

Menuju Ketahanan Pangan Dalam Rangka Ketahanan Nasional

Prasetyo Sunaryo

Salah satu kebutuhan dasar manusia yang paling strategis baik bagi seorang individu, keluarga, kelompok sosial ataupun dalam tataran bangsa atau negara adalah pangan. Dalam perkembangan peradaban manusia nilai strategis pangan dalam bentuk politik ekonomi pangan mengalami pasang surut.

Termasuk di Indonesia, pembangunan pertanian dapat ditelusuri sejak tahun 1951, dirumuskan program Rencana Ekonomi Darurat, yang bertujuan untuk memperbaiki kinerja pertanian yang rusak akibat perang dunia ke II. Tetapi karena kekurangan tenaga teknis dan keuangan, maka upaya meningkatkan produksi beras masih jauh dari yang diharapkan. Baru pada perioda pertengahan tahun 80-an Indonesia dapat mencapai kondisi swasembada beras yang notebene adalah pangan, tiba-tiba pada awal 2006 terjadi peristiwa kontroversial tentang impor beras.

Bila menengok pada krisis ekonomi Asia pada tahun 1997, maka terbukalah bagaimana sesungguhnya kondisi ketahanan pangan Indonesia. Apakah kebijakan pangan yang telah digariskan, dapat menja-

dikan ketahanan pangan pasca era swasembada berlangsung secara berkelanjutan (*sustainable*) ?

Pada akhirnya keseriusan atau kesungguhan dari suatu kekuasaan akan terkait erat dengan paradigma yang dianut.

Pasca era swasembada, umumnya, paradigma yang dianut para perumus kebijakan ekonomi adalah bahwa kemajuan ekonomi suatu negara atau bangsa diukur dari menurunnya kontribusi sektor pertanian pada pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB). Kenai-kan kontribusi sektor industri dan jasa yang disertai penurunan sektor pertanian pada PDB mencitrakan bahwa pertumbuhan kinerja ekonomi suatu bangsa telah mengikuti jalur yang "normal".

Implikasi dari penerapan paradigma ini yang akhirnya menjadi persoalan besar tatkala krisis finansial ekonomi menerpa Asia pada era 1997. Dengan paradigma tersebut di pasca swasembada, dianggap bahwa kinerja pertanian khususnya subsektor pangan akan tumbuh dengan sendirinya tanpa sentuhan prioritas ekonomi politik. yang berarti, bila dibandingkan dengan sektor lain misalnya industri. Artinya, di-

anggap bahwa pertumbuhan produksi pangan akan menuju pada keseimbangan *supply demand* dengan sendirinya.

Disini persoalan dimulai. Apabila diperhatikan secara lebih mendalam, hampir seluruh negara-negara maju selalu memberi subsidi yang relatif cukup besar pada bidang pangan dalam berbagai bentuk, bisa *direct* bisa *indirect*. Ironinya justru subsidi pada sektor pangan di Indonesia terkesan sangat minim. Dalam menutupi kekurangan *stock/persediaan* pangan selalu ditutup melalui jalur cepat yaitu impor. Sesungguhnya cara menyelesaikan persoalan kekurangan *stock* dengan impor tidaklah selalu salah.

Yang menjadi pertanyaan adalah, bahwa sejak tahun 1995 impor beras seringkali mencapai di atas satu juta ton, bahkan pada awal krisis pada tahun 1998 telah mencapai di atas 5 juta ton, pada 1999 sekitar 4 juta ton¹, sehingga pada awal 2006 pun masih terdapat perbedaan pendapat tentang kebijakan impor beras. Apabila dirujuk sejak tahun 1995 saja sampai saat ini berarti sudah lebih dari 10 tahun Indonesia setiap tahun selalu mengim-

¹ Bustanul Arifin 2004.

por beras dengan jumlah yang sangat *significant*, baik ditinjau dari tonase ataupun dari nilai valuta asing yang harus dikeluarkan.

Disamping itu, untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi penduduk yang jumlahnya telah mencapai 210 juta jiwa lebih, pada periode 1997-2001 negara setiap tahun mengimpor bahan pangan dalam jumlah relatif besar. Beras rata-rata lebih dari 2 juta ton (terbesar di dunia), jagung lebih dari 1,5 juta ton, kedelai lebih dari 1,2 juta ton, gula pasir 1,6 juta ton (nomor 2 di dunia setelah Rusia), buah-buahan sekitar 167 ribu ton, sayuran 256 ribu ton, daging setera 400 ribu ekor sapi, susu dan hasil susu 99 ribu ton (Yudohusodo, 2003).

Kondisi keharusan impor berkelanjutan inilah yang sesungguhnya merupakan pertanyaan utamanya, mengapa?

Ketidak-mampuan didalam mewujudkan ketahanan pangan kearah swasembada secara berkelanjutan, tidak hanya melemahkan tingkat ketahanan nasional, tetapi juga dapat menjurus pada ketergantungan pangan dan akhirnya akan menuju pada kondisi keterjebakan pangan (*food trap*), di

mana suatu negara akan bergantung sepenuhnya pada produksi pangan negara lain, sementara cadangan devisa yang dimiliki negara bersangkutan sangat tipis, nilai tukar tidak stabil, neraca pembayaran defisit, malnutrisi tidak mampu tertangani dengan baik. Dengan kondisi yang demikian, jelas ketahanan nasional akan menghadapi persoalan yang serius.

Dalam konteks ketahanan nasional maka diperlukan perumusan paradigma baru mengenai bagaimana seharusnya kinerja ekonomi yang harus diraih. Apakah diperlukan indikator-indikator tambahan yang tidak terpisahkan dari indikator yang berasal dari paradigma yang selama ini dianut. Misalnya, indikator baru yang mampu menjelaskan posisi ketahanan pangan dalam suatu kurun waktu tertentu. Hal ini diperlukan, karena sesungguhnya telah terbukti bahwa dengan paradigma dan indikator-indikator yang selama ini dirujuk tentang kemajuan pembangunan telah terbukti tidak mampu menjelaskan krisis berkepanjangan yang telah terjadi sampai saat ini.

Gejala/penyebab krisis sebagaimana terjadi diakhir 1997, sebelumnya tidak pernah terbaca atau terduga berdasar-

kan indikator-indikator kinerja pembangunan yang selama ini dipakai atau yang ada pada masing-masing negara terkena krisis. Paling tidak didalam membaca indikator yang ada pada saat itu, satu dengan yang lain masih terjadi perbedaan didalam menafsirkannya atau didalam menganalisis implikasinya.

Hal lain yang terjadi adalah, kurangnya kepekaan dari para perencana pembangunan, bahwa bersamaan dengan perjalanan waktu, telah terjadi berbagai tuntutan perubahan pada tiga faktor *determinant* sumber perubahan pada kehidupan sosial kemasyarakatan. Perubahan pada masing-masing tiga faktor tersebut berimplikasi pada membesar atau mengecilnya *magnitude* daya survival bangsa, yaitu²):

- (1) faktor keyakinan yang melahirkan paradigma-paradigma yang akan dirujuk,
- (2) faktor sistem/organisasi yang diberlakukan dan
- (3) faktor tingkat iptek yang dikuasai

Tiga faktor tersebut merupakan faktor-faktor *determinant* perubah kinerja pembangunan suatu bangsa yang

dinamikanya masing-masing dapat berlangsung secara sendiri-sendiri maupun secara simultan, karena satu sama lain saling terkait dalam suatu konteks kultural-struktural. Kekurang-pekaan tersebut akhirnya mengakibatkan krisis yang terjadi seolah-olah tidak terduga sebelumnya, dan pada gilirannya akan terjadi penurunan daya saing bangsa termasuk ketahanan nasional.

Dengan problematik ketenaga-kerjaan, tingkat pendidikan rata-rata tenaga kerja serta jumlah tenaga kerja yang dapat diserap di sektor pertanian pangan, maka seharusnya ada penyesuaian kebijakan-kebijakan pada paradigma yang menjadi rujukan. Bagaimana dan dimana memposisikan ketahanan pangan dalam paradigma pembangunan harus merupakan suatu keniscayaan, agar terjadi konvergensi dari aktivitas multisektoral, sehingga sasaran kinerja ketahanan pangan yang ingin dicapai dapat menjadi rujukan utama dari seluruh pelaku pangan.

Terjadinya perubahan peran dan fungsi lembaga yang terkait dengan persoalan pangan seperti Bulog, maka faktor kelembagaan yang menangani pangan harus mendapat penyesuaian-

² Charles F. Andrain, 1993

penyesuaian. Perubahan teknologi dan dukungan pemerintahan diberbagai negara yang telah meningkatkan produksi beras dunia, menunjukkan pula, bahwa peningkatan penguasaan teknologi pangan harus senantiasa diprogramkan.

Kontroversi seputar impor beras di awal 2006 ini merupakan momentum untuk merubah kebijakan pangan dari para pengambil kebijakan di segala lini. Keterlengkapan aspek-aspek yang harus diintegrasikan dan di sinkronkan, baik yang vertikal, horizontal ataupun yang sekuensial, lembaga terkait dan terutama keseriusan dari para pengambil keputusan, merupakan keniscayaan, bila ketahanan nasional tidak diinginkan tererosi oleh terjadinya ketergantungan impor pangan yang berkelanjutan.

Jika merujuk pada angka proteksi oleh negara maju pada sektor pertanian yang mencapai nilai sampai 29 milyar US\$ pada tahun 2000, disamping angka subsidi yang dialokasikan oleh misalnya Uni Eropah bagi para petaninya mencapai rata-rata 40 milyar US \$ pertahun, kemudian volume beras yang diperdagangkan di pasar dunia telah mencapai kisaran 25 juta ton dari yang sebelumnya hanya 16 juta ton. Jum-

lah sebesar ini tentu saja memerlukan penyerapan pula oleh pasar dunia.

Maka, bagi Indonesia, adalah tidak berlebihan bila upaya untuk menuju ketahanan pangan yang mendukung ketahanan nasional perlu mendapatkan prioritas tinggi.

Terbaikannya para petani akibat tidak tersentuh oleh dampak program pangan yang telah digariskan, maka para petani dalam memenuhi tuntutan kehidupan layaknya, telah melakukan upaya "survival-nya" melalui perluasan lahan pertaniannya dengan mengkonversi hutan menjadi lahan pertanian. Keadaan tersebut yang menyebabkan berkurangnya luas hutan di pulau Jawa dari kebutuhan luas hutan minimumnya, sehingga berakibat terjadinya banjir dan tanah longsor pada saat musim penghujan di daerah hilirnya.

Aspek-aspek yang menjadi fokus perhatian pada peningkatan kualitas ketahanan pangan meliputi "three in one", yaitu :

- (1) ketersediaan pangan yang berkelanjutan yang akan menimbulkan "rasa aman" bagi masyarakat,

akan dipengaruhi oleh tingkat produktivitas sistem pertanian pangan (pangan sebagai suatu aktivitas kesisteman, bukan hanya sekedar sektor).

(2) Keterjangkauan oleh masyarakat pengguna pangan, dalam arti, bahwa wilayah geografis Indonesia yang sangat luas tidak menjadikan kendala bagi masyarakat untuk memperoleh akses pada pangan.

(3) Tingkat harga yang relatif stabil dan terjangkau.

Tercapainya ketiga hal tersebut harus menjadi kemauan politik bagi para pihak yang mempunyai kewenangan membuat keputusan di bidang ekonomi politik.

Dengan pendekatan produksi pangan sebagai suatu kesisteman, maka berbagai aktivitas pendukung keberhasilan ketahanan pangan yang selama ini tersebar di berbagai sektor dengan paradigma yang selama ini dianut, perlu memperoleh penyesuaian.

Bila diambil contoh pada beras saja, maka minimal ada 6 sektor yang terkait, mulai dari sektor pertanian sendiri (DepTan), kemudian keperluan irigasi oleh sektor pengairan dan jalan produksi (Dep PU), keperluan pupuk

oleh sektor Industri (Deprind), kebutuhan lahan (BPN), pola perdagangan hasil pertanian dan kebutuhan benih, bila impor (oleh DepDag), sektor keuangan (DepKeu dan Perbankan) kegiatan litbang Pertanian dalam rangka meningkatkan efisiensi sumberdaya lahan (DepTan & Menristek) dan Pemerintah Daerah sendiri untuk keperluan misalnya jalan desa, jalan kabupaten, jalan propinsi dll.. Demikian pula dengan perubahan peran lembaga Bulog. Lembaga yang terpisah-pisah tersebut harus dapat dikelola sebagai suatu kesisteman. Keadaan ini yang perlu dilakukan sinkronisasi, agar setiap perubahan yang terjadi pada suatu sektor yang masih terkait dengan sasaran-sasaran ketahanan pangan dapat dikompensasi dengan kebijakan-kebijakan lainnya guna terjaga dan terwujudnya keserasian "three in one" tersebut di atas. Di era reformasi yang diwarnai dengan perubahan kehidupan politik dan kebijakan negara dewasa ini, maka penggarisan politik pangan sebagai salah satu bentuk dari kebijakan publik, akan menggambarkan sejauh mana komitmen pemerintah bersama lembaga legislatif dalam berupaya memenuhi terciptanya keinginan ketahanan pangan nasional guna mewujudkan ketahanan nasional. □

Gambar 1:PEMETAAN INTERVENSI KEBIJAKAN & IPTEK di SEKTOR PERTANIAN PANGAN

KLIMATOLOGI	DATA AWAL	AKTIVITAS PRA PRODUKSI	PROSES PRODUKSI	PASCA PRODUKSI	PERDAGANGAN
<ul style="list-style-type: none"> - Curah Hujan - Cuaca - Angin - Alur Proses produksi 	<p>SUMBERDAYA LINGKUNGAN :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lahan - Sumberdaya Hayati - Sumberdaya Non Hayati - Sumberdaya Geografi - Sumberdaya Tropis - Sumberdaya Air 	<p>Kesesuaian Lahan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agroekologi - Pemetaan Lahan s/d 1:10.000 - Penyediaan benih - Pengkayaan Keanekaragaman Hayati 	<p>Pendayagunaan Lahan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agronomi - Budidaya - Infrastruktur fisik & keuangan 	<p>Agroekonomi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agribisnis - Agro Industri - Inventory system - Pasar 	<p>Pola Perdagangan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Keseimbangan Supply & Demand - Karakter pasar
<p>INTERVENSI KEBIJAKAN & IPTEK</p>	<p>Kemampuan identifikasi :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potensi Sumberdaya Genetika (Keanekaragaman hayati) • Potensi Sumberdaya Lahan dan air 	<p>Pemuliaan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Konvensional (Persilangan) - Non Konvensional (Bioteknologi) : ➢ Kultur jaringan ➢ Kultur sel ➢ Kultur protoplast ➢ IB ➢ Embryo transfer ➢ Teknologi hatchery ➢ DIL 	<p>Teknik Budidaya :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Konvensional - Monokultur - Polykultur - Kearifan Lokal - Non Konvensional - Pertanian Organik - Vertikultur - Urban Agrikultur - Pertanian Konservasi - Kebun Energi - Teknik penangkaran 	<p>Teknik Panen & pasca panen :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Teknik Pemanenan - Teknik Distribusi - Teknik Teknologi Agroindustri - Teknik Penyimpanan - Teknik Pengemasan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemantauan Pasar • E-Business • Keunggulan produk • Teknik promosi • Transportasi