

CATATAN PENGGIR TATA KELOLA PANGAN NASIONAL

Lilies Setiartiti
Fakultas Ekonomi Dan Bisnis-UMY
Kamis, 23 Mei 2019

**Disampaikan Pada
Expert Meeting Fakultas Hukum-UMY
Kamis, 23 Mei 2019**

CACATAN PINGGIR TATAKELOLA PANGAN DI INDONESIA

Lilies Setiartiti

Disampaikan pada Expert Meeting Fakultas Hukum

Kamis, 23 Mei 2019

Pendahuluan

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling hakiki dan hak asasi bagi setiap individu. Oleh karena itu, terpenuhinya kebutuhan pangan merupakan hal yang mutlak harus dipenuhi agar manusia dapat bertahan hidup. Semua manusia tanpa kecuali, berhak menikmati dan mendapatkan sumber penghidupan dari rahim bumi, terlebih bahan pangan yang menjadi kebutuhan dasar hidup manusia. Untuk menjaga dan memelihara kualitas dan fungsinya, maka pengelolaan dan pengolahan bumi diarahkan untuk mempertahankan keberadaannya dalam keseimbangan yang dinamis melalui usaha perlindungan dan rehabilitasi secara terus menerus. Dengan demikian, bumi dan isinya dapat dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan hidup bersama seluruh umat manusia dari satu generasi ke generasi selanjutnya.

Pangan mencakup dimensi yang luas, tidak hanya beras. Ada banyak pangan lokal di Indonesia yang kualitasnya setara dengan beras. Ada jagung dan sagu, lalu puluhan ribu umbi-umbian tersebar luas di seluruh pelosok tanah air. Mengingat pangan merupakan kebutuhan dasar dan hak asasi manusia, maka untuk mewujudkannya diperlukan keterlibatan rakyat dalam penentuan kebijakan tatakelola pangan terkait dengan produksi, distribusi dan konsumsi pangan. Masalah produksi mengandung pengertian bahwa Negara harus menjamin kecukupan jumlah pangan bagi rakyatnya, distribusi terkait dengan ketersediaan pangan pada setiap saat dan merata di seluruh wilayah Negara, sedangkan konsumsi berkaitan dengan bahwa pangan harus aman untuk dikonsumsi dan terjamin mutunya. Sementara itu permasalahan menyangkut pangan serta nasib petani Indonesia sejatinya sudah lama dan jelas teridentifikasi. Berbagai kebijakan pemerintah yang mengatur pangan, termasuk melindungi nasib petani-nelayan, juga sudah cukup banyak diundangkan pemerintah. Kenyataannya di lapangan yang selalu berulang adalah naik-turunnya harga pangan. Sementara kesejahteraan petani-nelayan relatif tak kunjung meningkat sehingga

menempatkan mereka sebagai kelompok yang hanya kebagian potongan kecil kue pembangunan.

Tata kelola pangan memang menunjukkan hasil ketika inflasi bahan pangan terus menurun. Data BPS menunjukkan, sejak 2014 hingga 2018, inflasi bahan pangan menurun 67,74%, yakni dari 10,57% (2014) menjadi 3,41% (2018). Hasil ini sangat mungkin terjadi karena ekonomi Indonesia sejak tahun 2015 hingga 2018 tidak bertumbuh, alias stagnan di level 5% setiap tahunnya (BPS, 2019). Tidak bertumbuhnya ekonomi ini juga mengindikasikan bahwa produksi nasional tidak mengalami kenaikan, termasuk di sektor pertanian. BPS (2019) juga melaporkan bahwa pada periode tahun 2018 sektor pertanian hanya tumbuh sebesar 3,91% dengan kontribusi sebesar 12,81% terhadap nilai tambah perekonomian nasional, merupakan kontributor ketiga setelah sektor industri pengolahan dan sektor perdagangan besar dan eceran, yang masing-masing memberikan andil sebesar 19,86% dan 13,02% terhadap nilai perekonomian nasional. Kondisi tersebut mengkonfirmasi bahwa sebagai negara agraris, sektor pertanian sudah bukan lagi menjadi sektor unggulan dalam perekonomian Indonesia. Hal ini berdampak pada nasib para petani yang tidak banyak mengalami perubahan dari tahun ke tahun. Ini tercermin dari indikator kesejahteraan petani, yakni indeks Nilai Tukar Petani (NTP) yang cenderung bergerak datar seperti terlihat pada grafik di bawah ini. Data Badan Pusat Statistik mencatat NTP pada Agustus 2018 berada di level 102,56, yang berarti turun 0,49% dari posisi akhir 2017. Gambaran ini mengkonfirmasi bahwa daya beli (kesejahteraan) petani sepanjang tahun 2018 turun 0,49%.

Sebagai salah satu komoditi bahan pangan pokok yang mempunyai pengaruh kuat terhadap perekonomian terutama dalam andilnya terhadap inflasi nasional, beras harus dijaga dari sisi ketersediaan dan keterjangkauannya bagi masyarakat sehingga kebijakan pengendalian harga menjadi unsur utama. Terkait dengan pangan, liberalisasi perdagangan saat ini telah mengubah fungsi pangan yang multi dimensi menjadi sekadar komoditas perdagangan. Bahkan WTO mengartikan ketahanan pangan sebagai “ketersediaan pangan di pasar”. Konsep ini dalam praktiknya memaksa rakyat di negara-negara sedang berkembang seperti Indonesia untuk memenuhi pangan yang akan dipenuhi oleh negara-negara maju melalui mekanisme pasar bebas. Fakta tersebut menunjukkan bahwa pangan telah menjadi bagian dari skema besar liberalisasi perdagangan. Dengan kondisi seperti ini maka harga pangan domestic akan sangat dipengaruhi oleh pasar pangan global.

Dengan fenomena tersebut maka Indonesia sangat perlu melakukan pembenahan dalam tata kelola pangan. Perbaikan perlu dilakukan pada tata niaga impor pangan nasional, terutama terkait dengan produksi, distribusi, serta konsumsi, termasuk juga permasalahan mengenai data pangan, yang selama ini masih kerap disorot berbagai pihak. Kesenjangan yang terjadi antara aturan dengan implementasi di lapangan menjadi salah satu penyebab campang-campingnya tata kelola pangan. Implementasi aturan yang ada di lapangan berkelindan dengan berbagai kepentingan bisnis dan politis. Salah satu contoh adalah amburadulnya data pangan. Satu lembaga negara dengan yang lainnya tidak sinkron soal data ini. Soal amburadul data ini tercermin manakala antara satu kementerian dengan kementerian lain saling adu argumentasi mengenai produksi pangan

Peranan Sektor Pertanian Dalam Perekonomian.

Indonesia merupakan negara yang tanahnya subur, kaya akan sumber daya alam, hingga berpotensi tinggi dalam mengembangkan usaha pertanian. Dan sudah selayaknya jika kita mengolah setiap limpahan sumber daya yang ada semaksimal mungkin dengan cara memanfaatkan sektor pertanian. Sektor pertanian merupakan sektor yang tetap memiliki peranan yang penting dalam struktur perekonomian nasional. Beberapa alasan yang mendasari pentingnya pertanian di Indonesia: (1) potensi sumberdayanya yang besar dan beragam, (2) pangsa terhadap pendapatan nasional cukup besar, (3) besarnya penduduk yang menggantungkan hidupnya pada sektor ini, yaitu 50% jumlah penduduk (BPS, 2018), dan (4) menjadi basis pertumbuhan ekonomi di pedesaan. Selain itu, pertanian tropika yang merupakan sektor yang menjanjikan, melihat potensi sumberdaya alam Indonesia yang begitu besar

Sebagai Negara agraris, sektor pertanian menjadi sektor yang sangat penting dalam pembentukan nilai tambah perekonomian nasional. Produksi di sektor pertanian juga merupakan input bagi pengembang agroindustri (hilir). Selama tiga tahun terakhir, sejak tahun 2016 hingga tahun 2018, dalam pembentukan nilai tambah perekonomian nasional sektor pertanian masih menunjukkan kinerja yang cukup baik, meski kontribusinya selalu mengalami penurunan setiap tahunnya. Meskipun selalu mengalami pertumbuhan, namun pada tahun 2018, sektor pertanian hanya menjadi kontributor ketiga setelah sektor Industri Pengolahan, dan sektor Perdagangan besar dan eceran, dengan kontribusi sebesar 12,81% (BPS, 2019).

Kondisi ini bisa saja disebabkan oleh berbagai faktor, seperti faktor alam, luas panen, penggunaan teknologi, maupun infrastruktur yang kurang memadai. Penurunan andil sektor

pertanian dalam pembentukan nilai tambah perekonomian kemungkinan masih bisa berlanjut sampai tahun-tahun mendatang, seiring dengan makin besarnya alih fungsi lahan karena perburuan rente ekonomi, menjadi area perindustrian, property, maupun permukiman. Tabel berikut mengkonfirmasi kinerja sektor pertanian selama tiga (3) tahun terakhir.

Tabel 1.
Laju Pertumbuhan dan Distribusi Menurut Lapangan Usaha
Tahun 2016–2018 (persen)

Lapangan Usaha	Laju Pertumbuhan			Distribusi		
	Atas Dasar Harga Konstan 2010			Atas Dasar Harga Berlaku		
(1)	2016	2017	2018	2016	2017	2018
(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
A. Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	3,37	3,87	3,91	13,48	13,15	12,81
B. Pertambangan dan Penggalian	0,95	0,66	2,16	7,18	7,58	8,08
C. Industri Pengolahan	4,26	4,29	4,27	20,52	20,16	19,86
D. Pengadaan Listrik dan Gas	5,39	1,54	5,47	1,15	1,20	1,19
E. Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	3,60	4,60	5,46	0,07	0,07	0,07
F. Konstruksi	5,22	6,80	6,09	10,38	10,38	10,53
G. Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	4,03	4,46	4,97	13,19	13,02	13,02
H. Transportasi dan Pergudangan	7,45	8,49	7,01	5,20	5,41	5,37
I. Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	5,17	5,39	5,66	2,93	2,85	2,78
J. Informasi dan Komunikasi	8,88	9,63	7,04	3,62	3,78	3,77
K. Jasa Keuangan dan Asuransi	8,93	5,47	4,17	4,19	4,20	4,15
L. Real Estat	4,69	3,66	3,58	2,83	2,82	2,74
M,N. Jasa Perusahaan	7,36	8,44	8,64	1,71	1,75	1,80
O. Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	3,20	2,06	7,02	3,84	3,67	3,65
P. Jasa Pendidikan	3,84	3,70	5,36	3,37	3,28	3,25
Q. Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	5,16	6,84	7,13	1,07	1,07	1,07
R,S,T,U. Jasa Lainnya	8,01	8,73	8,99	1,70	1,76	1,81
Nilai Tambah Bruto Atas Dasar Harga Dasar	4,58	4,76	4,95	96,43	96,15	95,95
Pajak Dikurang Subsidi Atas Produk	19,06	13,33	10,58	3,57	3,85	4,05
Produk Domestik Bruto (PDB)	5,03	5,07	5,17	100,00	100,00	100,00

Sumber : BPS, 2019.

Dari tabel di atas tampak bahwa selama periode tahun 2018, meski pertumbuhan meningkat dibanding periode tahun sebelumnya, sektor pertanian hanya mampu menjadi kontributor ketiga, setelah sektor industri pengolahan dan sektor perdagangan besar dan eceran, yang masing-masing memberikan andil sebesar 19,86% dan 13,02% terhadap keseluruhan nilai tambah perekonomian nasional. Menurunnya kontribusi sektor pertanian perlu mendapat perhatian karena sektor ini paling banyak menyerap tenaga kerja, yaitu sebanyak 38,7 juta orang atau 30,46% dari keseluruhan angkatan kerja di Indonesia (BPS,

2019) sehingga kinerjanya diharapkan bisa mengurangi angka pengangguran terbuka yang masih cukup tinggi di Indonesia, yaitu sebesar 5,13% (BPS, 2019).

Meskipun sektor pertanian mendominasi dalam penyerapan tenaga kerja dan berpotensi dalam upaya pengurangan angka pengangguran, namun belum didukung oleh sumberdaya manusia yang memadai dan bahkan cenderung mengalami penurunan minat (degenerasi) yang disebabkan pendapatan sektor pertanian yang kurang menjanjikan dan secara status sosial masih dipandang rendah (Suparyati, 2008). Kondisi ini membuat generasi muda mengalami penurunan minat dan enggan masuk bidang pertanian. Kondisi menurunnya minat generasi muda dan adanya penuaan petani memberikan dampak krisis pada penerus kegiatan usaha tani. Tidak adanya generasi muda masuk pertanian bisa jadi karena tingkat upah di sektor ini paling rendah disbanding dengan tingkat upah di sektor lainnya, sehingga menjadikan pertanian dihuni oleh kelompok umur tua dan dengan mayoritas petani berusia tua maka akan sulit untuk memacu peningkatan produksi pertanian. (Abdulah, 2014).

Tabel 2.
Rata-Rata Upah Buruh per Bulan menurut Lapangan Pekerjaan Utama di 17 Kategori dan Jenis Kelamin (rupiah), Februari 2018

Lapangan Pekerjaan Utama	Laki-Laki	Perempuan	Laki-Laki+ Perempuan
(1)	(2)	(3)	(4)
Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	1 919 281	1 173 189	1 761 849
Pertambangan dan Penggalian	4 166 476	3 432 486	4 127 245
Industri Pengolahan	2 774 160	1 982 102	2 478 868
Pengadaan Listrik dan Gas	3 418 728	3 389 996	3 416 517
Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Daur Ulang	3 300 050	1 544 872	2 892 345
Konstruksi	2 617 644	2 914 710	2 628 165
Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	2 288 125	1 898 599	2 160 642
Transportasi dan Pergudangan	3 123 902	3 798 340	3 172 077
Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	2 428 468	1 675 318	2 098 481
Informasi dan Komunikasi	4 095 985	3 971 476	4 059 364
Jasa Keuangan dan Asuransi	4 207 564	3 986 938	4 134 866
Real Estat	3 038 086	3 206 435	3 073 709
Jasa Perusahaan	3 219 021	2 803 977	3 127 060
Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	4 039 256	3 230 805	3 808 741
Jasa Pendidikan	3 014 153	2 510 787	2 710 224
Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	3 252 513	2 841 962	2 968 612
Jasa Lainnya	1 997 815	1 155 816	1 435 939
Rata-rata Upah Buruh Nasional	2 910 301	2 213 282	2 654 070

Sumber: Statistik Ketenagakerjaan Indonesia, 2018

Selain masalah regenerasi serta rendahnya tingkat upah di sektor pertanian, masalah lain yang juga tidak kalah menarik adalah adanya alih fungsi lahan persawahan di Indonesia. Pembangunan infrastruktur jalan setelah selesai dibangun dan dimanfaatkan, mulai muncul pusat-pusat pertumbuhan perekonomian baru di sekitarnya, seperti pabrik maupun kawasan perumahan, sehingga makin menggerus lahan persawahan. Padahal, sawah merupakan instrumen penting dalam mendukung ketahanan pangan nasional. Catatan BPS menyebutkan tahun 2018, luas sawah tinggal 7,1 juta hektar turun dibanding tahun 2017 yang masih 7,74 juta hektar, dan setiap tahun terjadi penyusutan antara 150.000 hingga 200.000 hektar akibat alih fungsi. Upaya pemerintah melalui Kementerian Pertanian untuk program cetak sawah hanya mampu menghasilkan sekitar 60 ribu ha sawah tiap tahunnya. Dengan begitu, Indonesia mengalami defisit sawah hampir sekitar 350 ribu ha selama 5 tahun terakhir (Agus, 2017). Alih fungsi sawah menyebabkan potensi kehilangan pangan yang tinggi tiap tahunnya akibat berkurangnya luas tanam. Kondisi tersebut nantinya akan memperkuat pendapat Malthus bahwa pertumbuhan penduduk jauh lebih cepat daripada penambahan bahan makanan. Akibatnya, Indonesia di masa depan akan mengalami kekurangan pangan seiring dengan pertumbuhan penduduk yang cepat, dan solusi yang harus dilakukan adalah meningkatkan kuantitas impor pangan. Hal ini pada jangka panjang akan mengganggu kedaulatan pangan maupun kedaulatan nasional karena semakin besarnya ketergantungan pada negara lain.

Perkembangan Produksi Dan Konsumsi Pangan

Produksi pangan merupakan sektor paling pelik dalam tata kelola pangan di Indonesia. Hasil panen tidak hanya bergantung pada luas lahan dan masa tanam melainkan juga oleh cuaca dan hama. Penggunaan faktor produksi dan penerapan teknologi memegang peranan penting. Penggunaan faktor produksi dan penerapan teknologi yang kurang tepat akan mengakibatkan rendahnya produksi dan tingginya biaya usahatani. Teknologi pascapanen harus sudah menjamah petani kita. Tanpa pengelolaan pascapanen petani berpotensi kehilangan hasil pertanian sebanyak 10%. Produksi padi Indonesia selama lima (5) tahun terakhir selalu mengalami kenaikan demikian pula dengan luas panen. Pada tahun 2018 produksi padi mencapai 83 juta ton, meningkat 2,47% dari tahun sebelumnya yang mencapai 81 juta ton. Pertumbuhan produksi padi sejak tahun 2016 hingga tahun 2018 rata-rata hanya tumbuh sebesar 2,3% per tahun, padahal periode sebelumnya tumbuh dengan 5,84%.

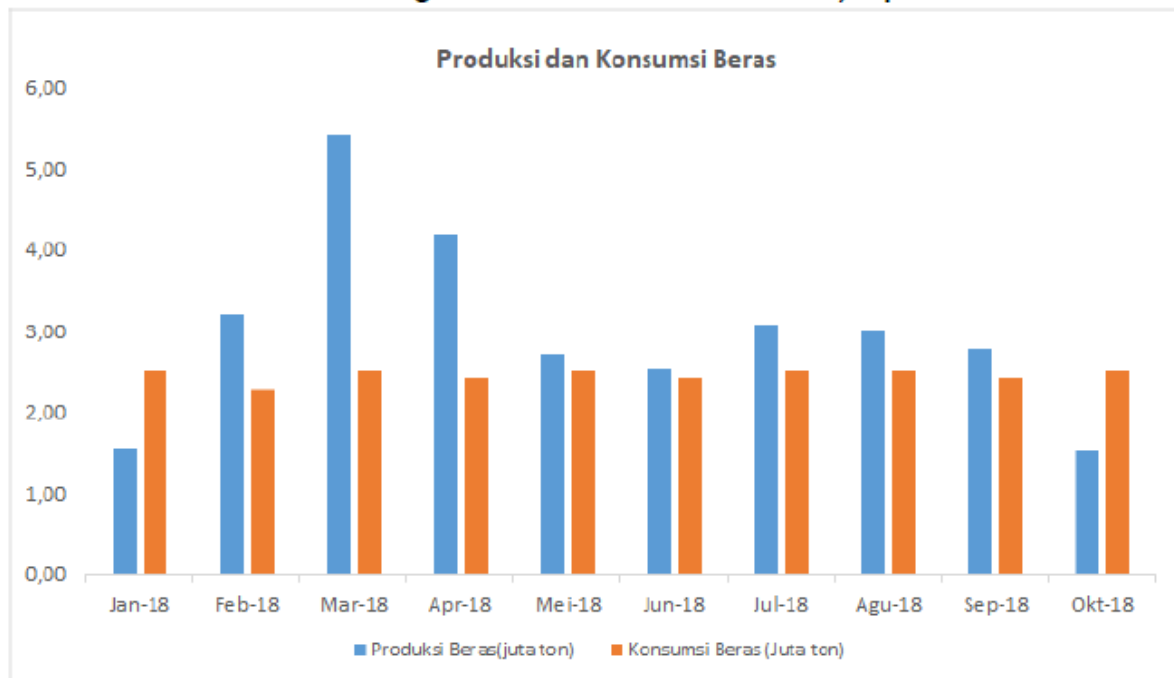
Tabel 3.
Produksi, Luas Panen, dan Produktivitas Padi di Indonesia, 2014-2018

No.	Komoditas	Tahun					Pertumbuhan 2017 thdp 2016 (%)
		2014	2015	2016	2017	2018 ¹⁾	
1	Padi						
	Produksi (000 Ton)	70,846	75,398	79,355	81,149	83,037	2.33
	Luas Panen (000 Ha)	13,797	14,117	15,156	15,712	15,995	1.80
	Produktivitas (Ku/Ha)	51.35	53.41	52.36	51.65	51.92	0.52
2	Padi Sawah						
	Produksi (000 Ton)	67,102	71,766	75,483	77,366	78,819	1.88
	Luas Panen (000 Ha)	12,666	13,029	13,985	14,556	14,721	1.13
	Produktivitas (Ku/Ha)	52.98	55.08	53.97	53.15	53.54	0.73
3	Padi Ladang						
	Produksi (000 Ton)	3,744	3,631	3,872	3,783	4,179	10.47
	Luas Panen (000 Ha)	1,131	1,087	1,171	1,156	1,274	10.17
	Produktivitas (Ku/Ha)	33.11	33.39	33.07	32.72	32.81	0.28

Sumber; BPS, 2019

Dari sisi produksi beras, pada bulan Oktober 2018 terjadi defisit beras, dimana produksi hanya sebesar 1,52 juta ton sementara konsumsi mencapai 2,51 juta ton sehingga terjadi kekurangan beras di dalam negeri sebanyak 0,99 juta ton di bulan Oktober 2018 (BPS, 2019). Untuk mengantisipasi kekurangan beras hingga bulan Desember 2018, perlu dilakukan operasi pasar terutama di wilayah-wilayah defisit. Operasi beras Bulog telah dilakukan sebanyak 43.580 ton/bulan atau 1.453 ton/hari. Kenaikan harga di bulan Oktober juga dikarenakan sebagian wilayah akan memasuki masa panen gadu sehingga produksi beras petani diprediksi bisa lebih sedikit dibandingkan ketika masa panen raya sampai dengan Desember 2018.

Tabel 4
Perkembangan Produksi dan Konsumsi Beras, Januari-Oktober 2018



Sumber :Release BPS, 24 Oktober 2018

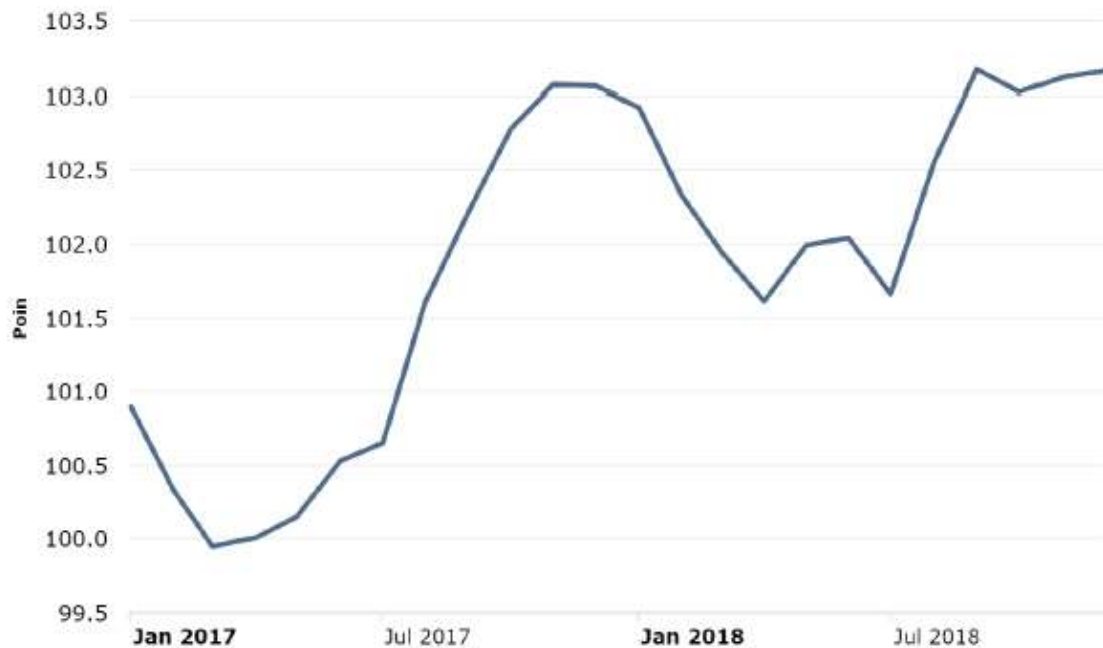
Berdasarkan data tersebut diatas, selama bulan Oktober 2018 akhirnya impor beras oleh Bulog masih diperlukan masih diperlukan untuk menopang ketersediaan pangan di dalam negeri dalam menjaga stabilitas harga. Harga beras di tingkat eceran yang stabil di harga tinggi memerlukan upaya-upaya khusus untuk menurunkan harga tersebut seperti melalui penetrasi pasar dan operasi pasar. Meski harga beras di tingkat eceran mengalami peningkatan selama Oktober 2018, namun masih dianggap aman karena pasokan terutama stok beras Bulog dianggap sangat cukup dan dapat memberikan ekspektasi positif terhadap pasar beras di bulan berikutnya sehingga akan mendorong harga beras di pasar yang lebih rendah

Sementara itu, jika dilihat dari kebutuhan masyarakat Indonesia per bulan sekitar 2,4-2,7 juta ton. Bila jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2018 sebesar 262 juta (BPS, 2019) maka setiap orang mengonsumsi (konsumsi per kapita) sebesar 130 kg/tahun. Angka tersebut seharusnya lebih didetailkan lagi per usia tidak dipukul rata, karena konsumsi beras antara usia balita, anak-anak, dan dewasa tentunya tidak sama. Oleh karena itu, sebenarnya Indonesia belum memiliki data kebutuhan beras yang shahih, sehingga perkiraan beras per tahunnya selalu meleset. Hal ini berdampak pada carut-marutnya impor beras.

Kesejahteraan Petani

Nilai Tukar Petani (NTP) merupakan salah satu indikator untuk melihat tingkat kemampuan/daya beli petani di pedesaan. Penghitungan indikator ini diperoleh dari perbandingan antara Indeks Harga Yang Diterima Petani (IT) dengan Indeks Harga Yang Dibayar Petani (IB) yang dinyatakan dalam persentase. NTP juga menunjukkan daya tukar (term of trade) antara produk pertanian yang dijual petani dengan barang dan jasa yang dibutuhkan petani dalam memproduksi dan konsumsi rumah tangga. Dengan membandingkan kedua perkembangan angka tersebut, maka dapat diketahui apakah peningkatan pengeluaran untuk kebutuhan petani dapat dikompensasi dengan pertambahan pendapatan petani dari hasil pertaniannya. Semakin tinggi nilai NTP, maka kemampuan atau daya beli petani secara relatif semakin meningkat.

Indonesia merupakan negara agraris yang sebagian besar masyarakatnya hidup dari sektor pertanian. Namun, nasib para petani di tanah air seperti tidak banyak mengalami perubahan dari tahun ke tahun. Ini tercermin dari indikator kesejahteraan petani, yakni indeks Nilai Tukar Petani (NTP) yang cenderung bergerak naik tipis seperti terlihat pada grafik di bawah ini. Indikator kesejahteraan petani sepanjang 2018 masih memprihatinkan, meski mengalami kenaikan yang cukup tipis. Hal ini tercermin dari nilai tukar petani (NTP) bulanan yang hanya naik 0,04% ke level 103,17 pada Desember dibanding bulan sebelumnya. Alhasil, NTP tahunan hanya naik 0,1% dari posisi akhir tahun 2017 di posisi 103,07. Sebagai informasi NTP merupakan salah satu indikator untuk melihat tingkat kemampuan/daya beli petani di pedesaan. Kenaikan NTP tersebut ditopang oleh naiknya indeks harga yang diterima oleh petani (Ib) pada Desember tahun lalu sebesar 0,54% menjadi 138,16 dari bulan sebelumnya. Sementara indeks harga yang di bayar oleh petani (Ib) hanya naik 0,50% menjadi 133,93 dari bulan sebelumnya (BPS, 2019)



Gambar 1. Index Nilai Tukar Petani.

Rendahnya upah buruh tani, minimnya lahan yang dimiliki, sertaharga jual produk pertanian tidak menguntungkan para petani, membuat indikator kesejahteraan petani belum mampu bergerak ke arah yang lebih baik. Meskipun harga-harga bahan pangan (pertanian) sering mengalami kenaikan seperti saat menjelang puasa dan lebaran, tapi tidak banyak berdampak terhadap para petani. Sebab yang mendapat untung besar adalah para spekulan dan bukan petani. Berdasarkan studi yang saya lakukan di Yogyakarta, pada komoditas pertanian margin bruto terbesar dinikmati oleh tengkulak, untuk komoditas beras margin kotor yang dinikmati para tengkulak cukup besar yaitu 76%. Hal ini terjadi karena secara umum penentuan harga pada komoditas pertanian melalui mekanisme pasar, namun pada level tengkulak, tengkulak memiliki peran yang lebih besar dalam penciptaan harga (price maker). Dominasi margin harga pada level tengkulak/pedagang besar disebabkan oleh banyak faktor: lebih banyak menanggung biaya transportasi, menanggung resiko usaha karena karakter produk yang sangat rentan dari sisi waktu/tidak tahan lama. Disamping itu struktur pasar bersifat pasar persaingan. Hal tersebut didasarkan pada karakteristik jumlah produsen, tengkulak/pedagang besar, dan jumlah pedagang yang kesemuanya dalam jumlah banyak. Selain itu, bidang usaha ini bersifat terbuka, dan tidak dikendalikan pemerintah.



Sumber : Lilies, 2011

Gambar 2. Margin Bruto Komoditas Pertanian

Isu Strategis Komoditas Pangan

Pembangunan pertanian dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan produksi pangan yang berkesinambungan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan pangan. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak, diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan atau pembuatan makanan dan minuman (Peraturan Menteri Pertanian No 25/Permentan/OT.140/2/2010). Kebutuhan akan pangan selalu meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk. Kebutuhan tersebut harus terpenuhi agar stabilitas ekonomi, sosial dan politik di daerah maupun nasional tetap terjaga.

Kebutuhan pangan memang rumit urusannya, karena masalah akan tetap dirasakan oleh masyarakat walaupun mereka memiliki kemampuan daya beli, yaitu manakala pangan yang bisa dibelinya itu tidak tersedia. Sebaliknya, bagi masyarakat miskin, walaupun pangan tersedia bisa menjadi masalah juga, karena tidak mampu membelinya, terlebih bila pangannya memang tidak ada pula. Sehingga yang diperlukan adalah ketersediaan pangan bagi masyarakat sekaligus terjangkau untuk mendapatkannya. Melihat kompleksitas persoalan ketahanan pangan dengan adanya konsistensi serta komitmen pembangunan yang

berpihak kepada rakyat, maka kebijakan untuk mewujudkan ketahanan pangan ke depan dapat tercapai dengan terpenuhinya dua landasan pokok yaitu "ketersediaan pangan" serta "aksesibilitas masyarakat" terhadap bahan pangan tersebut. Sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 7 Tahun 1996, bahwa ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau.

Kemandirian pangan (UU No. 41 Tahun 2009) adalah kemampuan produksi pangan dalam negeri yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup di tingkat rumah tangga, baik dalam jumlah, mutu, keamanan, maupun harga yang terjangkau, yang didukung oleh sumber-sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal. Pencermatan terhadap berbagai hasil kajian, lokakarya dan seminar beberapa tahun terakhir ini dapat diidentifikasi sekurang-kurangnya terdapat tiga (3) isu strategis yang berkaitan dengan ketahanan pangan Indonesia dimasa depan yaitu 1) tingginya konsumsi beras per kapita di Indonesia, 2) menurunnya tingkat konsumsi pangan non beras, dan 3) rendahnya konsumsi protein hewani, sayur-sayuran, dan buah-buahan. Ketiga isu strategis ini perlu dicermati secara mendalam untuk meningkatkan pembangunan pertanian baik dalam penyusunan program, perumusan kebijakan maupun dalam menyusun peraturan perundang-undangan dalam bidang pertanian (Dinas Pertanian Kab. Gunungkidul, 2018)

Isu strategis internal yang berkembang dalam rangka pembangunan pertanian pangan dan pangan, antara lain:

1. Ketersediaan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang produktif dan memadai;
2. Tingkat kesuburan tanah secara umum relatif rendah;
3. Ketersediaan air irigasi yang cukup untuk pengembangan komoditas pertanian pangan;
4. Daya dukung lingkungan yang menurun dapat mengancam keberlanjutan pembangunan pertanian pangan;
5. Ketersediaan sarana produksi yang berkualitas dan memadai belum sepadan dengan kebutuhannya;
6. Skill petani dalam pengelolaan usahatani komoditas pertanian pangan relatif terbatas;
7. Ketersediaan tenaga kerja pertanian semakin menurun baik kuantitas maupun kualitasnya;
8. Pengusahaan komoditas pertanian pangan belum sepenuhnya berorientasi pasar (ekonomi);

9. Komitmen pemangku kepentingan dalam pengembangan komoditas pertanian pangan belum optimal.

Seangkan isu-isu eksternal yang berkembang dan dapat mempengaruhi pengembangan komoditas pertanian pangan, antara lain:

1. Kebijakan terkait dengan MEA dan Pasar Bebas komoditas pertanian;
2. Kebijakan pewilayahan komoditas pertanian harus diantisipasi dan diselaraskan;
3. Tuntutan pasar akan komoditas pertanian pangan secara kontinyu;
4. Pasokan sarana produksi pertanian yang tidak stabil;
5. Kebijakan impor komoditas pertanian pangan dalam upaya stabilisasi;
6. Fluktuasi harga relatif tinggi terutama untuk komoditas pangan pangan (Bawang Merah, bawang putih dan Cabe);
7. Melimpahnya produk pertanian di pasar dengan kualitas lebih baik;
8. Tingkat kepercayaan lembaga keuangan terhadap usaha pertanian masih rendah;
9. Tuntutan produk pertanian sehat dengan harga terjangkau oleh masyarakat;

Pentingnya Bulog Dalam Tata Kelola Pangan Nasional

Badan Urusan Logistik—selanjutnya disebut Bulog merupakan satu-satunya lembaga pemerintah non-departemen (LPND) yang ditugasi sebagai badan penyangga kebutuhan pokok termasuk beras. Tugas pokoknya adalah menstabilisasi harga 7 (tujuh) bahan pokok, antara lain: beras, gula, daging sapi, daging ayam, terigu, telur ayam, dan kedelai. Penugasan Bulog tersebut tertuang dalam Keppres RI Nomor 50 Tahun 1995. Hasilnya terbukti efektivitas pengendalian harga produsen dan stabilitas harga di konsumen hingga 1998 sangat baik dan terjaga, sebelum krisis moneter terjadi Mei 1998. Masyarakat merasa tenang dengan stabilnya harga kebutuhan pokok di pasar. Keberhasilan Bulog di era Orde Baru tersebut juga tidak lepas dari tata kelola dan manajemen institusi Bulog. Pada masa Orde Baru Bulog—walaupun secara garis koordinasi di bawah Kementerian Sekretariat Negara, tetapi tugas dan tanggungjawabnya langsung kepada Presiden. Hal ini mendorong program swasembada beras sempat terwujud pada masa Presiden Suharto tahun 1980-an karena perhatian langsung dari Presiden terhadap Bulog. Setelah krisis moneter 1998 berlalu, bagaimana peran Bulog? Mengapa Bulog terkesan tidak mampu menguasai pasar sebagian besar komoditas pangan pokok saat ini? Pertanyaan tersebut belum terjawab tuntas hingga saat ini.

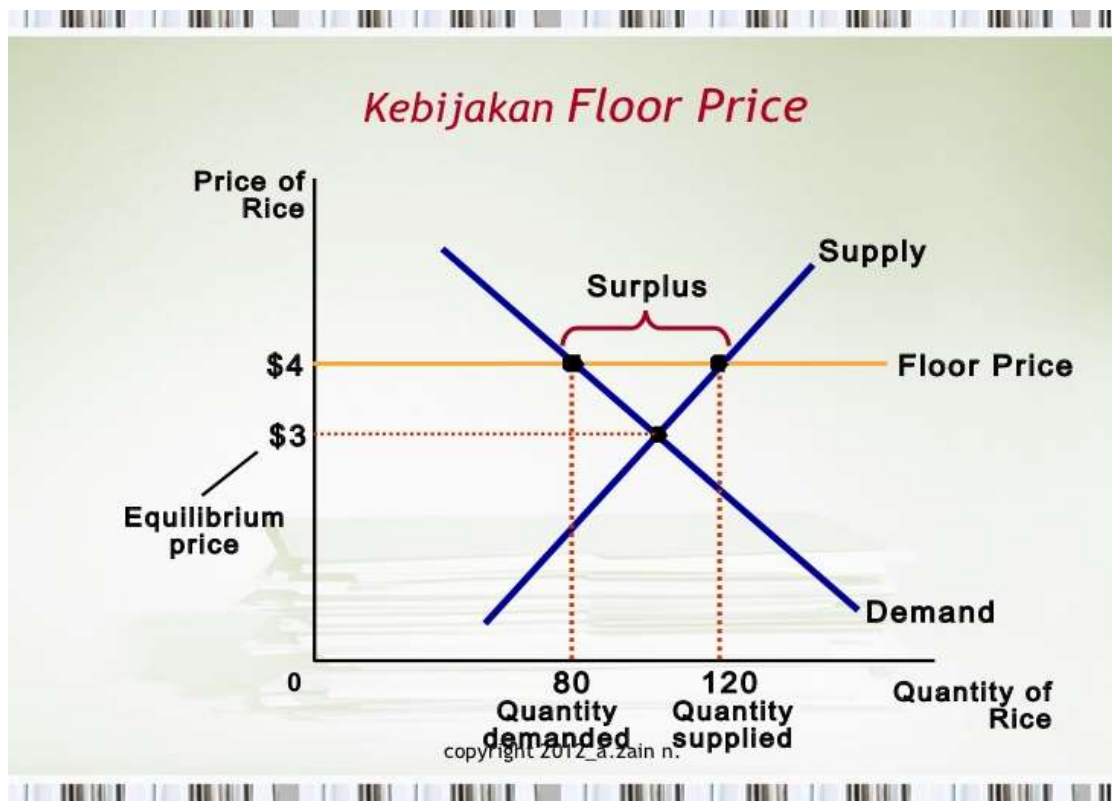
Peran Bulog diakui telah bergeser pada saat setelah terjadi krisis moneter tahun 1998. Perubahan peran dan wewenang Bulog sejalan dengan perubahan politik sebagian besar BUMN yang merupakan implikasi politik dari kesepakatan perjanjian Letter of Intent (LoI)

antara pemerintah Indonesia dengan International Monetary Fund (IMF). Di samping itu juga sebagai implikasi dari lahirnya UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN. Artinya, Bulog yang semula berperan sebagai badan penyangga pangan pokok dengan penitikberatan stabilisasi harga pangan, berubah menjadi hampir semuanya bertujuan pada orientasi profit semata walaupun Bulog sudah merupakan badan usaha milik negara berbentuk perusahaan umum (perum). Padahal walaupun BUMN berbentuk perusahaan umum tidak hanya mengejar keuntungan saja, tetapi juga sebagai agent of development dalam menyediakan barang publik yang dibutuhkan masyarakat banyak, seperti beras. Unsur agen pembangunan dan agen perubahan sebagai —intervensi pemerintah secara langsung dalam menyeimbangkan dan menstabilkan harga pangan di pasar dalam kasus Bulog, menjadi sirna atau hilang. Peran Bulog tak ubahnya dengan perusahaan lain yang penekanan utamanya pada botom line atau keuntungan yang menjadi indikator keberhasilan kinerja usaha.

Jika masyarakat pernah mengalami stabilitas harga dan tersedianya bahan pokok karena peran Bulog pada masa Orde Baru, mengapa pemerintah tidak mengembalikan peran Bulog seperti semula, yang tentu dengan penyempurnaan atau revitalisasi tugas dan fungsinya. Penguatan peran dan fungsi Bulog diprediksi akan mampu menjaga stabilitas harga pangan dan menjaga minat petani untuk tetap menanam padi dan berbagai komoditas pangan lain. Mengembalikan fungsi Bulog sebagai penyangga berarti memberi keleluasaan untuk membeli seluruh hasil produksi pangan petani dan menyalurkannya ke daerah yang bukan sentra produksi beras seperti Indonesia Bagian Timur dan daerah kepulauan lainnya. Hal ini juga dapat diterapkan misalnya untuk komoditas lain. Dengan demikian Bulog diharapkan mampu memenuhi semua unsur, baik produsen maupun konsumen. Bulog perlu menetapkan harga pembelian pemerintah (HPP) sebagai upaya memberi insentif kepada petani dalam meningkatkan produksi pangan, khususnya beras.

Hasil pembelian beras oleh Bulog dengan harga ditetapkan pemerintah, maka dapat digunakan pemerintah untuk berbagai keperluan khususnya untuk menyejahterakan rakyat dengan harga beras terjangkau. Selain itu agar turbulensi harga pangan di pasar dunia tidak langsung berimbas pada harga pangan domestik, perlu diupayakan relasi harga terhadap pasar dunia dengan fluktuasi yang lebar. Bulog juga seharusnya memiliki stok penyangga dalam jumlah yang cukup. Karena tanpa stok penyangga dalam jumlah yang cukup, mustahil pemerintah dapat mengintervensi pasar untuk stabilisasi harga saat terjadi gejolak harga pangan di pasar. Melalui stabilisasi harga pangan yang langsung di bawah Presiden, Bulog seharusnya mampu mengelola pangan dengan manajemen yang lebih modern dengan tetap memegang teguh prinsip tata kelola good governance. Berikut contoh intervensi pemerintah

melalui bulog pada penetapan harga eceran terendah (*floor price*) dan eceran tertinggi (*ceiling price*) pada komoditas pangan.



Gambar 3. Penetapan Harga Terendah

Penetapan harga terendah merupakan batas seberapa rendah harga dapat dikenakan pada suatu produk melalui kesepakatan bersama atau ketentuan pemerintah. Kebijakan ini bertujuan untuk melindungi produsen manakala terjadi panen raya atas suatu komoditas tertentu, misalnya padi, sehingga pasokan beras di pasar melebihi kebutuhan masyarakat, akibatnya harga anjlok relative cukup rendah, akhirnya petani rugi. Dalam kondisi seperti ini pemerintah akan melakukan intervensi guna melindungi petani dengan cara menentukan harga terendah yang tidak merugikan petani. Sedangkan pada penetapan harga maksimum, bertujuan untuk melindungi konsumen, dimana harga tersebut merupakan perubahan tertinggi yang diperbolehkan terhadap suatu harga barang yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Harga pasar yang terkena harga maksimum tidak diperbolehkan untuk menaikkan harga di atas harga maksimum yang telah ditetapkan. Kebijakan ini biasanya dilakukan ketika sedang terjadi musim paceklik, dimana pasokan barang lebih kecil dari kebutuhan masyarakat atau pasar.



Gambar 4. Penetapan Harga Tertinggi

Pada kebijakan harga tertinggi ini, harga yang ditentukan lebih rendah dari harga pasar, sehingga akan terjadi kelebihan permintaan. Untuk memenuhi kelebihan permintaan ini maka pemerintah melalui Bulog dapat melakukan penambahan pasokan barang melalui operasi pasar, atau bisa juga dilakukan dengan metode kupon.

Penutup

Permasalahan menyangkut pangan serta nasib petani dan nelayan Indonesia sejatinya sudah lama dan jelas teridentifikasi. Berbagai kebijakan pemerintah yang mengatur pangan, termasuk melindungi nasib petani-nelayan, juga sudah cukup banyak diundangkan pemerintah. Namun kesejahteraan petani relatif tak kunjung meningkat sehingga menempatkan mereka sebagai kelompok yang hanya kebagian potongan kecil kue pembangunan. Padahal sebagai Negara agraris, sudah semestinya petani merupakan pihak yang menikmati pendapatan paling tinggi dibanding sektor yang lain. Masalah laten di bidang pangan yang tak bisa dihindari adalah laju peralihan fungsi lahan pertanian yang

cukup besar setiap tahunnya. Inilah yang membuat rata-rata nasional kepemilikan lahan petani 0,3 hektare tak kunjung berubah.

Harga komoditas pertanian yang mahal acap kali bukan karena terbatasnya produksi melainkan melainkan karena kendala pada distribusi. Peran spekulasi juga sangat signifikan dalam kasus sejumlah komoditas pertanian. Spekulasi tidak hanya menginginkan keuntungan dari selisih harga melainkan juga ada yang ingin meraup untung dari impor bahan pangan. Ketidaktepatan data produksi dan jalur distribusi semakin membuat pemerintah kewalahan mengatasi masalah distribusi pangan. Dengan kondisi seperti ini kita harus mengakui bahwa saat ini Indonesia baru berada pada tahap ketahanan pangan, belum mencapai fase swasembada pangan, seperti yang pernah dicapai oleh bangsa ini pada tahun 1984. Oleh karena itu tata kelola pangan menjadi sangat strategis untuk dibenahi agar berbagai upaya yang harus dilakukan pemerintah dapat menjamin ketersediaan dan pemerataan bahan pangan pokok bagi seluruh masyarakat.