

# ANALISIS KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PADI, JAGUNG, DAN KEDELAI DI INDONESIA DALAM MENGHADAPI PERDAGANGAN BEBAS ASEAN

## *Policy Analysis for Indonesia's Rice, Maize and Soybean Development in Dealing with ASEAN Free Trade*

Saktyanu K. Dermoredjo

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jl. A. No. Yani No. 70, Bogor 16161  
E-mail: saktyanuadi@yahoo.com*

Naskah diterima: 2 Januari 2014

Direvisi: 27 Maret 2014

Disetujui terbit: 28 Mei 2014

### ABSTRACT

Free trade affects all agricultural activities, especially agricultural development policy. To increase production of rice, corn and soybeans, it requires special attention to free trade impacts. This paper aims to identify policies at the local level to promote development of paddy, maize and soybeans. An AHP (*Analytic Hierarchy Process*) is carried out to identify policy priority in developing the main food as a development strategy to deal with changes at farm level. The results showed that the central government is the most significant actor in decision making of agricultural development, except soybean enhancement outside Java determined by the Regency Governments. In addition, most of the policy directives are focused on the welfare society, except for maize and soybean in Java related to capital and income policy, while the next sequence is relatively diverse. Therefore it needs to synchronize the upstream and downstream policies, and the emphasis on the distribution of authority and local government capacity development.

**Keywords:** *free, trade, Analytic Hierarchy Process (AHP), agriculture, development, policy, alternative*

### ABSTRAK

Perdagangan bebas mempengaruhi seluruh aspek kegiatan pertanian, khususnya terhadap kebijakan pembangunan pertanian. Untuk meningkatkan produksi komoditas pangan utama seperti padi, jagung, dan kedelai diperlukan perhatian khusus terhadap dampak perdagangan bebas. Makalah ini bertujuan untuk mengidentifikasi kebijakan pengembangan padi, jagung, dan kedelai di tingkat lokal untuk mendukung pengembangan produksi ketiga komoditas tersebut. AHP (*Analytic Hierarchy Process*) adalah alat analisis yang digunakan untuk mengidentifikasi prioritas kebijakan dalam strategi pengembangan pangan utama dalam menghadapi kondisi yang terjadi pada petani. Hasil analisis menunjukkan bahwa pemerintah pusat merupakan aktor yang paling berperan dalam penentuan kebijakan pembangunan pertanian, kecuali aktor penentu kebijakan pengembangan kedelai di luar Jawa dipegang oleh pemerintah kabupaten. Di samping itu, sebagian besar arahan kebijakan yang telah dilakukan tertuju pada kesejahteraan masyarakat, kecuali untuk komoditas jagung di Jawa yaitu kebijakan produksi, pendapatan, dan permintaan modal serta kebijakan pengembangan kedelai di Jawa yaitu produksi dan permintaan modal, selanjutnya lainnya relatif beragam. Oleh karena itu, diperlukan sinkronisasi kebijakan yang dimulai dari hulu hingga hilir serta adanya penekanan pembagian kewenangan dan peningkatan kapasitas pemerintah daerah.

**Kata kunci:** *perdagangan, bebas, Analytic Hierarchy Process (AHP), pembangunan, pertanian, alternatif, kebijakan*

### PENDAHULUAN

Keberadaan pemerintah serta para *stakeholder* seperti pedagang atau pengusaha baik di bidang produksi, pascapanen, dan pengolahan hasil serta pemasaran memegang peranan penting dalam pengembangan produksi pangan, khususnya

untuk padi, jagung, dan kedelai. Ketiga komoditas tersebut masih menjadi prioritas utama untuk dikembangkan seiring dengan pertambahan jumlah konsumen yang semakin meningkat. Dalam pengembangan komoditas padi, jagung, dan kedelai tersebut, guna mewujudkan kesejahteraan ekonomi petani yang lebih baik

diperlukan kebijakan yang memerhatikan indikator kesejahteraan, pendapatan, produksi, ataupun penguatan sumberdaya petani. Boediono (2009) menyatakan bahwa saat ini Indonesia memerlukan dukungan kinerja ekonomi untuk mencapai tingkat keseimbangan antara teknokrasi dan demokrasi yang tercermin dari keseimbangan antara pencapaian kepentingan *policy maker* (pemerintah) dengan pencapaian kepentingan kesejahteraan petani/masyarakat.

Ketersediaan pangan yang stabil merupakan salah satu kebutuhan dalam kelangsungan sebuah negara untuk mencukupi kebutuhan pangan nasional. Kebijakan pangan nasional bertujuan untuk (Alimoeso, 2011): (1) meningkatkan produksi dan pendapatan petani; (2) menjamin ketersediaan pangan setiap saat di setiap tempat dengan harga yang terjangkau; dan (3) meningkatkan status gizi masyarakat. Dalam jangka pendek, selain diperlukan kebijakan pengendalian impor pangan, khususnya beras, juga diperlukan kebijakan yang mendorong peningkatan produksi padi, jagung, dan kedelai dalam negeri melalui peningkatan produktivitasnya terutama di daerah sentra produksi (Prabowo, 2010). Hasil penelitian Darwanto dan Ratnaningtyas (2005) menunjukkan bahwa dalam jangka panjang kebijakan pembatasan impor dapat dikurangi secara bertahap, namun kebijakan peningkatan produksi domestik masih diperlukan yang disertai pula dengan upaya penganeekaragaman konsumsi pangan, untuk mengurangi tekanan pada kebutuhan beras.

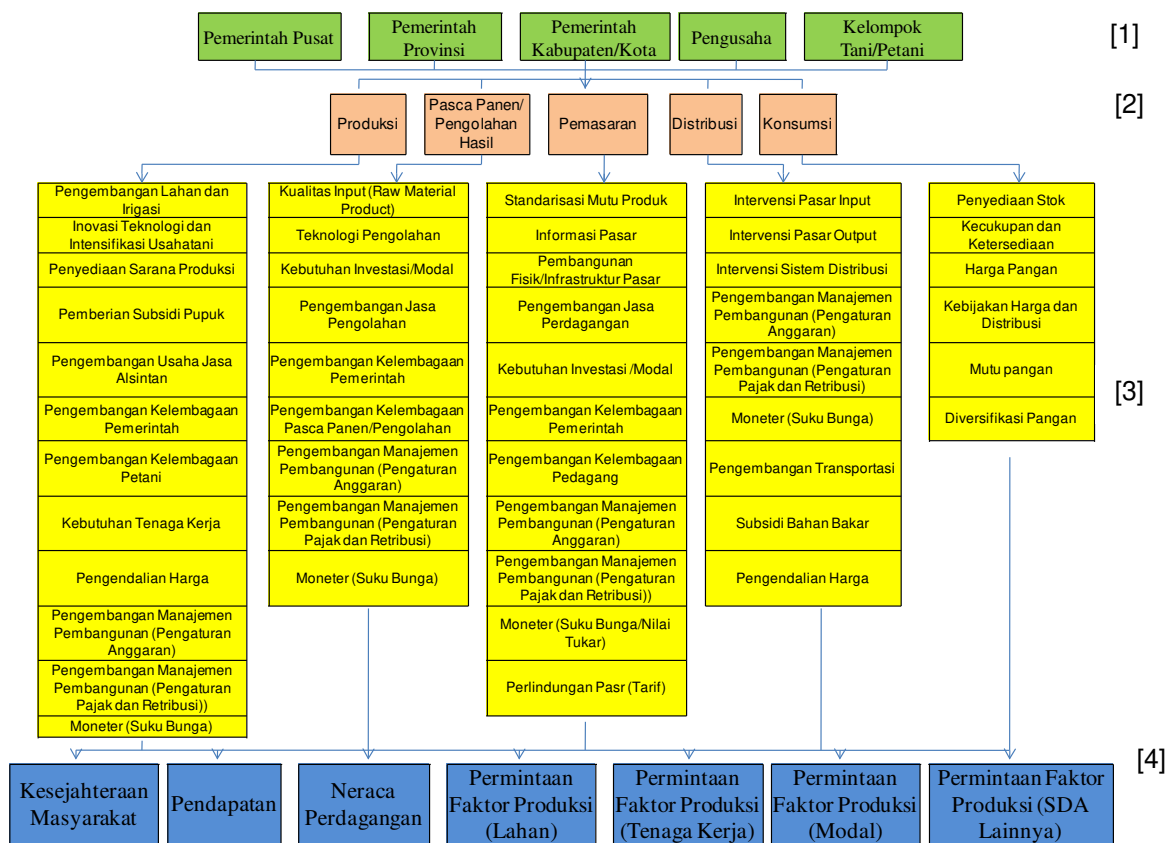
Dalam kondisi yang seperti di atas, yang menjadi masalah adalah bagaimana perlindungan yang perlu ditempuh dalam menyikapi perkembangan kompetitif produksi dunia, terlebih-lebih menghadapi perdagangan bebas ASEAN. Meningkatnya intensitas kerjasama regional antarnegara akan memberikan pengaruh terhadap kemudahan arus perdagangan produk pertanian antar negara-negara tersebut. Terjadinya penurunan harga akibat produksi dunia yang melimpah akan mengakibatkan banjir impor (*import surge*) yang akan mempengaruhi produksi dalam negeri. Selain itu, bila modalitas sudah ditetapkan, tidak ada kewenangan pihak manapun yang dapat menghalangi kesepakatan yang telah ditetapkan bersama. Oleh karena itu, padi, jagung, dan kedelai akan menjadi perhatian penting untuk menjaga stabilitas pangan nasional.

Peran pemerintah sangat strategis dalam pengembangan pangan, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Informasi kebijakan pengembangan komoditas padi, jagung, maupun kedelai yang telah dilakukan adalah sangat penting karena komoditas ini memiliki peran penting dalam menjaga stabilitas kebutuhan pangan nasional. Sesuai dengan masalah sejauh mana para pengambilan keputusan terhadap kebijakan pengembangan produksi padi, jagung, dan kedelai, maka melalui tulisan ini akan dilakukan identifikasi kebijakan di tingkat daerah terhadap pengembangan komoditas padi, jagung, dan kedelai.

## METODE PENELITIAN

Untuk melakukan identifikasi kebijakan pengembangan komoditas padi, jagung, dan kedelai adalah dengan menggunakan *Analytic Hierarchy Process* (AHP). AHP digunakan untuk mengetahui informasi tentang pengambilan keputusan yang terkait dengan pengembangan ketiga komoditas tersebut. Data dan informasi diperoleh mulai dari tingkat paling bawah yaitu kelompok petani, dilanjutkan lembaga-lembaga seperti asosiasi pedagang, industri pengolahan (penggilingan), lembaga pemerintah terkait serta asosiasi-asosiasi lembaga pendukung lainnya. Proses ini dilakukan dengan wawancara secara *Focus Group Discussion* (FGD) atau secara perorangan, sehingga proses ini dapat mengorganisir informasi dan pendapat ahli (*judgment*) dalam memilih alternatif yang paling disukai (Marimin dan Maghfiroh, 2010). Adapun struktur hierarki kebijakan pembangunan pertanian seperti pada Gambar 1.

Dalam analisis ini diambil data primer secara *purposive* di dua kabupaten yaitu Kabupaten Ngawi (Jawa Timur) dan Kabupaten Bone (Sulawesi Selatan). Pertimbangan dalam memilih kedua kabupaten/provinsi ini karena merupakan salah satu daerah sentra ketiga komoditas padi, jagung, dan kedelai yang dapat mewakili kondisi di Jawa dan Luar Jawa. Waktu pelaksanaan penelitian ini antara Juni-Agustus 2011. Selain itu, dilakukan pengumpulan data sekunder dari sumber data World Bank (*WITS/World Integrated Trade Solution*) untuk melihat keragaan perdagangan komoditas padi, jagung, dan kedelai di Indonesia dan ASEAN.



Keterangan:

- [1] Aktor penentu kebijakan
- [2] Kebijakan pembangunan pertanian
- [3] Alternatif kebijakan pembangunan pertanian
- [4] Kebijakan dampak perdagangan bebas

Gambar 1. Hierarki AHP Kebijakan Pembangunan Pertanian

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Alternatif Strategi Pembangunan Pertanian dalam Kerangka Perdagangan Bebas

Dalam kaitannya dengan keikutsertaan Indonesia dalam program-program integrasi ekonomi kawasan/regional, hal yang paling penting dan mendesak, serta memerlukan dukungan adalah mantapnya infrastruktur termasuk jalan raya. Bila dapat diselesaikan dengan baik terkait dengan *ASEAN Transport Action Plan (ATAP)*, tentunya akan mempermudah proses integrasi ekonomi yang lebih luas yang akan diwujudkan di masa depan seperti kawasan di Asia Pasific dalam kerangka kerja APEC (Soetanto, 2009). Hal ini yang menjadi pemikiran agar Indonesia tidak semakin tertinggal dalam jejaring produksi regional dan globalisasi proses produksi (Tambunan, 2007). Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Indonesia hendaknya memerhatikan

komposisi produk dan negara tujuan ekspor agar dapat lebih memenangkan persaingan dengan sesama negara ASEAN dan bahkan negara non-ASEAN (Hadi dan Mardianto, 2004).

Seiring dengan kecenderungan semakin kuatnya keterkaitan antarnegara dalam perdagangan bebas. Dengan adanya perdagangan bebas akan memberikan kesejahteraan yang lebih baik dibandingkan dengan adanya intervensi pemerintah, seperti yang disajikan oleh Chen *et al.* (2006) di mana volume perdagangan akan meningkat dan keuntungan yang diperoleh negara pengimpor lebih banyak daripada negara pengekspor. Namun demikian, khusus untuk Indonesia masih perlu menjadi pertanyaan apakah memang demikian? Menurut Masyhuri (1999), salah satu solusi untuk mengatasi perekonomian secara keseluruhan, perlu ada perubahan orientasi dari industri *high technology* ke industri pertanian dan dari *broad base industry* ke *domestic resources industry*.

Sejarah perekonomian mencatat beragamnya strategi yang dianut oleh masing-masing negara. Ada yang berusaha memacu perkembangan ekonomi melalui ekspansi perdagangan internasional dan sekaligus membuka pintu lebar-lebar terhadap investasi asing, bantuan luar negeri, dan imigrasi (*outward-looking* atau melihat keluar). Di pihak lain, tak sedikit negara yang membangun perekonomiannya dengan menerapkan strategi industrialisasi substitusi impor dan menggunakan perencanaan ekonomi "perisai" untuk menangkis pengaruh-pengaruh eksternal yang dianggap mengganggu dan tidak dikehendaki (*inward-looking* atau melihat ke dalam). Perkembangan yang terjadi dewasa ini menunjukkan semakin sulit menemukan contoh kasus negara yang konsisten menerapkan kebijakan melihat keluar dan ke dalam secara murni (Kuncoro, 1997). Kedua belah pihak secara bergantian saling mengungguli selama empat puluh tahun terakhir. Pada dasawarsa 1950-an dan 1960-an kelompok yang mementingkan substitusi impor sempat berada di atas angin, sedangkan negara-negara yang menonjolkan promosi ekspor mulai naik daun sejak penghujung dekade 1970-an. Kedudukan keduanya semakin kuat selama dasawarsa 1980-an dan 1990-an (Todaro, 1998).

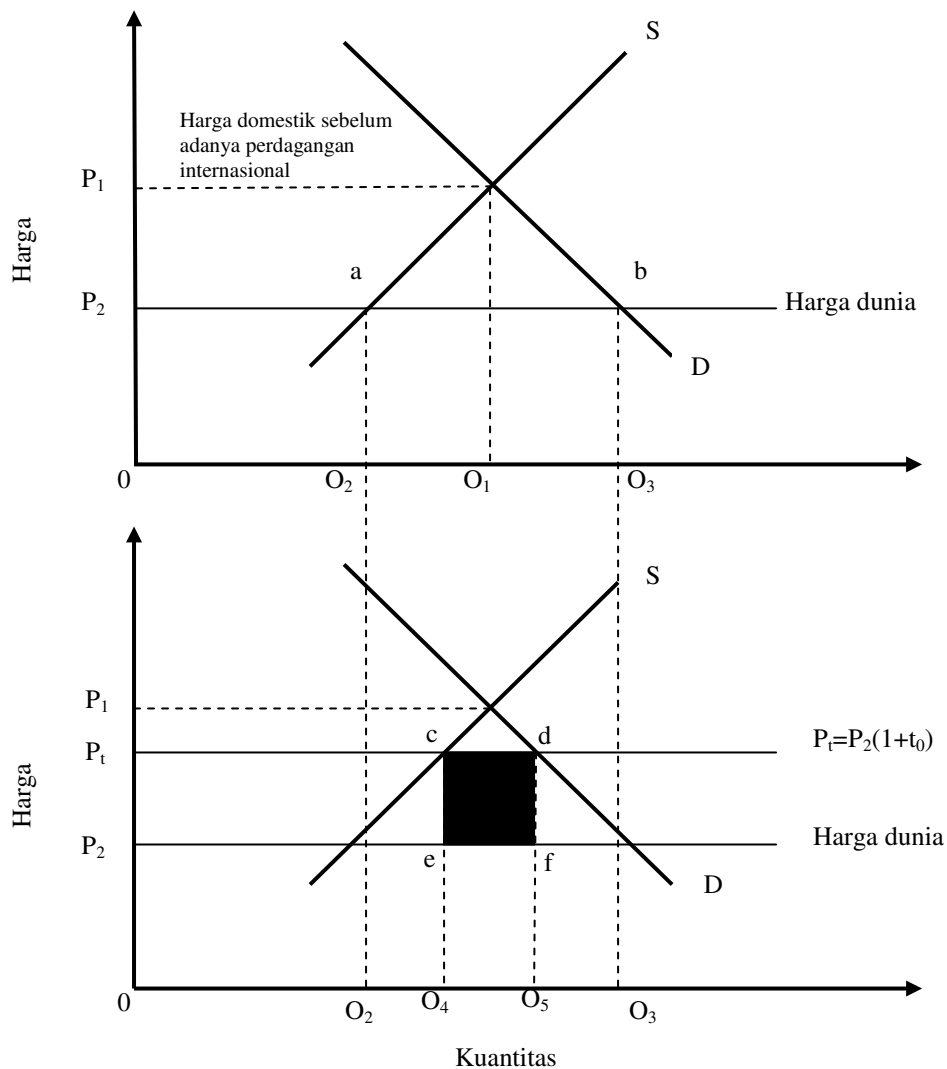
*Strategi substitusi impor* menjalankan proses pembangunan dimulai dengan penggantian berbagai macam produk kebutuhan yang sebelumnya diimpor dengan produk buatan dalam negeri. Langkah ini diawali dengan penggantian produk-produk konsumen yang sederhana sampai pada akhirnya ke produk-produk manufaktur yang mengandung teknologi tinggi. Pemerintah harus melindungi sektor-sektor domestiknya dengan penenaan tarif dan/atau kuota untuk membendung masuknya produk impor yang berpotensi menyaingi produk-produk domestik. Dalam jangka panjang, dapat mengekspor produknya yang semula diproteksi di mana dalam kondisi skala ekonomis dan tingkat upah buruh yang memadai, serta terkuasainya keahlian dan teknologi produksi sehingga produsen domestik dapat menghasilkan output dengan harga bersaing dengan harga pasaran dunia.

Bagi kebanyakan negara berkembang, paling tidak secara teoritis, strategi industrialisasi substitusi impor tersebut dipandang sebagai syarat utama yang harus dipenuhi sebelum mulai melaksanakan promosi ekspor. Atas dasar inilah negara dunia ketiga tertarik menerapkan

substitusi impor. Ilustrasi permasalahan tersebut dapat disimak dalam Gambar 2. Pada kondisi perekonomian tertutup titik ekuilibrium negara atas harga dan kuantitas produk berada pada  $P_1$  dan  $Q_1$ , kemudian bila negara tersebut membuka perekonomiannya (aktif dalam perdagangan internasional), harga produk menjadi  $P_2$  di mana harga lebih murah dibandingkan dengan harga yang terjadi di pasar domestik. Permintaan dalam negeri meningkat yakni menjadi  $Q_3$  sementara kuantitas produk dari produsen lokal menurun menjadi  $Q_2$ . Selisih  $Q_3-Q_2$  menjadi jumlah impor yang diminta.

Walaupun terlihat di beberapa negara menunjukkan adanya keberhasilan, namun demikian, secara umum dampak negatif yang ditimbulkan oleh adanya substitusi impor adalah: (1) perusahaan-perusahaan yang berkecimpung dalam sektor-sektor yang diproteksi (baik milik pemerintah maupun swasta) ternyata menyalahgunakan segala perlindungan dan kemudahan yang disediakan pemerintah. Sejak awal 1970-an hingga pertengahan dekade 1980-an pemerintah Indonesia mengembangkan strategi industri substitusi impor. Hal ini bertujuan untuk menghemat devisa dengan cara mengembangkan industri yang menghasilkan barang pengganti impor. Berdasarkan strategi tersebut, pemerintah membatasi masuknya investor asing dengan berbagai ketentuan antara lain pembatasan pemberian lisensi, penetapan pangsa modal PMA (Penanaman Modal Asing) relatif terhadap modal domestik dan pelarangan PMA bergerak di sektor pertahanan keamanan, sektor strategis (telekomunikasi) dan sektor publik (listrik dan air minum). Namun, kenyataannya industri-industri tersebut ternyata menguras cadangan devisa akibat penekanan produksi pada barang mewah yang berteknologi tinggi dan padat modal serta sangat bergantung pada pasokan input negara-negara maju. Banyak negara mengkritik upaya-upaya seperti itu di mana masih ada pemerintahnya melindungi industri domestik yang tidak efisien di pasar internasional (Pratomo, 2007).

Selanjutnya, (2) penerima manfaat utama dari proses substitusi impor tersebut ternyata adalah perusahaan-perusahaan asing yang sudah sejak lama beroperasi di negara berkembang, (3) sebagian besar upaya substitusi impor tersebut hanya mungkin dilaksanakan dengan adanya impor barang-barang modal dan barang-barang setengah jadi, yang biasanya berasal dari induk



Sumber: Todaro (1998)

Gambar 2. Substitusi Impor dan Teori Proteksi

perusahaannya atau dari anak perusahaan lainnya yang berada di negara-negara lain, (4) meningkatnya tekanan terhadap ekspor komoditas primer tradisional, dan (5) adanya substitusi impor dapat mengganggu industrialisasi itu sendiri akibat meningkatnya biaya-biaya industri hilir yang potensial dan adanya pembelian kebutuhan pembelian impor yang seharusnya berasal dari dalam negeri.

Sementara itu, *strategi promosi ekspor* menjalankan usaha ekspor produk-produknya baik produk primer maupun manufaktur, di mana memegang prinsip efisien dan keuntungan yang terkandung di dalam persaingan dan perdagangan bebas antarbangsa. Diharapkan dengan promosi ekspor ini dilakukan penurunan setiap bentuk

proteksi yang diyakininya akan menimbulkan distorsi harga-harga dan biaya.

Ada lima faktor yang menghambat pengembangan secara cepat produk-produk primer, khususnya ekspor hasil pertanian ke negara-negara maju sebagai pasar utama: (1) elastisitas permintaan terhadap tingkat pendapatan untuk bahan-bahan pangan hasil pertanian dan bahan mentah yang relatif rendah, (2) rendahnya tingkat pertumbuhan penduduk di negara-negara maju mengakibatkan sedikit saja kenaikan permintaan bahan pangan, (3) elastisitas permintaan komoditas primer nonminyak terhadap perubahan harga yang juga relatif rendah, (4) semakin cepatnya penemuan dan pengembangan barang-barang substitusi sintetis,

dan (5) tingginya proteksi bagi impor komoditas pertanian domestik di negara maju. Dengan demikian, untuk meningkatkan pertumbuhan dan penciptaan lapangan kerja di dalam industri produk ekspor, Indonesia tetap harus meningkatkan ekspornya. Menurut World Bank (2004), dalam jangka pendek fokus pemerintah adalah dapat mengurangi pembiayaan ekspor, menambah akses pemasaran ke luar negeri dan merubah investasi di dalam industri produk ekspor, sedangkan jangka menengah agar meneruskan strategi perdagangan secara komprehensif yang secara bertahap dapat meningkatkan nilai barang yang lebih tinggi.

### **Perdagangan Padi (Beras), Jagung, dan Kedelai Lingkup ASEAN**

Perdagangan lintas negara merupakan salah satu cara untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri apakah kondisi negara tersebut pada posisi surplus atau defisit untuk komoditas tertentu. Bisa saja negara yang melakukan impor juga melakukan ekspor dengan jenis komoditas yang sama namun berbeda kualitas. Hal tersebut bertujuan untuk mengendalikan kebutuhan dalam negeri sebagai salah satu cara untuk melindungi produsen dalam negeri.

Data yang diperoleh tahun 1999-2009 menunjukkan dinamika perdagangan beras, jagung, dan kedelai lingkup ASEAN, non-ASEAN dan Dunia (Tabel 1 dan 2). Diambilnya rentang waktu tersebut karena di Indonesia terjadi dinamika dalam pemulihan ekonomi setelah depresi ekonomi di tahun 1997 dan dihadapinya guncangan kembali pada tahun 2008. Kalau diperhatikan dari kedua tabel tersebut, hanya beras yang memiliki peran yang cukup besar bagi ASEAN dibandingkan dengan komoditas kedua lainnya, di mana pangsa ekspor beras ASEAN ke dunia mencapai 42 persen, sedangkan pangsa ekspor jagung dan kedelai hanya mencapai 0,6 dan 0,05 persen. Dari 42 persen ekspor beras dari ASEAN ke dunia, 10 persen untuk intern ASEAN dan 32 persen ke dunia. Pangsa ekspor tersebut dikuasai oleh negara Thailand dan Vietnam. Kedua negara ini sangat penting terhadap ketersediaan beras di ASEAN ini.

Dalam perdagangan impor, komoditas beras juga memiliki peran dalam perdagangan di mana untuk kebutuhan ASEAN mencapai 20 persen, sedangkan untuk jagung dan kedelai mencapai 4,1 dan 5,7 persen. Dari 20 persen impor beras untuk ASEAN, 18 persen berasal dari intern negara ASEAN, sedangkan sisanya 2 persen berasal dari luar negara-negara ASEAN (non-ASEAN). Negara pengimpor utama untuk komoditas beras adalah Indonesia, Malaysia dan Filipina. Impor jagung, dari 4,1 persen, sumber utamanya berasal dari negara-negara non-ASEAN yaitu sekitar 3,5 persen, sedangkan dari negara ASEAN sendiri hanya 0,6 persen. Negara pengimpor utama untuk jagung adalah Indonesia, Malaysia, dan Thailand. Demikian pula untuk impor kedelai, dari 5,7 persen, sumber utamanya juga berasal dari negara-negara non-ASEAN yaitu sekitar 5,6 persen dan dari intern ASEAN hanya 0,1 persen. Negara pengimpor utama untuk kedelai adalah Indonesia dan Thailand.

Seperti diuraikan di atas bahwa negara pengekspor beras utama berasal dari negara ASEAN sendiri, yaitu Thailand dan Vietnam. Namun demikian, dalam kerangka ASEAN+6, hanya India dan Cina yang cukup memegang peranan dalam perdagangan beras di negara-negara ASEAN, sedangkan keempat negara lainnya memiliki porsi yang kecil, seperti yang disajikan dalam Tabel 3.

Dalam perdagangan jagung di negara ASEAN, sebagian besar sumber utama dari luar negara ASEAN, di mana dalam Tabel 4 ditunjukkan bahwa Cina dan India juga masih memiliki peran yang cukup besar, khususnya untuk negara Indonesia dan Malaysia. Demikian pula keempat negara lainnya masih memiliki porsi yang kecil.

Lain halnya dengan perdagangan komoditas kedelai di negara pengimpor utama kedelai ASEAN yaitu Indonesia dan Thailand, dalam kerangka ASEAN+6, tidak banyak dikuasai oleh keenam negara mitra ASEAN tersebut melainkan dikuasai oleh negara-negara Amerika Utara dan Selatan (Tabel 5). Secara sepintas terlihat adanya potensi yang besar dalam pengembangan kedelai di Indonesia, namun seperti diketahui tidak mudah mengembangkan kedelai di negara tropis seperti di Indonesia ini.













## **Analisis Kebijakan Pengembangan Komoditas Padi, Jagung, dan Kedelai**

Hasil analisis AHP dapat dilihat dalam Lampiran 1, 2, dan 3. Dari ketiga lampiran tersebut ditunjukkan bahwa pemerintah pusat merupakan aktor yang paling berperan dalam penentuan kebijakan pengembangan komoditas padi, jagung, dan kedelai jagung. Namun demikian, terdapat hasil analisis lain yang menunjukkan bahwa penentu kebijakan pengembangan kedelai dipegang oleh pemerintah kabupaten yaitu Kabupaten Bone seperti dalam Lampiran 3(a). Oleh karena itu, diperlukan strategi peningkatan produksi kedelai lokal dan pengembangan industri pengolahan berbasis kedelai lokal (Rante, 2013).

Kebijakan produksi (Lampiran 1(b), 2(b) dan 3(b)) merupakan kebijakan utama dalam pengembangan produksi pangan. Selanjutnya, keempat kebijakan yang lain memberikan hasil yang berbeda antarkomoditas, baik itu di Jawa maupun di luar Jawa. Secara spesifik, dalam melakukan alternatif kebijakan utama pada kebijakan produksi berbeda antarkomoditas baik itu di Jawa maupun di luar Jawa (Lampiran 1(c), 2(c) dan 3(c)).

Pada komoditas padi, dalam pengembangannya, kebijakan yang diutamakan di Jawa (Lampiran 1(c)) adalah pemberian subsidi pupuk serta pengembangan lahan dan irigasi, sedangkan di luar Jawa adalah kebijakan pengembangan lahan dan irigasi dan pemberian subsidi pupuk. Urutan yang berbeda antarkedua wilayah ini menunjukkan bahwa luar Jawa cenderung melakukan perbaikan/ pengembangan lahan dan di Jawa melakukan perbaikan input produksi. Kebijakan tersebut merupakan salah satu kebijakan penting dan strategis dalam pengembangan produksi padi (Sudaryanto dan Rusastra, 2006; Hanani, 2012).

Selain itu, untuk komoditas jagung (Lampiran 2(c)) memiliki urutan alternatif kebijakan utama yang sama baik itu di Jawa dan luar Jawa yaitu pemberian subsidi pupuk, penyediaan sarana produksi, inovasi teknologi dan intensifikasi usahatani, dan pengembangan lahan dan irigasi.

Alternatif kebijakan pengembangan untuk komoditas kedelai (Lampiran 3(c)) untuk di Jawa membutuhkan kebijakan utama yaitu kebijakan pengembangan lahan dan irigasi, sedangkan untuk di luar Jawa adalah terkait dengan kebijakan penyediaan sarana produksi, pemberian subsidi, inovasi teknologi dan intensifikasi usahatani, dan pengembangan lahan dan irigasi. Oleh karena itu, diperlukan konsistensi program dan kesungguhan aparat (Atman, 2009; Zakiah, 2011; Jamal *et al.*, 2007).

Alternatif kebijakan utama pada pasca panen/pengolahan hasil pada komoditas padi di Jawa (Lampiran 1(d)) membutuhkan kebijakan utama yaitu kebijakan teknologi pengolahan, sedangkan di luar Jawa adalah kebutuhan modal. Kondisi tersebut akan terjadi kondusif bila petani memiliki motivasi bertani padi dan adanya konsistensi program pengembangan (Damita dan Sujianto, 2013).

Kebijakan pasca panen/pengolahan hasil komoditas jagung (Lampiran 2(d)) untuk di Jawa memiliki kecenderungan relatif sama, kecuali yang agak sedikit unggul adalah kebijakan kualitas input. Lebih dari itu, kebijakan tersebut adalah yang paling dibutuhkan dalam alternatif kebijakan pasca panen/pengolahan hasil di luar Jawa. Oleh karena itu, program terkait dengan pascapanen dan pengolahan ini harus dilakukan secara komplementer dan sinergis dengan program pengembangan pemasaran (Rusastra *et al.*, 2006).

Kebijakan pasca panen/pengolahan hasil komoditas kedelai (Lampiran 3(d)) di Jawa yang dominan adalah kebijakan teknologi pengolahan, sedangkan di luar Jawa masih membutuhkan empat kebijakan yaitu kebijakan kualitas input, teknologi pengolahan, kebutuhan modal dan pengembangan jasa pengolahan. Potensi dan peluang pengembangan aneka olahan berbahan baku kedelai masih terbuka luas sejalan dengan bertambahnya jumlah penduduk. Di samping itu, pada hari-hari besar keagamaan permintaan dan konsumsi produk olahan kedelai ini cenderung meningkat karena digunakan sebagai pelengkap makanan yang disajikan (Sutopo, 2011).

Alternatif kebijakan pemasaran untuk komoditas padi di Jawa dan di luar Jawa (Lampiran 1(e)) adalah yang utama kebijakan standarisasi mutu. Standarisasi mutu dapat dilakukan melalui manajemen modern agar terjamin produk beras yang berkualitas. Kelembagaan pemasaran perlu ditingkatkan agar produk yang diterima konsumen memiliki harga yang kompetitif (Kusnandar *et al.*, 2013). Hal ini juga dialami oleh alternatif kebijakan pemasaran jagung di Jawa dan luar Jawa (Lampiran 2(e)) dan kebijakan pemasaran kedelai di luar Jawa (Lampiran 3(e)), sedangkan kebijakan pemasaran kedelai di Jawa sudah mengarah pada kebijakan kebutuhan investasi/modal dan informasi pasar (Lampiran 3(e)). Pada akhirnya diperlukan biaya pemasaran tidak terlalu tinggi dengan pengurangan hambatan-hambatan pemasaran yaitu petani belum melakukan pola pascapanen yang baik sehingga mengakibatkan harganya rendah serta hubungan kepercayaan antara petani dan pedagang besar yang sudah terbiasa bekerjasama sehingga petani tidak terlalu memperdulikan harga yang diterimanya (Widiastuti dan Harisudin, 2013).

Pada aspek kebijakan distribusi, alternatif utama untuk komoditas padi adalah kebijakan pengaturan anggaran baik itu di Jawa dan luar Jawa (Lampiran 1(f)). Wilayah Jawa memberikan respon yang cukup signifikan dibandingkan dengan kebijakan lainnya. Kondisi ini dialami juga oleh kebijakan distribusi jagung di Jawa, sedangkan di Luar Jawa masih melalui kebijakan pasar input (Lampiran 2(f)).

Dalam alternatif kebijakan konsumsi antardaerah cukup berbeda di mana alternatif kebijakan konsumsi beras/padi di Jawa yang utama adalah kebijakan kecukupan dan ketersediaan, sedangkan di luar Jawa adalah kebijakan penyediaan stok (Lampiran 1(g)). Dengan demikian, terlihat perlunya sinergitas antardaerah dalam memelihara kecukupan pangan. Selain itu, untuk komoditas jagung di Jawa adalah kebijakan mutu pangan sedangkan di luar Jawa adalah kebijakan harga pangan (Lampiran 2(g)).

Alternatif kebijakan konsumsi untuk komoditas kedelai di Jawa adalah kebijakan harga pangan dan di luar Jawa adalah

kebijakan penyediaan stok (Lampiran 3(g)). Dalam konteks kedua variabel tersebut, terlihat bahwa penyediaan stok dan harga saling mempengaruhi. Bila kekurangan stok, maka harga pangan relatif kurang stabil, begitu pula bila harga pangan meningkat drastis maka untuk memenuhi kebutuhan stok juga akan terganggu. Oleh karena itu, impor kedelai tidak dapat dihindari karena penurunan kedelai impor tidak dapat disubstitusikan secara sempurna (Oktaviani, 2002). Berdasarkan hal tersebut program swasembada kedelai yang tidak mempunyai keunggulan komparatif di suatu wilayah tertentu tidak perlu dipaksakan untuk dikembangkan.

Dalam kaitannya dengan dampak perdagangan bebas, sebagian besar arahan kebijakan yang telah dilakukan tertuju pada kesejahteraan masyarakat, kecuali untuk komoditas jagung di Jawa yaitu kebijakan produksi, pendapatan dan permintaan modal (Lampiran 2(h)) serta kebijakan pengembangan kedelai di Jawa yaitu produksi dan permintaan modal, selanjutnya lainnya relatif beragam (Lampiran 3(h)). Oleh karena itu, terlihat dalam persaingan global, peran pemerintah memegang peranan penting dalam mencukupi kebutuhan pangan nasional.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Hasil analisis menunjukkan bahwa pemerintah pusat memiliki peranan penting dalam pengembangan komoditas padi, jagung, dan kedelai, khususnya dalam kebijakan produksi yang terkait dengan kebijakan subsidi pupuk dan pengembangan lahan dan irigasi serta inovasi teknologi. Hal tersebut akan menghasilkan produk dengan standar mutu yang diinginkan oleh pelaku pengolahan hasil, pemasaran/distributor, dan konsumen. Kebijakan lain yang tidak kalah penting adalah kebutuhan investasi/modal dan terbangunnya informasi pasar bagi pelaku pengolahan hasil dan pemasaran. Khusus menghadapi konsumen, pemerintah diperhadapkan pada kebutuhan kebijakan kecukupan dan ketersediaan di Jawa sebagai konsumen pangan terbesar dan kebutuhan

kebijakan penyediaan stok di luar Jawa sebagai wilayah potensi pengembangan produk pangan.

### Saran

Dari analisis di atas memberikan informasi bahwa kebijakan yang diperlukan adalah melakukan penyesuaian kebijakan pola pengembangan padi, jagung, dan kedelai yang cukup beragam antara Jawa dan luar Jawa di mana kebijakan tersebut adalah kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masa depan, khususnya dalam menghadapi era perdagangan bebas ASEAN. Kecenderungan untuk mencapai sasaran kesejahteraan masyarakat menjadi tujuan utama, namun tidak diperlengkapi dengan pendapatan yang memadai. Oleh karena itu, kebijakan yang dimulai dari hulu hingga hilir perlu adanya sinkronisasi sehingga pengembangan produk pangan tersebut dapat sejalan dengan apa yang terjadi di hulu atau di hilir.

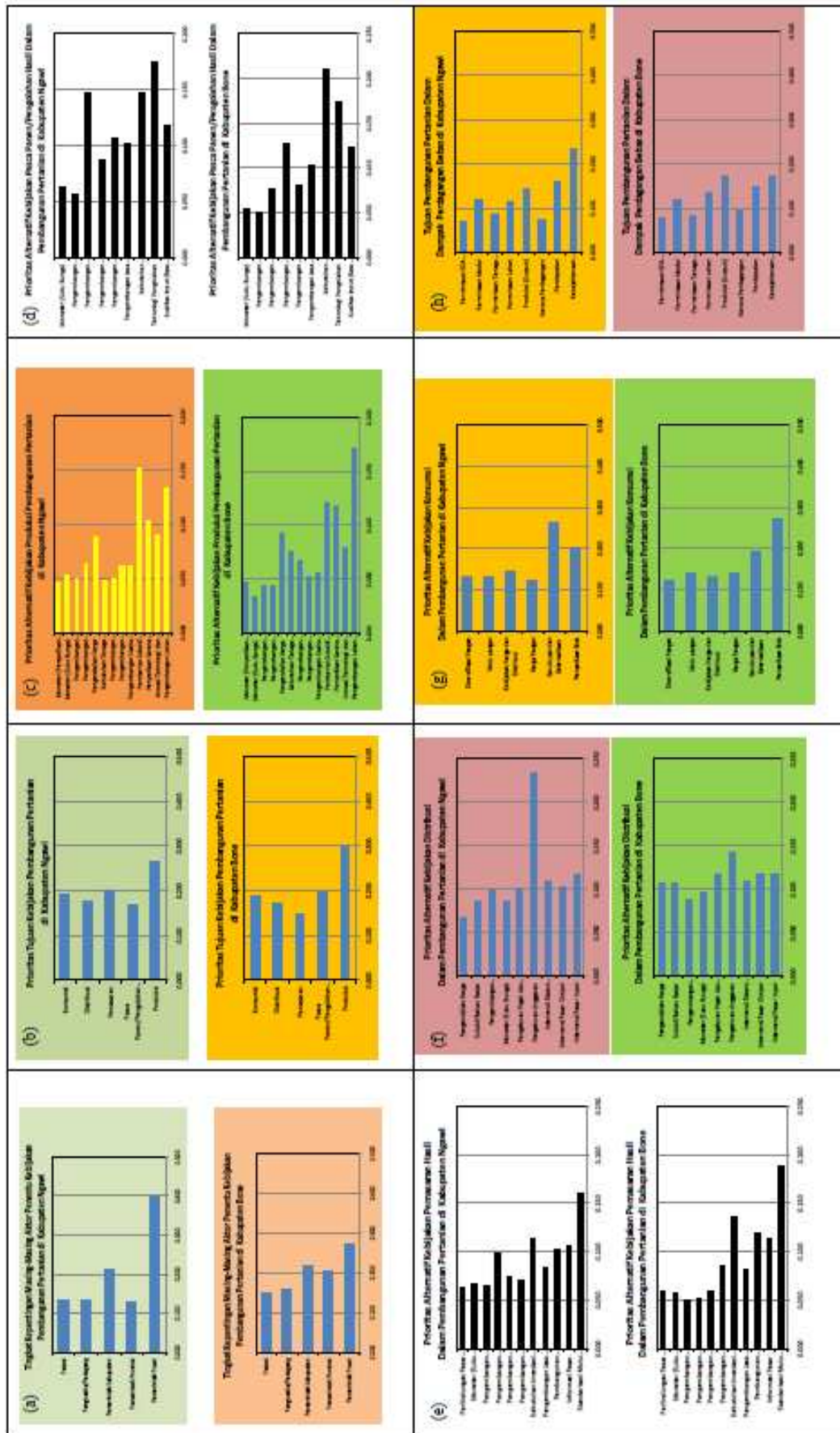
Tata kelola kebijakan yang kondusif bagi pengembangan pangan ini tidak lepas dari penekanan pembagian kewenangan ke pemerintah daerah yang disertai dengan peningkatan kapasitas mereka. Namun demikian, tetap dalam alur kebijakan pusat dan daerah mengacu pada perundang-undangan yang terkait dengan pengembangan mutu bahan baku produk olahan seperti UU No. 12/1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan UU No. 18/2012 tentang Pangan. Sebagai pengejawantahan, pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian No. 35/Permentan/OT.140/7/2008 tentang Persyaratan dan Penerapan Cara Pengolahan Hasil Pertanian Asal Tumbuhan yang Baik (*Good Manufacturing Practices*).

### DAFTAR PUSTAKA

- Alimoeso, S., 2011. Ketahanan Pangan Nasional dan Perum Bulog. Makalah disampaikan pada *series of lecture* dalam rangka Lustrum XIII Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada pada tanggal 14 Mei 2011. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta
- Atman. 2009. Strategi Peningkatan Produksi Kedelai Di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Tambua VIII(1): 39-45.*
- Boediono. 2009. Ekonomi Indonesia, Mau ke Mana? Kumpulan Esai Ekonomi. PT Gramedia. Jakarta
- Chen, C., B.A. McCarl and C. Chang. 2006. Estimating the Impacts of Government Interventions in the International Rice Market. *Canadian Journal of Agricultural Economics 54(1): 81-100.*
- Damita, L. dan Sujianto. 2013. Evaluasi Kebijakan Penanganan Pasca Panen Tanaman Padi. *Jurnal Administrasi Pembangunan 1(3): 219-323*
- Darwanto, D.H. dan P.Y. Ratnaningtyas. 2005. Kesejahteraan Petani dan Peningkatan Ketersediaan Pangan: Sebuah Dilema? *Agro-Ekonomika (edisi khusus), tahun XXXV, Oktober 2005. Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (PERHEPI).*
- Hadi, U.P. dan S. Mardianto. 2004. Analisis Komparasi Daya Saing Produk Ekspor Pertanian antar Negara ASEAN dalam Era Perdagangan Bebas AFTA. *Jurnal Agro Ekonomi 22(1): 46-73.*
- Hanani, N. 2012. Strategi Pencapaian Ketahanan Pangan Keluarga. *E-Journal Ekonomi Pertanian. Volume 1 No.1. Januari 2012.*
- Jamal, E., E. Ariningsih, Hendiarto, K.M. Noekman, dan A. Askin. 2007. Beras dan Jebakan Kepentingan Jangka Pendek. *Analisis Kebijakan Pertanian. 5(3): 224-238.*
- Kuncoro, M. 1997. *Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah dan Kebijakan.* Unit Penerbitan dan Percetakan Akademi Manajemen Perusahaan YKPN. Yogyakarta
- Kusnandar, D. Padmaningrum, W. Rahayu, dan A. Wibowo. 2013. Rancang Bangun Model Kelembagaan Agribisnis Padi Organik Dalam Mendukung Ketahanan Pangan. *Jurnal Ekonomi Pembangunan 14(1): 92-101.*
- Masyhuri. 1999. Kebijakan Pembangunan Pertanian. *Agro Ekonomi VI(2): 71-77.*
- Oktaviani, R. 2002. Impor Kedelai: Dampaknya terhadap Stabilitas Harga dan Permintaan Kedelai dalam Negeri. Makalah disampaikan pada Dialog Kebijakan Perkedelaaian Nasional: Prospek dan Tantangannya yang diselenggarakan oleh HKTO, INKOPI, dan Direktorat Kacang-

- kacangan dan Umbi-umbian. Jakarta Design Center, 23 Januari 2002.
- Prabowo, R. 2010. Kebijakan Pemerintah dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan di Indonesia. *Jurnal Ilmu-ilmu Pertanian MEDIAGRO* 6(2): 62–73.
- Pratomo, W. 2007. Teori Kerja Sama Perdagangan Internasional. *Dalam* S. Arifin, D.E. Rae, dan C.P.R. Joseph (Eds.). *Kerja Sama Perdagangan Internasional: Peluang dan Tantangan bagi Indonesia*. Bank Indonesia. Jakarta
- Rante, Y. 2013. Strategi Pengembangan Tanaman Kedelai untuk Pemberdayaan Ekonomi Rakyat di Kabupaten Keerom Provinsi Papua. *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan* 15(1): 75-88.
- Rusastra, IW., T.A. Napitupulu, M.O.A. Manikmas, dan F. Kasim. 2006. Kinerja dan Prospek Agribisnis Palawija: Pemantapan Ketahanan Pangan dan Pengentasan Kemiskinan. hal. 9-22. *Dalam* I W. Rusastra, T.A. Napitupulu, M.O.A. Manikmas, dan F. Kasryno (Eds.). *Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Agribisnis Berbasis Palawija di Indonesia: Perannya dalam Peningkatan Ketahanan Pangan dan Pengentasan Kemiskinan*. Bogor, 13 Juli 2006. CAPSA Monograph No. 49.
- Soetanto, H. 2009. Kebijakan Perdagangan Indonesia dan Keikutsetaan dalam Kerjasama Ekonomi di Kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik. Makalah disampaikan pada Seminar Trans Asia dalam konteks Asia dan ASEAN Highway: Peluang dan Tantangan menghadapi Tatanan Global, 1 Juli 2009. Jakarta.
- Sudaryanto, T. dan IW. Rusastra. 2006. Kebijakan Strategis Usaha Pertanian dalam Rangka Peningkatan Produksi dan Pengentasan Kemiskinan. *Jurnal Litbang Pertanian* 25(4): 115-122.
- Sutopo, J.K. 2011. Pengembangan Media Promosi Potensi dan Peluang Investasi di Kabupaten Grobogan. *Journal of Rural and Development* II(2): 82-99.
- Tambunan, T. 2007. Pengkajian Kebijakan Investasi Riil di Indonesia. <http://kadin-indonesia.or.id>. (1 September 2010).
- Todaro, M. 1998. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jilid 2. Penerbit Erlangga. Jakarta
- Widiastuti, N. dan M. Harisudin. 2013. Saluran dan Marjin Pemasaran Jagung di Kabupaten Grobogan. *SEPA* 9(2): 231–240.
- World Bank. 2004. *Making Indonesia Competitive: Promoting Exports, Managing Trade*. Report No. 30535.
- Zakiah. 2011. Simulasi Dampak Kebijakan Produksi terhadap Ketahanan Pangan Kedelai. *Sains Riset* Volume 1 No. 2. <http://ejournal.unigha.ac.id/data/Journal%20%20SAINS%20Riset%20vol%201%20no%202%209.pdf>. (2 Oktober 2012).

Lampiran 1. Hasil Analisis AHP untuk Komoditas Padi







### Lampiran 3. Hasil Analisis AHP untuk Komoditas Kedelai

