



ROUND -TABLE

TEMA :

"Strategi Ketahanan Pangan dan Pengentasan Kemiskinan Petani"

POKOK-POKOK PIKIRAN :

Perdagangan dan Distribusi Pangan untu Kesejahteraan Petani

Oleh : Dr. Ir. Yuli Hariyati, MS

Universitas Jember

Kerjasama antara:

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI

Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia
(PERHEPI)

Dengan

PASCASARJANA
UPN "VETERAN" JAWA TIMUR
Surabaya, 2009



ROUND -TABLE

TEMA :

"Strategi Ketahanan Pangan dan Pengentasan Kemiskinan Petani"

POKOK-POKOK PIKIRAN :

Perdagangan dan Distribusi Pangan untu Kesejahteraan Petani

Asal :	Hadiah Pembelian	Klass	R
Terima Tgl :	06 NOV 2009		361.05
Jumlah Eks :	2 ek		HAR
Pengkatalog :	may		r C.1

Oleh : Dr. Ir. Yuli Hariyati, MS FOOD CONSERVATION
Universitas Jember

Kerjasama antara:

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI
Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia
(PERHEPI)

Dengan

PASCASARJANA
UPN "VETERAN" JAWA TIMUR
Surabaya, 2009

"STRATEGI KETAHANAN PANGAN DAN PENGENTASAN KEMISKINAN PETANI"

**Pokok Pikiran tentang : *Perdagangan dan Distribusi Pangan untuk
Kesejahteraan Petani****

Oleh : Yuli Hariyati (Universitas Jember)



I. PENDAHULUAN

Bila mengacu pada Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan PP No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman. Dari definisi tersebut jelas bahwa sumber pangan sangat beragam jadi tidak bisa diartikan bersumber dari satu jenis saja.

Sedangkan ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau (Pasal 1 ayat (2) PP No. 68 tahun 2002). Konsep ini merupakan konsep yang secara resmi dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang disesuaikan dengan kondisi geografis, demografis, dan sosial budaya daerah setempat.

Ketahanan pangan merupakan fondasi penting untuk membangun perekonomian nasional yang kokoh utamanya negara berbasis agraris dan berpenduduk padat seperti Indonesia. Sebab, hal ini langsung berhubungan dengan kualitas sumber daya manusia, yang kelak akan menjadi aktor penggerak perekonomian. Lebih dari itu, ketahanan pangan juga bersentuhan erat dengan penciptaan stabilitas nasional, yang menjadi prasyarat penting bagi pertumbuhan ekonomi. Sementara kegiatan impor pangan, khususnya beras dalam jumlah yang cukup tinggi setiap tahun, akan mengurangi devisa negara yang pada gilirannya mengganggu perekonomian nasional.

*) Disampaikan pada Diskusi *Round-Table*, Kerjasama PERHEPI (Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia) dengan Pasca Sarjana UPN "Veteran" Jawa Timur, di Surabaya tanggal 23 Juni 2009

Tidak tersedianya pangan dalam jumlah dan mutu yang memadai dapat diartikan sebagai telah terjadinya kemiskinan karena ada hak-hak dasar seseorang atau sekelompok orang yang tidak dapat terpenuhi. Oleh karena itu dikaitkan dengan upaya pengentasan kemiskinan maka ketersediaan pangan yang kemudian dikenal sebagai ketahanan pangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya strategis dalam penanggulangan masalah kemiskinan. *The World Food Summit (WFS)* menyatakan ketahanan pangan dapat terwujud saat semua orang setiap saat memiliki akses terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk memenuhi kebutuhannya dan juga pemenuhan pangan bagi kehidupan yang sehat. Empat pilar utama dari ketahanan pangan ini adalah ketersediaan pangan, stabilitas suplai pangan, akses, dan pemanfaatan pangan.

Pemerintah berkewajiban dalam memenuhi pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia yang berkualitas, mandiri, dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia. Untuk itulah pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang kemudian disusul dengan keluarnya Inpres No. 2 Tahun 2005 tentang Kebijakan Perberasan.

Saat ini ketahanan pangan nasional masih kurang tangguh. Hampir semua aspek penunjang ketahanan pangan, masih dihadapkan pada masalah. Mulai dari kebijakan yang belum bisa berjalan secara konsisten, manajemen pangan yang sering tidak sesuai, sampai lemahnya antisipasi terhadap bencana lingkungan, baik berupa musim kemarau panjang maupun banjir. Bilamana tidak dilakukan penanganan serius dan bersifat komprehensif maka akan sangat mungkin masa yang akan datang mengalami defisit yang cukup signifikan.

Dari sisi kebijakan, pemerintah tampak masih ragu-ragu untuk menentukan pilihan, antara menjalankan kebijakan "perlindungan" terhadap harga pangan khususnya gabah/beras, dengan pengadaan pangan murah yang dalam jangka pendek bisa diperoleh dari impor. Manajemen pangan nasional juga masih belum mampu melakukan antisipasi secara optimal, terhadap fluktuasi harga yang terjadi sejalan dengan siklus musim panen dan paceklik.

Pemenuhan kebutuhan pangan yang layak dan memenuhi persyaratan gizi masih menjadi masalah bagi masyarakat miskin. Permasalahan kecukupan

antara lain terlihat dari rendahnya asupan kalori penduduk miskin dan buruknya status gizi bayi, anak balita dan ibu. Pada tahun 2002, diperkirakan 20% penduduk dengan tingkat pendapatan terendah hanya mengonsumsi 1.571 Kkal per hari atau 75% dari kebutuhan untuk hidup layak. Pada saat yang sama ketersediaan pangan nasional cukup memadai. Bila kerawanan pangan diukur dengan kriteria kebutuhan konsumsi minimum sebesar 2.100 Kkal per hari, maka hal tersebut dialami oleh 60% penduduk berpenghasilan rendah. Kondisi ini menunjukkan adanya masalah dalam akses/keterjangkauan bahan pangan.

Fenomena yang menarik adalah, ke depan Indonesia dihadapkan pada kondisi perdagangan antar negara. Di tingkat global, peran produk pertanian dibandingkan dengan total barang (*merchandise*) yang diperdagangkan adalah relatif kecil. Yang dominan adalah produk manufaktur dan bahan bakar minyak/hasil tambang. Pada 2004 misalnya, produk pertanian mengambil peran hampir 9 persen. Namun di dalam produk pertanian global itu sendiri, pangan mengambil peran yang dominan yaitu sekitar 80 persen. Itu belum termasuk produk perikanan (WTO, 2005). Walaupun peran pangan atau produk pertanian adalah kecil, namun perannya besar buat Negara Berkembang (NB). Itu tidak hanya menyangkut ekspor untuk memperoleh devisa yang amat diperlukan buat pembangunan, tetapi juga keterlibatan banyak petani sempit /peternak kecil serta miskin dan menggantungkan hidup dari sector itu. Pada subsektor itu pula harapan NB dapat mendorong pembangunan desa, mengatasi kemiskinan dan kelaparan, dan serta sebagai *filter* terhadap urbanisasi. Penelitian di tingkat global, dan Dalam Negeri (DN) jelas menyimpulkan bahwa pertumbuhan sektor pertanian dan pangan berpengaruh positif dan signifikan terhadap pengurangan penduduk miskin dan untuk mengatasi kerawanan pangan (*food insecurity*).

Secara teoritis, perdagangan bebas antar-negara diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan negara yang ikut serta dalam perdagangan bebas, dengan mengandalkan komoditas yang mempunyai keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif. Indonesia sebagai suatu negara terbuka, mempunyai komitmen untuk ikut serta dalam perdagangan bebas di berbagai kawasan. Selain di kawasan Asia Tenggara sendiri (ASEAN) dengan Asean Free Trade Area (AFTA), Indonesia juga menandatangani perjanjian perdagangan bebas Asia Pasifik, yang dikenal dengan Asia Pacific Economic Cooperation (APEC).

Di antara perundingan tersebut, AFTA adalah perjanjian yang paling cepat diimplementasikan, yaitu tahun 2003. Bahkan untuk beberapa

komoditas tertentu, telah dilaksanakan sejak 2002. Kesepakatan AFTA juga bersifat involuntary (mengikat), sehingga AFTA cenderung menjadi blok perdagangan (*trading block*) di antara negara-negara Asia Tenggara. Dengan perjanjian AFTA, perdagangan bebas akan terjadi antara negara ASEAN, sehingga diharapkan aliran perdagangan antar- negara ASEAN semakin cepat.

Kesepakatan terakhir dari perundingan AFTA, adalah bahwa untuk produk pertanian yang belum diproses (*unprocessed product*), tarifnya diturunkan sampai 5 persen saja per tahun 2003, untuk seterusnya diturunkan tarifnya hingga 0 persen pada tahun 2010. Khusus bagi Indonesia dan Filipina, terdapat fleksibilitas untuk tetap menerapkan tarif di atas 5 persen setelah tahun 2010 pada komoditas beras dan gula.

Secara teoritis, perjanjian perdagangan internasional memberikan manfaat bagi kedua negara yang melakukan perdagangan. Namun begitu peningkatan kesejahteraan bagi produsen atau petani Indonesia sebagai dampak perjanjian perdagangan dunia nampaknya masih belum bisa diwujudkan. Gejolak fluktuasi harga pangan dunia, sebagai dampak perubahan perekonomian negara-negara yang berdagang, seringkali menimbulkan efek negatif bagi petani terlebih lagi petani berlahan sempit.

Tulisan ini bertujuan untuk berbagi pemikiran tentang pokok-pokok pikiran perdagangan dan distribusi pangan untuk kesejahteraan petani. Hal-hal apakah yang sebaiknya dilakukan pemerintah baik ditinjau dari aspek perdagangan ataupun distribusi pangan guna meningkatkan penerimaan petani pangan di Indonesia.

II. POKOK-POKOK PIKIRAN PERDAGANGAN KOMODITAS PANGAN

Pada awal Juni 2008, pada waktu delegasi berbagai negara sedang membahas berbagai isu dan menyusun modalitas pertanian di markas besar WTO, sekitar 237 orang yang berasal dari 55 negara menyampaikan berbagai pernyataan dan keprihatinan. Mereka mewakili: NGO terkemuka, seperti Action Aid, Oxfam; Serikat Perdagangan (*Trade Union*); Organisasi Petani dan Organisasi Kemasyarakatan. Mereka begitu khawatir Putaran Doha (PD) ini ternyata belum mengarah ke penyelesaian masalah krisis pangan global, masih saja terperangkap untuk terus memperdalam liberalisasi perdagangan. Mereka prihatin atas harga pangan yang terus bergejolak, meningkatnya ketergantungan impor pangan NB,

dan semakin menguatkan peran *Multi National Corporations* (MNCs) dalam pasar agribisnis pangan dan pertanian (TWN, 2008 b).

Beberapa pokok pikiran diantaranya :

1. Saling keterbukaan pasar antara Negara Maju dengan Negara Berkembang

Diyakini bahwa ketersediaan pangan global, nasional, lokal pada tingkat harga yang layak akan berdampak positif terhadap pengentasan kemiskinan dan kerawanan pangan (*food insecurity*). Integrasi ekonomi pangan global dapat mendatangkan peluang, disamping tentunya ancaman buat petani sempit. Demikian juga, dapat membuat pihak yang terkalahkan (*losser*), disamping adapula yang dimenangkan (*winner*). Ini adalah sebuah tantangan baru yang sedang dihadapi Negara Berkembang, termasuk Indonesia tentunya. Itu tentu akan berpulang pada masing-masing Negara Berkembang, bagaimana mereka melindungi disamping memperkuat para petani kecil. Di pihak lain, bagaimana sikap dan peran Negara Maju dalam subsidi terhadap petani mereka yang kaya, akan berpengaruh terhadap petani sempit. Negara Maju juga harus rela membuka pasar terhadap produk pertanian yang dihasilkan oleh petani Negara Berkembang, bukan menghambatnya atau bukan hanya sepihak selalu berharap Negara Berkembang membuka pasar untuk produk-produk mereka.

2. Pemerintah Melakukan Perlindungan terhadap Petani

Putaran Doha (PD) yang dimulai sejak akhir 2001, tujuannya untuk mengoreksi ketidakadilan perdagangan (*unfair trade*) dan ketidakseimbangan (*imbalance trade*) yang telah diputuskan dalam Putaran Uruguay (PU). Dalam 2001 *Agreement on Agriculture* (AoA) atau Perjanjian Pertanian 1994, amat berpihak ke Negara Maju (NM). Itu terungkap dari berbagai bentuk subsidi yang dilegalkan dalam Perjanjian Pertanian. Padahal melalui dua pilar Subsidi Domestik dan Subsidi Ekspor inilah yang telah membuahkan *unfair* dan *imbalance* dalam perdagangan. Sedangkan negara berkembang seringkali ketakutan untuk memberikan subsidi kepada petani, umumnya sangat patuh terhadap aturan perdagangan AoA.

Konsentrasi produksi pangan dan perdagangan pangan sebenarnya berada di NM, bukan di Negara Berkembang (NB). Hasil penelitian Husein Sawit (2007a) memperlihatkan bahwa dalam dua dasa warsa terakhir, terungkap bahwa tren produksi pangan semakin mengerucut ke sejumlah kecil NM yaitu AS, UE, Australia, Selandia Baru dan Kanada. **AS** menghasilkan pangan terutama jagung, minyak

kedelai, gandum, daging unggas, beras, kedelai, buah dan sayur, daging sapi, susu bubuk skim, dan keju. **UE** memproduksi buah dan sayur, jagung, gula, gandum, daging sapi, daging unggas, susu bubuk skim, mentega, dan keju. **Selandia Baru** menghasilkan daging sapi, susu bubuk skim, mentega dan keju. **Australia** menghasilkan jagung, gula, gandum, daging sapi, susu bubuk skim, mentega dan keju. **Kanada** memproduksi mentega, daging sapi, buah dan sayur, minyak kedelai, gandum dan jagung. Itu karena NM, terutama AS dan UE mensubsidi pertaniannya secara berlebihan untuk sejumlah produk pangan, terutama beras, jagung, kedelai, gula, gandum, daging sapi, daging unggas, susu dan sejumlah buah-buahan dan sayursayuran. Berbagai ragam bentuk subsidi itu, diantaranya dapat dilihat dari besaran angka PSE (*Producer Support Estimate*), meliputi antara lain *market price support*, *payments based on area planted/animal numbers/input use/input constraints*. Pendapatan petani beras, gula dan daging sapi di negara OECD yang berasal dari bantuan pemerintah mencapai masing-masing 78 persen, 51 persen, dan 33 persen. Itu artinya, hanya 22 persen pendapatan petani beras di OECD berasal dari usahatani mereka sendiri, selebihnya dari subsidi pemerintah. Petani jagung dan kedelai memperoleh bantuan dari pemerintah masing-masing sebesar 24 persen dari total pendapatan usaha taninya (Sawit, 2007b).

Semakin rendah harga pangan di pasar dunia semakin tinggi tingkat subsidi dan tingkat proteksi buat petani mereka. AS mensubsidi paling tinggi terhadap 4 dari 20 komoditas pangan/nonpangan penting yaitu: beras, jagung, kedelai, dan gandum. Subsidi itu cenderung meningkat dari periode sebelum ke periode setelah Perjanjian Pertanian disepakati akhir 2004. Implikasi dari kebijakan negara produsen pangan di atas, atau perubahan kebijakan pangan NM, akan besar pengaruhnya terhadap NB, termasuk Indonesia tentunya. Keterpurukan negara berkembang sebagai dampak penerapan subsidi di negara majua setidaknya-tidaknya melalui 3 cara, yaitu: (i) pada saat subsidi besar-besaran itu dilakukan, harga pangan di pasar dunia menjadi rendah. Harga pangan rendah itu bukanlah gambaran efisiensi. Persaingan menjadi tidak *fair*. Itu telah berpengaruh negatif buat petani di NB, baik petani di negara impor netto, maupun petani di negara ekspor netto, sehingga sama-sama sulit bersaing secara *fair*; (ii) pengalihan subsidi dari satu komoditas ke komoditas lain, seperti misalnya pengalihan ke subsidi biofuel seperti yang terjadi beberapa tahun terakhir, maka itu akan berdampak negatif buat konsumen di NB impor netto pangan, seperti Indonesia. Harga pangan menjadi mahal dan inflasi akan meningkat; dan (iii) bila terjadi serangan hama dan

penyakit, serta bencana alam, maka dampaknya adalah meluas, ke seluruh dunia dan global. Negara impor netto tentu akan kesulitan dalam akses pangan dan keterbatasan devisa.

Menanggapi kondisi seperti ini tidaklah tepat seandainya pemerintah Indonesia bertindak sebaga *"nice boy"* dengan menyerahkan kondisi perdagangan produk pertanian khususnya pangan pada mekanisme pasar. Bagaimanapun petani Indonesia yang pada umumnya berlahan sempit masih sangat perlu dilindungi.

3. Perlu keberadaan State Trading Enterprises (STEs)

STEs merupakan sebuah lembaga yang diberikan ijin atau kewenangan atau legalitas untuk mengatur perdagangan (ekspor impor). Lembaga ini masih diijinkan keberadaannya walaupun Negara tersebut terlibat sebagai peserta perjanjian perdagangan internasional WTO. STEs ini juga diterapkan di Malaysia dengan Bernas, Philipina dengan NFA (*National Food Authority*). Di Indonesia peran STEs tersebut dapat dilakukan oleh BULOG. Hanya saja reposisi Bulog sebagai perusahaan umum (perum) yang berperan sebagai pelaksana kebijakan stabilisasi harga beras dan sebagai *profit-maker* akan sangat menentukan nasib kebijakan pangan khususnya perberasan nasional. Sekarang, tepatnya setelah statusnya berubah dari Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) menjadi Perusahaan Umum (Perum) pada 2003, kewajiban Bulog dalam melakukan pembelian gabah petani, kadarnya justru makin berkurang. Dengan dalih harus mengejar keuntungan dan tidak lagi mendapat fasilitas subsidi kredit, Bulog seringkali menolak pembelian gabah petani secara besar-besaran.

Impor beras, yang selalu dilakukan untuk menjaga ketersediaan, juga menjadi hak monopoli Bulog. Dalam praktiknya, Bulog memang menunjuk beberapa perusahaan rekanan, untuk menjalankan kegiatan impor dan distribusi komoditi strategis tersebut. Karena kegiatan impor, termasuk beras, mendatangkan keuntungan yang cukup tinggi, maka diam-diam hal itu sepertinya terus dipelihara kelangsungannya. Dari sinilah kemudian berlangsung praktik memburu rente (*rent seeking*). Praktik tersebut, ternyata mempunyai implikasi luas. Kegiatan penyerapan gabah petani oleh Bulog, tidak dilakukan secara optimal, sehingga harga gabah selalu jatuh saat musim panen tiba. Di lapangan, Bulog juga tidak pernah melakukan akses langsung kepada petani. Kegiatan pembelian, dilakukan melalui pihak lain (pedagang perantara/tengkulak), hingga membentuk mata rantai cukup



panjang.

Terlepas dari belum optimalnya peran BULOG, sebagai Buffer Stock yang berkewajiban menjaga stabilitas harga sekaligus mempunyai tujuan komersial (perolehan keuntungan) profit oriented, sampai saat ini keberadaanya masih dibutuhkan. Tanpa kendali yang ketat dalam pengendalian stok pangan, maka fluktuasi harga pangan akan sangat mengganggu stabilitas ekonomi yang gilirannya akan berdampak pada terpuruknya petani pangan berlahan sempit. Jangan sampai terjadi kebijakan seperti tahun 1998 menghapus keberadaan BULOG sebagai penstabil harga sekaligus monopoli perdagangan beras dan gula.

4. Peningkatan Demand Pangan Lokal

Sejalan dengan peningkatan pendapatan, masyarakat akan dihadapkan pada banyak pilihan makanan yang sesuai selera tanpa kendala keuangan. Preferensi dan selera seseorang akan mengalami perubahan dari pilihan makanan yang sederhana dengan harga murah untuk dapat memenuhi kebutuhan dasarnya seperti hanya terfokus pada pangan sumber karbohidrat berubah ke makanan yang juga sumber protein, vitamin dan mineral untuk memenuhi kebutuhan gizi yang lebih lengkap jenis dan jumlahnya.

Selain itu, juga mulai terjadi perubahan dalam aspek psikologis seseorang, dalam bentuk ingin mencoba makanan lain yang lebih mempunyai unsur "kegengsian" yang merupakan salah satu cara untuk memenuhi perubahan gaya hidup yang lebih mapan dan modern. Sehingga muncul istilah bahwa perubahan gaya hidup (*life style*) akan mengubah gaya makan (*eat style*). Pangsa energi dari padi-padian dan umbi-umbian akan mengalami penurunan akibat peningkatan pendapatan. Peningkatan pendapatan mengakibatkan pergeseran pangan dari beras lokal menjadi beras impor atau konsumsi non beras tetapi bukan pangan lokal atau beralih konsumsi roti yang terbuat dari gandum. Hal ini menyebabkan Indonesia terbebas dari masalah impor beras tetapi terjerat impor gandum.

Seandainya penduduk mengalihkan pemenuhan karbohidrat dari beras ke pangan lokal, niscaya akan meningkatkan pendapatan petani di pedesaan yang melakkan penganekaragaman tanaman pada tanaman pangan lokal. Peningkatan demand pangan lokal ini merupakan kewajiban di masa depan, bila perlu dilakukan melalui sebuah gerakan nasional seperti gerakan Aku Cinta buatan Indonesia (ACI) tempo dulu.

5. Pengaturan Penyebaran Retail Modern

Dalam pemenuhan input pertanian, petani berlahan sempit (kurang dari 2 hektar) bergantung pada perusahaan besar seperti Syngenta, Monsanto, Bayer Crop, BASF AG, Dow Agro. Artinya, petani sempit sedang berhadapan dengan raksasa, yang pasti sebagian petani kecil akan memperoleh manfaat, tetapi tidaklah sebesar manfaat yang diperoleh perusahaan besar tersebut. Ketergantungan petani sempit semakin besar dan ini akan memperlemah daya tawar mereka. Selain itu petani bergantung pada industri olahan dan pedagang pangan. Lima (5) besar itu adalah Nestle, Cargill, ADM, Unilever, dan Kraft Foods. Petani Indonesia masuk dalam cengkraman jaringan mereka

Konsumen berhadapan dengan pengecer pangan global. Perkembangan pasar mengarah pada retail modern yang telah meredupkan banyak usaha retail tradisional karena tidak dapat bersaing. Revolusi *supermarket* bermata dua. Satu sisi dapat mempermudah harga pangan buat konsumen dan menciptakan peluang buat petani dan pengolah pangan. Namun disisi lain, dapat pula mengancam pengecer kecil, petani, dan pengolah pangan yang tidak mampu menghadapi pesaing baru, sebagian diantaranya raksasa, mereka akan sulit memenuhi sejumlah persyaratan pasar swalayan.

Dampak dari revolusi *supermarket* berikut: (i) Konsumen memperoleh harga yang jauh lebih murah dibandingkan dengan pengecer tradisional. (ii) Meluasnya pasar dan pertumbuhan pasar swalayan telah membuat pangsa pengecer tradisional menurun. (iii) Petani/pengolah pangan yang mampu memenuhi syarat (volume, kualitas, pengepakan, ongkos dan praktek komersialisasi) akan berkembang seiring dengan dorongan permintaan dari pasar swalayan. Guna mempertahankan keberadaan petani kecil di tengah perubahan global, maka perlu dilakukan pengaturan penyebaran retail modern, *up grade* retail tradisional dan pasar induk menjadi lebih menarik bagi konsumen, sehingga dapat meningkatkan pendapatan petani kecil sebagai pemasok. Selain itu baru-baru saja salah satu kandidat Presiden RI 2009 mengatakan bahwa perlunya peningkatan daya saing pedagang kecil atau retail tradisional melalui pengucuran kredit lunak. Semoga hal tersebut bukan janji belaka.

III. Pokok Pikiran Dalam Pengadaan Dan Distribusi Pangan

Salah satu masalah mendasar yang seringkali terjadi berulang-ulang, adalah jatuhnya harga beras saat panen, dan sebaliknya. Hal ini antara lain

mengindikasikan, bahwa sistem distribusi beras masih menyimpan masalah yang hampir tak pernah terselesaikan, termasuk oleh instrumen penetapan harga. Selama hampir tiga dasa warsa terakhir, pengadaan dan distribusi beras di Indonesia, menganut dua pola, yaitu pola pemerintah dan pola swasta. Sayangnya, sejauh ini, tidak ada data yang pasti tentang share kedua pola tersebut. Sebuah estimasi menyebutkan, kegiatan dengan pola swasta sebesar 90 persen, dan pemerintah 10 persen.

Impor beras, yang selalu dilakukan untuk menjaga ketersediaan, juga menjadi hak monopoli Bulog. Dalam praktiknya, Bulog memang menunjuk beberapa perusahaan rekanan, untuk menjalankan kegiatan impor dan distribusi komoditi strategis tersebut. Karena kegiatan impor, termasuk beras, mendatangkan keuntungan yang cukup tinggi, maka diam-diam hal itu sepertinya terus dipelihara kelangsungannya. Dari sinilah kemudian berlangsung praktik memburu rente (*rent seeking*).

Kenyataannya, Bulog memang akan mengalami kesulitan teknis jika berhubungan langsung dengan petani. Karena itu, konsep pembentukan Koperasi Unit Desa (KUD) yang mulai dilakukan secara gencar pada 1973, sebetulnya cukup ideal. KUD antara lain dirancang untuk berperan sebagai perantara antara petani dengan Depot Logistik (Dolog) setempat, yaitu dengan melakukan pembelian gabah kemudian menjualnya pada Dolog. Karena merupakan badan usaha milik petani sendiri, maka peran KUD sangat berbeda dengan pedagang perantara.

Yang terjadi di kemudian adalah, pada KUD sendiri banyak yang mengalami penyimpangan. Dengan manajemen yang tidak profesional, banyak pengurus KUD yang tergoda untuk melakukan korupsi. Tak sedikit juga KUD yang akhirnya justru digunakan sebagai kedok semata oleh tengkulak yang menjadi pengurus. Hal ini sangat dimungkinkan, karena anggota KUD kriterianya tidak jelas, hingga terbuka untuk siapa saja termasuk yang bukan petani.

Akhirnya, perdagangan gabah di tingkat petani, kembali dikuasai para tengkulak, dan Bulog sama sekali tidak bisa memangkasnya. Boleh jadi karena Bulog memang tidak serius melakukannya, karena dengan begitu kesempatan untuk melakukan *rent seeking* melalui kegiatan impor, bisa terus berlangsung. Alasannya jelas, untuk stabilisasi harga di saat masa paceklik tiba. Padahal, kalau proses penyerapan gabah petani bisa dilakukan secara optimal, boleh jadi kegiatan impor itu tidak diperlukan lagi. Kalau pun

dilakukan, jumlahnya sangat sedikit.

Di sisi lain, harga gabah selalu jatuh pada setiap musim panen, jelas merupakan disintensif bagi petani. Akibatnya, banyak dari mereka yang menjadi mudah tergoda untuk mengkonversikan lahannya pada sektor lain, terutama dengan cara menjualnya. Kalaupun tetap digarap sebagai lahan padi, kegiatan penggarapannya dilakukan biasa saja, tanpa ada upaya untuk melakukan investasi baru untuk menggenjot produktivitas, misalnya dengan cara penggunaan teknologi baru. Modalnya tidak mungkin diadakan, karena margin yang mereka peroleh sangat tipis, bahkan seringkali sampai rugi, jika jatuhnya harga gabah saat panen raya sangat rendah.

Kemampuan produksi pangan yang berbeda antar wilayah dan akibat perbedaan iklim/musim merupakan tantangan pendistribusian pangan kepada konsumen di seluruh wilayah sepanjang waktu. Sering terjadi ketidakstabilan pasokan sehingga timbul kelangkaan dan kenaikan harga pangan di berbagai wilayah. Masalah distribusi pangan antara lain terbatasnya prasarana dan sarana transportasi terutama di daerah terpencil, keterbatasan sarana pasar, pungutan resmi dan tidak resmi, tingginya biaya angkutan, dan gangguan keamanan. Prasarana distribusi darat dan antar pulau belum memadai, sehingga wilayah-wilayah terpencil sering kekurangan persediaan pangan. Beberapa pokok pikiran terkait dengan pengadaan dan distribusi pangan, diantaranya :

1. Pemberdayaan Kelembagaan Produksi Dan Pemasaran

Perbaikan kelembagaan produksi dan pemasaran sangat perlu memberdayakan Modal Sosial dan menumbuhkan kembali Kearifan Lokal. Modal sosial sebagai seperangkat hubungan horizontal (*"horizontal associations"*) antar orang (horizontal) dan vertikal sekaligus, serta perilaku di dalam dan antara seluruh pihak dalam sistem sosial. Modal sosial memiliki kontribusi penting dalam pembangunan, khususnya pembangunan berkelanjutan. Pada konsep awal pembangunan berkelanjutan, faktor-faktor yang dipertimbangkan baru terbatas pada *natural capital*, *physical* atau *produced capital*, dan *human capital*. Lalu disadari bahwa ketiga kapital tersebut baru menjelaskan secara parsial dari keseluruhan proses pertumbuhan ekonomi. Satu mata rantai yang hilang (*the missing link*) adalah *social capital* (Grootaert, 1997).

Modal sosial memainkan perannya secara nyata dalam kondisi kelembagaan pasar yang lemah apalagi gagal. Modal sosial dapat menjadi sumber

kredit ketika kredit formal tidak bisa diakses, dapat menjadi asuransi melalui berbagi risiko (*risk sharing*) yaitu tidak membayar sebelum barang terjual sehingga harga ditentukan belakangan (atau setidaknya memohon pengurangan harga jika harga yang terjadi lebih rendah dari yang diharapkan), dan dapat menjadi pengganti ketika kekuatan kontrak (*contract nforcement*) dari lembaga formal tidak berjalan atau tidak ekonomis. Modal sosial mampu mengurangi dampak dari ketidaksempurnaan pasar yang dihadapi para pelaku perdagangan.

Kearifan lokal merupakan sebuah pranata sosial yang walaupun tidak tertulis namun selalu dipatuhi oleh masyarakat. Perlu dipertanyakan kembali, apakah memang tidak ada kearifan lokal yang memberikan pranata sosial di masyarakat kita ataukah pranata tersebut mulai "luntur" sebagai dampak globalisasi. Beberapa penelitian menunjukkan masih pentingnya "menghidupkan" kembali kearifan lokal guna melengkapi dan melaksanakan aturan-aturan formal. Sebagai contohnya masih berlakunya awig-awig di kalangan Subak Abian di Bali, yang bahkan melebihi aturan formal, mampu menjadi pilar perdagangan kopi dan kakao sehingga petani lebih mempunyai posisi tawar di hadapan pedagang dalam pemasaran hasil. Distribusi panganpun menjadi "aman" apabila disalurkan melalui Subak Abian, dikarenakan patuhnya pada adat sehingga kecil kemungkinannya pendistribusian pangan tidak tepat sasaran. Di Jawa, dahulu ada lembaga non formal yang sangat terkenal yang mampu menstabilkan pengadaan pangan yaitu Lumbung Pangan Desa. Saat ini sudah tidak lagi didapatkan lembaga tersebut. Tidak pasti benar apakah hilangnya Lumbung Pangan Desa dikarenakan rendahnya semangat menyimpan, karena modernisasi ataukah memang sudah tidak ada yang disimpan lagi. Perlu penelitian detail sehingga keberadaannya dapat ditumbuhkembangkan lagi. Menjadi menarik dan perlu dilakukan kajian, kespesifikan kearifan lokal yang ada pada masing-masing wilayah yang dapat memberikan nilai ekonomi.

2. Perlu pengaturan Sistem Informasi Pangan yang terhubung di berbagai wilayah sentra

Sistem distribusi yang efisien menjadi prasyarat untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu, dengan harga yang terjangkau. Bervariasinya kemampuan produksi pangan antar wilayah dan antar musim merupakan tantangan dalam menjamin distribusi pangan agar tetap lancar sampai ke seluruh wilayah konsumen sepanjang waktu. Pada banyak daerah kepedulian dan kemampuan mengelola

kelancaran distribusi masih terbatas, sehingga sering terjadi ketidakstabilan pasokan dan harga pangan, yang berdampak pada gangguan ketahanan pangan di wilayah bersangkutan. Masalah dan tantangan dalam subsistem distribusi pangan mencakup terbatasnya prasarana dan sarana perhubungan untuk menjangkau seluruh wilayah terutama daerah terpencil, keterbatasan sarana dan kelembagaan pasar, banyaknya pungutan resmi dan tidak resmi, tingginya biaya angkutan dibandingkan negara lain, gangguan keamanan serta pengaturan dan kebijakan.

Hingga saat ini prasarana distribusi darat dan antar pulau untuk menjangkau seluruh wilayah konsumen di tanah air belum memadai, sehingga terdapat wilayah-wilayah terpencil yang masih mengalami keterbatasan pasokan pangan pada waktu-waktu tertentu. Tantangan yang harus diantisipasi adalah, mengembangkan prasarana dan sarana distribusi pangan dan hasil pertanian ke seluruh wilayah agar tidak terjadi kelangkaan pasokan.

Selain infrastruktur jalan, permasalahan lain adalah kelembagaan pemasaran hasil-hasil pangan belum berperan optimal sebagai penyangga kestabilan distribusi dan harga pangan, khususnya di wilayah-wilayah terpencil. Hal ini berpotensi menyebabkan penurunan harga secara signifikan di sentra produksi pada saat panen, sebaliknya meningkatkan harga secara tajam pada musim paceklik. Di samping itu, masih terdapat kelembagaan pemasaran yang dikuasai kelompok-kelompok tertentu, sehingga tidak memberikan sistem yang adil di antara para pelakunya.

Kebijakan yang terkait dengan distribusi pangan dimaksudkan untuk memperlancar pasokan dan memfasilitasi keterjangkauan masyarakat, sekaligus memproteksi sistem ekonomi dalam negeri/daerah dari persaingan yang kurang menguntungkan khususnya tekanan perdagangan global. Salah satu kiat kebijakan yang telah diterapkan oleh Indonesia antara lain: konsep special product (SP) untuk beras, jagung, kedelai, gula. Sebagai justifikasi untuk menerapkan instrumen khusus antara lain: (a) penyesuaian tarif bea masuk; (b) penerapan hambatan non tariff (tataniaga, karantina, termasuk pelarangan impor beras pada periode tertentu; (c) pemberian subsidi pupuk; (d) penetapan harga pembelian pemerintah/HPP. Untuk menyukseskan kebijakan tersebut perlu kiranya suatu informasi cepat dan akurat terhubung di semua sentra produksi, agar supaya pemerintah dapat mengambil kebijakan yang tepat dan akurat tentang distribusi pangan. Perlu menjadi pemikiran adanya **Sistem Informasi Pangan online** di seluruh wilayah sentra yang digunakan sebagai dasar bagi pemerintah untuk memutuskan perlu impor di saat paceklik atau justru pelarangan impor disaat panen raya. Disamping itu perlu juga diketahui daerah-daerah kantong konsumsi, dimana daerah tersebut merupakan daerah potensi demand pangan yang juga tidak boleh diabaikan oleh pemerintah.

IV. PENUTUP

Pemantapan ketahanan pangan serta pengentasan kemiskinan di kalangan petani merupakan pekerjaan multi sektoral, bukannya tanggungjawab salah satu departemen. Oleh karenanya perlu penanganan serius dan komprehensif beberapa sektor. Di era globalisasi perdagangan dimana perekonomian serba "terbuka", menuntut suatu kesiapan yang matang agar produsen dalam negeri (yang juga bertindak sebagai konsumen) siap menghadapi era tersebut. Suatu era dimana harga komoditas pertanian khususnya pangan sangat terbuka terhadap pengaruh perubahan harga dunia. Memang tidak secara otomatis perubahan harga dunia mempengaruhi harga domestik, akan tetapi sangat dipengaruhi oleh perubahan nilai tukar rupiah. Apabila persentase penurunan harga komoditas pangan di pasar dunia jauh lebih rendah dibandingkan dengan persentase kenaikan nilai tukar rupiah, maka hal ini tidak akan mengakibatkan penurunan pangan.

Beberapa hal penting yang masih merupakan perhatian pemerintah diantaranya : (1) keperpihakan kepada petani kecil (berlahan sempit), (2) perlunya keberadaan lembaga semacam State Trading Enterprises (STEs) sebagai pengendali perdagangan pangan, (3) melalui keterlibatan dalam perjanjian perdagangan dunia perlu kiranya saling membuka pasar antara negara maju dan negara berkembang, dan (4) perlu pengaturan keberadaan retail modern sekaligus melakukan up grade retail tradisional untuk mampu bersaing. Di sisi pengadaan dan distribusi pangan, beberapa hal yang harus menjadi perhatian pemerintah adalah : (1) pemberdayaan kelembagaan produksi dan pemasaran dengan mengutamakan keberadaan modal sosial dan kearifan lokal masing-masing daerah, dan (2) pengaturan Sistem Informasi Pangan *on-line* di daerah sentra produksi dan kantong konsumsi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ariani, M dan Ashari. 2003. Arah, Kendala dan Pentingnya Diversifikasi Konsumsi Pangan di Indonesia. Forum Agro Ekonomi. Vol. 21, No. 2. Desember. Bogor.
- CIDES, 2008. Penguatan Strategi Ketahanan Pangan Nasional <http://www.cidesonline.org>, diakses 21 June, 2009.
- Hariyati, Y. 2003. Performansi Perdagangan Beras dan Gula Indonesia di Era Liberalisasi Perdagangan. Disertasi.
- Husein Sawit, M. 2007a. *Liberalisasi Pangan: Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*, Lembaga Penerbit, Fakultas Ekonomi UI: Jakarta

Husein Sawit, M. 2007b. "Serbuan Impor Pangan dengan Minim Perlindungan di Era Liberalisasi", makalah yang disampaikan pada Konpernas XV dan Kongres XIV Perhepi, di Surakarta, 3-5 Agustus 2007

Husein Sawit, M. 2008. *Perubahan Perdagangan Pangan Global Dan Putaran Doha WTO: Implikasi Buat Indonesia*. Makalah yang disampaikan pada pertemuan "Penyusunan Kebijakan dan Strategi Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional", dalam rangka *background study* RPJM 2010-2014, diselenggarakan oleh Bappenas, Jakarta tgl 11 Agustus 2008.

TWN. 2008a. "Brief analysis of Lamy Draft of 25 July 2008", Geneva.

WTO. 2001. "Doha Declaration: Doha Development Agenda", Geneva.

Husein Sawit, M. 2007b. "Serbuan Impor Pangan dengan Minim Perlindungan di Era Liberalisasi", makalah yang disampaikan pada Konpernas XV dan Kongres XIV Perhepi, di Surakarta, 3-5 Agustus 2007

Husein Sawit, M. 2008. *Perubahan Perdagangan Pangan Global Dan Putaran Doha WTO: Implikasi Buat Indonesia*. Makalah yang disampaikan pada pertemuan "Penyusunan Kebijakan dan Strategi Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional", dalam rangka *background study* RPJM 2010-2014, diselenggarakan oleh Bappenas, Jakarta tgl 11 Agustus 2008.

TWN. 2008a. "Brief analysis of Lamy Draft of 25 July 2008", Geneva.

WTO. 2001. "Doha Declaration: Doha Development Agenda", Geneva.



PERHEPI

KEMENTERIAN KOORDINATOR BIDANG PEREKONOMIAN R.I.

UPN "VETERAN" JAWA TIMUR



Sertifikat

Diberikan Kepada

Dr. Ir. Yuli Hariyati, MS

Atas Partisipasinya sebagai

**NARA SUMBER
ROUND -TABLE DISCUSSION**

"Strategi Ketahanan Pangan dan Pengentasan Kemiskinan Petani"

PENGURUS PUSAT
PERHIMPINAN EKONOMI PERTANIAN INDONESIA
KETUA UMUM

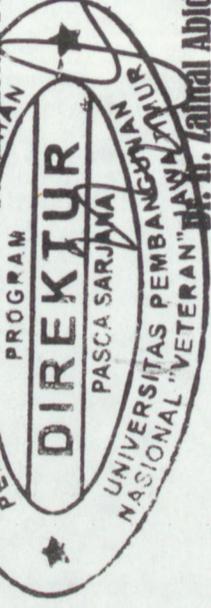


INDONESIA, Rudi WIBOWO, MS.



Surabaya, 23 Juni 2009

YANA Direktur Pemasangan, UPN "Veteran" Jawa Timur
PENDIDIKAN DAN PERENCANAAN
PENGANTARAN
PENGANTARAN
PENGANTARAN



Dr. H. Zamal Abidin, MS.