

## BAB SATU

### PENDAHULUAN

#### 1.1. LATAR BELAKANG KAJIAN

Indonesia adalah sebuah negara yang mempunyai sumber kekayaan alam yang berpotensi tinggi. Majoriti penduduknya bekerja sebagai petani.<sup>1</sup> Sektor pertanian pada awal tahun 1967-1978 mengalami pertumbuhan sebanyak 3.39% dan terus mengalami peningkatan sebanyak 5.72 % pada tahun 1978-1986. Pada saat inilah sektor pertanian mengalami pertumbuhan yang sangat pesat, dan mengalami tahap kecukupan beras pada tahun 1984.<sup>2</sup>

Namun setelah itu Indonesia mengalami kekurangan makanan, bahkan menjadi negara pengimport terbesar.<sup>3</sup> Semenjak Indonesia dilanda krisis ekonomi sehingga tahun 2001, pertumbuhannya hanya 1.57 %. Ini merupakan tahap pertumbuhan terendah sepanjang perjalanan ekonomi Indonesia. Sumber pendapatan negara juga turut menurun kerana pada tahun 2004, hasil pertanian negara hanya 15.39 % berbanding 17.3 % pada tahun sebelumnya.<sup>4</sup>

Tahap produktiviti pertanian yang perlahan adalah disebabkan oleh beberapa faktor. Antaranya ialah penguasaan ke atas tanah pertanian semakin kurang, tanah yang bermasalah, bencana alam seperti El-nino, kebakaran hutan dan sebagainya. Selain itu, berlakunya perubahan dalam dasar ekonomi Indonesia iaitu daripada ekonomi

---

<sup>1</sup> Sensus Pertanian 2003. [www.bps.go.id/st.htm](http://www.bps.go.id/st.htm) , 23 Ogos 2006.

<sup>2</sup> Pada tahun ini pengeluaran beras sampai jutaan tan. BULOG saat itu mengakhiri stoknya lebih dari 3.0 MMT. Pemerintah Indonesia saat itu mendapat penghargaan dari FAO atas pencapaian ini. Mulyo Sidik (2004), "Indonesia Rice Policy In View Of Trade Liberalization" (FAO rice conference 12-13 February 2004 : Rome), h.3.

<sup>3</sup> Bayu Krisnamurthi (2003), "Perum BULOG dan Kebijakan Pangan Indonesia Kendaraan Tanpa Tujuan?"; (Prosiding dan kumpulan Makalah Seminar Perum BULOG, 5 Jun 2003: Jakarta), h.68.

<sup>4</sup> Sensus Pertanian [www.bps.go.id/st.htm](http://www.bps.go.id/st.htm), 8 Ogos 2006.

berasaskan pertanian kepada ekonomi berasaskan perindustrian. Namun begitu sektor pertanian tetap menjadi satu sektor yang diperkasakan dalam perekonomian Indonesia.

Bekalan makanan yang mencukupi dan bermutu tinggi adalah berkait rapat dengan sekuriti makanan. Sekuriti makanan diertikan setiap orang mempunyai jaminan yang sama dan mempunyai akses sama ada secara fizikal mahupun ekonomi untuk mendapatkan makanan. Sekuriti makanan juga bermakna suatu keadaan setiap individu memerlukan gizi makanan dalam jumlah yang banyak dan mutu yang baik agar mereka dapat menjalani kehidupan yang sihat dan harmoni sesuai dengan budaya setempat.<sup>5</sup>

Dalam *World Food Summit* pada tahun 1996, sekuriti makanan telah dirumuskan :

*“Food security exists when all people at all times, have physical and economic, access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”*<sup>6</sup>

Oleh sebab itu, sekuriti makanan di definisikan sebagai suatu proses yang bermula dari rumah tangga ke sebuah negara.<sup>7</sup> Tiada satu pun negara yang dapat melaksanakan pembangunan secara mantap sebelum mampu mewujudkan sekuriti makanan yang mana ia semestinya menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Bagi memantapkan sekuriti makanan, di Indonesia telah diwujudkan peraturan tentang masalah makanan iaitu Undang-undang No.7 Tahun 1996. Dalam undang-undang ini sekuriti makanan diertikan :

*Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumahtangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau.*<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Handewi P.S. Rachman et al (2005), “Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan Pada Era Otonomi Daerah dan Perum BULOG “, *Forum Penelitian AgroEkonomi* volume 23 No.2 Disember 2005. h.74.

<sup>6</sup> World Food Summit (1996), *Rome Declaration on World Food Security*, Italy ; Agriculture Organization of The United Nations, h. 3-4.

<sup>7</sup> Chisholm, Anthony H dan Rodney Tyers (1982), *Food Security: Theory, Policy and Perspectives From Asia and the Pacific Rim*, Massachusetts Toronto: LexingtonBooks D.C.Heath and Company Lexington, h.6.

<sup>8</sup> Undang-undang Pangan No 7 Tahun 1996. Pasal 1 ayat 17.

Dalam undang-undang ini menjelaskan bahawa sekuriti makanan adalah keperluan makanan bagi setiap isi rumah dengan kadar yang mencukupi, bermutu, serta selamat untuk dimakan dalam apa jua keadaan. Sekuriti makanan mencakupi bekalan, kualiti serta sumber makanan yang mudah diperoleh.

Dari aspek pengawalan dan pengurusan masalah makanan di Indonesia, pihak pentadbiran telah mewujudkan satu lembaga, dikenali sebagai *BULOG*. Ia dibentuk pada 10 Mei 1967 berdasarkan Keputusan *Presidium Kabinet* No.114/Kep/1967. Fungsi utama *BULOG* pada saat itu adalah menjamin bekalan makanan yang mendukung pemerintahan yang baru terbentuk saat itu.<sup>9</sup>

Dalam perkembangannya, *BULOG* telah melakukan pelbagai pembangunan infrastruktur dan salah satu di antaranya ialah pembangunan gudang penyimpanan makanan. Ia dibina sebagai suatu rancangan untuk mengurus masalah makanan secara nasional. Pada peringkat awal *BULOG* menstabilkan harga bagi 9 bahan makanan, khususnya harga beras semasa musim menuai. Namun dengan dikeluarkannya *Keputusan Presiden* (Kepres RI) No.19 tahun 1998, diputuskan peranan *BULOG* hanya mengurus komoditi beras sahaja.<sup>10</sup>

Perubahan bentuk *BULOG* ini dilakukan dengan diwujudkananya *Peraturan Pemerintah* (PP) No.7 tahun 2003 yang isinya mengatur perubahan *BULOG* menjadi sebuah Perusahaan Umum. Perubahan ini menjadikan *BULOG* memiliki dua fungsi utama iaitu:

---

<sup>10</sup> Sapuan (tt), "Perjalanan BULOG 35 Tahun :Repleksi Terhadap Pelaksanaan Tugas Pokoknya" dalam *BULOG:Pergulatan Dalam Pemantapan Peranan Dan Penyesuaian Kelembagaan*, Jakarta :IPB Press, h.243.

<sup>10</sup> Dalam Inpres No 9 tahun 2002 juga menegaskan bahwa BULOG melaksanakan polisi yang berkaitan dengan komoditi beras. Beras masih menjadi makanan asasi masyarakat Indonesia. Lihat Krisnamurthi, Bayu (2003), *op.cit.*,

1. Bertanggungjawab dalam menguruskan perkhidmatan awam, seperti: (i) mengawal kestabilan harga makanan utama; (ii) Mengagihkan beras untuk golongan-golongan tertentu; dan (iii) Mengurus stok rizab makanan nasional.<sup>11</sup>
2. Berperanan dalam mencari keuntungan komersial seperti melakukan kegiatan industri, perdagangan dan perkhidmatan.

Untuk menjaga kestabilan harga bagi petani semasa musim menuai, pemerintah telah mengambil langkah dengan melaksanakan satu polisi yang dikenali dengan *Harga Pembelian Pemerintah* (HPP). Polisi ini bermakna pemerintah mesti membayar sejumlah harga bagi kualiti padi yang telah ditentukan dan polisi ini akan dilaksanakan sekiranya harga beras di bawah harga pasaran. Manakala bagi pengguna pula, kestabilan harga dilakukan dengan melaksanakan *Operasi Pasar* yang bertujuan untuk menurunkan harga beras di pasaran ke paras yang dapat dijangkau oleh pengguna. Pemerintah akan mengambil tindakan campur tangan pasar, sekiranya harga beras meningkat melebihi 25 % dalam waktu singkat.<sup>12</sup>

Polisi rizab makanan dilakukan melalui pembelian dalam negeri dan pembelian luar negeri. Manakala pengagihan makanan hanya dikhususkan untuk golongan miskin iaitu melalui program Raskin (Beras Miskin). Selain itu *BULOG* berperanan dalam melaksanakan aktiviti menambah keuntungan melalui perniagaan makanan selain beras mahupun terlibat dalam sektor pengilangan industri makanan.<sup>13</sup>

Dalam Islam, isu sekuriti makanan merupakan satu perkara yang mendasar. Bagi menjaga sekuriti makanan suatu bangsa, bekalan makanan menjadi hal yang penting. Bekalan makanan yang utama diperoleh daripada sektor pertanian. Bidang ini

---

<sup>11</sup> Perum BULOG. [www.bulog.co.id/profilbulog.php](http://www.bulog.co.id/profilbulog.php), 11 Oktober 2006.

<sup>12</sup> Dalam Peraturan Pemerintah No.68, ayat 3 pasal 3.

<sup>13</sup> Hitoshi Yonekura (2005), "Institutional Reform In Indonesia's Food Security Sector: The Transformation Of BULOG Into A Public Corporation", *Developing Economics*. XLIII-1 March 2005, h.137-138.

menghasilkan sumber makanan bagi kehidupan manusia.<sup>14</sup> Islam melihat pertanian adalah perkara utama dan penting. Rasulullah mengatakan pertanian harus diusahakan walaupun menjelang kiamat.<sup>15</sup> Islam juga amat memberi perhatian terhadap rizab makanan yang disimpan sebagai bekalan makanan. Hal ini pernah dipraktikkan oleh Nabi Yusuf a.s, iaitu pemerintah pada waktu itu melaksanakan strategi penyimpanan stok makanan dalam menghadapi musim kemarau yang panjang.<sup>16</sup>

Namun dalam menghasilkan makanan tersebut, Islam menjelaskan terdapat beberapa perkara yang perlu diperhatikan agar produk yang dihasilkan itu bernilai dan berkualiti tinggi. Usaha yang dilakukan adalah bertujuan untuk mendapatkan keuntungan tertentu, memenuhi keperluan diri dan keluarga, serta pengeluaran makanan itu tidak membebankan orang lain, adanya kemandirian ekonomi, serta sebagai realisasi pengabdian diri pada Allah.<sup>17</sup>

Makanan adalah keperluan asasi setiap manusia.<sup>18</sup> Bahkan dalam Islam makanan merupakan satu syarat untuk beribadah pada Allah.<sup>19</sup> Islam mewajibkan setiap individu untuk memenuhi keperluan hidupnya sama ada secara kuantiti mahupun kualiti<sup>20</sup> yang mencukupi keperluannya. Pemerintah berkewajipan menjamin tiap individu dapat

---

<sup>14</sup>al-Quran Surah al-A'raf (7):10 “Dan sungguh, Kami telah menempatkan kamu di bumi dan di sana Kami sediakan (sumber) penghidupan untukmu.....”

<sup>15</sup>“Andainya kiamat tiba dan ditangan seseorang dari kamu ada sebatang anak kurma, maka hendaklah ia menanamnya”, Lihat al-Imam Ahmad Ibn Muhammad Ibn Hanbal (1993), *al-Musnad*, juz 3, Hadis No 2730, Beirut : Dar Ihya' al-Tarath al-'Arabi. h.183. Dalam riwayat lain, dari Anas Ibn Malik ra. “Seandainya berlaku kiamat, sedang ditangan seseorang kamu terdapat suatu benih tamar, maka dia berdaya untuk bangun sehingga dapat menanamnya (lagi), maka hendaklah dia menanamnya”, al-Imam Ahmad Ibn Muhammad Ibn Hanbal (1993), *op.cit*, juz 3, hadis.13004, h.191.

<sup>16</sup> Dalam Quran Surah Yusuf ayat 48. Lihat Abi al-Fida' Isma'il Ibn 'Umar Ibn Kathir (1966) *Tafsir al-Quran al-'Azim*, juz 4, Beirut : Dar al-Andalus, h.30-31. Sayyid Qutub (1994), *Fi Zilal al-Quran*, juz 22, Beirut : Dar ash-Shuruq, h. 2900-2901. Muhammad Ibn Ahmad al-Ansari al-Qurtubi (1935), *al-Jami` li-Ahkam al-Quran*, juz 2, al-Qahirah : Dar al-Kutub al-Misriyyah, h.203.

<sup>17</sup> Jaribah Ibn Ahmad al-Harithi (2003), *al-Fiqh al-Iqtisadi li Amiril Mu'minin 'Umar Ibn al-Khattab*, Jeddah: Dar al-Andalus al-Khadra', h.51-60.

<sup>18</sup> Nik Mustapha Haji Nik Hassan (2001), “The Concept of Food Security In Islam” (kertas kerja pada seminar Food Security From The Islamic Perspective 29-30 May 2001 : Kuala Lumpur), h.4.

<sup>19</sup> al-Quran Surah al-Maidah ayat 88.

<sup>20</sup> Jaribah Ibn Ahmad al-Harithi (2003), *op.cit*, h. 402-403 .

memenuhi keperluan hidupnya.<sup>21</sup> Sewaktu terjadi ketiadaan sekuriti makanan pun, pemerintah berkewajipan mengatasinya.

Pada zaman pemerintahan ‘Umar Ibn al-Khattab pernah terjadi satu krisis yang cukup lama yang dikenali dengan krisis Ramadhan. Krisis Ramadhan terjadi akibat kemarau yang berpanjangan sehingga terjadi kelaparan di mana-mana. Pelbagai usaha dilakukan ‘Umar Ibn al-Khattab untuk mengatasi keadaan tersebut. Beliau memerintahkan agar makanan dibawa dari Mesir dan wilayah-wilayah yang lainnya.<sup>22</sup> Pemberian makanan secara percuma diberikan secara berterusan kepada golongan yang tidak mampu, manakala golongan yang boleh bekerja adalah dihadkan pemberiannya.<sup>23</sup>

‘Umar Ibn al-Khattab senantiasa bersedia jika berlaku hal yang sama di masa akan datang iaitu dengan mendirikan gudang penyimpanan makanan serta membina sistem pengairan untuk meningkatkan produktivi pertanian. Sebagaimana yang telah diceritakan dalam al-Quran mengenai Kaum Saba’. Mereka menghasilkan makanan dengan sistem pengairan yang moden.<sup>24</sup> Terdapat takungan air tabi’i yang diapit oleh dua buah bukit dan di muka lembah serta empangan yang boleh dibuka dan ditutup.<sup>25</sup> Dengan sistem pengairan yang moden ini menjadikan Kaum Saba’, sebagai kaum yang kaya dari segi hasil pemakanannya.

---

<sup>21</sup> Nik Mustapha Haji Nik Hassan (2001), *op.cit*, h.6.

<sup>22</sup> Ahmad Ibn Yahya Ibn Jabir al-Baladhuri (1987), *Futuh al-Buldan*, tahqiq ‘Abdullah Unais al-Tabba’ dan ‘Umar Unais al-Tabba’, Beirut : Muassah al-Ma’arif, h.303-304.

<sup>23</sup> Hal ini telah dipraktikkan oleh ‘Umar Ibn Khattab ketika memberi bantuan pada anaknya Ashim. Selama satu bulan beliau memberi nafkah dari baitul mal, tetapi setelah satu bulan beliau menghentikan bantuannya dan kemudian menyuruh anaknya untuk berusaha sendiri, dengan memetik dan menjual buah-buahan yang ada di kebun Umar. Lihat Muhammad Ibn Sa’ad Ibn Sa’ad Mani’ (1990), *al-Tabaqat al-Kubra*, juz 3, tahqiq Muhammad ‘Abd al-Qadir ‘Ata, Beirut : Dar al-Kutub al-‘Ilmiyyah, h.210.

<sup>24</sup> Diceritakan dalam Surah Saba’ ayat 15-16. “ Sesungguhnya bagi penduduk-penduduk Saba’ itu satu bukti kekuasaan Allah di tempat kediaman mereka iaitu dua kebun (yang luas dan subur) disebelah kanan dan disebelah kiri (perkampungan mereka lalu Kami berfirman) : Makanlah dari rezeki Tuhan kamu dan bersyukurlah kepadaNya (negeri kamu) adalah negeri yang ma’mur dan Tuhan kamu adalah Tuhan yang maha pengampun “.

<sup>25</sup> Sayyid Qutub (1994), *op.cit*, juz 22, h. 2900-2901.

## 1.2. PERMASALAHAN KAJIAN

Pertambahan jumlah penduduk sangat pesat di Indonesia. Pada tahun 2045 dianggarkan pertambahan penduduk menjadi 2 kali ganda daripada sekarang. Selain itu berlaku peningkatan dalam pendapatan, kesedaran kesihatan, serta adanya pengaruh globalisasi budaya.<sup>26</sup> Hal ini mengakibatkan peningkatan penggunaan untuk pelbagai sumber makanan. Pada peringkat nasional dan regional telah terjadi peningkatan dalam jumlah makanan yang diperlukan.<sup>27</sup> Pada masa akan datang Indonesia memerlukan bekalan makanan dalam kuantiti yang besar. Namun hasil pertanian Indonesia dirasakan sangat lambat berbanding keperluan yang ada. Dalam tempoh lima tahun terakhir, penawaran makanan menunjukkan angka 1.05 %, manakala permintaan 4.66 % tiap tahunnya. Bahkan sejak 1993 pertumbuhan pengeluaran pertanian berbanding pertumbuhan penduduk adalah - 0.3 %.<sup>28</sup>

Pelbagai polisi telah dibuat untuk memenuhi keperluan makanan dalam negeri. Sekuriti makanan wujud bermula dari bekalan makanan yang mencukupi keperluan. Setiap musim menuai, harga padi pada peringkat petani menurun sangat rendah, manakala pada musim tanam atau kemarau akan naik sangat tinggi melebihi kuasa beli masyarakat miskin.<sup>29</sup> Oleh kerana itu pemerintah melakukan rancangan untuk mengekalkan kestabilan harga beras.

Penetapan harga padi yang dilakukan oleh *BULOG* pada tahun 1970 sehingga tahun 1980 menunjukkan harga tersebut lebih stabil di Indonesia berbanding harga padi

---

<sup>26</sup> Siswono Yudho Husodo (2003). "Membangun Kemandirian di Bidang Pangan, Suatu Kebutuhan Bagi Indonesia". *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Bil II September 2003, h. 34.

<sup>27</sup> Bayu Krisnamurthi (2003), *op.cit*, h. 67.

<sup>28</sup> Keith O,Fuglie (2004), "Productivity Growth In Indonesian Agriculture, 1961-2000", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*.vol.40 (2). h.222.

<sup>29</sup> Seting Kebijakan pangan pasca Perumisasi BULOG, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0103/19/ekonomi/sett15.htm>, 6 Oktober 2006.

dunia.<sup>30</sup> Pada awalnya dilaksanakan polisi harga maksimum dan harga minimum, yang merupakan satu kaedah yang digunakan bagi membeli keseluruhan keluaran petani, sekiranya harga berada di bawah harga pasaran. Kemudian konsep ini diperbaharui dengan menerapkan HPP, iaitu penetapan harga yang dilakukan oleh pemerintah untuk kualiti tertentu dengan jumlah tertentu sesuai dengan target pengagihan. Namun dengan pelaksanaan polisi ini, petani-petani besar dan para pengusaha sahaja yang mengaut keuntungan besar.<sup>31</sup> Konsep ini tidak memberi penambahan kesejahteraan kepada petani *gurem*<sup>32</sup> yang merupakan golongan paling ramai di Indonesia. Dalam mekanisme pasar yang wujud sekalipun petani tidak memiliki kekuatan untuk menawar. Jika tiba musim menuai, harga beras akan menurun dari paras harga normal. Sementara itu pula petani tidak mempunyai kekuatan untuk menawarkan produknya dengan harga sewajarnya.<sup>33</sup>

Untuk memenuhi stok rizab makanan nasional, *BULOG* melakukan rizab sebesar 1-1.5 juta tan untuk tempoh 3 bulan.<sup>34</sup> *BULOG* melakukan pembelian dalam dan luar negeri. Malah pembelian beras dalam negeri yang dilakukan oleh *BULOG* hanya sehingga 7 % dari pengeluaran nasional. Oleh kerana sedikitnya stok beras yang di dapat dari dalam negeri, *BULOG* pun melakukan pembelian dari luar negeri iaitu beras yang berkualiti medium (sedang). Pembelian beras dari luar negeri yang semakin meningkat, menyebabkan kebergantungan Indonesia pada beras import semakin tinggi pula. Hal ini berkesan pada produktiviti pertanian dalam negeri yang semakin melemah, kerana rendahnya harga beras dalam negeri di pasaran.<sup>35</sup> Dalam jangka masa panjang, hal ini akan sangat membahayakan sekuriti makanan nasional.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> C Peter Timmer (1996). "Does Bulog Stabilize Rice Prices In Indonesia? Should It Try? ", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Jil 32 bil 2 1996, h.70.

<sup>31</sup> Sajogyo (2002), "Pertanian Dan Kemiskinan", *Jurnal Ekonomi Rakyat*, Tahun 1 no.1 Marc 2002, h. 2

<sup>32</sup> Yakni petani skala kecil yang hanya memiliki 0.5 Hektar lahan pertanian. Jawa sebagai daerah padi sebanyak 71 % adalah petani *gurem*. Lihat Sajogyo (2002), *op.cit*.

<sup>33</sup> Muhammad Arfian dan Dr. Arman Wijonarko (2000). "Kondisi Dan Tantangan ke Depan Sub Sektor Tanaman Pangan Di Indonesia" , *Proceedings of fourth symposium on Agri-Bioche 2000*, h.5.

<sup>34</sup> Sapuan (2006), "Pentingnya Cadangan Beras". *Warta Intra BULOG*. September-Oktober 2006, h.38.

<sup>35</sup> Siswono Yudo Husodo (2003), " Perum BULOG : Antara Misi Sosial dan Kepentingan Komersial" dalam *Prospek Perum /bulog Sebagai Penyangga Ketahanna Pangan dan Pelaku Bisnis yang Berdaya*



Selain itu *BULOG* juga berperanan melakukan agihan makanan pada wilayah-wilayah yang mengalami masalah untuk mendapatkan makanan. Kegiatan dilakukan dengan memberikan bantuan beras murah untuk golongan miskin dan mangsa-mangsa bencana alam. Pemberian beras kepada golongan miskin didapati tidak dapat melahirkan kawalan makanan yang baik. Pemberian bantuan ini hanya bersifat sementara dan tidak menyentuh akar permasalahan dari segi akses makanan.<sup>37</sup>

*BULOG* tetap diberi kepercayaan untuk menjalankan peranan bekalan dan jangkaun makanan, agar setiap orang mendapat bekalan makanan utama pada setiap tempat dan waktu. Dengan perubahan bentuk ini menjadikan *BULOG* berorientasi kepada dua hal iaitu perkhidmatan awam dan pencari keuntungan. Dalam fungsinya yang baru ini, *BULOG* akan melakukan import atas dasar permintaan dalam negeri dengan perkiraan keuntungan bagi *BULOG* semata. Sehingga fungsi utama *BULOG* sebagai perkhidmatan awam dalam sekuriti makanan di Indonesia menjadi tidak jelas.<sup>38</sup>

Secara umum persoalan yang ingin dikaji pada penelitian ini terbahagi kepada tiga :

#### 1.2.1. Konsep Islam mengenai sekuriti makanan.

##### 1.2.1.1. Bagaimana pandangan Islam terhadap aspek bekalan makanan ?

##### 1.2.1.2. Bagaimana pandangan Islam terhadap aspek jangkauan makanan ?

---

*Saing*, (Prosiding dan kumpulan Makalah Seminar Perum BULOG, 5 Jun 2003: Jakarta), h.45-49. Lihat juga M.Husein Sawit (2006), "Evaluasi Kebijakan Ketahanan Pangan Orde Baru, Orde Reformasi dan Era Otoda, dalam Irham, *op.cit*, h.63.

<sup>36</sup> Tito Pranoto (2006) , " Pengamanan Stabilitas Pangan (Beras) Nasional : Komitmen Keberpihakan dan Kebijakan Antisipatif", dalam *Warta Intra BULOG*, September-Oktober 2006, h.18.

<sup>37</sup> Seting Kebijakan pangan pasca Perumisasi Bulog. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0103/19/ekonomi/sett15.htm>, 6 Oktober 2006. Pada kongres makanan tahun 1996 telah disepakati untuk melaksanakan pelbagai polisi bagi menghapuskan kemiskinan. Kerana kemiskinan adalah akar penyebab dari ketiadaan sekuriti makanan. Lihat sebagaimana yang dikutip Smith LC.et.al (2000), "The Geography And Causes Of Food Insecurity In Developing Countries", *Agriculture Economic*, Vol 22. h 200.

<sup>38</sup> Wening Swasono (2004), "Kondisi **Pangan** Kita : Masih Seperti Dulu", *Harian Bernas*, 28 Januari, h.6

1.2.1.3. Bagaimana pandangan Islam dalam menciptakan sekuriti makanan yang berterusan ?

1.2.2. Kewujudan *BULOG* dalam sekuriti makanan di Indonesia

1.2.2.1. Bagaimana peranan *BULOG* setelah mengalami perubahan bentuk menjadi sebuah *Perum* ?

1.2.2.2. Bagaimana keberkesanan polisi-polisi yang dijalankan oleh *BULOG* terhadap sekuriti makanan di Indonesia?

1.2.3. Pandangan Islam terhadap kewujudan *BULOG* dan polisi-polisi yang dijelankannya.

### **1.3. OBJEKTIF KAJIAN**

Objektif kajian secara umumnya adalah untuk :

1. Mengetahui konsep Islam mengenai sekuriti makanan dalam aspek bekalan makanan dan jangkauan makanan, serta penciptaan sekuriti makanan yang berterusan.
2. Melihat peranan *BULOG* setelah mengalami perubahan status menjadi sebuah *Perum* dan keberkesanan polisi-polisi *BULOG* terhadap sekuriti makanan Indonesia.
3. Melihat kewujudan institusi sekuriti makanan dan polisi-polisinya dari perspektif Islam.

#### **1.4. KEPENTINGAN KAJIAN**

Antara kepentingan kajian ini adalah :

- 1.4.1. Dengan melihat peranan *BULOG* dan keberkesanan polisi-polisi yang dijalankan, dapat menjelaskan bahawasanya kewujudan lembaga sekuriti makanan sangat signifikan.
- 1.4.2. Dengan mengetahui konsep sekuriti makanan menurut Islam dapat memberikan pertimbangan pada *BULOG* dan badan-badan berkaitan untuk menangani permasalahan sekuriti makanan di Indonesia.

#### **1.5. SKOP KAJIAN**

Kajian ini dilakukan adalah untuk melihat peranan *BULOG* sebagai lembaga yang berkuasa mengawal sekuriti makanan setelah ia mengalami perubahan statusnya menjadi *Perum*. Kajian yang berkaitan dengan sekuriti makanan adalah sangat luas dan kajian ini hanya menumpukan kepada polisi *BULOG* yang berhubung dengan makanan asasi rakyat Indonesia; beras dari tahun 2003-2006.

#### **1.6. KAJIAN-KAJIAN LEPAS**

Berdasarkan penelitian terhadap kajian-kajian lepas, masih belum terdapat kajian yang membincangkan mengenai polisi sekuriti makanan di *Perum BULOG* Indonesia dari perspektif Islam. Kebanyakan penulisan terdahulu hanya mengkaji konsep sekuriti makanan secara umum mahupun dilihat dari perspektif Islam. Antara kajian-kajian yang telah dilakukan adalah berkaitan :

### **I.6.1. Konsep sekuriti makanan secara umum**

Kajian ini dilakukan oleh L.C. Smith et.al<sup>39</sup> membincangkan tentang konsep sekuriti makanan. Kajian ini mengemukakan karakter terkini dari ketiadaan sekuriti makanan. Kajian ini menyelidiki dua penyebab utama ketiadaan sekuriti makanan iaitu persediaan makanan secara nasional dan ketidakmampuan menjangkau makanan kerana kemiskinan. Terdapat 58 negara yang sering berhadapan dengan masalah ketiadaan sekuriti makanan, iaitu negara-negara di Asia Selatan dan Afrika khusus bahagian Sahara. Kajian ini membahas tentang teori-teori penyebab berlakunya ketiadaan sekuriti makanan, letak geografi negara-negara yang terlibat, hubungan antara persediaan makanan, kemiskinan dan terakhir polisi-polisi yang dijalankan untuk mencapai sekuriti makanan. Dengan menggunakan indikator kekurangan gizi ke atas kanak-kanak, pengkaji dapati bahwasanya negara yang paling tinggi tingkat ketiadaan sekuriti makanannya adalah negara yang tinggi tingkat kemiskinan dan berlebih penyediaan makanannya. Oleh kerana itu harus ada polisi yang integral dengan ditujukan pada negara, daerah atau orang yang mengalami ketiadaan sekuritian makanan dengan memperhatikan instrumen-instrumen jangka pendek mahupun jangka panjang. Polisi itu juga bertujuan untuk mengurangi penyebab ketiadaan sekuriti makanan.

Kajian yang dilakukan Walter P.Falcon. et al<sup>40</sup> mengatakan salah satu faktor untuk mendapatkan sekuriti makanan yang berterusan adalah dengan memperhatikan faktor alam. Beliau mengkaji fenomena el-nino dan kesannya terhadap pengeluaran pertanian. Menurut beliau jika dapat meramalkan fenomena kejadian el-nino maka ia dapat memberi kesan terhadap pengeluaran beras yang juga akan berkesan kepada bagaimana sekuriti makanan Indonesia untuk jangka waktu yang berterusan.

---

<sup>39</sup> L.C.Smith. et.al (2000), "The Geography and Causes of Food Insecurity in Developing Countries", *Agriculture Economic*, Vol 22. h 199-215.

<sup>40</sup> Walter P.Falcon et al (2004), "Using Climate Models To Improve Indonesian Food Security", *Bulletin of Indonesian economic studies*, 40 (3), h.355-377.

Kajian yang dilakukan oleh Fatimah Mohd Arshad dan Mad Nasir Shamsuddin<sup>41</sup> juga melihat sekuriti makanan pada masa akan datang lebih spesifik kajiannya yang berkaitan dengan tanah pertanian. Kajian ini menganalisa usaha-usaha Malaysia dalam mencapai sekuriti makanan nasional dan meneliti apakah tanah merupakan tentangan atau cabaran bagi pertumbuhan sektor pertanian di masa kelak. Perkembangan yang pesat pada sektor perkilangan telah memberi kesan yang besar pada sekuriti makanan di Malaysia. Tanah pertanian yang digunakan untuk tanaman padi semakin berkurang kerana penanamannya ditukarkan kepada tanaman-tanaman komoditi eksport. Akibat daripada itu pertumbuhan sektor makanan sangat perlahan berbanding sektor perkilangan. Oleh kerana itu untuk memenuhi sekuriti makanannya dalam makanan utama, Malaysia melakukan import beras. Namun menurut penyelidik untuk mewujudkan sekuriti makanan yang kekal dan berterusan, sumber-sumber dalam negeri harus digunakan secara optimal. Oleh itu sektor makanan memerlukan polisi-polisi yang khusus. Pengembangan makanan yang berasaskan industri dengan kualiti tinggi sangat diperlukan agar dapat bersaing dengan sektor lain di pasaran dunia.

Manakala kajian yang dilakukan oleh Samarendu Mohanty dan E.Wesley F.Peterson<sup>42</sup> memfokuskan kajian sekuriti makanan di India. Terdapat perubahan pertumbuhan pendapatan dan pengaruh urbanisasi telah memberikan kesan kepada pola pemakanan masyarakat India. Pengkaji menggunakan Indikator PAM (*Policy Analisa Matrix*) untuk melihat pola persediaan makanan masyarakat India di masa akan datang. Hasil kajian didapati pertumbuhan pengeluaran gandum harus lebih cepat berbanding pengeluaran beras untuk mempertahankan sara diri makanan. Keterlibatan pemerintah dalam pasaran dalam dan luar negeri harus dikurangi, kerana sekuriti makanan di India hanya akan

---

<sup>41</sup> Fatimah Mohd Arshad dan Mad Nasir Shamsuddin (1997), “ Sekuriti Makanan Dan Isu Tanah Pertanian”, (kertas kerja pada CAP’s National Conference Land: emerging Issues and challenges, 12-15 Disember 1997 : Penang), h.1-9.

<sup>42</sup> Samarendu Mohanty dan E.Wesley F.Peterson (2005) “Food Security And Government Interventions: A Study Of Indian Grain Markets”, *The Journal of International Trade dan Economic Development*, Vol 14 No.3 September 2005, h 337-352

dicapai melalui liberalisasi makanan. Kajian-kajian ini menjadi dasar bagi penulis, bahawasanya pembahasan mengenai sekuriti makanan tidak hanya setakat tempoh jangka pendek, tetapi juga membahas konsep sekuriti makanan yang berterusan.

### **I.6.2. Polisi-polisi yang dijalankan *BULOG***

Pembahasan tentang struktur *BULOG* dilakukan oleh Hitoshi Yonekura<sup>43</sup> dan Handewi P.S. Rachman et al<sup>44</sup>. Hitoshi melihat *BULOG* secara keseluruhan, sejak awal penubuhannya sehingga proses bagaimana terjadinya perubahan *BULOG* menjadi Perum. Kajian ini dikaitkan dengan polisi sekuriti makanan di Indonesia, liberalisasi perdagangan dunia dan pengaruh IMF dan Bank Dunia terhadap *BULOG*. Perbincangan artikel ini meliputi fungsi, peranan, struktur organisasi, sistem kewangan dan polisi-polisi yang dijalankan *BULOG*, proses terbentuknya *BULOG* secara hukum, serta permasalahan-permasalahan yang masih wujud setelah perubahan bentuk. Dari hasil kajian didapati bahawasanya perubahan *BULOG* disebabkan adanya perubahan pola pemerintahan dengan autonomi daerah, pengurangan beban kewangan pemerintah, serta adanya tekanan dari dunia internasional. Hubungannya dengan polisi sekuriti makanan pemerintah, *BULOG* merupakan bahagian dari *Dewan Sekuriti Makanan*, yang merupakan kumpulan dari pelbagai institusi dan badan yang ditugaskan untuk mengurus permasalahan sekuriti makanan di Indonesia.

Sementara Handewi P.S. Rachman et.al melihat *BULOG* setelah lembaga ini mengalami perubahan menjadi perum, yang dikhususkan kepada polisi pengelolaan rizab makanan. Pengelolaan rizab makanan oleh pemerintah pusat dengan sistem

---

<sup>43</sup> Hitoshi Yonekura (2005), "Institutional Reform In Indonesia's Food Security Sector: The Transformation Of *BULOG* Into A Public Corporation", *Developing Economics*. XLIII-1 March 2005, h.121-148.

<sup>44</sup> Handewi P.S. Rachman et al (2005), "Kebijakan Pengelolaan Cadangan Pangan Pada Era Otonomi Daerah Dan Perum Bulog", *Forum Agro Ekonomi* Vol.23 No.2 Ogos 2005, h.73-83.

berpusat<sup>45</sup> yang digunakan untuk kegiatan-kegiatan operasional pemerintah seperti ketika terjadi ketidakstabilan beras. Manakala rizab makanan yang dikelola oleh pemerintah tempatan digunakan jika terjadi bencana alam atau konflik sosial. Pengembangan rizab makanan di masyarakat dilakukan dengan memelihara adat kebiasaan masyarakat tempatan, iaitu menyimpan sebahagian hasil pertaniannya dan dilakukan secara bersama-sama.

Manakala Peter Timmer<sup>46</sup>, Frank Ellis<sup>47</sup>, Andi Irawan<sup>48</sup> mengkaji polisi-polisi yang dijalankan oleh *BULOG*. Peter Timmer menjelaskan bagaimana cara *BULOG* menstabilkan harga di Indonesia. Pengendalian kestabilan harga yang dilakukan *BULOG* telah memberi kesan penting kepada pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan dan ia telah mendorong terjadinya pelaburan yang besar di Indonesia. Kajian ini membuktikan bahwa *BULOG* ternyata mampu menstabilkan harga beras melalui mekanisme pasarannya, dan harga beras Indonesia lebih stabil dibanding harga beras dipasaran dunia. Tetapi kajian ini tidak menjelaskan sumbangan kestabilan harga terhadap kesejahteraan sosial. Dari hasil kajian beliau menyarankan bahawa untuk jangka panjang, penstabilan harga ini tidak diperlukan lagi.

Menurut Frank Ellis bahawasanya polisi stabiliti harga tetap menjadi polisi yang relevan dengan keadaan di Indonesia. Peranan stabiliti *BULOG*, telah mampu menstabilkan pendapatan pada tingkat pengeluaran makanan. Namun dalam kajian ini didapati polisi penstabilan harga yang dijalankan *BULOG* sebaiknya dilakukan pada masa dan tempat tertentu sahaja.

---

<sup>45</sup> Rizab makanan ini dikoordinasi oleh pemerintah pusat.

<sup>46</sup> Peter Timmer (1996), "Does Bulog Stabilize Rice Prices In Indonesia? Should It Try?" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol.32 (2), h.45-74.

<sup>47</sup> Frank Ellis (1993), "Rice Marketing In Indonesia : Methodology And Results Of A Research Study", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Vol 29 no 1, April 1993, h.105-123.

<sup>48</sup> Andi Irawan (1997), "Kebijakan Harga dan Keberlanjutan Produksi Padi", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 45 (4), 579-587.

Menurut Andi Irawan polisi penstabilan harga bagi petani mampu memberikan manfaat iaitu adanya peningkatan pengeluaran padi. Kajian mendapati peningkatan pengeluaran padi terjadi di luar pulau Jawa berbanding di pulau Jawa. Peningkatan pengeluaran itu terjadi dengan memperluas tanah pertanian. Menurut penyelidik, polisi harga ini akan meningkatkan pendapatan petani jika diiringi dengan pembaikan *BULOG* dan satu unit usaha yang ada di daerah-daerah iaitu Koperasi Unit Desa (KUD).

Bahkan menurut Mulyo Siddik,<sup>49</sup> tugas *BULOG* hanya menstabilkan harga. *BULOG* tidak bertanggungjawab sepenuhnya untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Beliau juga menulis polisi pengimportan bahan makanan adalah salah satu cara untuk memenuhi keperluan makanan di Indonesia, kerana pengeluaran dalam negara yang tidak mencukupi. Menurut beliau ketidakstabilan yang terjadi sekarang bukan disebabkan ketidakmampuan *BULOG*, tetapi disebabkan adanya liberalisasi perdagangan internasional dan polisi kerajaan yang tidak menyokong.

### **1.6.3. Konsep sekuriti makanan dalam Islam**

Kajian-kajian yang penulis temukan menunjukkan bahawasanya sekuriti makanan adalah satu perkara yang wujud dalam konsep Islam dan mendapat perhatian yang besar. Antara kajian yang membahas sekuriti makanan dalam konsep Islam dilakukan oleh Asmak binti Ab.Rahman<sup>50</sup>. Beliau membahas mengenai sejarah kepentingan makanan dalam Islam, konsep sekuriti makanan dari aspek bekalan makanan, dan menghuraikan secara terperinci mekanisme pengagihan makanan yang merupakan aspek keupayaan memperolehi makanan. Mekanisme ini bukan hanya berbentuk sosial semata-mata tetapi lebih berbentuk ibadah. Mekanisme pengagihan makanan dilakukan dalam bentuk zakat pertanian, zakat binatang serta zakat fitrah, aqiqah, korban, denda

---

<sup>49</sup> Mulyo Sidik (2004), "Indonesia Rice Policy In View Of Trade Liberalization" (FAO rice conference 12-13 Februari 2004 : Rome) h.3-10.

<sup>50</sup> Asmak Ab.Rahman (2004) "Pemikiran Ekonomi Islam Dalam Bidang Pertanian Dan Amalannya Di Malaysia" (Tesis Ph.D, Universiti Malaya), h.149-185.



haji, kifarat, fidyah dan sedekah sunnat. Beliau turut menyatakan kerajaan bertanggungjawab terhadap kebajikan rakyatnya dan memastikan mereka mendapat bantuan bagi memperoleh keperluan asasi termasuk makanan. Dan mekanisme agihan makanan ini diuruskan oleh kerajaan melalui bayt al-mal.

Kajian yang dilakukan oleh Asmak ini memberikan pemahaman pada penulis bahawasanya dalam Islam memiliki mekanisme pengagihan makanan yang merupakan aspek sekuriti makanan, dimana makanan itu dapat dijangkau oleh sesiapa jua, termasuk golongan miskin. Namun kajian ini tidak secara terperinci menjelaskan bagaimana aspek bekalan makanan dalam konsep sekuriti makanan menurut ekonomi Islam. Kajian ini juga tidak menjelaskan polisi-polisi dalam sekuriti makanan menurut ekonomi Islam.

Manakala Nik Mustapha Nik Hasan <sup>51</sup> membahas bagaimana mencapai sekuriti makanan menurut Islam. Kajian ini pada peringkat awal membincangkan pandangan Islam dalam memenuhi sekuriti makanan. Islam memandang makanan adalah keperluan asasi manusia sebagaimana dinyatakan dalam al-Quran dan al-Hadith. Pemenuhan keperluan dasar manusia termasuk makanan merupakan kewajipan secara peribadi dan sosial. Namun menurut beliau negara memiliki kewajipan utama bagi melakukan perancangan dalam memenuhi keperluan makanan. Pengawalan terhadap harga makanan adalah satu cara pada peringkat makro untuk mencapai sekuriti makanan.

Nur Annizah binti Ishak dan Pazim @ Fazim bin Othman <sup>52</sup> juga menulis sekuriti makanan dari perspektif Islam. Sekuriti makanan pada peringkat nasional adalah adanya penyelenggaraan penyediaan makanan yang stabil di pasaran dalam negeri, kerana itu penyediaannya dapat dilakukan dengan pengeluaran makanan dalam negeri, import atau kombinasi kedua-duanya sekali. Dari perspektif Islam sekuriti makanan adalah menjadi

---

<sup>51</sup> Nik Mustapha Haji Nik Hasan (2001) "The Concept Of Food Security In Islam" (kertas kerja pada seminar Food Security From the Islamic Perspective 29-30 May 2001 : Kuala Lumpur), h.1-10.

<sup>52</sup> Nur Annizah binti Ishak dan Pazim @ Fazim bin Othman (2005), "Food Security In Malaysia From Islamic Perspective", *Jurnal Syariah* jilid 13 no.2 Jun-Des 2005, h.1-15.

tanggung jawab bersama kepada setiap individu, pengeluar, pengagih mahupun pengguna itu sendiri. Kerajaan berkewajipan untuk menjamin setiap orang mendapatkan makanan yang cukup dan bermutu. Penyelidik mengambil contoh bagaimana pemerintahan nabi Yusuf yang bertanggungjawab penuh dalam mencapai sekuriti makanan.

Daripada kajian-kajian yang terdahulu, penulis dapat menyimpulkan bahawa telah ada penyelidikan-penyelidikan mengenai sekuriti makanan yang dikaji dan ditulis. Kajian yang dilakukan LC. Smith et.al memberikan pemahaman yang kompleks kepada penulis mengenai sekuriti makanan. Begitu juga kajian mengenai sekuriti makanan dalam Islam, menjadi landasan bagi penulis, bahawa wujudnya sekuriti makanan dalam Islam. Manakala kajian mengenai *BULOG* telah banyak dilakukan, baik sebelum dan setelah terjadi perubahan bentuk *BULOG*, seperti yang dilakukan Hitoshi Yonekura, Peter Timmer dan Mulyo Siddik. Namun sampai setakat ini penulis belum menemukan kajian yang melihat polisi yang dijalankan oleh *BULOG* ketika menjadi Perum dari perspektif Islam.

## **1.7. METODOLOGI KAJIAN**

### **1.7.1. Bentuk Kajian**

Kajian ini adalah kajian kualitatif yang berbentuk kajian penerokaan dan deskriptif. Ia mengkaji pandangan Islam terhadap polisi-polisi yang dijalankan *BULOG* setelah mengalami perubahan menjadi *Perum* dalam mewujudkan sekuriti makanan di Indonesia. Sumber maklumat yang diperlukan dalam kajian ini adalah sumber primer yang diperolehi daripada temubual dan juga sumber sekunder yang diperolehi melalui penyelidikan perpustakaan.

### **1.7.2. Pengumpulan data**

### **1.7.2.1. Metode perpustakaan**

Kajian ini menggunakan metode perpustakaan bagi memperoleh data-data teoritikal mengenai konsep sekuriti makanan secara umum mahupun konsepnya menurut Islam serta data-data mengenai *BULOG* dalam sekuriti makanan di Indonesia. Sumber-sumber maklumat didapati dari buku-buku, jurnal, kertas kerja seminar dan majalah. Kesemua sumber diperolehi oleh penulis daripada perpustakaan, sama ada di Malaysia dan Indonesia. Kajian perpustakaan dilakukan di beberapa tempat iaitu, Perpustakaan Universiti Malaya, Perpustakaan Universiti Islam Antarabangsa, Perpustakaan Pusat Islam.

Sementara kajian perpustakaan di Indonesia dilakukan di Perpustakaan *BULOG* untuk mendapatkan maklumat yang jelas tentang *BULOG*. Bagi mendapatkan maklumat tentang sekuriti makanan, penulis mengunjungi Perpustakaan Universitas Indonesia (UI) dan Perpustakaan Institut Pertanian Bogor (IPB). Manakala di Perpustakaan Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah, penulis mencari bahan-bahan yang berkenaan dengan konsep sekuriti makanan dari perspektif Islam.

Sumber maklumat penulis juga dapati dari melayari beberapa laman web. Laman web utama yang penulis layari adalah :

- i. Laman web *BULOG*, [www.bulog.co.id](http://www.bulog.co.id),
- ii. Laman web FAO, [www.fao.org](http://www.fao.org)
- iii. Laman web statistik Indonesia. [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)
- iv. Laman web pertanian Indonesia <http://www.ekonomirakyat.org>
- v. Laman web surat kabar Indonesia. [www.kompas.com](http://www.kompas.com)

### **1.7.2.2. Metode Temubual**

Penulis juga menggunakan metode lapangan bagi mendapat maklumat langsung dari pihak yang berautoriti dengan cara menemubual pengerusi *Perum BULOG*. Temubual ini digunakan untuk mengenalpasti peranan dan pelaksanaan polisi-polisi *Perum BULOG* dalam mewujudkan sekuriti makanan di Indonesia, serta permasalahan-permasalahan yang dihadapi *BULOG*. Temubual ini adalah temubual pakar (*expert interviews*). Temubual ini dilakukan kepada :

- i. En. Ir. Bubun Subroto, *PM* dari bidang perancangan operasi.
- ii. En. Ir. Riskan, *MBa* staf Ahli *BULOG*.
- iii. Cik Lely Pelitasari S; Staf Ahli *BULOG*.

Soalan temubual yang direka penulis adalah berstruktur dan semi berstruktur. Jawapan yang diperolehi daripada responden adalah berbentuk *open-ended*, yang dimaksudkan untuk mempermudah dan mewujudkan keselesaan dalam menjawab soalan yang dikemukakan.

### **1.7.2.3. Metode Dokumentasi Institusi**

Metode Dokumentasi Institusi juga digunakan untuk mendapatkan data-data yang tersedia di *Perum BULOG*. Ia membabitkan carta organisasi, statistik, dan laporan tahunan. Metode ini penulis gunakan khusus pada penulisan bab keempat.

### **1.7.3. Analisa kajian**

Kajian ini menggunakan metode analisa kualitatif dan analisa kandungan. Metode analisa kualitatif adalah bersifat deskriptif analitik. Ia dilakukan dengan melakukan interpretasi terhadap fenomena yang ada secara menyeluruh dan sistematik. Analisa ini digunakan untuk melihat peranan yang dilakukan *Perum BULOG* dalam mewujudkan sekuriti makanan di Indonesia.

Dalam analisa kandungan, kajian dibuat untuk melihat konsep sekuriti makanan dalam Islam. Analisa dilakukan pada konteks kandungan ayat-ayat al-Quran, Hadis dan pendapat-pendapat ilmuwan Islam. Kemudian penulis melakukan komparatif dengan melihat peranan yang dilakukan *Perum BULOG* dengan konsep sekuriti makanan menurut Islam.

## **1.8. SISTEMATIKA PENULISAN**

Bab satu adalah bab pendahuluan yang meliputi latar belakang kajian, permasalahan kajian, persoalan kajian, objektif kajian, kepentingan kajian, skop kajian, kajian lepas, metodologi kajian dan sistematika penulisan

Bab dua penulisan ini adalah mengenai konsep sekuriti makanan secara umum yang meliputi pengertian sekuriti makanan dari awal isu ini muncul sehingga kini. Bab ini juga membincangkan mengenai dimensi-dimensi sekuriti makanan iaitu aspek bekalan makanan, aspek kecukupan dan aspek jangkauan makanan. Batasan sekuriti makanan dan indikator sekuriti makanan serta bentuk-bentuk ketiadaan sekuriti makanan juga dikemukakan secara ringkas. Pembahasan terakhir dalam bab ini mengenai cara-cara mengatasi ketiadaan sekuriti makanan.

Bab tiga pula membincangkan konsep sekuriti makanan dari perspektif Islam yang meliputi kepentingan makanan dalam Islam, bahwasanya makanan itu berkaitan dengan kekuasaan Allah, bukti kemukjizatan nabi, berkaitan dengan akidah umat Islam dan merupakan salah satu aktiviti ibadah dan sosial. Bab ini juga membincangkan secara terperinci kewajipan terhadap sekuriti makanan. Aspek bekalan makanan dibincangkan meliputi pertanian sebagai bekalan utama sekuriti makanan, strategi penyediaan bekalan makanan dan rizab makanan. Manakala aspek keupayaan memperoleh makanan meliputi jangkauan bebas melalui pasar dan jangkauan bagi golongan tertentu.

Pembahasan terakhir adalah membicarakan strategi-strategi Islam dalam mengatasi ketiadaan sekuriti makanan yang terjadi.

Bab empat adalah mengenai Perum *BULOG* dan analisisnya dari perspektif ekonomi Islam. Pembahasannya meliputi sejarah penubuhan *BULOG*, faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan ke bentuk perum, dan polisi-polisi yang dijalankan *BULOG*, serta analisisnya dalam perspektif Ekonomi Islam.

Bab lima adalah bab penutup yang membicarakan kesimpulan dan cadangan.

## **I.9. KESIMPULAN**

Sektor pertanian yang merupakan sumber utama bekalan sekuriti makanan di Indonesia terus mengalami kemerosotan. Sementara itu keperluan makanan penduduk Indonesia semakin meningkat. Bagi mengawal dan mengurus masalah makanan di Indonesia, pihak pentadbiran telah mewujudkan satu lembaga yang dikenali sebagai *BULOG*. Kewujudan *BULOG* telah memainkan peranan yang penting dalam sekuriti makanan di Indonesia. Sehingga perubahannya menjadi sebuah *perusahaan umum* pada tahun 2003 dipertanyakan, masih mampukah *BULOG* memainkan peranan dalam sekuriti makanan di Indonesia.

Dengan perubahan ini menjadikan fungsi utama *BULOG* sebagai lembaga sekuriti makanan di Indonesia tidak jelas. *BULOG* menjalankan tugas-tugasnya sebagai perkhidmat awam dalam sekuriti makanan, sekaligus juga sebagai satu lembaga pencari keuntungan. Selain itu polisi-polisi yang dijalankan selama ini masih meninggalkan permasalahan yang belum terselesaikan.

Pelaksanaan pengawalan harga hanya memberikan manfaat bagi petani-petani besar sahaja, sementara petani-petani *gurem*; petani yang paling banyak terdapat di Indonesia

tidak mendapatkan manfaat dari polisi ini. Kemudian pelaksanaan penyediaan stok rizab makanan pemerintah yang terhad juga masih menyisakan permasalahan. Sehingga untuk memenuhi keperluan makanan dari negeri dilakukan pembelian dari luar negeri. Polisi pengagihan beras murah untuk golongan miskin juga dinilai tidak menyentuh permasalahan mendasar kejangkauan masyarakat terhadap makanan.