

# **Kebijakan Pangan Indonesia: Belajar dari Keberhasilan**

Sudarsono HARDJOSOEKARTO\*

Pembangunan pertanian dan kontribusinya dalam pembangunan ekonomi Indonesia menarik untuk dicatat. Bukan saja karena ia melayani sebagian besar penduduk Indonesia, tetapi tampaknya keberhasilan pembangunan ekonomi Indonesia selama ini erat kaitannya dengan keberhasilan di sektor pertanian, khususnya pertanian pangan.

Pada umumnya kontribusi sektor pertanian terhadap pembangunan nasional dapat diperinci paling sedikit ke dalam empat macam, yaitu (1) Penawaran Pangan Domestik; (2) Skala Pasar Domestik; (3) Penawaran Tabungan Dalam Negeri; dan (4) Penawaran Devisa. Kebijakan pertanian khususnya untuk tujuan kontribusi yang pertama -- penawaran pangan domestik -- adalah yang akan menjadi bagian penting dalam catatan ini, karena pangan merupakan komoditi strategis dan karena itu menjadi perhatian utama dalam pembangunan ekonomi nasional. Kedua, kebijakan pangan selama ini telah berimplikasi cukup luas terhadap kehidupan petani, konsumen pangan serta perekonomian nasional. Kiranya banyak pelajaran dapat diperoleh dari kebijakan ini, baik untuk kelanjutan kebijakan yang bersangkutan maupun masalah-masalah strategis lain.

## **STRATEGI ATAS DASAR TEKNOLOGI**

Kebijakan pangan telah menjadi bagian penting dari kebijakan ekonomi nasional sejak kemerdekaan. Berbagai upaya telah dilakukan, yang secara umum ditujukan untuk mencapai swasembada pangan. Sayangnya, sampai dengan pertengahan tahun 1960-an kebijakan ini belum mencapai sasarannya. Bahkan krisis pangan tidak dapat dihindari bersamaan dengan kemunduran

---

\*Staf CSIS.

perekonomian nasional. Implikasinya cukup luas, termasuk kekacauan di bidang sosial politik dan gangguan stabilitas nasional pada umumnya.

Usaha mencapai swasembada pangan kemudian dilanjutkan dan bahkan ditingkatkan oleh pemerintahan Orde Baru. Meskipun berbeda dengan waktu sebelumnya, kebijakan pangan yang terakhir ini ditandai dengan revolusi di bidang teknologi pertanian. Dikembangkannya varietas unggul untuk berbagai komoditi pangan, aplikasi pupuk dan pestisida telah membawa alternatif-alternatif luas dalam kebijakan pangan di banyak negara tidak terkecuali Indonesia. Pilihan kebijakan ini secara umum dapat digolongkan sebagai: (1) strategi atas dasar sumber-sumber yang sudah ada (*resource based strategy*); dan (2) strategi atas dasar teknologi (*technology based strategy*). Yang pertama menekankan pengembangan metode-metode produksi yang sudah dikenal, sambil melakukan diversifikasi pertanian. Sebaliknya yang kedua menekankan penerapan teknologi produksi yang baru dengan penerapan varietas unggul, pupuk, pestisida dan pengairan.

Tampaknya, sejarah pertanian di Indonesia lebih memungkinkan dipilihnya strategi atas dasar teknologi daripada pilihan yang pertama. Hal ini terutama tampak sejak pengembangan metode produksi padi dengan skema Bimas oleh Institut Pertanian Bogor pada tahun 1963. Skema ini pada mulanya didasarkan atas penggunaan air secara efektif untuk hamparan sawah yang berdekatan. Hal ini berarti bahwa petani dalam suatu hamparan yang sama harus memiliki pola tindak yang sama dalam segala aspek bercocok tanamnya. Kebersamaan ini selanjutnya mengilhami dilakukannya penyuluhan secara bersama, yang kemudian dikenal sebagai penyuluhan massal. Kedua aspek ini adalah aspek yang mendasar dari program Bimas. Sementara itu aplikasi pupuk, pestisida dan bibit unggul merupakan bagian penting dari strategi atas dasar teknologi. Tetapi oleh karena petani belum mampu menyediakan input-input pertanian ini, dikembangkanlah kebijakan kredit murah paralel dengan program Bimas itu sendiri.

Meskipun potensi bahan pangan non-beras tidak diabaikan, ukuran swasembada pangan terutama masih dikaitkan dengan pencapaian swasembada beras. Karena itu program Bimas dikembangkan pertama kali untuk komoditi padi.

Selama ini program Bimas padi telah mengalami berbagai variasi dan modifikasi. Hasilnya secara umum adalah peningkatan produksi padi hingga secara praktis swasembada beras telah dicapai sejak tahun 1981. Dalam tahun 1969 produksi beras mencapai 12,3 juta ton, sedangkan dalam tahun 1981 ia telah mencapai 22,3 juta ton, atau berarti peningkatan 5,0% per tahun. Dalam tahun 1985 produksi beras diperkirakan mencapai 26,1 juta ton yang berarti kenaikan tingkat swasembada.

Elemen peningkatan produksi beras adalah peningkatan produktivitas (yield) dan peningkatan luas areal tanam. Selama periode 1969-1981 produktivitas meningkat sebesar 3,7% per tahun dari 1,53 ton/ha menjadi 2,38 ton/ha. Sebaliknya luas areal tanam meningkat sebesar 1,3% per tahun dari 8,014 juta ha menjadi 9,376 juta ha. Hal ini berarti bahwa peranan intensifikasi cukup besar terhadap peningkatan produksi beras.

## KEBIJAKAN HARGA

Kebijakan pertanian yang ditujukan pada penyediaan pangan domestik juga mengandung instrumen-instrumen yang bertujuan untuk perbaikan ekonomi petani. Dan salah satu yang penting dari instrumen itu adalah kebijakan harga.

Harga dasar (floor price) ditetapkan secara periodik untuk menjaga agar penurunan harga pada waktu panen tidak melewati batas bawah yang dapat merugikan petani. Untuk ini kelebihan produksi diserap oleh pemerintah melalui program pembelian pangan. Sebaliknya kenaikan harga pada waktu paceklik dikendalikan melalui operasi pasar (market operation) yaitu dengan penjualan beras cadangan. Kedua aspek ini dilakukan dengan mekanisme buffer stock pangan secara nasional. Secara demikian petani tidak merugi dan tetap terangsang untuk meningkatkan produksinya, sementara konsumen tidak terbebani dengan kenaikan harga yang tinggi.

Aspek lain yang cukup penting dalam kebijakan pangan ini adalah pembinaan pola konsumsi pangan. Seperti diketahui, sumber pangan pokok selain beras adalah jagung, ubi kayu, ubi jalar dan sagu. Beberapa daerah tertentu berpotensi besar untuk menghasilkan pangan non-beras ini. Karena itu, bersamaan dengan peningkatan produksi pangan non-beras dilakukan pula pembinaan terhadap pola konsumsi pangan. Inpres 20/1979 tentang Program Perbaikan Menu Makanan Rakyat adalah salah satu instrumen penting dalam program penganekaragaman pola konsumsi pangan. Tujuannya di antaranya adalah pencapaian keseimbangan pola konsumsi pangan pokok sesuai dengan potensi wilayah masing-masing.

## ASPEK KELEMBAGAAN

Kebijakan pangan yang diuraikan di atas sudah tentu meliputi pula pengembangan aspek kelembagaan dan administrasi. Di tingkat nasional, kebijakan produksi pangan ditetapkan oleh Badan Pengendali Bimas yang diketuai oleh Menteri Muda Urusan Produksi Pangan dan berada di bawah Menteri Pertanian. Badan ini yang dibentuk sesuai dengan Keppres 6/1979, adalah bersifat interdepartemental. Di tingkat propinsi, kabupaten dan ke-

camatan terdapat Badan Pelaksana Bimas sesuai dengan tingkatannya masing-masing. Sedangkan di tingkat desa, penyaluran input-input pertanian sebagai bagian penting dari peningkatan produksi dilakukan oleh Koperasi Unit Desa (KUD).

Sementara itu kebijakan harga dan distribusi pangan di tingkat nasional ditetapkan oleh Badan Urusan Logistik dengan depot-depot logistiknya di berbagai daerah. Badan ini bertanggung jawab pada pengendalian harga dan distribusi pangan. Pada waktu panen, Bulog membeli kelebihan produksi pangan melalui KUD, sedangkan pada waktu paceklik Bulog menjual cadangannya melalui pedagang swasta. Tujuannya sudah tentu stabilisasi harga.

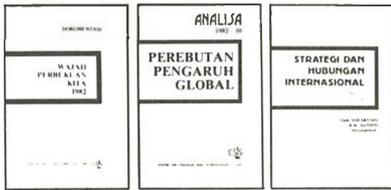
## PERSPEKTIF

Dari uraian di atas kiranya dapat diringkas bahwa kebijakan pangan meliputi tiga sub-sistem, yaitu: (1) sub-sistem produksi; (2) sub-sistem distribusi; dan (3) sub-sistem konsumsi. Dua sub-sistem yang pertama telah dapat berfungsi masing-masing dalam peningkatan produksi dan kebijakan harga serta distribusi, kendatipun sejauh ini masih memerlukan penyempurnaan-penyempurnaan. Sebaliknya sub-sistem yang ketiga oleh karena program-programnya masih bersifat indikatif tampaknya belum dapat berfungsi sebagaimana diharapkan.

Cerita sukses kebijakan pangan di atas tidak lain adalah sumbangan yang besar sektor pertanian pangan terhadap pembangunan nasional. Sulit dibayangkan akibatnya bila segera setelah kehancuran ekonomi nasional pada pertengahan 1960-an, ekonomi pangan tidak tampil sebagai motor pertumbuhan ekonomi. Bahkan terhadap guncangan ekonomi internasional pun, setelah meredupnya peranan minyak bumi, daya tahan sektor pertanian pangan cukup menggembirakan. Pada saat resesi melanda perekonomian nasional, pertumbuhan sektor pertanian tahun 1983 sebesar 4,8%, jauh lebih besar daripada pertumbuhan sektor industri yang 2,2%.

Tetapi, hal di atas tidak berarti tanpa permasalahan. Tekanan program pada peningkatan produksi sebesar-besarnya ternyata berakibat tidak kendalinya standar kualitas produk pangan. Pengembangan varietas unggul dan metode berproduksi selama ini belum memecahkan masalah rendahnya kualitas pangan. Akibatnya tampak pada rendahnya nilai produksi, keamanan pangan dan terlebih lagi pada tingkat penerimaan petani.

Yang lebih penting dari ekspose ini tidak lain adalah pelajaran menarik dari kebijakan di bidang beras ini. Kiranya tidaklah berlebihan bila komoditi pangan lain pun dapat belajar dari keberhasilan di atas; pada segi-segi teknologi, kelembagaan maupun ekonomi sosial lainnya.



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa buku-buku dan terbitan berkala:

**BUKU-BUKU**

*Berbagai buku baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris, hasil penulisan staf CSIS mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.*

**ANALISA**

*Majalah bulanan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Harga per eks Rp 750,— langganan setahun (12 nomor) Rp 9.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp 6.750,—*

**THE INDONESIAN QUARTERLY**

*Majalah triwulanan berbahasa Inggris, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan-paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp 1.000,—, langganan setahun (4 nomor) Rp 4.000,—, untuk Mahasiswa Rp 3.200,—*

**DOKUMENTASI**

*Kumpulan clipping berbagai surat kabar/bulletin secara sistematis mengenai masalah-masalah tertentu.*

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

**BIRO PUBLIKASI — CSIS**  
**CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES**  
 Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 s/d 356535

Untuk menunjang kegiatan pengkajian, CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

**PERPUSTAKAAN dan BIRO INFORMASI DAN DATA — CSIS**  
 Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 - 35

