



**Universitas Katolik Parahyangan**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**  
**Program Studi Ilmu Hubungan Internasional**

*Terakreditasi A*

*SK BAN –PT NO: 451/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014*

**LIBERALISASI PERDAGANGAN SEKTOR BERAS DAN**  
**KETAHANAN PANGAN DI INDONESIA**

Skripsi

Diajukan untuk Ujian Sidang Jenjang Sarjana  
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Oleh

Rangga Utama Atmadilaga

2012330103

Bandung  
2017



**Universitas Katolik Parahyangan**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**  
**Program Studi Ilmu Hubungan Internasional**

*Terakreditasi A*

*SK BAN –PT NO: 451/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014*

**LIBERALISASI PERDAGANGAN SEKTOR BERAS DAN**  
**KETAHANAN PANGAN DI INDONESIA**

Skripsi

Oleh

Rangga Utama Atmadilaga

2012330103

Pembimbing

Giandi Kartasmita, S.IP., M.A.

Bandung

2017

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional



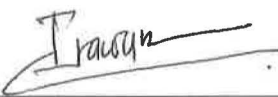
**Tanda Pengesahan Skripsi**

Nama : Rangga Utama  
Nomor Pokok : 2012330103  
Judul : Liberalisasi Perdagangan Sektor Beras dan Ketahanan Pangan di Indonesia

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana  
Pada Kamis, 8 Juni 2017  
Dan dinyatakan **LULUS**



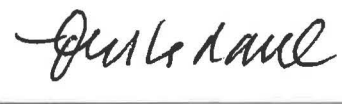
**Tim Penguji**  
**Ketua sidang merangkap anggota**  
Dr. Adelbertus Irawan J.Hartono

: 

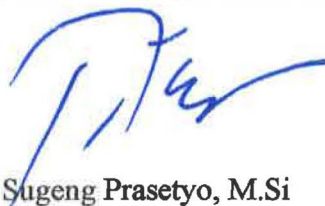
**Sekretaris**  
Giandi Kartasasmita, S.IP, M.A.

: 

**Anggota**  
Sapta Dwikardana, Ph.D

: 

Mengesahkan,  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si



## PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Rangga Utama  
NPM : 2012330103  
Jurusan/Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional  
Judul : Liberalisasi Perdagangan Sektor Beras dan Ketahanan Pangan di Indonesia

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademi oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 29 Mei 2017



*Rangga*

Rangga Utama

## **Abstrak**

Nama : Rangga Utama  
NPM : 2012330103  
Judul : Liberalisasi Perdagangan Sektor Beras dan Ketahanan Pangan di  
Indonesia

---

Isu dan konsep ketahanan pangan mulai muncul dan berkembang sejak tahun 1970-an. Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai intervensi dalam kebijakan pangannya untuk mencapai dan mewujudkan ketahanan pangan nasional. Bersamaan dengan itu, tuntutan global untuk melaksanakan liberalisasi perdagangan pada sektor pertanian pun turut mewarnai isu perdagangan internasional dalam negosiasi Putaran Uruguay di World Trade Organization (WTO).

Liberalisasi perdagangan sektor beras di Indonesia juga tidak terlepas dari adanya krisis ekonomi dan kehadiran International Monetary Fund (IMF). Sejak tahun 1998, pemerintah Indonesia menjalankan serangkaian kebijakan liberalisasi perdagangan pada sektor beras dengan mencabut hak monopoli impor Badan Urusan Logistik (Bulog), menetapkan tarif impor untuk beras sebesar 0 persen, dan menghapuskan subsidi pupuk serta menghapuskan Kredit Usaha Tani.

Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian ini adalah liberalisasi perdagangan sektor beras memberikan dampak bagi ketahanan pangan di Indonesia yang terutama dirasakan dalam hal meningkatnya rasio ketergantungan impor beras, terdorong turunnya harga beras di pasar domestik, serta adanya perbaikan pola konsumsi masyarakat di Indonesia.

Kata Kunci: Ketahanan Pangan, Liberalisasi Perdagangan, Beras, Indonesia

### ***Abstract***

*Name : Rangga Utama*

*NPM : 2012330103*

*Title : Trade Liberalization in the Rice Sector of Indonesia and its National Food Security*

---

*Food security as a concept and as a global issue has emerged and evolved since the 1970's. To achieve its national food security, the government of Indonesia carried out several intervention policies in its food policy. Along with it, the pressure to liberalize trade on the agriculture sector has increased since the beginning of Uruguay Round trade negotiations in the World Trade Organization (WTO).*

*Trade liberalization in the rice sector of Indonesia cannot be separated from the 1998 financial crises, and the International Monetary Fund conditionality. Since 1998, the government of Indonesia has carried out several trade liberalization policies such as the elimination of Bulog's import monopoly rights, by reducing import tariff for rice to 0 percent, the elimination of fertilizer subsidy and the farming credit program known as Kredit Usaha Tani.*

*This research concludes that the trade liberalization in the rice sector of Indonesia has caused sharp increases in rice import dependency ratio, declining price of rice in domestic market, and improvements in Indonesia's food consumption.*

*Keywords: Food Security, Trade Liberalization, Rice, Indonesia*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan pada Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian yang berjudul “Liberalisasi Perdagangan Sektor Beras dan Ketahanan Pangan di Indonesia”.

Penelitian ini disusun dengan maksud memenuhi mata kuliah skripsi, dan sebagai salah satu syarat kelulusan program Strata-I jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

Mengingat penelitian ini yang masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis menerima segala kritik dan saran dari seluruh pihak agar diharapkan dapat memperbaiki dan melengkapi penelitian ini. Penulis juga berharap bahwa penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca di masa yang akan datang.

Penulis juga ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. **Utama Atmadilaga, Wiwi Hartiwi, dan Audita Atmadilaga** yang selama penulis menyelesaikan studinya di UNPAR ini tidak henti-hentinya memberikan doa, dorongan, semangat, dan motivasi kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan studinya dengan hasil yang memuaskan.
2. **Mas Giandi Kartasasmita, S.IP., M.A.**, selaku dosen pembimbing terima kasih atas segala masukan, saran, dan kritiknya sehingga skripsi ini bisa terselesaikan dengan hasil yang sangat memuaskan.
3. **Nadhire Qamara**, yang selalu mendorong, menyemangati, dan membantu penulis selama pengerjaan tugas akhir ini selesai. Terima kasih atas segala bantuan dan dorongannya sehingga skripsi ini bisa terselesaikan dengan hasil yang memuaskan.
4. **Teman-teman Hegarsari III No. 10 & Teuku Angkasa (Khaisan, Ghazi, Raldhie, Iwan, Kadas, Oleng, Gauri, Candra)** yang selalu mewarnai hari-hari di Bandung dengan pengalaman-pengalaman yang tidak terlupakan selama penulis menyelesaikan studi di UNPAR.
5. **Teman-teman kecil seperjuangan (Pasha, Aria, Adit Gede, Adit Kecil, Senna, Gamal, Dio, Endi)** atas motivasi-motivasi yang diberikan melalui *quotes* bergambar yang lucu-lucu. See you on top.
6. **Teman-teman HI Unpar 2012** yang tidak dapat disebutkan satu per satu, atas pengalaman berharga selama masa studi di Unpar.

Penulis

## DAFTAR ISI

<b>Abstrak</b> .....	i
<i>Abstract</i> .....	ii
<b>Kata Pengantar</b> .....	iii
<b>Daftar Isi</b> .....	iv
<b>Daftar Tabel</b> .....	vi
<b>Daftar Gambar</b> .....	vii
<b>BAB I</b> .....	1
<b>PENDAHULUAN</b> .....	1
<b>1.1 Latar Belakang Masalah</b> .....	1
<b>1.2 Identifikasi Masalah</b> .....	7
1.2.1 Pembatasan Masalah .....	15
1.2.2 Perumusan Masalah .....	15
<b>1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian</b> .....	16
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	16
1.3.2 Kegunaan Penelitian .....	16
<b>1.4 Kajian Literatur</b> .....	16
<b>1.5 Kerangka Pemikiran</b> .....	20
<b>1.6 Metode dan Teknik Pengumpulan Data</b> .....	39
<b>BAB II</b> .....	41
<b>LIBERALISASI PERDAGANGAN SEKTOR PERTANIAN DI INDONESIA</b> .41	
<b>2.1 World Trade Organization Sebagai Tonggak Awal Liberalisasi Perdagangan Internasional di Sektor Pertanian</b> .....	42
2.1.1 Fungsi dan Tujuan WTO .....	45
<b>2.2 Posisi Indonesia Dalam Negosiasi Perjanjian Pertanian WTO</b> .....	47
<b>2.3 Pasang Surut Liberalisasi Perdagangan Sektor Pertanian di Indonesia</b> ..	49
<b>2.4 Krisis Finansial Asia dan Kehadiran IMF di Indonesia</b> .....	51



2.4.1 IMF dan Liberalisasi Perdagangan Beras di Indonesia .....	53
<b>BAB III .....</b>	<b>62</b>
<b>KETAHANAN PANGAN DI INDONESIA .....</b>	<b>62</b>
<b>3.1 Definisi Ketahanan Pangan .....</b>	<b>63</b>
<b>3.2 Sistem Ketahanan Pangan di Indonesia .....</b>	<b>66</b>
3.2.1 Sub-sistem Ketersediaan .....	70
3.2.2 Sub-sistem Distribusi .....	71
3.2.3 Sub-sistem Konsumsi .....	72
3.2.4 Kemandirian Pangan Sebagai Ukuran Ketahanan Pangan .....	73
<b>3.3 Kebijakan Pangan (Beras) di Indonesia .....</b>	<b>75</b>
3.3.1 Peran dan Tugas Pokok Bulog Dalam Ketahanan Pangan Nasional .....	82
3.3.2 Perubahan Peran dan Tugas Pokok Bulog Dalam Ketahanan Pangan Nasional .....	84
<b>3.4 Ketahanan Pangan Indonesia Pada Periode Liberalisasi (1998-2003) .....</b>	<b>88</b>
3.4.1 Kondisi Ketahanan Pangan Indonesia .....	89
<b>EPILOG .....</b>	<b>106</b>
<b>BAB IV .....</b>	<b>115</b>
<b>KESIMPULAN .....</b>	<b>115</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>117</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Perbandingan Pengertian Ketahanan Pangan.....	65
Tabel 3.2 Produksi, Jumlah Impor, dan Ketersediaan Beras Untuk Konsumsi di Indonesia tahun 1995-2003 (1000 ton).....	91
Tabel 3.3 Rasio Ketergantungan Impor Beras di Indonesia 1995-2003.....	95
Tabel 3.4 Harga Eceran Beras di Pasar Tradisional di Berbagai Kota 1996-2003.....	99
Tabel 3.5 Perkembangan Rata-rata Konsumsi Energi, dan Protein di Indonesia, tahun 1996-2003.....	101

## **DAFTAR GAMBAR**

Gambar 3.1 Perbandingan Harga Beras Impor Thai 25% Broken dan Harga Beras Kualitas Medium di Pasar Dalam Negeri Tahun 1995 – 2003.....	97
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Salah satu ancaman yang dihadapi umat manusia saat ini adalah kelangkaan dan kecukupan pangan. Jumlah penduduk yang terus meningkat menciptakan kebutuhan pangan yang semakin meningkat pula. Masalah pangan telah menjadi isu global yang membutuhkan penanganan serius oleh semua pihak dalam dunia internasional. Hal ini perlu dilakukan mengingat ancaman-ancaman yang dihadapi oleh dunia tidak lagi selalu didasarkan pada ancaman keamanan tradisional, yakni yang berhubungan dengan militer dan perang, namun isu-isu yang dihadapi sekarang adalah isu yang berdampak langsung terhadap keberlangsungan hidup manusia seperti permasalahan pangan.<sup>1</sup> Dalam dunia hubungan internasional, *human security* sebagai salah satu isu global mulai menjadi sorotan setelah berakhirnya Perang Dingin. *Human security* didefinisikan oleh *United Nations (UN) Trust Fund for Human Security* sebagai:

*“to protect the vital core of all human freedoms and fulfillment.”*<sup>2</sup>

Dengan melindungi dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar dari manusia maka *human security* dapat terpenuhi. *Human security* berkaitan erat dengan implementasi

---

<sup>1</sup> Prof. Drs. Budi Winarno, MA, PhD, “Dinamika Isu-isu Global Kontemporer”, (Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service, 2014), hlm 199.

<sup>2</sup> United Nations Trust Fund for Human Security, “Human Security in Theory and Practice: An Overview of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security”, hlm 5, diakses dari [http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/human\\_security\\_in\\_theory\\_and\\_practice\\_english.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/human_security_in_theory_and_practice_english.pdf) pada 20 April 2017.

pemenuhan hak-hak asasi manusia. Tanpa pemenuhan hak-hak asasi manusia, maka *human security* tidak dapat terwujudkan. Hal ini disebabkan karena manusia tidak akan merasa aman atau terlindungi apabila hak-haknya tidak terpenuhi.<sup>3</sup>

Pemenuhan pangan merupakan bagian dari hak asasi setiap individu karena pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang paling utama. Selain itu pemenuhan pangan bagi seluruh masyarakat merupakan kewajiban moral, sosial, dan hukum. Menjamin ketahanan pangan juga merupakan salah satu upaya dalam membentuk sumberdaya manusia yang lebih baik untuk melaksanakan pembangunan nasional, serta sebagai prasyarat bagi pemenuhan hak-hak dasar lainnya seperti pendidikan, pekerjaan, dan sebagainya.<sup>4</sup>

Komitmen negara-negara di dunia termasuk Indonesia dalam hal menjamin terpenuhinya pangan bagi rakyatnya telah tertuang di dalam beberapa konvensi internasional seperti di dalam *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948 yang menyatakan bahwa hak atas pangan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak asasi manusia, sebagaimana tercantum dalam Pasal 25 deklarasi tersebut.<sup>5</sup> Selain itu *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* tahun 1966, juga

---

<sup>3</sup> Bertrand Ramcharan, "Human Rights and Human Security", hlm 40. Diakses dari [https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNIDIR\\_pdf-art2018.pdf](https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNIDIR_pdf-art2018.pdf) pada 20 April 2017.

<sup>4</sup> Dewan Ketahanan Pangan, "Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2010-2014", hlm 1. Diakses dari [http://distan.kuansing.go.id/download/KUKP\\_2010\\_2014.pdf](http://distan.kuansing.go.id/download/KUKP_2010_2014.pdf) pada 1 April 2017.

<sup>5</sup> United Nations, *Universal Declaration of Human Rights*, diakses dari <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> pada 1 April 2017.

mengakui hak bagi setiap individu atas kecukupan pangan dan hak untuk terbebas dari kelaparan sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 kovenan tersebut.<sup>6</sup>

Isu ketahanan pangan mulai menjadi pembahasan negara-negara di dunia sejak tahun 1970an ketika terjadinya krisis pangan global. Pada saat itu fokus utama negara-negara dalam membahas ketahanan pangan adalah untuk menjamin ketersediaan dan kestabilan harga bahan-bahan pangan pokok, baik di tingkat global maupun nasional.<sup>7</sup>

Pembahasan tersebut pada akhirnya berujung dengan digulirkannya *World Food Conference* pada tahun 1974, yang mendefinisikan ketahanan pangan sebagai:

*“availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices”*<sup>8</sup>

Diskursus mengenai ketahanan pangan pada tahun-tahun berikutnya mengalami berbagai perkembangan. Hingga pertengahan tahun 1990an, ketahanan pangan terus menjadi sorotan dalam dunia internasional. Komunitas internasional pun telah sepakat untuk menetapkan tujuan dan tindakan internasional dalam ketahanan pangan, dimana tindakan dan tujuan tersebut ditujukan pada upaya untuk mengurangi jumlah orang yang kelaparan hingga setengahnya pada tahun 2015.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> United Nations Human Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, diakses dari <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> pada 1 April 2017.

<sup>7</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations, “Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages”, (Rome: FAO, 2003), hlm 26. Diakses dari <http://www.fao.org/3/a-y4671e.pdf> pada 19 April 2017.

<sup>8</sup> Loc. cit

<sup>9</sup> Ibid, hlm 29.

Keterbatasan pangan dalam suatu negara dapat berdampak buruk bagi kondisi sosial dan ekonominya. Dengan demikian, ketahanan pangan memegang peranan penting dalam pembangunan nasional, hak asasi manusia serta kesejahteraan masyarakat suatu negara. Di Indonesia, pemerintah memandang pangan sebagai hal yang sangat penting dimana Presiden pertama negara ini menyatakan bahwa persediaan makanan untuk rakyat merupakan masalah hidup dan matinya bangsa ini dengan pernyataan:

*“....., apa yang hendak saya katakan itu, adalah amat penting bagi kita, amat penting, bahkan mengenai soal mati-hidupnya bangsa kita dikemudian hari ....., oleh karena, soal yang hendak saya bicarakan itu mengenai soal persediaan makanan rakyat : cukupkah persediaan makan rakyat dikemudian hari? Jika tidak, bagaimana cara menambah persediaan makan rakyat kita?.”<sup>10</sup>*

Pernyataan tersebut disampaikan oleh Soekarno pada peletakan batu pertama pembangunan Fakultas Pertanian Universitas Indonesia di Bogor pada 27 April 1952. Pernyataan Soekarno di atas mencerminkan pentingnya penyediaan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia dan bagi kelangsungan kehidupan bangsanya. Tanpa makanan manusia tidak dapat mempertahankan hidup dan oleh karena itu usaha pemenuhan kebutuhan pangan merupakan tanggung jawab pemerintah yang mendasar terhadap rakyatnya.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Dwidjono Hadi Darwanto, Jangkung Handoyo Mulyo, Slamet Hartono, dan Tedy Dirhamsyah, “Ketahanan Pangan: Kemandirian Pangan dan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Rawan Pangan di Jawa”, (Yogyakarta: Plantaxia, 2016), hlm 3

<sup>11</sup> Purwiyanto Hariyadi, “Menuju Kemandirian Pangan: Ketahanan Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal”, dalam *Ketahanan Pangan Sebagai Fondasi Ketahanan Nasional*, (Bogor: Southeast Asian Food and Agriculture Science and Technology, 2009), Hlm. 6.

Pemenuhan pangan dalam negeri juga tidak terlepas dari perdagangan internasional, sehingga ketahanan pangan nasional suatu negara dipengaruhi pula oleh kebijakan atau kesepakatan perdagangan internasional. Di era globalisasi dan perdagangan bebas saat ini, sektor pertanian dan komoditas pangan diwarnai dengan isu liberalisasi perdagangan dalam berbagai negosiasi perdagangan antar negara baik secara multilateral maupun regional.<sup>12</sup> Sejak adanya *Uruguay Round* atau Putaran Uruguay GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) pada tahun 1986, sektor pertanian pun tidak luput dari perhatian para perumus kebijakan GATT. Hingga berakhirnya Putaran Uruguay pada tahun 1994 bersamaan dengan terbentuknya WTO, isu liberalisasi perdagangan pada sektor pertanian terus mewarnai negosiasi-negosiasi perdagangan internasional baik yang sifatnya multilateral maupun regional dalam bentuk kawasan perdagangan bebas.

Perdagangan di sektor pertanian pun diatur secara khusus oleh organisasi perdagangan dunia atau WTO (*World Trade Organization*). Sejak tahun 1995, negara-negara anggota WTO telah menyepakati suatu perjanjian yang mengatur secara khusus perdagangan internasional pada sektor pertanian, perjanjian tersebut dikenal dengan nama *Agreement on Agriculture* atau Perjanjian Pertanian. Perjanjian tersebut mewajibkan negara anggota WTO untuk membebaskan hambatan-hambatan

---

<sup>12</sup> Handewi P. Saliem et. al, “Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Kinerja Ketahanan Pangan Nasional”, (Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, 2004), hlm 1.



perdagangan yang diterapkan pada produk-produk pertanian. Tujuannya adalah untuk menciptakan perdagangan produk pertanian yang adil dan berorientasi pasar.<sup>13</sup>

Sejak berakhirnya Perang Dingin, perdagangan internasional yang berorientasi pasar menjadi semakin luas dianut oleh negara-negara dunia, dimana negara yang sebelumnya merupakan negara penganut komunisme dan negara dunia ketiga menjadi lebih aktif berpartisipasi dalam dunia perdagangan. Hal ini ditunjukkan oleh partisipasi yang dilakukan oleh negara-negara berkembang di dalam Organisasi Perdagangan Dunia atau *World Trade Organization* (WTO).<sup>14</sup>

Kemajuan teknologi di bidang transportasi dan komunikasi telah mengurangi biaya dalam aktivitas perdagangan internasional sehingga mendorong terciptanya perdagangan antar negara-negara di dunia. Sejak berakhirnya Perang Dunia II, hambatan-hambatan perdagangan di negara maju telah menurun secara signifikan karena berhasilnya putaran-putaran negosiasi perdagangan. Globalisasi juga telah menghasilkan kerjasama ekonomi internasional dan kebijakan ekonomi baru. Di bawah kepemimpinan Amerika Serikat, baik negara maju maupun negara berkembang telah mengambil inisiatif untuk mengurangi hambatan dalam perdagangan dan investasi. Di bawah delapan Putaran negosiasi perdagangan dalam forum liberalisasi perdagangan yakni *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), hambatan-hambatan

---

<sup>13</sup> Andos M. L. Tobing, Fitria A. H. W. Wibowo, Gracia Indira Caroline, & Vita Novianti, *Sekilas WTO: World Trade Organization*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Multilateral Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2013), hlm 29.

<sup>14</sup> Robert Gilpin, "Global Political Economy: Understanding International Economic Order", (New Jersey: Princeton University Press, 2001), hlm 5.

perdagangan secara signifikan telah berkurang diantara negara-negara. Perkembangan ini telah menghasilkan meningkatnya perekonomian global yang berorientasi pasar, dengan semakin banyaknya negara yang melaksanakan kebijakan liberalisasi dalam rangka perdagangan bebas.<sup>15</sup>

Dalam penelitian ini akan dipaparkan lebih lanjut mengenai kondisi ketahanan pangan di Indonesia setelah dilakukannya liberalisasi perdagangan di sektor beras oleh pemerintah Indonesia. Permasalahan ketahanan pangan dan liberalisasi perdagangan ini menarik untuk dibahas karena, Indonesia dikenal sebagai negara agraris dengan jumlah penduduk yang besar, namun masih belum bisa memenuhi kebutuhan pangan pokoknya seperti beras secara mandiri.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Di Indonesia, ketahanan pangan telah menjadi isu sentral dalam pembangunan pertanian dan pembangunan nasional. Masalah ketahanan pangan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konteks komoditas beras. Beras itu sendiri merupakan bahan pangan pokok yang dikonsumsi oleh hampir seluruh rakyat Indonesia.<sup>16</sup> Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) menunjukkan hampir 100 persen rumah tangga di Indonesia mengkonsumsi beras setiap harinya. Secara rata-rata beras memberikan

---

<sup>15</sup> Robert Gilpin, op, cit. hlm 8.

<sup>16</sup> Supadi, "Ketahanan Pangan dan Impor Beras Berkelanjutan", *Indonesian Center for Agricultural Socio Economic Research and Development (ICASERD) Working Paper No. 45*, hlm 2, diakses dari [http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/pdf/ind/WP\\_45\\_2004.pdf](http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/pdf/ind/WP_45_2004.pdf) pada tanggal 22 April 2017.

kontribusi sumber energi lebih dari 50 persen dari seluruh konsumsi energi masyarakat Indonesia.<sup>17</sup>

Beras di Indonesia juga diperlakukan sebagai komoditas upah (*wage good*)<sup>18</sup> dan komoditas politik<sup>19</sup>, apabila harga dan ketersediaan beras tidak stabil dan sulit diakses oleh masyarakat maka dapat menimbulkan instabilitas sosial dan politik. Beras juga memiliki kontribusi yang besar dalam pengeluaran masyarakat karena merupakan pangan pokok, sehingga meningkatnya harga beras akan meningkatkan laju inflasi dan juga berkaitan erat dengan kenaikan jumlah penduduk miskin di Indonesia.<sup>20</sup> Selain itu, sektor pertanian juga merupakan sektor penyerap tenaga kerja yang besar di Indonesia. Walaupun kontribusi sektor pertanian pada Produk Domestik Bruto Indonesia dari tahun ke tahun mengalami penurunan mulai dari tahun 1975 sebesar 30,2 persen menjadi 17,2 persen di tahun 2000, namun sektor ini menyerap tenaga kerja yang besar sebanyak 40,6 juta orang pada tahun 2000.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Drajat Martiano, “Ketahanan Pangan dan Gizi (Food and Nutrition Security) Dalam Konteks Indonesia”, dalam *Ketahanan Pangan Sebagai Fondasi Ketahanan Nasional*, (Bogor: Southeast Asian Food and Agriculture Science and Technology, 2009), Hlm. 29.

<sup>18</sup> Komoditas Upah atau *Wage Good* adalah barang konsumen. Barang konsumen ialah barang yang dikonsumsi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari konsumen akhir itu sendiri (rumah tangga dan individu). Diakses dari <http://www.ilmu-ekonomi-id.com/2016/11/klasifikasi-produk-dan-klasifikasi-barang-konsumen.html> pada 30 Mei 2017.

<sup>19</sup> Komoditas Politik memiliki arti bahan pembahasan atau perbincangan tokoh dan pakar politik. Diakses dari <http://kamuslengkap.com/kamus/politik/arti-kata/Komoditas+politik> pada 30 Mei 2017.

<sup>20</sup> Achmad Suryana, Sudi Mardianto, Ketut Kariyasa, dan I Putu Wardana, “Kedudukan Padi Dalam Perekonomian Indonesia”, hlm 8. diakses dari [http://www.litbang.pertanian.go.id/special/padi/bbpadi\\_2009\\_itkp\\_02.pdf](http://www.litbang.pertanian.go.id/special/padi/bbpadi_2009_itkp_02.pdf) pada 28 April 2017.

<sup>21</sup> FAOSTAT, Employment Indicators, diakses dari <http://www.fao.org/faostat/en/#data/OE> pada 24 April 2017.

Kebijakan pangan di Indonesia tidak terlepas dari pengaruh eksternal yang dapat pula memengaruhi kebijakan perberasan nasional, seperti dari kesepakatan-kesepakatan perdagangan internasional, kebijakan perdagangan komoditas pertanian di negara-negara mitra dagang Indonesia, dan lembaga internasional yang memberikan bantuan kepada Indonesia khususnya pada masa krisis ekonomi seperti IMF dan World Bank.<sup>22</sup>

Status beras dalam konsep ketahanan pangan di Indonesia selalu diartikan sebagai swasembada. Pandangan inilah yang pada periode 1970an dan 1980an menjadi motif utama dalam pengerahan sumberdaya yang besar untuk meningkatkan produksi beras untuk mencapai tujuan swasembada tersebut. Swasembada beras merupakan tuntutan publik dan memiliki nuansa politis yang kuat, karena beras memiliki kedudukan yang vital dan fatal. Vital karena beras merupakan kebutuhan dasar masyarakat Indonesia, dan fatal jika penyediaannya kurang dapat dijadikan alat oleh kekuatan politik baik yang sedang berkuasa maupun yang berada diluar kekuasaan saat ini, sehingga dapat menyebabkan instabilitas sosial dan politik dalam negeri.<sup>23</sup>

Indonesia pada tahun 1984 pernah merasakan keberhasilan dalam mencapai swasembada beras. Keberhasilan ini dimungkinkan oleh adanya dukungan terobosan teknologi biologi dan kimia (Revolusi Hijau), investasi irigasi, penyediaan sarana produksi di tingkat petani, pemberian insentif dalam berproduksi, dan kebijaksanaan

---

<sup>22</sup> Ibid, hlm 8.

<sup>23</sup> Ibid, hlm 9.

ekonomi makro yang mendukung. Namun, keberhasilan swasembada beras di Indonesia sifatnya tidak berkelanjutan, mulai tahun 1994 Indonesia kembali menjadi salah satu negara importir beras terbesar di dunia.<sup>24</sup>

Tekanan untuk meliberalisasi perdagangan internasional pada sektor pertanian telah berkembang sejak tahun 1980an sejalan dengan munculnya kebijakan ekonomi global yang liberal. Tuntutan global untuk melaksanakan kebijakan ekonomi perdagangan bebas didasari oleh tiga argumentasi dari para pendukung perdagangan bebas untuk melakukan liberalisasi perdagangan pada sektor pertanian, yakni, pertama dengan merujuk kepada teori keunggulan komparatif yang menyatakan bahwa dengan dilakukannya liberalisasi maka pangan akan diproduksi dengan lebih efisien sehingga akan menghasilkan pasokan pangan yang lebih banyak tersedia, dan dengan harga yang terjangkau baik di tingkat global maupun nasional. Kedua, adanya kewajiban moral untuk mendistribusikan pangan dari wilayah yang surplus ke wilayah yang defisit melalui perdagangan internasional. Ketiga, membatasi perdagangan pangan dengan berbagai hambatan perdagangan mengandung resiko bagi ketahanan pangan suatu negara.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Effendi Pasandaran, Faisal Kasryono, Pantjar Simatupang, dan Sri Adiningsih, "Reformulasi Kebijakan Perberasan Nasional", *Forum Agro Ekonomi Volume 19 No. 2 Desember 2001*, hlm 1. Diakses dari <http://ejurnal.litbang.pertanian.go.id/index.php/fae/article/view/4290/3625> pada 24 April 2017.

<sup>25</sup> Jennifer Clapp, "Trade Liberalization and Food Security: Examining the Linkages", (Geneva: Quaker United Nations Office, 2014), hlm 7. Diakses dari [http://quono.org/sites/default/files/resources/QUNO\\_Food%20Security\\_Clapp.pdf](http://quono.org/sites/default/files/resources/QUNO_Food%20Security_Clapp.pdf) pada 2 April 2017.

Kesepakatan multilateral mengenai perdagangan internasional di sektor pertanian telah dicapai oleh negara-negara anggota World Trade Organization yang tertuang dalam *Agreement on Agriculture* atau Perjanjian Pertanian pada tahun 1995 bersamaan dengan terbentuknya organisasi WTO itu sendiri. Dibawah Perjanjian Pertanian, negara-negara anggota WTO telah menyepakati berbagai kewajiban yang harus mereka lakukan dalam meliberalisasi perdagangan di sektor pertanian, yang mana kesepakatan tersebut membatasi suatu negara dalam mengambil berbagai kebijakan yang dapat diterapkan pada sektor pertaniannya.<sup>26</sup>

Indonesia sebagai salah satu negara anggota WTO telah meratifikasi Perjanjian Pertanian tersebut melalui Undang-Undang No. 7 tahun 1994, sehingga Perjanjian Pertanian tersebut mengikat Indonesia untuk mematuhi aturan-aturan yang ada didalamnya yakni untuk melakukan liberalisasi pada sektor pertanian serta mengurangi atau menghapuskan berbagai kebijakan subsidi pada sektor pertanian yang dianggap mendistorsi perdagangan internasional.<sup>27</sup>

Walaupun Indonesia telah berkomitmen dan menyepakati ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Perjanjian Pertanian WTO 1995, liberalisasi perdagangan yang

---

<sup>26</sup> Alan Matthews, "Food Security, Developing Countries and Multilateral Trade Rules", *The State of Agricultural Commodity Markets 2015-16*, hlm 4. Diakses dari [www.fao.org/3/a-i5133e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i5133e.pdf) pada 2 April 2017.

<sup>27</sup> Yuniarti, "Liberalisasi Sektor Pertanian di Indonesia Dalam Kerangka World Trade Organization Agreement on Agriculture (WTO-AoA)", *Jurnal Transnasional*, Vol. 6, No. 2, Februari 2015, hlm 1649, diakses pada 28 Februari 2017, [http://download.portalgaruda.org/article.php?article=329504&val=2274&title=Liberalisasi%20Sektor%20Pertanian%20di%20Indonesia%20Dalam%20Kerangka%20World%20Trade%20Organization%20Agreement%20on%20Agriculture%20\(WTO-AoA\)](http://download.portalgaruda.org/article.php?article=329504&val=2274&title=Liberalisasi%20Sektor%20Pertanian%20di%20Indonesia%20Dalam%20Kerangka%20World%20Trade%20Organization%20Agreement%20on%20Agriculture%20(WTO-AoA)).

radikal pada sektor beras baru terjadi semenjak Indonesia mengalami krisis ekonomi dan harus menyepakati kondisionalitas dari IMF untuk mendapatkan bantuan dana untuk mengatasi krisis ekonomi. Di WTO sendiri Indonesia mengikat batas tarif impor (*tariff binding*) untuk beras maksimum sebesar 160 persen. Pemerintah Indonesia pada tahun 1998 menjalankan kebijakan liberalisasi perdagangan sektor beras setelah menandatangani berbagai *letter of intent* dengan IMF. Dengan dilakukannya liberalisasi ini, pemerintah Indonesia menetapkan tarif impor untuk beras pada tahun 1998-1999 sebesar 0 persen dan 30 persen mulai tahun 2000. Kebijakan tarif impor sebesar 0 dan 30 persen tersebut jauh lebih rendah dari komitmen pemerintah di WTO, yakni sebesar 160 persen. Selain menghapuskan tarif impor bagi beras, pemerintah Indonesia juga menghapuskan subsidi pupuk dalam periode yang sama, menyebabkan meningkatnya biaya produksi petani. Pemerintah juga menghapuskan hak monopoli impor beras yang selama ini dipegang oleh Badan Urusan Logistik (Bulog) yang menjadi lembaga pangan Indonesia.

Beras dalam pasar internasional memiliki karakteristik sebagai pasar oligopoli, yakni produksinya terkonsentrasi pada sejumlah kecil negara. Sekitar 80 persen perdagangan beras dunia dikuasai oleh 6 negara saja, yakni, Amerika Serikat, China, Myanmar, Pakistan, Thailand, dan Vietnam, sehingga pasar akan ditentukan oleh kekuatan oligopoli. Resiko yang dihadapi oleh Indonesia apabila memilih untuk meliberalisasi dan menyerahkan perdagangan beras kepada mekanisme pasar adalah rentannya sistem ketahanan pangan akibat dari pasar beras dunia yang sifatnya sangat

tipis (*thin market*) dimana dalam konteks perdagangan, hampir seluruh negara memperlakukan beras sebagai residual. Artinya alokasi produksi beras terutama adalah untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, ekspor hanya dilakukan apabila terdapat kelebihan pasokan setelah konsumsi dalam negeri terpenuhi. sehingga terlalu beresiko apabila Indonesia menggantungkan kebutuhan konsumsi berasnya pada pasar dunia.<sup>28</sup>

Dalam mewujudkan ketahanan pangan penting untuk mengidentifikasi karakteristik dari tiap sub-sistem ketahanan pangan, hal ini penting karena dengan teridentifikasinya karakteristik dari ketiga sub-sistem tersebut maka permasalahan mendasar dalam pembangunan ketahanan pangan yang berkaitan dengan masing-masing sub-sistem dapat diketahui.<sup>29</sup>

Terdapat beberapa karakteristik dalam mewujudkan ketahanan pangan yang terkait dengan sub-sistem ketersediaan yakni, pertama, produksi pangan tidak dapat dihasilkan sepanjang waktu. Sehingga dibutuhkan pemeliharaan dan pengelolaan cadangan pangan. Kedua, kapasitas produksi beras nasional cenderung stagnan, sementara kebutuhan beras terus meningkat sebagai akibat dari konsumsi pangan pokok masyarakat masih tergantung kepada beras dengan tingkat konsumsi per kapita per tahun yang tinggi, dengan begitu Indonesia memiliki kecenderungan untuk sulit mempertahankan kemandirian pangan dan lebih bergantung kepada impor. Ketiga,

---

<sup>28</sup> Supadi, op. cit, hlm 5.

<sup>29</sup> Handewi Purwati Saliem et al, "Manajemen Ketahanan Pangan Era Otonomi Daerah dan Perum Bulog", (Bogor: Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, 2005), hlm 25.



penurunan harga gabah tanpa adanya intervensi dari pemerintah akan menyebabkan petani kurang termotivasi untuk memproduksi padi.<sup>30</sup>

Di sisi lain, karakteristik dalam mewujudkan ketahanan pangan yang berkaitan dengan sub-sistem distribusi diantaranya adalah adanya konflik kepentingan antara konsumen dengan produsen mengenai harga beras. Harga yang rendah bagi konsumen memiliki arti positif karena meningkatkan daya beli, sedangkan bagi produsen memiliki arti negatif karena menurunkan pendapatan sekaligus daya beli petani. Sebaliknya harga beras yang tinggi memiliki arti negatif bagi konsumen karena menurunkan daya beli, sedangkan bagi produsen memiliki arti positif karena menaikkan pendapatan sekaligus daya beli. Oleh karena itu, dibutuhkan manajemen stok yang mampu menciptakan harga yang di satu sisi tidak memberatkan konsumen namun di sisi lain masih menguntungkan produsen. Sedangkan karakteristik dalam mewujudkan ketahanan pangan yang terkait dengan sub-sistem konsumsi diantaranya adalah tingginya tingkat pengangguran dan rendahnya daya beli masyarakat.<sup>31</sup>

Seperti yang telah disebutkan di atas bahwa sejak tahun 1994 Indonesia kembali menjadi pengimpor beras dikarenakan adanya pola produksi beras yang menurun, menyebabkan produksi beras dalam negeri semakin tidak dapat diandalkan sebagai sumber utama penyediaan pangan nasional dan mengakibatkan impor beras yang berkelanjutan. Pada periode 1984-1993 (periode swasembada) Indonesia rata-rata

---

<sup>30</sup> *ibid*, hlm 26.

<sup>31</sup> *Ibid*.

mengimpor beras sebesar 0,16 juta ton per tahun, kemudian pada periode 1994-1997 meningkat menjadi rata-rata 1,10 juta ton per tahun. Impor beras terus meningkat setelah periode tersebut, hingga pada tahun 1998-2000 meningkat hingga mencapai rata-rata 4,65 juta ton per tahun.<sup>32</sup>

### **1.2.1 Pembatasan Masalah**

Dalam penelitian ini, akan dianalisis kondisi ketahanan pangan di Indonesia setelah dilakukannya liberalisasi perdagangan pada sektor beras. Batas periode penelitian ini berlangsung dalam kurun waktu tahun 1998 sampai dengan tahun 2003. Tahun 1998 dipilih sebagai batas awal karena, pada tahun tersebut pemerintah Indonesia melaksanakan kebijakan liberalisasi perdagangan pada sektor beras. Sementara tahun 2003 merupakan batas akhir dari penelitian ini karena, setelah tahun 2003 pemerintah Indonesia melakukan kebijakan pelarangan impor beras yang mulai dilaksanakan pada tahun 2004 yang berlanjut hingga pemerintah Indonesia memberikan hak monopoli impor kepada Bulog di tahun 2007. Aktor yang akan diteliti hanya mencakup pemerintah Indonesia.

### **1.2.2 Perumusan Masalah**

Dengan perumusan masalah yang telah dipaparkan, penulis merumuskan masalah dengan pertanyaan penelitian **“Bagaimana dampak dari liberalisasi**

---

<sup>32</sup> Supadi, loc. cit.

**perdagangan sektor beras terhadap kondisi ketahanan pangan di Indonesia periode 1998-2003?”**

### **1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.3.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini ialah untuk mengetahui bagaimana kondisi ketahanan pangan di Indonesia setelah adanya liberalisasi perdagangan beras di Indonesia. Penelitian ini ingin memaparkan kondisi ketahanan pangan di Indonesia setelah adanya liberalisasi perdagangan beras

#### **1.3.2 Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan referensi kepada mahasiswa Hubungan Internasional pada khususnya untuk meneliti lebih lanjut tentang isu perdagangan internasional dan kaitannya dengan ketahanan pangan atau sektor pertanian di Indonesia.

### **1.4 Kajian Literatur**

Dalam mengangkat topik liberalisasi perdagangan pada sektor beras dan dampaknya pada ketahanan pangan di Indonesia, penulis menggunakan beberapa buku, jurnal, dan artikel untuk memosisikan penelitian ini diantara penelitian-penelitian terdahulu, serta sebagai referensi dan sumber informasi.

Buku pertama yang penulis gunakan adalah buku berjudul *Dampak Liberalisasi Perdagangan Terhadap Kinerja Ketahanan Pangan Nasional* karya Handewi P. Saliem, Sri Hastuti Suhartini, Adreng Purwoto, dan Gatoet Sroe Hardono. Pada bagian awal, buku ini memaparkan mengenai landasan teori dan konsep liberalisasi perdagangan, kebijakan harga dasar dan subsidi, serta mengenai konsep ketahanan pangan. Dalam buku ini, penelitian difokuskan pada dua lokasi yakni di provinsi Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Barat, sedangkan cakupan kajiannya dibatasi hanya pada komoditas beras, jagung, dan kedelai, dan analisis yang dilakukan adalah dari tahun 1969 hingga tahun 2001. Buku ini menyimpulkan bahwa kinerja ketersediaan pangan nasional diukur dalam satuan energi (Kkal/kapita/hari) selama kurun waktu 1969-2001 menunjukkan pertumbuhan ketersediaan yang positif, adanya kecenderungan peningkatan rasio ketersediaan pangan nasional terhadap pangan impor, dan pada periode 1991-2001 merupakan periode yang paling tidak kondusif bagi upaya untuk mempertahankan maupun meningkatkan ketahanan pangan khususnya di tingkat rumah tangga atau individu. Hal ini disebabkan oleh harga beras, jagung, dan kedelai di pasar domestik pada periode tersebut cenderung meningkat dan sangat fluktuatif.

Buku kedua yang penulis gunakan adalah *Manajemen Ketahanan Pangan di Era Otonomi Daerah dan Perum Bulog* karya Handewi Purwati Saliem, Adreng Purwoto, Gatoet Sroe Hardono, Tri Bastuti Purwantini, Yana Supriyatna, Yuni Marisa, dan Waluyo. Buku ini menguraikan mengenai konsep dan peran strategis ketahanan

pangan, kebijakan stabilisasi harga beras, pengelolaan cadangan pangan, dan bantuan pangan dalam kondisi darurat rawan pangan. Buku ini juga menguraikan mengenai perubahan lingkungan strategis yang terjadi di Indonesia yakni setelah dilakukannya kebijakan liberalisasi dan diterbitkannya Undang-Undang mengenai otonomi daerah, dan dalam hal berubahnya lembaga penyangga pangan nasional dari Lembaga Pemerintah Non Departemen menjadi Perum Bulog. Buku ini membagi dan menguraikan pembahasan mengenai bentuk kebijakan-kebijakan pangan (beras) menjadi 3 periode yaitu periode 1995-1997 sebagai periode terisolasi, periode 1998-1999 sebagai periode pasar bebas, dan periode 2000-2003 sebagai periode pasar terkendali. Buku ini menyimpulkan bahwa kebijakan stabilisasi harga beras melalui penetapan HDG (Harga Dasar Gabah) pada periode 1995-1997 lebih efektif dibanding dengan periode-periode selanjutnya. Namun dalam hal tujuan HDG dan HPP untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani, instrumen kebijakan tersebut tidak efektif.

Penulis juga menggunakan jurnal dari Food and Agriculture Organization yang berjudul *Food Security and Trade: Unpacking the Disputed Narratives* oleh Jennifer Clapp. Jurnal ini menjelaskan secara umum perubahan pemahaman mengenai ketahanan pangan dalam konteks sejarah. Selanjutnya jurnal ini juga menjelaskan mengenai dua pemikiran yang menjadi perdebatan dalam diskursus tentang ketahanan pangan dan perdagangan internasional, yakni kelompok pertama yang melihat perdagangan sebagai peluang untuk meningkatkan ketahanan pangan dan kedua, yang

melihat perdagangan sebagai ancaman bagi ketahanan pangan suatu negara. Jurnal ini juga menjelaskan dasar-dasar argumentasi dari kedua pandangan tersebut, sehingga dapat membantu penulis dalam menjelaskan hubungan antara ketahanan pangan dengan perdagangan internasional.

Jurnal kedua yang penulis gunakan adalah dari United Nations Environment Programme berjudul *Integrated Assesment of the Impact of Trade Liberalization: A Country Study on the Indonesian Sector*. Jurnal ini memaparkan mengenai kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah Indonesia dalam meliberalisasi perdagangan sektor beras dalam negerinya, serta memaparkan dampaknya pada sektor beras. Jurnal ini juga memaparkan kondisi produksi, impor, karakteristik petani padi, biaya produksi, dan aspek lingkungan dari produksi padi. Jurnal ini membagi pembahasannya dalam tiga bagian yang diidentifikasi dari kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah Indonesia, yakni periode 1990-1994, 1995-1997, dan 1998-2002.

Jurnal ketiga yang penulis gunakan adalah dari Food and Agriculture Organization berjudul *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*. Jurnal ini menjelaskan mengenai keterkaitan antara reformasi perdagangan dan ketahanan pangan. Pada bagian pertamanya jurnal ini juga memaparkan mengenai definisi-definisi ketahanan pangan yang selalu berkembang tiap waktu dan dalam setiap konteksnya. Selain itu jurnal ini juga memberikan latar belakang konseptual dalam melihat aspek ketahanan pangan dan liberalisasi perdagangan. Jurnal ini memaparkan dasar awal mula munculnya kebijakan-kebijakan yang mewarnai isu

ketahanan pangan dan perdagangan internasional. Jurnal ini juga memaparkan pengalaman beberapa negara berkembang dalam melakukan reformasi perdagangan dan dampaknya pada ketahanan pangan negara tersebut. Selain itu, jurnal ini juga memaparkan debat-debat yang ada mengenai ketahanan pangan dan reformasi perdagangan.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

Penelitian ini merupakan penelitian dalam bidang studi Ilmu Hubungan Internasional. Studi Ilmu Hubungan Internasional menurut Steven Chan adalah interaksi aktor-aktor yang tindakan dan kondisinya memiliki konsekuensi penting terhadap aktor lain di luar yurisdiksi efektif unit politiknya.<sup>33</sup> Studi Hubungan Internasional kontemporer dapat dimaknai sebagai interaksi yang melibatkan fenomena sosial yang menyangkut aspek ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan yang melintasi batas nasional suatu negara antara aktor-aktor, baik yang bersifat pemerintah maupun non-pemerintah, termasuk kajian mengenai kondisi-kondisi relevan yang mengitari interaksi tersebut.<sup>34</sup>

Untuk menjawab pertanyaan penelitian yang diajukan dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa konsep dan teori yang ada dalam studi Ilmu Hubungan

---

<sup>33</sup> Dr. Anak Agung Banyu Perwita dan Dr. Yanyan Mochamad Yani, "Pengantar Ilmu Hubungan Internasional", (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006), hlm 8.

<sup>34</sup> Ibid, hlm 9.

Internasional yaitu teori Politik Ekonomi Internasional dengan perspektif liberalisme, serta konsep ketahanan pangan.

Politik Ekonomi Internasional (PEI) merupakan salah satu sub-bidang dari studi Ilmu Hubungan Internasional yang mulai berkembang sejak tahun 1970-an.<sup>35</sup> PEI juga merupakan salah satu teori utama yang ada di dalam studi Ilmu Hubungan Internasional.<sup>36</sup> PEI merupakan studi mengenai masalah-masalah dan isu-isu internasional yang membutuhkan atau tidak cukup dijelaskan dengan analisis-analisis ekonomi, politik, atau sosiologi secara terpisah.<sup>37</sup> Dilihat dari namanya Politik Ekonomi Internasional berhadapan dengan isu-isu yang melintasi batas negara, dan hubungan antara dan diantara negara-bangsa.

PEI mendefinisikan dirinya sebagai studi mengenai masalah-masalah dan isu-isu yang membutuhkan pendekatan interdisipliner dan *multilevel*.<sup>38</sup> Susan Strange menjelaskan bahwa PEI:

*“ . . . concerns the social, political, and economic arrangements affecting the global systems of production, exchange, and distribution and the mix of values reflected therein. Those arrangements are not divinely ordained, nor are they the fortuitous outcome of blind chance. Rather they are the result of human decisions taken in the context of man-made institutions and sets of self-set rules and customs. ”*<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> John Ravenhill, “Global Political Economy”, (Oxford: Oxford University Press, 2011), hlm 19.

<sup>36</sup> Robert Jackson dan Georg Sorensen, “Introduction to International Relations: Theories and Approaches”, (Oxford: Oxford University Press, 2010), hlm 29.

<sup>37</sup> David N. Balaam dan Michael Veseth, “Introduction to International Political Economy”, (New Jersey: Prentice-Hall, 2001), hlm 3.

<sup>38</sup> Ibid, hlm 12.

<sup>39</sup> Ibid



Definisi yang dikemukakan oleh Susan Strange di atas memberikan bobot yang sama antara sosial, politik, dan ekonomi, serta menekankan bahwa PEI tidak hanya studi mengenai institusi atau organisasi saja namun juga nilai-nilai yang mereka cerminkan. Istilah *production*, *exchange*, dan *distribution* dalam definisi Susan Strange di atas memiliki arti yang luas dan tidak hanya diartikan dari segi ekonomi (barang dan jasa) saja melainkan juga dalam aspek kehidupan yang lain seperti *power*, *security*, *culture*, dan *status*.<sup>40</sup>

PEI fokus kepada interaksi antara negara (politik) dan pasar (ekonomi), serta sifat interaksi keduanya dalam sistem internasional atau *the international rules of the game*. Robert Gilpin mendefinisikan PEI sebagai:

*“the field of study that analyzes the problems and questions arising from the parallel existence and dynamic interaction of ‘state’ and ‘market’ in the modern world”*<sup>41</sup>

*State* dalam definisi di atas diartikan sebagai institusi politik dari negara-bangsa modern. Negara-bangsa merupakan entitas legal yang memiliki wilayah dan populasi, dengan pemerintahan yang mampu melaksanakan kedaulatannya atas wilayah dan populasinya tersebut. Sedangkan *market* diartikan sebagai institusi ekonomi kapitalisme modern. *Market* merupakan lingkup tindakan manusia yang didominasi oleh kepentingan pribadi individu dan ditentukan oleh kekuatan kompetisi yang

---

<sup>40</sup> Loc. cit

<sup>41</sup> David N. Balaam dan Michael Veseth, op. cit, hlm 13.

memotivasi dan menentukan perilaku individu, sehingga mereka terdorong untuk membuat suatu produk yang lebih baik, lebih murah, dan lebih menarik.<sup>42</sup>

Eksistensi paralel antara negara dan pasar menciptakan interaksi yang dinamis antar keduanya. Negara memengaruhi pasar, dan sebaliknya pasar memengaruhi negara. Perubahan di satu lingkup akan menyebabkan timbulnya perubahan di lingkup yang satunya.<sup>43</sup> Negara dan pasar menganut nilai-nilai dasar yang berbeda dan bekerja dengan cara yang berbeda untuk mencapai tujuan yang berbeda pula. Nilai yang dipegang teguh oleh pasar adalah efisiensi, yakni kemampuan untuk menggunakan dan mendistribusikan sumber daya secara efektif dan dengan biaya yang sedikit. Sedangkan nilai yang dipegang teguh oleh negara adalah keadilan, dan kekuasaan negara seringkali digunakan untuk mendorong keadilan. Menurut David Balaam dan Michael Vesseth, satu nilai yang dipegang teguh baik oleh negara maupun pasar adalah keamanan. Keamanan dari rasa takut dan ancaman merupakan kebutuhan dasar manusia baik secara individu maupun secara kolektif.<sup>44</sup>

Dalam Politik Ekonomi Internasional terdapat tiga perspektif utama yang mencoba menjelaskan bagaimana seharusnya negara berinteraksi satu sama lain, yakni perspektif merkantilisme, liberalisme, dan marxisme. Ketiga perspektif ini dapat digunakan untuk melihat dan memahami Politik Ekonomi Internasional.<sup>45</sup> Ketiga

---

<sup>42</sup> Loc. cit

<sup>43</sup> Loc. cit

<sup>44</sup> Ibid, hlm 15.

<sup>45</sup> Ibid, hlm 20.

perspektif dari PEI tersebut memberikan tiga jawaban atas pertanyaan mengenai bagaimana politik membentuk keputusan mengenai alokasi sumber daya yang dimiliki masyarakat. Merkantilis berargumen bahwa negara mengarahkan alokasi sumber daya sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai oleh negara, yakni untuk mengakumulasi kekuatan negara. Liberalisme berargumen bahwa politik atau negara seharusnya memainkan peran yang kecil dalam ekonomi, yakni mengedepankan transaksi yang berorientasi pasar antara individu. Sedangkan marxisme berargumen bahwa keputusan terpenting dalam alokasi sumber daya dibentuk oleh perusahaan kapitalis besar yang didukung oleh sistem politik yang dikendalikan oleh kaum kapitalis itu sendiri.<sup>46</sup>

Dalam penelitian ini, perspektif yang penulis gunakan ialah perspektif liberalisme. Perspektif liberalisme ini dapat membantu penulis untuk menjawab pertanyaan penelitian yang diajukan dan dalam menganalisis kebijakan liberalisasi perdagangan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dibawah tekanan dari *International Monetary Fund* (IMF) pada saat krisis finansial melanda Indonesia. IMF merupakan institusi multilateral yang terbentuk sebagai hasil dari konferensi Bretton Woods. Tujuan dari konferensi Bretton Woods tersebut adalah menciptakan aturan dasar perdagangan dan keuangan internasional.<sup>47</sup>

IMF memiliki tugas untuk memberikan bantuan finansial kepada negara-negara yang mengalami masalah finansial dalam negerinya dengan syarat negara tersebut

---

<sup>46</sup> Thomas Oatley, "International Political Economy", (Illinois: Pearson Education, 2011), hlm 11.

<sup>47</sup> C. Roe. Goddard, et. al, "The International Monetary Fund" *International Political Economy: State-Market Relations in a Changing Global Order*, (Colorado: Lynne Rienner, 2003). Hlm 241.

harus melakukan rekomendasi-rekomendasi yang diberikan IMF untuk mereformasi kebijakan ekonominya. Selain itu, IMF juga ditugaskan untuk membantu negara-negara melakukan transisi sistem ekonomi menjadi ekonomi pasar.<sup>48</sup> IMF sangat menekankan kebijakan-kebijakan ekonomi yang berorientasi pasar dalam memberikan persyaratannya pada negara-negara penerima bantuan, yang khususnya negara-negara berkembang yang sedang mengalami krisis finansial.

Ideologi dan pendekatan yang dilakukan ini merupakan paradigma dan pendekatan yang dikenal dengan nama *Washington Consensus*. Istilah *Washington Consensus* merujuk kepada kesepakatan diantara IMF, World Bank, dan Departemen Keuangan Amerika Serikat yang mencakup seperangkat rekomendasi kebijakan yang merekomendasikan pemerintah untuk mereformasi kebijakan ekonominya. Khususnya dalam hal menciptakan stabilitas ekonomi makro dengan mengendalikan inflasi dan mengurangi defisit fiskal, membuka perekonomian dalam negeri melalui liberalisasi perdagangan, privatisasi, dan deregulasi.<sup>49</sup> Sejalan dengan perspektif liberalisme yang sangat menekankan sisi pasar sebagai karakteristik dan nilai yang mereka sokong.

Pasar bebas (*free market*) merupakan salah satu elemen penting yang ada dalam perspektif liberalisme.<sup>50</sup> Perspektif liberalisme dalam PEI mungkin paling baik diringkas dengan ungkapan "*laissez-faire*" atau "*let be*". Menurut perspektif

---

<sup>48</sup> Loc. cit

<sup>49</sup> Charles Gore, "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries", *International Political Economy: State-Market Relations in a Changing Global Order*, (Colorado: Lynne Rienner, 2003), hlm 317.

<sup>50</sup> Loc. cit

liberalisme, peran negara adalah untuk menjalankan tugas-tugas yang sangat terbatas yang tak dapat dilakukan oleh individu itu sendiri, seperti membentuk sistem hukum dasar, menjamin keamanan nasional, dan mencetak uang. Menurut perspektif ini, tidak perlu bagi negara untuk ikut campur dalam aktivitas individu dan pasar.<sup>51</sup> Dalam hubungan internasional, liberalisme memandang sifat dasar manusia yang pecinta damai dan kooperatif juga berlaku bagi negara-bangsa. Liberalis cenderung fokus pada domain dimana negara-bangsa menunjukkan sifatnya yang damai, kooperatif, dan konstruktif di dalam kompetisi yang harmonis oleh karena itu perdagangan internasional merupakan hal yang dapat menguntungkan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.<sup>52</sup>

Liberalisasi perdagangan pada prinsipnya mengarah pada diturunkannya tariff masuk produk yang diperdagangkan, dan dihilangkannya hambatan-hambatan non-tarif, serta dibukanya pasar produk yang bersangkutan di dalam negeri. Dengan melakukan liberalisasi perdagangan melalui penghapusan tariff impor maka akan membuka akses yang lebih besar bagi konsumen atau masyarakat untuk mendapatkan produk-produk luar negeri yang jauh lebih murah. Dengan begitu, akan menciptakan peluang konsumsi yang lebih besar bagi masyarakat untuk mendapatkan produk-produk dengan kualitas baik dan dengan harga yang terjangkau.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Loc. cit

<sup>52</sup> Ibid, hlm 50.

<sup>53</sup> Prof. Drs. Budi Winarno, M.A., PhD, op. cit, hlm 34.

Menurut Oliver Morrissey, liberalisasi perdagangan adalah:

*“the removal of quantitative restrictions, reduction, and simplification of tariffs-contributes by reducing the price of importables (which due protection, were above the relative world level)”*<sup>54</sup>

Dengan begitu, liberalisasi perdagangan adalah suatu kebijakan yang menghapuskan hambatan kuantitatif, pengurangan dan penyederhanaan tariff. Menurut Oliver Morrissey terdapat dua keuntungan dari dilakukannya liberalisasi perdagangan. Pertama, liberalisasi mendorong efisiensi dan realokasi sumber daya domestik dari yang sektor yang tidak efisien ke sektor produksi yang lebih efisien. Kedua, liberalisasi mengurangi harga dan meningkatkan peluang konsumsi bagi suatu negara.<sup>55</sup>

Terdapat tiga teori perdagangan internasional yang dijadikan landasan bagi dijalankannya kebijakan liberalisasi perdagangan. Pertama, Adam Smith menjelaskan bahwa perdagangan antara dua negara didasarkan pada keunggulan absolut (*absolute advantage*), jika sebuah negara lebih efisien (memiliki keunggulan absolut) daripada negara lain dalam memproduksi sebuah komoditas, namun kurang efisien dibanding negara lain dalam memproduksi komoditas lainnya, maka kedua negara tersebut dapat memperoleh keuntungan dengan cara melakukan spesialisasi dalam memproduksi komoditas yang memiliki keunggulan absolut, dan menukarkannya dengan komoditas lain yang memiliki kerugian absolut. Melalui proses ini, sumber daya di kedua negara

---

<sup>54</sup> Oliver Morrissey, “Trade Liberalization and Food Security in Developing Countries”, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, (Rome: Food and Agriculture Organization, 2003), hlm 46.

<sup>55</sup> Loc. cit

dapat digunakan dalam cara yang paling efisien.<sup>56</sup> Adam Smith secara umum menentang kebijakan-kebijakan hambatan perdagangan yang diterapkan oleh pemerintah terhadap pasar bebas internasional. Menurut Adam Smith kebebasan individu di dalam pasar merepresentasikan alternatif yang lebih baik dari kendali negara atas pasar

Layaknya Adam Smith yang mengutuk berbagai intervensi yang dilakukan oleh pemerintah suatu negara terhadap pasar bebas atau perdagangan internasional, David Ricardo juga menjadi salah satu tokoh yang mendukung perdagangan bebas dan memandang bahwa perdagangan bebas akan menjadikan suatu negara menjadi efisien, David Ricardo menyatakan bahwa:

*“Under a system of perfectly free commerce, each country naturally devotes its capital and labour to such employments as are most beneficial to each.”<sup>57</sup>*

Menurut David Ricardo dengan menerapkan kebijakan perdagangan bebas, tiap negara akan mencurahkan modal dan tenaga kerjanya pada sektor yang paling menguntungkan mereka. Pada tahun 1817, David Ricardo memperkenalkan teori perdagangan internasional yang dikenal dengan nama teori *comparative advantage* atau keunggulan komparatif. Teori tersebut merupakan teori perdagangan internasional yang paling penting dan masih relevan hingga saat ini.<sup>58</sup> Menurut teori keunggulan

---

<sup>56</sup> Dominick Salvatore, “Ekonomi Internasional”, (Jakarta: Erlangga, 1997), hlm 25.

<sup>57</sup> Loc. cit

<sup>58</sup> Ibid, hlm 27.

komparatif, meskipun sebuah negara kurang efisien dibanding negara lain dalam memproduksi suatu komoditas, masih terdapat dasar untuk melakukan perdagangan yang dapat menguntungkan kedua belah pihak.

Suatu negara pertama harus melakukan spesialisasi dalam memproduksi dan mengekspor komoditas yang memiliki kerugian aboslut lebih kecil, dan mengimpor komoditas yang kerugian absolutnya lebih besar.<sup>59</sup> Kuncinya adalah bahwa meskipun suatu negara tidak memiliki keunggulan absolut dalam memproduksi suatu komoditas, setidaknya negara secara komparatif lebih baik dalam memproduksi suatu komoditas dibanding dengan memproduksi komoditas yang lain, dan keunggulan komparatif pada tingkatan domestik tersebut adalah yang terpenting dalam memperoleh keuntungan dari perdagangan<sup>60</sup>

Teori keunggulan komparatif mengemukakan hal tersebut karena tiap negara menghadapi *opportunity cost* yang berbeda-beda dalam memproduksi suatu komoditas akibat beragamnya karakteristik dan sumber daya suatu negara mengenai lahan, tenaga kerja, iklim, modal, dan teknologi. Menurut teori ini, jika seluruh negara melakukan spesialisasi dalam komoditas yang dimana mereka memiliki keunggulan komparatif dan lalu melakukan perdagangan dengan negara lain yang melakukan hal yang sama, maka kesejahteraan dunia akan meningkat. Spesialisasi dengan cara ini akan memacu efisiensi yang akan mengarah kepada peningkatan produksi barang-barang di dunia

---

<sup>59</sup> Loc. cit

<sup>60</sup> Loc. cit



secara keseluruhan. Teori ini telah menjadi alasan yang dominan untuk melakukan kebijakan liberalisasi perdagangan.<sup>61</sup>

Heckscher-Ohlin menjelaskan bahwa perdagangan terjadi karena biaya tenaga kerja relatif lebih rendah dibanding dengan biaya capital di negara yang berlimpah tenaga kerja. Artinya, rasio harga barang yang *labor-intensive* lebih rendah di negara yang memiliki tenaga kerja melimpah dibanding dengan negara yang memiliki modal berlimpah. Hal ini memberikan dasar bagi perdagangan dengan tiap negara mengekspor komoditas yang menggunakan faktor produksi yang lebih melimpah di dalam negaranya, dan mengimpor komoditas yang membutuhkan faktor produksi yang sedikit dengan lebih intensif.<sup>62</sup> Ketiga teori yang telah disebut di atas telah menjadi landasan teori untuk melakukan kebijakan liberalisasi perdagangan.<sup>63</sup>

Ketahanan pangan merupakan fenomena yang kompleks yang mencakup banyak aspek dan faktor yang luas. Terdapat beberapa pendekatan yang ada terhadap ketahanan pangan, salah satunya adalah pendekatan *food availability approach*. Pendekatan ini merupakan pendekatan yang paling tua namun masih berpengaruh hingga saat ini. Pendekatan ini dipopulerkan oleh Thomas Malthus pada tahun 1789 dan dikenal dengan sebutan *Malthusian approach*.<sup>64</sup> Pendekatan Malthusian ini fokus

---

<sup>61</sup> Jennifer Clapp, op. cit, hlm 9.

<sup>62</sup> Food and Agriculture Organization, op. cit, hlm 13.

<sup>63</sup> Jennifer Clapp, op. cit, hlm 9.

<sup>64</sup> Francesco Burchi dan Pasquale De Muro, "A Human Development and Capability Approach to Food Security: Conceptual Framework and Informational Basis", hlm 2. Diakses dari <http://web.undp.org/africa/knowledge/WP-2012-009-Burchi-De-Muro-capability-approach.pdf> pada 28 Juli 2017.

pada keseimbangan antara populasi dan pangan. Dalam rangka menjaga keseimbangan tersebut, tingkat pertumbuhan persediaan pangan tidak boleh berada dibawah tingkat pertumbuhan penduduk. Karena itu, pendekatan terhadap ketahanan pangan ini hanya fokus pada ketersediaan pangan per kapita.<sup>65</sup>

Hingga awal tahun 1970-an, pendekatan Malthusian terus menjadi referensi bagi komunitas internasional. Hal ini tercermin pada pengertian ketahanan pangan yang dikemukakan dalam World Food Conference tahun 1974, yang mendefinisikan ketahanan pangan sebagai:

*“availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices.”*<sup>66</sup>

Pada saat itu, fokus utama negara-negara dalam melihat ketahanan pangan terletak pada sisi *supply* untuk menjamin ketersediaan pangan yang cukup secara global dan nasional, serta untuk menjamin terjaganya kestabilan harga pangan pokok. Ketahanan pangan memiliki pengertian yang berbeda-beda dalam setiap konteks, waktu, dan tempat. Setidaknya ketahanan pangan memiliki 200 definisi yang berbeda dengan 450 indikator yang berbeda pula.<sup>67</sup>

Hingga pertengahan tahun 1990-an, ketahanan pangan telah menjadi isu dan perhatian dunia internasional yang signifikan. Pendekatan Malthusian yang selama ini

---

<sup>65</sup> Ibid, hlm 3.

<sup>66</sup> Edward Clay, “Food Security: Concepts and Measurement”, *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, (Rome: Food and Agriculture Organization, 2003), hlm 27.

<sup>67</sup> Syarifudin Hidayat, et.al, “Manajemen Ketahanan Pangan di Daerah”, (Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN, 2008), hlm 9.

dijadikan referensi komunitas internasional mulai bergeser sejak munculnya *entitlement approach* yang diperkenalkan oleh Amartya Sen pada awal 1980-an. *Entitlement approach* menggeser perspektif dari yang hanya fokus pada ketersediaan pangan, menjadi fokus kepada akses masyarakat terhadap pangan itu sendiri.<sup>68</sup> Kata *entitlement* merujuk kepada berbagai cara suatu rumah tangga mendapatkan akses terhadap makanan, baik melalui produksi, aktivitas menghasilkan pendapatan (berdagang atau bekerja), maupun transfer pangan dari negara dana tau pihak lain.<sup>69</sup>

Dengan bergesernya pendekatan ketahanan pangan dari yang fokus terhadap sisi pasokan pangan menjadi fokus pada akses terhadap pangan, definisi mengenai ketahanan pangan pun diperbarui kembali pada World Food Summit 1996 dan dalam The State of Food Insecurity tahun 2001 yang mendefinisikan ketahanan pangan sebagai:

*“Food security [is] a situation that exists when all people, at all times, have physical, social, and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”*.<sup>70</sup>

Dari definisi di atas, pendekatan terhadap ketahanan pangan tidak dilihat dari sisi suplainya saja namun juga dengan menekankan sisi akses terhadap pangan. Dalam mewujudkan ketahanan pangannya, setiap negara memiliki konsep yang unik sesuai

---

<sup>68</sup> Francesco Burchi dan Pasquale De Muro, op. cit, hlm 10.

<sup>69</sup> Food and Agriculture Organization, “Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages”, (Rome, FAO, 2003), hlm

<sup>70</sup> Edward Clay, op. cit, hlm 28.

dengan kondisi yang ada pada negara tersebut walau masih mengacu pada konsep ketahanan pangan dari organisasi internasional seperti FAO yang telah diterima secara luas oleh negara-negara di dunia.

Di Indonesia ketahanan pangan diartikan sesuai dengan Pasal 1 Undang-Undang No. 7 tahun 1996 Tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan sebagai tindak lanjut dari UU No. 7 tahun 1996 tersebut. Mengacu dari UU Tentang Pangan dan PP No. 68 tahun 2002, ketahanan pangan di Indonesia didefinisikan sebagai:

*“Kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan secara cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau”.*<sup>71</sup>

Di Indonesia ketahanan pangan dipandang secara hierarkis mulai dari tingkatan global hingga individu. Ketahanan pangan pada hierarki yang lebih tinggi dianggap sebagai syarat keharusan dalam terwujudnya ketahanan pangan.<sup>72</sup> Selain itu ketahanan pangan di Indonesia dipandang sebagai suatu sistem yang terdiri dari tiga sub-sistem yakni sub-sistem ketersediaan, sub-sistem distribusi, dan sub-sistem konsumsi. Dengan terpenuhinya ketiga sub-sistem tersebut, maka ketahanan pangan dapat terwujud.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Syarifudin hidayat. Op. cit, hlm 9.

<sup>72</sup> Pantjar Simatupang, “Analisis Kritis Terhadap Paradigma dan Kerangka Dasar Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional”, *Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 25 No 1 Juli 2007*, hlm 11. Diakses dari <http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/pdffiles/FAE25-1a.pdf> pada 21 Mei 2017.

<sup>73</sup> Syarifudin hidayat, op. cit, hlm 12.

Kinerja dari masing-masing sub-sistem tersebut tercermin dari stabilitas pasokan pangan, akses masyarakat terhadap pangan, dan pemanfaatan pangan.

Sub-sistem ketersediaan pangan berfungsi untuk menjamin ketersediaan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk dari segi kuantitas, kualitas, keragaman, dan keamanannya. Ketersediaan pangan dapat dipenuhi melalui tiga sumber yakni produksi dalam negeri, impor pangan, dan pengelolaan cadangan pangan. Kebijakan impor pangan dilakukan untuk mengisi kesenjangan antara produksi dalam negeri dengan kebutuhan pangan masyarakat, dengan diatur sedemikian rupa agar tidak merugikan kepentingan pihak produsen dalam negeri yang mayoritasnya adalah petani kecil, dan pihak konsumen khususnya kelompok miskin.<sup>74</sup> Selain impor pangan, cadangan pangan dapat digunakan sebagai sumber lain untuk mengisi kesenjangan produksi dan kebutuhan masyarakat. Cadangan pangan terdiri atas cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Cadangan pemerintah baik pemerintah pusat, daerah, kota, biasanya hanya mencakup pangan pokok seperti beras.<sup>75</sup>

Sub-sistem distribusi berfungsi untuk menjamin seluruh lapisan masyarakat dapat menjangkau sumber pangan yang mencukupi baik kuantitas maupun kualitasnya. Kelembagaan yang terkait dengan sub-sistem distribusi sangat berperan dalam menjaga kestabilan harga, stabilitas harga dan pasokan pangan merupakan indikator yang menunjukkan kinerja sub-sistem distribusi.<sup>76</sup> Harga yang terlalu berfluktuasi dapat

---

<sup>74</sup> Ibid, hlm 13.

<sup>75</sup> Loc. cit

<sup>76</sup> Ibid, hlm 15.

merugikan petani, pengolah, pedagang hingga konsumen, sehingga berpotensi menimbulkan keresahan sosial. Oleh sebab itu negara melakukan intervensi kebijakan untuk menjaga stabilitas harga pangan pokok yang mempengaruhi kehidupan masyarakat luas.<sup>77</sup>

Kinerja sub-sistem konsumsi tercermin dalam pola konsumsi masyarakat di tingkat rumah tangga. Acuan kuantitatif untuk konsumsi pangan adalah Angka Kecukupan Gizi (AKG) rekomendasi Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi (WNPG), dalam satuan rata-rata per kapita per hari. Untuk energi acuannya adalah sebesar 2.000 kilo kalori, dan protein sebesar 52 gram.<sup>78</sup> Dalam kondisi kegagalan berfungsinya salah satu sub-sistem di atas, maka pemerintah perlu melakukan tindakan intervensi seperti:<sup>79</sup>

1. Pada sub-sistem ketersediaan berupa bantuan atau subsidi, kebijakan harga pangan, kebijakan impor/ekspor, kebijakan pengelolaan cadangan pangan pemerintah.
2. Pada sub-sistem distribusi intervensi dilakukan melalui penyaluran pangan bersubsidi, penyaluran pangan untuk keadaan darurat dan operasi pasar untuk pengendalian harga pangan.

Pada sub-sistem konsumsi pemerintah dapat melakukan pemberian pangan tambahan melalui penyaluran pangan bersubsidi untuk kelompok rawan pangan

---

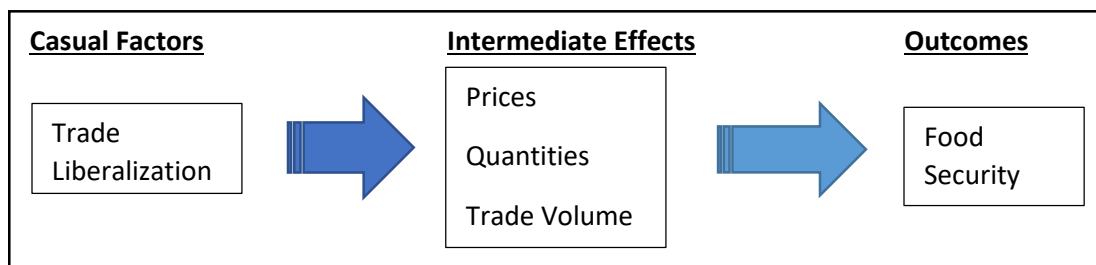
<sup>77</sup> Ibid, hlm 16.

<sup>78</sup> Loc. cit

<sup>79</sup> Ibid, hlm 17.

(*targeted food subsidy*) dan pemberian bantuan tunai untuk meningkatkan kemampuan mengakses pangan.

Hubungan antara liberalisasi perdagangan dan ketahanan pangan dapat dikonseptualisasikan sebagai hubungan dua tahap, dimana seperangkat faktor penyebab atau *causal factors* memberikan dampak pada serangkaian indikator yang disebut *intermediate indicators*, yang pada gilirannya menentukan hasil akhir perubahan pada status ketahanan pangan suatu negara, seperti yang digambarkan pada bagan di bawah ini.<sup>80</sup>



Persepektif liberalisme memandang perdagangan sebagai peluang untuk meningkatkan ketahanan pangan dan mendukung liberalisasi perdagangan sehingga dapat meningkatkan efisiensi yang pada akhirnya akan memberikan dampak yang positif bagi ketahanan pangan.<sup>81</sup> Terdapat tiga argumentasi yang mendukung pandangan ini, yang pertama merujuk kepada teori keunggulan komparatif David Ricardo. Berdasarkan teori ini perdagangan akan memberikan keuntungan suatu negara

---

<sup>80</sup> Jamie Morrison dan Ramesh Sharma, "A Conceptual Framework for Research" *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*, (Rome: Food and Agriculture Organization, 2003), hlm 235.

<sup>81</sup> Jennifer Clapp, op. cit. hlm 9.

walaupun negara tersebut tidak memiliki keunggulan absolut dalam memproduksi suatu komoditas, karena tiap negara memiliki *opportunity cost* yang berbeda-beda dalam memproduksi suatu barang karena adanya perbedaan dalam sumber daya alam, modal, tenaga kerja, dan teknologi. Oleh karena itu, tiap negara memiliki keunggulan komparatif setidaknya dalam memproduksi beberapa barang. Jika semua negara melakukan spesialisasi dalam memproduksi barang yang dimana mereka memiliki keunggulan komparatif dan melakukan perdagangan dengan negara lain yang juga melakukan spesialisasi, menurut teori ini kesejahteraan dunia akan meningkat.<sup>82</sup>

Teori keunggulan komparatif seringkali dirujuk oleh mereka yang memandang bahwa liberalisasi perdagangan dapat meningkatkan status ketahanan pangan suatu negara. Pemikirannya berdasar bahwa efisiensi yang dihasilkan dari spesialisasi dapat meningkatkan ketersediaan dan akses terhadap pangan. Hilangnya hambatan perdagangan akibat liberalisasi akan mendorong kompetisi dan spesialisasi berdasarkan keunggulan komparatif. Dengan begitu, efisiensi dalam memproduksi pangan akan meningkat akibat produksi pangan dilakukan di negara yang memiliki *opportunity cost* paling sedikit dalam memproduksinya. Pasokan pangan yang lebih banyak dan diperdagangkan secara bebas akan menghasilkan pasokan pangan yang lebih banyak dengan harga lebih murah di setiap negara, sehingga akan meningkatkan status ketahanan pangan suatu negara. Selain itu pertumbuhan ekonomi yang dihasilkan dari aktivitas ekonomi yang lebih efisien meningkatkan pendapatan dan

---

<sup>82</sup> Loc. cit.



menciptakan lapangan pekerjaan, akan sehingga meningkatkan akses terhadap pangan serta meningkatkan ketahanan pangan.<sup>83</sup>

Argumentasi kedua mengapa liberalisasi perdagangan meningkatkan ketahanan pangan adalah perdagangan dipandang bertindak sebagai *transmission belt* yang menggerakkan makanan dari daerah yang surplus ke daerah yang defisit.<sup>84</sup> Argumen ini dibangun berdasarkan teori keunggulan komparatif, namun menekankan pada peran perdagangan yang dapat mendistribusikan makanan secara lebih merata dalam skala global karena adanya kenyataan bahwa beberapa negara secara sederhana tidak dapat memproduksi sendiri kebutuhannya secara cukup karena adanya keterbatasan sumber daya, sementara negara lain dapat memproduksi makanan lebih banyak dari yang mereka butuhkan baik dari segi kuantitas maupun kualitas.<sup>85</sup>

Argumentasi ketiga adalah bahwa kebijakan proteksionisme pada sektor pertanian dan pangan dapat memberikan dampak yang buruk. Hal ini secara konsisten dinyatakan oleh organisasi internasional seperti World Bank dan WTO bahwa kebijakan-kebijakan proteksionisme sangat tidak efisien dan dapat menyebabkan harga pangan menjadi lebih tinggi.<sup>86</sup> Selain itu liberalisasi perdagangan juga dipandang dapat mengurangi sifat pasar pangan yang tipis dengan meningkatkan kompetisi antar penyuplai, dengan

---

<sup>83</sup> Jennifer Clapp, op. cit. hlm 10.

<sup>84</sup> Loc. cit.

<sup>85</sup> Loc. Cit.

<sup>86</sup> Ibid, hlm 12.

begitu akan membantu mengurangi volatilitas harga sehingga ketahanan pangan dapat terjamin.<sup>87</sup>

Hubungan konseptual di atas telah membentuk dan menjadi basis untuk mendukung kebijakan liberalisasi perdagangan sebagai salah satu kunci untuk mencapai ketahanan pangan global. WTO, FAO, dan World Bank turut merujuk kepada hubungan konseptual antara perdagangan internasional dan ketahanan pangan tersebut dengan memandang bahwa keuntungan yang diperoleh dari kebijakan perdagangan yang terbuka atau bebas hambatan dapat berkontribusi positif terhadap ketahanan pangan suatu negara.<sup>88</sup>

## **1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah menggunakan metode kualitatif dengan menggunakan data-data sekunder. Metode kualitatif ini menghasilkan data deskriptif menurut analisa serta fakta yang ada dari subjek atau objek yang diamati. Jenis penelitian yang digunakan penulis untuk menyusun penelitian ini ialah secara deskriptif. Penulis menggunakan data-data dan fakta-fakta yang tersedia dan melakukan analisis dengan menggunakan teori serta konsep yang berhubungan.

---

<sup>87</sup> Derek Headey, "Rethinking the Global Food Crisis: The Role of Trade Shocks", *Food Policy*, hlm 137, diakses dari <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2010.10.003>

<sup>88</sup> Jennifer Clapp, *ibid*, hlm 12.

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah melalui studi kepustakaan. Data-data kepustakaan yang penulis dapatkan berasal dari buku, jurnal, artikel, teks, internet, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian ini.