Prosiding Seminar Nasional Pangan dan Perkebunan: Realitas Pangan dan Perkebunan Saat Ini dan Prospeknya menuju Swasembada Berkelanjutan—Kendari, 12 Maret 2018 • Hermanto Siregar & Usman Rianse (Ed)
Penerbit: UHO EduPress, Kendari (2020) • ISBN 978-623-91098-4-4 • DOI http://dx.doi.org/10.37149/11328

KEBIJAKAN SWASEMBADA BERAS DI INDONESIA: APAKAH PERLU DIPERTAHANKAN?

Budiyanto
Program Studi Agribisnis Universitas Halu Oleo
gadhangku@gmail.com

ABSTRAK

Pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup bagi seluruh penduduk merupakan salah satu kewajiban utama bagi suatu negara. Indonesia, yang sebagian besar penduduknya mengonsumsi pangan pokok beras maka kebijakan pembangunan pertanian tanaman pangan di Indonesia difokuskan pada satu komoditas pangan, yaitu beras sehingga muncul kebijakan swasembada beras. Namun, sejak kebijakan tersebut diimplementasikan, banyak pakar telah mengkritisinya. Makalah ini berupaya untuk menunjukkan besarnya yang dikorbanakan untuk mendukung kebijakan swasembada beras, dan berupaya untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam menuju ketahanan pangan nasional. Data yang dikumpulkan meliputi: luas panen tanaman pangan, nilai perdagangan pangan dengan luar negeri, dosis penggunaan pupuk dan nilai subsidi pupuk kimia, serta NTP (nilai tukar petani). Selanjutnya, data dianalisis guna menggambarkan dan mendukung pengambilan kesimpulan. Beberapa hal yang bisa disampaikan dalam kaitannya dengan kebijakan swasembada beras adalah terjadinya pemborosan penggunaan sumber daya, neraca perdagangan produk tanaman pangan Indonesia yang defisit, dan pencemaran lingkungan, serta kesejahteraan petani tidak meningkat secara signifikan.

Kata kunci: swasembada beras, pemborosan sumber daya, kesejahteraan petani.

PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar yang pemenuhannya tidak dapat ditunda-tunda. Karena itu, permasalahan pangan di berbagai negara meminta perhatian khusus dari bangsa tersebut. Dengan demikian, setiap negara mempunyai cara atau kebijakan masing-masing untuk menyediakan pangan yang cukup bagi penduduknya.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, dengan pertimbangan bahwa beras merupakan bahan pangan pokok penduduk dan dapat dibudidayakan di Indonesia, para penentu kebijakan ketika itu berpendapat bahwa masalah swasembada beras tidak bisa ditawar lagi jika menginginkan stabilitas politik dan pembangunan lancar. Terlebih ketika Indonesia memperoleh penghargaan dari FAO sebagai negara yang berhasil dalam swasembada beras tahun 1984. Prestasi itu selalu dibanggakan dan semakin memperkuat pendapat bahwa swasembada beras harus menjadi prioritas utama dalam pembangunan sektor pertanian.

Tuntutan "Turunkan harga" sebagai salah satu butir dari Tritura (Tiga Tuntutan Rakyat) yang diteriakkan para mahasiswa dan pemuda Angkatan 1966, merupakan pendorong pemerintah Orde Baru untuk memenuhi tuntutan rakyat. Beras yang langsung menguasai hajat hidup orang banyak menjadi punya andil dalam pemulihan stabilitas politik dan ekonomi. Beras kemudian dikukuhkan sebagai komoditas politik; pemerintah berkepentingan langsung mengatur dan mengendalikannya, dan tidak diserahkan semata-mata kepada mekanisme pasar.

Faktor besarnya jumlah penduduk juga merupakan salah satu pertimbangan utama bahwa masalah pangan pokok beras, Indonesia tidak boleh tergantung dari negara lain. Besarnya jumlah penduduk yang mengonsumsi pangan pokok beras tersebut tentu akan menjadi ancaman jika suatu saat Indonesia harus melulu mengimpor. Pihak penjual atau pemerintah negara asal beras bisa saja memainkan harga dan menekan Indonesia secara politis dengan menggunakan beras sebagai alat utama. Biaya impor dan pengeluaran devisa yang melonjak besar dengan melemahnya nilai tukar rupiah pada saat krisis ekonomi 1997, secara langsung juga menjadi alasan bahwa sudah seharusnya kebijakan swasembada beras terus dipertahankan.

Argumen-argumen demikian menjadi hal utama bagi mereka yang menyatakan swasembada beras harus dilakukan dan dipertahankan. Namun, tidak sedikit juga pengamat yang berpendapat lain, bahwa swasembada beras bukan berarti harus memproduksi sendiri seluruh kebutuhan beras. Kegagalan panen pada tahun 1994 kembali menjadikan Indonesia sebagai negara pengimpor beras. Kembali masuknya beras impor akhirnya membuat semakin luasnya pengertian swasembada. Swasembada tidak lagi hanya berarti semua kebutuhan harus dipenuhi dari dalam negeri dan menabukan impor atau yang lebih dikenal dengan swasembada absolut, yakni selisih pasokan dan permintaan beras sama dengan nol.

Swasembada tidak harus selalu dikaitkan dengan semua diproduksi sendiri untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Namun, lebih dari itu, yaitu swasembada dalam pengertian ekonomi. Dalam pengertian tersebut yang lebih penting adalah adanya kemampuan dari diri sendiri untuk memenuhi semua kebutuhannya, tidak perlu dipersoalkan apakah beras diproduksi dalam negeri atau diimpor. Kemampuan dari diri sendiri itu bisa berarti bahwa neraca perdagangan pangan mencapai surplus. Dengan surplus perdagangan pangan tersebut berarti Indonesia mampu untuk memenuhi semua kebutuhan pangan, baik melalui impor atau produksi sendiri, tergantung mana yang lebih efisien dan tidak mengeluarkan biaya besar. Selain itu, swasembada pangan juga bukan berarti swasembada beras, tetapi kemampuan dari diri sendiri untuk memenuhi kebutuhan pangannya sesuai kecukupan kalori dan protein yang dianjurkan, apakah bahan pangan tersebut berasal dari beras atau nonberas.

Swasembada beras merupakan bagian kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia. Jika pembangunan pertanian diartikan sebagai proses yang ditujukan untuk selalu menambah produksi per kapita, sekaligus dapat mempertinggi produktivitas dan pendapatan usaha tiap-tiap petani dengan jalan menambah modal dan keterampilan maka timbul pertanyaan: apakah kebijakan swasembada beras berpihak pada peningkatan kesejahteraan petani?

Fakta lainnya, walaupun kebijakan swasembada beras telah lama dilakukan, yaitu sejak tahun 1952 (Mubyarto, 1996), tetapi setiap tahun Indonesia masih terus mengimpor beras (data BPS tahun 1990-2015), begitu juga bahan pangan lain sehingga neraca perdagangan tanaman pangan selalu defisit. Dengan demikian, pantas dipertanyakan, apakah kebijakan swasembada beras dalam pembangunan pertanian merupakan pilihan yang tepat untuk menyediakan pangan yang cukup bagi penduduk?

Tujuan makalah ini adalah (1) untuk menunjukkan besarnya sumber daya yang dikorbankan guna mendukung kebijakan swasembada beras, dan (2) berupaya untuk memberikan alternatif pemikiran dalam menuju ketahanan pangan nasional.

METODE KAJIAN

Data yang dikumpulkan dalam kajian ini meliputi luas panen tanaman pangan, nilai perdagangan pangan dengan luar negeri, dosis penggunaan pupuk dan nilai subsidi pupuk kimia, serta NTP (nilai tukar petani) dan data lainnya. Data dikumpulkan dari berbagai sumber; Badan Pusat Statistik

dan kepustakaan lainnya. Selanjutnya data dianalisis guna menggambarkan dan menjelaskan serta mendukung pengambilan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Terlalu Besar yang Dikorbankan dalam Kebijakan Swasembada Beras

Kebijakan swasembada beras, di samping telah menghasilkan manfaat yang besar dalam pembangunan di Indonesia, misalnya ketersediaan pangan atau beras yang cukup bagi penduduk yang berpengaruh terhadap stabilitas politik, juga mengandung implikasi lain. Peningkatan produksi padi yang besar ternyata relatif banyak jenis dan jumlah sumber daya yang telah dikorbankan guna mencapai tujuan kebijakan tersebut, tanpa memperhatikan *opportunity cost* dari sumber daya yang digunakan maupun dampaknya terhadap lingkungan dan kesejahteraan petani.

Dalam rangka meningkatkan produksi padi guna mencapai swasembada beras, persentase luas area panen tanaman pangan lain selain padi terhadap luas panen tanaman padi, relatif kecil dan secara umum cenderung menurun (Tabel 1). Di lain pihak, setiap tahun Indonesia masih terus mengimpor beras.

Tabel 1 Persentase Luas Panen Tanaman Pangan Lain Terhadap Luas Panen Tanaman Padi di Indonesia 1994–1998

Kriteria	Satuan	Tahun				
		1994	1995	1996	1997	1998
luas panen	(000 ha)					
padi		10 734	11 439	11 570	11 141	11 613
jagung		3 109	3 652	3 744	3 355	3 834
kedelai		1 407	1 477	1 279	1 119	1 091
ubi kayu		1 357	1 324	1 415	1 243	1 205
ubi jalar		197	229	212	195	201
kacang tanah		643	739	689	628	650
persentase luas panen terhadap luas panen padi	(%)					
jagung		28,9	31,9	32,4	30,1	33,0
kedelai		13,1	12,9	11,1	10,0	9,4
ubi kayu		12,6	11,6	12,2	11,1	10,4
ubi jalar		1,8	2,0	1,8	1,7	1,7
kacang tanah		6,0	6,5	5,9	5,6	5,6

(Sumber: Badan Pusat Statistik, 2000)

Tabel 1 menunjukkan bahwa walaupun persentase luas panen tanaman jagung terhadap luas panen padi cenderung meningkat, tetapi proporsinya hanya sekitar 30%. Adapun persentase luas panen tanaman kedelai, ubi kayu, ubi jalar, dan kacang tanah terhadap luas panen padi cenderung menurun atau tetap dengan proporsi masing-masing sekitar 10%, 10%, 1%, dan 5%.

Berdasarkan Tabel 2 dapat disampaikan bahwa dibanding tahun 1994-1999 persentase luas panen tanaman pangan lain terhadap luas panen padi pada tahun 2011-2015, cenderung menurun. Sebagai akibat persentase luas panen yang relatif rendah dan cenderung menurun maka volume dan nilai impor bahan pangan selain beras (jagung, kedelai, dan gula) cenderung meningkat. Rachman (2002) menyebutkan volume impor jagung tahun 1990 tercatat 135 ribu ton, meningkat menjadi 842 ribu ton tahun 1995, dan pada tahun 2000 mencapai 1,3 juta ton. Sementara itu, keragaan ekspor jagung Indonesia relatif tidak memperlihatkan adanya peningkatan, bahkan cenderung mengalami penurunan dalam kurun waktu lima tahun terakhir, dari 559 ribu ton pada tahun 1997 dan untuk tahun 2001 menjadi 50 ribu ton. Sejak tahun 2000, impor jagung Indonesia meningkat secara drastis meskipun produksi meningkat pada tahun tersebut. Hal ini dipengaruhi

oleh peningkatan kebutuhan konsumsi akan jagung untuk industri pakan ternak. Impor selama periode 2000-2003 meningkat dengan laju 11% per tahun (Direktorat Pengolahan dan Pemasaran Hasil Tanaman Pangan, 2005).

Tabel 2 Persentase Luas Panen Tanaman Pangan Lain Terhadap Luas Panen Tanaman Padi di Indonesia 2011–2015

Kriteria	Satuan	Tahun				
		2011	2012	2013	2014	2015
luas panen	(000 ha)					
padi		13.204	13.446	13.835	13.797	14.115
jagung		3.865	3.958	3.822	3.837	3.787
kedelai		622	568	551	616	614
ubi kayu		1.185	1.130	1.066	1.033	949
ubi jalar		178	178	162	157	140
kacang tanah		539	560	519	499	454
persentase luas panen terhadap luas panen padi	(%)					
jagung		29,3	29,4	27,6	27,8	26,8
kedelai		4,7	4,2	4,0	4,5	4,4
ubi kayu		8,9	8,4	7,7	7,5	6,7
ubi jalar		1,3	1,3	1,2	1,1	1,0
kacang tanah		4,1	4,2	3,8	3,6	3,2

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2017

Siregar (2003) menyatakan bahwa kebutuhan kedelai terus meningkat karena pertambahan penduduk, juga meningkatnya konsumsi per kapita terutama dalam bentuk olahan dan tumbuhnya industri pakan ternak. Permintaan kedelai per kapita sejak periode 1970 sampai 1990 telah meningkat 160%. Adapun pada periode 1990-an sampai tahun 2010 diperkirakan tumbuh 2,92% per tahun (Siregar, 1999). Peningkatan konsumsi kedelai yang begitu pesat dan tidak dapat diimbangi oleh peningkatan produksi kedelai dalam negeri, maka terjadi kesenjangan. Kesenjangan itu ditutup dengan kedelai impor yang banyak menyita devisa (Amang & Sawit, 1996). Sejak perdagangan kedelai lepas dari kontrol BULOG mulai tahun 1991 impor kedelai meningkat sangat pesat. Tahun 1999 volume impor mencapai kenaikan sampai 500% (Swastika, *et al.*, 2000), bahkan tahun 2004 total kebutuhan kedelai nasional, 65% dipenuhi dari impor (Bisnis Indonesia, 2004). Sejak tahun 2000, impor kedelai meningkat secara drastis seiring dengan signifikannya penurunan produksi pada tahun tersebut. Impor selama periode 2000-2003 meningkat dengan laju 14,03% per tahun (Direktorat Pengolahan dan Pemasaran Hasil Tanaman Pangan, 2005). Pasokan kebutuhan kedelai dari dalam negeri semakin mengecil, hingga tahun 2004 hanya 35% (682.50 ribu ton) sedangkan impor mencapai 65% (1 267.50 ribu ton) dari total konsumsi sebesar 1 950 ribu ton (Dirjen Tanaman Pangan, 2005).

Tabel 3 Nilai Ekspor dan Impor Produk Tanaman Pangan Indonesia 2006–2014

Tahun	Nilai (US$)		
	Ekspor	Impor	Neraca
2009	26.215.865	891.459.624	-865.243.759
2010	35.077.348	1.463.632.161	-1.428.554.813
2011	34.640.583	2.591.099.838	-2.556.459.255
2012	61.098.148	1.983.968.625	-1.922.870.477
2013	40.889.974	1.757.444.585	-1.716.554.611
2014	81.504.090	4.134.071.668	-4.052.567.578

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2016

Sejak tahun 1995, produksi gula Indonesia terus melorot dari 2 juta ton menjadi hanya 1,4 juta ton pada tahun 2000 (Media Data Riset, 2009) sehingga pada tahun 2010 pemerintah menargetkan impor gula sebanyak 500 ribu ton (*Jawa Pos*, 12-01-2010). Indonesia masih mengandalkan impor produk gula rafinasi maupun bahan baku pembuat gula rafinasi guna memenuhi kebutuhan industri makanan dan minuman. Sesuai data Departemen Perdagangan, impor gula rafinasi 2007 mencapai 1,7 juta ton.

Kecenderung meningkatnya impor bahan pangan selain beras, ditambah dukungan data neraca perdagangan produk tanaman pangan Indonesia tahun 2009–2014 yang selalu defisit yang semakin besar, seperti disajikan Tabel 3, maka dapat disampaikan bahwa Indonesia belum mencapai swasembada pangan, baik swasembada absolut maupun swasembada dalam pengertian ekonomi.

Kemudian, untuk mengintensifkan penggunaan lahan agar produksi padi meningkat, pemerintah telah mengeluarkan anggaran yang relatif besar untuk pembangunan dan perbaikan jaringan irigasi. Jatileksono (1987) menyebutkan bahwa pengeluaran anggaran pemerintah untuk subsektor irigasi pada tahun 1969 mencapai 13,55 miliar rupiah atau 60 persen dari anggaran sektor pertanian sebesar 22,64 miliar rupiah. Pada tahun 1982 anggaran subsektor irigasi mencapai 317,99 miliar rupiah atau 32 persen dari anggaran sektor pertanian sebesar 1004,09 miliar rupiah.

Padi memang merupakan tanaman pangan yang sangat boros air. Untuk menghasilkan beras 1 ton diperlukan sekitar 19 ribu liter air (Jatileksono, 1987). Hal ini perlu dikomparasikan dengan nilai produk yang dihasilkan jika sumber daya air tersebut digunakan untuk memproduksi barang lain. Amerika dan Australia pernah mengadakan penelitian yang membuktikan bahwa air yang digunakan untuk bertanam padi adalah pemborosan tertinggi secara *output* GDP.

Belum lagi jika dikaji apakah anggaran yang relatif besar untuk pembangunan dan perbaikan jaringan irigasi tersebut tepat sasaran atau tidak. Mengingat jaringan irigasi yang dibangun pemerintah sebagian besar berlokasi di daerah yang padat penduduk, terutama di Jawa dan Bali sehingga lahan sawah yang beririgasi cenderung beralih fungsi menjadi pemukiman dan industri. Area sawah produktif dan beririgasi teknis yang memiliki kontribusi cukup besar terhadap produksi pangan justru telah mengalami penyusutan akibet al.ih fungsi lahan ke penggunaan nonpertanian. Gejala ini terutama terjadi di Jawa yang merupakan produsen utama komoditas pangan di tingkat nasional. Data hasil Survei Pertanian (SP) diperoleh gambaran bahwa dalam kurun waktu 18 tahun (1981-1998) di Jawa telah terjadi pengurangan lahan sawah seluas 1 juta hektare atau rata-rata sekitar 55,56 ribu hektare per tahun (Irawan & Friyatno, 2000). (Data BPS menyebutkan bahwa alih fungsi lahan pertanian selama tahun 1990-2000 di Jawa telah menyusut sekitar 0,5% per tahun atau sekitar 7000 hektare per tahun, hasil penelitian Pusat Penelitian Sosial Ekonomi memperkirakan telah terjadi *net-conversion* area persawahan di Jawa menjadi kegunaan lain sebesar 15-23 ribu hektare per tahun selama PJPT I, Data dan Statistik Departemen Pertanian memperkirakan telah terjadi konversi lahan sawah di Jawa sebesar 42 500 hektare per tahun selama periode 1983-1993). Oleh karena itu, meskipun secara agregat luas area baku tanaman pangan dapat meningkat akibat pencetakan sawah baru, Namun, area tanaman pangan cenderung menurun secara kualitas.

Sementara itu, peningkatan produksi padi yang besar guna mencapai swasembada beras, tidak terlepas dari peran intensifikasi yang dikampanyekan pemerintah pada awal pelaksanaan program bimas. Sebagai konsekuensi logis dari intensifikasi, pupuk kimia menjadi salah satu sarana utama yang dibutuhkan petani dalam proses produksi. Dalam rangka memacu produksi beras guna mengejar swasembada ternyata mempunyai dampak ketergantungan lahan pertanian akan pupuk kimia. Dosis pupuk kimia yang harus diberikan dalam proses produksi semakin lama semakin tinggi sehingga kebutuhan petani akan pupuk kimia juga semakin meningkat (Tabel 4).

Mengingat peran pupuk yang besar dalam proses produksi padi, dan agar harga pupuk kimia dapat dijangkau petani, yang sebagian besar tergolong kekurangan modal, serta dalam rangka mencapai produktivitas tertinggi, maka pemerintah menempuh kebijakan untuk memberikan subsidi pada pupuk kimia. Jumlah subsidi tersebut dari tahun ke tahun cenderung untuk selalu meningkat, seperti disajikan pada Tabel 5.

Tabel 4 Jumlah Penggunaan Pupuk Kimia pada Tanaman Padi per Hektare di Indonesia 1993-1999

Tahun	Penggunaan Pupuk per hektare (kg)	Kenaikan (%)
1993	319,01	-3,4
1994	308,12	2,7
1995	316,49	-7,0
1996	294,31	46,6
1999	431,56	

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2000

Tabel 5 Jumlah Subsidi Pupuk Kimia di Indonesia 2003 - 2009

Tahun	Nilai Subsidi Pupuk (miliar)	Pertumbuhan (%)
2003	900	76,67
2004	1.590	62,89
2005	2.590	61,39
2006	4.180	62,44
2007	6.790	107,66
2008	14.100	24,11
2009	17.500	

Sumber: Tim Media Deptan, 2012

Tabel 5 menunjukkan bahwa subsidi pupuk kimia dari tahun ke tahun selalu meningkat. Hal ini karena beberapa hal, di antaranya (1) adanya penggunaan dosis pupuk per hektare yang semakin tinggi dan intensifnya penggunaan lahan menyebabkan kebutuhan pupuk kimia juga semakin besar; dan (2) harga pupuk yang tinggi dan menyebabkan beban subsidi pemerintah juga tinggi disebabkan oleh sistem distribusi yang memungkinkan terjadinya spekulasi. Kelangkaan pupuk buatan pada musim tanam di berbagai daerah merupakan salah satu bukti adanya spekulasi tersebut. Menurut Tubagus Ferry (1989), biaya distribusi pupuk di Indonesia bisa mencapai 100–150% dari harga dasar pabrik.

Jika pemerintah berencana akan mengurangi subsidi pupuk, sementara petani "diperah" untuk meningkatkan produksi padi guna mencapai swasembada beras maka yang harus menanggung kerugian adalah petani. Bahkan dalam praktiknya, petani masih dibebani dengan harus membayar harga pupuk yang jauh lebih tinggi dari harga yang ditetapkan, dengan alasan kelangkaan dan biaya transportasi pupuk.

Di sisi lain, dengan adanya pencetakan sawah serta intensifnya penggunaan pupuk kimia dan pestisida pada proses produksi padi, dalam rangka mencapai tujuan kebijakan swasembada beras, tentunya akan berdampak negatif pada kesehatan dan sumber daya lahan dan lingkungan. Dampak negatif ini juga merupakan korbanan yang mestinya harus dikalkulasi sebagai *cost* jika kebijakan swasembada beras dikategorikan sebagai proyek.

Penggunaan pupuk kimia pada pertanian bisa meningkatkan dekomposisi bahan organik, yang kemudian menyebabkan kerusakan struktur tanah. Aplikasi yang tidak seimbang dari pupuk nitrogen menyebabkan pengasaman atau menurunkan pH tanah dan ketersediaan fospor bagi tanaman. Penggunaan pupuk kimia NPK yang terus-menerus menyebabkan penipisan unsur-unsur

mikro: seng, besi, tembaga, mangan, magnesium, molybdenum, boron, yang bisa memengaruhi tanaman, hewan, dan kesehatan manusia (Reintes, Haverkot & Bayer, 1992).

Pestisida yang digunakan dalam pertanian bukan hanya membunuh organisme hama dan penyakit tanaman tetapi juga membunuh organisme yang berguna, seperti musuh alami hama. Sebagaian besar pestida yang digunakan dalam pertanian masuk ke udara, tanah, atau air yang bisa membahayakan kehidupan organisme lain. Pestisida yang tidak terurai akan terserap dalam rantai makanan dan sangat membahayakan serangga, hewan pemakan serangga, dan akhirnya membahayakan kesehatan manusia.

Usman (2004) menyatakan bahwa petani selama ini didera oleh kebijakan peningkatan produktivitas pertanian melalui pupuk dan obat-obatan kimiawi yang bukan hanya menciptakan ketergantungan melainkan juga merusak lahan pertanian. Karena tanah adalah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan ekosistem, maka kerusakan lahan pertanian di perdesaan sebenarnya juga telah menciptakan degradasi dan pencemaran lingkungan, selain itu juga terjadi *levelling off*. Air sawah menjadi tidak sehat, kehidupan flora dan fauna menjadi terganggu.

Perkembangan Nilai Tukar Petani Tanaman Pangan

Memandang petani sebagai produsen melahirkan citra bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya maka yang diperlukan petani adalah tersedianya faktor-faktor produksi dengan harga murah dan harga produksi yang tinggi. Namun, pada hakikatnya petani juga merupakan seorang konsumen sehingga memandang petani sebagai konsumen memberikan kesan bahwa proses produksi dengan menghasilkan produksi tinggi bukanlah tujuan akhir yang ingin dicapai petani. Oleh karena itu, dalam melihat aspek kesejahteraan petani, dapat dikatakan bahwa petani meningkat kesejahteraannya apabila kemampuan mereka membeli komoditas yang diinginkan untuk memenuhi kebutuhan keluarga, meningkat.

Tren nilai tukar petani (NTP) dalam jangka waktu yang cukup lama merupakan salah satu indikator yang dapat dipakai untuk memperoleh informasi tentang perubahan daya beli petani sebagai konsumen dari waktu ke waktu. Semakin tinggi NTP, secara relatif semakin kuat pula tingkat kemampuan/daya beli petani. Dengan kata lain, NTP dapat digunakan untuk mengetahui trend daya beli atau kesejahteraan petani sebagai akibat adanya kebijakan swasembada beras yang telah dilakukan selama ini. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) pada Tabel 6 secara umum dapat dinyatakan bahwa daya beli petani tanaman pangan tidak meningkat atau relatif tetap. Hal ini berarti bahwa walaupun pemerintah menaikkan harga dasar pembelian gabah tetapi selalu diikuti oleh kenaikkan harga barang-barang yang dibutuhkan petani. Terbukti apa yang disampaikan Usman (2004) bahwa selama ini petani sebenarnya telah berkorban besar bagi kepentingan negeri ini.

Tabel 6. Perkembangan Nilai Tukar Petani Tanaman Pangan di Indonesia 2009–2014

Tahun	Nilai Tukar Petani (NTP) Tanaman Pangan
2008	97.07
2009	103.38
2010	97.78
2011	102.83
2012	104.71
2013	104.62
2014	98.89

Sumber data : Badan Pusat Statistik Tahun 2017
Keterangan: NTP 2008-2013 (2007=100); NTP 2014 (2012=100)

Berdasarkan tabel di atas dapat disampaikan bahwa kebijakan swasembada beras tidak memperhatikan kesejahteraan petani. Petani yang sebenarnya sebagai pelaku utama dalam mengamankan stok beras nasional hampir terlalu sering diposisikan untuk selalu "harap maklum" demi kepentingan yang lebih besar atau kepentingan stabilitas makroekonomi dan politik, tetapi stabilitas mereka terabaikan.

Tambunan (2003) menyebutkan bahwa penyebab lemahnya NTP padi karena petani beras mengalami persaingan yang sangat ketat dengan beras impor. Di samping itu, beras merupakan makanan pokok masyarakat, yang artinya selalu ada permintaan dalam jumlah yang besar, maka semua petani berusaha untuk menanam padi saja. Hal ini membuat harga beras di pasar cenderung menurun hingga pada titik ekuilibrium jangka panjang, biaya marginal sama dengan biaya rata-rata per unit *output*. Ini berarti keuntungan petani sama dengan nol. Di sisi permintaan, beras adalah makanan pokok maka permintaan beras lebih dipengaruhi oleh jumlah manusia atau penduduk, bukan oleh harga. Oleh karena itu, permintaan beras tidak elastis, akibatnya jika penawaran beras terlalu besar (pada saat musim panen) sementara permintaan relatif sama atau berkembang dengan laju tidak terlalu tinggi, maka harga beras bisa jatuh drastis.

Ketahanan Pangan dalam rangka Meningkatkan Pendapatan Petani

Ketergantungan penduduk Indonesia terhadap pangan pokok beras selama ini sebenarnya tumbuh dan berkembang bersamaan dengan pilihan kebijakan pembangunan pertanian nasional yang sejak awal tertuju atau menekankan pada pemenuhan kebutuhan beras. Ini terlihat dari jargon yang berkembang sejak awal tahun 1960-an adalah swasembada beras bukan swasembada pangan (Usman, 2004).

Hegemoni negara terhadap sektor pangan melalui kebijakan pangan nasional telah menciptakan beras sebagai mental bangsa. Ketika pada tahun 1960-1970 dunia internasional menyatakan bahwa telah terjadi kerawanan pangan yang hebat di seluruh dunia, maka pada tahun 1980-an Indonesia mencanangkan program swasembada beras. Ketika pada tahun 1990-an Pulau Jawa tidak mampu lagi menyangga beban produksi pangan akibat industrialisasi, maka muncul kebijakan pembukaan sawah sejuta hektare di Kalimantan yang akan ditanami padi. Setelah tahun 1990-an, ketika masyarakat miskin dianggap tidak mampu memenuhi kebutuhan pangannya, maka muncul program raskin. Sisparyadi (2005) mengatakan kunci dari tiga contoh kebijakan makro nasional ini menunjukkan bahwa negara selama ini menerjemahkan pangan sama dengan beras. Ujung-ujungnya semua potensi kebijakan pangan nasional diarahkan untuk bagaimana meningkatkan produksi beras.

Seperti diketahui, setiap komoditas pertanian membutuhkan syarat tumbuh yang berbeda dengan komoditas lainnnya. Padi, misalnya, untuk tumbuh dan berkembang memerlukan air yang lebih banyak dibanding tanaman jagung. Sehingga jika terjadi gangguan prasyarat tumbuh maka akan menyebabkan penurunan produksi pada komoditas tersebut, tetapi tidak pada komoditas lain. Dengan demikian, jika bangsa Indonesia tergantung hanya satu bahan pangan pokok, yaitu beras maka jika terjadi kekeringan, secara logis akan menimbulkan kerentanan terhadap kekurangan pangan.

Arifin (2001) menyebutkan bahwa gejala kekeringan dan kemarau panjang yang melanda sentra produksi padi di Indonesia pada 1997-1998 merupakan ancaman serius bagi ketahanan pangan nasional. Lebih lanjut disampaikan bahwa sebab-sebab menurunnya produksi beras bukan merupakan faktor tunggal, tetapi merupakan faktor komulatif, dan bahkan multiplikatif dari gejala kekeringan, gagal panen, serangan hama dan penyakit, dan menghilangnya area lahan sawah subur di Jawa.

Berhubung serangkaian permasalahan di tingkat produksi, serta semakin tingginya tingkat konsumsi beras di Indonesia, maka sejak tahun 1994 Indonesia telah menjadi penghuni tetap daftar negara pengimpor beras. Oleh karena itu, orientasi yang berlebihan terhadap kebijakan swasembada beras yang cenderung absolut perlu segera dievaluasi kembali. Strategi pangan nasional tentunya lebih relevan jika diarahkan pada konsep ketahanan pangan.

Konsep ketahanan pangan (*food security*) sedikit lebih luas dibanding dengan konsep swasembada pangan dan bahkan kemandirian pangan. Beberapa ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok, yaitu "ketersediaan pangan" dan "aksesibilitas masyarakat" secara individu terhadap bahan pangan. Jika hanya salah satu unsur tersebut terpenuhi maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional tetapi jika akses individu untuk memenuhi pangannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Ketersediaan dan kecukupan pangan juga mencakup kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan protein setiap waktu untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari.

Penyediaan bahan pangan tentunya dapat ditempuh dengan produksi sendiri atau impor. Dalam hal ini, jenis bahan pangan tentunya disesuaikan dengan keunggulan sumber daya lokal, tidak harus beras. Proses produksi pangan yang menggunakan keunggulan sumber daya lokal tentunya memerlukan biaya yang relatif lebih murah. Dengan demikian, tidak akan terjadi seperti yang disampaikan Usman (2004) bahwa selama ini petani sebenarnya telah berkorban besar bagi kepentingan *survival* negeri ini. Betapa tidak, biaya usahatani dalam beberapa tahun terakhir terus melambung, sementara harga gabah relatif murah dan selalu dikontrol pemerintah, maka petani sesungguhnya dieksploitasi. Di lain pihak, dengan memproduksi dan mengonsumsi berbagai variasi jenis bahan pangan pokok keunggulan lokal maka paling tidak akan mengurangi margin pemasaran dari biaya distribusi bahan pangan. Sehingga harga yang diterima petani menjadi lebih tinggi, dan pendapatan petani meningkat. Dengan demikian, tidak terjadi seperti yang disampaikan Tambunan (2003) bahwa penyebab lemahnya NTP padi karena petani beras mengalami persaingan yang sangat ketat dengan beras impor. Selain itu, semua petani berusaha untuk menanam padi saja, dan hal ini membuat harga beras di pasar domestik cenderung menurun. Di sisi permintaan, permintaan beras tidak elastis, akibatnya jika penawaran beras terlalu besar (pada musim panen) sementara permintaan relatif sama, maka harga beras bisa jatuh drastis.

KESIMPULAN

Sebagian besar penduduk Indonesia memang mengonsumsi bahan pangan pokok beras. Namun, swasembada beras secara absolut bukanlah kebijakan yang tepat untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi penduduk. Jika kebijakan tersebut terus diberlakukan, maka sampai kapan pun Indonesia tidak akan pernah melakukan diversifikasi konsumsi bahan pangan pokoknya. Harga beras yang murah sebagai akibat subsidi pemerintah yang besar menyebabkan masyarakat enggan untuk melakukan subtitusi beras dengan bahan pangan pokok lain.

Selain itu, beberapa hal yang bisa disampaikan dalam kaitannya dengan kebijakan swasembada beras adalah terjadinya pemborosan penggunaan sumber daya, neraca perdagangan produk tanaman pangan Indonesia yang defisit, dan pencemaran lingkungan. Dari sisi petani, kebijakan swasembada secara absolut sebenarnya sangat merugikan petani, karena petani harus menanam apa yang dinginkan pemerintah, bukan menanam komoditas yang paling menguntungkan. Sehingga kesejahteraan petani-pun tidak meningkat secara signifikan, yang dapat diamati dari tren nilai tukar petani.

Ada dua implikasi kebijakan yang bisa ditarik dari adanya upaya pemenuhan kebutuhan pangan pokok penduduk, yaitu (1) sisi produksi, dan (2) sisi konsumsi. Dari sisi produksi, pemerintah sebaiknya mendorong petani untuk mengusahakan komoditas pangan yang paling menguntungkan sesuai dengan keunggulan sumber daya lokal, tanpa memberikan perlakuan khusus (misalnya harga support, subsidi pupuk, dan sebagainya) pada komoditas tertentu. Dengan demikian, jika tanpa intervensi, petani merugi dengan mengusahakan padi, maka akan beralih pada komoditas lain yang lebih menguntungkan. Hal itu akan mengakibatkan ketersediaan bahan pangan pokok beraneka ragam. Jika tanpa adanya subsidi pupuk kimia menyebabkan usahatani padi merugi, maka petani akan beralih menggunakan pupuk organik yang dapat diproduksi rumah tangga petani. Dengan demikian, subsidi pupuk yang begitu besar dapat dialokasikan pada upaya peningkatan nilai tambah atau perbaikan pemasaran produk-produk pertanian yang justru akan lebih bermanfaat bagi petani.

Dari sisi konsumsi, pemerintah seharusnya melakukan pencerahan kembali strategi diversifikasi pangan yang pernah ramai menjadi agenda publik pada dekade 1980-an. Pengembangan sumber karbohidret al.ternatif, seperti ubi kayu yang diperkaya dengan protein, vitamin dan zat besi perlu dilakukan—tentu harus didukung oleh teknologi pengolahan pangan yang memadai.

Masalah konsumsi bahan pangan pokok beras adalah faktor kebiasaan. Buktinya, konsumsi bahan pangan pokok bangsa lain bukan beras. Sebelum mengonsumsi bahan pangan pokok beras, bangsa Indonesia juga mengonsumsi beraneka ragam bahan pangan pokok. Dengan demikian, jika pemerintah terus-menerus memberikan perhatian khusus pada beras tanpa mempedulikan bahan pangan pokok lain, bangsa Indonesia tidak akan pernah melakukan diversifikasi bahan pangan pokoknya, dan hal itu akan menjadi permasalahan yang menguras sumber daya tenaga dan pikiran terus-menerus pada masa yang akan datang tanpa mempunyai kesempatan untuk berpikir hal lain demi kemajuan bangsa.

DAFTAR PUSTAKA

Amang B dan Sawit M.H. 1999. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional.* Bogor: IPB Press.

Amang B, Sawit MH. dan Rachman A. 1996. *Ekonomi Kedelai di Indonesia*. Bogor: IPB Press.

Arifin B. 2001. *Spektrum Kebijakan Pertanian Indonesia. Telaah Struktur, Kasus, dan Alternatif Strategi.* Jakarta: Penerbit Erlangga.

Bisnis Indonesia. 2004. 65% Kebutuhan Kedelai Nasional Masih Diimpor, 17 Desember.

Direktorat Pengolahan dan Pemasaran Hasil Tanaman Pangan. 2005. *Data Base Pemasaran Internasional Jagung dan Kedelai.* Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian.

Dirjen Tanaman Pangan. 2005. *Data Produksi dan Perdagangan Kedelai Indonesai.* Jakarta: Departemen Pertanian RI.

Irawan B, Friyatno S. 2000. *Dampak Konservasi Lahan Sawah di Jawa Terhadap Produksi Beras dan Kebijakan Pengendaliannya*. Bogor. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.

Jatileksono T. 1987. *Equity Achievment in The Indonesia Rice Economy.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Mubyarto. 1996. Politik Kebijakan Ketahanan Pangan di Indonesia*. Jurnal Ekonomi Rakyat*, 8 (2).

Rachman B. 2002. *Dinamika Harga dan Perdagangan Komoditas Jagung*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.

Reintes C, Haverkot B, Bayer W, 1992. *Pertanian Masa Depan*. Sukoco Y. Yogyakarta: Penerbit Kanisius. ILEIA.

Siregar M. 1999. Metode Alternatif Penentuan Tingkat Hasil dan Harga Kompetitif: Kasus Kedelai. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 17 (1): 66–73.

Siregar M. 2003. *Kebijakan Perdagangan dan Daya saing Komoditas Kedelai*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.

Sisparyadi. 2005. Desa Rawan Pangan dan Program Raskin. *Warta Pedesaan*, XXIII (05).

Swastika DKS; Adnyana MO; Ilham N; Kustiarti R; Winarso B; Soeprapto. 2000. *Analisis Penawaran dan Permintaan Komoditas Pertanian Utama di Indonesia*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.

Tambunan TTH. 2003. *Perkembangan Sektor Pertanian di Indonesia: Beberapa Isu Penting.* Jakarta: Ghalia Indonesia.

Tim Media Deptan. 2008. *Kebangkitan Pertanian Indonesia*. Departemen Pertanian.

Usman S. 2004. *Politik Pangan*. Yogyakarta: Centre for Indonesia Research and Development (CIRED).