

# MENUJU KEMANDIRIAN PANGAN<sup>1</sup>

Ir. Suswono, MM<sup>2</sup>

Sudah waktunya kita merekonstruksi paradigma kebijakan pangan nasional dari semula berlandaskan pada paradigma ketahanan pangan menjadi pada kemandirian pangan. Statemen ini lahir dari kesadaran pada suatu fenomena dimana paradigma “ketahanan pangan” dalam kebijakan pangan nasional yang saat ini kita jalankan sesungguhnya tidak lagi memadai dan lebih dari itu dapat menimbulkan masalah-masalah kerawanan pangan ke depan.

Sebagaimana yang diketahui bahwa paradigma ketahanan pangan di *launching* pertama kali secara internasional oleh FAO pada tahun 1996. Suatu negara, wilayah atau daerah dinyatakan memiliki ketahanan pangan jika tiga cakupan pengertian yang dikandung dalam terminologi ketahanan pangan tersebut eksis pada suatu negara, wilayah atau daerah yakni; Pertama aspek ketersediaan (*availability*) dimana suplai pangan dalam suatu negara memenuhi kebutuhan atau permintaan domestiknya, kedua, *accessibility* (aksesibilitas) dimana suatu negara dikatakan memiliki ketahanan pangan yang prima jika penduduk negara tersebut memiliki akses pangan yang tinggi terhadap pangan.

Faktor kedua ini penting mengingat masalah ketersediaan pangan tidak otomatis menyebabkan suatu negara atau wilayah menjadi memiliki ketahanan pangan dengan sendirinya. Kita bisa melihat contoh kasus ini ketika beberapa waktu lalu NTB sebagai suatu propinsi yang tergolong sebagai surplus beras ternyata sebagian penduduknya mengalami busung lapar. Masalah aksesibilitas terhadap pangan menjadi penting karena hal ini berhubungan dengan kemampuan penduduk untuk akses terhadap pangan tersebut.

Ada dua faktor penting yang mempengaruhi aksesibilitas pangan ini, yakni pendapatan rumahtangga dan masalah distribusi. Penduduk yang mengalami rawan pangan di daerah yang surplus pangan biasanya berkarakteristik penduduk miskin yang tidak mempunyai daya beli yang memadai untuk mencukupi kebutuhan pangan atau karena timbulnya masalah distribusi pangan dari daerah sentra produksi ke daerah konsumsi karena kendala transportasi atau bencana alam yang menyebabkan masalah aksesibilitas ini juga bisa terjadi.

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan dalam Gelar Teknologi dan Seminar Nasional Teknik Pertanian 2008, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 18 Nopember 2008

<sup>2</sup> Wakil Ketua Komisi IV DPR RI dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

Selain aspek ketersediaan dan aksesibilitas, aspek ketiga dalam terminologi kemandirian pangan adalah aspek kontinuitas, dimana akses pangan yang prima tersebut terjadi sepanjang waktu, bukan hanya pada waktu-waktu tertentu saja misalkan pada waktu panen raya penduduk memiliki akses pangan yang prima tetapi tat kala musim pakceklik terjadi kerawanan pangan. Artinya dalam aspek yang terakhir ini kemampuan suatu negara atau wilayah memanage stok dan logistik pangan antar waktu menjadi faktor kunci yang menentukan ketahanan pangan suatu negara atau wilayah tersebut.

Lalu mengapa kita mengatakan paradigma ketahanan pangan ini tidak lagi memamadi sebagai paradigma yang mendasari kebijakan dan strategi pangan nasional? Titik lemah dari paradigma ketahanan pangan yang dikeluarkan FAO sebelas tahun silam tersebut adalah pada permisivitas paradigma ketahanan pangan yang sangat tinggi terhadap impor. Ketahanan pangan versi FAO sangat permisif terhadap impor. Suatu negara dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang prima jika penduduk negara tersebut mempunyai kemampuan akses yang prima terhadap pangan, tidak peduli apakah pangan itu berasal dari domestik ataupun dari luar negeri.

Artinya, menurut FAO, kita sebagai negara tetap mempunyai ketahanan pangan yang baik sekalipun sebagian besar kebutuhan pangan (beras, gula, kedelai, jagung, daging, susu) kita itu disuplai dari luar negeri. Imbas lanjut dari ketahanan pangan yang permisif terhadap impor yang perlu kita sadari bersama adalah; Pertama, bahwa mengandalkan impor untuk ketersediaan komoditas pangan domestik, apalagi komoditas pangan strategis, adalah berisiko tinggi dan berbahaya.

Ambil contoh beras dan gula. Untuk beras diketahui bahwa penawaran dan harganya di pasar internasional sangat tidak stabil. Hal ini bukan saja disebabkan kondisi iklim dan lingkungan, melainkan lebih dari itu, pasar beras internasional bersifat oligopoli. Pasar beras internasional didominasi enam negara pengekspor beras, yakni Thailand, AS, Vietnam, Myanmar, Pakistan, dan China. Di samping itu, pasar beras internasional dikenal sebagai 'pasar yang tipis'. Karena, 96% beras yang diproduksi negara-negara produsen beras dikonsumsi negara-negara itu sendiri. Hanya sekitar 4% yang diperdagangkan di pasar internasional. Sebagaimana halnya beras, pasar gula dunia pun bersifat oligopoli. Suplai gula dunia dikuasai tujuh konglomerat gula dunia, dengan sekitar 83% perdagangan gula dunia ada di tangan mereka. Dapat dibayangkan, kalau kita mengandalkan penyediaan pangan strategis tersebut dari impor maka cepat

atau lambat yang terjadi adalah rawan pangan. Bahkan, lebih dari itu, rawan sosial politik dan hankam.

Kedua, permisifnya strategi dan kebijakan pangan kita terhadap impor menyebabkan kita abai terhadap pentingnya diversifikasi pangan. Dengan mudahnya pangan impor masuk maka insentif untuk terjadinya diversifikasi pangan menjadi hilang. Kalau misalnya ketika harga beras yang tinggi tidak mudah memprovokasi pemerintah untuk melakukan impor maka akan banyak penduduk kita yang mengurangi konsumsi beras beralih pada konsumsi sumber karbohidrat yang lain yang tersedia secara mudah dan murah di tempat tinggalnya. Kita akan melihat penduduk yang dulu berbasis pangan pokok non beras seperti sagu bagi sebagian penduduk Indonesia Timur akan kembali pada tanaman pangan lokal tersebut dan dampak lanjutnya juga akan terbentuk insentif pasar untuk mengembangkan dan membudidayakan tanaman pangan lokal tersebut karena tarikan permintaan pangan lokal non beras tersebut.

Mungkin sementara kita akan berkata tidak realistis pemerintah membiarkan harga beras melambung tinggi karena biaya sosial politik yang terlalu tinggi. Tentu kita maklum akan pernyataan tersebut, oleh karena itu maka perlunya pemerintah mempunyai komitmen yang kuat bahwa intervensi dalam bentuk operasi pasar beras dan raskin (beras untuk rakyat miskin) tatkala harga beras melambung tinggi itu hanya dilakukan pada daerah-daerah yang memang dikenal sejak dulu merupakan basis pangan pokoknya adalah beras. Adapun untuk daerah-daerah dengan basis pangan pokok non beras pemerintah tidak perlu melakukan intervensi dalam wujud meningkatkan suplai beras di daerah tersebut (baik melalui operasi pasar atau raskin) tetapi yang perlu dilakukan adalah intervensi pasar non beras, subsidi pangan yang diberikan tidak lagi dalam bentuk beras tetapi sesuai dengan basis pangan pokok lokal setempat.

Penghapusan sikap kita yang permisif terhadap impor dalam ketahanan pangan itulah yang kita maksud dengan paradigma strategi kebijakan pangan yang baru atau terminologi yang lebih tepat untuk mengakomodasi paradigma ini kita katakan sebagai paradigma "kemandirian pangan" nasional.

## **KENDALA STRUKTURAL KEMANDIRIAN PANGAN**

Revitalisasi Pertanian yang dijalankan pemerintah selama 3-4 tahun terakhir ini belum menyelesaikan masalah-masalah laten yang merupakan kendala struktural eksisnya Kemandirian Pangan Nasional.

Masalah-masalah laten tersebut antara lain adalah: Pertama, konversi lahan produktif pertanian. Data menunjukkan konversi lahan pertanian di negara kita adalah seluas 2.917.737,5 ha sepanjang 1979-1999. Sedangkan lahan sawah yang mengalami konversi pada periode yang sama mencapai 1.627.514 ha atau setara 81.376 ha per tahun. Lahan sawah ini menempati proporsi terbesar dari keseluruhan alih fungsi lahan pertanian sepanjang tahun 1979-1999 tersebut yakni sebesar 55,78%, dan dari total lahan sawah yang dikonversi tersebut 84% justru terjadi di Pulau Jawa.

Tingkat konversi per tahun ini meningkat sepanjang tahun 1999-2002 mencapai 330.000 ha atau setara dengan 110.000 ha per tahunnya. Pada periode ini konversi lahan pertanian ke non pertanian di Jawa mencapai 73,71 ribu ha atau 71,24% dari total konversi lahan pertanian di Jawa. Padahal lahan pertanian produktif Pulau Jawa adalah lahan relatif lebih subur yang tentu saja berkontribusi signifikan terhadap produksi pangan nasional. Hasil penelitian Bank Dunia untuk kualitas lahan sawah di Jawa mengatakan setiap pengurangan satu hektar di Jawa diperlukan 2,3 ha sawah di Sumatra, 6 ha di Kalimantan, atau 12 ha sawah di Irian Jaya sebagai pengganti untuk mendapatkan tingkat produksi yang sama .

Masalah laten kedua adalah pertanian kita berbasis pada petani gurem. Sekitar 88% petani kita tergolong petani gurem yang hanya memiliki lahan di bawah 2 ha. Data sensus Pertanian, jumlah petani gurem (luas garapan kurang dari 0,5 ha) meningkat dari 10,8 juta KK (kepala keluarga) tahun 1993 menjadi 13,7 juta KK tahun 2003. Pertanian berskala kecil seperti yang dimiliki petani kita ini memang sangat sulit diharapkan mampu memberikan sumbangan produksi nasional secara besar-besaran. Sebab, secara teoretis pertanian lahan sempit ini produksinya rendah, pendapatannya kecil sehingga tidak dapat menabung. Karena itu, tidak mungkin memperbaiki teknologinya sehingga produktivitas lahannya akan terus rendah. Tesis ini secara sederhana ini menyatakan adalah sulit mencapai kemandirian pangan berbasis petani gurem.

Kendala struktural petani dalam bentuk kepemilikan lahan yang sangat sempit atau tanpa lahan harus diatasi kalau kita menginginkan kebijakan-kebijakan pertanian bernas berkontribusi dalam meningkatkan kesejahteraan petani, karena dapat dikatakan

hilangnya kendala struktural ini merupakan *first order condition* (syarat keharusan) ketika kita ingin meningkatkan produktivitas pertanian dan kesejahteraan petani. Sangat disayangkan kita tidak melihat dalam kebijakan revitalisasi pertanian yang dicanangkan pemerintah beberapa waktu lalu tentang solusi mengatasi kendala struktural petani ini.

Masalah laten yang ketiga adalah pemerintah masih abai terhadap pembangunan dan penggunaan infrastruktur yang efisien di sektor pertanian. Hulten (1996) menunjukkan bahwa negara-negara dengan pendapatan rendah dan menengah yang menggunakan infrastruktur secara tidak efisien akan mendapatkan *growth penalty* dalam bentuk manfaat yang kecil dari investasi infrastruktur. Hulten juga menemukan bahwa bantuan internasional yang ditujukan hanya untuk membangun konstruksi infrastruktur baru akan mempunyai dampak terbatas terhadap pertumbuhan ekonomi khususnya jika pembangunan konstruksi baru tersebut menyebabkan terabaikan *maintenance* infrastruktur yang sudah ada. Dalam kaitannya dengan saran Hulten tersebut ada baiknya pemerintah tetap peduli dengan ketersediaan infrastruktur yang memadai di sektor pertanian ini. Tentu saja dalam kondisi anggaran yang terbatas saat ini prioritas utamanya adalah pada *maintenance* dan rehabilitasi infrastruktur pertanian yang sudah ada.

Masalah ke empat adalah eksisnya *government failure* dalam implementasi *policy* pangan baik di tataran pemerintah pusat maupun daerah. *Government failure* adalah suatu terminologi yang merujuk bahwa gagalnya intervensi pemerintah dalam mencapai target kebijakan yang ditetapkannya karena masalah-masalah yang inheren ada dalam tubuh pemerintah itu sendiri.

Kalau kita melihat dari kacamata pakar ekonomi kelembagaan maka fenomena asimetris informasi yang tidak mendapat solusi yang tepat berkontribusi besar atas terjadi *government failure* tersebut. Asimetris informasi merupakan keniscayaan dalam suatu organisasi apalagi dalam birokrasi negara yang merupakan organisasi raksasa yang sangat kompleks. Asimetris informasi terjadi ketika pemegang/pemilik (principal) perusahaan dalam konteks bisnis atau pemegang kekuasaan (dalam konteks negara) gagal mentransmisikan keinginan atau motivasinya kepada para agennya (pelaksana tugasnya).

Sebagai puncak pimpinan birokrasi, Presiden - Wapres dan Menteri terkait kita asumsikan punya *political will* untuk merealisasikan revitalisasi pertanian –misalnya

dalam hal meningkatkan produksi pangan nasional, tetapi permasalahannya adalah bagaimana menteri-menteri yang tidak terkait langsung dengan tugas menaikkan produksi pangan tersebut, pejabat eselon 1 sampai eselon terbawah, kepala-kepala daerah bersama aparaturnya bersikap sama terhadap *political will* Presiden tersebut sehingga menghasilkan aksi yang masif dari semua elemen, dan dengan demikian *political will* Presiden itu bisa eksis.

## **PERAN DPR RI UNTUK KEMANDIRIAN PANGAN NASIONAL**

Sebagaimana diatur dalam konstitusi kita (Pasal 20 A ayat 1 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945) menyatakan bahwa DPR RI memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Berdasarkan tiga fungsi ini kami mencoba menjelaskan sejumlah hal penting yang telah dilakukan oleh DPR RI untuk mendukung wujudnya kemandirian pangan yang lebih baik.

## **FUNGSI LEGISLASI**

DPR RI periode 2004-2009 bersama Presiden telah melahirkan produk legislasi yang berkaitan dengan kemandirian pangan sebagai berikut: Pertama, Undang - Undang No 16 tahun 2006 Tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (disyahkan pada 15 Nopember 2006). Undang - Undang ini lahir dilandaskan pada kesadaran bersama eksekutif dan legislatif tentang perlunya meningkatkan pembangunan pertanian (dalam arti luas) termasuk salah satunya dalam hal menjaga ketahanan dan kemandirian pangan nasional. Melalui Undang - Undang ini diharapkan sistem penyuluhan yang sinergis dan terintegrasi dari pusat sampai daerah bisa terjadi untuk memacu peningkatan produktivitas pertanian nasional. Artinya jika sistem penyuluhan seperti yang dimaksud oleh Undang - Undang No. 16 tersebut berhasil diimplementasikan dengan baik maka akan membantu menciptakan ketahanan pangan khususnya dari aspek *availability* (produksi dan ketersediaan pangan) yang berkelanjutan.

Sebagai bahan evaluasi bagi kita semua, ada beberapa parameter kelembagaan dalam Undang - Undang No 16 tentang Penyuluhan yang perlu kita lihat apakah sudah eksis atau berjalan setelah dua tahun Undang - Undang resmi produk konstitusi kita

yang ditujukan untuk menciptakan ketahanan dan kemandirian pangan berkelanjutan yakni; 1) Sudah adakah kebijakan penyuluhan dan strategi penyuluhan yang komprehensif dan sinergis yang tertuang dalam wujud Peraturan Menteri atau kepala daerah (lihat pasal Bab IV Pasal 6 dan 7 Undang - Undang no 16). 2) Sudah terbentuk dan berjalankah kelembagaan berikut baik di pusat maupun di daerah (Badan Penyuluhan tingkat Pusat, Badan Koordinasi Penyuluhan di tingkat Provinsi, Badan Pelaksana Penyuluhan di tingkat Kabupaten/Kota, Balai Penyuluhan di tingkat Kecamatan (Pasal 8) dan Pos Penyuluhan di tingkat Desa (pasal 16), Komisi Penyuluhan Pusat (pasal 10), Komsisi Penyuluhan Provinsi (pasal 12), Komisi Penyuluhan Kabupaten/Kota (Pasal 14). Idealnya semua bentuk kelembagaan dan kelengkapan organisasi dan SDM sudah dipenuhi menjelang tahun kedua sejak Undang - Undang ini disahkan. Adalah tugas eksekutif di pusat dan di daerah untuk mengakselerasi eksisnya sistem penyuluhan seperti yang diamanahkan oleh Undang - Undang no 16 tersebut.

Kedua, saat ini melalui hak inisiatifnya DPR RI sedang menggodok bersama Pemerintah Rancangan Undang - Undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Salah satu pertimbangan utama perlunya payung hukum tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan didasari atas kesadaran tinggi konversi lahan pertanian pangan ke penggunaan lain sebagaimana yang telah kita ulas sebelumnya.

Ketiga, saat ini juga melalui hak inisiatifnya DPR RI juga sedang menyusun Rancangan Undang - Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Kita harap dengan disahkannya RUU ini menjadi Undang - Undang nantinya maka ketahanan pangan kita khususnya swasembada daging dan susu akan terwujud secara berkelanjutan.

Keempat, saat ini melalui hak inisiatifnya, DPR RI juga sedang menyusun RUU tentang Pencegahan dan Pemberantasan Pembalakan Liar. Kontribusi RUU ini terhadap kemandirian pangan nasional jika nanti telah disahkan sebagai Undang - Undang adalah terwujudnya suplai air yang memadai dan berkelanjutan bagi aktivitas sektor pertanian sebagai dampak langsung dari eksisnya kelestarian hutan.

Kelima, DPR RI pun sudah mencanangkan di Prolegnasnya untuk merevisi Undang – Undang No. 31 tahun 2004 tentang Perikanan. Diharapkan revisi UU ini bisa dituntaskan DPR RI periode 2004-2009. Revisi ini cukup mendesak mengingat

maraknya pencurian ikan oleh negara asing dan menyebabkan kerugian negara tidak kurang sebesar Rp. 30 triliun per tahun.

### **FUNGSI ANGGARAN**

DPR RI selalu mendukung kebijakan-kebijakan pertanian pemerintah yang ditujukan untuk meningkatkan kemandirian pangan nasional melalui back-up anggaran APBN 2009, diantaranya untuk subsidi pupuk (Rp. 14,7 triliun), untuk raskin 19,1 juta rumah tangga miskin x 15 kg per bulan selama 12 bulan sekitar 11, 345 triliun, untuk Bantuan Langsung Benih Unggul 296,388 miliar, Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP) sebesar 1,1 triliun dan lain-lainya. Semua anggaran tersebut diharapkan bisa benar-benar efektif implementasinya di lapangan dan bisa dinikmati rakyat sehingga produksi pangan bisa meningkat dan rakyat miskin bisa terbantu akses pangannya.

### **FUNGSI PENGAWASAN**

Implementasi fungsi pengawasan di lapangan adalah dalam bentuk kunjungan kerja, pembentukan pansus, tim, panja serta rapat-rapat kerja dengan menteri atau dengan perangkat di bawahnya. Dan dalam melakukan fungsi ini DPR RI diberikan tiga hak konstitusional yakni hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat. Dua hak konstitusi telah dilakukan yang secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan ketahanan pangan, yakni hak interpelasi kenaikan harga bahan-bahan pokok dan hak angket kebijakan harga BBM.