

INDEKS SUBJEK**A**

Analisa kointegrasi	79, 86, 89, 90
Analisa korelasi	79, 80, 85, 89
Asuransi pertanian	45, 46, 47, 48, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61

E

Economic growth	27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 39, 40, 41
-----------------	--

H

HDI (Human Development Index)	27, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42
-------------------------------	--

I

Infrastructure	27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42
Integrasi pasar modal	79, 80, 81, 82, 83, 90

J

Jaminan Kesehatan Semesta	63, 64, 67, 68, 69, 71, 75, 77
---------------------------	--------------------------------

K

Kedaulatan pangan	1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 27
Ketahanan pangan	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 23

P

Politik fiskal	1, 2, 3, 7, 9, 16, 17, 19, 20, 21
Politik pangan	1, 2, 3, 4, 9, 10, 11
Poverty	27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42

S

Swasembada pangan	1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24
Subsidi premi	45, 46, 47, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61

V

Visual inspection	79, 80, 83, 84, 86, 88, 90
-------------------	----------------------------

EVALUASI POLITIK PANGAN INDONESIA DAN DUKUNGAN POLITIK FISKAL

Evaluation of Indonesian Food Politics and Fiscal Politics Support

Syahrir Ika¹, Hadi Setiawan², dan Sofia Arie Damayanty³

Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan, Gd. RM Notohamiprodjo, Jalan Wahidin Raya
Jakarta 10710, Indonesia

¹Email: syahrir.ika.mm@gmail.com

²Email: hsetiawan@fiskal.depkeu.go.id

³Email: sadamayanty@fiskal.depkeu.go.id

Naskah diterima: 28 Oktober 2014

Naskah direvisi: 15 Januari 2015

Disetujui diterbitkan: 20 Februari 2015

Abstract

The Indonesian Constitution mandates the government to keep the food sovereignty in terms of availability, affordability, and the fulfillment of adequate food consumption with safety, quality, and nutritionally balanced. In food politics, the government has a number of policies and programs to achieve food self-sufficiency such as the provision of agricultural land, fertilizer, pesticides, seeds, irrigation, farmers' education, and financing supports. In terms of fiscal policy, the government annually allocates funds to support food self-sufficiency programs. Unfortunately, Indonesia still in the stage of below achieving a food self-sufficiency; the government still imports some strategic foodstuffs such as rice, corn, soybeans, sugar, and meat. Low production of foodstuffs bring about a decrease in agricultural sector contribution to GDP. This article aims to evaluate the effectiveness of government policy on food and fiscal policy support. Using secondary data, the study tries to describe using the approach of 'The Context, Links, and Evidence Framework'. The study concludes that although the government has a strong commitment to have food sovereignty, but still difficult to achieve food self-sufficiency and food security. Therefore the authors recommend a policy package which includes nine priority programs to be considered by the government.

Keywords: food politics, fiscal politics, food sovereignty, food self-sufficiency, food security

Abstrak

Konstitusi Republik Indonesia mengamanatkan bahwa negara wajib menjalankan kedaulatan pangan dengan menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang. Dari sisi politik pangan, pemerintah memiliki sejumlah kebijakan dan program untuk mewujudkan swasembada pangan seperti penyediaan lahan pertanian, pupuk, pestisida, benih, pembangunan waduk dan jaringan irigasi, penyuluhan kepada petani, dan mendorong akses petani pada sumber-sumber pembiayaan murah. Demikian pula dari sisi politik fiskal, setiap tahun pemerintah mengalokasikan anggaran untuk mendukung program-program swasembada pangan. Namun demikian, hingga saat ini produksi pangan belum mampu memenuhi kebutuhan sehingga pemerintah membuka impor sejumlah bahan pangan strategis seperti beras, jagung, kedelai, gula, dan daging. Produksi pangan yang belum optimal juga menyebabkan kontribusi sektor pertanian terhadap GDP masih relatif kecil. Artikel ini bertujuan mengevaluasi efektivitas kebijakan pemerintah di bidang pangan (politik pangan) dan dukungan politik fiskal. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif menggunakan data sekunder dan dianalisis dengan pendekatan *'The Context, Links, and Evidence Framework'*. Kajian ini menyimpulkan bahwa walaupun pemerintah memiliki komitmen yang tinggi pada politik pangan dan politik fiskal, namun hasilnya belum mampu menegakkan kedaulatan pangan, mewujudkan swasembada pangan, serta memperkuat ketahanan pangan. Sebagai solusinya, penulis

merekomendasikan suatu paket kebijakan yang mencakup sembilan program prioritas sebagai masukan bagi Pemerintah.

Kata kunci: politik pangan, politik fiskal, kedaulatan pangan, swasembada pangan, ketahanan pangan

JEL Classification: H53, Q18

I. PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling hakiki bagi penduduk suatu negara. Karena itu, sejak berdirinya negara Republik Indonesia, UUD 1945 telah meletakkan dasar yang tegas bahwa negara wajib menjalankan kedaulatan pangan dan mengupayakan terpenuhinya kebutuhan pangan bagi penduduk. Kewajiban dimaksud dicantumkan secara eksplisit dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang mencakup kewajiban menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang (Republik Indonesia, 2012). Untuk bisa melaksanakan kewajiban tersebut secara efektif, maka Konstitusi juga mengamanatkan bahwa negara wajib menguasai sumber daya alam dan digunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Selain sebagai hak asasi manusia, pangan juga memiliki peran strategis bagi suatu negara karena dapat mempengaruhi kondisi sosial, ekonomi, dan politik negara tersebut. Banyak negara yang mampu berubah menjadi negara maju karena kemajuan sektor pertaniannya, sebut saja China, India, Jerman, Australia, dan New Zealand. Tat kala ketersediaan pangan menjadi langka, maka rakyat bisa bertindak anarkis dan menurunkan rezim pemerintahan yang sedang berkuasa sebagaimana yang dialami di Mesir dan Aljazair (Ika, 2013).

Mengingat pentingnya peran pangan inilah, maka dalam salah satu pidatonya, Ir. Soekarno (Presiden RI Pertama) menegaskan bahwa *"pangan merupakan mati hidupnya suatu Bangsa. Bila kebutuhan pangan rakyat tidak dipenuhi, maka malapetaka"* (Aryani dalam Ika, 2013). Henry Kissinger, penasehat keamanan Presiden AS Richard Nixon, juga pernah mengatakan bahwa *"control oil and you control nations; control food and you control the people"*. Dua kekayaan yang disebutkan Henry Kissinger tersebut dimiliki Indonesia dan menjadi fondasi bagi pembangunan dan kesejahteraan bangsa Indonesia. Namun, bila membandingkan antara minyak dan pangan bagi kehidupan manusia, maka setiap orang akan sepakat bahwa tanpa minyak, manusia bisa hidup, sebaliknya tanpa pangan manusia akan mati. Pertarungan antar negara yang selama ini lebih dipicu oleh perebutan ladang minyak (*oil*), akan bergeser ke perebutan lahan pangan (*food*). Kini, negara-negara yang tidak memiliki lahan pertanian mulai mengakuisisi lahan pertanian di sejumlah negara (*land grabbing*), termasuk di Indonesia karena Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang memiliki potensi pangan yang cukup besar.

Data BPS menunjukkan bahwa luas lahan pertanian Indonesia mencapai sekitar 17 juta hektar. Luasan tersebut meliputi lahan sawah seluas 7,2 juta hektar (42 persen dari luas lahan pertanian), lahan tegal/kebun seluas 10 juta hektar (58 persen dari luas lahan pertanian). Sedangkan lahan tidur -yang masih bisa diubah menjadi lahan produktif- seluas 6,7 juta hektar. Dari sisi iklim, letak geografis Indonesia yang dilewati garis katulistiwa dan mempunyai dua iklim dalam setahun (hujan dan kemarau) juga merupakan bonus bagi pertumbuhan tanaman dan ternak.

Indonesia juga memiliki lautan seluas 3.273.810 km² atau 2/3 dari luas wilayah Indonesia (Invonesia, 2013). Kompas tanggal 7 April 2014 menyebutkan bahwa studi yang dilakukan *McKinsey Global Institute* memperkirakan potensi ekonomi kelautan Indonesia, yang mencakup perikanan, industri bahari, pariwisata bahari, dan jasa kelautan, bisa menghasilkan sekitar 1,2 triliun dollar per tahun atau lebih besar dari PDB (produk domestik bruto) Indonesia yang mencapai sekitar 1 triliun

dolar setiap tahun. Bila potensi pangan yang demikian besar tersebut dapat dikelola secara produktif, maka Indonesia mestinya tidak akan sulit mewujudkan swasembada sebagian besar produk pangan.

Namun, potensi pangan tersebut belum mampu didayagunakan secara optimal untuk meningkatkan kemakmuran rakyat Indonesia. Banyak jenis pangan yang sebenarnya berlimpah di Indonesia malah diimpor dari negara lain, diantaranya beras, jagung, beberapa jenis buah-buahan dan sayuran, gula tebu, daging sapi, daging ayam, garam, minyak goreng, bawang merah, kelapa, lada, teh, kopi, cabai, dan ubi kayu. BPS melaporkan bahwa pada kuartal I-2014, nilai nominal 28 jenis pangan yang diimpor Indonesia mencapai sekitar US\$2,36 miliar atau Rp28 triliun.

Implikasinya adalah jumlah rumah tangga petani mengalami penurunan sekitar 16 persen (sekitar 5,04 juta keluarga) dalam sepuluh tahun terakhir (BPS, 2014) serta jumlah kelaparan dan kemiskinan di Indonesia masih tinggi. Sedangkan jumlah penduduk miskin mencapai sekitar 29 juta jiwa atau 11,5 persen dari total penduduk Indonesia. Jika menggunakan kriteria pengeluaran masyarakat sebesar US\$2 per hari, maka jumlah penduduk miskin diperkirakan bisa mencapai sekitar 90 juta jiwa. Peranan sektor pertanian terhadap PDB juga relatif rendah. Pada Triwulan III 2012 misalnya, kontribusi sektor pertanian hanya mencapai Rp 1.311 triliun atau 14,4 persen dari total PDB sebesar Rp9.084 triliun (BPS, 2012).

Bila masalah-masalah pangan ini tidak segera diatasi pemerintah, maka peranan sektor pertanian dalam perekonomian akan semakin tergerus, jumlah kelaparan dan kemiskinan akan bertambah banyak, dan bukan tidak mungkin Indonesia bisa masuk dalam jebakan krisis pangan (*food crisis*) yang bisa berimplikasi pada distabilitas politik dan keamanan nasional.

Oleh karena itu studi ini bertujuan untuk merumuskan strategi atau langkah-langkah yang perlu ditempuh pemerintah dalam merevitalisasi politik pangan dan politik fiskal Indonesia. Agar dapat mempercepat terwujudnya strategi atau langkah-langkah tersebut, maka dikemas dalam suatu "*paket kebijakan pemerintah*" yang nantinya dapat diijalankan oleh pemerintah.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Politik Pangan

Dalam literature masih sangat sulit ditemukan definisi tentang politik pangan (*food politics*). Salah satu yang mendefinisikan secara jelas ialah Wikipedia, politik pangan didefinisikan sebagai "*the political aspects of the production, control, regulation, inspection, distribution and consumption of food*". Politik pangan juga bisa didefinisikan sebagai komitmen pemerintah yang ditujukan untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional yang berbasis kedaulatan pangan dan kemandirian pangan (Jusuf, 2013).

Dengan demikian, politik pangan merupakan komitmen dan kebijakan pemerintah untuk mendorong produksi hasil-hasil pertanian berikut kegiatan-kegiatan lainnya seperti pengawasan, regulasi, distribusi dan konsumsi pangan. Pemerintah harus memastikan para petani bisa melakukan kegiatan produksi dengan baik dan memperoleh nilai tambah dari hasil produksinya sehingga kesejahteraan mereka meningkat. Di sisi lain, konsumen bisa mengakses bahan pangan, baik waktu, jumlah, mutu dan harga yang terjangkau. Target yang harus dicapai dari politik pangan adalah terwujudnya ketahanan pangan yang kuat, yaitu ketahanan pangan yang berbasis swasembada pangan, bukan berbasis impor.

Persoalannya adalah laju pertumbuhan jumlah penduduk bisa lebih cepat dari laju pertumbuhan produksi pangan sehingga ada potensi diperlukan pasokan impor untuk menutupi kekurangan pasokan pangan dalam negeri. Politik pemerintah Indonesia mengenai impor pangan

dapat dilihat dari pernyataan Wakil Presiden RI Boediono. Sebagaimana dikutip oleh Investor Daily 29 November 2013, dalam salah satu sambutannya, Boediono mengatakan sebagai berikut:

"Kebijakan pangan yang dibuat hendaknya jangan menjadikan Indonesia terpasung yang pada akhirnya justru merugikan masyarakat karena produk langka dan tidak dapat memperoleh harga terjangkau. Kita memang harus semaksimal mungkin menyediakan pangan dari dalam negeri. Tapi juga jangan menutup-nutupi ekspor dan impor yang justru membuat kita rugi sendiri. Indonesia tidak bisa memaksakan diri untuk mampu memenuhi semua kebutuhan pangan sehingga harus responsif dalam melihat kondisi tertentu dan harus segera mengambil kebijakan yang tepat. Kalau kita terpasung dengan tidak boleh impor pangan, maka yang terjadi justru menyusahkan masyarakat karena mereka tidak mendapat pasokan pangan, karena harga akan melonjak. Semua pihak harus bersama-sama menciptakan ketahanan pangan dan harus menjadi kerangka besar yang harus dipikirkan bersama-sama, mengingat ketahanan pangan tidak saja pada saat ini tapi juga pada masa yang akan datang."

Pernyataan Boediono memberikan penegasan tentang arah politik pangan Indonesia, yaitu: (i) pangan tidak boleh langka; (ii) Negara wajib menjamin kecukupan pasokan pangan bagi rakyatnya, dari manapun sumbernya; (iii) harga pangan harus dapat dijangkau masyarakat atau konsumen; (iv) pemerintah membolehkan impor pangan sepanjang tujuannya untuk mengantisipasi risiko kegagalan panen akibat perubahan iklim atau bencana alam; dan (v) pemerintah terus mengupayakan terwujudnya ketahanan pangan yang berkelanjutan.

2.2. Kedaulatan Pangan

UU No. 18 Tahun 2012 Pasal 1 mendefinisikan Kedaulatan Pangan (*food sovereignty*) sebagai *"hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal"*. Kedaulatan pangan juga berarti *"pemenuhan hak atas pangan yang berkualitas gizi baik dan sesuai secara budaya, diproduksi dengan sistem pertanian yang berkelanjutan dan ramah lingkungan."* (Saragih, 2011). Kedaulatan pangan hanya bisa dicapai kalau petani sebagai penghasil pangan memiliki, menguasai, dan mengontrol alat-alat produksi pangan seperti tanah, air, benih, dan teknologi, serta pelaksanaan pembaruan agraria (*land reform*).

Salah satu makna dari kedaulatan pangan adalah pemerintah harus memproteksi dan berpihak kepada petani (*state subsidies*), dan ini dilakukan di sejumlah negara, termasuk negara maju (Wahono, 2011). Wahono juga mengatakan bahwa di negara-negara maju seperti USA, EU, Jepang, Australia, New Zealand dan Kanada, pangan diproteksi perdagangannya dan disubsidi produksinya hingga mencapai 600 persen. Australia masih mensubsidi gandum hingga 40 persen, sementara negara-negara EU mensubsidi petani gulanya sebesar 50 euro untuk setiap ton panen tanaman penghasil gula serta mensubsidi dana sebesar US\$913 per kepala sapi kepada peternak sapi mereka.

Kedaulatan pangan juga merupakan pemenuhan hak manusia untuk menentukan sistem pertanian dan pangannya sendiri yang lebih menekankan pada pertanian berbasis *agri-culture* yang berdasarkan pada prinsip keluarga atau solidaritas dan bukan pertanian berbasis *agri-business* (usaha dagang tani) yang berorientasi pada *profit* semata. Tanah dan air harus dikuasai negara dan dibagikan kepada rakyat karena mereka memiliki hak untuk mendapatkannya. Bila tanah dan air dibebaskan untuk kepentingan korporasi, apalagi korporasi asing, maka hak petani akan hilang dan kedaulatan pangan menjadi tergadai.

Agar kedaulatan pangan benar-benar menjadi milik rakyat, maka menurut Gunawan Wiradi (2005) dalam Wahono (2011) kondisi yang perlu dilakukan adalah reformasi agraria (*land reform*), yaitu penataan kembali susunan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria, terutama tanah, untuk kepentingan rakyat kecil (petani, buruh tani, tunawisma, dan lain-lain), secara menyeluruh dan komprehensif.

Selain itu, untuk menegakkan kedaulatan pangan, pemerintah harus bertindak sebagai cadangan penyangga (*buffer stock*) pangan dan mengontrol harga dengan cara menetapkan harga dasar gabah (*floor price*). Bila harga dasar di pasaran terlalu rendah, maka pemerintah harus melakukan operasi pasar dengan cara membeli gabah petani. Sebaliknya, bila harga gabah terlalu tinggi, maka pemerintah melakukan operasi pasar dengan cara menyebarkan beras pemerintah ke pasaran sehingga dapat menurunkan harga pangan. Di Indonesia, peran ini dilakukan pemerintah melalui Bulog (Badan Urusan Logistik).

2.3. Swasembada Pangan

International Food Policy Research Institute (IFPRI) mendefinisikan swasembada pangan (*food sufficiency*) sebagai “*being able to meet consumption needs (particularly for staple food crops) from own production rather than by buying or importing*” (Peljor & Minot, 2010). Artinya, kondisi di mana suatu negara mampu memenuhi kebutuhan konsumsi (terutama untuk bahan pangan pokok) dari produksi sendiri daripada dengan membeli atau mengimpor dari negara lain.

Swasembada pangan juga dapat dimaknai adanya keseimbangan antara pasokan (*supply*) pangan dan permintaan (*demand*) pangan. Sementara organisasi pangan dunia atau Food and Agriculture Organization (FAO) menyebutkan bahwa *food sufficiency as a useful strategy to achieve food security*, artinya swasembada pangan merupakan suatu strategi yang ampuh untuk mewujudkan ketahanan pangan (*food security*). Berdasarkan pengertian di atas, maka sesungguhnya arah dari swasembada pangan adalah terwujudnya kemandirian pangan dan ketahanan pangan.

Swasembada pangan umumnya diukur dengan indikator *self-sufficiency ratio (SSR)*. FAO mendefinisikan *self-sufficiency ratio (SSR)* sebagai “*the stability of a country's capacity to sustain its own population, and GDP per capita is taken as representative of national purchasing power*” (Luan, Cui, & Ferat, 2013). Adapun formula *self-sufficiency ratio* adalah sebagaimana dalam Formula-1.

$$\text{Formula-1 : Indikator SSR}$$

$$SSR = \frac{\text{Production}}{(\text{Production} + \text{Imports} + \text{Exports})}$$

Setiap negara harus mempertahankan SSRnya agar tetap *sustain* dalam jangka panjang. China misalnya, memiliki rencana jangka panjang hingga tahun 2023 sebagaimana dituangkan dalam *China Agricultural Outlook 2014-2023* yang dirilis oleh Agricultural Information Institute of the Chinese Academy of Agricultural Sciences. Pemerintah China memprediksi produksi tiga bahan pangan pokoknya (*crops - wheat, rice and corn*) akan mencapai 578 juta metric tons pada tahun 2023 untuk memberi makan penduduk sebanyak 1,4 miliar orang (Shiwei, 2014). Untuk mewujudkan target tersebut, pemerintah China menginvestasikan lebih dari 1.2 trillion yuan (\$195 billion) pada tahun 2013 atau rata-rata peningkatan investasi sebesar 14 persen per tahun sejak 2003.

Bisa jadi sebuah negara memiliki pendapatan nasional yang tinggi, akan tetapi tidak bisa mencapai swasembada pangan (*low SSR-high GDP*). Sebaliknya, ada negara yang pendapatan nasionalnya rendah, akan tetapi bisa mencapai swasembada pangan (*low GDP-high SSR*). Singapura dan Hongkong misalnya, mewakili negara yang memiliki kondisi *low SSR-high GDP*. Negara ini tidak

sulit memperkuat ketahanan pangannya dengan cara membeli dari negara lain (impor) karena pendapatan nasional atau kapasitas fiskal-nya tinggi. Sebaliknya Vietnam dan Thailand mewakili negara yang memiliki kondisi *low GDP-high SSR*. Negara ini memiliki ketahanan pangannya yang kuat, bahkan mampu mengespor beras ke sejumlah negara, termasuk ke Indonesia, walaupun untuk Vietnam GDPnya lebih rendah dari GDP Indonesia. Sementara Indonesia bisa disebut berada diantara dua ekstrim tersebut, di mana baik GDP maupun swasembada pangan berukuran sedang.

Beberapa negara mengukur SSR berdasarkan energi atau kalori (*calorific supply base*). Berdasarkan indikator *calorific supply base*, SSR-Jepang hanya sebesar 41%, sebaliknya negara-negara di kawasan Amerika dan Eropa memiliki SSR yang lebih tinggi dibandingkan dengan Jepang, diantaranya Amerika Serikat (132%), Prancis (139%), Jerman (97%), Inggris (77%), dan Swiss (59%) (FAO, 1997).

Indikator ini (*calorific supply base*) juga dapat dipakai untuk mengukur apakah suatu negara terancam rawan pangan, yaitu kondisi tidak tersedianya pangan yang cukup bagi individu/perorangan untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Hal tersebut ditegaskan dengan jelas dalam UU No 18 Tahun 2012 sebagai bagian dari makna ketahanan pangan (kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Kerawanan pangan juga dapat didefinisikan sebagai kondisi apabila rumah tangga (anggota rumah tangga) mengalami kurang gizi sebagai akibat tidak cukupnya ketersediaan pangan (*physical unavailability of food*), dan/atau ketidak mampuan rumah tangga dalam mengakses pangan yang cukup, atau apabila konsumsi makanannya (*food intake*) berada dibawah jumlah kalori minimum yang dibutuhkan. Kerawanan pangan bisa terjadi antara lain karena tidak tercukupinya pangan untuk kehidupan yang produktif individu/rumah tangga secara cukup dalam jumlah, mutu, ragam, keamanan, serta keterjangkauan harga.

2.4. Ketahanan Pangan

Badan Pangan Dunia (FAO) mendefinisikan ketahanan pangan (*food security*) sebagai berikut: *"food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe, and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life"* (FAO, 1996). Berdasarkan definisi di atas, maka ada tiga dimensi utama dari *food security*, yaitu: (i) ketersediaan (*availability*), (ii) penerimaan (*accessibility*), dan (iii) keterjangkauan (*affordability*) (Syaukat, 2011).

Dengan demikian, filosofi dari ketahanan pangan bagi suatu negara adalah terpenuhinya kebutuhan pangan bagi penduduk negara tersebut tanpa mempersoalkan sumber pasokan pangan tersebut, apakah dari dalam negeri atau impor. Ketahanan pangan tidak mempersoalkan apakah impor pangan terlalu besar atau terlalu kecil, melainkan lebih menekankan kepada apakah penduduk suatu negara bisa makan dengan cukup, bergizi, hidup sehat dan cerdas, serta jauh dari ancaman kelaparan.

Sementara UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan Pasal 1 mendefinisikan Ketahanan Pangan sebagai *"kondisi terpenuhinya pangan bagi Negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan"*.

UU Pangan tidak menyebutkan apakah pemenuhan pangan tersebut dipenuhi dari produksi (pasokan) dalam negeri atau juga dari pasokan impor dan/atau kombinasi dari kedua sumber tersebut. Menurut Syaukat (2011), pengertian ketahanan pangan itu sendiri sebenarnya berbeda-beda apabila ditinjau dari aspek individual, keluarga, dan wilayah. Pada tingkat nasional, ketahanan pangan terjadi manakala ada keseimbangan antara kebutuhan dan penawaran (*supply and demand*) pangan pada tingkat harga yang memadai. Negara dikatakan dalam kondisi tahan pangan ketika seluruh individual di dalam negara tersebut berada dalam kondisi tahan pangan. Menurutnya, adanya perubahan status ketahanan pangan dapat dikenali dengan adanya peningkatan harga pangan.

Syaukat (2011) juga berpendapat ketahanan pangan terkait juga dengan bagaimana pangan tersebut didistribusi secara merata bagi penduduk di suatu negara. Ketahanan pangan juga dapat diukur menggunakan kriteria kecukupan gizi secara nasional. Untuk kasus Indonesia, yang memiliki sekitar 240 juta penduduk yang tersebar di 526 kabupaten/kota, harus bisa mengakses bahan-bahan pangan, baik jumlah maupun mutunya. Menurutnya, ketahanan pangan yang terjadi secara nasional belum tentu menggambarkan ketahanan pangan secara individual atau keluarga dan daerah karena hal tersebut sangat bergantung pada bagaimana ketersediaan pangan didistribusikan dan perbedaan harga yang terjadi antar daerah. Suatu keluarga dikatakan “tahan pangan” apabila daya beli pangannya lebih tinggi dibandingkan dengan kebutuhannya. Sementara dari sisi individu, seseorang disebut “tahan pangan” apabila tingkat konsumsi pangannya lebih tinggi dari kebutuhannya. Hal ini akan sangat tergantung pada penghasilan dan aset keluarga.

Dalam kondisi geografis berpulau-pulau seperti Indonesia, walaupun secara Nasional, Indonesia “tahan pangan”, akan tetapi secara daerah terdapat banyak Kabupaten/Kota yang berada dalam kondisi “tidak tahan pangan”. Begitu juga daerah yang surplus pangan sekalipun, belum tentu individu atau keluarganya “tahan pangan” bila proses distribusi pangan terganggu baik dari sisi fisik maupun dari sisi harga.

2.5. Politik Fiskal di bidang Pangan

Politik fiskal dapat didefinisikan sebagai *keberpihakan negara dalam pengelolaan pangan nasional untuk mensejahterakan rakyat*. Dalam prakteknya, politik fiskal sering disebut dengan kebijakan fiskal (*fiscal policy*), yaitu semua kebijakan yang menyangkut anggaran belanja negara untuk mengarahkan jalannya perekonomian nasional (Seda, 2004).

Politik fiskal memiliki sekurang-kurangnya tiga sasaran, yaitu: (i) meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatan. (ii) mengurangi pengangguran dan kemiskinan melalui perluasan lapangan kerja. (iii) menstabilkan harga-harga barang. Dengan kata lain, politik fiskal harus memastikan terjadinya empat *outcome* seperti terjadinya penyerapan tenaga kerja, terjadinya pengurangan jumlah penduduk miskin, terciptanya stabilitas harga-harga, serta terjadinya peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia.

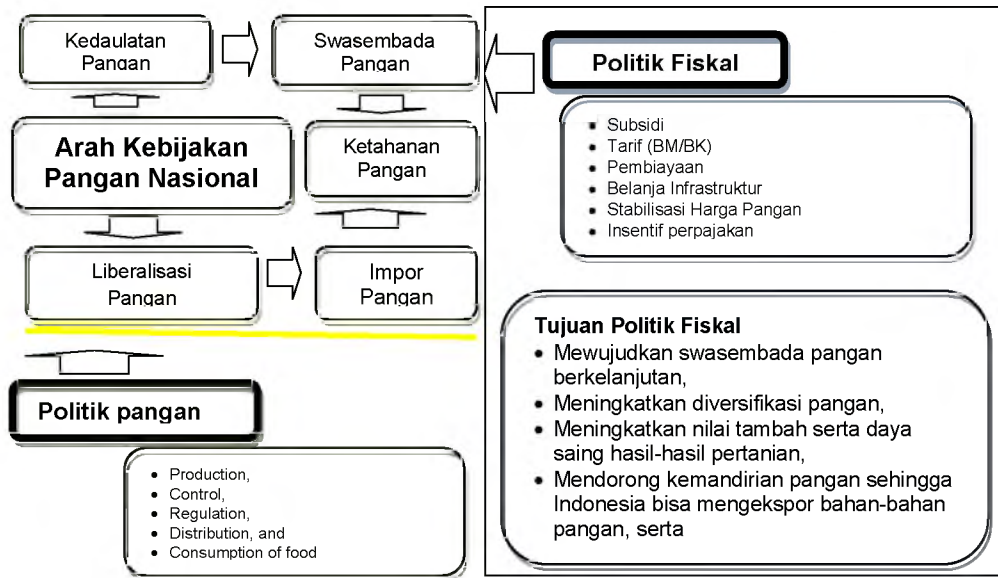
Untuk mencapai sasaran politik fiskal, pemerintah menciptakan taktik-taktik melalui alokasi anggaran pembangunan dalam APBN. Praktik di hampir semua negara, termasuk Indonesia, kebijakan fiskal dijalankan dengan berbagai instrument (*fiscal tools*) seperti subsidi, tarif bea masuk maupun bea keluar, insentif perpajakan, stabilisasi harga, alokasi anggaran dan bantuan langsung kepada rakyat miskin. Pemerintah mengkombinasikan alat-alat fiskal tersebut dalam mempengaruhi suplai dan permintaan pangan agar dapat memotivasi masyarakat untuk melakukan kegiatan perekonomian.

Adapun beberapa *fiscal tools* yang dijalankan pemerintah Indonesia untuk sektor pangan pada setiap tahun anggaran antara lain:

- (1) Subsidi Pupuk. Subsidi pupuk timbul sebagai konsekuensi dari adanya kebijakan pemerintah dalam rangka penyediaan pupuk bagi petani dengan harga jual yang lebih rendah dari harga pasar dengan tujuan agar harga pupuk di tingkat petani dapat tetap terjangkau sehingga dapat mendukung peningkatan produktivitas dan mendukung program ketahanan pangan (Hadi & dkk, 2013). Subsidi pupuk juga bertujuan untuk meningkatkan kemampuan petani dalam membeli pupuk pada jumlah yang sesuai dengan dosis anjuran pemupukan berimbang spesifik lokasi sehingga produksi pangan (beras) dan laba usaha tani bisa meningkat. Sedangkan sasaran penerima pupuk bersubsidi adalah para petani, pekebun, dan peternak, yang mengusahakan lahan garapan paling luas 2 ha setiap musim tanam per keluarga petani dan pembudidaya ikan dan/atau udang paling luas 1 ha.
- (2) Subsidi benih. Subsidi benih adalah subsidi untuk pengadaan benih unggul untuk padi, kedelai, jagung, dan ikan (Hadi & dkk, 2013). Tujuannya adalah : (i) membantu meringankan beban para petani tanaman pangan agar dapat membeli benih sebar bersertifikat dengan harga terjangkau; (ii) meningkatkan penggunaan benih bermutu varietas unggul; (iii) stabilisasi harga benih unggul bermutu, dan (iv) mendorong peningkatan produktivitas dan produksi tanaman pangan. Benih bersubsidi yang dimaksud adalah benih padi (non hibrida), jagung komposit, jagung hibrida dan kedelai bersertifikat yang diproduksi oleh PT. Sang Hyang Seri (Persero) dan PT. Pertani (Persero). Sementara benih Varietas Unggul Bermutu (VUB) adalah benih yang berasal dari varietas unggul yang telah dilepas yang mempunyai mutu genetis, mutu fisiologis dan mutu fisik yang tinggi sesuai dengan standar mutu pada kelasnya. Sementara penerima manfaat utama dari subsidi benih adalah Petani Tanaman Pangan, akan tetapi hanya terbatas pada Petani padi non-hibrida, Petani jagung komposit, Petani jagung hibrida, dan Petani kedelai. Petani di luar sasaran ini, bukan menjadi target utama subsidi benih (Bappenas, 2011).
- (3) Subsidi pangan. Subsidi pangan adalah subsidi yang diberikan dalam bentuk penyediaan beras murah untuk masyarakat miskin (Raskin) melalui program operasi pasar khusus (OPK) beras (Hadi & dkk, 2013). Dengan kata lain, subsidi pangan merupakan kebijakan pemerintah dalam bentuk pembelian beras dan gabah dari petani pada harga yang cukup menguntungkan bagi Petani. Tujuannya adalah untuk menjamin distribusi dan ketersediaan beras dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat miskin. Manfaat yang dirasakan petani dari kebijakan Raskin adalah petani memperoleh keuntungan di atas biaya produksi. Sementara manfaat yang diperoleh konsumen (semua rakyat Indonesia) adalah rakyat bisa membeli beras pada harga yang terjangkau daya beli mereka.
- (4) Pemberian fasilitas dalam pembiayaan. Pemerintah memberikan fasilitas berupa subsidi bunga untuk kredit program di sektor pertanian seperti untuk Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E), Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP), dan Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS). Serta pemberian jaminan untuk jenis Kredit Usaha Rakyat (KUR).
- (5) Alokasi anggaran untuk infrastruktur pertanian dan ketahanan pangan. Setiap tahun Pemerintah selalu mengalokasikan anggaran yang digunakan untuk pembangunan infrastruktur pertanian terutama irigasi dan untuk menjaga ketahanan pangan kita.

III. METODOLOGI

Studi ini merupakan penelitian deskriptif yang menggunakan kerangka analisis sebagaimana yang ditunjukkan dalam Gambar 3.1. Data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber seperti BPS, Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan, serta berbagai hasil penelitian dan sumber-sumber lain yang diakses melalui internet.

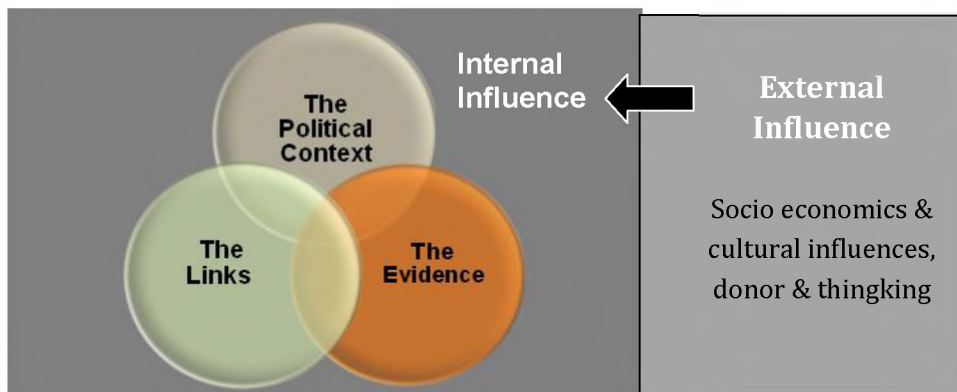


Sumber: Analisis penulis

Gambar 3.1. Kerangka Analisis.

Sedangkan metode analisis yang digunakan untuk menjawab tujuan penelitian di atas adalah *‘The Context, Links’, and Evidence Framework* yang diperkenalkan oleh Start and Hovland (2004) sebagaimana terlihat pada Gambar 3.2.

The political context analysis bertujuan mengevaluasi komitmen dan kebijakan pemerintah di bidang pangan (politik pangan) yang mencakup kedaulatan pangan, swasembada pangan, dan ketahanan pangan. Sementara *the links analysis* bertujuan mengevaluasi dukungan kebijakan fiskal (politik fiskal) untuk mendukung misi politik pangan. Sedangkan *the evidence analysis* bertujuan mengidentifikasi dan menganalisis fakta-fakta terkait kedaulatan pangan, swasembada pangan, dan ketahanan pangan, baik dari sisi hasil yang dicapai maupun faktor-faktor kendalanya. *The evidence analysis* ini dilengkapi dengan analisis matriks (lihat Gambar 3.3.) untuk memetakan posisi pangan Indonesia sebagai pendekatan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan.



Gambar 3.2. The Political Context, Evidence, and Links' Framework.

SWASEMBADA PANGAN	Ya	1 Expected Condition ▪ <i>Performance Maintain</i>	2 Market Ineficiency ▪ <i>Required Strict Punishment</i>
	Tidak	3 Net Food Importer ▪ <i>Required Fiscal Support to Improve Domestic Supply</i>	4 Food Crisis ▪ <i>Required Fiscal Support to Recover</i>
		Ya	Tidak
		TAHAN PANGAN	

Gambar 3.3. Matriks Ketahanan Pangan dan Exit Strategy.

IV. ANALISIS DAN PEMBAHASAN

4.1. Politik Pangan Indonesia

Kebijakan pemerintah di bidang pangan diarahkan untuk mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Hal ini tersirat dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, pada pasal 6 yang menyebutkan bahwa “*perencanaan pangan dilakukan untuk merancang penyelenggaraan pangan ke arah kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan*”. Adapun evaluasi terhadap upaya pemerintah untuk mewujudkan kedaulatan pangan, swasembada pangan dan ketahanan pangan adalah sebagai berikut:

4.1.1. Evaluasi Kedaulatan Pangan

Berdasarkan definisi pada pasal 1 UU No. 18 Tahun 2012, setidaknya-tidaknya ada empat esensi dasar dari kedaulatan pangan, yaitu: (i) hak negara yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan. Dengan kata lain, tidak ada negara atau pihak lain yang mengintervensi pemerintah dalam menetapkan kebijakan pangan nasional; (ii) Negara menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, yaitu hak untuk memperoleh bahan pangan, baik dari sisi jumlah, maupun dari sisi gizi (kualitas) dan harga; (iii) Negara memberikan hak bagi rakyat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal; (iv) petani memiliki kesempatan dan kemampuan untuk melakukan usaha tani secara lebih produktif sehingga dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan. Adapun evaluasi praktik kedaulatan pangan Indonesia setidaknya-tidaknya menggambarkan ada empat masalah besar yang menghambat terwujudnya kedaulatan pangan di Indonesia, yaitu:

(1) Luas Lahan yang Kian Sempit dan Jumlah Rumah Tangga Petani yang Semakin Berkurang

Pemerintah belum berhasil melakukan reformasi agraria (*land reform*) yang menyebabkan hak-hak petani tidak diproteksi dengan baik. Petani cenderung mencari usaha lain sehingga terjadi konversi lahan yang semakin memperkecil luas areal lahan pertanian. Pada tahun 2008 dan 2012, luas lahan sawah (dengan irigasi maupun tanpa irigasi) tidak pernah bertambah, hanya sekitar 8-9 juta hektar. Begitu juga dengan lahan tegal/kebon, hanya seluas 11 juta hektar sehingga total luas lahan pertanian hanya mencapai sekitar 19 juta hektar (Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Sekjen, Kementan, 2013). Hal yang sama terjadi dengan jumlah rumah tangga tani yang semakin berkurang sebagaimana terlihat dalam Tabel 4.1.

Data Sistem Neraca Sosial Ekonomi Indonesia tahun 2013 menunjukkan bahwa, sebagian besar (47,25 juta rumah tangga atau 55,33%) dari seluruh rumah tangga petani tersebut hanya menguasai lahan pertanian kurang dari 0,5 hektar atau yang biasa disebut golongan petani gurem. Bertambahnya jumlah petani gurem berpotensi menimbulkan masalah kelaparan dan kemiskinan yang sangat rentan terhadap kenaikan harga beras. Tergerusnya areal lahan pertanian dan

meningkatkan jumlah Petani Gurem menggambarkan bahwa kedaulatan pangan belum dijalankan dengan baik oleh pemerintah.

Tabel 4.1. Jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian Menurut Subsektor ST2003 dan ST2013

Subsektor	Rumah Tangga Usaha Pertanian (000)			
	ST2003	ST2013	Perubahan	
			Absolut	%
SEKTOR PERTANIAN *)	31.232,18	26.135,47	-5.096,72	-16,32
Subsektor :				
▪ Tanaman Pangan				
✓ Padi	18.708,05	17.728,16	-979,89	-5,24
✓ Palawija	14.206,36	14.147,86	-58,49	-0,41
▪ Hortikultura	10.941,92	8.624,23	-2.317,69	-21,18
▪ Perkebunan	16.937,62	10.602,14	-6.335,48	-37,40
▪ Peternakan	14.128,54	12.770,57	-1.357,97	-9,61
▪ Perikanan	18.595,82	12.969,21	-5.626,62	-30,26
✓ Budidaya ikan	2.489,68	1.975,25	-514,43	-20,66
✓ Penangkapan ikan	985,42	1.187,60	202,19	20,52
▪ Kehutanan	1.569,05	864,51	-704,54	-44,90
▪ Jasa Pertanian	6.827,94	6.782,96	-44,98	0,66
	1.846,14	1.078,31	767,83	-41,59

*) Satu rumah tangga usaha dapat mengusahakan lebih dari satu subsektor usaha pertanian sehingga jumlah rumah tangga usaha pertanian di sektor pertanian bukan merupakan rumah tangga usaha pertanian dari masing-masing subsektor.

Sumber: Hasil Sensus Pertanian 2013

(2) Intervensi IMF Dalam Pengelolaan Pangan Nasional

Pada era pemerintahan Soeharto, pemerintah membentuk Bulog (Badan Urusan Logistik) untuk melakukan peran sebagai *buffer stock* pangan, yang tidak diarahkan untuk mencari keuntungan. Dengan adanya Bulog, stok pangan, terutama beras, selalu aman dan tidak terjadi gejolak harga pangan. Kondisi ini berbeda dengan era setelah Soeharto, di mana stok pangan sering terganggu stabilitasnya dan gejolak harga semakin sering terjadi. Salah satu penyebabnya adalah Bulog tidak lagi mendapat peran sebagai *buffer stock* pangan yang berakibat kedaulatan pangan pun terganggu.

Pada tahun 2000, IMF meminta pemerintah Indonesia untuk menandatangani *Structural Adjustment Program (SAP)*, di mana peran Bulog sebagai badan stabilisator harga pangan dimandulkan. Bulog hanya diizinkan menjadi stabilisator beras. Harga pangan strategis, kecuali beras, tidak dikendalikan Bulog, melainkan diserahkan pada mekanisme pasar. Status Bulog sebagai LKND diubah menjadi BUMN (Perusahaan Umum) yang diwajibkan Undang-undang Perseroan Terbatas menciptakan *profit*.

Pendekatan usaha tani juga berubah dari *agri-culture* (produksi dan konsumsi) berubah menjadi *agri-business* (lebih fokus ke konsumsi), akibatnya kebutuhan pangan selalu melebihi pasokan pangan dalam negeri dan kondisi ini mendorong pemerintah untuk membuka kran impor pangan sehingga mulai tahun 2000an, bahan-bahan pangan seperti beras, jagung, gula, daging sapi, kedelai, dan hortikultura terus mengalir ke Indonesia. Kegiatan impor tersebut tidak saja dilakukan oleh Bulog, tetapi juga Korporasi Swasta. Akibatnya, tekanan impor meningkat dari tahun ke tahun.

Untuk mengendalikan tekanan impor pangan, Presiden SBY mengambil kebijakan memperluas kewenangan Bulog sebagai stabilisator atau *buffer stock* pangan, tidak saja beras tetapi juga gula, jagung, kedelai, dan daging sapi. Namun, kebijakan ini kurang efektif karena memperluas kewenangan Bulog sementara kelembagaannya tidak ikut diberdayakan.

(3) Liberalisasi perdagangan pangan

Semenjak pasar bebas untuk pangan yang diresmikan melalui WTO-AOA dan sektor perikanan melalui WTO-NAMA pada tahun 1994, menyebabkan pertanian dan ekonomi pedesaan secara serentak mengacu kepada aturan pasar global yang diatur oleh WTO dengan menghapus segala bentuk hambatan perdagangan seperti pajak impor, subsidi, dan peraturan yang melindungi

pertanian lokal. Pangan tidak lagi ditujukan untuk memenuhi kebutuhan lokal, akan tetapi kebutuhan global sehingga dibutuhkan pertanian skala besar (*food estate* atau *food industry*). Akibatnya, industri pertanian monokultur bermodal besar berkembang pesat dalam ekonomi pangan Indonesia. Negara berkembang dipaksa disiplin dengan WTO, sementara negara maju dengan kecerdikannya memanipulasi aturan WTO bisa melanggar aturan WTO untuk memberikan proteksi yang lebih ketat bagi petani domestiknya. Negara berkembang didorong menghapus subsidi, sementara negara maju justru meningkatkan kapasitas subsidi.

Pemberian izin masuknya *food estate* di Indonesia merupakan implikasi dari program “revolusi hijau” untuk mendorong produksi beras domestik. Mulai saat itu (era revolusi hijau), pertumbuhan benih dan penganekaragaman hayati diciptakan oleh laboratorium dengan melakukan rekayasa genetika, bukan sebagai proses regenerasi alamiah. Revolusi hijau telah mendapat kritik dari banyak pakar karena menjadikan alam hanya sebagai objek yang tidak berdaya untuk mengejar keuntungan sebesar-besarnya (Astuty, 2011). Para petani kecil yang jumlahnya banyak di Indonesia tidak mampu bersaing dalam memproduksi pupuk dan benih. Begitu juga BUMN yang mendapat tugas memproduksi pupuk dan benih hibrida juga tidak bisa bersaing dengan *food industry* asing.

Di sektor perikanan, pasar bebas dikenal dengan “revolusi biru” melalui WTO-NAMA yang membuka wilayah pesisir dan kelautan untuk industri perikanan. Para nelayan tradisional harus bertarung melawan nelayan *estate* yang menggunakan kapal besar diperlengkapi pukat harimau (*trawl*) sehingga mempersempit ruang mata pencaharian nelayan tradisional. Bahkan tidak jarang terjadi konflik antara nelayan tradisional dengan nelayan *estate* di tengah laut, yang luput dari kontrol pemerintah. Kontrol pengawas pantai yang lemah juga menyebabkan banyak praktik pencurian ikan di perairan Indonesia yang mengakibatkan Indonesia mengalami kerugian rata-rata 1,4-4 miliar dollar AS per tahun (Astuty, 2011). Kompas tanggal 7 April 2014 juga menyebutkan bahwa FAO melaporkan terdapat sekitar 1 juta ton ikan per hari telah dicuri oleh sekitar 2000 kapal Thailand yang beroperasi secara ilegal di Indonesia

Pemberian izin kepada *food estate* dilandasi atas pemikiran bahwa kondisi petani Indonesia dengan kepemilikan lahan yang kecil (atau peralatan tangkap yang sederhana) akan sulit memproduksi bahan pangan secara besar-besaran. Di sisi lain, pemerintah ingin meningkatkan peran sektor pertanian dalam pembangunan seperti meningkatkan devisa, mempercepat pemerataan pembangunan, meningkatkan lapangan kerja dan kesempatan berusaha, serta mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah (IICC, 2010).

Ketika karpet merah dibuka pemerintah untuk *food estate*, banyak sekali PMA yang masuk ke Indonesia, tidak saja di industri pertanian tetapi juga di sektor produksinya. Hingga saat ini, terdapat sekitar 10 perusahaan besar PMA yang menguasai industri dan pupuk kimia (anorganik) dan benih. Petani akan didorong (dipaksa oleh sistem pasar) untuk mengkonsumsi pupuk anorganik yang berpotensi mempercepat penurunan kesuburan tanah, sementara pemanfaatan pupuk organik yang sudah menjadi kebiasaan petani malah ditinggalkan petani. Turunnya kesuburan tanah mendorong sejumlah petani pemilik lahan beralih status menjadi petani penggarap lahan-lahan milik *food industry* dan sejumlah petani lainnya turun status menjadi petani gurem. Data Sistem Neraca Sosial Ekonomi Indonesia tahun 2013 yang diterbitkan BPS menunjukkan bahwa lebih dari 70 persen petani di Jawa adalah Petani Gurem.

Dengan demikian, kehadiran *food estate* dalam kerangka liberalisasi pangan, tidak memberikan jaminan peningkatan produksi pertanian dan memakmurkan petani, bahkan kedaulatan pangan tergadaikan karena devisa yang keluar melalui PMA semakin besar. Pemerintah (BUMN) juga bisa mempraktikkan cara-cara yang dilakukan oleh PMA di Indonesia ke negara lain, tetapi hingga saat ini hal tersebut belum terlaksana, padahal dengan cara ini dapat mengurangi risiko impor karena

pangan yang diimpor tidak dalam mata uang asing, melainkan dengan mata uang rupiah sehingga tidak mengganggu stabilitas neraca perdagangan Indonesia. Memasuki AEC (ASEAN Economy Community), Indonesia sudah harus mempersiapkan langkah-langkah untuk melakukan investasi pangan di beberapa negara ASEAN seperti Vietnam, Thailand, dan Filipina.

(4) *Langkanya Pupuk dan Benih Bersubsidi*

Setiap tahun, pemerintah mengalokasikan anggaran subsidi (pupuk dan benih) kepada petani melalui sejumlah BUMN. Namun, fakta menunjukkan terjadi kelangkaan pupuk di sejumlah daerah. Kondisi ini mendorong petani terpaksa membeli pupuk dan benih dari perusahaan swasta dengan harga mahal (harga komersil). Akibatnya, margin keuntungan yang diperoleh petani menjadi sangat kecil, bahkan banyak petani menderita kerugian. Ada gejala petani menjadi malas menanam dan mengalihkan usaha mereka ke non-pertanian. Mereka tergiur dengan usaha non-pertanian yang memberikan hasil lebih besar dibandingkan dengan bila mereka menjadi petani.

4.1.2. Evaluasi Swasembada Pangan

Dalam RPJM 2010-2014, pemerintah memperlihatkan komitmennya untuk mewujudkan swasembada lima produk pangan strategis (beras, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi) pada tahun 2014. Adapun target swasembada pangan yang dicanangkan pemerintahan SBY (KIB-II) adalah: (i) swasembada beras dengan target surplus beras 10 juta ton; (ii) swasembada jagung dengan target meningkatkan produktivitas jagung dari 4,7 ton per hektar menjadi 5,8 ton per hektar; (iii) swasembada kedelai dengan target meningkatkan produktivitas kedelai dari 1,3 ton per hektar menjadi 1,54 ton per hektar; (iv) swasembada gula dengan target meningkatkan produktivitas dan rendemen tebu; (v) swasembada daging dengan target menurunkan impor sapi dari 53 persen (2010) menjadi 10 persen (2014).

Pemerintah telah menetapkan target produksi yang harus dicapai pada tahun 2014 seperti terlihat dalam Tabel 4.2. Target tersebut juga tertuang dalam dokumen MP3EI : Visi Indonesia 2025 yang diterbitkan Kantor Menko Perekonomian RI. Untuk mencapai target produksi pada tahun 2014, Kementerian Keuangan berperan mengalokasikan anggaran belanja (APBN) untuk subsidi pupuk, subsidi benih, ongkos bagi tenaga lapangan (penyuluh, pengawas, dan petugas karantina), insentif bagi litbang dan tenaga peneliti, menjamin kredit macet kepada lembaga perbankan, dan pembebasan PPN untuk benih. Pemerintah menamakan keseluruhan anggaran ini dengan “Anggaran Ketahanan Pangan”. Dalam APBN 2012, pemerintah menyediakan anggaran ketahanan pangan sebesar Rp 5,8 triliun.

Namun, sebagaimana dikutip dalam Kontan online tanggal 2 September 2012, pemerintah mengakui bahwa target swasembada pangan tidak mudah untuk dicapai. Pasalnya masih ada sejumlah permasalahan seperti konversi lahan, kepemilikan lahan yang sempit, sulitnya akses petani ke lahan terlantar, petani pada umumnya masih menggunakan alat/teknologi tradisional, industri yang belum berkembang dan lemahnya kelembagaan petani. Di antara semua kendala tersebut, kendala yang paling utama adalah lahan.

Data BPS mengatakan bahwa laju alih fungsi lahan sawah mencapai sekitar 187.720 ha per tahun, dengan rincian alih fungsi ke non-pertanian seluas 110.164 ha per tahun dan alih fungsi ke pertanian lainnya seluas 77.556 ha per tahun (Apriyana, 2011). Artinya terdapat defisit sebesar 33.000 ha per tahun. Untuk mengejar ketertinggalan itu, Menteri Pertanian Suswono telah menandatangani kontrak kinerja dengan Presiden SBY untuk membuka lahan baru seluas 2 juta hektar mulai tahun 2010, baik sawah maupun lahan kering (pangan, hortikultura, perkebunan dan peternakan) dalam rangka swasembada pangan dan swasembada berkelanjutan. Namun sampai dengan akhir pemerintahan Presiden SBY, target perluasan lahan baru tersebut belum tercapai.

Tabel 4.2. Target Produksi Untuk Pencapaian Swasembada 5 Komoditas Utama

Komoditi	Produksi 2011 (jt ton)	Target Produksi 2014 (jt ton)	Program
Padi (GKG)	65,76	76,57	Penambahan areal sawah seluas 130 ribu hektar, penurunan konsumsi beras sekitar 1,5 persen per kapita per tahun, perbaikan sekitar 19 persen jaringan irigasi, pengurangan susut panen, peningkatan produktivitas
Jagung (Pipilan kering)	17,64	29,00	Penambahan luas panen jagung sebesar 5 persen per tahun, peningkatan ketersediaan air sebesar 25 persen per tahun, perbaikan penanganan pasca panen untuk menurunkan susut panen jagung sekitar 1 persen, peningkatan bantuan benih hibrida kepada sekitar 80 persen petani, dan peningkatan penggunaan pupuk sekitar 54 persen.
Kedelai (Biji Kering)	0,85	2,70	Menambah luas lahan kedelai melalui program kemitraan dengan BUMN dan Swasta, mengatur harga dasar kedelai, menumbuhkan industri perbenihan di lokasi sentra produksi, penambahan luas tanam dari 700 ribu hektar menjadi 2 juta hektar, bantuan benih unggul kepada sekitar 80 persen petani kedelai, serta penggunaan pupuk sekitar 80 persen dan meningkatkan intensitas penyuluhan.
Gula (GKP)	2,23	3,10	Memperluas areal tanam tebu sekitar 350 ribu hektar, menyediakan benih tepat waktu, mendistribusikan benih sesuai kebutuhan varietas di wilayah pabrik gula, serta pendampingan penerapan teknologi.
Daging sapi	0,29	0,51	Mendorong peningkatan hijauan pakan ternak, (ii) pengembangan lumbun pakan, pengembangan sumber-sumber benih/bibit, mengembangkan integrasi ternak-tanaman kepada 333 kelompok peternak, penanggulangan penyakit gangguan reproduksi pada sekitar 91 ribu ekor sapi, dan penambahan berat badan harian sapi local sekitar 0,4-0,8 kg.

Sumber : Kementerian Pertanian RI, Makalah FGD PPRF-Kementerian Keuangan, 2011

Kondisi ini diperburuk lagi dengan masalah terbatasnya tenaga penyuluh, banyaknya jaringan irigasi yang mengalami kerusakan dan belum diperbaiki pemerintah, dan mahalnnya harga benih. Sebenarnya pemerintah memiliki perhatian yang serius terhadap pentingnya penyuluhan kepada petani. Hal ini ditunjukkan oleh dicanangkannya program “satu desa-satu penyuluh”. Namun, hingga saat ini program tersebut belum berjalan efektif (Ika, Kedaulatan Pangan dan Kecukupan Pangan: Negara Wajib Mewujudkannya, 2013). Saat ini, jumlah penyuluh pertanian hanya mencapai 48 ribu penyuluh sementara di Indonesia terdapat sebanyak 70 ribu desa. Jadi, ada sebanyak 22 ribu desa yang tidak memiliki penyuluh pertanian. Padahal jumlah sarjana pertanian di Indonesia mencapai sebanyak 300 ribu orang, yang mestinya bisa diarahkan untuk menjadi penyuluh pertanian.

Sementara dalam hal jaringan irigasi, lebih dari separuh jaringan irigasi yang dimiliki Indonesia saat ini dalam keadaan rusak. Berdasarkan data dari audit teknis SDA 2010 dan LAKIP 2010 dan 2011, jaringan irigasi di wilayah propinsi yang rusak mencapai sekitar 45 sampai 61 persen dengan luas areal sekitar 1,42 juta hektar, sementara di wilayah Kabupaten/Kota mencapai sekitar 37 hingga 52 persen dengan luas areal sekitar 3,49 juta hektar. Data katalog BPS, Juli 2012 melaporkan bahwa dari total areal Sawah sebesar 7,23 juta ha, sumber air yang berasal dari waduk hanya mencapai sekitar 11 persen (798 ribu hektar), dan selebihnya (89 persen atau 6,43 juta hektar) berasal dari non-waduk. Kondisi ini menyebabkan layanan irigasi terganggu dan cadangan untuk mengatasi risiko kekeringan menjadi tidak memadai. Dengan demikian, tanpa membangun waduk baru yang berkapasitas cukup besar, sulit bagi Indonesia untuk mewujudkan swasembada pangan.

Persoalan mahalnnya harga benih juga sering dikeluhkan para petani padahal benih disubsidi pemerintah. Selama kurang lebih 10 tahun, pasokan benih di Indonesia dihasilkan oleh perusahaan (korporasi pangan), bukan oleh BUMN seperti PT SHS dan PT Pertani. IGJ (International Global Justice) melaporkan ada 4 PMA yang menguasai pasokan benih dalam negeri, yaitu Monsanto, Syngenta, Dupont, dan Charoen Pokphan. Peluang PMA di bidang perbenihan ini terbuka setelah

pemerintah menerbitkan UU No.12 Tahun 1992 Tentang Sistem Budi Daya Tanaman dan UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal. Keberadaan dua UU ini mengancam keberadaan para petani kecil yang mestinya dilindungi pemerintah karena petani terpaksa membeli benih dengan harga yang sangat mahal.

Konsekuensi dari sejumlah masalah yang diuraikan di atas menyebabkan produksi pangan tidak mencapai target yang diharapkan dan cita-cita swasembada pangan semakin sulit dicapai. Pada periode 2010-2012, produksi beras hanya mencapai 36-38 juta ton per tahun padahal konsumsi beras dan cadangan beras setiap tahun berkisar 37-40 juta ton, akibatnya Indonesia masih mengimpor beras sekitar 0,7-2,7 juta ton per tahun (BPS dan Kementerian Pertanian). Semakin tinggi volume impor beras menggambarkan semakin sulit mewujudkan swasembada pangan.

Uraian di atas memberikan gambaran bahwa pemerintah masih sulit mewujudkan swasembada pangan, walaupun hanya mencakup lima jenis pangan strategis. Sekurang-kurangnya ada tiga hal yang perlu Pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan berbasis swasembada pangan:

Pertama, adanya kepastian lahan, di mana lahan tersebut selain harus sesuai secara agroekologi, juga harus bebas dari masalah status dan sengketa kepemilikan atau pengelolaan.

Kedua, menciptakan sinergi antara Kementerian Pertanian, Kementerian Pekerjaan Umum dan Pemerintah Daerah, untuk merencanakan lokasi sawah baru dan infrastruktur lainnya yang mendesak seperti irigasi, drainase, akses jalan, serta alat dan mesin pertanian. Pembangunan sawah baru di pulau Papua atau pulau Kalimantan, tidak akan terlaksana apabila pemerintah tidak membangun jaringan irigasi dan waduk serta akses jalan para petani. Tanpa kehadiran infrastruktur ini, pembukaan lahan sawah baru akan tidak fungsional dan akan kembali menjadi lahan hutan.

Ketiga, memastikan kesesuaian rencana pembukaan sawah baru dengan arahan RTRW Kabupaten/Kota dan tidak terdapat sengketa lahan dari BPN. Pemerintah harus memastikan bahwa tidak ada transaksi antara pejabat daerah dengan pengusaha untuk menggeser tata ruang dan wilayah yang sudah ditetapkan. Selama ada peluang transaksi, pembukaan lahan sawah baru akan mengalami kegagalan. Kepentingan industri akan lebih diprioritaskan dibandingkan kepentingan pertanian.

4.1.3. Evaluasi Ketahanan Pangan

Suatu negara dikatakan tahan pangan apabila berbasis swasembada pangan (*food-self sufficiency based*) atau setidaknya ada toleransi impor sekitar 10 persen. Pemerintah mengupayakan dengan memprioritaskan produksi pangan dalam negeri, dimana beberapa jenis pangan akan diupayakan bisa swasembada pada tahun 2014 (RPJM 2010-2014). Bila ternyata produksi dalam negeri masih jauh dari masyarakat domestik, maka pemerintah harus mengimpor selisih tersebut agar ketahanan pangan tidak terganggu.

Kedua cara ini membutuhkan dukungan fiskal. Cara pertama, pemerintah harus menyediakan anggaran untuk penyediaan pupuk dan benih, memperluas jaringan irigasi, memberikan akses petani kepada informasi pertanian, teknologi, dan pembiayaan, serta cadangan risiko fiskal untuk mitigasi dampak bencana alam. Sedangkan cara kedua, pemerintah tinggal menugaskan Bulog untuk melakukan impor pangan, dimana pemerintah harus memberikan PMN kepada Bulog untuk memperbesar kapasitas permodalannya.

Setiap tahun pemerintah mengalokasikan anggaran untuk mendukung program-program ketahanan pangan (Tabel 4.3.), akan tetapi jumlahnya masih relatif kecil. Pada tahun 2013 misalnya, anggaran ketahanan pangan hanya mencapai Rp63,16 triliun atau 3,75 persen dari total anggaran belanja negara. Sebagian anggaran ketahanan pangan merupakan anggaran belanja birokrasi sehingga secara riil anggaran ketahanan pangan kurang dari Rp 50 triliun.

Daya dukung fiskal yang kurang memadai menyebabkan kebutuhan petani untuk meningkatkan produksi pangan menjadi tidak tercukupi sehingga target swasembada pangan semakin sulit dicapai. Impor pangan terpaksa ditempuh pemerintah untuk mengamankan ketahanan pangan. Trend impor pangan terus meningkat menyebabkan neraca perdagangan pangan (kecuali perkebunan) menjadi negatif dalam empat tahun terakhir. Dengan demikian, walaupun Indonesia memiliki potensi pangan yang besar, namun Indonesia belum berhasil memperkuat ketahanan pangan berbasis swasembada pangan.

Tabel 4.3. Anggaran Ketahanan Pangan Dalam APBN (Rp Triliun), Tahun 2005-2013

Uraian Belanja	2005	2009	2013
a. Kementerian Negara/Lembaga	4.43	12.77	23.89
1. Kementerian Pertanian	2.67	7.68	17.82
2. Kementerian PU (Irigasi)	1.78	5.09	6.06
b. BA-BUN	7.64	33.91	39.27
1. Subsidi (Pangan, Pupuk, Benih, Bunga Kredit Resi Gudang)	7.64	32.91	34.88
2. Belanja Lain-lain (cadangan beras, cadangan stabilisasi Pangan, cadangan benih)	0,00	1.00	4.39
Total Anggaran Ketahanan Pangan	12.08	46.68	63.16
Total Belanja Negara	509.6	937,4	1.683,0
Persen Terhadap Total Belanja Negara	2,37%	4,97%	3,75%

Sumber : Diolah dari (1) Data Susenas BPS, (2) Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi, Ditjen Anggaran Kemenkeu, 2013

Menurut Penulis, Pemerintah dapat melakukan beberapa hal untuk keluar dari perangkap jebakan impor, antara lain:

Pertama, pemerintah harus menjalankan kedaulatan pangan secara konsisten, terutama mengatasi masalah lahan pertanian yang semakin menyusut dan maraknya aktivitas konversi lahan. *Land reform* tidak boleh lagi menjadi wacana, melainkan harus segera dijalankan;

Kedua, adanya **“gerakan swasembada pangan”** yang bersifat sistematis untuk meningkatkan produktivitas hasil-hasil pertanian. Pemerintah harus memberi kepastian kepada petani untuk dapat mengakses input produksi seperti pupuk, benih, irigasi, teknologi pengolahan dan pembiayaan, secara murah dan tepat waktu;

Ketiga, adanya indikator swasembada pangan yang lebih memberikan spirit untuk meningkatkan produksi dan tidak memberikan jalan bagi perluasan impor pangan. Pemerintah bisa menetapkan SSR (*self-sufficiency ratio*) untuk setiap jenis pangan sehingga dapat menjadi basis bagi penentuan jenis program swasembada pangan yang akan dijalankan dan besaran anggaran yang diperlukan, sebagaimana yang telah dipraktekan di Amerika Serikat, Jepang, dan beberapa negara maju di Eropa.

Keempat, diperlukan dukungan politik fiskal yang kuat untuk mendukung program swasembada pangan. Untuk itu, basis anggaran dalam APBN bukan ketahanan pangan sebagaimana yang terjadi selama ini, melainkan swasembada pangan. Kelemahan dari anggaran berbasis ketahanan pangan adalah ada ruang intervensi dari kalangan yang berkepentingan untuk meminta pemerintah membuka kran impor. Sebaliknya, anggaran berbasis swasembada memiliki kelebihan, di mana kran impor pangan akan diperkecil dan pemerintah menetapkan batas toleransi impor pangan yang disesuaikan dengan target swasembada pangan untuk masing-masing jenis pangan;

Kelima, memproteksi petani dari gempuran bahan pangan impor dan menjamin stabilitas harga pangan. Untuk itu, pemerintah harus merevitalisasi peran Bulog. Pemerintah perlu memutuskan apakah mengubah status Bulog dari BUMN menjadi Badan Khusus semacam BKPM di bawah kendali

Presiden ataukah menjadikan Bulog sebagai BLU (Badan Layanan Umum) di bawah kendali Kementerian Perdagangan (dari sisi teknis) dan Kementerian Keuangan (dari sisi keuangan).

4.2. Politik Fiskal di Bidang Pangan

4.2.1. Kebijakan Subsidi

Selama ini subsidi pupuk dan subsidi benih diberikan kepada petani secara tidak langsung (*indirect*) melalui beberapa BUMN yang mendapat tugas PSO (*Public Service Obligation*) dari pemerintah antara lain PT Pupuk Kaltim, PT Pupuk Kimia Gresik, PT Pupuk Sriwijaya, PT Sang Hyang Seri, dan PT Pertani. Misi pemerintah menunjuk BUMN tersebut adalah untuk memproduksi dan menyalurkan pupuk dan benih bersubsidi agar petani bisa memperoleh pupuk dan benih bersubsidi secara tepat jumlah, tepat waktu, dan dengan harga yang terjangkau. Misi fiskal disebut efektif bila sasaran ini tercapai. Sebaliknya, bila terjadi kelangkaan pupuk, apalagi petani terpaksa membeli pupuk atau benih komersial yang harganya mahal, maka misi fiskal dalam memberikan subsidi pupuk dan benih menjadi gagal.

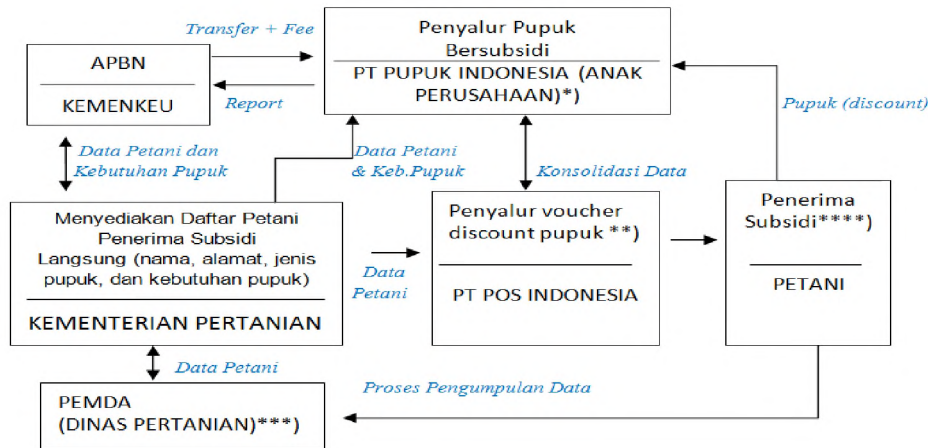
Namun pada kenyataannya para petani masih memiliki kendala untuk mengakses pupuk dan benih/bibit unggul dengan harga yang terjangkau. Banyak kios pengecer pupuk menjual pupuk urea bersubsidi di atas Harga Eceran Tertinggi (HET) yang ditetapkan pemerintah. Sebagaimana dikutip dalam inilah.com tanggal 3 Juli 2014 bahwa di Kecamatan Pabuaran Kabupaten Sukabumi misalnya, harga jual pupuk urea bersubsidi mencapai Rp 2.800/kg atau Rp1.000 di atas HET sebesar Rp 1.800/kg. Demikian juga yang dilaporkan dalam Bisnis Indonesia tanggal 6 Juni 2014 bahwa petani di Kecamatan Oesao Kabupaten Kupang, terpaksa menerapkan sistem ijon dari para pemodal untuk mendapatkan pupuk dengan tingkat bunga berkisar antara 10% hingga 40%. Kasus-kasus kelangkaan pupuk ini memberikan gambaran bahwa program swasembada pangan terkendala oleh persoalan distribusi pupuk bersubsidi.

Masalah yang sama juga terjadi pada benih hibrida (benih bersertifikat). Petani membutuhkan benih hibrida yang diproduksi BUMN karena bisa menghasilkan produksi yang lebih tinggi dibandingkan benih yang tidak bersertifikat. Tetapi kondisi di lapangan sering kali terjadi persoalan yang sama dengan pupuk bersubsidi, yaitu kelangkaan dan harga mahal.

Uraian di atas memberikan gambaran bahwa politik fiskal untuk menugaskan BUMN memproduksi dan menyalurkan benih hibrida tidak efektif. Namun, persoalan ini bukan saja merupakan persoalan fiskal, tetapi juga merupakan persoalan teknis di luar fiskal. Apakah rencana penggunaan pupuk dan benih sudah sesuai kebutuhan untuk keperluan mendukung target produksi pangan. Bila Kementerian Pertanian membuat rencana yang terlampaui tinggi, maka akan ada stok pupuk bersubsidi yang tidak dimanfaatkan petani. Sebaliknya bila rencana penggunaan pupuk dan benih bersubsidi di bawah kebutuhan seharusnya, maka APBN kurang mendukung target produksi pangan. Karena itu, Kementerian Keuangan harus memvalidasi rencana pengadaan pupuk dan benih bersubsidi dari Kementerian Pertanian.

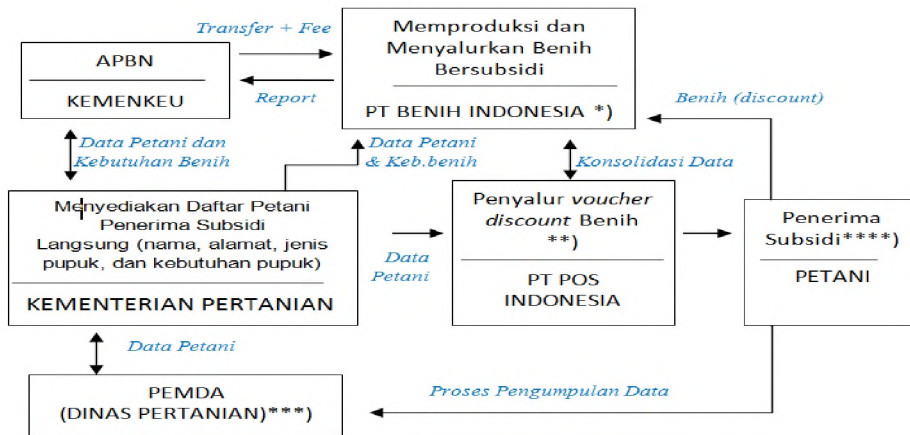
Selain itu, skema subsidi tidak langsung tersebut juga membuat penyaluran subsidi pupuk dan benih menjadi tidak efektif. Oleh karena itu sebaiknya dilakukan reformasi penyaluran subsidi dari skema subsidi tidak langsung menjadi skema langsung.

Adapun skema subsidi pupuk dan subsidi benih yang dilakukan secara langsung tersebut diusulkan adalah sebagai berikut:



Keterangan : *) Kebijakan harga pupuk yang dikendalikan pemerintah (HET); **) Manfaat Bagi PT Pos Indonesia (Biaya Cetak Voucher+Distribusi+ Margin); ***) Dinas Pertanian Kabupaten/Kota bertanggungjawab terhadap validitas data petani. Caranya, memanfaatkan dana desa untuk membiaya PPL (penyuluh pertanian lapangan) atau optimalisasi anggaran Dekonsentrasi Pertanian seperti PUAP, Bantuan ALSINTAN, dan PNPM; ****) Sasaran penerima subsidi pupuk adalah penggarap yang mengelola tanah pertanian <2ha dan non-perkebunan.

Gambar 4.1. Skema Penyaluran Subsidi (Pupuk) Langsung Kepada Petani.



Keterangan : *) Kebijakan harga benih yang dikendalikan pemerintah (HET); **) Manfaat Bagi PT Pos Indonesia (Biaya Cetak Voucher+Distribusi+ Margin); ***) Dinas Pertanian Kabupaten/Kota bertanggungjawab terhadap validitas data petani. Caranya, memanfaatkan dana desa untuk membiaya PPL (penyuluh pertanian lapangan) atau optimalisasi anggaran Dekonsentrasi Pertanian seperti PUAP, Bantuan ALSINTAN, dan PNPM; ****) Sasaran penerima subsidi benih adalah penggarap yang mengelola tanah pertanian <2ha dan non-perkebunan.

Gambar 4.2. Skema Penyaluran Subsidi (Benih) Langsung Kepada Petani.

4.2.2. Kebijakan Proteksi

Sebagai konsekuensi dari tidak tercapainya swasembada pangan, maka dalam rangka memenuhi kebutuhan dalam negeri, pemerintah membuka kran impor. Persoalannya, impor pangan terus meningkat dari tahun ke tahun. Berdasarkan data BPS, ada tujuh bahan pangan segar yang masih diimpor Indonesia dalam jumlah yang cukup banyak, akibatnya, tidak kurang dari 7 miliar USD harus dikorbankan untuk mengimpor bahan pangan (Tabel 4.4.).

Meningkatnya impor pangan ikut berkontribusi terhadap defisit neraca perdagangan (*current account*) tanaman pangan, peternakan, dan perikanan dalam empat tahun terakhir (Tabel 4.5.). Pada tahun 2009 misalnya, kontribusi defisit neraca perdagangan tiga komoditas pangan (beras, jagung, kedelai) terhadap total defisit pangan baru mencapai sekitar 20 persen, sementara pada tahun 2012 meningkat menjadi sekitar 55 persen. Hal ini menggambarkan bahwa ketahanan pangan Indonesia semakin rapuh. Kondisi inilah yang kemudian memaksa pemerintah membuka kran impor untuk memperkuat ketahanan pangan.

Tabel 4.4. Volume Impor Komoditas Tanaman Pangan Indonesia, 2009-2012

No.	Bahan Pangan	2009	2010	2011	2012 (Tw.I)
Volume Impor (Ton)					
1.	Beras	250,276	687,583	2,744,261	770,307
2.	Jagung	421,231	1,786,811	3,310,984	450,832
3.	Kedelai	1,342,010	1,772,663	2,125,512	379,186
4.	Lainnya ¹⁾	5,773,698	6,257,547	7,182,252	1,600,325
Total		7,788,215	10,504,604	15,363,009	3,376,666
Nilai Impor (000 USD)					
1.	Beras	107,954	360,790	1,509,257	420,690
2.	Jagung	107,379	494,115	1,084,404	131,402
3.	Kedelai	647,703	871,174	1,290,079	207,933
4.	Lainnya ¹⁾	1,874,826	2,167,761	3,140,196	684,082
Total		2,737,862	3,893,840	7,023,936	1,444,107

Keterangan : ¹⁾ Gandum, Kacang Tanah, Ubi Jalar, Ubi Kayu, serta Lainnya (Segar+Olahan)

Sumber : BPS, 2012, Diolah.

Salah satu *exit strategy* dari sisi politik fiskal adalah pengendalian tekanan impor melalui kebijakan proteksi, baik tarif maupun non-tarif sebagaimana yang dilakukan juga oleh sejumlah negara maju. Secara tradisional, pemerintah bisa meningkatkan tarif Bea Masuk (BM) terhadap produk-produk pangan impor tertentu seperti daging sapi, jagung, kedelai, dan hortikultura. Tujuan kebijakan ini untuk menstimulasi produksi pangan strategis dalam kerangka mewujudkan swasembada pangan dan mengurangi peluang kegiatan mafia pangan.

Tabel 4.5. Neraca Nilai Perdagangan Komoditas Tanaman Pangan Indonesia, 2009-2012 (US\$ 000)

No.	Bahan Pangan	2009	2010	2011	2012 (Tw.I)
1.	Beras	-105,981	-360,333	-1,508,313	-420,534
2.	Jagung	-88,160	-472,128	-1,069,193	-121,456
3.	Kedelai	-279,673	-861,195	-1,279,351	-202,377
4.	Lainnya ¹⁾	-1,943,012	-1,722,476	-2,582,218	-650,658
Total		-2,416,601	-3,416,132	-6,439,075	-1,395,025

Keterangan : ¹⁾ Gandum, Kacang Tanah, Ubi Jalar, Ubi Kayu, serta Lainnya (Segar+Olahan)

Sumber : BPS, 2012, diolah.

4.2.3. Kebijakan Pembiayaan

Walaupun lembaga perbankan di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat pesat dalam menghimpun dana masyarakat, akan tetapi sebagian besar petani masih sulit mengakses pembiayaan perbankan. Pada tahun 2004, dana yang dihimpun perbankan baru mencapai Rp 921,7 triliun, sementara pada tahun 2012 naik menjadi Rp 3.163,5 triliun atau bertambah 3,4 kali lipat dalam 9 tahun terakhir. Namun, penyalurannya ke sektor pertanian masih sangat kecil. Pada tahun 2004, total kredit perbankan yang mencapai sekitar Rp 402,5 triliun, hanya 8 persen (Rp 32 triliun) yang disalurkan ke sektor Pertanian (termasuk peternakan, kehutanan, dan perikanan). Sedangkan pada tahun 2012 jumlah tersebut tidak beranjak dari angka sekitar 8 persen.

Pemerintah dan Bank Indonesia sudah membangun banyak skema kredit program untuk para petani, akan tetapi petani masih tetap saja sulit mengakses berbagai skema kredit program tersebut. Program KUR (Kredit Usaha Rakyat) yang digagas Presiden SBY misalnya, walaupun jumlah yang disalurkan melalui Bank BRI, Bank BNI, dan bank lainnya cukup besar (lebih dari Rp120 triliun per Desember 2003), akan tetapi jumlah yang mengalir ke para petani sangat kecil.

Hasil penelitian yang dilakukan BKF dan Ditjen Perbendaharaan Negara, Kementerian Keuangan (Syahrir Ika; dkk, 2013) menemukan fakta bahwa penyaluran KUR ke sektor pertanian tanaman pangan dan perikanan hanya mencapai sekitar 15 persen, selebihnya disalurkan ke sektor perdagangan dan jasa serta para petani di sub sektor perkebunan, yang umumnya memiliki agunan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa KUR belum menyentuh kebutuhan sebagian besar petani.

Dalam skema KUR, sasaran penerima KUR yang dibidik adalah para calon *entrepreneur* dari semua jenis usaha, termasuk di sektor pertanian, yang dari sisi prospek usaha layak untuk

dikembangkan (*feasible*), akan tetapi mereka tidak memiliki agunan ke bank untuk dipakai sebagai jaminan (*non bankable*). Perbankan tidak akan menjamin risiko kredit macet, karena itu risiko ini dialihkan ke pemerintah dan selanjutnya pemerintah menugaskan PT Askrindo dan Perum Jamkrindo untuk menjamin risiko KUR macet.

Beban APBN yang keluar dari skema pembiayaan KUR adalah menambah penyertaan modal negara (PMN) dan memberikan imbal jasa penjaminan KUR (IJP-KUR) kepada dua BUMN tersebut. Namun, skema pembiayaan yang “bagus ini” tidak dijalankan sesuai rencana. Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Peneliti BKF dan Ditjen Perbendaharaan Negara, sekitar 76 persen penyaluran KUR salah sasaran (yaitu diarahkan kepada usaha yang *feasible* dan *bankable*) (Syahrir Ika; dkk, 2013). Kriteria *bankable* berarti Bank penyalur meminta agunan tambahan sehingga menyimpang dari prinsip penjaminan pemerintah yang dalam hal ini dilakukan melalui Askrindo dan Jamkrindo. Dengan kata lain, terjadi “*double penjaminan*”.

Bila pemerintah membiarkan praktik seperti ini berlangsung, maka pemerintah bisa saja dinilai oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) telah melakukan pelanggaran dalam penggunaan dana APBN karena pemerintah menjamin transaksi yang sudah mendapatkan jaminan oleh nasabah Bank pelaksana program KUR. Sementara bagi petani, bila perbankan menuntut agunan (*collateral*), maka hal itu sama artinya dengan bank menolak memberikan KUR kepada petani mengingat rata-rata petani di Indonesia tidak memiliki agunan.

4.2.4. Kebijakan Belanja Infrastruktur

Salah satu kunci sukses untuk mewujudkan swasembada pangan adalah tersedianya infrastruktur seperti lahan pertanian, jaringan irigasi, waduk, serta akses jalan menuju sentra-sentra produksi pertanian. Persoalannya adalah kondisi infrastruktur pertanian di Indonesia masih jauh dari memadai. Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa pada tahun 2008, luas lahan sawah (irigasi + non-irigasi) hanya seluas 7-8 juta hektar. Begitu juga dengan lahan perkebunan, hanya seluas 11 juta hektar sehingga luas lahan pertanian secara keseluruhan hanya mencapai 19 juta hektar. Kemudian pada akhir tahun 2013, luas lahan pertanian di Indonesia justru menyusut 6 juta hektar menjadi 13 juta hektar. Jika total luas lahan pertanian ini dibagi dengan jumlah petani Tanaman Pangan sebanyak 30 juta petani, maka rata-rata lahan per petani tanaman pangan hanya mencapai 0,3-0,4 hektar (Republika, 2013). Bila ditambah dengan petani kebon dan peternakan, maka luasan lahan per petani kurang dari 0,4 hektar.

Hal tersebut merupakan salah satu penyebab daya saing pertanian Indonesia masih kalah dibandingkan dengan beberapa negara tetangga. Di Thailand rata-rata petani menguasai sekitar 3 ha sawah atau 10 kali kepemilikan petani Indonesia yang hanya menguasai sekitar 0,3 ha sawah per kepala (Agrofarm, 2014). Sementara lahan sawah yang dipunyai Vietnam seluas yang dimiliki Indonesia, padahal penduduk Vietnam hanya sebanyak 78 juta orang sehingga rata-rata kepemilikan areal sawah mencapai 1 ha per rumah tangga. Bila *benchmark* ke Vietnam sebagai negara yang sukses mewujudkan swasembada beras dan pengeksport beras, maka Indonesia harus menambah areal lahan sawah sebanyak 30 juta hektar. Artinya, pemerintah harus menambah areal sawah baru seluas 22 juta hektar (30 juta ha dikurangi 8 juta hektar). Bila pemerintah masih berkomitmen untuk mencetak sawah baru minimal seluas 2 juta hektare per tahun, maka untuk menyamakan Indonesia dengan kondisi Vietnam saat ini, diperlukan waktu sekitar 10 tahun (*ceteris paribus*).

Seberapa besar politik fiskal di bidang infrastruktur pertanian? Bila memperhatikan dukungan APBN untuk anggaran ketahanan pangan, di mana anggaran untuk pembangunan dan perbaikan jaringan irigasi yang hanya mencapai Rp 6 triliun (Tabel 4.3.), dan bila ditambah dengan anggaran untuk pembukaan sawah baru sekitar Rp 2 triliun, maka secara keseluruhan anggaran untuk

infrastruktur pertanian tidak mencapai Rp 10 triliun. Penyebabnya selain pemerintah sulit mencari lahan untuk pembukaan sawah baru, juga terbatasnya ruang fiskal (*fiscal space*) pemerintah.

Mengingat investasi di sektor pertanian kurang diminati investor, di sisi lain pemerintah memiliki keinginan yang kuat untuk mewujudkan swasembada pangan dan menjadikan Indonesia sebagai negara yang tahan pangan, maka negara harus hadir untuk memberi solusi. Infrastruktur pertanian harus 100 persen dibiayai APBN, kecuali di sektor perkebunan yang menjanjikan keuntungan investasi yang tinggi. Pemerintah harus meningkatkan daya saing pertanian Indonesia agar tidak menjadi sasaran ekspor bahan pangan dari negara lain.

Tentu untuk mengejar target tersebut dibutuhkan anggaran yang besar, di mana saat ini tidak tercermin dalam APBN. Dalam APBN 2014, pemerintah mengalokasikan belanja infrastruktur sebesar Rp 201 triliun atau naik 14,8 persen dibandingkan dengan APBNP 2013 sebesar Rp175 triliun. Namun, dari jumlah tersebut hanya Rp4,2 triliun saja (2,08 persen) yang dialokasikan melalui Kementerian PU untuk membangun irigasi baru. Dengan demikian, politik fiskal pemerintah saat ini belum memungkinkan Indonesia bisa mewujudkan swasembada pangan dan ketahanan pangan berbasis swasembada pangan.

4.2.5. Alokasi Anggaran Untuk Ketahanan Pangan

Alokasi anggaran ketahanan pangan dalam APBN menggambarkan seberapa besar komitmen pemerintah untuk mendorong pembangunan di sektor pertanian, khususnya upaya untuk mencapai swasembada pangan dan meningkatkan kemakmuran atau nilai tukar petani. Dalam tujuan tahun terakhir, pemerintah mengalokasikan anggaran ketahanan pangan kurang dari 4 persen terhadap total belanja negara (Tabel 4.6.). Pada tahun 2010, pemerintah hanya mengalokasikan belanja ketahanan pangan sebesar Rp 12,08 triliun atau 2,37 persen dari total belanja negara senilai Rp 509,6 triliun. Pada tahun 2013, anggaran ketahanan pangan meningkat menjadi Rp 63,16 triliun atau 3,75 persen dari total belanja negara senilai Rp 1.683 triliun.

Bila dilihat dari pemanfaatan anggaran bidang ketahanan pangan (menggunakan data pada Tabel 4.3.), alokasi anggaran subsidi dan pencadangan pangan mengalami penurunan (dari 63 persen menjadi 55 persen), sebaliknya anggaran Kementerian/KL yang sebagian besar untuk belanja birokrasi mengalami kenaikan (37 persen menjadi 45 persen).

Tabel 4.6. Proporsi Alokasi Anggaran Ketahanan Pangan Tahun 2005-2013 (dalam %)

Alokasi Belanja	2005	2009	2013
1. Untuk Kementerian Negara/Lembaga	0,86	1,36	1,42
2. Untuk Subsidi dan Pencadangan Pangan	1,49	3,61	2,33
Total Anggaran Ketahanan Pangan	2,35	4,97	3,75
Total Belanja Negara (triliun rupiah)	509,6	937,4	1.683,0

Sumber : Diolah dari (1) Data Susenas BPS, (2) Buku Saku APBN dan Indikator Ekonomi, Ditjen Anggaran Kemenkeu, 2013

4.3. Evaluasi Efektivitas Kebijakan

Efektivitas kebijakan pemerintah di bidang pangan, baik politik pangan maupun politik fiskal dapat dinilai dari beberapa indikator seperti motivasi petani dalam bertani yang tergambar dari perkembangan jumlah rumah tangga petani, produktivitas hasil panen, indeks swasembada pangan dan ketahanan pangan, Nilai Tukar Petani (NTP), dan sumbangan sektor pertanian terhadap PDB. Penilaian terhadap masing-masing indikator di atas adalah sebagai berikut:

1. Rumah Tangga Petani.

Pada tahun 2013, jumlah rumah tangga petani sebanyak 26,14 juta rumah tangga, turun 16,1 persen dibanding tahun 2003 sebanyak 31,17 juta rumah tangga. Artinya dalam 10 tahun terjadi penurunan sebanyak 5,07 juta rumah tangga petani (BPS, 2014) (BPS, 2014).

2. Produktivitas Hasil Panen

Pada tahun 2013 (ARAM II = Angka Ramalan), luas areal panen padi mencapai 13,7 juta hektar atau bertambah 0,5 juta hektar dibandingkan dengan tahun 2011. Peningkatan tersebut terjadi di luar Jawa, sedangkan di Jawa terjadi penurunan luas areal panen. Sementara produksi padi mengalami peningkatan 5,1 juta ton pada periode yang sama sehingga produktivitas hasil panen padi mengalami peningkatan dari 49,8 ku/ha menjadi 51,46 ku/ha pada periode yang sama.

3. Swasembada Pangan dan Ketahanan Pangan

Ada dua indikator untuk mengukur kualitas ketahanan pangan, yaitu indeks swasembada pangan (SSR) dan indeks kerawanan pangan. Dari sisi SSR, Indonesia bisa dikategorikan belum mencapai swasembada pangan, karena produksi bahan-bahan pangan strategis di tambah dengan pencadangannya untuk mengantisipasi risiko pasokan pangan masih berada di bawah kebutuhan penduduk Indonesia. Namun, bila melihat definisi FAO, padi dan jagung hampir mencapai standar swasembada pangan, sementara tiga bahan pangan strategis lainnya (gula, daging sapi, dan kedelai) masih jauh dari standar swasembada pangan.

Sementara dari sisi risiko, indeks kerawanan pangan mengalami peningkatan. Kerawanan pangan dapat diketahui dari tingkat kecukupan gizi masyarakat yang diukur dari Angka Kecukupan Gizi (AKG), yaitu tingkat konsumsi zat-zat gizi esensial yang dinilai cukup untuk memenuhi kebutuhan gizi hampir semua orang sehat di suatu negara. Adapun Angka kecukupan konsumsi kalori penduduk Indonesia per kapita per hari berdasarkan Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII (WNPG) 2004 adalah 2000 kkal. Data Susenas (BPS, 2013) menunjukkan bahwa AKG Indonesia yang berada pada level <70% pada tahun 2012 sebesar 47,64 juta. Artinya, terdapat 47,64 juta penduduk atau 19,46 persen dari seluruh penduduk Indonesia berada dalam kondisi sangat rawan pangan. Dibandingkan dengan tahun 2008, dari sisi persentase kondisi kerawanan pangan Indonesia semakin meningkat (Tabel 4.7.).

Tabel 4.7. Persentase Angka Rawan Pangan Tahun 2008-2012

Tahun	< 70% AKG		70% - 89,9% AKG		≥ 90% AKG	
	N (x1 juta)	%	N (x1 juta)	%	N (x1 juta)	%
2008	25,11	11,07	62,38	27,50	139,34	61,43
2009	33,29	14,47	72,72	31,62	123,96	53,90
2010	35,71	15,34	72,44	31,12	124,61	53,53
2011	42,08	17,41	78,48	32,48	121,01	50,10
2012	47,64	19,46	80,57	32,91	116,61	47,63

Keterangan: N= Jumlah penduduk Indonesia

Sumber: BPS, 2013

Walaupun demikian, Indonesia masih dikategorikan sebagai negara yang memiliki ketahanan pangan karena indeks ketahanan pangan masih di atas rata-rata konsumsi kalori dan protein standar. Achmad Suryana (Kepala Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian) mengatakan dalam Detik Finance bahwa rata-rata konsumsi rakyat Indonesia mencapai 3.500 gram per hari per kapita atau berada di atas standarnya yaitu sebesar 2.200 gram per hari per kapita. Sementara jumlah penduduk Indonesia yang masih mengkonsumsi kalori dan protein di bawah standar hanya mencapai sekitar 11% atau sekitar 28 juta jiwa.

4. Kesejahteraan Petani

Dari sisi kesejahteraan petani yang tergambar dari perubahan NTP, petani mengalami penurunan kesejahteraan. Pada tahun 2003, NTP mencapai 106,85 (1996=100), sementara pada tahun 2013 turun menjadi 101,96. Penurunan NTP tersebut disebabkan kelemahan pada kebijakan harga gabah dan adanya kebijakan menaikkan harga BBM (Simatupang & Maulana, 2007). Sementara

Henry Saragih berpendapat bahwa menurunnya NTP antara lain disebabkan naiknya Indeks yang harus dibayar petani sebagai akibat dari adanya kelangkaan/kenaikan harga pupuk (Serikat Petani Indonesia, 2014).

Bila dilihat secara subsektor, penurunan NTP tahun 2013 (2012=100) terjadi pada tiga subsektor, yaitu Hortikultura (-0,23), tanaman pangan (-0,11), dan perikanan budidaya (-0,09) (BPS, 2014). Sementara kenaikan NTP terutama terjadi di subsektor perkebunan rakyat (1,47) dan perikanan tangkap (0,45). NTP yang cenderung menurun jelas berdampak negatif terhadap kesejahteraan petani sehingga harus menjadi perhatian pemerintah.

5. PDB Sektor Pertanian

Laju pertumbuhan sektor pertanian mengalami penurunan dari 4,83 persen (2008) menjadi 3,97 persen (2012) dan 3,54 persen pada tahun 2013 (BPS, 2014). Sementara laju pertumbuhan PDB malah naik dari 6,01 persen menjadi 6,23 persen pada periode yang sama. Begitu juga laju pertumbuhan PDB sektor nomigas meningkat dari 6,47 persen menjadi 6,81 persen pada periode yang sama. Peranan PDB sektor pertanian (termasuk peternakan, kehutanan, dan perikanan) juga mengalami penurunan dari 15,19 persen (2003) menjadi 14,43 persen (2013). Hal ini menggambarkan bahwa kontribusi sektor pertanian ke PDB semakin mengecil.

V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. Kesimpulan

Pemerintah Indonesia memiliki komitmen untuk mewujudkan kedaulatan pangan (*food sovereignty*), akan tetapi komitmen tersebut belum dijalankan dengan baik sehingga rakyat, khususnya petani, belum menikmati hak atas pangan yang diamanatkan dalam UUD 1945 (Pasal 33, ayat 3) dan UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Pasal 1). Hal ini disebabkan antara lain: (i) Kewenangan Bulog dipangkas IMF seiring dengan berubahnya status Bulog dari LKND menjadi Perum BUMN, sehingga kapasitas pendanaan Bulog semakin terbatas untuk berperan sebagai *buffer stock* bahan pangan strategis, walaupun UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan membuka peluang bagi pemerintah untuk merevitalisasi Bulog, tetapi hingga saat ini belum terlaksana. (ii) Pemerintah belum melakukan reformasi agraria (*land reform*) semenjak diundangkan pertama kali pada tahun 1960. (iii) Atas nama liberalisasi perdagangan, pemerintah membuka kesempatan yang cukup luas kepada perusahaan-perusahaan *agri-business (food estate)*, baik PMDN maupun PMA untuk menguasai dan mengontrol faktor input seperti pupuk, benih, dan teknologi sehingga menggerus hak-hak petani dan mengganggu keberlangsungan usaha petani. (iv) Infrastruktur pertanian seperti lahan dan irigasi, kurang memadai. Dari sisi lahan, luas areal sawah yang terkonversi lebih besar dibandingkan dengan luas areal sawah baru yang dicetak. Dari sisi irigasi, selain jumlah jaringan irigasi yang terbatas, juga banyak jaringan irigasi berada dalam kondisi rusak. Sementara pupuk dan benih bersubsidi seringkali langka dan harganya mahal sehingga biaya usaha tani meningkat dan produktifitas menurun.

Pemerintah Indonesia memiliki komitmen untuk mewujudkan swasembada pangan. Komitmen tersebut tercermin dari rencana pemerintah SBY untuk mewujudkan swasembada lima komoditas pangan strategis (beras, jagung, gula, daging sapi, dan kedelai) pada tahun 2014 dan menjadi KPI Menteri Pertanian. Namun, komitmen tersebut belum dijalankan secara efektif untuk mewujudkan target swasembada pangan.

Pemerintah Indonesia memiliki komitmen untuk memperkuat ketahanan pangan, tetapi ketahanan pangan berbasis swasembada semakin kurang mendapat perhatian sehingga ketergantungan terhadap bahan pangan impor semakin meningkat baik volume maupun nilainya. Peta pangan Indonesia saat ini adalah **tahan pangan (diperkuat oleh impor) tetapi tidak**

mencapai swasembada pangan sebagaimana terjadi di beberapa negara seperti Norwegia, Jepang dan Singapura.

Pemerintah Indonesia memiliki *fiscal tools* untuk mendukung program-program swasembada pangan seperti kebijakan subsidi, belanja infrastruktur, insentif perpajakan, kebijakan tarif, serta kebijakan pembiayaan. Namun, belanja ketahanan pangan yang dialokasikan dalam APBN relatif kecil sehingga tidak mampu *me-leverage* produktivitas hasil pertanian. *Fiscal tools* untuk mendukung program swasembada pangan dan ketahanan pangan belum efektif. Indikasinya antara lain: (i) jumlah rumah tangga petani semakin berkurang, (ii) produktivitas pertanian cenderung stagnan, (iii) target swasembada pangan sulit dicapai, kecuali beras dan jagung yang hampir mencapai swasembada, (iv) ketahanan pangan rapuh sehingga ketergantungan pada pasokan pangan impor meningkat, (v) kesejahteraan petani yang tergambar dari NTP yang menurun, dan (vi) kontribusi sektor pertanian terhadap yang semakin mengecil.

Walaupun Pemerintahan SBY-Boediono sudah berhasil merestrukturisasi BUMN-BUMN Pupuk dalam satu Perseroan *Holding*, tetapi belum efektif dalam memproteksi petani. Petani sering menghadapi kelangkaan dan kemahalan pupuk maupun benih. Hal ini disebabkan oleh penerapan subsidi yang bersifat tidak langsung (*indirect*). Beban BUMN Pupuk dan BUMN Benih cenderung meningkat seiring dengan naiknya harga pokok produksi (HPP) sehingga menambah beban subsidi.

5.2. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis merekomendasikan suatu **“Paket Kebijakan”** yang perlu ditempuh pemerintah untuk mempercepat terwujudnya swasembada pangan. Kebijakan tersebut harus dilakukan dalam satu kesatuan dan bukan secara parsial berdasarkan kepentingan masing-masing Kementerian/Lembaga. Paket kebijakan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mempercepat pelaksanaan reformasi agraria. Percepatan ini dapat dilakukan dengan cara, antara lain (i) memperbaharui UU Agraria. UU ini harus memberikan penekanan pada penyelamatan lahan pertanian dan larangan alih fungsi lahan pertanian produktif dengan cara memperkuat peran Lembaga Desa, (ii) Menambah luas areal sawah seluas 22 juta ha atau 2,2 juta ha per tahun hingga 10 tahun ke depan, dan (iii) memperkuat peran Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk mengendalikan lahan nasional.
2. Menetapkan sasaran *SSR (Self Sufficiency Ratio)* untuk lima jenis pangan strategis. Misalnya dengan menetapkan SSR beras diatas 100%, jagung diatas 100%, gading sapi diatas 100%, gula sebesar 60%, kedelai sebesar 40%, dan lain-lain.
3. Menaikkan anggaran untuk swasembada pangan. Hal ini dilakukan dengan menetapkan porsi anggaran swasembada pangan antara 7,5 s.d 10 % dari total belanja negara pada tahun 2015-2019, mengalokasikan anggaran untuk infrastruktur pertanian minimal 2 kali dari anggaran saat ini, dan memastikan efisiensi alokasi anggaran tepat sasaran (*money follow function*), di mana alokasi anggaran harus dilakukan berdasarkan kebutuhan sentra-sentra pangan (tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan dan hortikultura).
4. Meningkatkan akses petani terhadap pembiayaan perbankan. Salah satu caranya adalah dengan melanjutkan program KUR dengan memastikan sasaran yang tepat dan memperbesar alokasi untuk petani tanaman pangan, peternak, dan nelayan.
5. Memberikan insentif perpajakan untuk sektor pertanian. Kebijakan ini dapat dilakukan dengan cara memberikan fasilitas pembebasan PPN atau penurunan tarif PPN (dengan cara menurunkan Dasar Pengenaan Pajaknya) untuk input pertanian dan produk-produk pertanian.
6. Melakukan revitalisasi BUMN Pangan. Revitalisasi dilakukan dengan cara (i) menciptakan sinergi BUMN (Pupuk, Benih, dan Logistik), (ii) meningkatkan kapasitas Bulog sebagai *buffer*

- stock* pangan strategis (beras, jagung, gula, kedelai, daging sapi), dan (iii) mengalihkan status Bulog dan Perum BUMN menjadi Badan Khusus yang tidak berorientasi profit.
7. Mengubah skema subsidi dari skema subsidi tidak langsung menjadi skema langsung (lihat Gambar 4.1. dan Gambar 4.2.).
 8. Melakukan diversifikasi pangan. Diversifikasi dilakukan dengan tujuan mengurangi ketergantungan masyarakat pada beras dan untuk mengembangkan pangan sehat.
 9. Penguatan lembaga *Research and Development* (R&D) termasuk peran peneliti. Kebijakan ini dilakukan dengan cara antara lain: (i) menjadikan hasil-hasil penelitian sebagai fondasi untuk merumuskan kebijakan pemerintah (*research-beased policy*), (ii) Mendorong sinergi R&D antara Pemerintah dan swasta, dan (iii) memberikan *royalty* kepada para peneliti yang menciptakan temuan-temuan baru yang bermanfaat besar bagi pengembangan sektor pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Agrofarm. (2014). Luas Kepemilikan Lahan Petani Indonesia Kalah Dengan Thailand. Dipetik pada tanggal 22 Agustus 2014, dari <http://www.agrofarm.co.id/read/pertanian/747/luas-kepemilikan-lahan-petani-indonesia-kalah-dengan-thailand/#.VD3zsbCUebM>
- Apriyana, N. (2011). *Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian Dalam Rangka Mempertahankan Ketahanan Pangan Nasional: Kasus Pulau Jawa*. Jakarta: Bappenas.
- Astuty, D. (2011). Pangan Sebagai Gerakan Sosial. Dalam F. A. Wahono, & S. Carebesth. *Ekonomi Politik Pangan*. Yogyakarta: Bina Desa dan Cindebooks.
- Bappenas. (2011). *Kajian Strategis Kebijakan Subsidi Pertanian yang Efektif, Efisien dan Berkeadilan*. Jakarta: Bappenas.
- BPS. (2014). Dipetik pada tanggal 20 Juli 2014, dari <http://st2013.bps.go.id/dev2/index.php>
- BPS. (2014). *Laporan Data Sosial Ekonomi Edisi 44*. Jakarta: BPS.
- Hadi, Y. S., & dkk. (2013). *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Direktorat Penyusunan APBN. Jakarta: Kementerian Keuangan RI.
- Hendrawan, D. S., & dkk. (2011). Analisis Kebijakan Subsidi Pupuk: Penentuan Pola Subsidi dan Sistem Distribusi Pupuk di Indonesia. *Jurnal Manajemen & Agribisnis, Vol.8 No.2*.
- IICC. (2010). *Food Estate di Indonesia: Mampukah Mewujudkan Pembangunan Pertanian yang Berkelanjutan, Berkedaulatan dan Berkeadilan*. Bogor.
- Ika, S. (2013). Kedaulatan Pangan dan Kecukupan Pangan: Negara Wajib Mewujudkannya. *Info Risiko Fiskal Edisi IV Tahun 2013*. Jakarta: BKF, Kemenkeu.
- Ika, S. (2013). Pangan, Energi, dan Keberlangsungan Hidup Negara. *Info Risiko Fiskal Edisi II Tahun 2013*. Jakarta: BKF, Kemenkeu.
- Ika, S., dkk. (2013). *Analisis Efektifitas Penyaluran KUR*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Invonesia. (2013). Luas Wilayah Negara Indonesia. Dipetik pada tanggal 15 Juni 2014, dari <http://www.invonesia.com/luas-wilayah-negara-indonesia.html>
- Jusuf. (2013). Politik Pangan Indonesia: Ketahanan Pangan Berbasis Kedaulatan dan Kemandirian. Dipetik pada tanggal 24 Januari 2014, dari <http://old.setkab.go.id/artikel-6833-politik-pangan-indonesia-ketahanan-pangan-berbasis-kedaulatan-dan-kemandirian.html>

- Luan, Y., Cui, X., & Ferat, M. (2013). Historical Trends of Food Self Sufficiency in Africa. Dipetik pada tanggal 21 Juli 2014, dari <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12571-013-0260-1#page-2>
- Peljor, N., & Minot, N. (2010). Food Security and Food Self-Sufficiency in Bhutan. Dipetik pada tanggal 23 Juli 2014, dari <http://www.ifpri.org/publication/food-security-and-food-self-sufficiency-bhutan?print>
- Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Sekjen, Kementan. (2013). *Statistik Lahan Pertanian Tahun 2008 s.d. 2012*. Jakarta: Kementerian Pertanian.
- Republik Indonesia. (2012). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
- Saragih, H. (2011). Kedaulatan Pangan Ditengah Korporatisasi Pangan. Dalam F. Wahono, D. Astuti, & C. Sabiq. *Ekonomi Politik Pangan* (hal. 75). Yogyakarta: Bina Desa dan Cindebooks.
- Seda, F. (2004). APBN Berimbang dan Dinamis. Dalam H. Subianto, & S. Riphahat. *Kebijakan Fiskal : Pemikiran, Konsep, dan Implementasi*. Kompas.
- Serikat Petani Indonesia. (2014). NTP Turun, Petani Pangan Kian Tertekan. Dipetik pada tanggal 24 Juli 2014, dari <http://www.spi.or.id/?p=7003>
- Shiwei, X. (2014). China to Maintain Self Sufficiency in Food Production. Dipetik pada tanggal 22 Juli 2014, dari http://europe.chinadaily.com.cn/china/2014-04/21/content_17449982.htm
- Simatupang, P., & Maulana, M. (2007). *Kaji Ulang Konsep dan Perkembangan Nilai Tukar Petani tahun 2003 – 2006*. Jakarta: Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Departemen Pertanian.
- Start, D., & Hovland, I. (2004). *Tools for Policy Impact: A Handbook for Reseachers*. London: Research and Policy in Development Programme.
- Stiglitz, J. (2001). *Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets*.
- Sugema, I. (2013). Perlukan Disain Ulang Subsidi Pertanian. Dipetik pada tanggal 13 Agustus 2014, dari <http://fema.ipb.ac.id/index.php/perlukah-disain-ulang-subsidi-pertanian/>
- Syaukat, Y. (2011). Dampak Ekonomi Kebijakan Produksi dan Perdagangan Pangan terhadap Ketahanan Pangan Indonesia. Dalam M. Firdaus, & dkk, *Ekonomi dan Manajemen Ketahanan Pangan*. Bogor: IPB Press.
- Wahono, F. (2011). Kedaulatan Pangan: Agriculture bukan Agribusiness Mensiasati Negara Lupa Bangsa. Dalam F. A. Wahono, & S. Carebesth, *Ekonomi Politik Pangan* (hal. 25-26). Yogyakarta: Bina Desa dan Cindebooks.
- Wahono, F. (2011). Runtuhnya Kedaulatan Pangan, Luntarnya Budaya Tani dan Rapuhnya Ketahanan Bangsa. Dalam F. Wahono, D. Astuti, & S. Carebesth, *Ekonomi Politik Pangan*. Yogyakarta: Bina Desa dan Cindebooks.
- Wikipedia. (2014). Food Politics. Dipetik pada tanggal 24 Januari 2014, dari http://en.wikipedia.org/wiki/Food_politics