REKONSTRUKSI KEBIJAKAN PANGAN INDONESIA

(Indonesia Food Policy Reconstruction)

Isyu dan Agenda

Bayu Krisnamurthi
Pusat Studi Pembangunan, Institut Pertanian Bogor

Pangan merupakan kebutuhan hidup terpenting bagi manusia setelah udara dan air. Oleh karenanya ketahanan pangan individu, rumah tangga, dan komunitas merupakan hak azasi manusia. Lebih daripada itu ketahanan pangan merupakan hak segala bangsa, dan oleh sebab itu penjajahan atas pangan dan penjajahan melalui pangan di atas dunia ini harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Ketahanan pangan menyangkut ketersediaan dan keterjangkauan terhadap pangan yang cukup dan bermutu. Dalam hal ini terdapat aspek pasokan *(supply)*, yang mencakup produksi dan distribusi pangan. Disamping itu juga terdapat aspek daya beli, yang mencakup pula tingkat pendapatan individu dan rumah tangga. Juga terdapat aspek asesibilitas setiap orang terhadap pangan, yang berarti mencakup hal yang berkaitan dengan keterbukaan dan kesempatan individu dan keluarga mendapatkan pangan.

Pengertian pangan sendiri juga memiliki dimensi yang luas. Mulai dari pangan yang esensial bagi kehidupan manusia yang sehat dan produktif (keseimbangan kalori, karbohidrat, protein, lemak, vitamin, serat, dan zat esensial lain); serta pangan yang dikonsumsi atas kepentingan sosial dan budaya, seperti untuk kesenangan, kebugaran, kecantikan, dan sebagainya. Dengan demikian, pangan tidak hanya berarti pangan pokok, dan jelas tidak hanya berarti beras, tetapi pangan yang terkait dengan berbagai hal lain.

Pertanyaan pokok mengenai ketahanan pangan adalah bagaimana memenuhi kebutuhan pangan rakyat banyak, terutama rakyat miskin dilihat dari aspek ketersediaan jumlah, mutu, harga, kontinuitas, keterjangkauan, dan stabilitas. Fenomena yang ada saat ini menunjukkan bahwa pertanyaan tersebut masih belum dapat dijawab dengan tuntas di banyak negara didunia. Pada saat yang sama berbagai perkembangan telah memberikan pengaruh sangat besar terhadap usaha mewujudkan ketahanan pangan tersebut.

Kondisi di dunia menunjukkan bahwa peningkatan kebutuhan pangan terbesar akan terjadi di negara-negara sedang berkembang (85 persen peningkatan kebutuhan pangan dunia akan bersumber dari kelompok negara-negara ini) sedangkan peningkatan produksi pangan dunia akan bersumber dari negara-negara maju (sekitar 60 persen pertumbuhan pangan datang dari negara maju). Hal tersebut kemudian terkait dengan masalah ketahanan pangan yang terutama akan terjadi di negara berkembang, dimana penduduk negara berkembang hanya akan mengkonsumsi sereal kurang dari separuh dan mengkonsumsi daging sepertiga konsumsi penduduk negara maju. Hal ini akan secara nyata mempengaruhi pola pergerakan pangan dunia.

Ricuhnya Sidang WTO di Seattle dan sidang-sidang WTO lainnya yang salah satu isu utamanya adalah pangan menunjukkan bahwa usaha pengaturan tatanan perdagangan dunia (pangan) telah dan akan mengalami hambatan yang sangat besar akibat perbenturan berbagai kepentingan dari berbagai pihak. Di sisi lain "perdagangan bebas" telah terlanjur menjadi "aturan-main" pokok yang diharuskan untuk diterima, tidak saja untuk kegiatan perdagangan tetapi juga untuk investasi, peraturan perlindungan, dan banyak hal lain termasuk untuk pangan. Pengalaman Seattle dan pertemuan lain menunjukkan bahwa menggantungkan diri hanya pada kelembagaan WTO dalam menyelesaikan permasalahan pangan tampaknya akan terlalu beresiko.

Pada lingkup nasional dan regional telah terjadi peningkatan dalam jumlah dan jenis pangan yang dibutuhkan, baik karena pengaruh pertambahan jumlah penduduk, peningkatan pendapatan, peningkatan kesadaran kesehatan, dan pengaruh globalisasi budaya konsumsi pangan. Juga terjadi peningkatan tuntutan distribusi pangan akibat persebaran jumlah penduduk dan pemukiman. Pada saat yang sama kompetisi penggunaan lahan dan prinsip keunggulan komparatif telah mengakibatkan sumber daya produksi semakin terbatas dan terpusat. Hal ini menjadikan masalah pangan tidak lagi dapat ditunda: jumlah manusia yang kelaparan dan kurang gizi sudah sangat besar, dan hal ini merupakan pelanggaran hak azasi yang paling serius.

Namun demikian disadari sepenuhnya bahwa pembangunan ketahanan pangan bukan hal yang mudah dan dapat dilakukan dengan cepat. Terdapat beberapa permasalahan dan tantangan yang harus dihadapi:

1. Pertambahan jumlah penduduk yang semakin serius menekan ketersediaan sumber daya alam yang dapat dipergunakan untuk menyediakan pangan, yang memang sudah sangat terbatas.
2. Masalah kemiskinan menjadi salah satu masalah paling serius dikaitkan dengan ketahanan pangan. Kemiskinan dan kerawanan pangan merupakan hal yang berada pada "dua sisi dari uang logam yang sama".
3. Keterbukaan global, telah menjadikan pangan sebagai salah satu komoditi yang paling menentukan dalam komunikasi dan percaturan kepentingan global. Dalam hal ini semakin banyak negara yang harus memenuhi kebutuhan penganannya dari negara lain, dan beberapa negara yang memiliki surplus pangan terus meningkatkan surplusnya juga kemampuan untuk terus menjaga pertumbuhan surplus tersebut.
4. Telah terjadi gejala kerawanan pangan, baik pada berbagai kasus kelaparan dan mutu pangan rendah maupun pada ketidak-pastian akan tersedianya pangan yang cukup dan bermutu.
5. Telah terjadi gejala "keterjebakan" pangan yang serius, terutama dilihat semakin banyaknya komoditas pangan yang harus diimpor dalam jumlah yang relatif besar dibandingkan dengan kebutuhan (lihat komoditi terigu, gula, kedele, garam, susu, dan lain-lain). Hal ini tidak dapat dipisahkan dari percaturan kepentingan global dari beberapa negara besar. Dalam hal ini perdagangan internasional tidak hanya menyangkut perang dagang, tetapi juga perang dan usaha dominasi berbagai kepentingan.
6. Terdapat gejala penyusutan jumlah unsur pendukung ketersediaan pangan akibat pertumbuhan dan jumlah permintaan yang sangat besar, sehingga penyusutan jumlah lebih banyak dari kemampuan

reproduksi (lihat situasi pada ternak, sawah, dan produk perkebunan).

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas, dikaitkan dengan posisi Indonesia dalam pasar dunia dan kondisi internal di dalam negeri, tampaknya menghasilkan pangan sendiri atau mengandalkan pada pasar bebas dunia dalam membangun ketahanan pangan sudah bukan merupakan masalah pilihan salah satu atau lainnya. Yang harus dikembangkan adalah mengembangkan produksi pangan sendiri dan pada saat yang sama mendayagunakan pasar dunia untuk membangun sistem ketahanan pangan. Kedua cara pemenuhan pangan (memproduksi sendiri dan dari pasar dunia) harus digunakan secara bersama-sama, terkait, dan dalam satu gerak kebijakan dan pengelolaan yang padu.

Oleh sebab itu beberapa pertanyaan pokok harus diajukan sebagai agenda untuk membangun ketahanan pangan dalam pasar global melalui penerapan strategi terpadu tersebut adalah:

1. Bagaimana posisi politik pangan Indonesia dalam menghadapi pasar dunia. Apakah memang akan menggantungkan pemenuhan kebutuhan pangan pada pasar dunia (atau pada beberapa negara tertentu saja). Bagaimana posisi politik pangan tersebut juga dalam perspektif dalam negeri.
2. Bagaimana kebijakan ekonomi makro (fiskal, moneter, nilai tukar, tingkat bunga, dan sebagainya) dapat dibangun sehingga kondusif bagi pengembangan produksi pangan dalam negeri tetapi sekaligus juga mampu memperoleh manfaat maksimal dari perdagangan dunia.
3. Bagaimana kebijakan operasional (tarif, hambatan non-tarif, perkreditan, subsidi, R&D, kebijakan pengembangan per komoditi, dan sebagainya) dipadukan sehingga dapat mengembangkan sistem produksi dan konsumsi yang konsisten dengan prinsip ketahanan pangan.
4. Bagaimana memanfaatkan setiap celah dalam kesepakatan internasional dan regional (seperti prinsip *reciprocity, transparency, lobby and negotiation scheme, the green box,* dan sebagainya) untuk dapat memperjuangkan kepentingan domestik dengan tetap menjaga 'kehormatan' dalam pergaulan pasar internasional. Yang

diperjuangkan haruslah pasar yang adil *(fair-market)* dan bukan pasar bebas *(free-market)*.

5. Bagaimana mengembangkan kemampuan produksi dalam negeri, terutama melalui peningkatan kesejahteraan produsen yang didukung oleh teknologi dan kelembagaan yang bermutu.
6. Bagaimana mencegah dan mengatasi berbagai praktek pasar ilegal secara jelas dan tegas melalui penegakan hukum. Hal yang sama diperlukan untuk memberikan kepastian berproduksi bagi petani, terutama dikaitkan dengan masalah keamanan dan kepastian hukum.

Menghadapi tantangan tersebut sinkronisasi kebijakan nasional dan daerah menjadi syarat mutlak. Tidak mungkin terjadi ketahanan pangan nasional tanpa operasionalisasi kebijakan ketahanan pangan daerah, dan tidak ada daerah yang mampu membangun ketahanan pangannya sendiri tanpa keterkaitannya dengan daerah lain. Beberapa daerah dapat memiliki surplus suatu jenis pangan, tetapi tidak untuk jenis pangan lainnya. Beberapa daerah mungkin memang merupakan sentra produksi pangan, tetapi faktor produksinya dihasilkan di daerah lain (misalnya keterkaitan dalam DAS, masalah input produksi, transportasi, dll). Namun lebih daripada itu, adalah tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan jika daerah yang surplus tidak memperhatikan kepentingan daerah yang minus pangan.

Sehubungan dengan hal itu, pengembangan ketahanan pangan perlu diawali dengan pengembangan strategi ketahanan pangan daerah, yang kemudian disinkronisasikan dan dikoordinasikan dengan daerah lain serta diletakkan dalam kerangka ketahanan pangan nasional. Saat ini, sinkronisasi antar daerah dan koordinasi tingkat nasional masih menjadi sesuatu yang langka.

Jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar dikaitkan dengan posisi global pangan Indonesia serta strategi ketahanan pangan daerah tersebut kemudian menjadi bagian integral dari rekonstruksi kebijakan pangan Indonesia yang setidaknya perlu mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Dibangun dari ketahanan pangan keluarga (usaha peningkatan gizi dari pekarangan), dikuatkan dengan ketahanan pangan komunitas dusun/desa (lumbung desa, sistem isyarat dini kerawanan

3. Konsumsi dan produksi pangan yang beragam, berbasis sumber daya lokal.
4. Dalam perspektif domestik, strategi pengembangan pangan yang selama beberapa puluh tahun diperkenalkan dan dilaksanakan, telah kehilangan banyak komponen penunjangnya yang menyebabkan strategi tersebut sangat sulit untuk dapat dipertahankan. Disamping itu, memang terdapat berbagai perubahan yang memaksa untuk merubah strategi ketahanan pangan. Perubahan dimaksud adalah:
5. Dari hanya beras menjadi pangan secara keseluruhan.
6. Dari dominasi pemerintah menjadi peran serta masyarakat.
7. Dari serba sentralisasi menjadi sentralisasi.
8. Dari pola negara yang tertutup dan penuh proteksi menjadi sistem yang (harus) dibuka.
9. Dari pola yang memperoleh bebagai dukungan dan kemudahan menjadi pola yang harus dilaksanakan dengan berbagai keterbatasan.
10. Penanganan pangan yang multi dimensi juga dipengaruhi oleh kepentingan yang multi dimensi pula.
11. Khusus untuk beras, bangun kebijakan swasembada yang dibangun selama Orde baru berbagai perangkat penunjangnya (KLBI dan KUT, monopoli BULOG, jatah beras pegawai negeri, peran KUD, subsidi pupuk, pestisida dan pembangunan irigasi, peran swasembada sebagai program daerah, dll). Sisa yang ada tinggal kebijakan harga pasar. Perubahan komprehensif yang telah dibangun (Inpres 9/2001) belum ditindak lanjuti secara komprehensif.
12. Khusus untuk penganekaragaman pangan, selama kebijakan pangan masih berorientasi beras dengan berbagai dukungan yang diberikan akan sangat sulit dilakukan usaha penganekaragaman pangan yang bertumpu pada insiatif pemerintah (pusat) karena

akan timbul *conflict of interes*. Di sisi lain hal ini memberikan peluang bagi pengembangan keanekaragaman pangan yang berbasis daerah dan partisipasi masyarakat, atau jika dilihat dari pelaku utamanya adalah pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat secara umum. Dalam perspektif strategi, terdapat dua pilihan: (1) menjadi substitusi dari beras, dan hal ini harus diwujudkan dalam kemampuan untuk memproduksi dan mendistribusikan pangan aneka yang lebih mudah dan mudah dari beras; atau (2) menjadi komplementer atau memberi ruang alternatif bagi konsumen untuk memilih selain atau dikombinasikan bersama beras sebagai pangan pokok. Pilihan alternatif kedua tampaknya lebih realistis untuk menjadi basis kebijakan strategis dalam sistem kebijakan pangan yang lebih baik.

Ketahanan pangan berkaitan dengan kelangsungan hidup rakyat. Sangat diharapkan peran pemerintah, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat, yang positif dalam mengembangkan ketahanan pangan. Tetapi jika pemerintah kurang berperan, baik karena kurangnya perhatian terhadap urgensi masalah pangan atau memang karena ketidakmampuan, maka membangun ketahanan pangan rakyat harus terus diusahakan, terutama oleh rakyat sendiri.