

KESELAMATAN MAKANAN NEGARA: ANALISIS PERBELANJAAN AWAM DALAM SEKTOR PADI

Ahmad Zubir Ibrahim^{1,2}

Chamhuri Siwar³

Rospidah Ghazali⁴

Institut Alam Sekitar dan Pembangunan (LESTARI)

Universiti Kebangsaan Malaysia

43600 Bangi

azubir@uum.edu.my, csiwar@ukm.my, rospidah@ukm.my

Keselamatan makanan negara semakin diberi perhatian samada di peringkat nasional mahupun global. Keperluan jaminan keselamatan makanan ini adalah untuk memastikan setiap individu berupaya mendapat makanan secara konsisten bagi menjamin kualiti kehidupan yang sihat. Di Malaysia, kerajaan telah memperuntukkan sejumlah wang yang besar bagi menjamin keselamatan makanan negara. Namun begitu, Malaysia masih lagi belum berupaya mencapai kadar sara diri sebagaimana yang disasarkan. Situasi ini mengakibatkan Malaysia perlu bergantung kepada negara luar untuk memenuhi keperluan makanan negara. Sehubungan dengan itu, kertas kerja ini membincangkan pembangunan keselamatan makanan khususnya tanaman padi di Malaysia mengikut lima fasa pembangunan, i. fasa tahun 1960-an, ii. fasa tahun 1970-an, iii. fasa 1980-an, iv. fasa 1990-an dan v. fasa masa kini. Analisis lima fasa ini adalah berdasarkan kepada perspektif perbelanjaan awam yang mencakupi perbelanjaan subsidi, pengairan dan saliran serta Projek Pembangunan Pertanian Bersepadu (IADA). Pencapaian kadar sara diri dan jumlah import beras untuk menampung keperluan makanan negara turut sama dibincangkan dalam kertas ini.

Kata kunci: keselamatan makanan, perbelanjaan awam, kadar sara diri, pembangunan sektor padi

1.0 Pengenalan

Keselamatan makanan negara bukanlah satu perkara yang baru dalam agenda pembangunan. Kegagalan untuk memastikan tahap keselamatan makanan negara akan mampu mengugat kestabilan politik dan ekonomi sesebuah negara. Konsep ini memberi penekanan tentang keupayaan setiap isi rumah mendapat makanan yang mencukupi, berkhasiat dan berterusan tanpa sebarang halangan. Namun demikian, masih terdapat sekelompok individu tidak berupaya memperoleh makanan untuk keperluan isi rumah disebabkan tiada bekalan mahupun harga yang tinggi di pasaran. Kesannya berlaku masalah kelaparan dan diet yang tidak mencukupi bagi memenuhi keperluan tubuh badan (Asmak, 2006).

Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (United Nations) (2009) melaporkan sehingga 2005, sejumlah 1.8 bilion penduduk dunia mempunyai pendapatan kurang daripada \$1.25/hari. Manakala 55 juta sehingga 90 juta penduduk dunia pada tahun 2009 berada dalam kemiskinan tegar. United Nations turut mendapati sebanyak 16 hingga 17 peratus penduduk dunia mengalami masalah kelaparan yang mengakibatkan satu per empat kanak-kanak di dunia tidak berupaya mendapat keperluan nutrisi yang mencukupi. Walaupun Malaysia tidak digolongkan sebagai salah sebuah negara yang mengalami kekurangan makanan, namun kebatasan untuk mendapat makanan dalam isi rumah masih wujud khususnya di kalangan penduduk luar bandar di Malaysia. Bagi memastikan kestabilan makanan

¹ Pelajar siswazah, Institut Alam Sekitar dan Pembangunan (LESTARI), Universiti Kebangsaan Malaysia

² Kolej Undang-Undang, Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa, Universiti Utara Malaysia

³ Professor Emeritus/Felo Utama, Institut Alam Sekitar dan Pembangunan (LESTARI)
Universiti Kebangsaan Malaysia

⁴ Felo, Institut Alam Sekitar dan Pembangunan (LESTARI), Universiti Kebangsaan Malaysia

negara terjamin, sejak sekian lamanya, kerajaan telah memperuntukkan sejumlah wang yang besar agar setiap penduduk Malaysia berupaya untuk mendapatkan makanan secara berterusan. Lantaran itu, kertas kerja ini bertujuan untuk membincangkan fasa pembangunan keselamatan makanan di Malaysia (Chamhuri dan Rospidah, 2008) khususnya komoditi padi melalui tiga komponen perbelanjaan awam (subsidi, pengairan dan saliran, projek pembangunan pertanian bersepadu) yang terlibat secara langsung dalam sektor tanaman ini. Di samping itu juga, pencapaian kadar sara diri (*self sufficiency level-SSL*) dan kebergantungan kepada bekalan makanan dari negara luar turut dibincangkan.

2.0 Konsep Keselamatan Makanan

Keselamatan makanan merupakan salah satu agenda yang diberi penekanan dan perhatian setiap negara. Kegagalan untuk memastikan keselamatan makanan terjamin akan memberi ancaman kepada kestabilan politik dan ekonomi sesebuah negara. Konsep keselamatan makanan telah mengalami evolusi selaras dengan perkembangan dunia semasa. Bermula dengan kepentingan keperluan makanan sehinggalah kepada keperluan nutrisi telah diterjemahkan dalam perubahan yang dilakukan ke atas keselamatan makanan.

Clay (2002) menjelaskan keselamatan makanan merupakan konsep fleksibel di mana ianya bergantung kepada definisi yang digunakan dalam kajian dan polisi yang digunapakai. Sejak sedekad dulu, sebanyak 200 definisi berkaitan dengan keselamatan makanan telah diterbitkan dalam bentuk penulisan. Di peringkat antarabangsa keselamatan makanan membawa maksud pertanggungjawaban semua negara bagi memastikan pasaran negara dan bahan makanan yang stabil. Walaubagaimanapun di tahap sesebuah negara, keselamatan makanan boleh didefinisikan sebagai keupayaan sesebuah negara untuk memastikan penawaran makanan yang konsisten dalam pasaran domestik. Bagi seseorang individu pula, ia boleh diterjemahkan sebagai setiap orang perseorangan yang mempunyai bekalan makanan yang mencukupi dan memenuhi keperluan makanan yang di anggap standard (Hasanah, 2002). Pada hakikatnya keselamatan makanan merupakan satu fenomena yang mempunyai hubungan secara langsung dengan individu (Chamhuri dan Rospidah, 2008).

Perubahan masa dan situasi menyebabkan konsep keselamatan makanan mengalami evolusi bukan sahaja dari segi konsep malahan juga perlaksanaannya. Pada tahun 1960, pendekatan keselamatan makanan lebih menumpukan kepada pencapaian kadar sara diri. Perlaksanaan Revolusi Hijau (RH) pada tahun 1980-an telah memperlihatkan fokus utama pencapaian keselamatan makanan melalui pembangunan ekonomi dan fizikal. Manakala pada era 1990-an, konsep keselamatan makanan diperluaskan lagi di mana makanan, keselamatan dan nutrisi merupakan hak manusia ditekankan di semua peringkat. Konsep ini diterjemahkan melalui *World Food Summit 1996* yang telah mendefinisikan semula konsep keselamatan makanan dengan lebih kompleks.

'Keselamatan makanan pada peringkat individu, isirumah, negara dan global di mana apabila semua orang, pada setiap masa, berpeluang mendapatkan makanan secara fizikal dan ekonomi, makanan berkhasiat yang selamat dan mencukupi, bagi memenuhi keperluan diet dan makanan yang diperlukan untuk kehidupan yang cergas dan sihat''

Definisi berkenaan dikaji semula di dalam *The State of Food Insecurity 2001*;

''Keselamatan makanan merupakan situasi yang wujud apabila setiap individu, pada setiap masa, secara fizikal, sosial dan ekonomi mencapai kecukupan, selamat dan nutrisi makanan yang diperlukan di dalam diet dan makanan yang diperlukan bagi tujuan kehidupan yang sihat dan aktif.''

Lantaran itu, pelaksanaan konsep keselamatan makanan turut dizahir dalam empat tonggak utama yang dikenalpasti sebagai pemacu dalam memastikan kelestarian penduduk mendapat makanan dan nutrisi yang mencukupi.

Kebolehdapatan Makanan (*Food Availability*)

Keupayaan isi rumah untuk mendapat makanan yang mencukupi dengan kuantiti yang sesuai. Keperluan makanan ini dilaksanakan melalui pengeluaran domestik, import dan bantuan makanan. Dalam konteks untuk memenuhi kadar saraan diri negara terdapat tiga kaedah utama yang boleh digunakan iaitu pengeluaran (i) 100 peratus dalam negara; (ii) mengimport dari negara pengeluar dan (iii) kombinasi kedua-dua faktor iaitu pengeluaran dalam negara dan disokong dengan mengimport dari negara pengeksport. Pencapaian makanan dikatakan mencukupi apabila setiap individu berupaya memperoleh makanan secara konsisten.

Akses Makanan (*Food Access*)

Kemampuan individu untuk mencapai makanan adalah merujuk kepada keupayaan individu memperoleh sumber dan hak untuk mendapat makanan yang sesuai bagi menampung keperluan nutrisi. Kecukupan makanan dihasilkan melalui kombinasi pengeluaran dan stok dalam isi rumah, pembelian, hadiah, meminjam atau melalui bantuan makanan. Keupayaan untuk mencapai makanan adalah bergantung kepada pendapatan isi rumah dan harga barangan. Di peringkat negara pencapaian makanan ditampung melalui import makanan dan nisbah makanan yang dimport dilakukan melalui jumlah eksport.

Kemanfaatan Makanan (*Food Utilization*)

Kemanfaatan makanan ditentukan melalui kecukupan makanan dan keupayaan individu untuk mendapatkan nutrien yang mencukupi melalui jumlah makanan yang diambil. Di samping itu juga, keupayaan mendapat air yang bersih, tahap dan penjagaan kesihatan bagi memenuhi nutrisi yang baik dalam mencapai keperluan fisiologi turut ditekankan. Dalam konteks kemanfaatan makanan juga, pengetahuan isi rumah dalam pengurusan dan teknik pemprosesan makanan turut dititikberatkan. Ini menunjukkan bahawa keperluan bahan bukan makanan dalam keselamatan makanan amat ditekankan.

Kestabilan makanan (*Food Stability*)

Kestabilan makanan dicapai apabila isi rumah dan individu berupaya memenuhi makanan yang mencukupi dan keperluan kalori yang diperlukan pada setiap masa. Bagi memastikan tahap kestabilan makanan isi rumah atau individu terjamin, golongan ini bebas daripada risiko diluar jangkaan yang boleh mengancam keselamatan makanan seperti krisis ekonomi, perubahan iklim dan sebagainya.

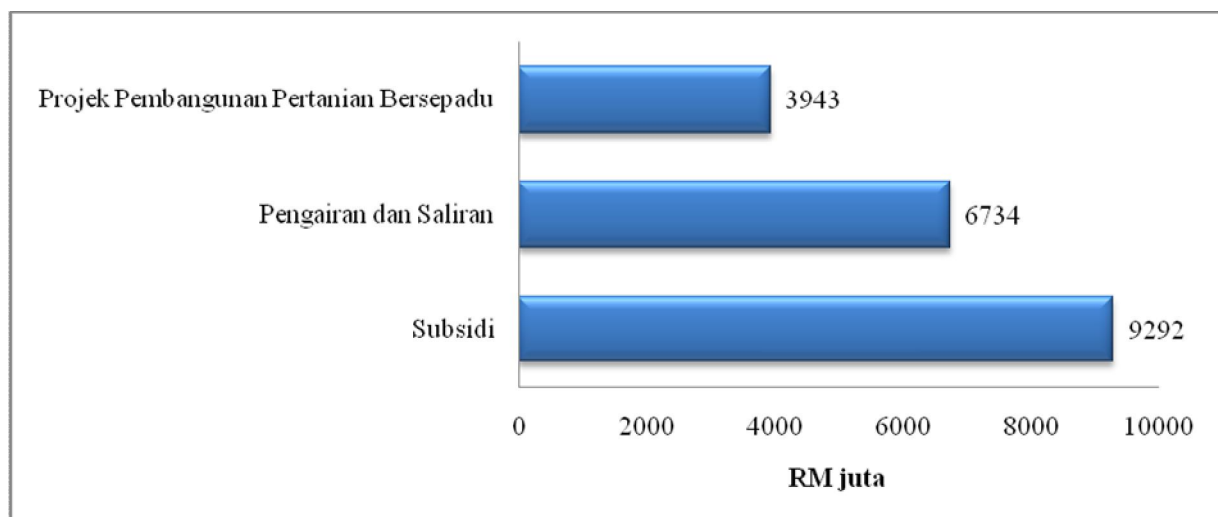
Di Malaysia, kerajaan mengenalpasti bahan makanan sebagai produk strategik berdasarkan kepada keperluan khasiat dan wajaran dalam pengiraan indek harga pengguna (CPI). Jenis bahan makanan yang diklasifikasikan sebagai produk strategik ialah :

- i. Beras, gandum dan gula sebagai sumber karbohidrat;
- ii. Ikan, daging ayam, lembu dan kambing sebagai sumber protein;
- iii. Minyak masak sebagai sumber lemak; dan
- iv. Sayur-sayuran sebagai sumber vitamin, mineral dan serat.

Bahan makanan tersebut diklasifikasi sebagai produk strategik adalah berdasarkan kepada kumpulan makanan di rumah yang merangkumi 31.4 peratus daripada jumlah item yang diambil kira dalam menentukan CPI sebagaimana yang ditetapkan oleh kerajaan (Kementerian Pertanian Dan Industri Asas Tani, 2008). Hakikatnya keselamatan makanan merupakan fenomena *multi dimensional* (Clay, 2000) yang perlu diberi penekanan oleh kerajaan bagi menjamin tahap keupayaan rakyat untuk mendapat makanan. Kegagalan untuk memastikan keperluan makanan yang mencukupi akan mempengaruhi kedudukan keselamatan dan politik sebuah negara.

3.0 Fasa Pembangunan Keselamatan Makanan di Malaysia

Pembangunan keselamatan makanan di Malaysia telah bermula sejak kurun ke 19 lagi apabila itu, British berusaha untuk menjadikan penanaman padi sebagai tanaman utama. Usaha Inggeris dalam meningkatkan pengeluaran beras diterjemahkan oleh Inggeris melalui pengisytiharan Daerah Krian di Perak Utara sebagai kawasan penanaman padi yang utama (Aznita, 2006) apabila skim pengairan Krian siap dibina pada tahun 1906 (Amriah, 2007). Dalam masa yang sama juga perdagangan beras dengan negara Thailand dan Myanmar juga turut bermula. Bertitik tolak dari zaman kolonial telah memperlihatkan usaha kerajaan untuk meningkatkan tahap pengeluaran makanan. Bagi mencapai tahap keselamatan makanan negara, kerajaan telah memperuntukkan sejumlah RM 49,699 juta (1965-2007) dalam sektor pertanian bagi memastikan pencapaian keselamatan makanan negara terjamin. Program pengairan dan saluran serta subsidi (harga padi dan baja padi) merupakan antara program yang menerima peruntukan yang paling tinggi dalam perbelanjaan kerajaan sebagaimana di Rajah 1. Ini kerana dalam meningkatkan pengeluaran hasil dan tingkat produktiviti, kemudahan prasarana pengairan memberi kesan secara langsung kepada pengeluaran. Kegagalan penyediaan kemudahan ini akan memberi kesan kepada tingkat pengeluaran makanan negara. Penyediaan bantuan subsidi adalah bertujuan untuk meningkatkan pendapatan para petani sekaligus menaikkan taraf hidup mereka. Di samping itu juga, Pembangunan Projek Pertanian Bersepadu (IADA) turut diberi penekanan menerusi peruntukan yang besar bagi mempertingkatkan lagi pengeluaran makanan negara.



Rajah 1: Perbelanjaan Subsidi, Pengairan & Saliran dan Projek Pembangunan Pertanian Bersepadu Sepanjang 1965 hingga 2007 (RM juta)

Sumber : Akaun Awam Persekutuan (pelbagai tahun)

3.1 Fasa tahun 1960-an

Setelah negara mencapai kemerdekaan, kerajaan telah membuat keputusan untuk mengeluarkan sendiri sepenuhnya keperluan beras negara. Kerajaan telah merangka beberapa langkah untuk meningkatkan pengeluaran beras sehingga mencapai 100 peratus. SSL sebanyak 100 peratus dilaksanakan untuk mengurangkan risiko mendapatkan beras daripada pasaran dunia dan menjimatkan pertukaran wang asing. Bagi mencapai matlamat tersebut kerajaan telah melaksanakan RH dengan mewujudkan penanaman tanaman padi dua kali setahun. Pendekatan ini telah direalisasikan melalui pembinaan empangan air Daerah Baling pada tahun 1962 dan Skim Pengairan Muda yang menelan belanja RM 245 juta (Amriah, 2007). Prasarana pengurusan air yang lengkap diuruskan oleh Lembaga Kemajuan Pertanian MUDA (MADA) membolehkan 96,000 hektar tanah sawah padi dikerjakan dua kali setahun. Skim Pengairan MUDA telah memberi manfaat kepada kira-kira 60,000 orang petani padi dan menyumbang 48 peratus pengeluaran beras negara pada ketika ini. Bagi mencapai sasaran

SSL, kerajaan turut menubuhkan beberapa agensi kerajaan iaitu Lembaga Pemasaran Pertanian Persekutuan (FAMA) pada tahun 1965 dan diikuti dengan Bank Pertanian Malaysia (kini dikenali sebagai Agro-Bank) dan Institut Penyelidikan dan Pembangunan Pertanian (MARDI) pada tahun 1969. Fasa ni juga turut memperlihatkan kerajaan memperuntukkan RM1057.77 juta dalam program pengairan dan saliran bagi tujuan menaiktaraf sistem pengairan yang sedia ada.

3.2 Fasa tahun 1970-an

Dalam era 1970an, turut memperlihatkan usaha kerajaan untuk memacu pertumbuhan pembangunan sektor pertanian negara menerusi perlaksanaan RH. Pelaburan besar dilakukan oleh kerajaan bagi memastikan pengeluaran hasil tanaman padi dapat ditingkatkan. Antara program yang diberi penekanan oleh kerajaan dalam perlaksanaan RH ialah mempertingkatkan sistem pengairan, penggunaan teknologi dan mekanisasi serta amalan penggunaan teknik moden. Kejayaan yang dicapai oleh MADA telah mendorong kerajaan membangunkan Skim Pengairan Kemubu yang diuruskan oleh Lembaga Kemajuan Pertanian Kemubu (KADA) pada tahun 1972. Kerajaan juga telah menubuhkan Lembaga Pertubuhan Peladang (LPP) pada tahun 1973 dan Lembaga Padi dan Beras Negara (LPN) pada tahun 1972 bagi tujuan mempertingkatkan pengeluaran makanan negara. Pada tahun 1996, LPN telah dikorporatkan dan dikenali sebagai Padi Beras Nasional Berhad (BERNAS).

Dalam fasa ini juga, memperlihatkan komitmen kerajaan yang tinggi dengan pelaksanaan Dasar Harga Padi. Harga padi semasa ditetapkan oleh kerajaan ialah RM28 sepikul bagi padi sederhana, RM30 sepikul bagi padi panjang. Penetapan harga ini dibuat berdasarkan kepada kos pengeluaran padi dan harga ini dikaji dari masa ke masa sekurang-kurangnya sekali setahun (Lembaga Padi dan Beras Negara, 1984) pada ketika itu.

Bagi memasti dan meningkatkan lagi pencapaian SSL, matlamat kecukupan diri ditekankan melalui peningkatan kawasan tanaman dua kali setahun pada tahun 1974. 20,000 hektar tanah baru telah disasarkan dalam masa setahun bagi tujuan ini (Chamhuri, 1995). Lantaran itu, kerajaan telah menubuhkan IADA Barat Laut Selangor pada tahun 1978 dan IADA Krian Sg Manik pada tahun 1979 sebagai projek pembangunan in situ. Perlaksanaan RH juga telah memperkenalkan Skim Subsidi Baja Padi Kerajaan Persekutuan (SBPKP) pada tahun 1979. Skim ini adalah bertujuan untuk mengurangkan kos pengeluaran yang ditanggung oleh pesawah dan sekaligus dapat meningkatkan hasil padi serta pendapatan petani. Pada fasa ini juga, seluas 24,000 ekar tanah padi telah dilengkapi dengan kemudahan pengairan yang baru. Pencapaian ini telah mempertingkatkan keluasan tanaman dua kali setahun dari 591,300 kepada 686,300 ekar (Malaysia, 1976). Bagi mencapai kemajuan dalam pengeluaran tanaman ini kerajaan turut memperuntukkan sejumlah RM 1418.24 juta yang bertujuan mempertingkatkan infrastuktur pengairan di samping RM6188 juta untuk pembangunan IADA.

Pelaburan yang dilakukan oleh kerajaan menampakkan hasil apabila tempoh 1975 hingga 1980, SSL boleh dikatakan mencapai tahap yang boleh dibanggakan iaitu 90 hingga 96 peratus kecuali 1978 apabila hasil pengeluaran tanaman tersebut merosot menyebabkan SSL berkurangan kepada 74 peratus (Chamhuri, 1995). Namun begitu, usaha-usaha untuk mencapai SSL negara masih diteruskan lagi pada tahun-tahun berikutnya.

3.3 Fasa tahun 1980-an

Pada era 1980-an sektor pertanian telah menghadapi pelbagai kekangan dan dilema dalam memastikan sumbangannya kepada pengeluaran makanan negara. Menyedari kemelut dalam sektor ini, kerajaan telah mengkaji keberkesanan polisi, strategi pertanian dan pembangunan bagi mengatasi masalah ini, Hasilnya Dasar Pertanian Negara (DPN) I dilancarkan bagi tempoh 1984-1991. Fokus utama DPN I adalah bertujuan untuk memoden dan mempergiatkan semula sektor pertanian dengan memaksimumkan pendapatan petani melalui penggunaan sumber dengan cekap dan meningkatkan semula sumbangan sektor ini dalam pembangunan negara. Namun demikian, perlaksanaan DPN I telah mengalami masalah dari segi penawaran seperti kekurangan buruh, peningkatan kadar upah, kenaikan kos pembangunan tanah serta kekurangan teknologi dan inovasi. Kekangan yang wujud dalam DPN I telah mengakibatkan kerajaan mengkaji semula dasar ini dan hasilnya DPN II di wujudkan. DPN II telah dilancarkan pada tahun 1992 bertujuan untuk memaksimumkan pendapatan

melalui penggunaan sumber yang cekap dan peningkatan industri berasaskan sumber yang optimum. Pelaksanaan DPN II juga, bertujuan untuk mencapai pembangunan yang seimbang antara sektor pertanian dan industri, mengintegrasikan sektor pertanian dengan sektor lain dan memastikan pembangunan pertanian lestari merupakan ekemen baru yang diperkenalkan.

Pada fasa ini, sektor tanaman padi dan beras mengalami perubahan besar. Tahap SSL sasaran pada tahap 65 peratus, dan tahap yang terendah dalam sejarah pembangunan sektor padi negara. Beberapa strategi telah dilaksanakan untuk membangunkan sektor padi yang cekap dengan menggunakan mekanisasi dan pengeluaran dijalankan dalam skala yang besar. Strategi ini diperkenalkan untuk mengatasi masalah ketidakcekapan pengeluaran padi tahun 1980. Bagi mencapai matlamat ini, kawasan padi akan dibatasi hanya di beberapa jelapang padi utama (MUDA, KADA, IADA Seberang Perak, IADA Semarak/Kemasin, IADA Pulau Pinang, IADA Krian-Sungai Manik, IADA Barat Laut Selangor dan IADA KETARA), pengurusan tanaman akan dibaiki dengan menggunakan varieti padi yang menghasilkan produktiviti tinggi di samping penstrukturan semula tanah sawah dan mekanisasi bagi mengurangkan kerugian pasca tuai. Bank Pertanian Malaysia turut menyediakan peruntukan sejumlah RM1.8 juta bagi pembiayaan pembangunan Projek Krian-Sungai Manik dan IADA Pulau Pinang. Pelaksanaan program pembangunan kawasan tanaman padi turut dibangunkan di Kedah, Kemasin Semarak, Melaka, Negeri Sembilan, Pahang Barat, Terengganu melibatkan keluasan berjumlah 1,427,500 ekar tanah. Fasa 1980-an juga turut memberi penekanan kepada peningkatan sistem pengairan dan saliran di kawasan MADA dan KADA bagi membolehkan 45,000 hektar tanah dibangunkan bagi tujuan penanaman dua kali setahun di kawasan tersebut (Malaysia, 1981). Bagi tujuan itu kerajaan telah memperuntukkan RM6482 juta bagi pembangunan IADA di samping RM 1669 juta telah diperuntukkan bagi menaik taraf sistem pengairan dan saliran di kawasan padi.

Skim Subsidi Harga Padi turut diperkenalkan pada tahun 1980 menerusi LPN, kini dikenali sebagai BERNAS. Jika diperhatikan pada awal pelaksanaan skim ini, di dapati subsidi harga padi adalah sebanyak RM33.20/mt diberikan kepada pesawah atau pengusaha sawah yang menjual padi mereka. Kadar tersebut dikaji semula pada tahun 1982 dan meningkat kepada RM167.00/mt. Susulan dengan perkembangan semasa dan bebanan yang perlu ditanggung oleh para pesawah, pada tahun 1990 kerajaan sekali lagi mengkaji semula kadar subsidi tersebut. Kadar subsidi tersebut telah dinaikkan kepada RM248.10/mt dan dikekalkan sehingga kini. Di dalam melaksanakan Skim Subsidi Harga Padi, kerajaan telah memperuntukkan hampir RM500 juta setahun bagi tujuan tersebut. Dalam tempoh fasa ini juga, kerajaan telah memperuntukkan RM1095 juta bagi membiayai subsidi baja padi dan harga padi kepada petani.

3.4 Fasa tahun 1990-an

Pada fasa ini, beberapa perubahan struktur ekonomi dalam dan luar negara telah berlaku. Di dalam negara, kepesatan pertumbuhan sektor industri telah menjejaskan pembangunan sektor pertanian. Pulangan yang tinggi dalam sektor perindustrian telah menyebabkan kelembapan pertumbuhan sektor pertanian secara keseluruhannya. Pada lewat fasa ini, produktiviti sektor pertanian hanya mencapai 60 peratus berbanding produktiviti sektor pembuatan. Manakala di peringkat antarabangsa pula, melalui Pertubuhan Perdagangan Dunia (World Trade Organisation-WTO) dan liberalisasi perdagangan pertanian, telah membuka peluang pasaran yang membawa kepada peningkatan persaingan. Cabaran utama yang dihadapi oleh sektor pertanian adalah globalisasi, yang diterjemahkan dalam bentuk liberalisasi perdagangan dan aliran modal yang bebas di antara negara. Di samping itu juga, krisis kewangan pada tahun 1997 turut menggugat kestabilan dan keselamatan penawaran makanan negara. Dalam pelaksanaan DPN II perubahan yang berlaku di peringkat global ini tidak diambil kira (Fatimah, 2008). Kesannya telah mengakibatkan DPN II dikaji semula.

Lantaran itu, DPN III telah di lancarkan bagi tahun 1998 hingga 2010. Teras utama polisi ini bertujuan untuk mewujudkan kitaran baru sektor pertanian yang lebih dinamik, berpandukan kepada teknologi yang berdaya saing. Fatimah (2008) menjelaskan keselamatan makanan negara perlu dilihat dalam perspektif yang baru terutama dari segi ketidakpastian penawaran, penggunaan teknologi, ancaman bencana alam, perubahan iklim dunia, persaingan sumber pertanian untuk pengeluaran sumber

makanan dan biofuel. Perubahan dasar kerajaan kepada sektor perindustrian pada fasa ini, memperlihatkan sektor pertanian kurang menerima peruntukan sebagaimana fasa sebelum ini. Keadaan ini turut memberi kesan kepada hasil pengeluaran dan sektor ini dikatakan mengalami kesuraman.

Lantaran itu, sebanyak RM1020 juta telah diperuntukkan dalam program pengairan dan saliran bagi tujuan penyediaan kawalan banjir, jalan ladang dan khidmat sokongan (Malaysia, 1991). Pada fasa ini sejumlah RM1.8 juta telah diperuntukkan di bawah pembangunan IADA bagi membangunkan 141 mini estet padi dan 261 projek ladang berkelompok. Implikasi perlaksanaan program ini meningkatkan pendapatan keluarga petani dari RM 450 ke RM780 sebulan (Malaysia, 1996). Pada masa yang sama juga, kerajaan turut menambahkan peruntukan ke atas subsidi baja padi dan harga padi berjumlah RM4334 juta bagi membantu para petani meningkatkan taraf hidup.

Bagi meningkatkan keupayaan pengurusan dan pemasaran padi yang efektif, LPN pada tahun 1996 telah diswastakan dan dikenali sebagai BERNAS. Penswastaan ini bertujuan untuk membolehkan badan tersebut mengemblingkan sepenuhnya fungsi yang penting dalam pengeluaran padi dan beras negara di samping melaksanakan tanggungjawab sosial dan aktiviti perdagangan yang menjadi tujuan utama penswastakan badan ini.

3.5 Fasa masa kini

Kerajaan menyedari di samping memastikan keselamatan makanan terjamin, tahap kualiti permakanan perlu ditekankan bagi menjamin kesejahteraan rakyat. Ekoran itu, kerajaan telah menubuhkan Majlis Keselamatan Makanan dan Permakanan Kebangsaan (MKMPK) pada 2001. Penubuhan MKMPK merupakan reformasi baru dalam keselamatan makanan negara, di mana Dasar Keselamatan Makanan Kebangsaan, dan Dasar Permakanan Kebangsaan Malaysia telah diwujudkan. Di samping itu juga, Pelan Tindakan Keselamatan Makanan Kebangsaan dan Pelan Tindakan Kebangsaan bagi Analisis Makanan turut dibangunkan bagi menjamin tahap keselamatan makanan negara. Dalam fasa ini juga sejumlah RM453 juta diperuntukkan dalam program pengairan dan saliran bagi tujuan mempertingkatkan sistem pengairan dan sumber air bagi tujuan kawalan banjir dan bekalan air. Jumlah peruntukkan ini juga turut meliputi pembinaan Empangan Bris di Sik dan lintasan jalan ladang yang melibatkan seluas 70 hektar kawasan pengairan (Malaysia 2006). Pembangunan IADA masih lagi diberi perhatian di mana kerajaan telah memperuntukkan RM11,972 juta bagi mempertingkatkan hasil pengeluaran padi melalui penglibatan sepenuhnya agensi IADA. Tahun 2009, negara menghadapi krisis bekalan dan kenaikan harga makanan. Krisis ini juga diburukkan lagi dengan kenaikan kos yang tinggi di antara 37 peratus hingga 46 peratus semusim akibat kenaikan harga baja, racun perosak, diesel, peralatan dan sebagainya. Keadaan ini telah menyumbang kemerosotan pendapatan bersih pesawah sebanyak 20 peratus hingga 40 peratus (Lembaga Pertubuhan Peladang, 2007). Menyedari keadaan ini kerajaan mula menasarkembali kadar saraan diri pada 90 peratus menjelang tahun 2010. Bagi mencapai sasaran tersebut kerajaan mewujudkan insentif berikut bagi mengurangkan bebanan yang perlu di tanggung oleh petani:

- i. Harga minimum terjamin RM550 kepada RM750
- ii. Insentif Pengeluaran Padi
 - Baja tambahan RM 140/ha/musim
 - Bantuan upah bajak RM 100/ha/musim
- iii. Insentif peningkatan hasil padi RM650/m.tan
- iv. Baja Tambahan NPK 3 beg@50kg /bag/ha
- v. Bantuan kawalan Makhlu Perosak RM 200 /ha/musim
- vi. Pengapuran RM 850/ha (diberi 3 tahun sekali)
- vii. Skim pemilikan jentera pertanian maksimum RM 10,000

Sehingga 2007 RM152.9 juta telah dibelanjakan untuk membiayai insentif pengeluaran dan peningkatan hasil padi. Manakala RM1506 juta telah diperuntukkan bagi membiayai Subsidi Baja Padi dan Harga Padi. Di samping itu juga, kerajaan turut menubuhkan jelapang padi di Sabah dan Sarawak yang menelan belanja sebanyak RM3568 juta yang melibatkan seluas 72,313 hektar tanah di bawah Program Dasar Jaminan Makanan Kebangsaan (2008-2010). Impak daripada kewujudan

jelapang padi kedua ini akan membolehkan negara mempertingkatkan purata pengeluaran padi dari 4.16 tan/hektar (2008) kepada 4.58 tan/hektar pada (2010).

4.0 Pencapaian kadar sara diri dan import beras negara

Walaupun kerajaan telah memperuntukan sejumlah wang yang besar dalam mencapai tahap keselamatan makanan negara, namun Malaysia masih perlu bergantung kepada negara luar seperti Thailand dan Vietnam bagi memenuhi keperluan makanan rakyat. Keadaan ini telah memberi kesan kepada pertukaran asing negara kerana kerajaan perlu memperuntukkan sejumlah wang yang besar bagi menampung keperluan makanan. Jika dikaji kedudukan keselamatan makanan negara sentiasa berubah dan tidak konsisten dalam tempoh jangka masa yang panjang. Sasaran pencapaian SSL boleh dikatakan sebagai unjuran dalam jangka masa pendek sahaja untuk keperluan SSL negara. Namun bagi tempoh jangka masa yang panjang satu mekanisma yang khusus perlu mengambil kira tentang keperluan ini. Jadual 1 menunjukkan pencapaian pengeluaran padi dan beras dalam menampung keselamatan makanan negara. Peratusan jumlah beras yang diimport menunjukkan berlaku peningkatan walaupun berlaku peningkatan dalam pengeluaran, namun pertambahan penduduk mengakibatkan negara perlu bergantung kepada negara luar bagi memenuhi keperluan makanan negara.

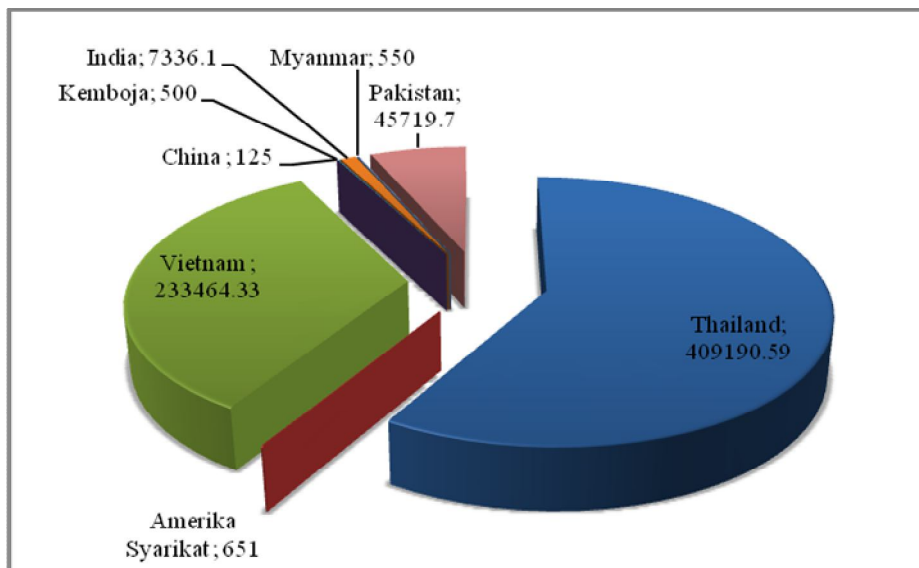
Jadual 1
Pengeluaran Dan Import Padi Dan Beras Negara Bagi Tempoh 1998 hingga 2008

	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008
Populasi (juta)	22.32	23.49	24.53	25.58	26.64	27.17	27.73
Kadar Saraan Diri (%)	66	69	66	70	68	72	73
Keluasan tanaman ('000 hektar)	490	478.18	460.4	459	429.8	426.2	426.2
Purata hasil (m/tan)	2.88	3.06	3.24	3.43	3.23	3.50	3.55
Pengeluaran padi ('000 tan)	1,944	2,140	2,199	2,291	2,187	2,375	2,384
Pengeluaran beras ('000 tan)	1,257	1,382	1,361	1,467	1,407	1,531	1,535
Import beras ('000 tan)*	657.9	612.0	495.5	527.6	798.7	798.7	1037.2
Nilai import (USD juta)*	239.6	189.3	134.23	527.8	312.4	312.4	805.7

Sumber : Buku perangkaan pertanian(pelbagai tahun),* Database AFSIS (2009) dalam http://afsis.oae.go.th/x_regdata/index3.php

Kegagalan Malaysia mencapai kadar saraan diri mengakibatkan kerajaan mengimport keperluan beras sebanyak 30 peratus (500,000 metrik tan) dari negara luar. Keadaan ini turut memberi kesan secara langsung kepada kedudukan kewangan negara, di mana kerajaan perlu memperuntukan sejumlah wang yang besar bagi tujuan tersebut setiap tahun. Walaupun Malaysia bukan pengimport bersih beras, namun kebergantungan 30 peratus bekalan beras negara dari Thailand dan Vietnam boleh memberi implikasi yang besar kepada tahap keselamatan makanan negara. Bank Dunia menjelaskan bahawa industri beras di Malaysia tidak menentu dan produktiviti serta pengeluaran masih di tahap yang kurang memuaskan. Pengguna perlu membayar harga yang tinggi bagi mendapatkan produk yang berkualiti (Nik Fuad, 2005). Keadaan ini mengakibatkan negara perlu mengimport beras dari Thailand, Vietnam, India dan beberapa negara lain sebagaimana ditunjukkan di dalam rajah 2. Senario ini menggambarkan bahawa negara sangat bergantung kepada negara pengimport beras bagi memenuhi keperluan makanan dalam negara. Nilai bahan makanan ini yang meningkat saban tahun jelas menunjukkan bahawa pendekatan yang dilakukan oleh kerajaan selama ini kurang berkesan dan tidak mencapai matlamat yang telah ditetapkan. Kajian yang dijalankan Mohd Anuar (1981) di Semenanjung Malaysia mendapati bahawa penggunaan beras bertambah dari semasa ke semasa. Ini di sebabkan oleh kadar pertambahan penduduk dan juga peningkatan dalam pendapatan. Implikasi kajian yang dilakukan oleh beliau menjelaskan bahawa Semenanjung Malaysia (dalam kajian) tidak

dapat mencapai taraf mampu diri beberapa tahun yang akan datang. Ini bererti Malaysia masih lagi perlu bergantung kepada import beras untuk menampung penggunaan tempatan.



Rajah 2: Import Beras Mengikut Negara Pengeksport Pada Tahun 2004 (m/ton)
Sumber : Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani (2005)

5.0 Kesimpulan

Dalam memastikan kestabilan tahap keselamatan makanan negara, kerajaan telah memperuntukkan sejumlah peruntukan yang besar bagi dalam sektor tanaman padi. Namun begitu, pencapaian SSL di dapati kurang konsisten berbanding dengan pelaburan yang dilakukan. Namun kerajaan tetap membuat pelaburan di dalam sektor ini walaupun menyedari kos pengeluaran tanaman padi di Malaysia tinggi berbanding negara lain. Ini menunjukkan komitmen kerajaan dalam memastikan keselamatan makanan negara terjamin. Kebergantungan 30 peratus bekalan beras dari negara luar turut memperlihatkan bahawa keselamatan makanan dalam negara adalah tidak terjamin. Senario ini dapat disaksikan melalui pertambahan jumlah import keperluan makanan terutama beras terus meningkat saban tahun dan pengaliran wang yang besar ke negara luar. Sekiranya, negara luar memberhentikan atau mengurangkan jumlah eksport beras ke Malaysia, adakah negara bersedia untuk menghadapi tekanan bagi memastikan kestabilan keselamatan makanan negara? Perkara ini harus dikaji dan diperhalusi lagi bagi memastikan keselamatan makanan negara terjamin. Di samping itu juga, kebergantungan petani kepada subsidi kerajaan harus dikaji semula. Ini kerana pengurangan bantuan dan subsidi dalam sektor pertanian pada 2010 di bawah Perjanjian Mengenai Pertanian (*Agreement on Agriculture-AoA*) dijangka akan memberi kesan kepada corak pengeluaran makanan negara dan taraf hidup golongan ini. Justeru itu, satu mekanisma perlu dibentuk oleh kerajaan bagi memastikan perlaksanaan AoA ini tidak memberi kesan kepada petani mahupun pengeluaran makanan dalam negara.

RUJUKAN

- Amriah Buang. 2007. *Petani kecil Melayu dan kelestariannya*. Bangi: Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Asmak Ab. Rahman. 2006. Kepentingan Ekonomi Pertanian Dari Perspektif Islam Dan Amalannya Di Kalangan Pesawah Padi di Selangor. *Jurnal Syariah* 14(1):53-76
- Aznita Samsi. 2006. Industri Pengeluaran Beras Di Kedah Struktur Dan Pencapaiannya. Fakulti Ekonomi, Universiti Utara Malaysia.
- Chamhuri Siwar. 1995. Pengeluaran Padi Dan Beras Negara: Beberapa Isu Dan Masalah Kelestarian Pembangunan dalam *Pembangunan Pertanian Lestari*, disunting oleh Nik Hashim Mustapha and Mohd Fauzi Jani. Bangi: Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Chamhuri Siwar, dan Rospidah Ghazali. 2008. Food Security In ASEAN Countries: Malaysian Perspectives. In *The 33rd Annual Conference of the Federation of ASEAN's Economic Associations*. Hanoi.
- Clay,E. 2002. Food Security: Concepts and Measurement. In *Trade and Food Security: Conceptualising the Linkages*, edited by FAO. Rome,11-12 July 2002.
- Fatimah Arshad. 2008. Evolusi Dan Halatujtu Sektor Pertanian Di Malaysia Dalam Pembangunan Wilayah Dan Alam Sekitar: Cabaran Dalam Merealisasikan Rancangan Malaysia Kesembilan, disunting oleh Asan Ali Golam Hassan. Sintok:Universiti Utara Malaysia.
- Hasanah Badrul. 2002. Industri Pengeluaran Beras Makanan di Malaysia, Tesis Sarjana, Fakulti Ekonomi dan Pengurusan, Malaya, Kuala Lumpur.
- Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani. 2005. Laporan Tahunan Kuala Lumpur: Jabatan Percetakan Negara.
- Kementerian Pertanian Dan Industri Asas Tani, 2008. Dasar Keselamatan Makanan Sektor Pertanian Dan Industri Asas Tani dalam www.moa.gov.my (25 Januari 2010)
- Lembaga Padi dan Beras Negara. 1984. Kedudukan Industri Padi Dan Beras: Dasar Dan Peranan Sektor Awam. dalam *Kongres Perindustrian Padi dan Beras*. INTAN.Sungai Petani.
- Lembaga Pertubuhan Peladang. 2007. Manual Perlaksanaan Insentif Pembajakan Kepada Pesawah-Pesawah. Bahagian Industri Asas Tani, Lembaga Pertubuhan Peladang.
- Malaysia. 1976. Rancangan Malaysia Ketiga. Kuala Lumpur: Jabatan Percetakan Negara.
- . 1981. Rancangan Malaysia Keempat. Kuala Lumpur: Jabatan Percetakan Negara.
- . 1991. Rancangan Malaysia Keenam. Kuala Lumpur: Jabatan Percetakan Negara.
- . 1996. Rancangan Malaysia Ketujuh.Kuala Lumpur: Jabatan Percetakan Negara.
- . 2006. Rancangan Malaysia Kesembilan. Kuala Lumpur: Jabatan Percetakan Negara.
- Mohd Anuar Md Amin. 1981. Self Sufficiency In Rice Prospects For West Malaysia. *Jurnal Ekonomi Malaysia* (22).
- Nik Fuad Mohd Kamil. 2005. *Agricultural Policy And Sustainable Development In Malaysia*. Kuala Terengganu: Universiti Malaysia Terengganu.
- United Nations. 2009. The Millenium Development Goals Report 2009. New York.