

REVOLUSI KEBIJAKAN DAN AKSI MENUJU PENGANEKARAGAMAN PANGAN

Prof. Dr. Hotman M. Siahaan

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik
Universitas Airlangga

Pendahuluan

Revolusi kebijakan dalam penganekaragaman pangan sesungguhnya merupakan hal yang tidak mudah dilaksanakan, bahkan lebih sulit daripada menjalankan agenda reformasi.

Berdasarkan angka statistik dan data empiris dari Sudan, sebagaimana sudah ditunjukkan dalam paparan terdahulu yang mengindikasikan betapa sesungguhnya tidak selalu terdapat korelasi langsung antara kelebihan atau kekurangan pangan dengan status (kelebihan/kekurangan) gizi. Dengan kata lain, kemiskinan tidak otomatis membuat seseorang menjadi kekurangan gizi. Paparan sebelumnya ini ditutup dengan antitesis terhadap *statement* dimana dapat dinyatakan bahwa yang terjadi di Sudan itu adalah kemiskinan total, bukan karena kekurangan bahan pangan tertentu (seperti beras), melainkan benar-benar tidak ada lagi yang dapat dimakan oleh rakyat itu di tengah-tengah situasi yang begitu dahsyat termasuk perang antar suku yang luar biasa yang terjadi. Peristiwa di Sudan merupakan salah satu tragedi peradaban kemanusiaan yang pernah kita alami di dunia beradab ini. Walaupun data-data empiris tidak dapat dikemukakan disini, namun dari beberapa studi yang pernah dilakukan, di beberapa wilayah di negeri ini kerawanan pangan yang terjadi bukan sekedar karena kurangnya kesadaran, tetapi benar-benar kondisi nyata dari kekurangan bahan pangan.

Bila dicermati, di negara ini berbagai kebijakan yang menyangkut kebijakan pangan lebih didominasi oleh negara atau pemerintah dengan sedikit sekali – untuk tidak menyatakan tidak pernah melibatkan rakyat atau masyarakat dalam penyusunannya. Di masa orde baru, bahkan semua kebijakan negara yang menyangkut pangan dikendalikan melalui *hegemoni* negara. *Hegemoni* dan statifikasi terjadi di semua sektor, termasuk pendefinisian mengenai apa yang disebut dengan "hidup sehat", "kurang sehat", "lapar", dan "kenyang". Apa yang mesti dimakan pun ditentukan oleh negara, tidak ditentukan oleh masyarakat.

Peranan Politik Beras dan Sentralisasi

Politik beras merupakan salah satu kebijakan pangan ala Orde Baru yang paling fenomenal. Dengan "Politik Beras", masalah makna pembangunan dinilai dengan ukuran kalau seseorang tersebut sudah bisa makan beras. Di luar itu dianggap belum tersentuh pembangunan. Karena itu, politik beras, revolusi hijau, dan proyek-proyek penganekaragaman pangan di masa Orde Baru layak dimintai pertanggungjawaban; Institut Pertanian Bogor yang begitu besar peranannya dan juga "sumbangsih"-nya, apakah berkah atau bencana bagi negeri ini? Konsep Revolusi Hijau dan seluruh ikutannya tidak terlepas dari keterlibatan Institut Pertanian Bogor yang melakukan studi dan bahkan berbagai proyek percontohan yang memungkinkan revolusi hijau tersebut dilaksanakan di masa Orde Baru. Diantaranya adalah program Panca Usaha Tani, yakni melalui penggunaan benih unggul, penggunaan pupuk, pestisida, dan komersialisasi pertanian. *Pilot Project* IPB di wilayah Karawang merupakan bukti sejarah dalam hal pencaanangan Revolusi Hijau di masa Orde Baru. Ironisnya, dalam program Revolusi Hijau tersebut hampir semua sarana produksi, mulai dari benih unggul, pupuk, pestisida/insektisida yang digunakan tidak datang dari negeri ini. Benih PB 5, PB 8, IR, dan seterusnya, diambil dari Los Banos, Philipina. Pupuk Urea, sarana pemberantasan hama, semuanya lebih diutamakan bila merupakan produk *multinational corporation*.

Akibatnya, terjadi ketergantungan petani terhadap negara dan sarana produksi luar negeri, dengan secara perlahan namun pasti mereduksi kemampuan lokal masyarakat (*local genius*). Salah satu contoh kasus, boleh ditunjuk luntarnya kebudayaan sagu di beberapa wilayah di Indonesia Timur, meski bagi rakyat disana, belum bisa diyakinkan sagu itu lebih rendah kandungan gizinya daripada beras. Namun karena "politik beras", *local genius* di kawasan Indonesia Timur berupa kebudayaan sagu habis, karena rakyat yang mengkonsumsi sagu dianggap "tertinggal" belum tersentuh "pembangunan". Contoh lainnya, di Madura, penduduknya berhenti mengkonsumsi jagung karena dianggap tertinggal, belum tersentuh pembangunan. Melalui program-program PMDK (Penyuluhan Masyarakat dan Kesehatan), serta berbagai penyuluhan dibawah label Revolusi Hijau, kebudayaan jagung digantikan dengan kebudayaan beras.

Ketika terjadi krisis moneter yang membawa dampak krisis multidimensional terjadi di negeri ini, ketika tiba-tiba beras jadi sulit dan tidak terjangkau, peluang alternatif mengecil dan rakyat bingung akan beralih kemana. Kebudayaan sagu dan budi dayanya sudah habis "dibabat" oleh politik beras. Akibatnya makin rendahnya kemampuan membangun kesadaran pemberdayaan rakyat dalam mengatasi problem-problem gizi dan kekurangan pangan. Hal

tersebut merupakan problem bangsa yang juga merupakan beban sejarah kita, akibat program PELITA di masa rezim Orde Baru hanya dengan "Politik Beras".

Konstruksi sosial mengenai "makan" bagi kebanyakan masyarakat kita juga layak disimak di: "orang belum merasa telah "makan" kalau belum menyentuh beras/nasi". Kalau kita bicara mengenai penganekaragaman pangan, supaya ada alternatif-alternatif lain di samping beras, konstruksi sosial tersebut yang pertamanya harus dirubah. Konstruksi tersebut juga diperkuat oleh peran dominasi negara *hegemonik* dengan "politik beras" yang disebutkan di atas. Dengan *hegemoni* negara yang mengembangkan kebudayaan beras, kekuatan-kekuatan lokal / konstruksi non-beras menjadi direduksi.

Ada suatu studi untuk sebuah disertasi yang disusun oleh Prof. Joseph Glinka SVD, seorang ahli antropologi ragawi di Universitas Airlangga yang meneliti orang-orang Flores. Penelitian tersebut dilakukan dengan mengukur besar kerangka otak dan pertumbuhan tulang-tulang dan kerangka otak orang Flores pada tahun 60-an, dan pada tahun 70-an, hasilnya, terjadi peningkatan pertumbuhan kerangka dan juga tingkat kecerdasan orang-orang Flores akibat peningkatan kesadaran tentang gizi, meski hal tersebut tidak harus menyangkut beras. Sebenarnya studi tersebut merupakan input yang sangat berharga bagi kita. Bagaimana hubungan antara kesadaran tentang gizi—meski tanpa beras—negara, bisa tumbuh generasi dengan kecerdasan yang meningkat.

Peran negara yang begitu kuat menyangkut definisi sosial dan konstruksi sosial masyarakat tentang "apa itu lapar", "apa itu kenyang", "sehat", dan "apa itu lingkungan yang memadai" di masa Orde Baru selayaknya dikaji ulang dewasa ini. Misalnya pelaksanaan program PKK, Upaya Perbaikan Gizi Keluarga, dll. Bila dilihat dari konseptualisasi teoritis dari program yang ditatarkan kepada ibu-ibu Camat kemudian dari ibu-ibu Camat ditatarkan kembali kepada ibu-ibu Lurah, dan kemudian ditatarkan kembali kepada ibu-ibu di desa, semuanya benar dari sudut teoritis. Tidak ada yang mengatakan kalau susu ataupun telur tidak baik untuk kesehatan. Namun masalahnya, program tersebut disamaratakan di semua wilayah di Indonesia, tanpa memperhatikan perbedaan aksesibilitas bahan pangan di masing-masing daerah. Program yang bersifat *top-down* tersebut mengabaikan konteks sosial pangan bergizi yang unik di wilayah-wilayah tertentu di pelosok pedesaan di negeri ini. Masyarakat didikte mengenai bahan-bahan pangan apa yang membuat hidup sehat, dan yang tidak sehat dengan mengabaikan konstruksi sosial yang berasal dari kebudayaan lokal.

Harus diakui bahwa kontrol negara sangat kuat pada program Posyandu. Seluruh program tersebut dapat dinilai baik secara institusional. Namun dalam

pelaksanaannya ternyata terdapat penyimpangan-penyimpangan. Di suatu daerah, rakyat dan petugas kecamatan (Puskesmas) bersepakat mensiasati pemerintah. Menurut ketentuan, balita yang dalam dua bulan tidak naik berat badannya seharusnya dilaporkan. Tetapi pernah teramati bahwa dalam suatu proses penimbangan, petugas Puskesmas "bersepakat" dengan orangtua bayi untuk menaikkan timbangan berat badan bayinya. Kenapa mereka merasa perlu untuk mensiasati hal tersebut? Alasan utamanya adalah karena bila kasus kekurangan berat badan terjadi, kondisi kecamatan dan kerja camat akan dinilai buruk.

Revolusi Prinsip Sentralisasi

Ketika arus reformasi bergulir tahun 1998 terjadi pergeseran besar, yaitu ketika peran negara yang sentralistik bergeser ke era desentralisasi, tanpa proses pemberdayaan masyarakat. Sesungguhnya hal ini merupakan perubahan besar menggantikan rezim Orde Baru selama 30 tahun.

Dari yang begitu sentralistik, tiba-tiba terjadi desentralisasi dengan diberlakukannya Undang - Undang Otonomi Daerah yang mengakibatkan koordinasi antar daerah otonomi menjadi kurang terpadu. Contohnya dalam kasus terjadinya wabah demam berdarah, tidak ada penanggulangan terpadu sebagaimana halnya di masa Orde Baru. Dulu semua dikontrol oleh negara, sedangkan sekarang ini tidak ada koordinasi antar daerah otonomi. Hal tersebut harus diatasi dan menjadi problem bagi pemerintah daerah otonomi di tingkat kota dan kabupaten dan bahkan propinsi.

UU No. 22 tahun 2000 tentang Otonomi Daerah diganti dengan UU No.32 tahun 2004 yang kalau disimak nampaknya terjadi resentralisasi, namun kalau kita melihat apa yang terjadi baru-baru ini di Propinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) yang produksi berasnya tinggi namun mengalami kerawanan pangan, bukan mustahil hal tersebut juga diakibatkan kebijakan-kebijakan lokal tidak diberdayakan. Begitu pun dalam proses pe"negara"an seluruh konsep tentang penganekaragaman pangan, pangan sehat, gizi, dan lingkungan.

Harus disadari bagaimana kita melakukan kajian ulang mengenai kebijakan tentang penganekaragaman pangan selama ini, terutama di masa rezim Orde Baru dan bagaimana kontekstualisasinya di masa Orde Otonomi Daerah. Presiden Indonesia baru-baru ini menyatakan akan menghidupkan kembali Posyandu. Selayaknya dipahami bahwa Posyandu yang dulu dilahirkan dari kekuasaan pusat yang besar tentu hasilnya akan berbeda dengan Posyandu yang

dilahirkan dari kekuasaan pusat yang sudah di"lecehkan" di Orde Otonomi Daerah ini. Bukan mustahil akan terjadi terjadi kontraproduksi dalam penyelenggaraan Posyandu. Hubungan peran pusat-daerah semacam itu menjadi masalah dalam konstruksi demi penanganan dan mencegah rawan pangan dan gizi buruk. Walaupun kemiskinan bukan satu-satunya akar dari masalah rawan pangan dan gizi buruk, namun ada faktor di luarnya yaitu masalah kesadaran tentang apa yang dimaksud dengan hidup yang sehat dan lingkungan yang sehat dan gizi yang baik. Hal tersebut dapat menjadi masalah dalam pemberdayaan wilayah-wilayah pedesaan di era Otonomi Daerah.

Modal-modal Potensial untuk Pembangunan dalam Rangka Penanganan dan Pencegahan Rawan Pangan dan Gizi Buruk

Paradigma dalam mengubah tingkat kesejahteraan masyarakat selalu bertumpu pada sumberdaya ekonomi dan sumberdaya manusia. Akhir-akhir ini, sudah mulai dibicarakan adanya modal-modal lain yang harus dibangun. Paling tidak menurut catatan saya, dalam dekade ini setidaknya ada lima modal yang sepatutnya diberdayakan dalam konteks penanganan kemiskinan dan kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam upaya membangun kesadaran masyarakat tentang pentingnya gizi. Modal-modal tersebut adalah: (1) modal sosial; (2) modal politik; (3) modal kultural; (4) modal *coersive*; dan (5) modal lingkungan.

Karakteristik dari modal ekonomi yaitu jenis modal ini sangat berhubungan dengan faktor produksi. Mengapa kesediaan pangan belum tentu menjamin tidak terjadinya busung lapar? Modal ekonomi akan berhubungan langsung dengan produksi pangan, tanah, pekerja, dan memberikan *income* utama bagi pelaku ekonomi lain yang terlibat. Misal, pedagang emas yang busung lapar berarti emas yang dimilikinya hanya dipakai untuk modal struktural tetapi tidak untuk modal kesehatan.

Modal manusia atau yang biasa disebut dengan sumberdaya manusia (SDM) menuju karakteristik/atribut individual yang menjadi sumber pencapaian manusia, termasuk yang diukur selalu dalam orde baru adalah tentang kualitas SDM kita.

Sementara itu, modal sosial merupakan jaringan, dan *relationship* yang memfasilitasi koordinasi dan manajemen masyarakat. Karena salah satu problem dari masalah kerawanan pangan dan gizi buruk ini disebabkan oleh tidak adanya jaringan sosial, modal sosial di antara masyarakat tidak mendapatkan akses, baik

itu akses informasi mengenai kesadaran gizi ataupun akses ke bahan pangan itu sendiri.

Menyangkut persoalan otonomi daerah, modal yang dapat diberdayakan adalah modal politik, yaitu jaringan aliansi organisasi politik formal dan informal yang memberikan akses ke sumberdaya dan kewenangan pengambilan keputusan. Adanya utusan-utusan/wakil-wakil daerah seharusnya bisa membantu menyusun peraturan-peraturan daerah (PERDA) yang seharusnya memang bisa membantu masyarakat. Tetapi persoalannya, kita sedang mengalami anomali dalam dunia parlementer. Seharusnya dengan adanya otonomi daerah, peraturan-peraturan daerah yang membantu masyarakat bisa cepat disusun karena tidak harus menunggu keputusan ataupun legitimasi dari pusat. Persoalannya bagi negara ini, modal politik tersebut ada tetapi dunia politik negeri ini sedang tidak stabil. Anggota dewan sayangnya kurang memperhatikan kesejahteraan masyarakat. Ironisnya, di tengah kemiskinan yang melanda rakyat, anggota DPR malah dinaikkan tunjangan.

Selanjutnya, adalah modal kultural yang maksudnya adalah nilai-nilai atau norma-norma dan keyakinan yang menetapkan peran. Kalau ada orang yang secara finansial mampu memiliki anak yang busung lapar, berarti ada pengelolaan modal kultural yang lemah dalam konteks kesadaran gizi. Begitu juga dengan adat istiadat. Contohnya di suatu daerah di Indonesia, sapi hanya akan dipotong bila ada pejabat pemerintah yang datang ke daerah tersebut.

Sementara itu, yang dimaksud dengan modal *coersive* adalah sumber-sumber kekerasan (*violence*), intimidasi, paksaan, dan segala bentuk represi terhadap tegaknya norma. Modal *coersive* menurun di daerah. Yang menjadi masalah, kenapa kita sebagai bangsa yang sudah bersumpah untuk bersatu dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia selama puluhan tahun tiba-tiba merasa lebih bangga menjadi putra daerah daripada menjadi putra Indonesia?

Yang terakhir adalah modal lingkungan. Yang menjadi masalah dalam modal ini adalah yang merujuk pada kualitas dan kuantitas kesediaan sumberdaya alam, termasuk sumberdaya alam yang dimiliki bangsa ataupun pengetahuan-pengetahuan untuk upaya konservasi. Sebagai contoh, terdapat beberapa suku di Kalimantan yang hilang. Suku-suku tersebut sangat bergantung pada hutan. Ketika hutan ditebangi, kebudayaan-kebudayaan mereka pun hilang, dan suku-suku tanpa kebudayaan akan mengalami dis-orientasi. Ketika suatu suku masuk ke dalam wilayah konservasi, perilaku mereka akan menjadi kontraproduktif.

Mengingat banyaknya modal yang sebenarnya dapat diberdayakan, harus dipikirkan bagaimana menggunakan ketujuh modal yang disebutkan tadi untuk membantu atau setidaknya menjadi wacana yang berarti dalam upaya penanganan dan pencegahan rawan pangan dan gizi buruk.

Prosiding Lokakarya Nasional II Penganekaragaman Pangan
