

# PENGARUH GLOBALISASI TERHADAP KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Sri Widodo

Fakultas Pertanian UGM

## ABSTRACT

*The problem on food security in Indonesia began to be interested since the economic crisis as one component of the social security net. Sustainable food security covers: availability of food, accessibility, utilization, stability, self reliance (autonomy) and sustainability. Hirarchically food security can be at global order, regional, national, local, household and individual. The higher order of food security is a necessary condition but not sufficient condition for the lower order.*

*Economic theory indicate that there are gains to be made from free trade, increase the efficiency of resource allocation, and increase welfare of all countries. However, all government, without exception, intervene to varying degrees in the working of natural market forces, with the reason the need to protect infant industry, to ensure food security, to redistribute income, and to enhance income of small producers.*

*The liberalization initiatives culminated in UR agreement and WTO, among others, dismantling of quantitative restriction and subsidies as well as other nontariff barriers, but there were several new thing of anti dumping tariff, sanitary and phytosanitary, technical barrier to trade, environment, and genetically modified organism.*

*The impact of trade liberalization on exporter countries, in general, would benefit the producers, decrease the consumer surplus, and increase social welfare except large populated as India and China. The impact of importer countries depend on the policy of each country. Malaysia and Indonesia by decreasing import tariff policy would increase consumer surplus and social welfare but sacrificing the producers/farmers.*

*National food policies consist of international trade policy domestic price policy, and policy on production efficiency. The international trade policy means to protect producers, consumers, and social welfare from the uncertainty of international market especially in the long run. The stabilization of domestic price policy needs inter department coordination and STE to implement. Protection could result inefficiency but it is needed for commodities those are not ready to compete and to protect from unfair trade, to protect farmers and long run food security.*

## I. PENDAHULUAN

FAO berkepentingan pada ketahanan pangan (*food security*), 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 (Widodo, 2001). Masalah ketahanan pangan ini di Indonesia mulai mendapat perhatian lebih besar pada saat krisis ekonomi, sebagai salah satu komponen jaring pengaman social (*social security net*), yang mencakup juga penciptaan lapangan kerja, pengembangan usaha kecil dan menengah, dan pelayanan dasar khususnya kesehatan dan pendidikan (Soetrisno & Ismoyowati, 1999).

Ketahanan pangan rumah tangga menyangkut terpenuhinya pangan dalam jumlah dan mutu yang memadai serta aman, merata dan terjangkau. Ketahanan berkelanjutan (*sustainable food security*) meliputi enam kriteria : *availability* (ketersediaan), *accessibility* (keterjangkauan), *utilization*, *stability*, *self-reliance (autonomy)*, dan *sustainability* (Simatupang & Fleming, 2001). Oleh karenanya ketahanan pangan ini dipengaruhi oleh keadaan ekonomi, keadaan *geo-bio-physic*, social dan kelembagaan serta keadaan politik.

Secara hirarki ketahanan pangan dapat pada tingkat global, regional, nasional, lokal (daerah), rumahtangga dan individu. Tingkat ketahanan 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 diperlukan untuk ketahanan pangan tingkat daerah dan rumah tangga, tetapi bukan syarat yang mencukupi.

Teori ekonomi mengajarkan bahwa perdagangan bebas akan meningkatkan efisiensi alokasi sumberdaya dan meningkatkan kesejahteraan semua negara. Akan tetapi semua pemerintah, tanpa terkecuali, mengadakan campur tangan pada pasar dengan alasan utama melindungi industri yang baru tumbuh (*infant industry*), menjamin ketahanan pangan, redistribusi pendapatan, dan mendukung pendapatan usaha kecil. Banyak pemerintah yang mulai menyadari beban proteksi yang makin besar dan proteksi dalam jangka panjang tidak *sustainable*.

Gagasan liberalisasi perdagangan mencapai puncak pada persetujuan Uruguay Round (UR) dan dibentuknya World Trade Organization (WTO) 1 Januari 1995 efektif. Unsur utama dalam UR adalah adanya persetujuan akses pasar untuk semua komoditi, menghapus semua hambatan *non tariff* dan subsidi. Berkembang juga kerjasama regional seperti AFTA (Asean Free Trade Area) untuk Asia Tenggara dan organisasi regional lainnya (NAFTA, EU, dsb).

Disamping liberalisasi ini ada hal-hal baru yang dapat bertentangan dengan liberalisasi seperti *anti dumping tariff*, persetujuan *sanitary and*

*phytosanitary* (SPS), persetujuan *technical Barrier to Trade* (TBT), isu kualitas dan lingkungan, *genetically modified organism* (GMO).

## 2. GLOBALISASI DAN PENGARUHNYA TERHADAP KESEJAHTERAAN NEGARA BERKEMBANG

Dalam kehidupan ekonomi di semua negara ada kecenderungan besar (*megatrend*) bahwa pangsa perdagangan internasional semakin besar dan nilai perdagangan meningkat hampir 100% dari tahun 1992-1996 serta perdagangan bebas telah memberi manfaat pada hampir semua negara (Titapiwatanakun & Kanai, 1999). Dampak liberalisasi perdagangan pada berbagai negara sangat tergantung pada apakah negara tersebut mengimpor atau mengekspor dan bagaimana kebijakan yang diambil. Tarififikasi dapat berarti menurunkan atau menaikkan tariff impor dengan menghilangkan *non tariff*.

Tabel 1. Dampak Liberalisasi Perdagangan pada Kesejahteraan terhadap Komoditi Beras

Negara	Import (IM) Ekspor (EX)	Surplus Produsen	Surplus Konsumen	Net Kesejahteraan
Malaysia	IM	-	+	+
Indonesia (TD)	IM	-	+	+
(PI)	IM	+	-	-
Filipina (TI)	IM	+	-	-
Thailand	EX	+	-	+
India	EX	+	-	-
Pakistan	EX	+	-	+
China	EX	+	-	-
Vietnam	EX	+	-	+

Sumber : Titapiwatanakun & Kanai, 1999

Catatan : TD = Tariff decrease

PI = Price Increase

TI = Tariff Increase

Dampak liberalisasi perdagangan beras pada negara pengekspor pada umumnya menguntungkan produsen dan mengurangi surplus konsumen, tetapi *net gain* pada kesejahteraan nampak berbeda pada India dan China yang berpenduduk terbesar mengalami *net loss*. Pada negara pengimpor tergantung kebijakan yang diambil Malaysia dan Indonesia dengan kebijakan menurunkan tariff impor akan meningkatkan kesejahteraan dan konsumen dengan mengorbankan produsen. Untuk Filipina dan

AGRO EKONOMI

Indonesia dengan kebijakan menaikkan harga akan menurunkan kesejahteraan masyarakat dan konsumen tetapi menguntungkan produsen.

Tabel 2. Dampak Liberalisasi Perdagangan Jagung, Kedelai, Minyak Sawit

Negara	Import (IM) Ekspor (EX)	Surplus Produsen	Surplus Konsumen	Net Kesejahteraan
Jagung				
Indonesia(TD)	IM	-	+	+
(PI)	IM	+	-	-
Filipina (TI)	IM	-	+	+
Thailand	EX	+	-	+
India	EX	+	-	+
Pakistan	EX	+	-	-
China	EX	-	+	-
Kedelai				
Indonesia TD)	IM	-	+	+
(PI)	IM	+	-	-
Thailand	IM	-	+	-
China	IM	-	+	-
Minyak Sawit				
Malaysia	EX	+	-	+

Sumber : Titapiwatanakun & Kanai, 1999

Dampak liberalisasi perdagangan jagung pada negara pengimpor dan pengekspor berbeda-beda. Pada negara pengimpor berdampak *welfare gain* kecuali Pakistan. India dan China sama-sama pengekspor dampaknya berlawanan. Pada komoditi kedelai umumnya berdampak negatif kecuali Indonesia. Malaysia sangat diuntungkan pada minyak sawit.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa untuk untuk komoditi ekspor terdapat *producer gain* kecuali jagung di China. Untuk komoditi impor terdapat *producer loss* kecuali jagung di Pakistan.

Feridhanusetyawan & Pangestu (2003) menganalisis dampak liberalisasi perdagangan dengan beberapa scenario liberalisasi. Semua scenario liberalisasi, mulai UR (*Uruguay Round*) Agreement sampai plus APEC akan sangat menguntungkan Indonesia. Tambahan manfaat dengan melaksanakan APEC lebih besar dari pada AFTA. Kenaikkan kesejahteraan ini didominasi oleh dampak efisiensi alokatif. Hal ini disebabkan adanya perubahan dalam alokasi sumberdaya yang mengakibatkan perubahan dalam pola sektoral. Penggunaan lahan bergeser dari padi ke sereal lain dan peternakan. Penggunaan sumberdaya berpindah dari sector primer seperti pertambangan, kehutanan dan perikanan ke sector lain terutama sector sekunder (industri). Efisiensi perdagangan regional menjadi lebih efisien, ekspor meningkat, surplus perdagangan meningkat, kesejahteraan meningkat, produksi meningkat.

AGRO EKONOMI

Makin besar pengurangan tariff dan makin luas macam komoditi yang termasuk dalam liberalisasi, makin besar pula *welfare gain*, kenaikan upah dan harga sumberdaya lain, memperbaiki pola produksi, ekspor-impor dan menghilangkan distorsi alokasi sumberdaya di pertanian, serta akses pasar lebih besar. Indonesia akan mengalami ekspansi pada textile dan garmen dan mengurangi pertambangan.

Tabel 3. Impact of Trade Liberalisation on Welfare (Equivalent Variation)\*  
(\$ billion)

Region	UR Only	UR Plus				
		Unilateral Liberalisation By Indonesia Scenario 1	AFTA		APEC	
			Excluding Agriculture Scenario 2a	Excluding Agriculture Scenario 2b	Excluding Agriculture Scenario 3a	Excluding Agriculture Scenario 3b
ASEAN 5	5.63	6.28	5.88	5.76	7.56	7.70
Indonesia	1.47	2.18	1.53	1.60	2.11	2.10
Without MFA elimination	1.02	1.65	1.07	1.14	1.54	1.54
Malaysia	1.53	1.52	1.62	1.35	1.76	1.74
Philippines	0.43	0.43	0.45	0.46	0.64	0.85
Singapore	3.88	3.83	4.06	4.08	4.10	4.13
Thailand	-1.69	-1.69	-1.78	-1.73	-1.04	-1.12
APEC non ASEAN	106.66	106.25	106.44	106.36	114.37	118.99
Australia	2.32	2.29	2.31	2.30	6.05	5.51
Canada	-4.65	-4.67	-4.65	-4.65	-4.79	-4.84
Chile	-0.17	-0.17	-0.17	-0.17	0.04	0.05
China	3.58	3.58	3.55	3.52	-0.97	-0.67
Taiwan	4.06	4.04	4.01	4.01	5.84	7.76
Hong Kong	0.75	0.76	0.74	0.74	3.07	3.02
Japang	96.69	96.49	96.59	96.57	97.80	100.57
Korea	6.97	6.94	6.93	6.93	7.50	8.10
Mexico	-1.64	-1.64	-1.64	-1.63	-0.16	-0.11
New Zealand	1.88	1.88	1.88	1.87	1.94	1.90
US	-3.12	-3.24	-3.12	-3.13	-1.95	-2.31
Non-APEC	4.40	4.08	4.36	4.34	9.20	8.85
EU	18.20	17.97	18.18	18.13	22.10	21.69
Rest of Latin America	0.74	0.73	0.73	0.74	0.74	0.71
Rest of the world	-14.54	-14.62	-14.56	-14.53	-13.64	-13.55
World total	116.68	116.61	116.67	116.46	131.14	135.53

\*Except noted for Indonesia, all scenarios include the elimination of the MFA. The result of liberalization without MFA elimination is presented for Indonesia only, to show the difference between the two outcomes. Sources: Feridhanusetyawan & Pangestu (2003)

AGRO EKONOMI

Tabel 4. Decomposition of the Welfare Impact of Trade Liberalisation (Scenarios 3b)

(\$ million)

	Allocative Efficiency Effect	Terms of Trade Effect	Marginal Utility Of Income Effect	Total Effect
ASEAN				
Indonesia	2.204	-97	-2	2.105
Malaysia	2.432	-685	-11	1.737
Philippines	2.263	-1.404	-7	852
Singapore	440	3.720	-33	4.127
Thailand	4.141	-5.266	1	-1.124
APEC non ASEAN				
Australia	1.211	4.294	3	5.508
Canada	669	-5.511	1	-4.841
Chile	260	-212	0	48
China	8.807	-9.473	-2	-667
Taiwan	4.441	3.380	-61	7.760
Hong Kong	342	2.691	-10	3.024
Japan	36.739	64.075	-245	100.569
Korea	7.228	933	-56	8.105
Mexico	361	-467	0	-106
New Zealand	244	1.656	-1	1.899
US	10.288	-12.596	-2	-2.310
Non-APEC				
EU	28.078	-6.356	-28	21.695
Rest of Latin America	5.861	-5.154	1	707
Rest of the world	22.473	-36.024	-3	-13.555

Sources: Feridhanusetyawan & Pangestu (2003)

Tabel 5. Indonesia: Impact of Trade Liberalisation on Output \* (% change)

Sector	UR Only	UR Plus				
		Unilateral Liberalisation By Indonesia Scenario 1	AFTA		APEC	
			Excluding Agriculture Scenario 2a	Excluding Agriculture Scenario 2b	Excluding Agriculture Scenario 3a	Excluding Agriculture Scenario 3b
Paddy rice	-1.5	-0.9	-1.5	-1.8	-1.0	-1.3
Grains	-0.9	0.9	-0.9	27.9	-0.4	1.3
Non-grain crops	-2.5	-2.7	-2.5	-3.3	-2.1	-2.1
Livestock	0.6	1.0	0.6	1.0	0.8	0.9
Forestry	-7.2	-6.8	-7.4	-7.6	-7.2	-7.0
Fisheries	-5.0	-4.6	-2.1	-2.3	-4.0	-3.9
Mining	-18.8	-17.9	-19.1	-19.2	-16.1	-16.0
Processed food	-1.5	-1.0	-1.5	-1.9	-1.0	-1.3
Textiles & garments	117.6	106.7	117.8	117.0	100.3	99.7
Other manufacturing	-8.8	-8.5	-9.0	-9.3	-9.2	-9.0
Petroleum, coal & Chemicals	-2.1	-1.0	-2.2	-2.4	-0.8	-0.8
Services	0.1	0.2	0.1	0.0	0.2	0.2

\*These result reflect the impact with MFA elimination

Sources: Feridhanusetyawan & Pangestu (2003)

## AGRO EKONOMI

**Tabel 6. Indonesia: Impact of Trade Liberalisation on Export \***  
(\$ million)

Sector	UR Only	UR Plus				
		Unilateral Liberalisasi on By Indonesia Scenario 1	AFTA		APEC	
			Excluding Agriculture Scenario 2a	Excluding Agriculture Scenario 2b	Excluding Agriculture Scenario 3a	Excluding Agriculture Scenario 3b
Paddy rice	0	0	0	0	0	0
Grains	4	3	4	271	4	4
Non-grain crops	703	678	697	642	703	738
Livestock	27	23	27	47	26	26
Forestry	-2	-2	-2	-2	1	2
Fisheries	-162	-167	-58	-61	-144	-137
Mining	-2.636	-2.669	-2.680	-2.691	-2.404	-2.393
Processed food	-106	-136	-98	-143	-147	-178
Textiles & garments	14.108	12.817	14.138	14.066	12.216	12.192
Other manufacturing	1.601	841	1.557	1.512	698	725
Petroleum, coal & chemicals	318	93	307	287	136	140
Services	-174	-209	-181	-186	-159	-157
Total changes in exports (\$ million)	13.682	11.272	13.711	13.743	10.930	10.963
Change as share of total exports (%)	36.7%	30.2%	36.8%	36.9%	29.3%	29.4%
Change in trade balance (\$ million)	434.5	427.7	447.9	517.8	433.2	453.5

\*These result reflect the impact with MFA elimination

Sources: Feridhanusetyawan & Pangestu (2003)

Asean secara keseluruhan akan mendapat manfaat dalam peningkatan kesejahteraan dari liberalisasi perdagangan, kecuali Thailand. Demikian negara-negara anggota APEC non-Asean secara keseluruhan mendapatkan manfaat yang sangat besar. Namun beberapa negara ternyata mengalami *welfare loss* seperti Kanada, Meksiko, Amerika Serikat, dan China (UR plus APEC). Negara non APEC juga mendapat manfaat, kecuali diluar Eropa dan Amerika Latin, sehingga secara keseluruhan dunia akan mengalami kenaikan kesejahteraan.

### 3. GLOBALISASI PANGAN DAN DAMPAKNYA

Ketersediaan pangan (*food availability*) dapat berasal dari produksi dalam negeri atau impor. Ketersediaan pangan per kapita ditentukan a.l. oleh jumlah dan pertumbuhan penduduk. Penduduk negara-negara berkembang

pada tahun 2000 diperkirakan 80% dari penduduk dunia, Asia Timur dan Asia Selatan saja meliputi 52,3% (Widodo, 2001). Proyeksi tahun 2010 proporsi penduduk negara-negara berkembang dan negara-negara di Asia meningkat meskipun untuk Asia Timur, termasuk Indonesia, menurun karena tingkat pertumbuhan penduduk yang lebih rendah dari pada pertumbuhan penduduk dunia.

Tabel 7. Jumlah Penduduk Dunia (Proyeksi)

	2000		2010	
	(juta)	(%)	(juta)	(%)
Dunia	6.265,0	100	7.208,6	100
Negara berkembang	4.946,9	76,4	5.835,2	80,9
Asia Timur	1.879,5	30,7	2.061,2	28,6
Asia Selatan	1.398,0	21,3	1.667,6	25,1
Indonesia	218,7	3,5	246,7	3,4
Negara Maju	1.314,7	21,0	1.369,7	19,0

Sumber : FAO, 1995

Ketersediaan kalori di Indonesia pada tahun 1998 sebesar 2991 kalori per kapita lebih besar dari rata-rata negara berkembang (Widodo, 2001). Ketersediaan pangan ini meliputi kalori yang juga berasal dari karbohidrat, protein dan lemak. Serealia merupakan sumber utama dari ketiganya. Yang dimaksud dengan serealia disini meliputi gandum, beras, jagung, barley, millet dan sorghum. Dari enam macam serealia ini yang besar peranannya adalah gandum, beras dan jagung. Di Asia yang paling penting sebagai makanan pokok adalah beras. 95% beras dunia diproduksi di negara-negara berkembang, 88% diproduksi di Asia Timur dan Asia Selatan, konsumen terbesar beras ada di Asia. Asia secara keseluruhan merupakan *net rice importer*, meskipun beberapa negara Asia merupakan pengekspor beras besar, seperti Thailand, India, Pakistan, Vietnam dan China (Widodo, 2001; Sawit, 2002; Masyhuri, 2002).

Dampak liberalisasi perdagangan padi, dikemukakan oleh Titapiwatanakun & Kanai (1999), tergantung pada kedudukan ekspor-impor beras dan kebijakan tarififikasi (tabel 2). Pada negara pengekspor menguntungkan produsen, merugikan konsumen, dampak pada kesejahteraan positif kecuali India dan China, yang berpenduduk sangat besar. Pada negara pengimpor dengan menurunkan tariff impor akan menaikkan kesejahteraan dan menguntungkan konsumen dengan mengorbankan produsen. Kalau kebijakannya menaikkan harga akan menurunkan kesejahteraan (*net welfare loss*) akan merugikan konsumen tetapi menguntungkan produsen.

Dampak pada produksi padi akan turun pada semua scenario Feridhanusetyawan & Pangestu (2003) dari UR sampai UR + APEC. Produksi *grains* lain berdampak negatif pada produksi pada UR, UR + AFTA tanpa pertanian, dan UR + APEC tanpa pertanian, tetapi berdampak positif pada UR + Unilateral, UR + AFTA dengan pertanian, dan UR + APEC dengan pertanian.

a. Malaysia

Target swasembada beras di Malaysia 85% dari konsumsi dan pada tahun 1992 dirasionalkan menjadi 65% (Ariff *et al.*,2001). Malaysia mempunyai perdagangan yang cukup liberal dengan tariff rendah dan besarnya tariff selalu direvisi untuk mengurangi proteksi, kecuali untuk barang mewah dan barang yang tidak sehat (mobil mewah, minuman keras, rokok dsb). Ada juga kuota impor dan lisensi untuk memproteksi industri tertentu, sanitary, lingkungan dan hak cipta. Impor beras dimonopoli suatu badan perdagangan pemerintah, BERNAS (Badan Beras Nasional) suatu STE (*State Trading Enterprise*) yang diakui oleh WTO. Tidak ada subsidi input, tapi ada insentif berupa potongan pajak. Ada beberapa kebijakan yang diambil yaitu tanpa intervensi, dengan lembaga pendukung atau intervensi berat. Lembaga pendukung dari pemerintah dalam produksi, pemasaran, promosi, R & D, processing, insentif dan pembiayaan kredit ekspor.

Padi dan tembakau mengalami intervensi yang berat. Untuk padi ada monopoli impor, pengendalian harga, *support price*, dan subsidi irigasi dan drainase. Untuk tembakau diproteksi dengan tariff tinggi, lisensi pabrik rokok, pendaftaran petani, kuota produksi, *grading*, pengendalian dan pengaturan pasar.

Minyak sawit, coklat biji, kayu dan lada mempunyai keunggulan kompetitif, sedangkan karet, beras dan tembakau tidak. Manfaat utama dari liberalisasi terutama dari minyak sawit dan produk kayu, sedang coklat, karet dan lada hanya *modest*, padi menderita, tembakau, ternak unggas, dan babi tidak begitu terpengaruh.

b. India

India yang semula tertutup dengan ekspor-impor pertanian yang diatur secara ketat melalui restriksi kuantitatif (kuota, lisensi, saluran lembaga perdagangan atau kombinasinya), 1992-1997 mengalami perubahan kebijakan, perdagangan bersifat bebas kecuali sejumlah kecil komoditi. Saluran tata niaga dan restriksi kuantitatif ditinggalkan dan tariff diturunkan (Chand, 2001).

Kebijakan liberalisasi perdagangan ini menunjukkan secara jelas berdampak positif pada ekspor hasil pertanian, terutama yang mempunyai keunggulan kompetitif yang kuat. Pola tanam mulai ada respon dengan lebih terdiversifikasi, bergeser dari *food grain* kearah *high-value-export oriented*

*crops*. Dikhawatirkan berpengaruh pada ketahanan pangan, karena pertumbuhan produksi food grain turun.

c. Filipina

Ekspor utama Filipina adalah sayuran dan buah (50%), ikan (17%) dan gula dan madu (12%). Komoditi ekspor lainnya meliputi minyak kelapa, kopra, gula, hasil kelapa, hasil nanas, tuna dan udang. Impor utama adalah gandum, susu, urea, minyak dan bungkil kedelai, kapas, tembakau, pellet untuk ikan, jagung, beras dan daging (Mangabat, 2000).

Produksi padi naik dengan laju pertumbuhan yang menurun sehingga keseimbangan antara produksi dan konsumsi makin besar. Tarifikasi untuk beras ditunda sampai tahun 2004. proteksi pada petani tidak berkurang, pemerintah campur tangan pada harga domestik diatas harga internasional. NFA (National Food Authority), suatu badan pemasaran pusat mempunyai wewenang mengimpor tanpa tariff. Tahun 1990 swasta diijinkan mengimpor pada MAV (*minimum access volume*).

Mangabat (2000) menganalisis dua skenario tariff yaitu 50% dan 200% (tabel 8). Makin tinggi tariff akan makin besar dampaknya pada harga, produksi, dan konsumen, baik nasional maupun regional (*Central Luson*).

Tabel 8. Dampak Kenaikan Tarif

	Tarif	
	50%	200%
Perubahan harga	+3,15%	+12,60%
Perubahan pada harga tingkat petani	+1,80%	+7,19%
Perubahan produksi nasional	+0,59%	+2,37%
Perubahan profit/cost ratio	+9,5%	+42,86%
Perubahan whole sale price di Central Luson	+5,25%	+21,00%
Perubahan harga petani Central Luson	+5,04%	+20,16%
Perubahan produksi di Central Luson	+2,42%	+8,87%
Perubahan konsumsi	-2,05%	-8,21%

Sumber : Mangabat, 2000

Demikian juga pada jagung, Mangabat mengkaji kebijakan QR (*quantity restriction*) diganti dengan tariff 5% sampai 30%, QR sebelumnya *inquota tariff* (MAV) 35% dan out quota tariff 100%. Tarifikasi menaikkan impor dan permintaan menurunkan harga, produksi dan keuntungan petani, hasilnya *net welfare gain*.

4. KEBIJAKAN PANGAN NASIONAL

Meskipun pangan bukan hanya beras, tetapi beras masih sangat dominan bagi negara-negara ASEAN, termasuk Indonesia. Indonesia secara

historis merupakan negara pengimpor beras sejak sebelum merdeka. Upaya untuk swasembada beras sudah dimulai sejak dasawarsa 1950-an dengan Plan Kasino, dasawarsa 1960-an dimulai dengan demonstrasi pancausaha, Demas, Bimas. Sempat tersendat kemudian dilanjutkan dalam Pelita dengan puncak pada akhir Pelita III (1984) mencapai swasembada dengan program Insus, suatu program Bimas dengan lebih memberikan peranan kepada kelompok tani. Pada Pelita III pertumbuhan produksi padi 7,44% per tahun, melebihi pertumbuhan permintaan. Kontribusi utama kenaikan produksi ini berasal dari kenaikan hasil per hektar (75%) dan sisanya perluasan areal. Hasil yang ajaib ini disebabkan karena beberapa hal a.l. iklim sangat ideal, kerusakan hama sangat kecil, prosedur dalam program Insus lebih baik, perbaikan dalam sistem irigasi, subsidi harga input, dan keberhasilan stabilitas harga (Widodo, 1990).

Setelah swasembada beras tahun 1984, pertumbuhan produksi menurun karena deversifikasi tanaman dengan palawija dalam rangka program PHT (pengendalian hama terpadu yang membatasi tiga kali padi setahun), menurunnya pembangunan irigasi, dan paket Supra Insus yang tidak efektif. Meskipun swasembada ini dapat bertahan sekitar sepuluh tahun, tetapi pada masa krisis, 1998, Indonesia mengimpor 6 juta ton beras, 21 % dari 28 juta ton yang ada di pasar dunia.

Secara historis kebijakan harga beras sudah dilakukan sejak sebelum penjajahan Belanda (Sultan Amangkurat I), Pemerintah Belanda, Pemerintah Jepang dan Pemerintah Indonesia sejak merdeka penuh dengan BAMA (Yayasan Bahan Makanan), yang kemudian diganti dengan yayasan lain yang bertugas mengimpor dan membeli beras dari penggilingan beras untuk didistribusikan kepada pegawai negeri, tentara, polisi, pegawai perusahaan pemerintah dan untuk injeksi pasar (Widodo, 1990). Injeksi pasar berorientasi mensubsidi konsumen melalui mekanisme pasar. Namun demikian kebijakan ini tidak memenuhi sasaran, makin banyak beras yang diinjeksikan dan menyebabkan defisit anggaran pemerintah dan inflasi lebih besar.

Pada tahun 1969-1970 suatu kebijakan harga baru dengan tujuan stabilisasi harga (dengan *floor price* dan *ceiling price*) dilengkapi dengan kebijakan stok penyangga dengan BULOG sebagai lembaga pelaksana, melindungi harga domestik cenderung lebih stabil tidak terlalu terpengaruh oleh fluktuasi di pasar dunia. *Net protection rate* (NPR) setelah tahun 1966 negatif, artinya harga domestik lebih rendah dari pada *border price* (CIF) (Masyhuri, 1988), dengan kata lain mensubsidi konsumen, terutama pada akhir dasawarsa 1960 an dan permulaan dasawarsa 1970 an, kecuali pada 1981-1984 NPR positif. Subsidi pada konsumen dibayar oleh produsen dan pemerintah. Nampaknya kebijakan harga beras ini masih penting terutama untuk memperkecil resiko penawaran dan pengendalian inflasi.

Sejak reformasi kebijakan pangan nasional telah kehilangan arah dan tidak adanya institusi yang mampu mengintegrasikan keseluruhan aspek

kebijakan pangan. Globalisasi perlu diantisipasi, kalau tidak ingin terlambat. Globalisasi makin dekat, globalisasi regional (AFTA) sudah mulai. Meskipun secara keseluruhan berdampak positif pada kesejahteraan, tetapi beberapa negara mengalami dampak negatif pada ketahanan pangan. Indonesia juga akan mengalami dampak negatif pada produksi padi, meskipun penurunan *tariff* akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama konsumen tetapi dengan mengorbankan produsen.

Kebijakan pangan nasional menyangkut kebijakan perdagangan internasional, kebijakan harga domestik, dan kebijakan yang menyangkut mendukung efisiensi produksi dalam negeri.

#### a. Kebijakan Perdagangan Internasional

Tujuan kebijakan ini untuk melindungi produsen, konsumen, dan kesejahteraan masyarakat baik jangka pendek maupun jangka panjang. Jangka pendek sangat penting karena kebijakan *support price* misalnya yang akan berdampak positif dalam jangka panjang dapat mengakibatkan kekacauan karena konsumen di kota merasa dirugikan, sehingga menentang penguasa pemerintah (contoh kebijakan kenaikan haarga bensin, listrik dan tilpon permulaan tahun 2003). Tetapi dampak jangka panjang seharusnya lebih penting karena menentukan Indonesia pada masa yang akan datang.

Tidak ada suatu negarapun yang tidak ingin melindungi kepentingan bangsanya dari dampak negatif dari luar. Semua negara akan berupaya melindungi pasar domestik dari instabilitas pasar internasional dan banyak negara melindungi produsen/petani dari harga internasional yang rendah. Jepang sampai sekarang melindungi petani padi dengan *tariff* 1000%, Amerika Serikat mensubsidi petani padi untuk ekspor, Eropa memproteksi produksi gula dengan *tariff* 100-200%, Malaysia dan Filipina melindungi produsen beras. Ketidakpastian pasar beras dunia sangat besar bagi importir beras seperti Indonesia karena pasar beras dunia itu bersifat tipis (*thin market*) dan *oligopolis*. Hanya 5% produksi yang dipasarkan di dunia dan ekspor didominasi oleh enam pengeksportir beras, yaitu Thailand, Vietnam, China, Pakistan, India, dan Amerika Serikat. Oleh karena itu pengendalian dengan *tariff* maupun pengaturan impor tetap penting.

Dibeberapa negara ada STE yang diakui WTO, seperti Malaysia, Filipina, India dsb. Indonesia masih mempunyai BULOG yang dapat melaksanakan tugas mengendalikan impor dan stabilisasi pasar domestik. Monopoli impor oleh BULOG mungkin tidak populer pada reformasi ini, meskipun Malaysia dan Filipina masih melakukannya. Tarif yang fleksibel akan mengurangi dampak fluktuasi pasar internasional terhadap pasar domestik. Masalah *support price* kecuali tidak populer juga akan meningkatkan kemiskinan. Akan tetapi mensubsidi konsumen merupakan juga subsidi pada kelompok konsumen lapisan atas dengan pengorbanan produsen petani kecil yang miskin dan ketahanan pangan, meskipun

menghasilkan *net welfare gain*. Oleh karena itu *support price policy* dengan tariff tinggi perlu dilengkapi dengan program bantuan pada kelompok sasaran, yaitu orang miskin.

a. Kebijakan Harga Domestik

Ketahanan pangan tidak hanya menyangkut jangka pendek, melainkan yang lebih penting jangka panjang, yaitu bagaimana dapat menciptakan keadaan yang dapat mendorong produksi yang stabil dengan trend yang meningkat. Hal ini akan menyangkut beberapa masalah untuk menentukan kebijakan mengenai kelembagaan, produksi, swasembada, stabilisasi harga, dan *support price*.

Kelembagaan koordinasi antar Menteri/Departemen dan antar instansi nampak masih diperlukan untuk dapat mempunyai kebijakan yang bulat sesuai tujuan yang digariskan dalam menghadapi globalisasi. STE seperti BULOG sebagai lembaga pelaksana nampak masih dibutuhkan, tanpa harus membentuk badan baru, dengan catatan BULOG dapat beroperasi secara efisien, *accountable*, transparan, serta mempunyai manajemen *good corporate governance*.

Stabilitas produksi dengan trend naik dan stabilitas harga mempengaruhi ketahanan pangan dari dua segi, secara langsung pada konsumsi dan secara tidak langsung pada produksi jangka panjang. Sumber instabilitas dapat karena fluktuasi musiman, siklus bisnis, inflasi, iklim, hama dan penyakit tumbuhan, nilai tukar rupiah dan teknologi. Ketidakpastian dapat mempengaruhi efisiensi, menggeser *supply* dan *demand* ke kiri dan menurunkan kesejahteraan. Di negara maju yang paling liberalpun campur tangan pemerintah pada pasar pertanian selalu ada agar dapat mengurangi instabilitas dan ketidakpastian dan sekaligus sebagai *support price*. Kebijakan pemerintah pusat diperlukan untuk upaya stabilisasi dan mendukung harga secara nasional sebagai syarat yang diperlukan untuk daerah. Hal ini tidak mungkin dapat di atasi oleh koperasi ataupun pemerintah daerah otonom.

Kebijakan stabilitas harga disamping mencegah fluktuasi musiman, umumnya juga dimaksudkan untuk melindungi ekonomi domestik terhadap instabilitas pasar internasional. Globalisasi/liberalisasi tidak menjamin adanya stabilitas yang dapat menguntungkan negara yang lemah. Lebih-lebih pasar beras yang merupakan *residual market*, *thin market* dan bersifat oligopoly.

Pada masa yang lalu Indonesia telah berhasil dengan baik dalam upaya stabilisasi harga beras domestik ini dengan *floor price* dan *ceiling price policy* dan *buffer stock policy*, dengan badan pelaksana BULOG, hanya dengan stok rata-rata 5% dari jumlah konsumsi beras. Kebijakan semacam ini apakah masih diperlukan. Kalau memang masih diperlukan perlu adanya dukungan politis dari badan legislatif.

**b. Kebijakan yang Mendukung Efisiensi Produksi**

Proteksi menghasilkan inefisiensi, tetapi proteksi diperlukan untuk komoditi yang belum siap bersaing, untuk melindungi persaingan yang tidak fair, untuk melindungi petani, dan untuk melindungi ketahanan pangan jangka panjang. Perdagangan internasional banyak yang tidak fair.

Subsidi dilarang WTO/GATT, tetapi banyak negara maju tidak mensubsidi produksi tetapi mensubsidi pemasaran dan ekspor dengan kemudahan kredit ekspor dan sector hulu dari proses produksi, seperti subsidi bahan pembuat input, mesin pembuat input dsb. Disamping itu pengadaan dan pembangunan prasarana dengan biaya atau subsidi pemerintah tidak melanggar WTO, seperti prasarana jalan, komunikasi, listrik, tilpun, irigasi, pendidikan/penyuluhan, R & D, fasilitas kredit (bukan subsidi bunga kredit). Dengan adanya ini semua diharapkan efisiensi produksi dan pemasaran dalam negeri akan meningkat sehingga akan lebih mampu bersaing dalam pasar bebas.

**5. KETAHANAN PANGAN DAN OTONOMI**

Otonomisasi memberikan harapan adanya dampak positif dari desentralisasi kebijakan sehingga dapat menghasilkan proses kehidupan ekonomi yang lebih efisien karena adanya keunggulan komparatif lokal untuk komoditi yang berbeda-beda. Bahan pangan selain beras untuk daerah tertentu perlu diangkat kembali seperti sagu, jagung, ketela pohon dan umbi-umbian. Demikian juga kelembagaan lokal yang pernah berperan besar dalam ketahanan pangan desa dan rumah tangga perlu digali kembali seperti lumbung desa, lumbung rumahtangga, lumbung hidup dsb.

Beberapa pemerintah daerah kabupaten telah beroperasi dalam menunjang stabilisasi harga dengan mengadakan pembelian waktu panen pada komoditi yang ada didaerahnya. Dengan demikian tidak lagi tergantung pada kebijakan pemerintah pusat. Hal semacam ini dapat juga dilakukan dalam mendukung efisiensi produksi, efisiensi pemasaran, informasi, pengembangan teknologi, pengembangan sumberdaya manusia dsb. Keunggulan yang berbeda-beda tiap daerah dapat menimbulkan perbedaan kebijakan yang mungkin bertentangan satu sama lain, tetapi dapat juga menimbulkan kemajuan karena dorongan lebih maju dalam persaingan prestasi dan efisiensi.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Ariff, T.M., T. Ahmad & A. Tawang, 2001. Effects of Trade Liberalization in Malaysia. *Palawija News* 18 (1) :1-9.
- Chand, R., 2001. Effects of Trade Liberalization in India. *Palawija News*. 18 (1) : 9-12
- Feridhanusetyawan, T. & M. Pangestu, 2003. Indonesia Trade Libaralization Estimating the Gain. *BIES* 39 (1) : 51-71.
- Mangabat, M.C., 2000. Effects of Trade Libaralization in the Philippines. *Palawija News*. 17 (4) : 1-10.
- Masyhuri, 2002. Kebijakan Pangan Nasional Dalam Kerangka Otonomi Daerah, dalam S. Widodo, S. Hartono, Masyhuri & J.H. Mulyo (es) *Kebijakan Pangan Nasional Dalam Kerangka Otonomi Daerah*. MMA-UGM 22-32,
- Sawit M.H., 2002. Perdagangan Beras Dunia dan Perubahan Kebijakan Beras Negara-Negara Eksportir dan Indonesia, dalam S. Widodo, S. Hartono, Masyhuri & J.H. Mulyo (eds). *Kebijakan Pangan Nasional Dalam Kerangka Otonomi Daerah*. MMA-UGM : 1-21.
- Simatupang, P & E. Fleming, 2001. Food Security Strategies for Selected South Pasific Island Countries. *Palawija News*. 18 (2) : 1-5.
- Soetrisno, L. & D. Ismoyowati, 1999. Jaring Pengaman Sosial dan Masyarakat Pedesaan, damam S. Widodo & Suyitno (eds). *Pemberdayaan Pertanian Menuju Pemulihan Ekonomi Indonesia*, Aditya Media : 83-93.
- Widodo, S., 1990. Rise Production and Marketing in Indonesia. *Journal of Rural Economics* : 77-85.
- Widodo, S., 2001. Ketahanan Pangan Pada Era Globalisasi dan Otonomisasi. *Agro Ekonomi*. 8 (2) : 1-8.