

## BAB I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Era perdagangan bebas mengharuskan semua negara untuk membuka akses pasar domestik dan menghapuskan semua bentuk hambatan perdagangan, baik tarif, subsidi maupun bentuk-bentuk distorsi perdagangan lainnya. Pasar domestik maupun internasional akan semakin terbuka, dan persaingan, sebagai konsekuensi logis dari perdagangan bebas akan menjadi semakin meningkat pada semua sektor. Sektor pertanian merupakan sektor ekonomi strategis yang terpengaruh dan menjadi pemain secara langsung dalam kancah perdagangan bebas dengan semua aturan dan konsekuensi yang ditimbulkannya.

Sampai saat ini, meskipun Indonesia sebagai negara agraris, namun telah menjadi salah satu negara importir pangan (*net importer*) penting di dunia, terlebih untuk komoditas strategis. Pada saat ini, untuk mencukupi kebutuhan pangan bagi penduduk Indonesia yang berjumlah sekitar 220 juta jiwa, setiap tahun Indonesia harus mengimpor beberapa komoditas seperti beras, gula, kedelai, jagung dan lainnya. Untuk komoditas gula, Husodo (2002), Kompas (2004) menjelaskan bahwa volume yang harus diimpor Indonesia sekitar 1,5 juta ton atau jumlah impor kedua terbesar di dunia. Di dalam negeri, impor sejumlah tersebut menutup sekitar 50 persen dari kebutuhan gula nasional.

Menurut Tambunan (2003), peningkatan impor, disamping untuk memenuhi konsumsi pangan yang semakin meningkat akibat pertumbuhan penduduk dan pendapatan, juga disebabkan oleh pertumbuhan produksi pangan Indonesia secara umum telah mengalami perlambatan yang signifikan. Stagnasi

dalam produksi tersebut pada umumnya disebabkan tidak adanya rangsangan untuk meningkatkan produksi. Sebut saja beberapa contoh seperti rendahnya tingkat harga, terjadinya konversi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian, penurunan kesuburan lahan akibat degradasi kualitas lingkungan dan ketersediaan air yang semakin mengalami ketidakpastian akibat adanya gejala alam yang semakin tidak kondusif.

Kondisi perpangan yang demikian menjadi sangat riskan bagi ketahanan pangan nasional. Hal ini juga terlihat seperti dijelaskan oleh Arifin (2004), dengan menggunakan data neraca bahan pangan dari FAO, bahwa rasio antara tingkat konsumsi dengan tingkat produksi domestik pada beberapa komoditas pangan, sebagai salah satu indikator ketahanan pangan pada tingkat nasional, berada dibawah angka 100 persen. Untuk komoditas beras misalnya, pertumbuhan produksi pada kurun waktu 1970-2001, pertumbuhan produksi domestik sebesar 1,14 persen sementara laju pertumbuhan konsumsi mencapai 2,96 persen per tahun. Komoditas kedelai, pertumbuhan produksi sebesar 1,65 persen sementara pertumbuhan konsumsi 4,55 persen. Sementara pada komoditas gula, produksi domestik mencapai laju pertumbuhan 1,35 dengan laju pertumbuhan konsumsi sebesar 2,53 persen. Data tersebut, selain menunjukkan adanya gap yang tinggi antara laju pertumbuhan permintaan pangan yang meningkat lebih cepat dari laju pertumbuhan produksi domestik, juga merupakan indikasi bahwa untuk dapat mencukupi kebutuhan pangan strategis bagi penduduk, Indonesia masih harus mengandalkan pasokan impor.

Namun demikian, kebijakan *import oriented*, apalagi untuk komoditas strategis, bukanlah kebijakan yang arif. Mengandalkan impor dalam jumlah banyak dapat mengancam petani produsen karena konsumen akan beralih ke komoditas impor yang harganya relatif murah serta mutunya lebih baik. Murahnya harga pangan menguntungkan konsumen, sebaliknya petani produsen menderita kerugian karena menghadapi tingginya resiko perubahan harga di luar negeri sehingga cenderung mengurangi produksi. Kemungkinan selanjutnya, jika harga pangan dunia sangat mahal akibat stok menurun akan membutuhkan devisa yang tidak sedikit ditambah lagi dengan nilai tukar rupiah yang lemah terhadap dollar AS, maka stabilitas harga pangan di dalam negeri dalam rupiah menjadi rentan terhadap perubahan harga di pasar dunia.

Secara ekonomi, Arifin (2003) menjelaskan paling tidak ada tiga faktor penting yang mempengaruhi sistem perdagangan dunia. **Pertama**, tingkat fluktuasi produksi domestik akan menyebabkan fluktuasi pada harga pasar domestik. **Kedua**, instabilitas harga di pasar dunia akan ditransmisikan menjadi instabilitas harga di tingkat domestik. Jika harga dunia turun, misalnya karena beberapa produsen melakukan panen dalam waktu yang hampir bersamaan, maka pelaku usaha akan mengimpor pangan dan menjualnya di pasar domestik dengan harga yang lebih tinggi; dan demikian pula sebaliknya. **Ketiga**, nilai tukar domestik terhadap mata uang asing berpengaruh pada harga dunia, dan selanjutnya akan mempengaruhi tingkat harga di pasar domestik negara bersangkutan.

Disamping perang melalui saluran harga, pada era perdagangan bebas, dinamika kompetisi pada pasar dunia menjadi semakin tinggi meyusul adanya praktek-praktek bisnis yang tidak sehat sehingga pasar dunia tidak lagi sepenuhnya bisa dianggap sebagai pasar sempurna. Untuk menjelaskan hal ini, negara-negara industri maju misalnya, mereka menggunakan strategi proteksi ketat, pada saat yang sama melakukan subsidi besar-besaran kepada petani, bahkan melakukan dumping harga di pasar internasional. Sebaliknya, negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, tidak mungkin melakukan hal yang sama karena keterbatasan anggaran pemerintah. Mengingat perkembangan dinamika pasar, baik kecenderungan pasar domestik maupun trend perkembangan pasar dunia yang berpengaruh terhadap ketahanan pangan nasional, maka perlu dilakukan analisis terhadap ketahanan pangan utama Indonesia pada era perdagangan bebas dalam hubungannya dengan berbagai kemungkinan atas alternatif kebijakan pemerintah.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Pangan merupakan kebutuhan manusia yang paling azasi, sehingga ketersediaan pangan bagi masyarakat harus selalu terjamin. Oleh karena itu, penyediaan pangan yang cukup, berkualitas dan merata merupakan hal yang sangat strategis. Bersamaan dengan perkembangan liberalisasi perdagangan, beberapa pangan telah menjadi komoditas yang semakin strategis disebabkan ketidakpastian dan ketidakstabilan produksi pangan nasional sehingga tidak senantiasa selalu mengandalkan kepada ketersediaan pangan di pasar dunia. Oleh

karena itu, sebagian besar negara di dunia telah menetapkan sistem ketahanan pangan masing-masing untuk kepentingan dalam negeri.

Ketahanan pangan merupakan salah satu topik yang sangat penting bukan saja dilihat dari nilai-nilai ekonomi dan sosial, tetapi juga aspek konsekuensi politik yang demikian besar. Ketahanan pangan menjadi semakin penting karena saat ini Indonesia merupakan salah satu anggota penandatanganan WTO. Keanggotaan ini telah menempatkan Indonesia pada posisi yang dilema, di satu pihak pemerintah harus memperhatikan kelangsungan produksi pangan di dalam negeri, dipihak lain, Indonesia tidak bisa menghambat impor pangan dari luar negeri.

Sejak beberapa tahun terakhir ini, muncul kerisauan atas menurunnya kemampuan Indonesia untuk memenuhi sendiri kebutuhan pangan bagi rakyatnya. Hal ini terkait dengan adanya pertumbuhan permintaan pangan utama yang lebih cepat dari pertumbuhan produksinya. Dinamika dari sisi permintaan ini menyebabkan kebutuhan pangan secara nasional meningkat dalam jumlah, mutu dan keragaman.

Walaupun menurut FAO, adalah hal yang wajar memenuhi ketahanan pangan melalui kebijakan impor dari luar, namun hal penting yang harus disadari bahwa mengandalkan impor, apalagi untuk komoditas pangan utama dan strategis, merupakan kebijakan yang beresiko tinggi. Disamping semakin terbatasnya devisa yang dimiliki pemerintah, kebijakan impor juga tidak kondusif karena adanya ketidakstabilan jumlah dan harga di pasar internasional sebagai akibat pasar pangan dunia yang bersifat *thin market*, dimana kuantitas yang diperdagangkan

merupakan proporsi yang kecil dari total produksi dunia. Menurut Nainggolan (2004), untuk komoditas beras, volume yang diperdagangkan di pasar dunia hanya sekitar 5 persen dari total produksi global. Sementara untuk komoditas jagung, kedelai dan komoditas gula, volume yang diperdagangkan di pasar dunia masing-masing hanya mencapai 15%, 30% dan 25% dari total produksi dunia.

Disamping itu, pada pasar domestik, instabilitas harga juga terjadi akibat petani menghadapi resiko ketidakpastian harga, sehingga harga dasar yang ditetapkan menjadi mandul, akibat lanjutan dari itu maka tingkat produksi juga akan menurun. Jika hal tersebut dibiarkan, tidak mustahil Indonesia akan masuk dalam jebakan *imported food trap*, yang menurut Irawan (2002), Saragih (2002), Prawira (2003) dan Nainggolan (2004) merupakan suatu proses ketergantungan pada suatu jenis pangan sebagai akibat ketidakmampuan sarana dan prasarana produksi pangan dalam negeri untuk bersaing dengan pangan impor, sementara cadangan devisa dan neraca pembayaran di dalam negeri sangat buruk.

Berbeda dengan kecenderungan di negara maju dimana sektor pertanian sangat dilindungi, di Indonesia terdapat kecenderungan kuat dimana sektor pertanian selalu dituntut untuk menyediakan kebutuhan pangan dengan harga yang murah dengan tujuan untuk mengamankan variabel-variabel makro (seperti inflasi, pertumbuhan ekonomi, keseimbangan harga umum). Perbedaan dasar yang kontradiktif tersebut yang memosisikan negara berkembang sebagai sasaran ekspor. Negara maju memberikan subsidi sektor pertanian dalam jumlah besar untuk meningkatkan produksi pangan sehingga menjadi surplus produksi untuk

kemudian dijual ke negara berkembang, termasuk Indonesia, yang pada akhirnya mengganggu pasar dan menghancurkan sistem produksi pangan domestik.

Beberapa permasalahan mendasar yang perlu memperoleh penanganan serius dalam upaya peningkatan ketahanan pangan, yaitu; **Pertama**, semakin mengecilnya rata-rata penguasaan lahan pertanian terutama terjadi di sekitar sentra pertumbuhan ekonomi dan industri yang umumnya adalah kota besar. Hasil penelitian menunjukkan dalam satu dekade terakhir rata-rata konversi lahan sawah di Jawa mencapai 13.400 sampai 22.500 ha per tahun (Irawan, 2002). Penguasaan lahan yang semakin kecil disebabkan terjadinya fragmentasi kepemilikan, bertambahnya jumlah penduduk dan karena alih fungsi lahan dari pertanian ke non pertanian.

**Kedua**, bertambahnya jumlah rumahtangga petani yang menguasai lahan di bawah 0,5 hektar. Pada tahun 1983, jumlah petani gurem 9,53 juta, meningkat menjadi 10,94 juta pada tahun 1993, di mana 74 persen di antaranya berada di Jawa. Angka statistik tersebut menunjukkan, bahwa dalam jangka waktu sepuluh tahun terdapat penambahan 1,41 juta petani gurem. Pertanian berskala kecil seperti yang dimiliki petani Indonesia ini, sangat sulit diharapkan mampu memberikan sumbangan produksi nasional secara besar-besaran.

**Ketiga**, ancaman iklim dan bencana alam sering menyebabkan ketersediaan pangan berkurang. Akibatnya, harga pangan naik dan sulit terjangkau oleh kelompok masyarakat miskin. Krisis pangan 1998 yang merusak ketahanan pangan waktu itu adalah kontribusi El nino pada tahun 1997.

Kondisi tersebut diatas merupakan ancaman bagi masa depan ketahanan pangan. Melalui *early warning system*, FAO memberi sinyal kepada negara yang defisit pangan untuk memantau dan menganalisis produksi pangan nasional, stok, harga, perdagangan dan permintaan pangan, sehingga melalui informasi yang akurat, pembuat kebijakan memperoleh perspektif tentang persoalan ketahanan pangan terutama saat diberlakukannya perdagangan bebas.

Persoalan pangan bukan hanya berhenti pada kebijakan, tetapi harus dimanifestasikan dalam bentuk rangsangan agar petani bisa bergairah memproduksi pangan yang didukung oleh teknologi serta perluasan areal. Tindakan nyata dengan menciptakan iklim yang menarik dengan memberi perlindungan dari produk impor yang cenderung dumping, perbaikan irigasi, sistem perkreditan atau membuka lapangan kerja bagi penduduk pedesaan. Namun demikian, diperlukan kehati-hatian mengingat perhatian terlalu besar terhadap sisi produksi dapat menjadi bumerang, sebab isu ketahanan pangan nasional juga menyangkut aspek konsumsi. Oleh karena itu diperlukan perhatian yang berimbang terhadap upaya memenuhi ketahanan pangan karena berakibat langsung pada kesejahteraan rakyat secara umum.

Upaya pemantapan ketahanan pangan utama Indonesia pada masa mendatang dihadapkan pada berbagai kondisi ekonomi dan non ekonomi, baik ekonomi internal maupun eksternal yang berubah secara dinamis. Perdagangan bebas merupakan fenomena eksternal yang saat ini sudah mempengaruhi tatanan ekonomi Indonesia dan karena itu berdampak langsung terhadap sistem ketahanan pangan nasional. Oleh karena itu yang menjadi pertanyaan di dalam penelitian ini



adalah apakah dengan diberlakukannya perdagangan bebas, upaya peningkatan ketahanan pangan pada komoditas gula dapat terwujud atau justru sebaliknya serta skenario kebijakan yang bagaimanakah yang sesuai untuk mensukseskan program ketahanan pangan komoditas gula di Indonesia.

### **1.2.1. Masalah Umum**

Secara umum masalah dalam penelitian ini adalah sejauh mana pemberlakuan perdagangan bebas pangan berpengaruh terhadap upaya peningkatan ketahanan pangan komoditas gula di Indonesia.

### **1.2.2. Masalah Khusus**

Secara spesifik, masalah yang diangkat dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana model ketahanan pangan komoditas gula ditinjau dari aspek produksi, impor, ekspor, harga dan konsumsi apabila dihadapkan pada kondisi internal dan eksternal yang berubah secara dinamis.
2. Sejauhmana dampak kebijakan ekonomi memberikan pengaruh terhadap kinerja produksi, impor, ekspor, harga dan konsumsi dalam hubungannya dengan upaya peningkatan ketahanan pangan komoditas gula di Indonesia terutama ditinjau dari aspek ketersediaan pangan.
3. Alternatif kebijakan bagaimana yang memberikan dampak positif bagi upaya peningkatan ketahanan pangan komoditas gula di Indonesia terutama dari aspek ketersediaan pangan.