

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Ekonomi Politik Kebijakan Pangan

Berdasarkan sejarah, titik balik perkembangan gagasan-gagasan hubungan politik dengan ekonomi jelas-jelas terjadi di abad kedelapan belas. Sebelumnya yang diterima adalah pembagian *fungsi*: disepakati bahwa ekonomi dan politik merujuk pada arena-arena kegiatan yang berbeda. Ekonomi adalah cara-cara untuk mewujudkan sasaran-sasaran moral spesifik atau (dalam periode Merkantilisme abad keenam belas dan ketujuh belas) cara-cara untuk melestarikan dan meningkatkan kekuasaan politik (dari negara dan penguasa). Zaman Yunani Kuno (atau setidaknya dalam karya Aristoteles, *Politics*), ekonomi merupakan bagian dari studi politik yang pada gilirannya menjadi bagian dari penelaahan etika dan filosofi. Awalnya ekonomi dianggap sebagai seni manajemen domestik, dimana lewat perluasannya berkembanglah makna paling awal ekonomi politik, merujuk pada seni mengelola ekonomi sebuah negara.¹ Adam Smith memandang, ekonomi politik sebagai “sebuah cabang ilmu tentang negarawan atau pembuat perundangan.”

¹ Staniland, Martin. 2003. *Apakah Ekonomi Politik Itu? Sebuah Studi Teori Sosial dan Keterbelakangan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hal 16.

Di dalam perkembangan ilmu politik modern, perubahan-perubahan yang terjadi pasca Perang Dunia II tedapat pengaruh yang kuat di bawah politik dan ideologi dari kaum komunis Rusia, liberalisme Amerika Serikat dan Eropa Barat yang kemudian mempengaruhi situasi-situasi domestik, politik dan ekonomi, serta karakter-karakter pemerintahan banyak negara di belahan dunia.² Secara substansi, kedua ideologi ini tumbuh dan berkembang disebabkan oleh kebutuhan ekonomi baik individu maupun negara tersebut, sehingga dapat dipahami bahwa adanya keterkaitan kepentingan ekonomi dalam setiap pergerakan politik suatu negara dalam kajiannya dikenal dengan ekonomi politik.

Dari judul buku yang ditulis Martin Staniland *What is Political Economy? A Study of Social Theory and Underdevelopment*, bahwa makna dari Ekonomi Politik, yaitu Sebuah Studi tentang Teori Sosial dan Keterbelakangan. Menurut Staniland³, mendefinisikan definisi tentang ekonomi politik sebagai berikut: “mengacu pada masalah dasar dalam teori sosial hubungan antara politik dan ekonomi. Isu ini memiliki dua sisi baik eksplanatori maupun normatif. Isu ini memunculkan pernyataan mengenai bagaimana kedua proses tersebut saling terkait dan mengenai bagaimana seharusnya mereka terkait.”

Permaknaan terhadap ekonomi politik tidak terbatas pada studi tentang teori sosial dan keterbelakangan. Menurut Caporaso dan Levine⁴, pada awalnya ekonomi politik dimaksudkan untuk memberikan saran mengenai pengelolaan masalah-masalah ekonomi kepada para penyelenggara negara. Hal ini sesuai

² Varma, S.P. 2003. *Teori Politik Modern*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hal 33.

³ Deliarnov. 2006. *Ekonomi Politik*. Jakarta: Erlangga. Hal 8.

⁴ *Ibid.* Hal 9.

dengan permaknaan ekonomi politik pada waktu itu sebagai pengelolaan masalah-masalah ekonomi negara.

Selanjutnya, ekonomi politik oleh pakar-pakar Ekonomi Politik Baru lebih diartikan sebagai analisis ekonomi terhadap proses politik. Para pakar mempelajari institusi politik sebagai entitas yang bersinggungan dengan pengambilan keputusan ekonomi politik yang berusaha mempengaruhi pengambilan keputusan dan pilihan publik, baik untuk kepentingan kelompoknya maupun untuk kepentingan masyarakat luas. Ekonomi politik yang berasumsi bahwa pemerintah dalam menjalankan perannya selalu dipenuhi dengan ekonomi kesejahteraan dan menghadapi (serta harus menghadapi) para warganya sebagai pihak-pihak yang sejajar, tampaknya telah menemukan kemungkinan terbaik dari sebuah dunia.

Sebagai suatu disiplin ilmu, ekonomi politik lahir dari pemikiran-pemikiran untuk menemukan sinergi, mengisi kekosongan (*cross-fertilization*) yang tidak dijumpai dalam satu disiplin ekonomi, dan disiplin politik. Jadi, disiplin ilmu ekonomi politik dimaksudkan untuk membahas keterkaitan antara berbagai aspek, proses dan institusi politik dengan kegiatan ekonomi seperti produksi, investasi, pembentukan harga, perdagangan, konsumsi, dan lain-lain. Ekonomi politik biasanya didekati dari format dan pola hubungan antara pemerintah, swasta, masyarakat, partai politik, organisasi buruh, lembaga konsumen, dan sebagainya. Pembahasan ekonomi politik jelas tidak dapat dipisahkan dari suatu kebijakan

publik, mulai dari proses perancangan, perumusan, sistem organisasi dan implementasinya.⁵

Adapun tujuan-tujuan dari ekonomi politik menurut pendapat Adam Smith⁶, antara lain: *Pertama*, menyediakan pendapatan yang cukup banyak atau kebutuhan minimum masyarakat, atau lebih tepatnya memungkinkan mereka menyediakan pendapatan yang cukup banyak atau kebutuhan minimum diri mereka sendiri; dan *kedua*, mensuplai negara atau persemakmuran dengan pendapatan yang memadai bagi pelayanan-pelayanan publik yang bertujuan untuk memperkaya rakyat maupun penguasa.

Terdapat beberapa jenis teori ekonomi politik, yaitu kriteria dalam mengidentifikasi teori seperti ini adalah ada tidaknya klaim teori ekonomi politik untuk dapat menggambarkan hubungan sistematis antara proses-proses ekonomi dan politik. Hubungan semacam ini dapat dipandang dalam beberapa cara sebagai hubungan sebab-akibat antara satu proses dengan proses lain (teori “deterministik”) sebagai sebuah keberlanjutan perilaku.⁷

Kebutuhan manusia yang tidak terbatas, sedangkan alat pemuas berbagai kebutuhan tersebut terbatas mendorong lahirnya suatu kajian ilmu untuk mengatasinya yaitu ilmu ekonomi. Perspektif ekonomi, inti dari permasalahan tersebut adalah kelangkaan yang kemudian dibagi lagi menjadi permasalahan dalam alokasi, produksi, distribusi, dan konsumsi. Cara pemecahan atas masalah-masalah ekonomi tersebut ditentukan oleh lembaga ekonomi dan sistem ekonomi

⁵ Arifin, Bustanul dan Rachbini Didik J. 2001. *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Grasindo. Hal 2–3.

⁶ Staniland, Martin. 2003. *Op.cit.* Hal 18.

⁷ *Ibid.* Hal 7–8.

politik.⁸ Konteks ini, peran negara (pemerintah) di bidang ekonomi tidak dapat dilepaskan dari dua pokok paham ekonomi politik yaitu paham liberalisme dan sosialisme. Dua teori yang saling berlawanan ini dapat memberikan pilihan kepada negara (pemerintah) untuk memakai sistem mana yang ingin digunakan untuk mengembangkan perekonomian, karena negara (pemerintah) merupakan salah satu lembaga ekonomi.

Peran negara (pemerintah) di bidang ekonomi telah dikaji sejak dari sejarah awal perkembangan teori-teori ekonomi politik. Awal mula adanya teori-teori ekonomi politik berasal dari zaman Yunani Kuno dimana terdapat konsep “Negara Ideal” menurut Plato.⁹ Lebih jelas, negara ideal menurut Plato adalah masyarakat yang dipimpin atau dididik oleh ahli-ahli filsafat. Jika negara telah dipimpin oleh ahli filsafat atau oleh raja yang juga sekaligus ahli filsafat, maka negara akan jaya dan masyarakat sejahtera.

Ekonomi politik berkembang lebih maju pada abad ke-14, saat terjadi Revolusi Perancis yang memungkinkan terjadinya transisi kekuasaan dari raja dan gereja kepada kaum saudagar (*merchant*), yang lebih dikenal dengan era merkantilisme. Kaum merkantilisme sangat mengagungkan perdagangan dan perniagaan. Menurut kaum merkantilisme, kemakmuran dapat diperoleh dari surplus ekspor dan impor. Kajian ekonomi politik, merkantilisme merupakan aliran pertama yang menghendaki adanya campur tangan negara dalam perekonomian. Perlunya campur tangan pemerintah pada masa merkantilisme adalah untuk mengakumulasikan surplus agar negara semakin jaya. Namun, yang

⁸ Deliarnov. 2006. *Op.cit.* Hal 3.

⁹ *Ibid.* Hal 22.

terjadi adalah adanya ketimpangan kesejahteraan dimana para pengusaha semakin dekat dengan penguasa, sedangkan kesejahteraan rakyat jelata terutama kaum petani yang sangat berjasa dalam era merkantilisme justru tertindas karena harus membayar pajak dan pungutan liar.

Atas reaksi tersebut muncullah aliran pemikiran baru yaitu aliran fisiokratisme. Aliran ini membagi penduduk dalam tiga kelas, yaitu (1) kelas produktif, (2) kelas semi produktif, dan (3) kelas steril yang tidak produktif.¹⁰ Kelas produktif terdiri dari petani, peladang, dan mereka yang bergerak di usaha pertambangan. Sedangkan, kaum saudagar berada pada kelas steril yang tidak produktif. Kemudian terjadilah Revolusi Perancis pada akhir abad ke-18. Untuk memperbaiki keadaan, kaum fisiokratis meminta agar aktivitas ekonomi tidak perlu ada campur tangan pemerintah dan juga meminta agar monopoli dan kemudahan-kemudahan pada sekelompok orang dihapuskan, serta sekat-sekat perdagangan dibuka. Pandangan inilah yang kemudian diadopsi oleh Adam Smith yang dikenal dengan konsep perdagangan bebas berdasarkan konsep "*laissez faire, laissez passer*". Dengan demikian, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa ekonomi politik merupakan suatu studi teori sosial dan keterbelakangan yang memiliki adanya keterkaitan kepentingan ekonomi dalam setiap pergerakan politik suatu negara untuk memberikan saran mengenai pengelolaan masalah-masalah ekonomi kepada para penyelenggara negara (pemerintah).

Penyediaan kebutuhan pangan, khususnya beras relevan dikaji dengan pendekatan ekonomi politik. Campur tangan negara (pemerintah) dalam perekonomian akan selalu ada. Namun, campur tangan negara (pemerintah) dalam

¹⁰ *Ibid.* Hal 23.

perekonomian negara-negara berkembang umumnya cenderung lebih besar dibanding di negara-negara maju, seperti urusan penyediaan beras. Campur tangan negara (pemerintah) dalam urusan kebutuhan pangan seperti beras sangat besar, maka dari itu intervensi politik diwujudkan melalui serangkaian kebijakan pangan.

Pada masa pemerintahan mantan Presiden Abdurrahman Wahid, pemerintah memperoleh desakan cukup besar untuk segera memperbarui format kebijakan bidang pangan yang tertuang dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 32 Tahun 1998, Kebijakan Harga Dasar Gabah (HDG) yang baru diperkirakan tidak akan mampu efektif mencapai tujuannya. Tampaknya format yang digunakan pada *setting* kebijakan pangan saat ini tidak banyak mengalami perubahan dari format yang digunakan oleh Rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto. Kebijakan *price support* memerlukan perangkat kebijakan lain yang harus komprehensif dan mendukung visi besar suatu kebijakan pangan, yaitu untuk ketahanan pangan dan kesejahteraan petani. Melalui Harga Dasar Gabah (HDG), pemerintah bermaksud untuk memberikan jaminan harga sehingga nanti petani akan menjual gabah paling sedikit sesuai dengan harga dasar gabah tersebut. Kebijakan itu diharapkan mampu mewujudkan ketersediaan pangan dalam jumlah dan mutu yang memadai dan dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat.

Kebijakan pangan diarahkan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas atau lebih dikenal dengan strategi swasembada bahan pangan sambil memanfaatkan perubahan teknologi dalam bidang pertanian yang berkembang sangat cepat pada waktu itu. Ada tiga kebijakan yang penting dalam kebijakan pangan, yaitu: (1) Intensifikasi, dalam konteks usaha tani intensifikasi sering

diterjemahkan dengan penggunaan teknologi biologi dan kimia (pupuk, benih unggul, pestisida dan herbisida) dan teknologi mekanis (traktorisasi dan kombinasi manajemen air irigasi dan drainase); (2) Ekstensifikasi adalah perluasan area yang mengkonversi hutan tidak produktif menjadi areal persawahan, lahan kering, perkebunan dan lainnya; dan (3) Diversifikasi adalah penganekaragaman usaha pertanian untuk menambah pendapatan rumah tangga petani, usaha tani terpadu peternakan dan perikanan yang telah menjadi andalan masyarakat pedesaan pada umumnya.¹¹ Kebijakan pangan tersebut digunakan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas agar pertanian di Indonesia menjadi lebih berkembang dan produksinya menjadi berlimpah, serta petani mendapat keuntungannya.

Kondisi tertentu saat ini, kebijakan pangan yang mengarah pada strategi swasembada beras seperti pada masa lalu diperlukan apabila aktivitas impor beras yang dilakukan Indonesia selama ini telah menimbulkan ketergantungan yang akut, termasuk apabila cenderung menjelma menjadi keterjebakan pangan (*food trap*) yang dapat mempengaruhi sendi-sendi kedaulatan ekonomi bangsa Indonesia. Akan tetapi, apabila kondisi swasembada beras tersebut harus dicapai dengan segala cara sampai harus mengorbankan penguatan landasan pembangunan pertanian dalam arti luas, maka upaya besar-besaran dengan biaya berapapun (*at all costs*) untuk mencapai swasembada beras menjadi tidak relevan lagi, terutama ketika perekonomian dunia telah semakin terbuka. Indonesia semakin menyadari betapa perlunya untuk mengedepankan suatu strategi yang lebih komprehensif tidak hanya pada aspek peningkatan produksi pangan, tetapi

¹¹ Arifin, Bustanul. 2005. *Ekonomi Kelembagaan Pangan*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia. Hal 34.

pada pemenuhan kualitas gizi masyarakat dan keamanan pangan dengan harga yang terjangkau, sebagai bagian integral dari pengentasan masyarakat dari kemiskinan dan rawan pangan.¹²

Suatu kebijakan seperti kebijakan pangan setidaknya memperhatikan empat aspek sebagai berikut: *Pertama*, nilai yang melandasi kebijakan tersebut, ingat bahwa kebijakan tidak bisa lepas dari sebuah nilai yang dibawa, nilai ini mencakup nilai moral dan nurani. *Kedua*, pengetahuan (*knowledge*) yang melandasinya diantaranya pengetahuan tentang sebab-akibat dari keputusan dan implikasinya. *Ketiga*, politik dalam pengertian kepentingan siapa yang dimenangkan-dikalahkan dari kebijakan itu. *Keempat*, institusi sebagai alat operasional kebijakan. Keempat aspek tersebut tidak bisa dilepaskan satu persatu tetapi perlu dilihat, dipikirkan, dan dipahami secara utuh dan terintegrasi.¹³

Jika dilihat dari aspek yang pertama yaitu aspek nilai, Indonesia merupakan negeri dengan keanekaragaman hayati yang melimpah dan dilalui oleh garis Khatulistiwa yang beriklim tropis yang memungkinkan bagi rakyatnya untuk bercocok tanam serta mengembangbiakkan aneka ragam hayati yang ada. Keanekaragaman hayati antar daerah ini secara evolutif menimbulkan pola konsumsi masyarakat yang unik, misalnya masyarakat Madura menggunakan jagung sebagai makan pokok, atau masyarakat Papua yang menjadikan sagu sebagai makanan pokok. Namun, melalui rekayasa pemerintah dengan program pembangunann pertaniannya, pola konsumsi masyarakat Indonesia tersebut secara doktrinal diganti dengan beras. Nilai kearifan lokal melalui berbagai ragam

¹² *Ibid.* Hal 35–36.

¹³ Nouval F, Zacky. 2010. *Petaka Politik Pangan Indonesia*. Malang: Intrans Publishing. Hal 16–17.

makanan pokok seperti jagung dan sagu tergantikan dengan beras. Menurut Ariani¹⁴, kebijakan pangan pemerintah yang kurang memperhatikan budaya masing-masing wilayah telah merusak budaya makan setempat. Pemerintah telah menggiring budaya makan lokal ke budaya makan nasional melalui “berasisasi”, kemudian juga memberi kesempatan untuk terciptanya budaya makan global berupa aneka mie melalui kebijakan gandum dan olahannya.

Di Indonesia kebutuhan akan pangan terutama berpusat pada kebutuhan akan beras, sehingga kebijakan pangan di Indonesia sering identik dengan kebijakan perberasan. Indonesia akan mengalami ketidakstabilan apabila masalah perberasan tidak teratasi mengingat pola pangan masih terkonsentrasi pada beras yang konsumsi per kapitanya 134 kg per orang per tahun. Kebijakan pemerintah dalam hal pangan sering diukur dari: (1) ketersediaan produksi beras untuk konsumsi masyarakat; dan (2) keterjangkauan dan stabilnya harga beras mempunyai implikasi langsung dengan masalah inflasi. Jadi, beras harus tersedia setiap saat tetapi harganya harus bisa dikendalikan. Petani selalu diarahkan untuk menanam padi dengan harga yang terjangkau rakyat. Namun, agar petani tidak pindah menanam komoditas lain pemerintah menentukan harga dasar beras. Maka dari itu, kebijakan beras menjadikan beras sebagai komoditas politik.

Sasaran kebijakan perbesaran Indonesia di masa lalu (Rezim Orde Baru), terdiri atas 3 alternatif: *Pertama*, berupaya menjadi pengekspor beras melalui tingkat pertumbuhan produksi beras sebesar 4% per tahun. *Kedua*, tetap melakukan impor dengan mengupayakan tingkat pertumbuhan produksi sebesar 1% per tahun. *Ketiga*, pertumbuhan produksi 2,5% per tahun dengan sasaran

¹⁴ Ariani, W. 2004. *Dinamika Konsumsi Beras Rumah Tangga dan Kaitannya Dengan Diversifikasi Konsumsi Pangan*. Jakarta: Departemen Pertanian.

mempertahankan *swasembada on trend* (mengimpor beras ketika produksi jelek dan mengekspor ketika produksi bagus).

Kebijakan perberasan pada masa Orde Baru terutama dimulai ketika terjadi kenaikan harga beras yang tinggi sebagai akibat kekeringan pada tahun 1972–1973. Bersamaan dengan naiknya harga minyak bumi (*oil bonanza*) akibat perang Arab-Israel pada tahun 1973–1977, pemerintah mempunyai banyak dana untuk diinvestasikan bagi pengembangan sektor pertanian yaitu padi lewat program bimbingan massal (bimas) yang kemudian diganti dengan intensifikasi massal (inmas). Program yang sudah dimulai sejak awal 1960–an adalah diperkenalkannya “*panca usaha tani*”. Panca usaha tani meliputi: (1) pengenalan dan percepatan penggunaan varietas unggul padi, (2) pemupukan, (3) pemberantasan hama dan penyakit, (4) pengairan, dan (5) perbaikan dalam bercocok tanam.¹⁵

Dengan kebijakan tersebut, ketergantungan Indonesia terhadap beras impor menjadi teratasi terutama setelah tahun 1984. Hal ini sekaligus menjadi legitimasi politik bagi pemerintah, karena telah mampu menjaga kebutuhan pokok. Keterkaitan produksi pangan terhadap kehidupan politik tentu saja disertai dengan dampak bagi masing-masing pihak terutama bagi petani.

Berdasarkan definisi yang dipaparkan di atas, maka dapat diperoleh kesimpulan bahwa kebijakan pangan merupakan suatu kebijakan di bidang pangan atau disebut juga dengan kebijakan perberasan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas atau lebih dikenal dengan strategi swasembada bahan pangan sambil memanfaatkan perubahan teknologi dalam bidang pertanian. Selain

¹⁵ Hudyanto. 2004. *Ekonomi Politik*. Jakarta: Bumi Aksara. Hal 46–47.

itu, terdapat kebijakan-kebijakan yang penting dalam kebijakan pangan yang meliputi: intensifikasi, ekstensifikasi, dan diversifikasi yang digunakan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas agar pertanian di Indonesia menjadi lebih berkembang dan produksinya menjadi berlimpah, serta petani mendapat keuntungannya.

Oleh karena itu, kebijakan pangan tersebut dirasa bisa mengurangi ketergantungan Indonesia terhadap beras impor menjadi teratasi, akan tetapi karena berbagai sebab akhirnya impor beras dipilih sebagai bentuk kebijakan pangan saat ini walaupun kebijakan dari pemerintah tersebut nantinya akan berdampak pada kontroversi dari berbagai pihak.

B. Impor Beras sebagai Bentuk Kebijakan Pangan

Kebijakan impor beras ini banyak mendapat tanggapan dari yang pro sampai yang kontra. Masyarakat menolak kebijakan pemerintah yang mencabut larangan impor beras yang seharusnya berakhir pada akhir Desember 2005. Menurut Bustanul Arifin¹⁶, kebijakan impor beras itu dinilai tidak bijak karena beberapa hal krusial berikut: *Pertama*, faktor psikologis pasar beras dalam negeri akan menekan harga jual gabah petani; *Kedua*, harga dunia saat ini sedang berada pada titik keseimbangan yang sangat tinggi dalam tiga dasawarsa terakhir; dan *Ketiga*, kesan *privilese* khusus impor beras yang diberikan pemerintah kepada Perum BULOG.

¹⁶ Arifin, Bustanul. 2007. *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hal 83–85.

Kompleksitas masalah yang dihadapi dalam peningkatan produksi pertanian menjadikan peningkatan produksi sebagai proyek jangka panjang serta berbiaya tinggi. Peningkatan produksi pangan tidak bisa dicapai dengan cepat, melainkan secara bertahap. Sebagai sebuah proyek jangka panjang, peningkatan produksi pertanian memerlukan ketersambungan (kontinuitas) kebijakan pemerintahan, sedangkan jika memilih jalan impor, permasalahan yang dihadapi pemerintah lebih sederhana. Impor adalah cara instan karena begitu pemerintah mengeluarkan uang, sejumlah beras yang akan diterima pemerintah atau impor tidak memerlukan perencanaan lintas sektoral serumit dibandingkan proyek peningkatan hasil produksi.

Kondisi perberasan Indonesia saat ini tidak terlepas dari sistem usaha perberasan yang masih membawa sistem yang dibangun dalam kerangka kebijakan swasembada beras pada zaman Orde Baru, yang sebenarnya sudah cukup komprehensif. Bagi petani, sistem tersebut berarti: (a) Pemerintah menetapkan harga dasar, (b) Pemerintah menyediakan Kredit Usaha Tani (KUT) dan sarana produksi lainnya, (c) Pemerintah membeli hasil produksi petani sesuai mutu yang ditentukan, (d) Pemerintah juga “melindungi” petani dari serbuan beras impor melalui pengaturan dan monopoli impor oleh Badan Urusan Logistik (BULOG), serta (e) BULOG melakukan manajemen stok untuk menjembatani perbedaan pola produksi dan konsumsi (Tim KKP HA-IPB, 2000).¹⁷

Kebijakan pembangunan ekonomi beras terakhir dituangkan dalam Inpres Nomor 9 Tahun 2002. Isi kebijakan tersebut antara lain: (a) Memberikan dukungan bagi peningkatan produktivitas petani padi dan produksi beras nasional;

¹⁷ Arifin, Bustanul dan Rachbini Didik J. 2001. *Op.cit.* Hal 244.

(b) Memberikan dukungan bagi diversifikasi kegiatan ekonomi petani padi dalam rangka meningkatkan pendapatan petani; (c) Melaksanakan kebijakan harga dasar pembelian gabah dan beras oleh pemerintah; (d) Menetapkan kebijakan impor beras dalam rangka memberikan perlindungan kepada petani dan konsumen; dan (e) Memberikan jaminan bagi persediaan dan penyaluran beras dan atau bahan pangan lain bagi kelompok masyarakat miskin atau rawan pangan.

Namun, terdapat perubahan paradigma dalam Inpres Nomor 9 Tahun 2002 bila dibandingkan dengan berbagai Inpres yang terkait dengan ekonomi beras yang dikeluarkan sebelumnya. Secara rinci perubahan paradigma tersebut adalah:

1. Sistem ekonomi beras nasional dilihat sebagai suatu sistem agribisnis beras, sehingga kebijakan harga beras hanyalah merupakan salah satu komponen dari paket kebijakan ekonomi beras secara komprehensif.
2. Kebijakan Harga Dasar Gabah (HDG, *floor price policy*) diganti dengan kebijakan harga dasar pembelian pemerintah (HPP, *procurement price policy*). Kebijakan ini, ditetapkan harga gabah yang dibeli oleh pemerintah pada titik pengadaan (gudang BULOG) dengan kualitas tertentu.
3. Kebijakan perberasan dikembangkan dengan menganut pendekatan ekonomi pasar terkelola (*managed market mechanism*), dalam upaya melindungi kepentingan produsen dan konsumen. Artinya, selama pasar dapat berfungsi dengan baik dan efisien, maka pengembangan sistem dan usaha agribisnis perberasan mengacu pada ekonomi pasar, tetapi jika terjadi sebaliknya maka pemerintah akan melakukan intervensi. Jadi, kebijakan perberasan nasional ini pada dasarnya mencakup lima instrumen kebijakan, yaitu peningkatan produksi, diversifikasi, kebijakan harga, kebijakan impor, dan distribusi beras untuk keluarga miskin (Raskin).

Kebijakan perberasan didalamnya *stakeholders* juga berperan penting. Adapun aktor-aktor utama (*stakeholders*) yang terlibat di dalam kebijakan perberasan tersebut, meliputi: (1) Presiden sebagai perumus kebijakan; (2) Menteri Pertanian sebagai anggota perumus dan pelaksana kebijakan; (3) DPR sebagai penyampai aspirasi dan pemburu kepentingan politik; (4) Petani produsen sebagai harga yang menguntungkan; (5) Masyarakat konsumen sebagai harga terjangkau; (6) HKTl dan LSM lainnya sebagai penyampai aspirasi; (7) IMF dan lembaga internasional lainnya sebagai penyedia dana, perumus kebijakan, pemburu kepentingan ekonomi dan politik; (8) Akademisi sebagai Litbang; (9) Bulog sebagai pelaksana kebijakan; (10) Pedagang beras dan asosiasinya sebagai pemburu laba; dan (11) Bank Indonesia sebagai penyedia dana likuiditas.¹⁸

Impor pangan adalah sebuah kebutuhan karena rasionalitas ekonomi dan juga politik menghendaki demikian. Besar kecilnya impor tidak otomatis paralel dengan besar kecilnya derajat kedaulatan pangan yang dimiliki. Semakin besar impor pangan tidak berarti semakin kecil kedaulatan pangan, begitu juga sebaliknya semakin banyak mengekspor pangan tidak berarti semakin kuat kedaulatan pangan sebuah negara.¹⁹ Indonesia boleh saja masih mengimpor kebutuhan pangan utama seperti beras, tetapi upaya impor itu lebih banyak digunakan sebagai cadangan pasokan terkait dengan tingginya permintaan dan persoalan lain seperti, misalnya masih rendahnya diversifikasi pangan. Sebenarnya produksi dalam negeri bisa memenuhi kebutuhan pangan, tetapi untuk menjaga agar tidak terjadi gejolak atau permainan spekulasi ketika dihadapkan

¹⁸ Wibawa, Samodra dan Suripto. “Kebijakan Perberasan” (Makalah).

¹⁹ Khaeron, Herman. 2012. *Politik Ekonomi Pangan Menggapai Kemandirian, Mewujudkan Kesejahteraan*. Jakarta: Pustaka Cidesindo. Hal 90–91.

pada situasi tertentu seperti tersendatnya pasokan atau ancaman musim kemarau. Maka dari itu, kebutuhan impor adalah sebuah pilihan yang rasional dan tidak terkait langsung dengan kedaulatan pangan Indonesia, akan tetapi secara substansial justru memperkuat ketahanan pangan yang bisa dimaknai atau membawa konsekuensi pada kuatnya kedaulatan pangan dari sisi politik dan ekonomi.

Ada beberapa kejanggalan dalam keputusan impor beras tersebut, yaitu: *Pertama*, pemerintah telah tidak mempercayai dan tidak menghargai data produksi beras nasional; *Kedua*, argumen tentang impor beras untuk memenuhi dan menjaga stok domestik menjadi rancu dan terkesan sangat dipaksakan; dan *Ketiga*, kepentingan kesejahteraan petani sama sekali diabaikan.²⁰

Pasar beras internasional memiliki keunikan dibandingkan pasar internasional untuk komoditas pertanian lainnya. Karakteristik unik dalam pasar beras internasional antara lain: (1) Sembilan puluh persen produksi dan konsumsi beras dilakukan di Asia, berbeda dengan tanaman pangan lain seperti jagung dan gandum yang diproduksi oleh banyak negara di dunia; (2) Pasar beras internasional sangat tipis, yakni hanya sekitar empat persen dari total produksi, berbeda dengan gandum, jagung, dan kedelai yang masing-masing mencapai 20 persen, 15 persen, dan 30 persen dari total produksi dunia; (3) Pasar yang *tipis* menyebabkan harga beras dunia relatif tidak stabil, terutama jika Indonesia sebagai negara besar melakukan impor beras, maka harga beras internasional akan meningkat; (4) Sebanyak 80 persen perdagangan beras dunia dikuasai oleh enam negara, yakni Thailand, Amerika Serikat, Vietnam, Pakistan, Cina, dan Myanmar;

²⁰ Arifin, Bustanul. 2007. *Op.cit.* Hal 59–60.

(5) Indonesia merupakan net importir beras. Tahun 1998 Indonesia mengimpor 31 persen dari total beras dalam pasar internasional; dan (6) Di sebagian negara Asia, beras merupakan *wage goods and political goods*. Pemerintahan akan labil jika harga beras tidak stabil dan sulit diperoleh. Saat ini, terjadi distorsi pada pasar beras dunia. Hal ini diakibatkan kebijakan protektif negara-negara importir dan kebijakan subsidi di negara-negara importir. Oleh sebab itu, harga beras di pasar dunia “terdepresi”, tidak mencerminkan biaya produksi dan nilai ekonomis yang sebenarnya.²¹

Kebijakan impor beras merupakan langkah praktis yang ditempuh guna menjamin stabilitas harga maupun keamanan penyediaan beras dalam negeri. Namun, peningkatan impor beras secara terus menerus menyebabkan perekonomian nasional mengalami ketergantungan serta rentan terhadap gejolak ekonomi eksternal. Oleh karena itu, untuk mengatasi hal tersebut maka perlu ditempuh langkah-langkah untuk bisa memenuhi ketersediaan dan kecukupan pangan. Dengan demikian, peningkatan produksi dalam negeri adalah upaya untuk menjamin terciptanya ketahanan pangan.

C. Upaya Menciptakan Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan merupakan salah satu faktor penentu dalam stabilitas nasional suatu negara, baik di bidang ekonomi, keamanan, politik dan sosial. Oleh sebab itu, ketahanan pangan merupakan program utama dalam pembangunan pertanian saat ini dan masa mendatang. Sejarahnya penggunaan istilah ketahanan pangan dalam kebijaksanaan dunia, pertama kali diluncurkan pada tahun 1971

²¹ Erwidodo. 2004. *Analisis Harga Dasar Pembelian Gabah dan Tarif Impor Beras*. Jakarta: Departemen Pertanian.

oleh PBB, tetapi Indonesia secara formal baru mengadopsi ketahanan pangan dalam kebijakan dan program pada tahun 1992 yang kemudian definisi ketahanan pangan pada Undang-Undang Pangan Nomor 7 Tahun 1996, yaitu ketahanan pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.²² Undang-Undang ini terdiri dari 65 pasal dalam 14 bab, dan yang mengatur Ketahanan Pangan adalah Bab VII pasal 45–50. Pada Pasal 45 tersebut dinyatakan bahwa, pemerintah bersama masyarakat bertanggungjawab untuk mewujudkan ketahanan pangan dan juga pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.²³ Jika dilihat dari sisi waktu, maka penggunaan istilah ketahanan pangan di Indonesia sama bukan sesuatu yang baru, tetapi telah melalui proses panjang setelah melihat kondisi obyektif Indonesia. Bukan karena Indonesia tidak mampu mempertahankan swasembada beras, sehingga menganut konsep ketahanan pangan sebagaimana Singapura dan Malaysia yang juga menganut konsep ketahanan pangan dalam memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya.²⁴

Sampai kini, konsep ketahanan pangan masih menjadi konsep utama lembaga dunia dan juga negara dalam upaya mengatasi persoalan pangan, termasuk didalamnya mengatasi ancaman krisis pangan. Hanya saja dalam

²² Khaeron, Herman. 2012. *Op.cit.* Hal 73.

²³ Widodo, Sri. 2012. *Politik Pertanian*. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta. Hal 162.

²⁴ Khaeron, Herman. 2012. *Op.cit.* Hal 73–74.

perkembangannya di tiap negara, konsep ketahanan pangan memiliki definisi yang sangat bervariasi. Hal tersebut bergantung pada konteks, waktu, dan tempat meskipun tetap mengacu pada lembaga internasional, seperti FAO (*Food and Agriculture Organization*), USAID, dan Bank Dunia.²⁵

Menurut Sitanggang dan Marbun, ketahanan pangan adalah adanya jaminan bahwa kebutuhan pangan dan gizi setiap penduduk adalah sebagai syarat utama dalam mencapai derajat kesehatan dan kesejahteraan yang tercukupi. Sementara itu, menurut Darwanto menggambarkan bahwa ketahanan pangan sangat bergantung pada ketersediaan stok beras yang bisa disediakan secara nasional.²⁶ Ketahanan pangan tersebut dapat disimpulkan bahwa ketahanan pangan untuk mencapai kesejahteraan setiap penduduk.

Setelah dekade 1990-an, kebijakan pangan yang berorientasi pada ketahanan pangan (*food security*) yang sebenarnya dapat disederhanakan menjadi dimensi “ketersediaan pangan” dan “aksesibilitas masyarakat” terhadap bahan pangan pada skala rumah tangga dan skala nasional. Jika salah satu dari unsur-unsur diatas tidak terpenuhi, maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup ditingkat nasional dan regional, akan tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh.²⁷

²⁵ Beberapa definisi ketahanan pangan yang sering menjadi acuan antara lain: (1) FAO (1997): situasi dimana semua rumah tangga mempunyai akses baik fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya, dimana rumah tangga tidak beresiko mengalami kehilangan kedua akses tersebut. (2) USAID (1992): situasi dimana semua orang pada setiap saat mempunyai akses secara fisik dan ekonomi untuk memperoleh kebutuhan konsumsinya untuk hidup sehat dan produktif.

²⁶ *Ibid.* Hal 84–85.

²⁷ Arifin, Bustanul. 2005. *Op.cit.* Hal 36.

Masa depan kebijakan pangan kembali memperoleh tantangan yang cukup berat, yaitu berupa faktor eksternal. Faktor eksternal tersebut meliputi perubahan iklim, eskalasi harga pangan strategis, dan lain-lain yang semakin nyata mengancam kinerja produksi dan ketersediaan pangan di dalam negeri. Tantangan menjadi semakin berat setelah perkembangan ekonomi pangan di tingkat global juga bergerak ke arah yang semakin tidak menentu. Struktur perdagangan komoditas pangan pokok terutama beras semakin sulit dipercaya setelah negara-negara produsen beras lebih banyak terfokus untuk mengatasi persoalan-persoalan di dalam negerinya sendiri dan tidak jarang melakukan kejutan-kejutan perdagangan (*trade shock*), seperti restriksi ekspor dan proteksi berlebihan, sehingga Indonesia tidak pantas menggantungkan urusan ketahanan pangannya hanya kepada beras impor.²⁸

Pangan adalah kebutuhan esensial bagi kehidupan manusia yang sehat dan produktif (keseimbangan kalori, karbohidrat, protein, lemak, vitamin, serat, dan zat esensial lain); serta pangan yang dikonsumsi atas kepentingan sosial dan budaya, seperti untuk kesenangan, kebugaran, atau kecantikan. Artinya, konsep pangan tidak hanya berarti pangan pokok dan jelas tidak hanya berarti beras, tetapi pangan yang terkait dengan berbagai hal lain.

Menurut Presiden Soekarno, pangan merupakan soal mati-hidupnya suatu bangsa apabila kebutuhan pangan rakyat tidak dipenuhi maka “malapetaka”, oleh karena itu perlu usaha secara besar-besaran, radikal, dan revolusioner”. Ini dibuktikannya ketika tahun 1966, Presiden Soekarno dipaksa untuk turun dari kedudukannya sebagai presiden oleh rakyat lewat tiga tuntutan rakyat (Tritura)

²⁸ Arifin, Bustanul. 2013. *Ekonomi Pembangunan Pertanian*. Bogor: PT IPB Press. Hal 253.

yang salah satu tuntutananya adalah penurunan harga pangan.²⁹ Sementara itu, menurut Badan POM, pangan adalah makanan untuk dikonsumsi yang tidak hanya berupa beras, tapi juga sayur-mayur, buah-buahan, daging baik unggas maupun lembu, ikan, telur, dan juga air.

Ketersediaan dan kecukupan pangan juga mencakup kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi. Penyediaan pangan tentunya dapat ditempuh melalui³⁰: (1) produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan dan alokasi sumber daya alam, manajemen dan pengembangan sumber daya manusia, serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal; dan (2) impor dari negara lain, dengan menjaga perolehan devisa yang memadai dari sektor dan subsektor perekonomian untuk menjaga neraca keseimbangan perdagangan luar negeri.

Peraturan operasional yang menyangkut ketahanan pangan disahkan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan pada tanggal 30 Desember 2002, bahwa ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Terciptanya ketahanan pangan masyarakat, khususnya di wilayah terpencil di seluruh pelosok nusantara akan mendukung penanggulangan radikalisme serta memperkokoh Ketahanan Nasional.

Ketahanan Pangan (*food security*) minimal mengandung dua unsur pokok, yaitu “ketersediaan pangan” dan “aksesabilitas masyarakat” terhadap bahan pangan tersebut. Salah satu dari unsur diatas terpenuhi, maka suatu negara belum

²⁹ Nouval F, Zacky. 2010. *Op.cit.* Hal 15–16.

³⁰ Arifin, Bustanul. 2001. *Op.cit.* Hal 51.

dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional, tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh.³¹ Unsur-unsur pokok yang terkandung dalam ketahanan pangan yang telah dipaparkan oleh para ilmuwan, kemudian mendefinisikan ketahanan pangan sebagai ketersediaan dan kecukupan pangan yang mencakup kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari.

Ketahanan pangan merupakan hasil sinergi dan interaksi dari subsistem ketersediaan, distribusi dan konsumsi, dimana dalam mencapainya bisa dilakukan dengan swasembada atau mencukupinya dengan membeli dari pihak atau negara lain. Idealnya semua kebutuhan pangan dipenuhi dari dalam negeri, tetapi banyak faktor obyektif yang menjadikan upaya tersebut tidak bisa diwujudkan, termasuk oleh negara paling maju sekalipun. Adapun faktor-faktor yang berpengaruh dalam ketahanan pangan ini antara lain, adalah: faktor kebijakan, faktor jumlah penduduk, faktor perubahan iklim, faktor kemarau dan bencana alam, konversi lahan dan pertumbuhan ekonomi, dan konflik pangan dan energi.³²

Landasan utama kebijakan ketahanan pangan di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan yang mengatur pemerintah bersama masyarakat berkewajiban mewujudkan pemantapan ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga, daerah dan nasional. Peran pemerintah lebih banyak bersifat sebagai fasilitator dalam pemberdayaan masyarakat, peningkatan kapasitas produksi pangan dan mobilitas pangan antarwilayah secara efisien.

³¹ Arifin, Bustanul. 2005. *Op.cit.* Hal 37.

³² Arifin, Bustanul. 2001. *Op.cit.* Hal 33–66.

Dalam hal ini, kebijakan pangan nasional “memayungi” kebijakan pangan daerah, sedangkan kebijakan pangan daerah menjadi komponen utama dalam kebijakan pangan nasional.³³

Di Indonesia, definisi ketahanan pangan tercantum secara jelas dalam Undang-Undang Pangan Nomor 7 Tahun 1996. Dalam rumusannya, ketahanan pangan setidaknya memiliki 5 unsur yang harus dipenuhi³⁴: (1) Berorientasi pada rumah tangga dan individu; (2) Dimensi waktu (setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses); (3) Menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi, maupun sosial; (4) Berorientasi pada pemenuhan gizi; dan (5) Ditujukan untuk hidup sehat dan produktif.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan individu yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta sesuai dengan keyakinan dan budaya untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan, serta terdapat aspek-aspek didalamnya seperti aspek ketersediaan, aspek stabilitas ketersediaan atau pasokan, aspek keterjangkauan, dan aspek konsumsi pangan.

Simatupang dan Fleming berpendapat bahwa³⁵, ketahanan pangan berkelanjutan (*sustainable food security*), meliputi enam kriteria yaitu antara lain: *avalibility* (ketersediaan), *accessibility* (keterjangkauan), *utilization*, *stability*, *self-reliance* (autonomy), *sustainability*. Oleh karena itu, ketahanan pangan

³³ Arifin, Bustanul. 2005. *Op.cit.* Hal 36.

³⁴ Arifin, Bustanul. 2001. *Op.cit.* Hal 100.

³⁵ Widodo, Sri. 2012. *Op.cit.* Hal 161.

dipengaruhi oleh keadaan ekonomi, *geo-bio-physic*, sosial, dan kelembagaan serta keadaan politik. Pertanian merupakan satu-satunya sektor yang memproduksi pangan, oleh karena itu kebijakan pertanian akan berpengaruh pada ketahanan pangan. Menurut *Food and Agriculture Organization* (FAO) pada tahun 1995 berkepentingan pada ketahanan pangan dunia, bahwa setiap orang mempunyai hak asasi untuk bebas dari kelaparan dan kekurangan gizi serta memperoleh kehidupan yang bermartabat, sehingga aksesnya terhadap pangan yang diinginkan sepanjang waktu dijamin. Menurut laporan *Food and Agriculture Organization* (FAO)³⁶, secara konseptual ada tiga aspek utama yang menjadi pilar ketahanan pangan, yaitu: *Pertama*, aspek ketersediaan (*availability*), ketersediaan pangan ini bisa diperoleh dengan cara impor atau berasal dari produksi domestik, karena yang dipentingkan adalah tersedia jumlah pangan yang dianggap cukup untuk memenuhi kebutuhan rakyat; *Kedua*, aspek keterjangkauan (*accessibility*), aspek ini sering dikaitkan dengan persoalan harga pangan dan juga subsidi, sehingga bahan pangan mudah dijangkau individu atau rumah tangga dengan harga yang baik dan kualitas yang baik; dan *Ketiga*, aspek stabilitas (*stability*), sebagai komoditas strategis atau pokok, maka aspek ini sangat penting untuk negara seperti Indonesia karena banyak bukti menunjukkan gejolak pangan membawa implikasi yang sangat luas. Aspek stabilitas ini merujuk pada kemampuan pemerintah dalam meminimalkan kemungkinan terjadinya konsumsi pangan berada dibawah level kebutuhan standar pada musim-musim sulit (paceklik atau bencana alam), sehingga tidak terjadi gejolak ekonomi dan politik yang berbasis persoalan pangan.

³⁶ *Ibid.* Hal 75–76.

Ketahanan pangan sendiri menurut literatur memiliki 5 unsur yang harus dipenuhi³⁷, yaitu antara lain : (1) Berorientasi pada rumah tangga dan individu; (2) Dimensi waktu setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses; (3) Menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi dan sosial; (4) Berorientasi pada pemenuhan gizi; dan (5) Ditujukan untuk hidup sehat dan produktif.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Pasal 14 Ayat 1 tentang Pangan³⁸ menegaskan bahwa sumber penyediaan pangan berasal dari produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional. Undang-Undang tersebut secara tidak langsung menargetkan bahwa Indonesia harus bisa memenuhi kebutuhan pangannya sendiri. Oleh karena itu, untuk mendukung berhasilnya program ketahanan pangan diantaranya ditempuh dengan swasembada karena selama ini ketahanan nasional dicapai melalui kebijakan program swasembada pangan dan stabilisasi harga. Swasembada pangan merupakan target utama Kementerian Pertanian dalam rangka mewujudkan Ketahanan Pangan, seperti yang tercantum dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 15/Permentan/Rc.110/1/ Tahun 2010 selama lima tahun ke depan (2010–2014) dalam membangun pertanian di Indonesia, Kementerian Pertanian mencanangkan empat target utama, yaitu: (1) Pencapaian swasembada dan swasembada berkelanjutan; (2) Peningkatan

³⁷ <http://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2012/03/tulisan-hukum-ketahanan-pangan.pdf> diakses pada tanggal 5 Oktober 2012.

³⁸ Rancangan Undang-Undang Pangan yang telah disetujui DPR untuk disahkan sebagai Undang-Undang pada Rapat Paripurna 18 Oktober 2012, telah disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 pada 17 November 2012. Undang-Undang ini merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 yang dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan. <http://setkab.go.id/berita-6547-uu-no-182012-pemerintah-wajib-kelola-stabilisasi-pasokan-dan-harga-pangan.html> diakses pada tanggal 17 Januari 2014.

diversifikasi pangan; (3) Peningkatan nilai tambah, daya saing, dan ekspor; (4) Peningkatan kesejahteraan petani.³⁹

Salah satu target yang akan dicapai Kementerian Pertanian dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan adalah dengan melakukan swasembada beras. Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi. Penduduk Indonesia pada tahun 2011 diperkirakan mencapai 241 juta jiwa. Tahun 2011 data BPS, menunjukkan bahwa tingkat konsumsi beras mencapai 139kg per kapita lebih tinggi dibanding dengan Malaysia dan Thailand yang hanya berkisar 65kg–70kg per kapita pertahun. Beras sebagai makanan pokok utama masyarakat Indonesia sejak tahun 1950 semakin tidak tergantikan meski roda energi diversifikasi konsumsi sudah lama digulirkan, hal ini terlihat bahwa pada tahun 1950 konsumsi beras nasional sebagai sumber karbohidrat baru sekitar 53% Bandingkan dengan tahun 2011 yang telah mencapai sekitar 95%. Rencana strategis Kementerian Pertanian menempatkan beras, sebagai satu dari lima komoditas pangan utama. Kementerian Pertanian menargetkan pencapaian swasembada dan swasembada berkelanjutan atas tanaman pangan pada tahun 2010–2014 yakni padi, jagung, kedelai, kacang tanah, kacang hijau, ubi kayu, ubi jalar dikarenakan padi sudah pada posisi swasembada mulai 2007, maka target pencapaian selama 2010–2014 adalah swasembada berkelanjutan dengan sasaran produksi padi sebesar 75,7 juta ton GKG (Gabah Kering Giling).⁴⁰

³⁹ Bicara Pancasila. 2013. *Kebijakan Pemerintah Dalam Pencapaian*. <http://bicarapancasila.blogspot.com/2013/10/kebijakan-pemerintah-dalam-pencapaian.html> diakses pada tanggal 10 November 2013.

⁴⁰ <http://jdih.bpk.go.id/wp-content/uploads/2012/03/tulisan-hukum-ketahanan-pangan.pdf> diakses pada tanggal 5 Oktober 2012.

Dari dulu hingga sekarang terminologi ketersediaan pangan yang dirumuskan lembaga pangan dunia yaitu *Food and Agriculture Organization* (FAO), tidak mensyaratkan suplai pangan domestik harus dari produksi domestik, tetapi bisa juga dari impor. Artinya, suatu negara tetap terjaga ketahanan pangan kalau ia bisa mengimpor komoditas pangannya dari negara luar, tidak harus komoditas tersebut diproduksi sendiri. Dalam konteks ini Indonesia bisa menjaga ketahanan pangan untuk memenuhi kebutuhan rakyatnya, meskipun swasembada beras belum bisa diraih kembali.

Menurut *Food and Agriculture Organization* (FAO), ketahanan pangan ada ketika semua orang, setiap saat memiliki akses fisik dan ekonomi yang memadai terhadap makanan yang aman dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka sesuai dengan preferensi pangan untuk hidup aktif dan sehat. Setidaknya ada empat aspek atau pilar ketahanan pangan, yaitu: aspek ketersediaan (*food availability*), aspek stabilitas ketersediaan atau pasokan (*stability of supplies*), aspek keterjangkauan (*access to supplies*), dan aspek konsumsi pangan (*food utilization*).⁴¹

Sejak tahun 1992 hingga sekarang Indonesia masih menganut konsep ketahanan pangan. Begitu juga dalam RUU Pangan Tahun 2012 juga dianut konsep ketahanan pangan meskipun konsep lain juga mendapat perhatian serius dalam RUU tersebut. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan secara eksplisit dinyatakan bahwa persoalan ketahanan pangan tidak harus tergantung pada kondisi kemampuan penyediaan pangan dalam negeri dalam pemenuhan kebutuhan pangan. Rumusan tersebut secara tidak langsung

⁴¹ Khaeron, Herman. 2012. *Op.cit.* Hal 83.

mengadopsi konsep ketahanan pangan, meskipun dengan sejumlah parameter dan syarat tertentu.⁴² Konsep ketahanan pangan yang dianut Indonesia bisa dikatakan lebih dekat dengan konsep kedaulatan atau kemandirian pangan, meskipun banyak pihak yang meragukannya. Dari serangkaian kebijakan perundangan yang dikeluarkan, termasuk RUU Pangan yang kini dibahas di DPR menunjukkan bahwa ada kedekatan konsep ketahanan pangan Indonesia dengan konsep kedaulatan dan kemandirian pangan.

Secara hirarki ketahanan pangan dapat pada tingkat global, regional, nasional, lokal (daerah), rumah tangga, dan individu. Tingkat ketahanan pangan yang lebih tinggi merupakan syarat yang diperlukan (*necessary condition*) bagi tingkat ketahanan pangan yang lebih rendah, tetapi bukan syarat yang mencukupi (*sufficient condition*). Ketahanan pangan nasional juga diperlukan untuk ketahanan pangan tingkat daerah dan tingkat rumah tangga, tetapi bukan syarat yang mencukupi. Artinya, meskipun secara nasional penyediaan pangan mencukupi tidak berarti tiap rumah tangga tercukupi pangan.⁴³

Ketahanan pangan tidak hanya menyangkut jangka pendek, melainkan yang lebih penting juga jangka panjang, yaitu bagaimana dapat menciptakan keadaan yang dapat mendorong produksi yang stabil dengan tren yang meningkat. Hal ini akan menyangkut beberapa masalah kelembagaan, stabilisasi, efisiensi produksi, kebijakan harga dan tarif (kebijakan fiskal). Stabilitas produksi dengan tren naik dan stabilitas harga mempengaruhi ketahanan pangan dari dua segi yaitu secara langsung dan tidak langsung, antara lain: (1) Secara langsung pada konsumsi yang

⁴² *Ibid.* Hal 77.

⁴³ Widodo, Sri. 2012. *Op.cit.* Hal 161.

mempengaruhi permintaan dan (2) Secara tidak langsung pada produksi jangka panjang yang mempengaruhi penawaran.⁴⁴

Ada empat hal yang harus kita perhatikan jika ingin membangun ketahanan pangan melalui sektor pertanian, yaitu: *Pertama*, masalah lahan-lahan pertanian kita. Program *Landreform* sebaiknya lebih difokuskan pada Undang-Undang Tata Ruang di setiap daerah yang melarang lahan-lahan pertanian produktif untuk dikonversikan bagi peruntukan lain, seperti konsep hutan lindung atau cagar alam yang merupakan cagar kawasan pertanian. Selain itu, sebagian lahan pertanian di Indonesia termasuk kategori lahan kritis atau lahan dengan kandungan C-Organik dibawah 1 persen yang artinya angka ini menunjukkan tingkat kesuburan lahan. Sebaiknya, menurut para ahli kandungan C-Organik lahan sekitar 3–5 persen. Oleh karena itu, program perbaikan lahan melalui pertanian organik harus dikembangkan segera. Hal ini juga untuk mengurangi pemakaian pupuk kimia yang dapat mencemari dan merusak lahan-lahan pertanian kita; *Kedua*, pentingnya pengembangan teknologi yang *sustainable* dan tidak merusak lingkungan. Penggunaan pupuk dan pestisida organik, serta pemanfaatan benih varietas lokal yang tidak rakus pupuk kimia merupakan pilihan yang harus diambil kalau kita ingin membangun *sustainable agriculture* bagi ketahanan pangan dan energi; *Ketiga*, tenaga-tenaga penyuluh pertanian tidak sekedar berorientasi pada aspek produksi, namun sudah beralih fokus pada aspek pascapanen, pengolahan, dan pemasaran hasil. Selain itu, tenaga penyuluh harus mampu menjadi mentor para petani untuk bertransformasi menjadi *entrepreneur* pertanian. Tenaga penyuluh juga harus memiliki kapasitas sebagai Konsultan

⁴⁴ *Ibid.* Hal 169.

Keuangan Mitra Bank (KKMB) yang membantu para petani mengakses permodalan pada lembaga keuangan. Tenaga-tenaga penyuluh seperti inilah yang harus dikembangkan oleh pemerintah; *Keempat*, pengorganisasian petani dan pengelolaan *data base* kelompok tani di seluruh Indonesia dengan memanfaatkan sistem informasi dan komunikasi berbasis *Geographic Information System (GIS)* maupun *Global Positioning System (GPS)*.⁴⁵

D. Konteks Ekonomi Politik Kebijakan Pangan di Indonesia

Penelitian ini menggunakan prospektif ekonomi politik, karena didasari pandangan bahwa kedua fenomena tersebut tidak dapat dipisahkan.⁴⁶ Menurut Mohtar Mas' oed⁴⁷, ekonomi (yang menyangkut fenomena kekayaan) dan politik (yang berurusan dengan fenomena kekuasaan) diikat oleh hubungan saling mempengaruhi. Di satu pihak, politik umumnya menentukan kerangka kegiatan ekonomi dan menyalurkannya ke arah tertentu demi memenuhi kepentingan kelompok yang dominan. Artinya, penerapan kekuasaan dengan segala bentuknya merupakan faktor penting yang menentukan sifat suatu sistem ekonomi. Di lain pihak, proses ekonomi itu sendiri cenderung meredistribusikan kekuasaan dan kekayaan. Artinya, proses itu bisa mengubah hubungan kekuasaan antar kelompok. Pada gilirannya ini akan menyebabkan perubahan sistem politik, dan dengan demikian memunculkan suatu struktur hubungan ekonomi baru.

⁴⁵ Sumodiningrat, Gunawan. 2009. *Mewujudkan Kesejahteraan Bangsa Menanggulangi Kemiskinan dengan Prinsip Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Gramedia. Hal 120–121.

⁴⁶ Mas' oed, Mohtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966–1971*. Jakarta: LP3ES. Hal xvi.

⁴⁷ *Ibid.*

Dengan pengertian ini, hubungan antara politik dan ekonomi yang di sini diterjemahkan ke dalam *issue* tentang hubungan antara kekuasaan dan kekayaan, harus menjadi bagian integral dari analisa politik yang memusatkan perhatian pada fenomena perubahan. Penekanan pada hubungan antara ekonomi dan politik, yang disebut pendekatan ekonomi-politik, juga berkaitan erat dengan analisa yang menekankan peranan negara yang aktif dan otonom.⁴⁸

Menurut Charles Kindleberger, ekonomi dan politik adalah dua metode yang berbeda untuk mengalokasikan sumberdaya langka; ekonomi melalui mekanisme pasar, sedang politik melalui mekanisme anggaran belanja negara. Namun di negara-negara Dunia Ketiga, seperti Indonesia, keduanya sangat dipengaruhi oleh perilaku negara.⁴⁹ Untuk memahami proses penciptaan dan redistribusi kekayaan itu, analisa ekonomi-politik menekankan asumsi bahwa, karena kelangkaan sumberdaya tidak ada kebijaksanaan politik yang bisa memuaskan semua pihak secara optimal. Pasti ada pihak yang diuntungkan dan yang dirugikan oleh suatu kebijaksanaan pemerintah. Konflik kepentingan klasik dalam ekonomi-politik adalah antara kebijaksanaan yang menekankan efisiensi (misalnya, demi percepatan pertumbuhan ekonomi) dan yang menekankan pemerataan (misalnya, demi perubahan tertib sosial-ekonomi sehingga penghuni lapisan bawah bisa memperbaiki nasibnya). Proses pemilihan alternatif inilah yang sangat penting untuk diperhatikan. Analisa baku dalam ekonomi-politik mengharuskan kita untuk mempertimbangkan variabel-variabel nilai (*value*), kepentingan (*interest*), dan kekuasaan.⁵⁰

⁴⁸ *Ibid.* Hal xvii.

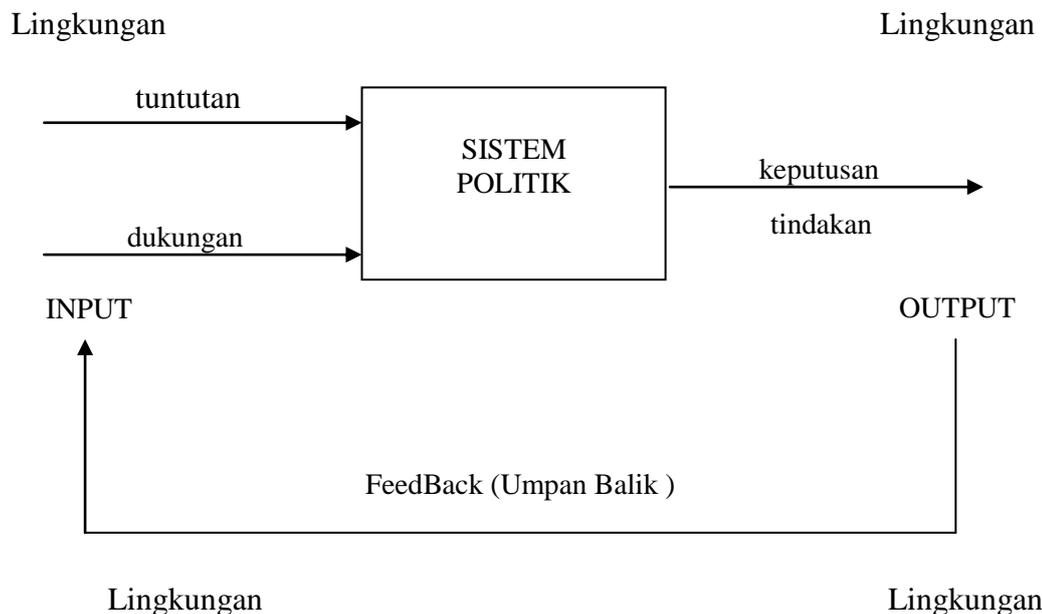
⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

Menurut David Easton, “*Policy is the authoritative allocation of value for the whole society*” (pengalokasian nilai-nilai secara paksa/sah pada seluruh anggota masyarakat). Dari definisi ini, maka kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu, kebijakan publik adalah juga kebijakan-kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Sebuah kebijakan publik lahir melalui hasil dari proses interaksi antar aktor. Proses tersebut tidak berada di dalam ruang yang hampa melainkan berada dalam konteks situasi yang dipengaruhi oleh banyak faktor lingkungan baik faktor lingkungan domestik maupun lingkungan internasional.

Gambar 1. Skema Kerja Sistem Politik David Easton



Dalam gambar di atas, David Easton memisahkan sistem politik dengan masyarakat secara keseluruhan oleh sebab bagi David Easton sistem politik adalah suatu sistem yang berupaya mengalokasikan nilai-nilai di tengah masyarakat secara otoritatif. Alokasi nilai hanya dilakukan oleh lembaga-lembaga yang

memiliki kewenangan yang *legitimate* (otoritatif) di mata warga negara dan konstitusi. Suatu sistem politik bekerja untuk menghasilkan suatu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*) yang disebut kebijakan (*policy*) guna mengalokasikan nilai.

Keterangan gambar 1: Skema Kerja Sistem Politik David Easton

- a) Unit-unit dalam sistem politik menurut David Easton adalah tindakan politik (*political actions*) yaitu kondisi seperti pembuatan Undang-Undang, pengawasan DPR terhadap presiden, tuntutan elemen masyarakat terhadap pemerintah, dan sejenisnya. Dalam awal kerjanya, sistem politik memperoleh masukan dari unit *input*.
- b) *Input* adalah pemberi makan sistem politik. Input terdiri atas dua jenis, yaitu: tuntutan dan dukungan. Tuntutan dapat muncul baik dalam sistem politik maupun dari lingkungan *intrasocietal* maupun *extrasocietal*. Tuntutan ini dapat berkenaan dengan barang dan pelayanan (misalnya upah, hukum ketenagakerjaan, jalan, atau sembako), berkenaan dengan regulasi (misalnya keamanan umum, hubungan industrial), ataupun berkenaan dengan partisipasi dalam sistem politik (misalnya mendirikan partai politik, kebebasan berorganisasi).
- c) Tuntutan yang sudah terstimulasi kemudian menjadi garapan aktor-aktor di dalam sistem politik yang bersiap untuk menentukan masalah yang penting untuk didiskusikan melalui saluran-saluran yang ada di dalam sistem politik. Di sisi lain, dukungan (*support*) merupakan tindakan atau orientasi untuk melestarikan ataupun menolak sistem politik. Jadi, secara sederhana dapat disebutkan bahwa dukungan memiliki dua corak yaitu positif (*forwarding*) dan negatif (*rejecting*) kinerja sebuah sistem politik.

d) Setelah tuntutan dan dukungan diproses di dalam sistem politik, keluarannya disebut sebagai *output*, yang menurut David Easton berkisar pada dua entitas, yaitu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*). *Output* ini pada kondisi lebih lanjut akan memunculkan *feedback* (umpan balik), baik dari kalangan dalam sistem politik maupun lingkungan. Reaksi ini akan diterjemahkan kembali ke dalam format tuntutan dan dukungan, dan secara lebih lanjut meneruskan kinerja sistem politik. Demikian proses kerja ini berlangsung dalam pola siklus.

Berpijak dari kerangka analisis sistem yang dikemukakan oleh David Easton tersebut, penelitian ini beragumen bahwa kebijakan impor beras yang dikeluarkan semasa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono amat dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi-politik baik di level domestik maupun internasional. Kebijakan ini juga melibatkan interaksi para aktor yang memiliki kepentingan politik yang beragam.

Dalam penelitian ini, faktor-faktor lingkungan yang mempengaruhi pengambilan kebijakan impor beras, meliputi: *Pertama*, faktor lingkungan domestik dalam bentuk, yaitu (1) Praktik perburuan rente dalam impor beras, (2) Praktik kartel di sektor pangan, dan (3) Rendahnya volume produksi pangan dalam negeri; dan *Kedua*, faktor lingkungan internasional dalam bentuk pengaruh liberalisasi perdagangan internasional.

Selain itu, sebagai sebuah proses yang dinamis, kebijakan ini lahir dari hasil interaksi diantara para aktor, seperti: (1) Pengusaha dalam negeri, (2) Pemerintah, (3) Investor asing, dan (4) Petani dalam negeri. Masing-masing aktor ini memiliki kepentingan yang beragam. Pengusaha dalam negeri berkepentingan agar upah

buruh tetap rendah akan tetapi sebaliknya buruh menginginkan kenaikan upah, pemerintah berkepentingan agar barang-barang pokok tetap terjangkau agar legitimasi kekuasaannya di mata rakyat tetap terjaga. Investor asing berkepentingan agar persawahan bisa dikuasai serta mengambil peran utama dalam bisnis persawahan nasional, dan petani dalam negeri yang banyak dirugikan mulai dari kesejahteraannya yang rendah.