2. Politik Identitas

Manusia adalah makhluk sosial yaitu makhluk yang di dalam hidupnya tidak bisa melepaskan diri dari pengaruh manusia lain. Manusia tidak dapat hidup sendiri, oleh karena itu manusia saling membutuhkan satu sama lain untuk bersosialisasi dan berinteraksi. Manusia sebagai

individu dalam hidupnya pasti menginginkan kesejahteraan, yang bisa diperoleh dengan berbagai cara, walaupun sesungguhnya kesejahteraan bagi tiap-tiap individu itu relatif.

Kesejahteraan merupakan suatu keadaan baik dan makmur bagi manusia sebagai bangsa. Hal ini merupakan tujuan negara Indonesia yaitu mencapai kemakmuran. Proses untuk mencapai tujuan tersebut manusia sebagai individu memerlukan kompetisi dan tentunya menimbulkan persaingan antara satu dengan lainnya. Untuk menempati satu posisi saja dalam sebuah lembaga atau instansi, pasti tidak seluruh posisi bisa ditempati oleh setiap individu, maka dari itu terdapat persaingan menuju kesejahteraan.

Usaha untuk menduduki suatu posisi untuk mendapatkan suatu dalam menata sebuah sistem dari skala yang lebih besar demi mewujudkan kepentingan serta cita-cita tertentu, itulah yang dapat dikatakan sebagai politik. Sederhananya, politik dapat ditemukan dalam berbagai unsur dan tingkatan dikeseharian masyarakat.

Aristoteles mengemukakan bahwa politik adalah usaha yang ditempuh oleh warganegara untuk mewujudkan kebaikan bersama. Kajian politik sebagai wujud kebaikan bersama tidak akan terlepas dari peran pemerintahan dan kepentingan suatu negara.

Setiap negara jelas memiliki warga agar dapat berdaulat, setiap warga memiliki identitas masing-masing yang membedakan antar individu. Identitas pada hakekatnya adalah cerminan diri sendiri yang menjadi pembeda antara satu orang dengan yang lainnya. Sedangkan identitas nasional adalah karakter yang menjadi jati diri sebuah bangsa, beserta pemahaman kehidupan bernegara dan pengetahuan yang ada di dalamnya.

Identitas ada pada setiap manusia, begitu pula politik yang mengalir dalam kehidupan bermasyarakat, maka ada yang dinamakan dengan politik identitas, dan penting untuk mengetahuinya karena berhubungan dengan situasi politik beberapa tahun terakhir. Politik Identitas (*identity politics*) pada dasarnya adalah situasi dan cara berpolitik yang mempersatukan kelompok karena adanya rasa ketidakadilan dan ketidakpuasan yang didasari oleh persamaan latar belakang golongan suku, ras, agama, dan jender atau lebih dikenal SARA.

Pada dasarnya identitas bukan hanya soal sosiologis tetapi juga bisa masuk ke ranah politik. Dalam teorinya, politik identitas dapat berpengaruh baik dan buruk, ibarat pedang bermata dua dalam republik yang berbhinneka ini. Sebagai contoh, pembentukan partai berbasis agama yang menjunjung kepentingan agama serta berjalan searah dengan Pancasila dapat dikatakan sebagai bentuk demokrasi yang bagus di era reformasi. Serta kepala daerah yang dipilih di daerah tertentu akan mudah memenangkan kontestasi demokrasi jika seetnis dengan para pemilihnya. Kebebasan berpendapat yang dilindungi oleh undang-undang, seakan terwujud dengan lahirnya gerakan-gerakan yang didasari oleh suku, agama, jender, dan lain sebagainya.

Indonesia adalah negara yang multikultural dengan berbagai etnis, suku, ras, agama, dan budaya. Menurut sensus BPS, terdapat 1211 bahasa yang terdaftar di Indonesia, yang mana 1158 di antaranya adalah Bahasa daerah. Dari sumber yang sama pula, teridentifikasi 1340 suku di Indonesia, dimana suku Jawa menempati posisi pertama dalam hal jumlah yang mencapai 41% dari total populasi negara ini. (Biro Pusat Statistik RI, 2010)

Mahkamah Konstitusi (MK) mengakui enam kepercayaan resmi yaitu, Islam, Katolik, Protestan, Hindu, Buddha, dan Kong Hu Cu agar tercantum di Kartu Tanda Penduduk masing-masing warga negara. Data-data tersebut sudah membuktikan bahwa Indonesia adalah negara yang kaya akan kebudayaan dari segi apapun.

Namun, segala sesuatu yang berlebihan dapat dikatakan kurang baik, karena berpotensi untuk menimbulkan kegaduhan dan kebencian dalam kehidupan bermasyarakat. Buktinya, di Pilgub DKI Jakarta, Basuki Tjahaja Purnama alias Ahok yang kinerjanya diakui baik dalam dan luar negeri saja masih bisa dikalahkan oleh isu-isu yang berbau SARA.

Pengaruh pada pendukung masing-masing pihaklah yang menjadi keresahan tersendiri karena menyebabkan segmentasi dalam masyarakat hanya karena berbeda pilihan politik. Pak Ahok menjadi korban dari "*trial by the crowd*" yang memberi desakan dari luar institusi dan pihak yang berwajib.

Begitu pula pilihan Presiden Joko Widodo, untuk maju Pilpres 2019 bersama KH Ma'ruf Amin sebagai cawapresnya, yang notabene merupakan ulama terkemuka dengan jabatannya sebagai Ketua MUI serta Rais'Aam PBNU. Pemilihan tersebut disinyalir memberikan dampak positif untuk meredam sentimen agama, serta isu-isu SARA yang selama ini dialamatkan kepada Presiden Jokowi. Pilihan ini bisa mewujudkan kontestasi pilpres tanpa politik identitas atau setidaknya tidak berlebihan.

Politik identitas menjadi dominan dalam perbincangan publik disebabkan oleh dua hal: Pertama, secara ideologis tidak adanya kontestasi ideologi yang sehat dan terbuka di antara berbagai kekuatan politik yang ada. Absennya kontestasi ideologi menyebabkan seluruh kekuatan politik ini mengandalkan identitas sebagai daya tarik dan daya ikat konstituennya. Kedua, politik identitas ini juga terfasilitasi oleh perkembangan kelembagaan politik pasca Soeharto, khususnya oleh maraknya pemekaran daerah-daerah baru hasil dari kebijakan otonomi daerah. Di daerah-daerah baru ini, politik identitas merupakan pondasi utama bagi setiap kontestan untuk memenangkan pertarungan politik formal dan informal. (Coen H. Pontoh, 2016).

Segregasi sosial yang terjadi secara horizontal membuat masyarakat hidup dalam stigma kita dan mereka, atau saya dan dia, yang membuat alam bawah sadar mengkotak-kotakkan setiap individu atau kelompok. Eksklusivitas yang ekstrim, isolasi terhadap budaya yang berbeda, serta menyalahkan kelompok yang tidak sepaham adalah contoh-contoh dari politik identitas yang berlebihan, dan tidak memberi pengaruh baik dalam negara yang bersemboyan "Bhinneka Tunggal Ika" ini.

Hal yang berpotensi terjadi kedepannya adalah pemimpin tidak lagi diadu sesuai kinerja nyata, akan tetapi dengan bermodalkan latar belakang, minoritas akan merasa tersingkirkan, serta struktur politik akan menjadi semu dengan adanya tekanan dari pihak mayoritas. Sekarang menjadi sebuah tantangan tersendiri bagaimana para pemimpin dan calon pemimpin bangsa bisa meyakinkan masyarakat bahwa pluralisme dalam bernegara adalah sesuatu yang harus dimanfaatkan dengan baik bukan dilawan.

Realitanya politik memang dinamis, tidak hanya dalam memilih kawan atau lawan, tetapi juga dalam ideologi dan prinsip. Kita hidup di negara yang multikultural, maka dari itu toleransi atau tenggang rasa sangat dibutuhkan untuk mendasari kehidupan bernegara, karena itu adalah pondasi dasar dari persatuan itu sendiri dan berperan sebagai jembatan agar tercapai budaya politik yang sehat. Belasan tahun pasca tumbanganya Orde Baru, kita dihadapkan pada dominasi politik identitas. Isu SARA digadang untuk golkan kepentingan politik, jika ini dibiarkan, bisa berujung pada fasisme. (Coen H. Pontoh, 2016)

Dijadikannya manusia secara bersuku-suku dan berbangsa-bangsa (*syu'ub wa qabaa'il*) adalah bentuk pernyataan lain bahwa kecenderungan pilihan identitas itu menjadi bagian dari tabiat alami manusia. Sehingga mempermasalahkannya adalah kegagalan dalam memahami tabiat dasar manusia itu sendiri. (Imam Shamsi Ali, 2018)

Pandangan lain bahwa politik identitas merupakan bagian tabiat alami manusia sehingga menganggap mempermasalahkannya adalah kegagalan memahami tabiat dasar manusia, juga perlu diskusi lebih lanjut terutama dalam mengaitkan dengan dengan bentuk aktualisasinya. Politik identitas sepanjang dalam kerangka mengukuhkan integrasi nasional adalah sah-sah saja, yang sebenarnya dipermasalahkan praktik dari politik identitas yang berpotensi mengancam integrasi nasional dan memicu terjadinya disintegrasi nasional.

19.3. Integrasi Nasional

Integrasi berarti memberi tempat dalam suatu keseluruhan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, integrasi berarti pembauran hingga menjadi kesatuan yang bulat dan utuh. Kata nasional berasal dari kata *nation*(Inggris) yang berarti bangsa sebagai persekutuan hidup manusia. Integrasi Nasional adalah suatu upaya untuk mempersatukan atau menggabungkan berbagai perbedaan pada kelompok budaya atau kelompok sosial di dalam satu wilayah sehingga membentuk suatu kesatuan yang harmonis di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.

Integrasi nasional adalah hasrat dan kesadaran untuk bersatu sebagai satu bangsa yakni bangsa Indonesia. Integrasi nasional atau integrasi bangsa dapat dilihat secara politis; proses penyatuan berbagai

kelompok budaya dan sosial di dalam kesatuan wilayah nasional yang kemudian membentuk identitas nasional. Secara antropologis; proses penyesuaian berbagai unsur-unsur kebudayaan yang berbeda sehingga terjadi keseresaian fungsi dalam kehidupan bermasyarakat.

Berbagai keanekaragaman yang ada di Indonesia sudah seharusnya dipelihara dan dijaga oleh seluruh elemen masyarakat. Jangan menjadikan perbedaan sebagai pertentangan karena perbedaan dan keanekaragaman tersebut merupakan kekayaan dan kelebihan yang dimiliki oleh Indonesia.

Beberapa pendapat pakar tentang integrasi nasional: (1) Nazaruddin Sjamsuddin; Integrasi nasional adalah proses penyatuan suatu bangsa yang mencakup semua aspek kehidupannya, yaitu aspek sosial, politik, dan ekonomi. (2) J. Soedjati Djiwandono; cara bagaimana kelestarian persatuan nasional dalam arti luas dapat didamaikan dengan hak menentukan nasib sendiri, hasrat dan kesadaran untuk bersatu sebagai suatu bangsa, menjadi satu kesatuan bangsa secara resmi, dan direalisasikan dalam satu kesepakatan atau konsensus melalui Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928. (3) Myron Weiner; proses penyatuan dari berbagai kelompok budaya dan sosial ke dalam satu kesatuan wilayah, dalam rangka pembentukan suatu identitas nasional. (4) Howard Wriggins; penyatuan bagian yang berbeda-beda dari suatu masyarakat menjadi suatu kesatuan yang lebih utuh atau memadukan masyarakat-masyarakat kecil yang jumlahnya banyak menjadi satu kesatuan bangsa. (5) Saafroedin Bahar, 1996; Upaya menyatukan seluruh unsur suatu bangsa dengan pemerintah dan wilayahnya. (6) Riza Noer Arfani, 2001; Pembentukan suatu identitas nasional dan penyatuan berbagai kelompok sosial dan budaya ke dalam satu kesatuan wilayah. (7) Djuliaty Suroyo, 2002; Bersatunya suatu bangsa yang menempati wilayah tertentu dalam sebuah negara yang berdaulat. (8) Ramlan Surbakti, 2010; Proses penyatuan berbagai kelompok sosial budaya dalam satu kesatuan wilayah dan dalam suatu identitas nasional

Faktor Pendorong Integrasi Nasional; (1) Adanya faktor sejarah sehingga timbul rasa senasib dan seperjuangan. (2) Semua kalangan masyarakat Indonesia memiliki keinginan untuk bersatu, seperti yang

tertuang pada Sumpah Pemuda, 28 Oktober 1928. (3) Timbulnya rasa cinta tanah air yang ditunjukkan pada masa perjuangan merebut kemerdekaan, hingga mengisi kemerdekaan. (4) Adanya rasa rela berkorban demi kepentingan bangsa dan negara seperti yang ditunjukkan oleh para pahlawan yang gugur selama masa perjuangan kemerdekaan. (5) Konsensus nasional di dalam perwujudan Proklamasi Kemerdekaan, Pancasila serta UUD 1945, bendera Merah Putih, lagu kebangsaan Indonesia Raya, dan bahasa kesatuan bahasa Indonesia.

Faktor Penghambat Integrasi Nasional; (1) Keanekaragaman budaya, bahasa daerah, agama, ras, dan berbagai perbedaan lainnya menjadi faktor penghambat proses integrasi nasional. (2) Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas dan terdiri dari ribuan kepulauan dan dikelilingi lautan yang luas juga menjadi penghambat integrasi nasional. (3) Ketimpangan pembangunan infrastruktur di berbagai daerah telah menimbulkan rasa tidak puas. Masih banyaknya konflik berunsur SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar-golongan), gerakan separatisme dan kedaerahan, demonstrasi, juga menjadi faktor penghambat integrasi nasional. (4) Paham etnosentrisme yang masih dimiliki oleh beberapa suku sehingga menonjolkan kelebihan daerahnya dan meremehkan budaya suku bangsa yang lain.

Syarat Integrasi Nasional; (1) Adanya kesadaran anggota masyarakat bahwa dibutuhkan hubungan satu dengan yang lain agar dapat memenuhi kebutuhan mereka. (2) Anggota masyarakat sepakat tentang norma dan nilai sosial yang dijadikan pedoman dalam bermasyarakat. (3) Adanya norma dan nilai sosial yang berlaku sebagai aturan dan pedoman dalam proses integrasi nasional. (Widyani29blogspot.com)

Jenis Integrasi Nasional; (1) Integrasi Asimilasi; merupakan penggabungan dua atau lebih kebudayaan yang menghilangkan ciri khas kebudayaan aslinya yang diterima oleh masyarakat. (2) Integrasi Akulturasi; merupakan penggabungan dua atau lebih kebudayaan tanpa menghilangkan ciri khas kebudayaan asli di suatu lingkungan. (3) Integrasi Normatif; terjadi karna keberadaan norma-norma yang berlaku dan mempersatukan masyarakat sehingga integrasi lebih mudah terbentuk. (4) Integrasi Instrumental; terjadi dan tampak secara nyata sebagai akibat adanya keseragaman antar individu dalam lingkungan

masyarakat, misalnya keseragaman pakaian. (5) Integrasi Ideologis; terjadi dan tampak secara nyata karena adanya ikatan spiritual/ ideologis yang kuat tanpa adanya paksaan. (6) Integrasi Fungsional; terjadi karena adanya berbagai fungsi tertentu dari semua pihak di dalam masyarakat. (7) Integrasi Koersif; terjadi karena adanya pengaruh dari penguasa dan bersifat paksaan. (maxmanroe.com/vid/sosial)

Contoh Integrasi Nasional; (1) Pembangunan Taman Mini Indonesia Indah (TMII) di Jakarta oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 1976. Di lokasi TMII tersebut terdapat rumah adat dan aneka macam budaya dari seluruh provinsi Indonesia. (2) Sikap menghargai dan toleransi terhadap antar umat beragama di Indonesia. Hal ini terlihat dari sikap masyarakat Indonesia yang menghargai perbedaan agama. (3) Sikap menghargai dan merasa memiliki kebudayaan yang berasal dari daerah lain, bahkan mempelajari kebudayaan dari daerah yang berbeda. (maxmanroe.com/vid/sosial)

19.4. Tantangan dan Solusi Merawat Integrasi Nasional

Dalam tataran integrasi politik terdapat dimensi vertikal dan horizontal. Dimensi yang bersifat vertikal menyangkut hubungan elit dan massa, baik antara elit politik dengan massa pengikut, atau antara penguasa dan rakyat guna menjembatani celah perbedaan dalam rangka pengembangan proses politik yang partisipatif. Dimensi horizontal menyangkut hubungan yang berkaitan dengan masalah teritorial, antar daerah, antar suku, umat beragama dan golongan masyarakat Indonesia.

Howard Wriggins dalam Muhaimin dan Andrews (1995) menyebut ada lima pendekatan atau cara bagaimana para pemimpin politik mengembangkan integrasi bangsa. Kelima pendekatan yang selanjutnya kita sebut sebagai faktor yang menentukan tingkat integrasi suatu negara adalah: 1) Adanya ancaman dari luar, 2) Gaya politik kepemimpinan, 3) Kekuatan lembaga-lembaga politik, 4) Ideologi Nasional, dan 5) Kesempatan pembangunan ekonomi.

Dalam upaya mewujudkan integrasi nasional Indonesia, tantangan yang dihadapi datang dari dimensi horizontal dan vertikal. Dalam dimensi horizontal, tantangan yang ada berkenaan dengan pembelahan horizontal yang berakar pada perbedaan suku, agama, ras, dan geografi. Sedangkan dalam dimensi vertikal, tantangan yang ada adalah berupa celah perbedaan antara elite dan massa, di mana latar belakang pendidikan kekotaan menyebabkan kaum elite berbeda dari massa yang cenderung berpandangan kuno. Masalah yang berkenaan dengan dimensi vertikal lebih sering muncul ke permukaan setelah berbaur dengan dimensi horizontal, sehingga hal ini memberikan kesan bahwa dalam kasus Indonesia dimensi horizontal lebih menonjol daripada dimensi vertikalnya.

Terkait dengan dimensi horizontal ini, salah satu persoalan yang dialami oleh negara-negara berkembang termasuk Indonesia dalam mewujudkan integrasi nasional adalah masalah primordialisme yang masih kuat. Titik pusat guncangan primordial biasanya berkisar pada beberapa hal, yaitu masalah hubungan darah (kesukuan), jenis bangsa (ras), bahasa, daerah, agama, dan kebiasaan. Tingginya ketimpangan dan ketidakmerataan pembangunan dan hasil-hasil pembangunan dapat menimbulkan berbagai rasa tidak puas dan keputusasaan di masalah SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar-golongan), gerakan separatisme dan kedaerahan, demonstrasi dan unjuk rasa. Hal ini bisa berpeluang mengancam integrasi horizontal di Indonesia. Terkait dengan dimensi vertikal, tantangan yang ada adalah kesediaan para pemimpin untuk terus-menerus bersedia berhubungan dengan rakyatnya. Pemimpin mau mendengar keluhan rakyat, mau turun ke bawah, dan dekat dengan kelompok-kelompok yang merasa dipinggirkan.

Integrasi masyarakat yang sepenuhnya memang sesuatu yang tidak mungkin diwujudkan, karena setiap masyarakat di samping membawa potensi integrasi juga menyimpan potensi konflik atau pertentangan. Persamaan kepentingan, kebutuhan untuk bekerja sama, serta konsensus tentang nilai-nilai tertentu dalam masyarakat, merupakan potensi yang mengintegrasikan. Sebaliknya perbedaan-perbedaan yang ada dalam masyarakat seperti perbedaan suku, perbedaan agama, perbedaan budaya, dan perbedaan kepentingan menyimpan potensi konflik dalam masyarakat seperti perbedaan suku, perbedaan agama,

perbedaan budaya, dan perbedaan kepentingan menyimpan potensi konflik, terlebih apabila perbedaan-perbedaan itu tidak dikelola dan disikapi dengan cara dan sikap yang tepat. Namun apapun kondisinya, integrasi masyarakat merupakan sesuatu yang sangat dibutuhkan untuk membangun kejayaan bangsa dan negara sehingga perlu senantiasa diupayakan. Kegagalan dalam mewujudkan integrasi masyarakat berarti kegagalan untuk membangun kejayaan nasional, bahkan dapat mengancam kelangsungan hidup bangsa dan negara yang bersangkutan.

Sebagai upaya mengatasi maraknya politik identitas, beberapa kebijakan strategi yang sebaiknya dilakukan dalam rangka mengantisipasi dampak politik identitas yang mengancam integrasi nasional: (1) Memperkuat nilai bersama. (2) Membangun fasilitas. (3) Menciptakan musuh bersama. (4) Memperkokoh lembaga politik. (5) Membuat organisasi untuk bersama. (6) Menciptakan ketergantungan ekonomi antar kelompok. (7) Mewujudkan kepemimpinan yang kuat. (8) Menghapuskan identitas-identitas lokal yang berpotensi intoleran dan diskriminatif. (9) Membaurkan antar tradisi dan budaya lokal. (10) Menguatkan identitas nasional. (Nuruwardani, dkk. 2016 : 74)

19.5. Penutup

Integrasi nasional dapat tercapai apabila terjadi integrasi masyarakat. Integrasi masyarakat sepenuhnya tidaklah mungkin diwujudkan, karena setiap kelompok masyarakat selain membawa potensi integrasi juga menyimpan potensi konflik. Potensi konflik diantaranya masih dipeliharanya praktik politik identitas yang tak jarang melahirkan ketegangan dalam masyarakat, terutama dalam situasi politik.

Politik identitas yang secara konseptual maupun secara sosiologis adalah keniscayaan, sehingga perlu disikapi dan dihadapi sebagai tantangan dalam upaya meneguhkan integrasi nasional. Praktik politik identitas yang berpotensi memicu disintegrasi bangsa hendak dilemahkan, sementara praktik politik identitas yang mendukung integrasi nasional perlu dikuatkan.

Politik identitas hendaknya disikapi sebagai tantangan integrasi nasional diharapkan terus memberi semangat menuju Indonesia raya yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur dalam negara

yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Daftar Pustaka

Coen Husain Pontoh; <https://www.dw.com/id/indonesia-dalam-keputusan-politik-identitas/a-19136113>

Imam Shamsi Ali; <https://www.republika.co.id/berita/kolom/wacana/18/04/25/p7p5eb396-politik-identitas-mengkhawatirkankah>

Kaelan. 2012. *Problem Epistemologis Empat Pilar Berbangsa dan Bernegara*. Yogyakarta: Paradigma

Latif, Y. 2011. *Negara Paripurna: Historiositas, rasionalistas, dan Aktualitas Pancasila*. Jakarta: PT Gramedia.

Maxmanroe.com/vid/sosial

Nasikun. 2008. *Sistem Sosial Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Nurwardani Paristiyanti dkk. 2016 *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*. Jakarta : Dirjen Belmawa, Kemenristek DIKTI RI.

Surbakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta. Grasindo.

Tilaar, HAR. 2007. *MengIndonesia Etnisitas dan Identitas Bangsa Indonesia*. Jakarta: PTRineka Cipta.

Usman, Sunyoto .1998. "Integrasi Masyarakat Indonesia dan Masalah Ketahanan Nasional" dalam *Sumbangan Ilmu Sosial Terhadap Konsep Ketahanan Nasional*. Yogyakarta: Gajah Mada Universitas Press.

Bab 20

Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

*Sugianto*¹

20.1. Pendahuluan

Keberadaan Partai politik di Indonesia sejak adanya pemilu (Pemilihan Umum) pertama kali tahun 1955 dengan peserta 28 partai politik. Tentunya fenomena partai politik menjadi titik balik awal untuk menjadikan suatu negara tersebut demokrasi, karena partai politik tercipta karena adanya pemilihan umum, dan partai politik di maksudkan untuk mengorganisir kepentingan suatu golongan untuk dapat terwakili di suatu negara untuk duduk di sebuah Parlemen. Proses demokratisasi di Indonesia yang dimulai sejak tahun 1998 masih belum mencapai tingkat konsolidasi. Indonesia masih dalam kondisi masa transisi dari sistem yang otoriter ke sistem yang demokratis. Salah satu penyebab dari lamanya masa transisi ini ialah lemahnya penerapan sistem nilai dan praktek demokrasi dalam berbagai pranata strategis yang seharusnya menjadi tiang demokrasi. Salah satu pranata ini ialah Partai Politik.

“Secara yuridis dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia bahwa maklumat pemerintah itu tetap berlaku sebagai aturan main dalam ketatanegaraan dengan istilah “ Salam nasional itu masih sah sebagai salamnya bangsa Indonesia,” Di dalam Maklumat pemerintah tanggal 31 Agustus 1945 itu dijelaskan tentang tata-cara pengucapan salam nasional itu dengan sebutan “Pekik Merdeka”.

¹ Dr H Sugianto SH,MH adalah Lektor Kepala di IAIN Syekh Nurjati, Cirebon

Dengan dikeluarkannya maklumat pemerintah tanggal 3 November 1945 yang menginginkan dibentuknya kedudukan Partai Politik (Parpol) , sejak saat itu berdirilah puluhan partai Politik sebagai wujud atas di tanda tangani Maklumat oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta, dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP KNIP) yang meminta diberikannya kesempatan pada rakyat yang seluas-luasnya untuk mendirikan Partai Politik. Partai Politik hasil dari Maklumat Pemerintah 3 November 1945 berjumlah 29 buah yang telah dikelompokkan dalam 4 (empat) kelompok partai berdasarkan ketuhanan, kebangsaan, Marxisme, dan kelompok partai lain-lain yang termasuk partai lain-lain adalah Partai Demokrat Tionghoa Indonesia dan Partai Indo Nasional.

Perkembangan partai politik di Indonesia setelah meletus G 30 S/PKI, adalah dengan dibubarkannya PKI dan dinyatakan sebagai organisasi terlarang di Indonesia, dan setelah itu menyusul Pertindo juga menyatakan bubar. Dengan demikian keberadaan partai politik di Indonesia yang tersisa hanya 7 (tujuh) buah. Tetapi dengan sebuah perwujudan demokrasi setelah bertambah dua dengan direhabilitasinya Murba dan terbentuknya Partai Muslimin Indonesia. Keberadaan Golongan Karya (Golkar) yang didirikan pada tahun 1964 semakin jelas sosoknya sebagai kekuatan sosial politik baru.

Pada masa Orde Baru dengan belajar dari pengalaman Orde Lama lebih berusaha menekankan pelaksanaan Pancasila secara murni dan konsekuen. Kristalisasi Parpol Suara yang terdengar dalam MPR sesudah pemilu 1971 menghendaki jumlah partai diperkecil dan dirombak sehingga partai tidak berorientasi pada ideologi politik, tetapi pada politik pembangunan. Itu karena banyaknya Partai Politik dianggap tidak menjamin adanya stabilitas politik dan dianggap mengganggu program pembangunan. Usaha pemerintah ini baru terealisasi pada tahun 1973, partai yang diperbolehkan tumbuh hanya berjumlah tiga yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), GOLKAR dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Bahwa dalam Orde Baru sejak kepemimpinan Presiden Soeharto selama 32 tahun , keberadaan Partai Politik ini merupakan sebuah tatanan Hukum sebagai wujud partai Politik “ PPP , PDI dan Golkar (

Dua Partai Politik dan 1 Golongan Karya) merupakan sebagai sarana mitra Pemerintah dalam rangka mewujudkan Pembangunan Nasional yang dilaksanakan melalui setiap 5 (Lima setiap) untuk memilih Anggota DPR dan MPR.

Partai politik sebagai salah satu instrumen penting dalam perwujudan sebuah demokrasi bangsa. Tidak dapat dipungkiri, bahwa partai politik adalah merupakan pilar dari sistem demokrasi. Tanpa adanya partai politik, maka demokrasi tidak dapat bekerja sebagaimana wujud dan tatanan hukum, atau dapat juga dikatakan bahwa kehidupan negara yang demokratis, amat tergantung pada keberadaan partai politik.

20.2. Partai Politik Saat ini

Pasca era reformasi tahun 1998 digulirkan dengan satu tahun di syahkan UU No 22 Tahun 1999 disahkan tentang Pemerintahan Daerah sebagai wujud Otonomi Daerah bahwa pertumbuhan Partai Politik didasari atas kepentingan yang sama masing-masing anggota. Bahwa Era Reformasi sebagai perwujudan untuk melahirkan sistem multipartai ini sebagai titik awal pertumbuhan partai yang didasari kepentingan dan orientasi politik yang sama karena Partai Politik adalah alat demokrasi untuk mengantarkan rakyat menyampaikan artikulasi kepentingannya. Tidak ada demokrasi sejati tanpa Partai Politik. Meski keberadaan Partai Politik saat ini dianggap kurang baik, bukan berarti dalam sistem ketatanegaraan kita menghilangkan peran dan eksistensi Partai Politik. Keadaan Partai Politik seperti sekarang ini hanyalah bagian dari proses demokrasi.

Dalam kondisi kepartaian yang seperti ini, Pemilihan Umum 2004 digelar dengan bersandar kepada Undang-undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Dalam perjalanannya, undang-undang ini di anggap belum mampu mengantarkan sistem kepartaian dan demokrasi perwakilan yang efektif dan fungsional. Undang-undang ini juga belum mampu melahirkan Partai Politik yang stabil dan akuntabel. Masyarakat juga masih belum percaya pada keberadaan Partai Politik, padahal fungsi Partai Politik salah satunya adalah sebagai representasi kepentingan rakyat di alam Demokrasi. Untuk menciptakan Partai Politik yang efektif dan fungsional diperlukan adanya kepercayaan yang

penyakit dari rakyat. Tanpa dukungan dan kepercayaan rakyat, Partai Politik akan terus dianggap sebagai pembawa ketidakstabilan politik sehingga kurang berkah bagi kehidupan rakyat.

Untuk menciptakan sistem politik yang memungkinkan rakyat menaruh kepercayaan, diperlukan sebuah peraturan perundang-undangan yang mampu menjadi landasan bagi tumbuhnya Partai Politik yang efektif dan fungsional. Dengan hal tersebut harus dilakukan sebuah perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem Politik Indonesia yakni Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Setelah reformasi yang bertepatan di gulirkannya otonomi daerah ini bahwa peran partai politik karena dengan adanya kebebasan disamping keterbukaan informasi publik sebagai wujud penyalur aspirasi rakyat bisa dimaksimalkan melalui perwujudan partai politik, tentunya harus ada sebuah paradigma dalam mewujudkan perbaikan partai politik saat ini, Salah satunya adalah masih banyaknya kader kader partai politik baik yang duduk di DPR, DPRD sebagai referentasi rakyat dalam politik harus menjauhkan dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) di dalam organisasi partai politik tersebut.

Dengan melihat tatanan kehidupan parpol di Indonesia maka rakyat sebagai subyek dan juga obyek dalam terwujudnya Pemilihan Umum hal tersebut tidak lepas dari sistem ketatanegaraan di Indonesia dapat melakukan pilihan-pilihan alternatif, yakni parpol mana yang akan diikuti atau menjadi saluran politik dalam mewujudkan Demokrasi. dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik pada pasal 10 ayat 1 dan 2 diatur akan tujuan umum dan tujuan khusus partai politik sebagai berikut:

- Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

20.3. Kondisi yang Diharapkan

Dalam sebuah perwujudan demokrasi di Indonesia sebaiknya Pemerintah harus peka terhadap sistem politik Indonesia yang mencerminkan paradigma nasional dalam pelaksanaan terwujudnya parpol sebagai wujud sub suprastrukturnya Pemerintah dalam rangka mewujudkan Pembangunan Nasional. Dalam menyelenggarakan pemerintahan negara tentunya tidak bisa lepas dari tatanan kehidupan parpol yang didukung dengan sistem politik suatu negara, yang tidak akan dapat dilepaskan dari sistem dan bentuk pemerintahan yang dianut oleh negara, karena untuk menentukan bentuk dan susunan pemerintahan dalam suatu negara yang merupakan cerminan suatu negara adalah sistem politik suatu negara yang bersumber dari partai politik yang ada, baik terwujudnya Pemimpin Nasional dalam hal ini Presiden dan DPR dan pemimpin daerah dalam hal ini gubernur, bupati/walikota dan DPRD karena terwujudnya sebuah pemimpin tersebut dari parpol yang dilaksanakan hasil pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Bahwa menurut pemahaman penulis yang menguraikan fungsi partai politik khususnya dalam negara demokratis, yaitu :

- Partai sebagai sarana komunikasi politik. Bagaimana aspirasi masyarakat ini bisa tersalurkan kepada pemerintah, maka disinilah fungsi dari partai politik yang akan menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa. Oleh Pemerintah Daerah juga harus dapat menampung semua aspirasi masyarakat (asmaras) untuk dapat diakomodir yang berasal dari usul ataupun kebijaksanaan partai dalam anggaran dan diproses sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku, mulai dari musrenbang desa, kecamatan, kab/kota sampai ditingkat pusat dan pada akhirnya merupakan kebijakan publik (*public policy*) atau dalam bentuk RPJP/RPJM (Rencana Pembangunan Jangka

Pendek dan Menengah) yang kesemua ini adalah dalam kerangka pelaksanaan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Sebaliknya partai politik juga dapat menyampaikan dan menginformasikan kepada masyarakat, kegiatan atau program-program pemerintah dalam bentuk Kebijakan Umum, dengan demikian kalau hal ini terjadi, maka akan terciptakan komunikasi politik dari bawah ke atas dan sebaliknya dari atas kebawah, dimana partai politik dapat memainkan peranannya sebagai penghubung antara yang memerintah dengan diperintah, antara pemerintah dan warga masyarakat.

- Partai sebagai sarana sosialisasi politik. Sosialisasi politik merupakan sebuah proses oleh masyarakat dengan norma-norma dan etika yang ada dari satu generasi ke generasi berikutnya. Partai politik berfungsi sebagai salah satu sarana sosialisasi politik, untuk dapat menjadi pemenang didalam Pemilihan Umum (Pemilu) serta menguasai pemerintah dalam hal ini sebagai Presiden, Gubernur, Bupati/ walikota dan Termasuk DPR / DPRD yang merupakan sebagai Refrepresentasi Rakyat, yang di laksanakan melalui Pemilihan Umum.
- Partai sebagai sarana rekrutmen politik. Partai politik juga berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang memahami sebuah tatanan Politik untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (political recruitment), dengan demikian partai politik turut memperluas partisipasi politik. Wajar saja apabila ada partai politik dalam merekrut seseorang untuk dijadikan anggota atau kader, apalagi seseorang tersebut mempunyai pengaruh yang besar dalam penggalangan massa atau dari segi financial yang dapat membantu jalannya sebuah partai politik, contoh dalam proses pemilihan Kepala Daerah Kabupaten/Kota, Provinsi dan Presiden, partai politik sangat bersaing sekali untuk bisa menjagokan calonnya, yang kadang-kadang berasal dari luar partai, hal ini disebabkan oleh pengaruhnya.
- Partai sebagai sarana pengatur konflik. Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar, jika terjadinya suatu

konflik dalam pemerintahan, maka partai politik berusaha untuk mengatasinya dengan jalan pendekatan ataupun cara-cara yang dilakukan oleh partai, seperti sering mengadakan rapat-rapat mulai dari sifatnya Biasa sampai Luar Biasa, dari yang rapat berskala kecil sampai yang berskala besar ataupun konsolidasi dengan kader-kader partai atau dengan pemerintah.

20.4. Catatan Penutup

Kesimpulan yang dapat ditarik dari uraian di atas adalah:

Pertama, partai politik sebagai simbol dari sub struktur Pemerintah yang dibentuk amanat undang-undang harus diwujudkan dalam rangka melaksanakan referesentasi politik secara langsung pada Pemerintah dan juga merupakan sebagai kontrol politik sosial. Keterwujudan ini merupakan eksistensi partai politik terhadap Pemerintah sebagai Penyelenggara Negara dalam rangka mewujudkan Pembangunan Nasional.

Kedua, Pemimpin Nasional dan Pemimpin Daerah dalam Pemerintahan negara sebagai wujud dari partai politik karena kehadiran Pemimpin tersebut hasil dari pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung oleh Rakyat.

Ketiga, keberadaan partai politik dalam sistem politik Indonesia harus dapat mewujudkan kader terbaik untuk pemimpin bangsa tentunya harus kader yang berwawasan luas baik dari pemahaman terhadap nilai-nilai pancasila dan UUD NRI 1945, ketahanan Nasional dan penting menjaga Kewaspadaan Nasional (Padnas).

Sebagai penutup, kehadiran Partai Politik yang dibentuk amanat Undang-undang belum dapat mencerminkan kehidupan politik untuk Pemerintah dan rakyat. Oleh karena itu, Pemerintah sebaiknya dapat mengurangi keberadaan Partai politik di Indonesia, walaupun dengan adanya kebebasan berpendapat dan berkumpul hal tersebut dapat dilakukan dengan penekanan terhadap pendirian partai politik.



Bab 21

Demokrasi, Desentralisasi dan Pilkada Serentak

Andi Pangerang Moenta¹

21.1. Pendahuluan

Demokrasi merupakan sebuah sistem politik yang sedang *trendy* di era sekarang ini. Demokrasi adalah pemerintahan oleh wakil-wakil yang dipilih secara bebas oleh rakyat (Lijphart, 1984). Dan salah satu dampak dari dianutnya sistem demokrasi dalam negara kesatuan adalah diberlakukannya asas desentralisasi sebagaimana yang terjadi di Indonesia dewasa ini. Adapun konsekuensi lanjut pelaksanaan asas desentralisasi dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) adalah adanya pemilihan kepala daerah secara langsung. Proses pemilihan kepala daerah yang semula dipilih oleh DPRD di era Orde Baru, kemudian dipilih langsung oleh rakyat di era orde reformasi, lalu kemudian dilakukan perubahan lagi dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung dan serentak.

Dengan pilkada langsung dan serentak ini diharapkan terpilihnya pemimpin daerah yang legitimate, kapabel dan mampu mengantarkan rakyat kepada peningkatan pelayanan dan kesejahteraan rakyat. Selain itu juga akan diharapkan membangkitkan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat dalam berbagai segi kehidupan masyarakat.

¹ Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH, MH, DFM adalah Dosen Fakultas Hukum Unhas sejak 1987 sampai sekarang. Jabatan saat ini di Unhas adalah Sekretaris Eksekutif Majelis Wali Amanat Unhas tahun 2016-2019.

Pelaksanaan pilkada langsung dan serentak sudah berlangsung beberapa kali di beberapa daerah yaitu tahun 2015, 2017 dan 2018. Adapun dasar hukum pelaksanaan pilkada langsung dan serentak tersebut adalah berdasarkan UU No. 1 tahun 2015 sebagai penetapan Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang (Perpu) No. 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Kepala Daerah. UU No. 1 tahun 2015 disempurnakan lagi dengan UU No. 8 tahun 2015 tentang Perubahan UU No. 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Terakhir dikeluarkan UU No. 10 tahun 2016 tentang perubahan kedua UU No. 1 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

Sebelum dilaksanakan pilkada serentak, telah muncul banyak masalah yang terjadi dalam pelaksanaan pilkada langsung seperti money politic, calon tidak memenuhi syarat, calon independen tidak diberi peluang, PNS tidak netral, black campaign, arak-arakan, curi start, banyak pemilih tidak terdaftar, lemahnya pelaksana pilkada, demonstrasi hingga keberatan kepada pengadilan². Dengan UU Pilkada serentak ini, banyak perubahan yang terjadi dan perlu dikaji untuk mendapatkan informasi mengenai masalah-masalah hukum yang muncul untuk dicarikan solusinya, terutama kaitannya dengan kesejahteraan rakyat.

Bab ini membahas hubungan pilkada langsung/serentak dengan kesejahteraan masyarakat, dan kedua adalah model pelaksanaan pilkada ke depan. Tulisan ini berdasarkan hasil penelitian lapangan dengan mengedarkan sebanyak 145 kuesioner di beberapa daerah di Sulawesi Selatan (Juli-September 2018). Kuesioner yang telah terisi kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan normatif, komparatif dan sosiologis. Penggunaan prosentasi sekadar pendukung untuk memperkuat analisis kualitatif. Untuk melihat apakah sebuah negara menganut sistem demokrasi atau tidak, dapat dilihat dari nilai-nilai khusus yang membentuk sistem demokrasi itu, oleh Mayo (1982)³ disebutkan sebagai berikut:

² Balitbang Provinsi Sulsel. 2006. Identifikasi dan Inventarisasi Masalah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Di Sulawesi Selatan, Balitbang Prov. Sulsel, Makassar, hlm. 123.

³ Miriam Budiardjo. 1982. Masalah kenegaraan, PT. Gramedia, Jakarta, hlm. 165-191

- a. Menyelesaikan pertikaian secara damai dan sukarela
- b. Menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah
- c. Pergantian penguasa dengan teratur
- d. Penggunaan paksaan sesedikit mungkin
- e. Keanekaragaman
- f. Menegakkan keadilan
- g. Sistem yang memberi peluang dalam pengembangan ilmu pengetahuan
- h. Adanya kebebasan-kebebasan
- i. Nilai dapat diberikan kepada demokrasi karena kekurangan-kekurangan yang terdapat dalam sistem lain

21.2. Desentralisasi dan Pemilihan Kepala Daerah

Asal kata desentralisasi, terambil dari dua kata yaitu “*de*” (putus atau lepas) dan “*centrum*” (pusat). Dengan demikian desentralisasi berarti proses pelepasan kekuasaan atau kewenangan dari pusat kepada daerah. Desentralisasi menurut Amrah Muslimin (1978) terdiri atas desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional dan desentralisasi budaya. Kemudian Bagir Manan (1994) membagi desentralisasi dalam arti sempit (meliputi hanya teritorial saja) dengan desentralisasi dalam arti luas (meliputi fungsional dan budaya). Sebagai konsekuensi dari desentralisasi itu adalah adanya pemerintahan daerah yang mempunyai kekuasaan atau kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk dalam memilih pimpinan daerahnya sendiri. Dengan demikian, hubungan desentralisasi dengan Kepala Daerah yaitu bahwa kewenangan memilih dan mengangkat Kepala Daerah itu sendiri merupakan bagian dari kewenangan yang diserahkan pemerintah kepada daerah (khususnya rakyat itu sendiri).

Dalam pandangan Smith (1985) hakikat desentralisasi adalah pendelegasian kekuasaan (*delegation of authority*) kepada tingkat wilayah yang lebih rendah. Ini berarti bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah di dalam negara yang menganut desentralisasi berasal atau bersumber dari pemerintah pusat. Sejak awal Indonesia merdeka sudah mengenal desentralisasi, bahkan ketika

masa penjajahan Belanda, sudah diterapkan desentralisasi terutama keluarnya *Decentralisatie Wet* tahun 1903 dan *Rechtsverforming* 1922. Namun ketika Jepang berkuasa menggantikan Belanda diberlakukan sistem sentralisasi. Walaupun demikian, pada level pemerintahan bawah seperti desa masih dikenal otonomi yang sebenarnya dan telah lama dipraktikkan sejak zaman dahulu kala.

Ketika proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia juga masih mengenal sistem desentralisasi, hal itu ditandai dengan keluarnya UU No. 1 tahun 1945 yang mengatur tentang pemerintahan daerah sudah menganut desentralisasi. Sejak berlakunya UUD 1945 hingga sekarang (pasca amandemen) RI selalu menganut sistem desentralisasi, namun dalam praktiknya mutu desentralisasi itu sendiri mengalami pasang surut. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain *political will*, keadaan masyarakat, perkembangan dalam negeri dan luar negeri.

Sebenarnya desentralisasi, hanyalah merupakan salah satu aspek yang mendapat perkembangan sangat berarti pasca amandemen UUD 1945, tetapi juga berkaitan dengan penataan menyeluruh masalah ketatanegaraan di Indonesia. Salah satu diantaranya adalah pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden oleh rakyat pada tahun 2004 lalu. Dan ternyata sudah dilaksanakan dengan lancar, aman dan tertib dengan menghasilkan Presiden terpilih Soesilo Bambang Yodoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla setelah menyisihkan Megawati Soekarno Poetri yang berpasangan dengan K.H. Hasyim Muzadi.

Dalam amandemen UUD 1945, telah diperbaiki ketentuan tentang kedaulatan rakyat, yang selengkapnya berbunyi: kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar (Pasal 1 ayat 2 UUD). Sementara yang berkaitan dengan pemilihan pimpinan daerah dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (4) bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pemilihan Kepala Daerah yang demokratis diterjemahkan menjadi pemilihan pimpinan daerah yang dipilih langsung oleh rakyat dan serentak, sebagaimana diatur terakhir dalam UU No. 10 tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

21.3. Pelaksanaan Pilkada Langsung dan Serentak

Tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU No.23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat, dengan parameter 1) Peningkatan pelayanan, 2) Pemberdayaan, 3) Peran serta masyarakat, dan 4) Daya saing daerah. Untuk melihat dampak positif pilkada langsung dan serentak terhadap kesejahteraan rakyat, telah dilakukan pengedaran kuesioner sebagaimana tersaji pada Tabel

Tabel 21.1. Pilkada Langsung dan Kesejahteraan Rakyat

No.	Selama berlangsung pilkada langsung, kesejahteraan rakyat semakin meningkat	Jumlah	%
1	Sangat setuju	5	3
2	Setuju	65	45
3	Kurang setuju	56	39
4	Tidak setuju	13	9
5	Sangat tidak setuju	6	4
	Total	145	100

Tabel 21.1 secara jelas menampilkan bahwa 48% responden menyatakan sudah sejahtera, sementara 52% menyatakan belum sejahtera. Data ini menunjukkan bahwa belum ada indikasi kuat bahwa pilkada membuat masyarakat makin sejahtera, bahkan lebih banyak yang menyatakan belum sejahtera. Artinya bahwa persoalan dampak positif pilkada langsung dan serentak terhadap kesejahteraan rakyat masih bisa diperdebatkan.

Lalu timbul pertanyaan, untuk apa dilakukan pilkada langsung dan serentak jika tidak memberikan dampak positif kepada kesejahteraan rakyat? Apakah cukup hanya dengan kesejahteraan politik dalam bentuk kebebasan memilih dan demokratis? Tentu jawabannya tidak karena yang diharapkan selain kesejahteraan politik (demokrasi), juga kesejahteraan lahiriyah (tercukupinya kebutuhan masyarakat di atas rata-rata). Jika memang demikian kondisinya, tentu ingin diketahui

bagaimana pelaksanaan pilkada senyatanya di lapangan, apakah sudah berlangsung baik atau belum? Data berikut mencoba melihat bagaimana respon masyarakat dalam pelaksanaan pilkada.

Tabel 21.2. Pelaksanaan Pilkada Langsung

No	Pilkada langsung telah berlangsung dengan baik	Jumlah	%
1	Sangat setuju	22	15
2	Setuju	88	61
3	Kurang setuju	30	21
4	Tidak setuju	2	1
5	Sangat tidak setuju	3	2
	Total	145	100

Tampak jelas bahwa 76% responden menyatakan pilkada langsung telah berlangsung dengan baik, yang tidak setuju hanya 24%. Secara umum memang penyelenggaraan pilkada di Indonesia telah sukses dan berjalan dengan baik, walaupun ada masalah telah disediakan jalurnya untuk diselesaikan sesuai dengan persoalan yang muncul. Pada masa-masa sebelum pilkada atau masa kampanye terlihat ada kesan akan menimbulkan masalah mengingat para pendukung begitu bersemangat dan antusias untuk memenangkan dukungannya, namun dalam kenyataan semuanya berjalan lancar sesuai harapan pemerintah dan masyarakat. Hal yang perlu juga diketahui adalah bagaimana respon masyarakat terhadap keberadaan pilkada langsung tersebut. Data berikut mencoba meminta respon masyarakat terhadap perlu tidaknya pilkada langsung dan serentak dipertahankan atau tidak.

Tabel 21.3. Pilkada Langsung masih perlukah dipertahankan?

No.	Pilkada langsung perlu dipertahankan	Jumlah	%
1	Sangat setuju	73	50
2	Setuju	59	41
3	Kurang setuju	11	7
4	Tidak setuju	1	1
5	Sangat tidak setuju	1	1
	Total	145	100

Tampak terlihat 91% masyarakat menilai perlunya dipertahankan pilkada langsung, sementara hanya 9% menilai tidak perlu dipertahankan. Adanya keinginan masyarakat untuk dipertahankan pilkada langsung tentu mempunyai alasan yang dirasakan masyarakat selama ini. Boleh jadi harapan atau keinginan masyarakat telah tercapai akan terpilihnya pemimpin yang diharapkan atau ada faktor lain sehingga masyarakat perlu mempertahankan pilkada langsung tersebut.

Lalu, bagaimana dengan respon masyarakat terhadap kemungkinan pilkada dilakukan cukup oleh DPR saja mengingat adanya efek-efek lain dari pelaksanaan pilkada langsung dan serentak. Tabel 14.4 menunjukkan bahwa ternyata pilkada langsung masih disetujui masyarakat (dipilih langsung oleh rakyat) yaitu sebanyak 86%, sedangkan yang menginginkan dilakukan oleh DPRD hanya 14%. Ini menunjukkan ada harapan dan kepentingan masyarakat yang sudah terpenuhi dengan adanya pemilihan pemimpin daerah secara langsung oleh rakyat.

Tabel 21.4. Pilkada cukupkah dilakukan DPRD?

No.	Pilkada cukup dilakukan DPRD	Jumlah	%
1	Sangat setuju	12	8
2	Setuju	9	6
3	Kurang setuju	36	25
4	Tidak setuju	45	31
5	Sangat tidak setuju	43	30
	Total	145	100

Data lapangan yang diperoleh peneliti bahwa wakil rakyat di DPR, khususnya yang membidangi masalah politik termasuk Pilkada, juga tidak setuju jika pilkada dikembalikan kepada DPRD, tetapi masih setuju dipilih langsung oleh rakyat⁴. Beliau mengambil contoh bahwa jika kita melakukan perjalanan dari Surabaya menuju Jakarta, lalu tiba-tiba mobilnya rusak ditengah perjalanan, tidak berarti harus kembali lagi dulu di Surabaya untuk selanjutnya menuju Jakarta lagi. Dari percakapan ini dapat ditarik benang merah bahwa selain beliau tidak setuju pilkada dilakukan DPRD tetapi dilakukan oleh rakyat,

⁴ Hasil wawancara dengan Ketua Komisi 2 DPR RI Nihayatul Mafiroh tanggal 30 Agustus 2018 di Jakarta.

juga berarti bahwa jika dalam perjalanan pilkada hingga saat ini yang dipilih oleh rakyat bukan sistemnya yang diganti tetapi sistem tersebut diperbaiki atau disempurnakan agar segala masalah yang timbul bisa diatasi dengan baik.

Salah satu contoh Nihayatul Mafiroh akui bahwa memang Pilkada secara langsung biayanya tinggi, bukan berarti bahwa untuk menghilangkan biaya tinggi itu pilkada itu harus dikembalikan lagi ke DPRD, tetapi bagaimana memperbaiki sistemnya sehingga dampak negatif pilkada seperti biaya tinggi bisa dikurangi atau bahkan dihilangkan.

Tabel 21.5. Apakah pilkada langsung menimbulkan dampak negatif?

No.	Pilkada langsung menimbulkan gesekan social, mengancam kekerabatan dan menimbulkan konflik	Jumlah	%
1	Sangat setuju	28	19
2	Setuju	60	42
3	Kurang setuju	41	28
4	Tidak setuju	10	7
5	Sangat tidak setuju	6	4
	Total	145	100

Tabel 21.5 menunjukkan bahwa ada 61% responden yang menyatakan memang ada dampak negatif pilkada langsung berupa gesekan sosial, mengancam kekerabatan dan menimbulkan konflik dalam masyarakat. Sementara yang menyatakan tidak menimbulkan dampak negatif hanya 39%. Data ini menunjukkan bahwa masih ada sebagian besar masyarakat menilai bahwa pilkada langsung akan menimbulkan dampak negatif dalam masyarakat.

Tabel 21.6. Apakah pilkada langsung perlu diperbaiki?

No.	Pilkada langsung perlu diperbaiki	Jumlah	%
1	Sangat setuju	79	54
2	Setuju	59	41
3	Kurang setuju	5	3
4	Tidak setuju	1	1
5	Sangat tidak setuju	1	1
	Total	145	100

Tabel 21.6 menunjukkan bahwa 95% masyarakat menilai bahwa pilkada langsung perlu diperbaiki, sementara hanya 5% yang menyatakan tidak perlu diperbaiki. Dengan adanya data yang sangat fantastik untuk memperbaiki pilkada langsung maka terselubung hikmah di dalamnya bahwa masyarakat sangat menyenangkan atau sangat setuju dengan pilkada langsung tersebut.

Tabel 21.7. Tipe pemimpin apakah yang diharapkan terpilih dalam pilkada langsung?

No.	Pemimpin yang diharapkan	Jumlah	%
1	Jujur	97	67
2	Banyak uang	1	1
3	Punya jaringan luas dan pengaruh	10	7
4	Pintar	5	3
5	Gagah/Cantik	2	1
6	Semua 1,2,3,4,5	30	21
	Total	145	100

Data tersebut sangat jelas bahwa masyarakat sangat mengharapkan pemimpin yang jujur melalui pilkada langsung (67%), sementara hanya 33% menghendaki pemimpin dengan variasi antara punya jaringan luas, punya pengaruh, dan pintar. Yang menarik adalah penampilan fisik (gagah/cantik) bukan menjadi ukuran masyarakat dalam pemilihan kepala daerah (1%).

21.4. Penutup

Secara keseluruhan, sistem pilkada langsung dan serentak ini tidak bisa dipungkiri bahwa memang menimbulkan sejumlah masalah. Masalah serius yang ditemukan yaitu bahwa tidak ada relevansi yang signifikan antara pilkada dengan kesejahteraan rakyat, pada hal ajang pilkada inilah menjadi momentum strategis untuk menawarkan program-program yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyat.

Hal kedua adalah bahwa NKRI merupakan negara hukum yang dijamin dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan hukum (termasuk tujuan konstitusi) adalah keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Sementara dalam proses pelaksanaan pilkada banyak menimbulkan masalah seperti *money politic*, *black campaign*, ASN tidak netral, biaya tinggi dan kampanye di luar jadwal. Artinya bahwa pelaksanaan pilkada kontraproduktif dengan tujuan hukum itu sendiri. Ini menunjukkan perlu ada model pilkada yang betul-betul menjamin adanya penegakan hukum (adil, berkepastian, manfaat, tertib dan sebagainya) dan berdampak terhadap kesejahteraan rakyat. Untuk mewujudkan model pilkada yang bersinergi antara negara hukum dengan kesejahteraan rakyat, maka diusulkan untuk memasukkan aspek ketaatan dan budaya hukum menjadi elemen penting dalam pelaksanaan pilkada pada masa yang akan datang, sehingga pilkada langsung dan serentak, disamping mengantarkan kepada kesejahteraan rakyat, juga tetap terjaminnya penegakan hukum.

Jika pada pilkada tahun 2015 hal yang menonjol adalah *money politics*, tahun 2017 yang menonjol adalah SARA dan tahun 2018 yang menonjol adalah aparatur sipil Negara (ASN) tidak netral, maka jika kesadaran hukum dan budaya hukum dimasukkan sebagai variabel atau bagian dalam pelaksanaan pilkada, tentu akan memberi dampak positif, disatu pihak adalah penegakan hukum dan dilain pihak adalah untuk memenuhi kesejahteraan rakyat yang lebih meningkat.

Daftar Pustaka

Amrah Muslimin. 1978. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.

Arend Lijphart. 1984. *Democracies, Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, London.

Bagir Manan. 1994. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta.

Smith, B.C. 1985. *Decentralization, the Territorial Dimention of the State*, George Allen & Unwin, London.

Balitbang Provinsi Sulsel. 2006. *Identifikasi dan Inventarisasi Masalah Dalam Pemilihan Kepala Daerah Langsung Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 Di Sulawesi Selatan*, Balitbang Prov. Sulsel, Makassar.

Miriam Budiardjo. 1982. *Masalah kenegaraan*, PT. Gramedia, Jakarta.



Bagian IV
Masa Depan Pangan
dan Pertanian



Bab 22

Mengintegrasikan Kembali Kebijakan Pangan

Agus Saifullah¹

22.1. Pendahuluan

Sampai saat ini Indonesia masih mengalami masalah dalam pembangunan pangan nasional. Masalah tersebut ada yang bersifat struktural yang telah berlangsung sejak lama, dan ada juga yang bersifat baru sesuai dengan perkembangan peradaban.

Di hulu, masalah struktural pada produksi biji-bijian yang berbasis pada lahan sawah masih cukup nyata. Masalah ini mencakup produksi pangan yang banyak dihasilkan oleh petani kecil yang berlahan sempit (sebagian besar kurang dari 0,5 Ha), kepemilikan aset kecil, modal terbatas, ketrampilan sederhana dan tradisional. Di sisi lain akses pasar dan desakan kebutuhan hidup sering menempatkan mereka pada posisi yang lemah dalam rantai pasok. Mereka termasuk dalam golongan yang rentan, tidak saja akibat fluktuasi iklim, gejolak harga dan pasar, namun juga pada kehidupannya apabila terjadi *shock* pada aspek sosial dan ekonominya. Kelompok ini memerlukan campur tangan pemerintah untuk melindungi mereka dari dampak negatif yang muncul agar tetap mampu terus memproduksi dan menghasilkan pendapatan yang cukup bagi kehidupannya.

¹ Ir. Agus Saifullah M.Sc adalah Mantan Direktur Perum BULOG, Tenaga Ahli Direktur Utama Bulog

Di hilir, masalah struktural juga masih ada. Konsumen pangan masih sangat tergantung pada beras yang menjadi sumber utama energi. Kelompok konsusmen berpenghasilan rendah menghabiskan sekitar 60% pendapatannya untuk pangan, dan sekitar 20% untuk beras. Gejolak harga dan pasokan pangan, khususnya beras menjadikan mereka rentan terhadap ketahanan pangannya. Kerawanan pangan tidak saja akan menjadikan kelompok ini semakin melemah, namun juga dapat membawa dampak lanjutan kepada instabilitas ekonomi, sosial dan politik.

Bab ini membahas beberapa upaya untuk mengintegrasikan kembali kebijakan pangan, untuk memecahkan dan menjawab sekian permasalahan dan tantangan yang berubah begitu cepat.

22.2. Permasalahan dan Tantangan

Lokasi pusat-pusat produksi dan konsumsi pangan yang tidak seimbang antar daerah juga merupakan masalah yang harus diatasi. Jawa memberi kontribusi terbesar pada produksi beras (52%), jagung (54%), kedelai (63%). Sedangkan pusat-pusat konsumsi merata di seluruh daerah, tersebar pada ribuan pulau (ada sekitar 17.000 pulau di Indonesia), yang memunculkan persoalan logistik dan pemasaran yang tidak kalah rumit. Produksi pangan, khususnya beras, yang bersifat musiman dan surplus beras yang hanya dihasilkan dari beberapa daerah produsen utama, harus disimpan dan diangkut ke seluruh daerah yang membutuhkan. Tidak saja ke daerah yang mudah akses logistik, transportasi dan infrastrukturnya, tetapi juga harus merata sampai daerah terpencil yang aksesnya sulit.

Dengan luas wilayah geografi besar dan belum tercukupinya sarana transportasi dan infrastruktur secara baik di seluruh wilayah, menyebabkan pengumpulan, distribusi dan pemasaran hasil panen memerlukan waktu lebih lama dan lebih mahal (*collection dan transaction cost*). Keadaan demikian mendorong persoalan gejolak pasokan dan pasar pangan secara potensial dapat muncul setiap saat apabila tidak diantisipasi secara baik. Pemenuhan pangan tidak dapat ditunda seperti komoditas lain sehingga di semua daerah penyediaan pangan harus cukup dan terjangkau setiap saat.

Tantangan lain yang dihadapi dalam pembangunan pangan adalah adanya pengaruh perkembangan lingkungan global yang tidak dapat dihindari. Perkembangan ekonomi, globalisasi pasar dan modernisasi kehidupan, merupakan tantangan yang harus dihadapi pelaku pangan dalam negeri agar tetap mampu bertahan dan berkembang dalam persaingan yang semakin kompetitif. Globalisasi pasar pangan menuntut Indonesia harus mampu menghasilkan produk pangan yang efisien dan berdaya saing. Ini merupakan masalah serius dan tidak mudah. Saat ini, produksi pangan dalam negeri, khususnya biji-bijian berbasis lahan sawah, masih kalah bersaing dari sisi harga, kualitas dan pemasaran dibanding produk pangan sejenis yang dihasilkan oleh negara-negara lain, seperti Thailand, Vietnam, India, Pakistan dan beberapa negara ASEAN lain. Tanpa kebijakan yang tepat dan perlindungan yang mencukupi, potensi daya saing produksi pangan dalam negeri di masa mendatang dapat semakin melemah dibanding dari luar negeri.

Modernisasi kehidupan juga menghasilkan tantangan baru dalam proses produksi pangan, pemasaran, dan konsumsi pangan. Pemanfaatan teknologi digital di bidang produksi pertanian, industri dan pemasaran semakin pesat perkembangannya. Efisiensi dalam penggunaan sumber daya kehidupan yang disediakan Allah SWT berupa sumber daya alam (yang semakin terbatas karena *over exploitation*), waktu, lokasi dan ruang akan menjadi tujuan penting dalam sistem kehidupan berbasis teknologi digital dimasa mendatang. Mereka yang lebih efisien dan efektif menggunakan sumber daya kehidupan tersebut akan lebih kompetitif, unggul dan beruntung dibanding yang lain. Dalam situasi tersebut, kompetisi dapat menghasilkan dampak negatif bagi umat manusia. Oleh sebab itu manusia seharusnya tidak lagi boleh hanya memikirkan kepentingannya sendiri-sendiri, tetapi juga harus memperhatikan kepentingan orang lain dan masyarakat. Keuntungan yang sebenarnya adalah bagi mereka yang melaksanakan kehidupan produktif di dunia yang juga bermanfaat buat umat manusia dengan landasan iman.

22.3. Integrasi Tiga Tujuan Kebijakan Pangan

Dengan latar belakang persoalan dan masalah pangan di atas, ada tiga tujuan pembangunan pangan pokok, khususnya beras, yang diprioritaskan dan tidak pernah lepas dari kebijakan pangan nasional selama ini, yaitu (1) memberikan perlindungan kepada petani kecil dari dampak fluktuasi musim dan harga, (2) menjamin penyediaan pangan yang cukup antar waktu dan antar daerah di seluruh wilayah NKRI, serta (3) menjamin pengendalian pasokan dan harga yang mudah diakses secara fisik dan terjangkau daya beli masyarakat konsumen. Tiga tujuan tersebut kembali diperkuat sebagaimana diamanatkan dalam UU No 18/2012 tentang Pangan, yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan pangan antara lain memiliki tujuan untuk menjaga pangan yang cukup bagi masyarakat, dengan harga yang terjangkau, aman, berkualitas, serta melindungi kepentingan petani dalam negeri, dan juga mendorong perdagangan pangan yang kompetitif.

Permasalahan muncul karena pangan memiliki dimensi yang sangat kompleks dan kepentingan pelaku pangan dapat berbeda-beda antara yang satu dengan yang lain, seperti antara produsen, pedagang, industri dan konsumen. Selain itu ada juga perbedaan kepentingan antara kepentingan nasional dan kepentingan negara lain sebagai akibat kesepakatan perjanjian perdagangan internasional, seperti WTO, AEC dan juga kesepakatan-kesepakatan baru yang akan terjadi. Serta tidak juga menutup kemungkinan adanya tujuan dan prioritas yang berbeda dalam penyelenggaraan pangan antar kementerian dan lembaga yang terkait.

Trade off dari berbagai kepentingan tidak dapat dihindari, namun prioritas kebijakan harus tetap ada, terlebih pada komoditas beras yang menjadi hajat hidup masyarakat. Apabila terdapat dampak negatif yang muncul maka peran pemerintah perlu untuk menjaga keseimbangan kepentingan antar pelaku pangan secara proporsional. Instrumen campur tangan pemerintah dapat berupa regulasi untuk mengantisipasi atau meminimalkan dampak kebijakan yang diambil, mendorong sistem pasar yang lebih baik, dan melakukan intervensi langsung secara fisik di pasar.

Instrumen tersebut sebaiknya dipilih secara tepat dan bersifat fleksibel. Kombinasi berbagai pilihan instrumen sangat baik karena saling melengkapi, namun harus harmonis dan sinkron. Karena menyerahkan keseimbangan suplai dan permintaan melalui pasar saja akan sulit mencapai tujuan stabilitas harga dan ketahanan pangan, terutama di daerah-daerah defisit dan masyarakat yang memiliki daya beli rendah. Sebaliknya menyerahkan sepenuhnya tugas tersebut kepada pemerintah juga tidak tepat karena akan memerlukan anggaran yang sangat besar.

Untuk menjaga keseimbangan peran pasar dan peran pemerintah secara optimal perlu ada lembaga regulator pangan yang efektif dalam melakukan harmonisasi dan sinkronisasi kebijakan pangan mulai dari hulu sampai hilir, antar kementerian dan lembaga yang terkait, antar pelaku pasar, antara kepentingan dalam negeri dan tuntutan pasar global, serta prioritas antar komoditi pangan di area yang sama. Setelah kebijakan dapat dirumuskan pada tingkat yang tinggi (UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden), lembaga regulator juga penting untuk memastikan adanya konsistensi kebijakan pada tingkat Kementerian dan Lembaga (termasuk sampai pada tingkat Direktorat Jendral), karena ini sering menyangkut masalah yang lebih detail yang terkait dengan implementasi kebijakan dan konsekuensi pendanaan yang diperlukan oleh Lembaga Operator yang ditunjuk untuk melaksanakannya.

Khusus untuk beras, apabila ditinjau dari peraturan yang masih berlaku saat ini, mulai dari UU No 18/2012 tentang Pangan, PP No 17/2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, Inpres 5/2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah dan Perpres No 48/2016 tentang penugasan BULOG dalam rangka ketahanan pangan, sebenarnya pasal-pasal yang menyangkut kebijakan stabilitas harga dan ketahanan pangan, serta penugasan kepada BULOG sebagai operator masih konsisten. Kebijakan Perberasan yang dianut masih terintegrasi antara hulu, tengah dan hilir. Namun dalam implementasinya ada kekurangan, yaitu tidak adanya lagi “kewajiban” penyaluran beras oleh BULOG kepada masyarakat miskin sebagaimana diamanatkan dalam Inpres 5/2015. Hal ini menyebabkan kebijakan stabilisasi harga beras dan ketahanan pangan menjadi lebih lepas antara hulu, tengah dan hilir.

Selama ini, integrasi kebijakan perberasan dimulai dari upaya untuk melindungi petani untuk mendapatkan harga yang baik dan mendorong produksi dalam negeri melalui penetapan kebijakan harga pembelian pemerintah (HPP). Implementasi kebijakan ini dilakukan melalui BULOG yang membeli hasil produksi gabah/beras dalam negeri sesuai HPP. Jumlah pembelian untuk mengamankan HPP tersebut antara tahun 2014-2018 mencapai rata-rata 2,37 juta ton setahun.

Serapan hasil pengadaan disimpan antar waktu dan diangkut antar daerah sebagai bagian dari stok beras nasional agar jumlahnya cukup, merata dan tersedia setiap saat di setiap daerah. Stok tersebut secara rutin disalurkan kepada masyarakat miskin untuk menjamin ketahanan pangannya, menambah pasokan di pasar untuk menjaga stabilitas harga beras, mengatasi dampak bencana, bantuan luar negeri dan untuk menjamin akses pangan bagi masyarakat. Jumlah rastra selama tahun 2014-2018 mencapai rata-rata 2,5 juta ton setahun. Sedangkan jumlah operasi pasar sekitar 250-300 ribu ton setahun.

Dari sisi mikro, Rastra telah memberi manfaat bagi masyarakat. Program Rastra merupakan sarana yang efektif untuk menjamin ketahanan pangan rumah tangga dan menjaga rasa aman bagi masyarakat kecil. Cukupnya pangan di rumah dapat memberi mereka rasa tenang dalam melakukan aktivitas pembangunan lainnya. Dari sisi makro, penyaluran Rastra juga membantu menjaga stabilitas harga beras karena jumlah yang cukup besar sekitar 220-270 ribu ton sebulan (sekitar 10% dari kebutuhan), menjangkau sekitar 50.000 titik distribusi di pedesaan dan lokasi yang dekat dan mudah dijangkau masyarakat, dan dijual dengan harga yang disubsidi. Jumlah, kecepatan, luasan cakupan distribusi, kemudahan akses masyarakat, dan rutinitas penyaluran Rastra selama ini sangat membantu pemerintah dalam menjaga stabilitas harga beras, inflasi dan ketahanan pangan nasional. Hal ini belum dapat disaingi oleh mekanisme intervensi pemerintah lainnya, seperti melalui operasi pasar, karena jumlahnya yang lebih kecil, jangkauan terbatas dan tidak bersifat masif. Operasi pasar untuk menjaga stabilitas harga beras saat terjadi gejolak justru lebih efektif dilakukan saat ada Rastra yang mencukupi jumlahnya dibanding saat Rastra mengecil.

Persoalan stabilitas harga dan ketahanan pangan secara potensial dapat terganggu apabila kebijakan perberasan nasional tidak dilakukan perbaikan. Tidak adanya lagi penyaluran Rastra (sebagai program subsidi pangan) dan semakin kecilnya penyaluran beras melalui bantuan sosial natura (sebagai program bantuan sosial) dapat memunculkan masalah dalam menjaga konsistensi stabilitas harga dan ketahanan pangan. Dalam 5 tahun terakhir, jumlah total Rastra/Bansos Rastra rata-rata adalah 2,5 juta ton setahun. Jumlah ini setara dengan penyerapan pengadaan beras dalam negeri untuk menjaga HPP yang mencapai sekitar 2,37 juta ton setahun. Keseimbangan antara penyerapan gabah/beras petani di hulu dan penyaluran beras kepada masyarakat miskin di hilir memungkinkan aliran stok beras masuk dan keluar dalam sistem stok nasional menjadi terkendali. Pemerintah dapat mengendalikan jumlah stok yang harus tersedia setiap saat dengan tetap melakukan aktivitas penyerapan panen untuk menjaga harga gabah/beras di tingkat produsen dan melakukan aktivitas pelepasan stok untuk pengendalian harga beras di tingkat konsumen. Akumulasi stok yang berlebih akibat kelebihan pengadaan (*over procure*) atau kekurangan stok akibat pengadaan yang kurang (*under procure*) dapat dihindari sehingga pengelolaan stok nasional juga dapat lebih terkendali.

Apa yang selama ini telah berlangsung, pada tahun-tahun mendatang mungkin akan berubah secara signifikan akibat tidak adanya lagi Rastra dan semakin mengecilnya jumlah bansos Rastra. Pada tahun 2019, jumlah penyaluran beras BULOG melalui bansos Rastra hanya sekitar 200 ribu ton. Jumlah ini jauh lebih kecil dibanding kapasitas dan potensi pengadaan gabah/beras BULOG untuk menjaga HPP yang dapat mencapai sekitar 2 juta ton (rata-rata pengadaan dalam 5 tahun terakhir 2,37 juta ton setahun). Disisi lain, stok beras BULOG akhir tahun 2018 masih sekitar 2,3 juta ton. Jika tidak ada tambahan penyaluran yang pasti atau pelepasan stok yang cukup besar, maka meningkatnya stok beras (akibat akumulasi stok akhir tahun ditambah potensi pengadaan 2019 mendatang) akan menyulitkan BULOG dalam mengelolanya. Di sisi lain, apabila penyerapan pengadaan BULOG terhadap hasil panen 2019 tidak mencukupi maka hal ini dapat melemahkan pengamanan HPP yang berpotensi mengganggu stabilitas harga dan ketahanan pangan jangka panjang.

22.4. Antisipasi ke Depan

Untuk mengantisipasi munculnya masalah stabilitas harga beras dan ketahanan pangan dimasa mendatang, pemerintah perlu mengintegrasikan kembali kebijakan perberasan. Integrasi ini dapat dilakukan melalui penyesuaian mekanisme penyaluran bantuan sosial dalam bentuk natura (beras) yang disediakan oleh BULOG yang jumlahnya setara dengan jumlah pembelian untuk pengamanan HPP. Hal yang diperlukan adalah adanya aturan baru (Perpres) atau melakukan penyesuaian terhadap Perpres 63/2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai` dengan menyatakan bahwa bantuan sosial dapat diberikan dalam bentuk beras yang berasnya disediakan oleh BULOG (bansos Rastra). Penerima bantuan sosial wajib mengambil beras yang disediakan BULOG tersebut dengan menggunakan kartu (e-money) ditempat-tempat yang ditentukan (e-waroong/RPK). Dengan demikian mekanisme pemberian bantuan sosial dalam bentuk beras tidak saja akan mengintegrasikan kembali kebijakan perberasan yang sudah renggang, namun juga tetap menjamin tercapainya sasaran program bantuan sosial yang tepat sasaran, masih tetap menggunakan kartu, dan pengambilannya juga menyebar di lokasinya yang telah ditentukan.

Pengintegrasian program pengamanan HPP dan stok beras nasional ke dalam program bantuan sosial berupa beras melalui aturan baru tersebut akan lebih mudah dan cepat karena tidak memerlukan tambahan anggaran dan pelaksana program juga tidak perlu berubah. Lembaga yang mengelola program tetap dapat dilakukan di kementerian sosial dan BULOG bertindak sebagai pelaksana program yang menyediakan dan menyalurkan beras ke tempat-tempat sasaran. Wallahu a'lam.

Bab 23

Pembangunan Jangka Panjang Ketahanan Pangan

Nuhfil Hanani¹

23.1. Refleksi Ketahanan Pangan

Kegagalan dalam strategi pembangunan ketahanan pangan yang beorientasi makro, telah menyebabkan permasalahan ketahanan pangan dalam tingkat rumah tangga. Masalah yang dijumpai bukan saja kelaparan dan gizi buruk, tetapi juga masalah penganekaragaman konsumsi, akses, penyerapan dan stabilitas pangan. Dalam Bab Penutup ini akan dielaborasi enam jalur strategi yang dapat digunakan dalam pembangunan ketahanan pangan, yakni: (1) Peningkatan Produksi dan penganekaragaman produksi pangan, (2) pengembangan cadangan pangan dan stabilisasi harga, (3) pengembangan agroindustri pangan, (3) pengembangan penganekaragaman konsumsi pangan, (4) peningkatan kecukupan pangan dan status gizi masyarakat, dan (6) pengembangan bisnis pangan

Saat ini kasus kelaparan dan gizi buruk sebagai salah satu indikator ketahanan pangan masih banyak dijumpai pada negara-negara sedang berkembang bahkan juga terjadi pada negara-negara produsen pangan. Prosentase penduduk Indonesia yang kelaparan, turun dari 19,7 persen di tahun 1990-1992, menjadi hanya 12,6 persen di tahun 2016 dan skor Global Food Security Indeks Indonesia tahun 2017 adalah 51,3 dan menempati peringkat 68 Dunia. Meskipun telah berhasil menurunkan angka kelaparan hingga 50 persen, Indonesia masih dinilai lambat

¹ Prof. Dr. Nuhfil Hanani adalah Rektor Universitas Brawijaya, Ketua Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (Perhepi), Anggota Pokja Ahli Dewan Ketahanan Pangan

dalam mengurangi jumlah penduduk yang kekurangan gizi, khususnya anak-anak dibawah usia 5 tahun. Data 2015 menunjukkan hampir 37 persen balita di Indonesia menderita stunting atau terhambat pertumbuhannya karena kekurangan gizi.

Bukti empiris tersebut menunjukkan karena kegagalan dalam strategi pembangunan ketahanan pangan yang beorientasi makro dan kurang memperhatikan kepentingan mikro yakni rumah tangga bahkan individu. Akibat salah strategi tersebut bukan hanya masalah kelaparan dan gizi buruk saja yang terjadi, namun banyak masalah ketahanan pangan lainnya yang berkaitan dengan masalah penganekaragaman ketersediaan, akses, penyerapan dan stabilitas pangan.

Kejadian kelaparan dan rawan pangan menjadi masalah yang sangat sensitif dalam dinamika kehidupan sosial politik. Menjadi sangat penting bagi Indonesia untuk mampu mewujudkan ketahanan pangan dan gizi wilayah, rumah tangga dan individu yang berbasiskan kemandirian pangan. Pembangunan ketahanan pangan secara menyeluruh di setiap sektornya akan dapat terlaksana dengan efektif manakala memiliki arah yang jelas dan terukur kinerjanya. Sejalan komitmen Indonesia untuk melaksanakan Tujuan Pembangunan Kerkelanjutan (*Sustainable Development Goals*), dimana salah satu tujuannya adalah menurunkan kelaparan dan gizi buruk, maka pembangunan ketahanan menjadi sangat penting untuk dilakukan.

23.2. Kompleksitas Pemasalahan Pangan

Indonesia termasuk negara produsen dengan keragaman pangan terbesar kedua setelah Brazil. Diperkirakan Indonesia memiliki jenis tanaman sebanyak 77 sumber karbohidrat, 75 sumber lemak, 26 kacang-kacangan, 389 buah-buahan, 228 sayuran, 48 bahan minimum, dan 110 tanaman rempah. Potensi keragaman pangan Indonesia yang sangat besar sampai saat ini belum tertangani secara baik. Akibatnya hampir semua komoditas pangan strategis neraca perdagangannya negatif. Di samping itu kondisi petani komoditas pangan masih banyak yang dijumpai miskin. Keadaan ini terjadi karena transformasi sektor pertanian ke non pertanian di Indonesia relatif lambat dibandingkan dengan negara-negara seperti Korea Selatan, Malaysia, Thailand. Lambatnya perkembangan agroindustri pangan sebagai usaha

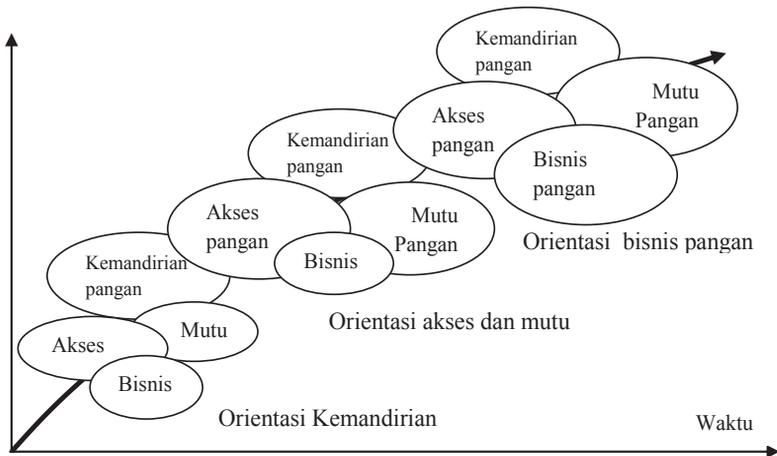
transformasi sektor pertanian ke non-pertanian, sehingga berdampak pada masalah ketenagakerjaan dan rendahnya pendapatan masyarakat. Pengembangan agroindustri pangan berdampak pada berkembangnya bisnis pangan sebagai salah satu pendorong industrialisasi pedesaan. Akibat dari keadaan ini pendapatan per kapita di Indonesia menjadi tertinggal. Sektor pertanian khususnya pada usaha komoditas pangan menjadi “beban” penyerapan tenaga kerja, sehingga terjadi “Involusi Pertanian” yang dengan bahasa sederhana disebut “bagi-bagi kemiskinan”.

Situasi iklim di Indonesia saat ini tidak menentu dan kurang bersahabat yang telah menyebabkan bencana (longsor, banjir, kekeringan), sehingga menuntut cadangan pangan yang dapat mengatasi kerawanan pangan masyarakat. Di samping itu cadangan pangan dapat dijadikan instrumen untuk stabilisasi harga khususnya untuk mengatasi pola pangan musiman. Kondisi cadangan pangan Indonesia dalam bentuk beras masih kurang dari diharapkan. Dibandingkan dengan cadangan pangan di negara-negara Asia, posisi Indonesia sangat rendah bahkan lebih rendah dengan cadangan pangan negara Singapore yang bukan produsen Beras.

Polakonsumsi pangan didominasi karbohidrat yang mencapai 63,2% dari kebutuhan energi. Perkembangan Pola Pangan Harapan (PPH) pada 2017 mencapai skor 88. Di samping itu banyak kasus keracunan pangan pada produk pangan segar dan olahan yang menggunakan bahan tambahan pangan berbahaya bagi kesehatan (140 kasus/tahun). Ditinjau dari akses pangan dalam kaitannya dengan harga di Indonesia relatif tidak terjadi permasalahan yang serius karena pemerintah mampu menstabilkan harga. Selama 5 tahun untuk komoditas pangan strategis seperti beras, jagung, kedelai, minyak goreng, daging dan telur relatif stabil. Masalah yang dihadapi masyarakat dalam mengakses pangan adalah masalah pendapatan. Sampai saat ini jumlah penduduk miskin di Indonesia relatif tinggi 10,12 persen dan penduduk rawan pangan 12,6 persen pada tahun 2017. Akibat dari keadaan ini berdampak pada status gizi. Tolok ukur yang dapat mencerminkan status gizi masyarakat adalah status gizi pada anak balita yang diukur dengan berat badan dan tinggi badan menurut umur. Secara nasional, prevalensi gizi buruk pada tahun 20-16 sebesar 3,4 persen dan gizi kurang 14,4 persen.

23.3. Arah dan Strategi Pembangunan Ketahanan Pangan

Berdasarkan permasalahan tersebut, maka pembangunan ketahanan pangan harus ditujukan : (1) meningkatkan ketersediaan pangan baik segar maupun olahan menuju kemandirian dan kecukupan cadangan pangan yang berkelanjutan, (2) meningkatkan akses pangan masyarakat terhadap kecukupan pangan dalam upaya menurunkan prevalensi penduduk rawan pangan, (3). meningkatkan mutu pangan dan penganekaragaman konsumsi pangan menuju peningkatan status gizi masyarakat, (4) mengembangkan bisnis pangan segar dan olahan dalam upaya peningkatan nilai tambah produk pangan, kesempatan kerja dan pendapatan masyarakat. Pencapaian tujuan pembangunan ketahanan pangan tersebut harus dilakukan secara terencana dan bertahap (Gambar 22.1).



Gambar 23.1. Arah Pembangunan Ketahanan Pangan Indonesia

Dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan ketahanan tersebut diperlukan strategi yang tepat agar dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Pendekatan yang dilakukan harus mengacu melalui pendekatan sistem dengan melihat keterkaitan antar komponen. Ada enam jalur strategi yang dapat digunakan dalam pembangunan ketahanan pangan, yakni : (1) pengembangan penganekaragaman produksi pangan, (2) pengembangan cadangan pangan dan stabilisasi

harga, (3) pengembangan agroindustri pangan, (4) pengembangan penganekaragaman konsumsi pangan, (5) peningkatan kecukupan pangan dan status gizi masyarakat, dan (6) pengembangan bisnis pangan.

Enam jalur strategi tersebut harus diwujudkan ke dalam kebijakan dan program sehingga tujuan pembangunan ketahanan pangan dapat diwujudkan.

1. Kebijakan peningkatan produksi dan penganekaragaman produksi pangan. Program yang perlu dilakukan adalah: (1) pengembangan inovasi teknologi produksi untuk pengembangan penganekaragaman pangan untuk tanaman sereal, aneka kacang dan umbi, sayuran, tanaman buah, perkebunan, peternakan dan perikanan, (2) pemetaan dan penataan komoditas pangan unggulan daerah dan nasional yang berbasiskan pada sumberdaya spesifik lokal, (3) peningkatan akses petani terhadap teknologi, sarana produksi, kredit dan pasar, (4) pemberdayaan kelompok tani, dan (5) pengembangan pertanian sehat dan berkelanjutan,
2. Kebijakan pengembangan cadangan pangan dan stabilisasi harga, melalui program: (1) pengembangan cadangan pemerintah dan masyarakat, (2) stabilisasi harga pangan pada tingkat petani dan konsumen, dan (3) pengembangan sistem informasi pasar
3. Kebijakan pengembangan agroindustri pangan. Program yang perlu dilakukan adalah: (1) pengembangan inovasi teknologi agroindustri pangan dari beragam produksi yang sudah maupun yang belum dikembangkan, (2) pemetaan dan penataan kluster agroindustri pangan, (3) introduksi paket teknologi agroindustri pangan pada masyarakat, (4) pemberdayaan kluster-kluster agroindustri baik aspek teknologi, permodalan, maupun pemasaran, (5) peningkatan jaringan kemitraan antara kluster industri dengan industri menengah-besar, (6) pengembangan usaha agroindustri yang bersih dan sehat dengan kemasan modern sesuai selera konsumen, dan (7) pembinaan budaya mutu dan keamanan pangan pada pelaku usaha agroindustri pangan.

4. Kebijakan penganeekaragaman konsumsi pangan. Program yang perlu dilakukan adalah: (1) peningkatan citra pangan lokal baik segar maupun olahan melalui promosi di hotel dan media televisi dengan tema “Aku cinta makanan Indonesia”, (2) peningkatan budaya penganeekaragaman pangan di kantor dan sekolah melalui gerakan “ Sekali dalam seminggu tidak makan nasi” (3) peningkatan pengetahuan pada anak sejak dini melalui muatan materi penganeekaragaman pangan pada pendidikan formal, (4) promosi pentingnya penganeekaragaman di media cetak, radio dan televisi dengan tema “ Akus sehat karena panganku cukup, beragam, bergizi seimbang, aman dan halal, (5) peningkatan peran kelembagaan wanita dalam penganeekaragaman pangan pada masyarakat.
5. Kebijakan peningkatan kecukupan pangan dan status gizi masyarakat. Program yang perlu dilakukan adalah: (1) pemetaan dan penanganan daerah rawan pangan, (2) penerapan sistem kewaspadaan pangan dan gizi, (3) pengendalian dan penanganan kerawanan masyarakat dan balita kurang gizi dan buruk, (4) pemberdayaan ekonomi masyarakat rawan pangan melalui pengembangan usaha-usaha produktif atau penciptaan lapangan kerja dengan pembangunan infrastruktur pedesaan berbasis padat karya, (5) peningkatan peran serta badan usaha, kelompok sosial, dan keagamaan untuk penanganan masyarakat rawan pangan, (6) pengendalian keamanan pangan segar maupun olahan.
6. Kebijakan pengembangan bisnis pangan. Program yang perlu dilakukan adalah: (1) pengendalian impor pangan baik segar maupun olahan, (2) pengembangan entrepreneur dalam bisnis pangan, (3) promosi produk pangan segar maupun olahan di pasar internasional, (4) pengembangan gerai bisnis pangan yang difasilitasi oleh pemerintah; (5) peningkatan akses masyarakat terhadap teknologi, sarana produksi, kredit dan pasar untuk pengembangan bisnis pangan, dan (6) peningkatan kemitraan UMKM bisnis pangan dengan pengusaha skala menengah-besar

Bab 24

Pertanian 4.0

*Arif Satria*¹

24.1. Pendahuluan

Setelah Revolusi Industri 4.0 mengemuka, maka orang pun berpikir tentang bagaimana Pertanian 4.0. Ini bukan latah dan euforia 4.0, tetapi sudah merupakan tuntutan objektif. Analoginya, orang kini menggunakan telepon pintar dan memanfaatkan platform untuk berbagai kepentingan seperti bisnis, kesehatan, pendidikan, dan hiburan. Penggunaan *Whats App*, *We Chat*, *Facebook*, *Instagram* dan *Twitter* tidak dapat dibendung oleh perusahaan *provider* telepon seluler. Dulu orang bertelepon dan mengirim pesan pendek (sms) harus membayar. Kini semuanya gratis. Kata Rhenald Kasali, ada perubahan dari premium ke “freemium”. Semua ini terjadi karena teknologi 4.0 telah mendisrupsi teknologi lama. Teknologi 4.0 yang saat ini populer adalah penerapan teknologi *artificial intelligence* (AI), robot, *drone*, *internet of things* (IoT) dan *big data* analitik dan kini sudah menjadi keniscayaan. Bagaimana dengan pertanian, apakah teknologi 4.0 akan mendisrupsi pertanian konvensional?

Saat ini proporsi *digital native* akan melebihi digital migrants. Digital native berasal dari Generasi Z atau generasi milineal yang memang sangat *melek* dengan dunia digital. Sementara itu digital migrants didominasi generasi X yang butuh waktu utk beradaptasi dengan dunia digital. Paling tidak untuk Indonesia tahun 2030 akan menjadi momentum penting karena saat itulah bonus demografi akan terjadi. Pada tahun-

¹ Dr. Arif Satria, Rektor Institut Pertanian Bogor (IPB)

tahun itulah *digital native* atau generasi milineal akan menjadi variabel penting baik sebagai konsumen maupun produsen. Sebagai konsumen tentu mereka menghendaki produk barang dan jasa yang unggul dan harga terjangkau. Wajar bila mereka senang dengan belanja *online* karena hemat waktu, leluasa memilih produk, dan mudah menemukan harga terendah hingga tertinggi.

Sebagai produsen mereka pun yang sudah akrab dengan dunia digital ingin proses yang efisien, presisi, dan unggul. Menghadapi karakteristik generasi milineal tersebut baik sebagai produsen dan konsumen maka pertanian pun harus menyesuaikan. Oleh karena itu pertanian 4.0 akan menjadi keniscayaan, seperti akan diuraikan pada Bab Penutup ini.

24.2. Apa itu Pertanian 4.0?

Pertanian 4.0 adalah pertanian dengan ciri pemanfaatan teknologi *artificial intelligence* (AI) robot, *internet of things* (IoI), *drone*, *block chain* dan *big data* analitik untuk menghasilkan produk unggul, presisi, efisien dan berkelanjutan. Ruang lingkup pertanian 4.0 adalah sebagai berikut.

Pertama, *on farm* akan dicirikan dengan pertanian presisi (*precision farming*) dimulai dengan menghasilkan benih unggul berbasis bioinformatics, Pengendalian hama terpadu secara cerdas dengan *artificial intelligence*, pemupukan presisi, penggunaan smart tractor, penyemaian benih dengan robot. *Plant factory* kini juga makin populer. Saat ini mahasiswa IPB sudah menemukan identifikasi penyakit tanaman dengan *smart phone*.

Kedua, *offfarm* dicirikan tidak saja dengan agroindustri cerdas tetapi juga sistem logistic pertanian digital. Teknologi blockchain kini mulai diaplikasikan utk menjamin transparansi dan traceability aliran produk pertanian sehingga para pelaku hulu-hilir bisa saling mengontrol. Saat ini pelaku hulu dalam posisi lemah krn informasi yang asimetris. Ke depan, informasi akan simetris dan pelaku hulu-hilir akan lebih setara.

Ketiga, pemasaran digital dan konsumen cerdas yang melek digital akan mewarnai konsumen masa depan. Pola pemasaran ke depan tidak lagi konvensional seperti sekarang tetapi akan berbasis *platform*. Konsumen produk pertanian akan menggunakan *platform* melalui *smart phone* dalam membeli produk baik utk memilih produk atau menelusuri asal usul produk. Untuk memilih produk Dosen IPB Prof Aris Purwanto sudah menemukan cara identifikasi kematangan buah mangga dengan *smartphone*. Jadi kalau belanja buah kita bisa tahu buah ini matang atau tidak dengan cara yang mudah.

24.3. Apakah Pertanian 4.0 Realistis?

Apakah pertanian 4.0 itu realistis untuk kondisi petani tradisional?

Pertama, teknologi 4.0 itu keniscayaan yang sulit dibendung. Suka tidak suka dan mau tidak mau kita harus menerima kenyataan kecenderungan ini. Oleh karena itu yang harus kita lakukan adalah penyiapan dan percepatan adaptasi. Di sinilah diperlukan pelaku-pelaku baru milineal berciri *technopreneur* yang mampu menghasilkan produk-produk inovatif. Juga aktor sociopreneur yang berperan mengkonsolidasi para petani tradisional serta memfasilitasi aplikasi teknologi baru tersebut dalam kerangka percepatan transformasi. Tidak perlu setiap rumah tangga petani punya *drone* untuk memantau pertumbuhan tanaman, pemupukan maupun luasan panen. Disinilah peran pemerintah daerah, lembaga sosial masyarakat (LSM) dan perguruan tinggi penting untuk memfasilitasi pemanfaatan drone dan berbagai teknologi 4.0 lainnya untuk kepentingan tersebut. Perguruan tinggi harus mampu mencetak sebanyak-banyaknya *technopreneur* dan *sociopreneur* dalam kerangka transformasi tersebut. Oleh karena itulah IPB mempunyai visi baru menjadi *techno-socio entrepreneurial university*, tidak lain karena IPB ingin mencetak lulusannya sebagai *technopreneur* dan *sociopreneur* untuk mempercepat proses transformasi ini.

Kedua, petani di Indonesia rata-rata berumur 45 tahun ke atas. Kurun waktu 10-15 tahun ke depan diduga akan ada krisis regenerasi petani karena anak-anak mereka yang punya pendidikan lebih baik dari orang tuanya tidak memilih menjadi buruh tani. Mereka akan memilih

menjadi petani pemilik. Di saat mereka menjadi petani pemilik siapa yang akan menjadi buruh tani nya? Bila buruh tani akan makin langka di desa, sementara teknologi pengganti buruh tani juga tidak siap, maka pemilik lahan tidak bisa berbuat apa-apa. Disinilah krisis pertanian akan terjadi. Oleh karena itulah kita harus siapkan SDM dan teknologi unggul dari sekarang di saat negara negara lain juga sedang merababab apa itu pertanian 4.0. Negara majupun juga masih meraba dan mempersiapkannya. Dengan pertanian 4.0, kini kita memiliki start yang relatif sama dengan mereka. Oleh karena itu, kalau kita tidak mulai lari cepat dari sekarang untuk mewujudkannya kita akan kembali tertinggal sebagaimana pertanian konvensional selama ini. Sebaliknya kalau kita cepat, lincah, dan kreatif merespons perubahan ini, niscaya pertanian kita berjaya dan makin diperhitungkan di pasar global.

Sebagai upaya penyiapan hal tersebut, IPB telah hadir dengan konsep AgroMaritim 4.0 yang diikuti dengan road map riset agromaritim 4.0 sebagai acuan riset-riset IPB ke depan. Hal ini penting agar riset-riset IPB mampu menjawab kebutuhan masyarakat dan dunia industri. Rasulullah Muhammad SAW bersabda, “Sebaik-baik manusia adalah yang memberi manfaat kepada orang lain”. Maka, sebaik-baik perguruan tinggi adalah yang memberi manfaat untuk kemajuan bangsa ini.

Biodata Editor



BUSTANUL ARIFIN,

dilahirkan di Bangkalan, 27 Agustus 1963, meraih Sarjana Agribisnis dari Institut Pertanian Bogor (1985), Master of Science (M.Sc.) dan Doctor of Philosophy (Ph.D.) bidang Resource Economics (1995) dari University of Wisconsin-Madison (AS). Pada tahun 2005 Bustanul Arifin diangkat sebagai Guru Besar Ilmu Ekonomi Pertanian di Universitas Lampung (UNILA), dan Professorial Fellow di InterCAFE dan Sekolah Bisnis, Institut Pertanian Bogor (SB-IPB). Sejak 1996 Bustanul Arifin tercatat sebagai Ekonom Senior di INDEF (Institute for Development of Economics and Finance), dan menjadi Guru Besar Tamu di University of Wisconsin-Madison (2002-2003) dan di University of Sydney, Australia (2007-2008). Saat ini, Arifin mengabdikan dirinya sebagai Ketua Forum Masyarakat Statistik (FMS), dan Anggota Komite Penyuluhan Pertanian Nasional (KPPN), Wakil Ketua Umum Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (Perhepi) dan Ketua FG Pangan dan Pertanian pada Pengurus Pusat Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI). Bustanul Arifin juga pernah menjadi Anggota Komite Inovasi Nasional (KIN) dan Penasehat Timnas Perundingan Perdagangan Internasional (PPI).

Bustanul Arifin telah menulis 40 judul buku (16 diantaranya sebagai penulis tunggal), lebih dari 80 artikel di jurnal ilmiah, lebih dari 100 makalah untuk konferensi tingkat internasional, dan lebih dari 500 makalah untuk seminar di tingkat nasional. Buku-buku hasil karyanya antara lain: *Pengelolaan Risiko Lingkungan di DAS Sekampung, Lampung* (INDEF Press, 2018), *Sosial-Ekonomi Pertanian* (IPB Press,

2016), Ekonomi Pembangunan Pertanian (IPB Press, 2015); Kebijakan Perdagangan Pangan (Unila Press, 2012); Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian (Rajawali Press, 2007); Ekonomi Kelembagaan Pangan (LP3ES, 2005); Pembangunan Pertanian (Grasindo, 2005); Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia (Penerbit Buku Kompas, 2004); Formasi Strategi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia (Ghalia Indonesia, 2004) dll. Bustanul Arifin telah menjadi konsultan dan nara sumber di berbagai lembaga nasional dan internasional, dan menulis lebih dari 1000 artikel ekonomi pertanian dan ekonomi pembangunan di media massa.



LELY PELITASARI SOEBEKTY,

Dilahirkan tanggal 16 Desember 1972 di Cirebon. Menyelesaikan S1 di Jurusan Sosek Pertanian IPB tahun 1995 dan S2 Magister Perencanaan & Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi UI tahun 2005. Tahun 2006 mulai bekerja di Badan Urusan Logistik (Bulog). Beberapa amanah yang pernah diterima al: Kepala Divisi Penyaluran (2013-2015), Kepala Divisi Analisa Harga dan Pasar (2010-2013), Kepala Subdivre Karawang (2010), Kepala Bagian TU Sekretariat Perusahaan (2009-2010), Kepala Subdivisi Perencanaan Strategis Divisi R&D (2008-2009), dan Tenaga Ahli Madya (2007-2008). Dalam proses transformasi kelembagaan Bulog dari LPND menjadi BUMN (Perum BULOG) Lely turut mengawal dalam Sekretariat Tim Transformasi (2002-2003). Posisi terakhir di Perum BULOG adalah Direktur Pelayanan Publik pada tahun 2015. Berdasarkan Keppres nomor 23/P tahun 2016, sejak 11 Februari 2016 Lely menjalankan tugas sebagai Wakil Ketua Ombudsman Republik Indonesia periode 2016-2021.

Beberapa tulisan terpublikasi lebih banyak terkait komoditi pertanian dan kebijakan pangan. Diantaranya: Pelayanan Publik di Bidang Pangan (Koran SINDO, 17 Oktober 2016), Masalah Voucher Raskin (Koran TEMPO, 16 Agustus 2016), BULOG Harus Kembali ke Khittah (Koran TEMPO, 5 Oktober 2015), dan Argumentasi Impor (Republika, 21 Februari 2007). Pernah menjadi bagian dari penulis bersama dalam buku/jurnal, antara lain: Gula dalam Kebijakan Pangan

Nasional; Telaah Historis, ditulis bersama DR Pantjar Simatupang dan Ir Anas Rahman, MS dalam Buku Ekonomi Gula (1997) serta Analisis Industri Gula Rafinasi dan Strategi Kebijakannya di Indonesia, ditulis bersama Dr. Maddaremeng dalam Jurnal Kebijakan Ekonomi Pusat Studi dan Bisnis Universitas Indonesia (2005).

BIODATA PENULIS

1. **Prof.Dr. Bustanul Arifin**

Dilahirkan di Bangkalan pada 27 Agustus 1963. Menyelesaikan pendidikan sarjana di program studi Agribisnis dari IPB (1985), S2 dan S3 dari University of Wisconsin-Madison (AS). Tahun 2005 diangkat sebagai Guru Besar Ilmu Ekonomi Pertanian Universitas Lampung (Unila). Sejak 1996 tercatat sebagai Ekonomi Senior di INDEF. Saat ini menjadi Ketua Forum Masyarakat Statistik (FMS) dan Anggota Komite Penyuluhan Pertanian Nasional. Selama mahasiswa tercatat sebagai kader HMI Cabang Bogor.

Email: barifin@uwalumi.com

2. **Ahmad Alamsyah Saragih, SE**

Lahir di Pekan Baru pada 27 September 1966. Pendidikan terakhir adalah Sarjana Ekonomi, pada Jurusan Ekonomi dan Studi Pembangunan, Fakultas Ekonomi Univesitas Padjadjaran (Unpad) Bandung. Selesai kuliah bekerja pada Asosiasi Permukiman Kooperatif (ASPEK) yang bekerja sama dengan UNDP untuk program *Community Based Housing Development*. Pernah juga bekerja sebagai *Local Governance Specialist* pada *Initiative for Local Governance* (ILGR), *The World Bank* dari 2002 hingga 2008. Ahmad Alamsyah Saragih juga pernah menjabat sebagai Ketua Komisi Informasi Pusat pada tahun 2009 hingga 2011. Saat ini menjabat sebagai Anggota Ombudsman Republik Indonesia periode 2016-2021.

Email : alamsyahori@gmail.com

3. **Prof. Dr. R. Siti Zuhro, MA**

Dilahirkan di Blitar pada 7 November 1959. Menyelesaikan pendidikan di FISIP Universitas Jember (UJ). Pekerjaan utama saat ini sebagai Peneliti Utama di LIPI. Semasa mahasiswa, anggota Presidium Majelis Nasional KAHMI ini adalah aktifis HMI Komisariat FISIP UJ.

Email: rszuhro@gmail.com

4. **Dr. Muhammad Fadhil Hasan**

Lahir di Bogor 28 Mei 1959. Saat ini menjabat sebagai Ketua Badan Supervisi Bank Indonesia (BSBI) dan Anggota Komite Ekonomi dan Industri Nasional (KEIN), disamping sebagai Direktur *Corporate Affairs* Asian Agri. Fadhil Hasan lulus Sarjana Sosial Ekonomi Pertanian dari IPB, memperoleh gelar *Master of Science* dari Departemen Ekonomi, Iowa State University-AS, dan menyelesaikan program Ph.D dari *Department of Agricultural Economics*, University of Kentucky-AS dengan spesialisasi Kebijakan Pertanian dan Perdagangan Internasional.

Email: mfhasa189@yahoo.com

5. **Prof. Dr. Erizal Jamal**

Dilahirkan di Solok, 1 Maret 1963. Pernah menjadi Kepala Bidang Kerjasama PSE-KP Balitbang Kementerian Pertanian (2010-2013) dan Kepala Balai Pengelola Alih Teknologi, Balitbangtan Kementan (2013-2016). Saat ini menjabat Kepala Pusat Perlindungan Varietas Tanaman dan Perizinan Pertanian, Kementerian Pertanian. Menyelesaikan S1 di Jurusan Sosek IPB pada tahun 1988, S2 di Pengembangan Wilayah Perdesaan (PWD) IPB pada 1999, dan S3 pada program *Agriculture Economics* UPLB Philippines tahun 2005. Merupakan alumni HMI Cabang Bogor.

Email : erizal_jamal @yahoo.com

6. **Ir. Maesti Mardiharini, MS.**

Dilahirkan di Semarang tanggal 16 Mei 1962. Saat ini bekerja sebagai Peneliti Madya Balai Besar Pengkajian dan Pengembangan Teknologi Pertanian. Menyelesaikan pendidikan sarjana di Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian IPB tahun 1988 dan S2 di Jurusan Gizi Masyarakat dan Sumberdaya Keluarga tahun 2002.

Email: maesti_m@yahoo.com

7. **Prof.Dr. Didin S Damanhuri**

Dilahirkan 65 tahun yang lalu, saat ini penulis adalah Guru besar Ekonomi Politik dan Kebijakan di FEM IPB serta Tenaga Ahli bidang Ekonomi LEMHANAS RI. Menyelesaikan S1 di Fakultas Ekonomi Unpad (1979), S-2 Ekonomi Pertanian IPB (1983) dan Ekonomi Pembangunan IREPD Grenoble, France (1987), serta Doktor Ekonomi Politik IREPD Grenoble, France (1993). Mantan aktifis HMI Cabang Bandung ini sebelumnya pernah menjadi Staf Ahli Menteri Transmigrasi kependudukan (2000-2001), Kepala Badan Litbang & Informasi Depnakertrans (2001-2004), Staf Ahli Menteri Nakertrans/Ketua Pembenahan TKI & Komisaris PT Jamsostek (2001-2007)

Email: didinsd@yahoo.com

8. **Prof.Dr. Bomer Pasaribu, SH, SE**

Lahir di Batang Toru, Tapanuli Selatan, Sumatera Utara, 22 Agustus 1942. Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) tahun 1976 dan S1 Fakultas Ekonomi USU tahun 1980. S2 dan S3 diselesaikan di IPB tahun 1996 dan 2000. Saat ini menjadi Guru Besar di Ilmu Ekonomi di Universitas Krisna Dwipayana. Pernah menjabat sebagai Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi pada paruh pertama era pemerintahan Abdurrahman Wahid. Pernah juga menjadi anggota DPR RI/MPR RI Fraksi Partai Golongan Karya (2004-2009), Duta Besar RI untuk Denmark dan Lithuania dan saat ini menjadi Komisaris PT. VBS.

9. Prof.Dr. M. Husein Sawit

Memperoleh gelar sarjana ekonomi dari Fakultas Ekonomi UGM dengan spesialisasi Ekonomi Pertanian (1973); memperoleh MSc. dalam bidang *Agricultural Development Economics* dari Australian National University, Canberra, Australia (1984); dan memperoleh gelar PhD dalam bidang *Economics* dari University of Wollongong, NSW Australia (1994). Beberapa jabatan yang pernah diemban antara lain: Tenaga Ahli Kepala BULOG dalam bidang Kebijakan Pangan dan Ekonomi Makro (1995-1999); Staf Ahli Menteri Pangan dan Hortikultura dalam bidang Pemasaran Pangan (1999-2000); Direktur Kerjasama Internasional dan Hubungan Antar Lembaga BULOG (2000-2003). Ia menjadi *senior advisor* terlama BULOG, sebagai advisor untuk 7 (tujuh) Kepala/Dirut BULOG. Saat ini telah menjalani masa purnabakti (pensiun) pada 1 Desember 2012. Semasa kuliah aktif di HMI Cabang Yogyakarta.

Email: mhsawit@yahoo.com

10. Khudori, SP

Dilahirkan di Lamongan, 20 Februari 1968. Pendidikan terakhir adalah Sarjana Pertanian Universitas Jember tahun 1994. Pernah bekerja sebagai Wartawan GATRA, GAMMA dan MEDIUM (1994-2005), Peneliti pada *Institute for Global Justice* (Desember 2007-Juni 2008), Tenaga Ahli DPR (Mei 2008-September 2009), Tenaga Ahli Kementerian Perdagangan (Feb 2010-Juni 2011). Sejak Februari 2006 bertugas mengelola *Metrotvnews.com* dan merupakan Anggota Pokja Ahli Dewan Ketahanan Pangan (2010-sekarang). Semasa mahasiswa aktif di HMI Cabang Jember.

Email: khudori.cak@gmail.com

11. **Epi Sulandari, SSi, ME**

Lahir dan besar di Pacitan. Terlahir pada 22 Agustus 1971. Menyelesaikan studi di Magister Perencanaan Kebijakan Publik - Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (UI) dengan dasar kesarjanaan Ilmu Statitik - FMIPA di IPB. Sebelum ditugaskan sebagai Kepala Pusat Riset dan Perencanaan Strategis di Perum BULOG pada 3 Januari 2019, pernah bertugas sebagai Kepala Divisi Penjualan Langsung dan Kepala Divisi Analisa Harga dan Pasar di Perum BULOG. Epi adalah alumni HMI Cabang Bogor.

Email: episulandari@gmail.com

12. **Dr. Ir. Sapuan Gafar**

Lahir di Magetan pada 22 Agustus 1944. Menyelesaikan pendidikan sarjana di Fakultas Teknologi Pertanian UGM tahun 1971 dan Program Doktor Pasca Sarjana UGM tahun 1991. Pernah bekerja pada Direktorat Penyuluhan Pertanian, Depatemen Pertanian (1970-1971) untuk selanjutnya menjadi pegawai Badan Urusan Logistik sejak 1971. Jabatan terakhir di Bulog adalah Wakil Kepala (2000). Tahun 2001-2004 menjadi Dosen STIE Ganesha Jakarta dan kemudian bergabung di PT BP Kedaulatan Rakyat Yogyakarta pada 2002-2010. Sapuan adalah kader HMI Komisariat Fakultas Teknologi Pertanian, Cabang Yogyakarta.

Email: sapuangafar@yahoo.com

13. **Ir. Agus Saifullah, MSc**

Dilahirkan di Yogyakarta, 26 Juli 1959. Menyelesaikan S1 di Fakultas Pertanian UGM tahun 1982 dan S2 di University of East Anglia, Norwich, UK. Pernah menjabat sebagai Direktur GASAR BULOG 2000-2002, Direktur SDM dan Umum BULOG 2003-2007, Staf Ahli BULOG 2007-2015, dan Tenaga Ahli BULOG 2015-2018. Semasa mahasiswa aktif di HMI Cabang Yogyakarta

Email: agussnow15@gmail.com

14. Dr. Ifah Munifah

Dilahirkan di Cirebon pada tanggal 25 Januari 1979, anak ke-1 dari tiga bersaudara pasangan Moch. Sahari dan Muslihatun. Tahun 2001 menyelesaikan pendidikan S1 pada program studi Pendidikan Kimia di Universitas Negeri Sebelas Maret dan S2 pada program studi Kimia di Universitas Gadjah Mada tahun 2003 dan S3 pada program studi Mikrobiologi tahun 2017. Sejak tahun 2003 mengabdikan diri sebagai peneliti di Balai Besar Riset Pengolahan Produk dan Bioteknologi Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kelautan & Perikanan. Semasa mahasiswa aktif di HMI Cabang Solo.

Email: ifah_munifah@yahoo.com.au

15. Dr. Ani Marlina, M.Pd

Dilahirkan di Garut pada 9 Oktober 1985. Sehari-hari bekerja sebagai Dosen di STKIP Kusumanegara Jakarta. Menyelesaikan S1 di STKIP Garut/IPI serta S2 dan S3 di Universitas Negeri Jakarta. Selama mahasiswa aktif di HMI Cabang Garut.

Email : choyeichoyei@gmail.com

16. Dr. Fachriany

Dosen di Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta.

17. Dr. Abdul Aziz SR

Dilahirkan di Sumbawa Besar pada 12 September 1964. Bekerja sebagai Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Brawijaya, Malang dan *Senior Researcher* pada *Center for Election and Political Party* (CEPP) FISIP UI, Depok. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Islam Malang, S2 pada Ilmu Politik FISIP Universitas Airlangga dan S3 pada Ilmu Politik, Departemen Ilmu Politik, FISIP UI. Merupakan alumni HMI Cabang Malang.

Email: azizsrabdul@gmail.com

18. **Taufiqurrahman**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama)

19. **Andriansyah**

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama)

20. **Prof.Dr. Hasbullah Thabrany**

Dilahirkan di Jakarta pada 21 Mei 1954. Saat ini bekerja di *Rand Corporation*, California serta menjadi Konsultan, ThinkWell, LLC. Hingga tahun 2018 menjadi dosen dan guru besar di Fakultas Kesehatan Masyarakat UI. Menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Kedokteran UI tahun 1980, S2 dan S3 di University of California at Berkeley, USA tahun 1990 dan 1995. Alumni HMI Cabang Jakarta.

Email : hasbullah.thabrany@gmail.com

21. **Prof. Dr. Andi Kasmawati, M. Hum**

Dilahirkan di Libureng 24 Desember 1965. Saat ini bekerja sebagai Dosen Universitas Negeri Makassar. Menyelesaikan pendidikan S1 di IKIP Ujung Pandang (UNM) serta S2 dan S3 di Universitas Hasanuddin Makasar. Merupakan aktifis HMI Kota Makassar sejak jaman mahasiswa.

Email : kasmawatiamri@yahoo.co.id

22. **Dr H Sugianto SH, MH**

Dilahirkan di Indramayu pada 08 Februari 1967. Saat ini bekerja sebagai Dosen dan Lektor Kepala di IAIN Syekh Nurjati, Cirebon. Menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, S2 di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM Jakarta, dan Doktor hukum Universitas Islam Bandung. Selama mahasiswa aktif di HMI Cabang Bandung dan saat ini menjadi Dewan Penasehat KAHMI Cirebon.

Email : sugiantoaphi@gmail.com

23. Prof. Andi Pangerang Moenta

Dilahirkan di Pare-Pare pada 28 Agustus 1961. Menyelesaikan pendidikan S1, S2 dan S3 di Universitas Hasanuddin (Unhas). Bekerja sebagai Dosen di Fakultas Hukum Unhas sejak 1987. Pernah menjabat Wakil Dekan 1 Fakultas Hukum Unhas pada 2007 dan Kepala Biro Hukum dan Kelembagaan Kemdikbud 2007-2012. Saat ini menjabat sebagai Sekretaris Eksekutif Majelis Wali Amanah Unhas periode 2016-2019. Saat mahasiswa menjadi aktifis HMI Cabang Makassar.

Email: andipangerang561@gmail.com

24. Prof. Dr. Ir. Nuhfil Hanani AR, MS.

Dilahirkan di Jember, 28 November 1958. Menyelesaikan pendidikan Doktor Ilmu Pertanian IPB tahun 2000. Pernah menjadi Ketua Program Studi Ekonomi Pertanian, Pascasarjana Universitas Brawijaya (UB) 2001-2002, Pembantu Dekan I Fakultas Pertanian (FP) UB 2003-2007, dan Direktur Utama Unit Bisnis UB 2011-2014. Sebelum terpilih menjadi Rektor UB tahun 2018, Dekan Fakultas Pertanian Universitas Brawijaya (2014-2018). Semasa mahasiswa aktif di HMI Cabang Malang.

25. Dr. Arif Satria

Dilahirkan di Pekalongan pada 17 September 1971. Menyelesaikan S1 di Jurusan Sosek IPB tahun 1995, S2 pada program studi Sosiologi Pedesaan IPB, dan S3 di *Marine Policy* Kagoshima University Jepang. Saat ini menjabat sebagai Rektor IPB setelah sebelumnya menjadi Dekan FEMA IPB (2010-2017) dan Direktur Riset dan Kajian Strategis IPB (2008-2010). Selama menjadi mahasiswa aktif di HMI Cabang Bogor.

Email : arifsatria@ipb.ac.id

