

# **JALAN SIMPANG PEMBANGUNAN PERTANIAN DI INDONESIA**

**Disusun Oleh: Sri Harjadi, SE, MM**

## ***Abstraksi***

***Penyediaan bahan pangan terutama biji-bijian seperti beras, jagung, dan kacang-kacangan menjadi masalah serius dalam lima tahun terakhir ini. Harga bahan pangan terus melambung dan impor beras, kedelai, bahkan garam selalu menjadi "head line" di surat kabar. Indonesia sebagai negara agraris belum mampu mencukupi kebutuhan pangan, terutama beras bagi penduduknya.***

***Pembangunan pertanian kita berada di persimpangan jalan. Pembangunan pertanian yang telah dirintis di awal tahun 1970-an dengan "Revolusi Hijau" tidak berhasil dilanjutkan dan dikembangkan. Pembangunan ekonomi kita telah salah arah, pembangunan ekonomi kita dalam lima belas tahun terakhir bias ke sektor "urban", dengan konsep "Tiga Pro", pro growth, pro job, dan pro poor. Pembangunan tidak dikembangkan ke sektor pertanian.***

***Pembangunan pertanian "harus" dikedepankan untuk mendorong industri, bukan sebaliknya. Kebijakan pertanian dengan cara pemberian subsidi pupuk dan bibit hanya untuk meningkatkan produksi pangan (beras) tetapi tidak tercapai, impor beras selalu menjadi jalan rasional. Akibatnya kesejahteraan petani tidak terangkat.***

## **Pendahuluan**

Lima tahun belakangan ini Indonesia menghadapi masalah pangan yang serius. Dan diperkirakan hal itu masih akan kita hadapi beberapa tahun ke depan. Stok pangan masih pas-pasan dan sangat rentan terhadap ancaman kerawanan pangan, menyusul kebutuhan yang terus meningkat.

Selama dasa warsa ini pembanguinan pertanian di Indonesia bias ke sektor urban, pada hal pertanian adalah kuncinya. Kesenjangan kesejahteraan masyarakat yang stagnan, meskipun perekonomian terus tumbuh, menunjukkan adanya kekeliruan dalam kebijakan pemerintah yang selama ini terus mendahulukan pertumbuhan ekonomi. Untuk mengakhiri hal ini, pengembangan sektor pertanian menjadi kuncinya.

## **Pembangunan Pertanian Pasca Kemerdekaan**

Di masa Orde Baru, pembangunan pertanian diletakkan pada skala prioritas teratas. Pertanian telah dijadikan dasar pembangunan nasional yang menyeluruh. Disadari bahwa perkembangan pertanian merupakan prasyarat industrialisasi yang akan menjadi tulang punggung perekonomian nasional yang tangguh. Konsep ini mengakhiri perdebatan dan pemikiran mengenai strategi pembangunan dan pemikiran mengenai strategi pembangunan di negara-negara berkembang.

Negara-negara berkembang pada umumnya cenderung untuk "melompat" dalam strategi pembangunannya ke industrialisasi. Pemikiran seperti itu juga muncul di Indonesia pada awal tahun 1950-an yang dipelopori oleh DR Sumitro melalui "*Sumitro Plan*". Pemikiran ini timbul dari hasil penelitian disertasinya, bahwa sektor pertanian di Indonesia tidak bisa diharapkan sebagai tumpuan pembangunan. Tumpuan harapan itu adalah sektor industri. Industri merupakan kunci kepada perkembangan ekonomi, karena sektor industri menjanjikan pertumbuhan ekonomi tinggi, sedangkan sektor pertanian hanya memberikan *marginal rate of return* yang rendah. Dengan perkataan lain, jika pendapatan meningkat, maka bagian pendapatan untuk mengkonsumsi barang-barang industri meningkat, sedangkan untuk pertanian menurun. Pengalaman menunjukkan bahwa perkembangan pertanian itu lambat jika tidak stagnan. Lagi pula pembangunan pertanian itu tidak mudah karena hambatan kelembagaan, seperti misalnya terdapat pada sistem sewa tanah yang menyebabkan usaha tani skala kecil yang tidak mampu menjamin keamanan pada kepentingan petani individual.

Namun pada tahun 1950-an itu timbul reaksi dari Mr Syafruddin Prawiranegara yang membela sektor pertanian. Ia pada dasarnya menganjurkan agar pembangunan ekonomi di Indonesia diawali dan didasari dengan pembangunan pertanian. Ia mengajukan beberapa konsep tentang posisi pembangunan pertanian. *Pertama*, sektor pertanian untuk negara seperti Indonesia dapat dijadikan dan seharusnya menjadi basis industrialisasi. *Kedua*, sektor pertanian bisa menghasilkan bahan pangan yang sangat diperlukan oleh penduduk dan merupakan instrumen kebijakan stabilisasi harga dan penolak inflasi. *Ketiga*, dalam perdagangan dunia, Indonesia mempunyai keunggulan komparatif di sektor perkebunan yang mampu menghasilkan devisa dalam jumlah besar sehingga mampu memperkuat neraca pembayaran.

Atas dasar tiga alasan tersebut, maka bagi Syafruddin, industrialisasi di Indonesia tak akan berhasil tanpa didahului dengan pembangunan pertanian

### **Masa Orde Baru**

Pembangunan pertanian di masa Orde Baru telah membawa beberapa hasil. *Pertama*, adalah peningkatan produksi, khususnya di sektor pangan yang berpuncak pada tahun 1984. Ketersediaan bahan pangan, khususnya beras, dengan harga yang relatif murah, memberikan kontribusi terhadap proses industrialisasi dan urbanisasi yang membutuhkan pangan murah. *Kedua*, sektor pertanian telah meningkatkan pendapatan devisa disatu pihak dan penghematan devisa di lain pihak sehingga memperbaiki posisi neraca pembayaran Indonesia. *Ketiga*, pada tingkat tertentu sektor pertanian telah mampu menyediakan bahan-bahan baku industri sehingga melahirkan agroindustri. *Keempat*, penciptaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan lapisan bawah penduduk ikut membantu mengangkat penduduk dan kehidupan di bawah garis kemiskinan. Kelima, pendapatan yang meningkat dari lapisan menengah ke atas telah menciptakan potensi modal yang berasal dari tabungan pedesaan.

Akan tetapi, pembangunan pertanian itu telah pula mengakibatkan perusbahan structural sejalan dengan teori Kuznets. Pertama, sumbangan sector pertanian terhadap PDB telah manurun dari 52 persen pada tahun 1961 menjadi 17 persen saja pada tahun 1996 dan 19 persen pada tahun 1998, ketika telah terjadi krisis. Penyerapan tenaga kerja pada periode yang sama juga telah turun dari 80 persen menjadi 44 persen dan 45 persen setelah krisis. Dengan tingkat pendapatan yang meningkat rata-rata 4 persen

pertahun, jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan telah menurun dari 40,4 persen pada tahun 1966 menjadi 12,3 persen dari jumlah penduduk tahun 1996.

Meskipun demikian, pembangunan pertanian itu mengandung sejumlah paradoks. *Pertama*, peningkatan produksi pertanian telah menimbulkan kecenderungan menurunnya harga produk-produk pertanian yang berakibat negatif pada pendapatan petani. *Kedua*, kenaikan produktivitas dan produksi tidak selalu dibarengi atau diikuti dengan meningkatnya pendapatan petani, bahkan pendapatan petani menurun. *Ketiga*, perkembangan ekonomi yang lebih maju khususnya karena dampak industrialisasi, menyebabkan menurunnya sumbangan sektor pertanian dalam pembentukan PDB dan menyusutnya peranan relatif angkatan kerja sektor pertanian dalam lapangan kerja keseluruhan.

Di masa Orde Baru, ternyata sector pertanian hanya bisa berkembang dalam kebikaksanaan yang protektif, memakan subsidi dan mendapat intervensi yang sangat mendalam, sehingga dektor pertanian dianggap sebagai sector "terlalu banyak diatur". Dalam kecenderungan liberalisasi ekonomi dewasa ini, sector pertanian menghadapi sejumlah sejumlah masalah, menghadapi tuntutan pembebasan dari subsidi, proteksi dan intervensi pemerinaj. Mungkin karena kurang berhasilnya pembangunan pertanian, dewasa ini dalam persaingan global, ternyata sektor pertanian Indonesia nampak kurang kompetitif sebagaimana dicerminkan dari masih lebih tingginya harga beras dan gula dari produk yang sama dari negara-negara lain.

Sungguhpun begitu, ketika perekonomian Indonesia dilanda krisis tahun 197/98, ternyata sektor pertanian justru yang relatif mampu bertahan. Ketika sektor-sektor lain mengalami pertumbuhan negatif, sektor pertanian masih mapu bertahan pada pertumbuhan positif, walaupun pada tingkat yang rendah yakni 0,4 pesen. Lebih dari itu sektor pertanian, khususnya yang berorientasi pada pasar ekspor justru mengalami perkembangan (*booming*), karena insentif nilai tukar yang meningkatkan penerimaan rupiah dalam nilai dollar hasil ekspor yang sama atau lebih besar.

### **Pertanian Sebagai Strategi Pembangunan**

Strategi pembangunan ekonomi yang memprioritaskan sektor pertanian yang dibarengi dengan kebijaksanaan industrialisasi di awal Orde Baru mengakhiri debat itu di Indonesia. Penjelasan dari selamatnya sektor pertanian dari krisis tahun 97/98 dan bahkan berubah menjadi lebih potensial itu adalah karena produk pertanian tidak begitu

tergantung pada bahan baku impor, karena sektor pertanian tergolong ke dalam kategori *resources based sector*. Dahi situlah timbul gagasan agar pembangunan ekonomi Indonesia "menengok" lagi ke sector pertanian, seolah-olah sector pertanian telah mulai diabaikan karena sukses industrialisasi. Sector pertanian dilihat juga merupakan sector yang potensial di pasar internasional. Lagi pula Indonesia memiliki keunggulan komparatif di sektor pertanian. Lagi pula ada sektor-sektor yang belum dieksplorasi, misalnya sektor kelautan atau agroturisme.

Demikian pula sector pertanian justru telah menimbulkan harapan-harapan baru. Banyak saran agar pemerintah mulai serius menangani agroindustri. Di tingkat swasta telah timbul usul-usul investasi di bidang pertanian dan agrobisnis. Dari kalangan pemerintah terdengar pula suara-suara yang senada. Namun kegiatan pemikiran ke arah itu belum nampak juga. Barangkali ada semacam keraguan dan kegamangan untuk kembali ke sector pertanian. Mungkin juga ada sementara kalangan yang kurang yakin terhadap masa depan pertanian. Salah satu buktinya adalah sikap perbankan yang sangat hati-hati untuk mengucurkan kreditnya ke sector pertanian. Sektor itu dianggap masih mengandung risiko tinggi karena banyaknya faktor ketidakpastian.

Dalam kenyataannya memang timbul ironi, ketika harga gabah dan beras turun drastis di bawah harga dasar yang ditetapkan oleh pemerintah, sehingga jika terpaksa menjual dengan harga pasar itu mereka akan mengalami kerugian. Sebelumnya karena alasan turunnya harga beras itu banyak petani di setra produksi padi telah mengalihkan usahanya ke bidang lain. Misalnya perkebunan untuk pasar ekspor. Menanggapi masalah petani itu, pemerintah malahan menyarankan petani untuk melakukan alih profesi. Sebenarnya alih profesi itu sudah lama terjadi. Menurut penelitian William Collier et.al, dewasa ini sudah ada rata-rata seriap orang dalam satu rumah tangga yang bekerja di luar sector pertanian. Buruh tani juga semakin langka dan lebih banyak yang telah berumur karena buruh tani muda telah beralih profesi di luar pertanian atau di luar desa.

Sebenarnya sector pertanian memang menghadapi sejumlah masalah yang cukup krusial. Pertama-tama adalah masalah sempitnya lahan pertanian. Rata-rata penguasaan lahan pertanian per orang hanya sekitar 0,3 hektar. Sempitnya lahan pertanian ini diperparah dengan kecenderungan konversi lahan pertanian subur untuk pemakaian lain, khususnya di Jawa yang mengalami urbanisasi dan industrialisasi. Dengan lahan sesempit itu akan sulit ditingkatkan efisiensi produksi dan pendapatan total petani menjadi terbatas. Karena itu maka masalah "kelaparan tanah" ini perlu diatasi sehingga

luas tanah yang dikerjakan oleh setiap petani meningkat, katakanlah minimum 0,5 hektar. Masalah ini tidak bisa diatasi hanya dengan reformasi agraria, khususnya redistribusi tanah, melainkan dibutuhkan suatu proses transformasi yang menyangkut industrialisasi, urbanisasi, migrasi, dan pembangunan pedesaan secara komprehensif. *Kedua*, masalah permodalan. Sudah lama disadari bahwa modernisasi pertanian membutuhkan biaya produksi yang lebih besar. Petani Indonesia pada umumnya belum memiliki modal yang mencukupi yang beredar di tingkat desa. Pembentukan modal itu sendiri harus didahului dengan peningkatan pendapatan dan perbaikan nilai tukar perdagangan (*terms of trade*) antara produk pertanian dengan produk barang dan jasa nonpertanian. Dengan perkataan lain, pembangunan pertanian itu sendiri yang akan menciptakan peluang pembentukan modal. Namun, pembangunan pertanian itu sendiri membutuhkan modal. Pemerintah Orde Baru telah memecahkan masalah ini dengan penyediaan kredit Bank Indonesia, yang disalurkan melalui sistem perbankan, khususnya bank rakyat, yaitu fasilitas Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI). Tetapi sekarang, KLBI telah dicabut, sehingga pemerintah harus menyediakan anggaran dari APBN. Di lain pihak pemerintah berkecenderungan untuk mencabut semua jenis subsidi, sehingga pada akhirnya petani harus bisa mengharapkan dari sektor perbankan umum untuk mendapatkan kredit dengan tingkat bunga pasar. Dengan ketidaksiapan sektor perbankan yang masih tenggelam dalam krisis dan baru dalam proses penyehatan itu, maka modal untuk sektor pertanian sangat langka. Tanpa modal yang memadai petani tidak mungkin memproduksi.

Masalah ketiga adalah teknologi. Di masa Orde Baru, pemerintah telah memperlus penggunaan teknologi modern lewat program Pabca Usaha Tani. Hasilnya adalah peningkatan produksi pada per hektar. Namun ternyata tingkat produktivitas itu baru mencapai 4,0 ton per hektar. Tingkat ini lebih rendah dari tingkat produktivitas yang dicapai oleh negara-negara lain yang bahkan bisa mencapai di atas 8,0 ton per hektar. Selain itu, biaya produksi pertanian, khususnya padi, masih cukup tinggi, sehingga beras Indonesia masih belum bisa bersaing dengan beras dari negara lain. Hingga sekarang Indonesia masih mengimpor beras dari Thailand, AS, Vietnam, dan sedikit dari Jepang yang berkualitas tinggi. Dari segi efisiensi, terlihat kecenderungan rasio penerimaan petani disbanding pupuk yang semakin kecil. Kecenderungan ini disebabkan di satu pihak merosotnya harga beras dan di lain pihak meningkatnya harga pupuk dan input produksi pertanian yang lain. Menjadi pertanyaan mengapa Indonesia yang

mempunyai bahan baku pupuk yang melimpah justru belum mampu memproduksi pupuk yang murah dan berkualitas tinggi.

Keempat adalah masalah pemasaran dan harga hasil-hasil pertanian yang cenderung turun dan mengalami fluktuasi di pasaran dunia. Dua factor yang menyebabkan kecenderungan ini. *Pertama*, hasil pertanian itu tidak tahan lama, bahkan mudah rusak, karena itu tidak bisa disimpan lama tanpa teknologi pengawetan dan sulit dijual di tempat yang jauh. Kedua, produk pertanian bersifat musiman dalam waktu-waktu tertentu dalam waktu serempak, karena itu kalau terjadi panen, pasok melimpah dan harga akan turun sesuai dengan hukum permintaan dan penawaran.

Sebenarnya dengan teknologi pengolahan hasil pertanian bisa lebih tahan lama dan meningkat nilai tambahnya. Tetapi industri pengolahan itu menginginkan harga yang murah dan dalam jumlah yang besar. Meskipun begitu tetap saja, produk pertanian itu mengalami masalah pemasaran. Dalam kenyataannya, pemasaran produk pertanian seperti beras, gula atau buah-buahan, membutuhkan tata niaga yang dilaksanakan oleh suatu lembaga stabilisator harga. Dengan krisis penyediaan beras sekarang ini maka terbukti bahwa produksi dan pemasaran produk pertanian masih mengalami masalah tanpa intervensi pemerintah, padahal kecenderungan liberalisasi pemerintah menginginkan dicabutnya intervensi pemerintah.

Pengembangan sektor pertanian membutuhkan dukungan teknologi, termasuk teknologi biologis dan mekanis untuk mengolah hasil-hasil pertanian. Dewasa ini, dalam riset pertanian, Indonesia boleh dikatakan ketinggalan disbanding dengan yang telah berkembang di Taiwan atau Thailand. Penelitian pertanian ini banyak membutuhkan tenaga ahli dan biaya yang besar. Juga memakan tempo yang lama, sehingga disangsikan apakah perkembangan teknologi sekarang ini mampu mengejar ketertinggalan teknologi dari negara-negara lain.

## **Ekonomi Pangan Indonesia**

Ada beberapa catatan yang perlu kita perhatikan terhadap kebijakan pangan, mulai dari perdagangan, hingga sistem logistic. Waktu harga cabai mahal, pemerintah buru-buru impor impor dari China. Pada saat harga jatuh, pemerintah diam saja. Situasi kontrastersebut terjadi pada hamper semua komoditas pangan. Indonesia negara kepulauan dengan garis pantai terpanjang kedua di dunia, tetapi impor garam.laut Indonesia sangat kaya,tetapi industri pengolahan ikan kekurangan bahan baku sehingga

ikan diimpor. Industri gula juga karut marut. Pemerintah menargetkan swasembada gula, tetapi produksi gula tebu dalam negeri diterjang impor gula putih, gula rafinasi, dan gula mentah karena angka konsumsi umum dan industri dalam negeri tidak pernah klop antar kementerian.

Masa depan ekonomi pangan Indonesia menghadapi tantangan yang semakin pelik. Respon kebijakan dan strategi antisipasi terhadap siklus kenaikan harga pangan masih biasa-biasa saja. Upaya peningkatan produksi pangan juga masih terlalu "sederhana", terutama dengan terjadinya perubahan iklim seperti sekarang ini. Di tingkat global harga pangan biji-bijian masih akan meningkat. Banjir besar di Thailand dan Vietnam dan kawasan Asia Tenggara lain, yang juga menjadi sumber impor beras Indonesia, diperkirakan memengaruhi ekonomi pangan Indonesia.

Setidaknya, empat isu pokok berikut memerlukan langkah solusi yang lebih tepat, agar masa depan ekonomi Indonesia kembali bergairah dan membawa manfaat besar bagi kesejahteraan rakyat. *Pertama*, tingginya kontribusi harga pangan terhadap laju inflasi. Hingga akhir tahun 2011, kontribusi kenaikan harga pangan telah mencapai 48% terhadap inflasi. Pada tahun 2010, kontribusi harga pangan mencapai 50,3% dan pada 2006 sebesar 42,7%, suatu angka yang tidak dianggap ringan.

Hampir semua kebijakan ekonomi, baik dari sisi fiskal maupun moneter, diarahkan untuk mengendalikan (menekan) laju inflasi, karena begitu strategisnya laju inflasi pada kinerja pembangunan ekonomi Indonesia. Esensinya, pengendalian inflasi dari sisi permintaan melalui manajemen suku bunga dan nilai tukar oleh Bank Indonesia perlu diintegrasikan dengan pengendalian inflasi dari sisi penawaran di bawah Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.



**Tabel 1.**  
**Perkembangan Harga Kebutuhan Pokok**  
**Tahun 2005 – 2011**  
**Rupiah/Kilogram**

Komoditas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Beras	3.304	4.360	5.062	5.444	5.796	7.123	7.707
Kedelai	4.872	5.088	5.394	8.541	8.428	8.556	8.944
Telur	9.071	9.370	10.569	14.201	14.921	16.256	18.073
Daging Ayam	13.960	15.181	16.531	21.291	23.357	25.521	24.366
Jagung	1.000	2.600	4.633	5.125	5.080	5.772	7.470
Cabai	11.800	12.528	13.976	18.010	17.587	31.035	25.445

Sumber : BPS & Kementerian Pertanian (Kompas, 21 Januari 2012)

*Kedua*, lambannya peningkatan produksi pangan. Di Indonesia dan di hampir semua negara berkembang, laju peningkatan produksi pangan akhir-akhir ini masih sangat rendah untuk menjawab berbagai tantangan ekonomi pangan ke depan. Hampir 14 tahun terakhir (1996-2010), laju peningkatan produksi beras di Indonesia masih di bawah 1% per tahun, sedangkan laju pertumbuhan penduduk 10 tahun terakhir tercatat 1,5% per tahun. Keadaan ini membawa kita kepada fenomena Jebakan Malthus (*Malthusian Trap*) sangat mungkin terjadi apabila tidak ada perubahan teknologi yang sangat spektakuler seperti pada periode Revolusi Hijau empat dasawarsa lalu.

Tentang lambannya peningkatan produksi pangan itu bukan monopoli Indonesia saja, peneliti NASA yang merintis studi keterkaitan antara perubahan iklim dan pertanian Cynthia Rosenzweig mengungkapkan, sejak 2007 terjadi kecenderungan hasil pertanian tidak lagi bisa mengimbangi tingginya permintaan akan bahan pangan. Konsumsi masyarakat terhadap empat komoditas utama yaitu gandum, beras, jagung, dan kacang kedelai, telah melampaui produksi bahan-bahan pangan tersebut selama satu dekade terakhir. Ketidakseimbangan antara suplai dan kebutuhan telah memicu dua lonjakan harga gandum secara global sejak 2007. Khusus konsumsi beras Indonesia masih tinggi. Konsumsi beras per kapita selama lima tahun terakhir masih lebih dari 150 kilogram, salah satu terbesar di dunia. Konsumsi beras yang besar karena belum maksimalnya diversifikasi pangan berbasis umbi-umbian. Dalam Susenas (Survei

Ekonomi dan Sosial Nasional) 2011, Kementerian Pertanian menargetkan penurunan konsumsi beras masyarakat menjadi 94,0 kilogram, dan konsumsi umbi-umbian dapat meningkat mencapai 36,5 kilogram, dari 18,86 kilogram.

Strategi pembangunan pertanian yang digunakan Indonesia pada masa lalu seperti intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi, kini menghadapi arena yang semakin terbatas. Di sinilah diperlukan kearifan untuk tidak hanya mengejar target-target produksi, tetapi lebih pada upaya peningkatan kapasitas produksi pangan dan pertanian secara umum. Langkah intensifikasi dengan pengembangan benih hibrida (dan inbrida) pada padi dan komoditas pangan lain memang sudah ditempuh, walaupun masih menghadapi kendala praktis dan strategis di tingkat lapangan. Solusi pengembangan bioteknologi atau rekayasa genetika pertanian, khususnya tanaman pangan, masih menuai kontroversi, terutama kekhawatiran terhadap hegemoni bisnis raksasa asing, dampak kesehatan dan lingkungan hidup.

Solusi ekstensifikasi lahan dan pencetakan sawah-sawah baru wajib mampu melebihi laju konversi lahan pertanian yang telah mencapai 100.000 hektare per tahun. Variasi solusi dengan langkah diversifikasi (usaha) pertanian dan diversifikasi konsumsi pangan mungkin masih cukup besar, terutama melalui peningkatan peran pangan lokal dan eksotik yang akan mampu mewarnai masa depan ekonomi pangan Indonesia. Selain itu, pemerintah menargetkan produksi beras terus meningkat menjadi 74,13 juta ton pada 2012, atau naik 5,32% dari 2011. Peningkatan produksi ini diupayakan dengan meningkatkan produktivitas. Namun, pemerintah juga menargetkan konsumsi beras turun hingga angka 94,0 kg per kapita pada tahun 2014

**Tabel 2.**  
**Produksi Sejumlah Komoditas Pokok**  
**Tahun 2005-2011**  
**(Juta ton)**

Komoditas	2005	2006	2007	2008	2009	2020	2011
Padi	54,15	54,45	57,16	60,33	64,40	66,47	65,39
Jagung	12,53	11,61	13,29	16,32	17,63	18,33	17,23
Cabai	1,06	1,19	1,13	1,15	1,38	1,33	1,56
Kedelai	0,81	0,75	0,59	0,78	0,97	0,91	0,82

Sumber : BPS & Kementerian Pertanian (Kompas, 2 Februari 2012)

Keterangan: data produksi padi, jagung, dan kedelai adalah angka ramalan III. Data produksi cabai adalah prediksi

**Tabel 3**  
**Konsumsi Beras Per Kapita Per Tahun**  
**Di Beberapa Negara**

Negara	Tahun/Jumlah Konsumsi				
	2006/07	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Myanmar	224,0	226,1	226,2	226,2	227,0
Vietnam	217,6	218,2	216,7	215,8	215,4
Bangladesh	203,3	200,4	197,9	198,0	198,0
Indonesia	152,7	152,4	150,8	150,2	150,0
Thailand	148,7	147,9	146,8	146,0	145,0
Filipina	127,7	129,5	126,8	121,8	122,0
Malaysia	89,3	92,0	91,8	91,4	91,0
China	87,7	86,6	86,0	84,8	85,0

Sumber : FAO (Bisnis Indonesia 12-Januari-11)

**Tabel 3.**  
**Sasaran Konsumsi Bahan Pangan**  
**Tahun 2011 – 2014**  
**(Kg per Kapita)**

Tahun	Beras	Jagung	Kedelai	Gula	Daging Sapi
2011	99,3	2,9	10,1	9,5	2,9
2012	97,5	2,9	10,2	9,5	3,0
2013	95,7	2,8	10,2	9,5	3,1
2014	94,0	2,8	10,2	9,6	3,3

Sumber :Kementerian Pertanian, 2011 (Media Indonesia 26 Januari 2012)

**Tabel 4.**  
**Target Swasembada Pangan**  
**Tahun 2011 & 2012**  
**(Juta Ton)**

Tahun	Beras	Jagung	Kedelai	Gula	Daging Sapi
2011	70,60	22,0	1,56	2,70	0,439
2012	74,13	24,0	1,90	2,90	0,471

Sumber : Kementerian Pertanian, 2011 (Media Indonesia 23 Januari 2012)

*Ketiga*, rendahnya inovasi kelembagaan. Terobosan dan inovasi kelembagaan spektakuler seperti Program BImas/Inmas masa Presiden Suharto telah berkontribusi besar pada peningkatan produksi pangan dan perbaikan kesejahteraan petani. Inovasi kelembagaan itu adalah paritas penting atau komplemen dari inovasi teknologi pertanian yang pasti akan melibatkan kelembagaan masyarakat (petani) sebagai actor utama dalam pembangunan pertanian. Masyarakat patut berutang budi kepada para pemimpin bangsa terdahulu yang telah membawa perbaikan atau minimal mengantar kehidupan bangsa Indonesia sampai pada kondisi sekarang ini.

Kini, inovasi kelembagaan seperti itu terasa semakin langka, jika tidak hendak disebutkan bahwa Indonesia telah menghadapi suatu perubahan kelembagaan yang *involutif*, mengarah pada kondisi yang lebih buruk.

Direktur Jenderal lembaga penelitian yang berbasis di Meksiko, *International Maize and Wheat Improvement Center* atau *Centro Internacional de Mejoramiento de Maiz y Trigo (CIMMYT)*, Thomas A Lumpkin menyatakan tantangan terberat yang harus dihadapi dalam kondisi sekarang bukanlah mencari cara melipatgandakan hasil pertanian, melainkan berbagai inovasi untuk membuat lahan pertanian yang produktif dan sehat. Salah satunya adalah konservasi pertanian yang melibatkan pengolahan tanah seminimal mungkin, pemanfaatan jerami dan tunggul jerami sebagai alas tanah, serta sejumlah teknik lain untuk menghemat air dan nutrisi lain serta mengedepankan karbon di dalam tanah.

*Keempat*, ketidakjelasan otoritas pangan nasional. Penyebab mendasar karena pemerintah tidak pernah menganggap penting membangun ketahanan pangan. Sektor pertanian termasuk sektor perikanan tidak dianggap penting. Semua disikapi pragmatis. Kalau produksi dalam negeri kurang, impor saja. Indonesia dengan jumlah penduduk 240 juta jiwa dan bertambah 1,49 persen per tahun berkepentingan membangun ketahanan pangan. Dengan pertumbuhan ekonomi lebih dari 6 persen, kebutuhan pada pangan dan energi akan terus meningkat dan keduanya saling memengaruhi. Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (*FAO*) mengingatkan harga pangan pokok biji-bijian, termasuk beras, cenderung terus naik. Hal ini berkaitan dengan bencana alam, gejolak nilai tukar mata uang dan ketidakpastian harga energi.

Situasi global tersebut mengharuskan adanya ketahanan dan kemandirian pangan alam negeri. Ketidakjelasan ini dapat berdampak serius bagi masa depan ekonomi pangan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam membangun ketahanan pangan harus ada kebijakan *holistic* untuk jangka pendek, menengah dan panjang, karena pembangunan harus berkesinambungan. Dalam hal ini pembangunan pertanian, perikanan, dan peternakan membutuhkan kebijakan integral dengan sub system pembangunan lain. Di samping itu, ketahanan pangan bukan hanya dari sisi produksi yang menyangkut ketersediaan lahan dan sarana produksi, melainkan juga imbal hasil pertanian dan perikanan yang terus turun, masalah keterhubungan antarwilayah yang merupakan bagian dari membangun sistem logistik dan infrastruktur. Setidaknya, terdapat otoritas pemerintah yang seakan-akan bertanggung jawab langsung terhadap kinerja ketahanan pangan dan ekonomi pangan secara umum. Tetapi masyarakat semakin paham ketika setiap otoritas tersebut seakan tidak berdaya dan terkadang

menghindar bertanggung jawab secara penuh, karena semuanya akan membela diri, hanya bertanggung jawab sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, hal itu sudah menunjukkan bahwa di negara kita tidak terdapat kejelasan otoritas pangan nasional. Meski dibuat matriks pembagian kerja sekalipun, persoalan dasar ketahanan pangan dan ekonomi pangan secara umum sulit untuk tertanggulangi secara tuntas.

Secara politik, DPR sedang menyelesaikan revisi rencana undang-undang pangan, meyempurnakan Undang-undang nomor 7/1996 dan mengusulkan didirikannya Badan Otoritas Pangan Nasional atau dibentuknya kementerian baru yang mengurus ketahanan pangan.

## **Penutup**

Dari uraian di atas dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Perlunya pemerintah untuk membuat rencana pembangunan ekonomi jangka menengah atau jangka panjang. Berdasarkan rencana pembangunan ekonomi tersebut, pembangunan pertanian ditetapkan sebagai prioritas utama. Berdasarkan prioritas tersebut, sub sektor tanaman pangan (beras, kacang-kacangan atau biji-bijian, umbi-umbian, serta perikanan) ditetapkan sebagai sasaran jangka pendek.
2. Penguatan produksi pangan harus dilakukan secara menyeluruh, mulai dari infrastruktur pendukung hingga petani. Pemerintah harus menguatkan produksi pangan untuk mengatasi dan mencegah dampak luas melonjaknya harga pangan terhadap kemiskinan. Ini harus dilakukan Kementerian Pertanian didukung oleh Kementerian Pekerjaan Umum dan kementerian dan instansi lain yang terkait.
3. Penguatan produksi pangan hendaknya dilakukan untuk jangka panjang ketimbang pemerintah mengeluarkan program bantuan tunai langsung, tata niaga pangan ataupun impor bahan pangan. Program bantuan tunai langsung, tata niaga , dan impor beras hanyalah program reaksioner pemerintah yang tidak mengena pada akar masalahnya, yakni produksi pangan.

**Sumber Bacaan:**

Cyrillus Harinowo, Musim Semi Perekonomian Indonesia, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.

Faisal H. Basri , Perekonomian Indonesia Menjelang Abad XXI, Erlangga, Jakarta, 1995

Faisal H. Basri Perekonomian Indonesia, Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Indonesia, Erlangga, Jakarta, 2002.

Marsuki, Analisis Perekonomian Nasional & Internasional, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2005.

Tambunan Tulus T.H, Transformasi Ekonomi di Indonesia, Teori & Penemuan Empiris, Salemba Empat, Jakarta, 2001

Todaro Michael P dan Stephen C. Smith, Economic Development, Jilid 1 & 2, Edisi Kesembilan, Alih Bahasa Andri Yelvi, SE, Erlangga, Jakarta, 2006.

Zulkarnain Djamin, Perekonomian Indonesia, LP-FEUI, Jakarta, 1993.

- Bisnis Indonesia, Edisi 12-01-12
- Media Indonesia, Edisi 23-01-12 dan 26-01-12.
- Kompas, Edisi, 201-12 dan 02-02-12