

MEMBANGUN KEMANDIRIAN PANGAN MENGHADAPI ERA GLOBALISASI

Oleh:

Ginandjar Kartasasmita

Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas

**Disampaikan pada Rapat Koordinasi Nasional Pangan Kedua
Jakarta, 1 Desember 1997**

Pendahuluan

Dalam rangka Rapat Koordinasi Nasional Pangan Kedua ini, saya diminta ikut menyumbang pikiran mengenai strategi pembangunan kemandirian pangan, memasuki era perdagangan bebas. Pembahasan mengenai hal ini penting untuk masukan bagi penyusunan Repelita VII.

Selain itu, pihak penyelenggara meminta agar saya juga membahas dampak dari gejala moneter serta dampak dari musim kemarau yang berkepanjangan, dan upaya-upaya mengatasinya. Pokok bahasan kedua, yaitu dampak gejala moneter dan musim kemarau panjang, merupakan musibah besar yang menimpa kita dewasa ini yang memerlukan pemecahan segera. Kedua musibah tersebut menunjukkan kepada kita, betapa rawannya perekonomian kita terhadap perubahan dan gejala yang terjadi baik karena faktor-faktor eksternal maupun internal. Oleh karena itu, perkenankan saya memulai dengan topik tersebut.

Gejolak Moneter dan Musim Kekeringan

Gejolak moneter yang ditandai dengan menurunnya nilai mata uang secara cukup drastis, yaitu antara 40% - 50% hanya dalam waktu 4-5 bulan, merupakan suatu cobaan yang termasuk paling berat yang pernah kita hadapi di bidang ekonomi dalam masa Orde Baru. Gejala yang masih berlangsung hingga sekarang ini bukan kita saja yang mengalami, tetapi juga lain-lain negara Asia Tenggara dan kawasan timur Asia yang selama ini dinilai kuat perekonomiannya. Ketidakstabilan rupiah yang berkelanjutan dapat menjurus ke arah krisis ekonomi yang lebih besar, sehingga harus ditanggulangi secara cepat dan tepat. Untuk meminimalkan akibat-akibat yang ditimbulkan oleh kegoncangan dan ketidakpastian ini, telah diambil berbagai langkah yang pada dasarnya bertujuan untuk mengembalikan kepercayaan internasional dan masyarakat kita sendiri terhadap perekonomian kita. Secara lebih mendasar upaya tersebut diarahkan untuk meningkatkan efisiensi nasional, daya tahan ekonomi serta daya saing di pasar dunia.

Langkah-langkah tersebut meliputi antara lain penyesuaian pengeluaran negara, penundaan dan peninjauan kembali berbagai proyek pemerintah, BUMN dan swasta yang berkaitan dengan Pemerintah/BUMN, penyesuaian tingkat bunga dan likuiditas perekonomian, dan upaya-upaya untuk mendorong ekspor.

Dalam rangka mengembalikan kepercayaan terhadap perekonomian kita tersebut, dengan bekerjasama dengan lembaga-lembaga internasional yang berpengalaman di bidang keuangan, dilakukan program-program reformasi lanjutan yang meliputi kebijaksanaan fiskal; kebijaksanaan moneter termasuk kurs mata uang; serta program penyehatan kelembagaan atau aspek mikro sektor keuangan yang meliputi perbankan, lembaga pembiayaan, asuransi dan dana pensiun; dan penyesuaian struktural sebagai perluasan dan pendalaman dari program deregulasi.

Gejolak tersebut dan proses penyesuaian dalam rangka penyehatan kembali perekonomian, pada tahap awalnya dapat menyebabkan laju investasi dan konsumsi menjadi melambat sehingga laju pertumbuhan ekonomi juga akan menurun. Sebagai akibatnya laju penciptaan lapangan kerja juga akan lebih rendah. Gejala moneter juga mendorong kenaikan harga barang-barang terutama komoditi

impor.

Berapa lama keadaan ini akan berlangsung sulit dapat diperkirakan secara akurat, karena banyak sekali faktor-faktor yang tidak pasti. Misalnya, pada saat di Indonesia tampak tanda-tanda perbaikan, mendadak Korea terserang krisis yang serupa dan berpengaruh pada kawasan kita secara keseluruhan. Selama di kawasan ini dan di dunia pada umumnya masih terjadi gejala-gejala, baik dalam pasar uang maupun pasar modal (yang satu sama lain saling mempengaruhi) selama itu pula ancaman pada perekonomian kita tetap ada. Berapa lama waktu dibutuhkan untuk penyesuaian yang kita lakukan akan sangat tergantung pada kecepatan dan ketepatan kebijaksanaan yang diambil pemerintah, selain juga respons masyarakat terhadap berbagai kebijaksanaan tersebut.

Kondisi perekonomian nasional yang mengalami krisis akibat gejala moneter diperberat oleh musim kering yang berkepanjangan. Dampak langsung dari bencana alam ini adalah terjadinya masalah rawan pangan di beberapa daerah. Berdasarkan data dari Departemen Pertanian, luas lahan pertanian yang mengalami kekeringan per September 1997 adalah sekitar 408 ribu hektare dan yang puso (gagal panen) sekitar 64 ribu hektare. Pada tahun 1997 diramalkan terjadinya penurunan produksi padi, jagung, kedele, ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah, dan kacang hijau antara 1,3 persen sampai 5,6 persen.

Musim kemarau yang berkepanjangan dan sangat kering ini juga mempengaruhi keadaan hutan dan lahan, terutama lahan gambut, sehingga menyebabkan hutan dan lahan tersebut sangat mudah terbakar. Luas hutan dan lahan yang terbakar sampai dengan bulan Oktober 1997 mencakup areal hampir 132 ribu hektar. Asap tebal yang ditimbulkan dikhawatirkan dapat pula mengganggu produksi tanaman perkebunan, sehingga menurunkan produktivitasnya bukan saja untuk tahun ini, tetapi juga untuk tahun yang akan datang, dan dengan demikian juga ekspornya. Gangguan terhadap kesehatan juga perlu diwaspadai karena pengalaman kebakaran tahun 1982 dan 1994 menunjukkan adanya wabah penyakit setelah kebakaran.

Secara keseluruhan, musim kemarau yang berkepanjangan tahun ini merupakan faktor penting lain yang mendorong kenaikan harga. Laju inflasi yang meningkat cepat dalam dua bulan terakhir ini, khususnya pada kelompok makanan, mencerminkan masih kuatnya potensi gangguan terhadap ketahanan pangan kita yang senantiasa harus kita waspadai.

Selain menimbulkan gangguan pada tingkat harga-harga, musim kemarau yang berkepanjangan disertai dengan gejala moneter menimbulkan tekanan pada sektor ketenagakerjaan. Yang selama ini lazim terjadi, jika kegiatan di sektor pertanian kurang dapat diandalkan, penduduk perdesaan akan mencari nafkah sebagai pekerja musiman di perkotaan. Sekarang wilayah perkotaan juga sedang mengalami kesulitan. Walaupun belum ada data yang akurat, gejala moneter telah mengakibatkan gejala pengangguran di berbagai sektor, terutama sektor konstruksi yang selama ini menjadi lahan penting bagi pekerja musiman. Selain itu, seperti telah disinggung di atas, berbagai krisis dan musibah tersebut juga mengurangi penciptaan lapangan kerja bagi tenaga kerja baru.

Untuk mengurangi tekanan-tekanan tersebut diperlukan upaya-upaya baik yang berjangka pendek, menengah maupun panjang.

Pertama adalah upaya untuk menangani dampak yang bersifat sangat mendesak. Upaya yang bersifat *crash program* ini diharapkan dapat segera dilaksanakan, dan mencakup kurun waktu Desember 1997 - April 1998.

Salah satu kegiatan *crash program* ini, yang saat ini dalam tahap perencanaan, adalah penciptaan lapangan kerja untuk mengatasi pengangguran akibat kondisi perekonomian yang kurang menguntungkan serta bencana alam bagi masyarakat yang terkena dampaknya. Bantuan diwujudkan melalui pembangunan prasarana dan sarana yang mendukung kegiatan ekonomi masyarakat di daerah perdesaan, yang pelaksanaannya dipercayakan kepada masyarakat di desa dan institusi setingkat desa (kelurahan), dengan koordinasi di tingkat kecamatan.

Skema bantuan ini dikembangkan berdasarkan pengalaman-pengalaman yang telah kita punyai. Misalnya pengalaman pelaksanaan program bantuan dari Departemen Tenaga Kerja melalui

Program Padat Karya dan program-program lain yang sejenis; serta pembangunan prasarana pendukung desa tertinggal (P3DT) yang pelaksanaannya dipercayakan kepada masyarakat melalui wadah LKMD berdasarkan *konsep partisipatif*.

Kedua adalah upaya yang mencakup kurun waktu yang lebih lama, dan diharapkan dapat dilaksanakan dalam tahun anggaran 1998/1999 nanti. Upaya ini menekankan peningkatan koordinasi lintas sektor untuk daerah-daerah kritis dan pengendalian dampak yang lebih luas dari bencana alam yang terjadi.

Ketiga adalah upaya yang mencakup kurun waktu lima tahun mendatang. Upaya jangka menengah atau jangka panjang ini diharapkan dapat mengatasi dan mengantisipasi permasalahan yang memerlukan penanganan bertahap dan dimasukkan dalam program Repelita VII, khususnya yang menyangkut daerah terpencil dan potensi pusat bencana.

Sebagai kesimpulan, musibah yang kita alami sekarang ini memberikan hikmah berupa pelajaran bahwa ketahanan pangan merupakan masalah yang teramat penting untuk memperoleh perhatian dan prioritas yang tinggi.

Pembangunan Pangan dalam Repelita VII

Dalam pengertian kita, ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Dengan demikian, ketahanan pangan nasional merupakan agregat dari ketahanan pangan rumah tangga. Strategi pembangunan pangan di masa depan disusun berdasarkan pengertian tersebut.

Yang perlu kita perhatikan di sini adalah bahwa konsep ketahanan pangan ini tidaklah harus sama artinya dengan konsep swasembada pangan. Untuk negara-negara seperti Taiwan dan Singapura yang mempunyai tingkat konsumsi yang relatif kecil tidak diperlukan swasembada pangan untuk mencapai kondisi ketahanan pangan yang tangguh. Kebutuhan pangan dari negara-negara tersebut dapat dipenuhi dari perdagangan dunia dengan mudah.

Secara garis besar, komoditi pangan dapat digolongkan dalam dua kelompok, yaitu beras dan non-beras. Pembahasan mengenai tantangan dan peluang pembangunan pangan dalam uraian berikut disampaikan dengan mengikuti pembagian tersebut, serta dukungan kelembagaan yang diperlukan.

Tantangan dan Peluang Untuk Komoditi Beras

Khusus untuk komoditi beras, ketahanan pangan harus didukung oleh swasembada beras, karena tingkat kebutuhan beras kita jauh lebih besar dibandingkan dengan volume beras yang diperdagangkan di pasaran dunia. Berdasarkan data dari Neraca Bahan Makanan yang dipublikasikan oleh BPS, rata-rata konsumsi beras kita setahun dalam kurun waktu 1994 sampai dengan 1996 adalah sekitar 29,7 ton, yang jauh lebih besar dari jumlah beras yang diperdagangkan di pasaran dunia. Misalnya dalam kurun waktu tersebut, konsumsi beras kita hampir 1,6 kali dari beras yang tersedia di pasaran dunia.

Selain itu, sebagian besar produksi beras dikonsumsi sendiri oleh negara produsen beras yang bersangkutan, bukan diekspor. Dalam kurun waktu 1994-1996, hanya 3,4 persen dari produksi dunia yang diperdagangkan di pasaran dunia. Hanya beberapa negara saja yang persentase ekspor terhadap produksinya lebih besar dari 3,4 persen. Jika terjadi gangguan terhadap produksi beras dari negara-negara produsen, khususnya yang hanya sedikit saja mengekspor beras, maka pasokan beras untuk pasaran dunia akan terganggu. Demikian pula, jika terjadi gangguan pada proses produksi beras kita maka peningkatan permintaan terhadap pasaran dunia akan berdampak besar. Oleh karena itu, tekad kita untuk dapat memelihara kemampuan kita dalam swasembada beras sangat strategis sifatnya.

Dengan kemajuan dalam taraf hidup masyarakat, di masa yang akan datang diperkirakan

konsumsi beras tidak akan terlalu besar kenaikannya (secara per kapita). Peningkatan konsumsi beras per kapita hanya untuk kelompok penduduk yang berpendapatan rendah. Berdasarkan data Susenas 1996 diperkirakan kenaikan konsumsi beras yang tinggi hanya terjadi untuk sekitar 30 persen penduduk yang berpendapatan rendah. Bahkan untuk penduduk yang berpendapatan tinggi, terdapat kecenderungan konsumsi beras yang menurun, walaupun mungkin dengan kualitas yang lebih baik. Dengan demikian, kenaikan konsumsi beras tidak akan mengakibatkan kenaikan rata-rata nasional yang jauh melebihi 2,1 kg per kapita per minggu.

Namun di lain pihak, pembangunan kemampuan produksi pangan, khususnya beras, menjadi lebih penting mengingat bahwa lebih dari setengah dari total produksi dihasilkan di pulau Jawa pada tahun 1996. Sementara itu, jumlah sawah di pulau Jawa menurun terus. Jika pada tahun 1983, di pulau Jawa masih ada 2,95 juta ha sawah, pada tahun 1993 telah berkurang menjadi 2,52 juta ha. Meskipun kita telah berupaya agar sawah beririgasi teknis tidak digunakan untuk kepentingan lain, namun kiranya akan sulit untuk menjamin bahwa areal sawah di Jawa tidak akan terus berkurang.

Dengan demikian, salah satu strategi yang penting adalah pencetakan sawah baru di luar pulau Jawa, selain meningkatkan produktivitas di lahan sawah yang telah ada. Strategi ini diharapkan juga dapat membantu para petani yang mempunyai lahan kecil. Peluang untuk itu cukup terbuka mengingat masih luasnya wilayah yang belum dimanfaatkan. Dalam rangka upaya tersebut, pada saat ini tengah dilakukan pencetakan sejuta ha sawah di pulau Kalimantan.

Selain untuk mengamankan swasembada beras kita, strategi pembangunan pangan ini langsung menyentuh petani-petani berpendapatan rendah dan miskin, sehingga sejalan dengan tekad kita untuk menyelesaikan masalah kemiskinan sebagai masalah nasional yang besar pada akhir Repelita VII nanti.

Tantangan dan Peluang Untuk Komoditi Non-Beras

Sementara itu, pembangunan pangan di luar beras harus terus ditingkatkan. Hal ini sesuai dengan meningkatnya kebutuhan pangan dengan ragam yang lebih luas dan kualitas yang lebih baik seiring dengan meningkatnya pendapatan penduduk Indonesia.

Pola konsumsi pangan penduduk berpenghasilan menengah ke atas akan bergeser dari pola pangan karbohidrat ke pangan berprotein, sehingga akan meningkatkan permintaan terhadap pangan nonberas yaitu pangan hewani dan hortikultura. Kecenderungan ini terlihat pada data Susenas 1996. Semakin tinggi tingkat konsumsi (sebagai proksi tingkat pendapatan) suatu rumah tangga, semakin tinggi konsumsi daging segarnya. Kecenderungan ini juga berlaku bagi konsumsi pangan jenis kacang-kacangan, serta sayur mayur dan buah-buahan.

Walaupun permintaan terhadap pangan nonberas terus meningkat, kita tidak perlu mengarahkan usaha kita habis-habisan untuk mencapai swasembada pangan non-beras ini. Kita dapat lebih mengarahkan usaha untuk meningkatkan produksi pangan yang cocok untuk keadaan lahan dan iklim tanah air kita, sekaligus untuk memperkuat ketahanan pangan wilayah setempat dengan mengembangkan potensi yang dimiliki. Salah satu sasarannya adalah untuk meningkatkan ekspor produk pertanian kita terutama yang mempunyai pasar yang baik dan bernilai komersial tinggi. Sedangkan untuk produk pertanian yang tidak terlalu cocok untuk kondisi Indonesia, kalau diperlukan kita lebih baik mengimpornya saja.

Dewasa ini ada peluang pasar ekspor untuk berbagai komoditi rempah-rempah, hasil perkebunan seperti kelapa sawit, palawija dan hortikultura. Kita harus terus mengkaji peluang pengembangan produk-produk ekspor tradisional ini dan produk-produk pertanian lain yang juga mempunyai prospek. Namun pengembangan tersebut perlu didasarkan atas keunggulan komparatif dan, seperti saya sebutkan tadi, tidak harus dipaksa-paksakan.

Jadi tantangannya di sini adalah meningkatkan ekspor produk pertanian kita, sehingga produk pertanian dapat menjadi andalan ekspor, dan sekurang-kurangnya harus dapat mendanai kebutuhan

impor kita akan produk-produk pertanian yang lain.

Selain itu, suatu hal penting yang perlu diantisipasi adalah kemungkinan terjadinya persaingan antara permintaan terhadap pangan dan pakan ternak yang disebabkan karena adanya kecenderungan meningkatnya konsumsi daging. Oleh karena itu, pergeseran pola konsumsi dari beras ke nonberas, perlu lebih diarahkan pula kepada konsumsi nondaging, yaitu terutama ikan yang potensinya di lautan Indonesia masih belum terdayagunakan secara optimal.

Dalam upaya menjamin ketahanan pangan, pergeseran pola konsumsi juga perlu dijaga agar jangan sampai mengarah kepada pola konsumsi yang diwarnai oleh jenis pangan yang sulit dipenuhi oleh sumber daya pangan dalam negeri, karena dapat menyebabkan ketergantungan yang pada gilirannya mengancam ketahanan pangan. Untuk itu, kecintaan terhadap makanan asli Indonesia perlu terus ditumbuhkan. Dalam hal ini, Program Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMT-AS), selain bertujuan untuk meningkatkan status gizi dan kesehatan anak sekolah agar lebih siap menyerap pelajaran, juga dapat digunakan sebagai salah satu wahana yang cukup strategis untuk memasyarakatkan gerakan itu. PMT-AS juga berperan dalam upaya meningkatkan produksi pertanian lokal yang lebih beragam jenisnya sehingga mendorong program diversifikasi pangan.

Dukungan Kelembagaan

Berbagai upaya tersebut memerlukan dukungan kelembagaan yang menjamin alokasi sumber daya yang efektif dan efisien serta kegiatan yang terkoordinasi dan terarah.

Pertama-tama kita perlu mengembangkan iptek di bidang pertanian dan memasyarakatkan hasil-hasilnya agar dapat dimanfaatkan secara luas.

Dengan makin berkurangnya lahan pertanian di pulau Jawa, diperlukan berbagai ragam teknologi yang dapat meningkatkan produktivitas pertanian. Termasuk di sini adalah pengembangan bibit untuk lahan kering, pengembangan cara bercocok tanam yang sesuai dengan kondisi lahan di Indonesia, dan lainnya. Pengembangan teknologi ini dapat dilaksanakan oleh badan-badan litbang milik pemerintah, termasuk perguruan tinggi maupun dengan bekerja sama dengan badan-badan litbang milik swasta.

Teknologi yang dikembangkan haruslah disebar-luaskan kepada para petani. Ditemukannya teknologi baru, seperti bioteknologi, baik dalam proses produksi primer maupun dalam tahapan proses produksi selanjutnya dalam berbagai jenis komoditi memerlukan tata-cara penyuluhan yang berbeda, dibandingkan dengan cara-cara konvensional. Dalam rangka ini pula kita harus mengembangkan budaya industri dalam menangani pertanian, sehingga sektor pertanian dapat berdaya saing tinggi dan dapat terus menjadi andalan perekonomian kita meskipun dalam era globalisasi dan teknologi tinggi.

Selain itu, kelembagaan permodalan sangat diperlukan untuk mendukung peningkatan produksi pertanian. Terutama upaya mendorong aliran modal ke daerah perdesaan guna mendanai pengembangan potensi pertanian, yang adanya adalah di perdesaan, secara optimal.

Upaya-upaya di atas perlu disertai dengan usaha memecahkan keterisolasian melalui pembangunan prasarana perdesaan, seperti misalnya yang sedang kita lakukan dengan Program Pembangunan Pendukung Prasarana Desa Tertinggal (P3DT).

Untuk mendukung kesemua upaya di atas diperlukan pembaharuan dalam cara kita menangani pembangunan di perdesaan dan memberdayakan masyarakat petani kita. Otonomi daerah perlu diperkuat agar pemerintah daerah dapat terus meningkatkan kemampuannya dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan di daerahnya masing-masing. Dengan otonomi daerah yang makin nyata dan bertanggung-jawab, terbuka peluang yang lebih luas bagi peningkatan peran-serta masyarakat dalam proses pembangunan. Secara khusus aparat pemerintahan desa perlu ditingkatkan keberdayaannya, agar secara lebih paham dapat mendorong dan menggerakkan usaha dan potensi masyarakat di daerah perdesaan.

Berbagai upaya tersebut perlu dilakukan agar pada akhir Repelita VII nanti, sumber daya

manusia dan kemampuan iptek masyarakat petani Indonesia meningkat baik kualitasnya, jangkauannya maupun penerapannya, sehingga menjadi bagian dari masyarakat Indonesia yang modern, maju, dan mandiri.

Sistem Insentif

Dalam era liberalisasi perdagangan yang akan semakin jauh kita masuki, ruang gerak kita untuk memelihara stabilitas harga akan semakin berkurang. Pergerakan harga pangan, yang mencerminkan keadaan kelangkaannya, dapat memberikan sinyal pasar, sehingga para petani dapat lebih cepat mengatur kegiatan ekonominya agar senantiasa efisien dan menguntungkan.

Walaupun demikian kita tetap perlu mengembangkan suatu sistem insentif yang menarik bagi produsen. Selain dengan cara kebijaksanaan harga (*pricing policy*) dari produk pertanian yang menarik bagi produsen, namun tetap tidak memberatkan konsumen, insentif juga dapat dikembangkan dengan memelihara tingkat harga barang dan jasa yang dibutuhkan petani pada tingkat yang sesuai. Atau dengan kata lain, nilai tukar petani harus terus diupayakan meningkat, atau paling tidak jangan memburuk secara berkepanjangan. Kebijakan harga yang setidaknya tidak merugikan sektor pertanian ini dalam jangka panjang akan berdampak positif pada proses industrialisasi, karena peningkatan daya beli masyarakat pedesaan akan memperluas pasar produk industri.

Penutup

Jika kita mampu menjawab berbagai tantangan tersebut di atas, maka peluang kita untuk memanfaatkan terbukanya pasar seiring dengan era perdagangan bebas akan makin besar. Kita menyadari bahwa dewasa ini masih terdapat berbagai hambatan dalam perdagangan komoditi pertanian, seperti hambatan tarif. Namun, dengan kecenderungan semakin terbukanya perdagangan dunia, kiranya secara bertahap hambatan-hambatan yang masih ada dalam sektor pertanian tersebut juga akan berkurang.

Sebaliknya kita juga harus sudah makin kompetitif pada saat itu. Inilah yang menjadi tugas besar kita, khususnya dalam pembangunan pangan dan pembangunan pertanian pada umumnya dalam Repelita VII. Oleh karena itu, saya mengharapkan dari pertemuan ini, yang diikuti oleh para pakar dan praktisi, akan diperoleh masukan-masukan yang berharga dalam kita mempersiapkan Repelita VII yang hanya tinggal satu tahun lagi.

Demikian beberapa pokok pikiran saya bagi Rakornas Pangan Kedua ini. Selamat bekerja dan terima kasih atas perhatiannya.