

## Daftar Pustaka

### Buku

- Arbab Farah(200&) “China-Africa Interaction: Prospects for a Strategic Partnership” *Strategic Studies*, Vol.27, No.3.
- Herman Margaret Charles F. Hermann dan Joed D, Hagan “How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior,” dalam Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr dan James N. Rosenau, *New Direction in the Study of Foreign Policy* (Boston: Allen & Unwin, 1987).
- Jemadu Aleksius dan I. Wibowo “Kepentingan Negara-negara k
- Kamini Krishna (2007) “Is International Aid the Panacea for Africa’s Problems?” *World Affairs*, Vol.11, No.3.
- Mazzitelli Antonio (2007) “Transnational Organized Crime in West Africa: the additional challenge,” *International Affairs*, Vol. 83/6
- Richard Rosecrance (1973) “International Relations: Peace or War ?” New York: McGraw Hill, 1973).
- Wollfers Arnold (1962) “Discord and Collaboration” (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
- Williams Paul (2007) “Thinking about security in Arica,” *International Affairs*, Vol. 83/6

### Artikel

- “Indonesian Foreign Policy, Strategies and Implementation,” dalam “Asia Africa Towards the First Century”.
- Kerangka Acuan PKA, Politik Luar Negeri Indonesia-Afrika, Mei 2008.
- kerangka acuan PKA-Politik Luar Negeri RI-Afrika, Juni 2008.
- Kerangka Acuan PKA “Orientasi Politik Luar Negeri Indonesia terhadap Afrika Dalam Persaingan Ekonomi Global.
- “African-EU Strategic Partneship” 2007
- “Asia Africa Towards the First Century”, Department of Foreign Affairs, Republic of Indonesia, 2005.

### Website

- <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/011901.htm>.
- [http://globalization.icaap.org/content/v2.1/01\\_akindele\\_etal.html](http://globalization.icaap.org/content/v2.1/01_akindele_etal.html).
- <http://www.sis.gov.eg/En/History/>.

## UPAYA DIPLOMASI DALAM MEMBANGUN KEDAULATAN PANGAN INDONESIA\*

**Bomer Pasaribu**

Anggota DPR-RI, Guru Besar Pascasarjana IPB, USU, UNKRIS & Ketua Umum HPWD (Himpunan Ahli Perencanaan & Pembangunan Wilayah dan Pedesaan)

### Pendahuluan

Bidang pertanian memiliki korelasi positif dengan kedaulatan/ ketahanan pangan. Namun, secara faktual terdapat beberapa permasalahan *crussial* dan menjadi *issue* serius yang tengah dihadapi Indonesia, yaitu antara lain: (1) kemampuan Indonesia di bidang pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan sendiri, relatif telah dan/atau sedang menurun cukup signifikan, (2) Indonesia saat ini berada dalam keadaan ‘rawan pangan’, bukan karena tidak adanya pangan, tetapi karena pangan untuk rakyat Indonesia sudah tergantung dari *supply* luar negeri, dan ketergantungannya semakin besar, dan (3) kurangnya daya dukung sektor pertanian yang komprehensif, termasuk di dalamnya ketersediaan lahan pertanian itu sendiri.

Permasalahan tersebut semakin diperparah dengan kenyataan terjadinya konversi lahan subur pertanian dan degradasi lahan yang kian masif.<sup>1</sup> Sementara, lahan subur yang ada tidak terjamin dan pencetakan lahan sawah baru pun relatif kecil. Padahal, ketersediaan lahan untuk usaha pertanian merupakan *conditio sine-quantum* untuk mewujudkan peran sektor pertanian secara berkelanjutan (*sustainable agriculture*), terutama dalam perannya mewujudkan ketahanan pangan secara nasional.

Disisi lain, ditinjau dari kerangka hukum, secara yuridis-normatif peraturan perundang-undangan yang terkait masih jauh dari memadai (*lack of law*), di samping adanya fakta empiris dimana dalam hal

\* Tulisan ini adalah versi yang telah dipersingkat oleh Editor dari naskah asli yang berjudul "Optimalisasi Diplomasi Kedaulatan Pangan Indonesia", yang dibahas dalam Seminar BPPK-Departemen Luar Negeri, Bandung, 6 Agustus 2008

<sup>1</sup> Berdasarkan data Badan Pusat Statitisk (BPS), konversi lahan sawah ke non-pertanian mencapai total 110.000 ha per tahun (periode 1992-2002). Konversi lahan sawah di Jawa sebagian besar (58,3%) adalah berupa alih fungsi menjadi kawasan pemukiman. Sedangkan di Sumatera dan pulau lainnya, yang pertumbuhan ekonominya sangat ditunjang oleh sektor perkebunan, sebagian besar (50,6%) lahan sawah beralih fungsi menjadi lahan pertanian non-sawah.

implementasinya pun penegakkan hukum terhadap peraturan yang ada masih sangat lemah (*weak of law enforcement*).

### Reformasi Agrikultur: Agribisnis dan Agroenergi

Tuntutan perlunya reformasi agrikultur sudah semakin mendesak karena berbagai perkembangan dinamik dunia: (1) kecendrungan adanya ancaman krisis pangan dan ancaman kedaulatan pangan; (2) “meledaknya” krisis energi yang “meledakkan” harga energi fosil sehingga pernah mencapai US\$160 per barel (Juli 2008), (3) adanya ancaman krisis perubahan iklim dan pemanasan global.

Beberapa negara sudah melakukan reformasi di dalam *agriculture* yang mengarah kepada pelipatgandaan bukan hanya agribisnis tapi juga agroenergi yang mulai berhasil dilaksanakan di Brazil dalam 12 tahun terakhir. Oleh karena itu komoditas hasil pertanian pangan menjadi bahan baku sumber energi baru (*renewable*) menggantikan sumber energi fosil (*unrenewable*) yang makin menipis dan makin mahal. Negara lain yang sedang melaksanakan pemanfaatan agroenergi adalah Amerika Serikat yang telah memiliki rancangan undang-undang yang sedang dirampungkan oleh *Congress*.

Dalam konferensi dunia Biomassa untuk Energi dan Perubahan Cuaca yang kedua pada tahun 2003 di Roma, Italia, Volkswagen-Exxon Mobile menyebutkan bahwa berdasarkan jenis bahan bakar dan otomotif yang akan mendominasi pasar, dunia akan dihadapkan pada empat generasi bahan bakar transportasi, yakni: 1) Generasi Pertama, merupakan generasi bahan bakar minyak (BBM) berbasis petroleum (minyak bumi) yang diperkirakan akan mendominasi pasar hingga tahun 2010; 2) Generasi Kedua, merupakan generasi BBM mix atau campuran antara BBM terbarukan dari hasil agrikultur dan BBM petroleum yang saat ini telah cukup banyak digunakan, dan diperkirakan akan bertahan hingga tahun 2050. Masa ini ditandai dengan komersialisasi *biodiesel* dan *bioethanol*; 3) Generasi Ketiga, merupakan generasi BBM terbarukan (*advance synthetic fuel*), seperti *flash pyrolysis oil* (*bio oil*), *Fischer Tropsch (FT) methanol*, dan *hydro thermal upgrading oil (HTU)*. Teknologi pembuatannya lebih sulit dan memakan biaya produksi yang tinggi. Produk ini diperkirakan baru akan ekonomis pada kisaran tahun 2050-2100; 4) Generasi Keempat, merupakan generasi hidrogen. Pada tahun 2010, setelah minyak bumi benar-benar habis, hidrogen diprediksikan akan menjadi andalan, mengingat bahan ini memiliki nilai kalori yang tertinggi (143 MJ/kg)

di antara sumber energi lainnya. Nilai kalori satu liter hidrogen setara dengan empat kali nilai kalori lima liter bensin atau empat liter diesel (solar).

Menurut *Agricultural Outlook*, 2007-2016 hasil kajian OECD dan FAO periode 2007-2016, *supply* dan *stock* komoditas pangan dan pertanian diperkirakan menurun. Struktur dasar perdagangan produk pertanian dunia juga mengalami perubahan fundamental akibat terjadinya perkembangan kecenderungan transformasi energi alternatif di banyak negara menjadi sumber *bio-energy*, *bio-diesel*, dan *bio-ethanol* dari bahan pangan seperti jagung, gandum, kedelai, beras, tebu, CPO, singkong, dan lain-lain, sehingga melambungkan harga komoditi pertanian. Harga beras dunia meningkat sampai dengan US\$330 per ton, rekor tertinggi dalam 20 tahun terakhir. Demikian juga kenaikan harga gandum, jagung, susu, daging, kedelai, dan bahan pangan lainnya.

Ancaman krisis pangan diperkuat oleh kecenderungan meningkatnya perubahan iklim, pemanasan global, dan bencana ekologis yang sangat berpengaruh langsung terhadap gangguan sektor pertanian dan pangan. Situasi yang demikian menuntut kesiapan hampir setiap negara untuk mencegah krisis pangan dan memantapkan upaya menjamin ketahanan pangan nasional masing-masing. Indonesia tidak terkecuali. Bahkan dengan adanya tambahan masalah struktural lain seperti pertumbuhan penduduk yang masih tinggi, konversi lahan pertanian pangan yang semakin meningkat, terjadinya degradasi lahan, merosotnya infrastruktur pertanian, dan semakin meningkatnya pertambahan petani gurem, telah menyebabkan ancaman serius terhadap ketahanan pangan jika tidak dilakukan terobosan program yang harus direalisasikan secara sungguh-sungguh.

### **Petani dan Potret Kemiskinan**

Data tahun 2004 menunjukkan bahwa 36% GDP disumbang oleh sektor pertanian/UMKM. Fakta penting yang tak bisa diabaikan adalah 83% kabupaten/kota berbasis pertanian. Sedangkan dari aspek jumlah tenaga kerja, 82% tenaga kerja berbasis pertanian/perdesaan, UMKM/informal. Namun hal ini tidak didukung oleh kekuatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat petani perdesaan, karena 42% pengangguran terbuka ada di perdesaan. Kemiskinan perdesaan/pertanian mencapai 24,6 juta (68,14%) perkotaan 11,5 juta (31,86%).

Hingga saat ini desa tetap menjadi kantong utama kemiskinan. Pada tahun 1998 dari 49,5 juta jiwa penduduk miskin di Indonesia sekitar 60%-nya

(29,7 juta jiwa) tinggal di daerah perdesaan. Pada tahun 1999, prosentase angka kemiskinan mengalami penurunan dari 49,5 juta jiwa menjadi 37,5 juta jiwa. Prosentase kemiskinan di daerah perkotaan mengalami penurunan, tetapi prosentase kemiskinan di daerah perdesaan justru mengalami peningkatan dari 60% tahun 1998 menjadi 67% tahun 1999 sebesar 25,1 juta jiwa, sementara di daerah perkotaan hanya mencapai 12,4 juta jiwa (Data BAPPENAS, 2004). Data tersebut diperkuat laporan Kompas tahun 2004 yang menyajikan bahwa lebih dari 60% penduduk miskin Indonesia tinggal di daerah perdesaan. Dengan demikian, desa hingga sekarang tetap menjadi kantong terbesar dari pusat kemiskinan. Hal ini sekaligus menandakan tingginya kemiskinan masyarakat petani.

Kondisi riil tersebut sejalan dengan indikator utama kemiskinan menurut Bank Dunia. Indikator tersebut adalah kepemilikan tanah dan modal yang terbatas, terbatasnya sarana dan prasarana yang dibutuhkan, pembangunan yang bias kota, perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat, perbedaan sumber daya manusia dan sektor ekonomi, rendahnya produktivitas, budaya hidup yang jelek, tata pemerintahan yang buruk, dan pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan.

Menurut BPS, kantong penyebab kemiskinan desa, umumnya bersumber dari sektor pertanian yang disebabkan ketimpangan kepemilikan lahan pertanian. Kepemilikan lahan pertanian sampai dengan tahun 1993 mengalami penurunan 3,8% dari 18,3 juta ha. Di sisi lain, kesenjangan di sektor pertanian juga disebabkan ketidakmerataan investasi. Alokasi anggaran kredit yang terbatas juga menjadi penyebab daya injeksi sektor pertanian di perdesaan melemah. Tahun 1985 alokasi kredit untuk sektor pertanian mencapai 8% dari seluruh kredit perbankan, dan hanya naik 2% di tahun 2000 menjadi 19%.

Potret Kemiskinan yang dirumuskan oleh BAPPENAS, adalah: 1) Terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, dilihat dari stok pangan yang terbatas, rendahnya asupan kalori penduduk miskin dan buruknya status gizi bayi, anak balita dan ibu. Sekitar 20 persen penduduk dengan tingkat pendapatan terendah hanya mengkonsumsi 1.571 kkal per hari. Kekurangan asupan kalori, yaitu kurang dari 2.100 kkal per hari, masih dialami oleh 60 persen penduduk berpenghasilan terendah (BPS, 2004); dan 2) lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah. Masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan pertanian. Kehidupan rumah tangga petani sangat dipengaruhi oleh aksesnya terhadap tanah dan

kemampuan mobilisasi anggota keluarganya untuk bekerja di atas tanah pertanian.

### Ancaman Krisis Pangan

Berdasarkan hasil Sensus Pertanian 2003 jumlah rumah tangga pertanian, menunjukkan kenaikan. Tahun 1993 jumlahnya 20,8 juta menjadi sekitar 25 juta lebih tahun 2003. Peningkatan ini terjadi di Jawa maupun di luar Jawa. Tetapi, jumlah rumah tangga petani gurem, yakni rumah tangga pertanian yang menguasai lahan kurang dari 0,5 ha, baik lahan milik sendiri atau menyewa dari pihak lain, meningkat lebih dari 2 persen setahun. Tahun 1993 berjumlah 10,8 juta rumah tangga. Rentang sepuluh tahun, yaitu pada tahun 2003 bertambah menjadi 13,7 juta. Hal ini berarti kehidupan petani semakin memburuk, karena semakin banyak rumah tangga pertanian yang menguasai lahan yang sempit. Petani gurem sebagian besar berada di Jawa.

Proses urbanisasi yang tidak terkendali semakin mendesak produktivitas pertanian. Tingginya urbanisasi ditunjukkan dengan terjadinya konversi lahan kawasan pertanian menjadi kawasan perkotaan. Di pantai utara Jawa mencapai kurang lebih 20%. Konsekuensi logis dari kondisi ini adalah terjadinya migrasi penduduk perdesaan ke perkotaan akibat semakin menyempitnya lapangan pekerjaan di bidang pertanian. Kondisi ini mengakibatkan Indonesia harus mengimpor produk-produk pertanian untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Tercatat, Indonesia harus mengimpor kedelai sebanyak 1.277.685 ton (2000) dengan nilai nominal sebesar USD 275 juta. Pada tahun yang sama, Indonesia mengimpor sayur-sayuran senilai USD 62 juta dan buah-buahan senilai USD 65 juta.

Tak bisa dipungkiri, bahwa jumlah lahan subur, khususnya untuk lahan pertanian, kini makin berkurang sekitar 145.000 ha per tahun. Degradasi sumber daya lahan dan hutan 2,5-2,8 juta ha per tahun, sedangkan rehabilitasi hanya 400.000-500.000 ha per tahun. Sementara itu tuntutan atau kebutuhan atas lahan kian meningkat. Lebih dari itu penduduk Indonesia terus bertambah. Pertambahan ini tentu membawa tuntutan ketersediaan lahan, pangan, permukiman dan seterusnya.

Jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2030 diperkirakan akan bertambah mencapai kurang lebih 300 juta jiwa. Hal ini telah memunculkan kerisauan akan terjadi keadaan "rawan pangan" di masa yang akan datang. Selain itu, dengan semakin meningkatnya tingkat pendidikan dan kesejahteraan masyarakat terjadi pula peningkatan konsumsi perkapita untuk

berbagai jenis pangan. Akibatnya dalam waktu kurang lebih 23 tahun yang akan datang Indonesia membutuhkan tambahan ketersediaan pangan kurang lebih 2 kali lipat jumlah kebutuhan saat ini.

Data Sensus Pertanian 2003 menunjukkan terjadinya laju konversi lahan sawah yang sangat mencengangkan. Selama periode 2000-2002 konversi lahan sawah mencapai 563.000 hektar atau rata-rata sekitar 188.000 hektar per tahun. Dengan luas sawah 7,75 juta hektar pada tahun 2002, pengurangan luas sawah akibat konversi lahan mencapai 7,27% selama 3 tahun atau rata-rata 2,42% per tahun. Dampak konversi lahan sawah terhadap masalah pangan lebih merugikan dibanding dampak faktor lainnya seperti kekeringan, banjir, dan serangan hama/penyakit. Konversi lahan sawah bersifat *irreversible* karena sangat sulit untuk dikembalikan ke kondisi semula.

Permasalahan selanjutnya, adanya ketimpangan struktur penguasaan lahan yang semakin nyata dan mencolok. Di berbagai wilayah, konflik agraria terus menerus terjadi diiringi dengan kekerasan terhadap petani. Ditambah lagi krisis turunan agraria, seperti krisis air, krisis lahan pangan, perkebunan, permukiman di desa dan kota, pengusuran, penyerobotan, dan sebagainya akan terus meningkat. Agar konflik agraria tidak terus menerus berlangsung maka upaya-upaya untuk menyelesaikan konflik agraria harus menjadi prioritas pemerintah saat ini.

### **Membangun Kedaulatan Pangan Lokal**

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, sudah sepatutnya pemerintah Indonesia, mencanangkan program atau kebijakan ketahanan pangan yang mandiri atau berdaulat. Artinya pangan dan pertanian memerlukan kedaulatan, tidak tergantung pada impor dan pertanian impor.

Secara prinsip, konsep kedaulatan pangan (*food sovereignty*) lebih luas cakupannya dibandingkan dengan konsep ketahanan pangan (*food security*). Dalam konsep ketahanan pangan yang pertama kali diperkenalkan oleh FAO tidak mempersoalkan siapa yang memproduksi pangan, dari mana produksi pangan tersedia. Yang penting, sejumlah pangan tersedia dalam jumlah yang cukup (*availability of food*). WTO bahkan menyebutkan ketahanan pangan sebagai ketersediaan pangan di pasar (*availability of food in the market*). Artinya, pangan yang mengabdikan kepada kepentingan pasar. Ketahanan pangan yang mengabdikan kepada pasar itulah yang didesain dalam

berbagai kebijakan WTO. Ketahanan pangan yang demikian didasarkan pada sistem *market-based*.

Dari sisi umur, konsep kedaulatan pangan (*sovereignty of food*) masih relatif baru. Konsep ini pertama kali diperkenalkan oleh organisasi petani internasional bernama *La Via Campesina* pada *World Food Summit (WFS)*, Nopember 1996 di Roma. Menurut *La Via Campesina*, konsep ketahanan pangan FAO dan lembaga internasional lain itu merugikan negara berkembang. Sayangnya sampai sekarang, konsep kedaulatan pangan tidak direspon positif oleh FAO dan anggotanya. Akan tetapi, konsep kedaulatan pangan banyak diadopsi berbagai elemen gerakan sosial di seluruh dunia. Kedaulatan pangan mengacu pada aspek pengambilan keputusan secara berdaulat di tingkat nasional dalam soal ketahanan pangan, yaitu menekankan kepada keputusan di tangan pemerintah nasional dan bukan di bawah badan-badan perdagangan internasional dan korporasi global (MNC/TNC). Hal demikian didasarkan pada sistem *Institutional Based Availability of Food*.

Kedaulatan pangan didefinisikan sebagai hak rakyat untuk menentukan kebijakan dan strategi mereka sendiri atas produksi, distribusi, dan konsumsi pangan yang berkelanjutan yang menjamin hak atas pangan bagi seluruh penduduk bumi, berdasarkan produksi yang berskala kecil dan menengah, menghargai kebudayaan mereka sendiri dan keberagaman kaum tani, kaum nelayan dan bentuk-bentuk alat produksi pertanian, serta menghormati pengelolaan dan pemasaran di wilayah perdesaan. Jadi, kedaulatan pangan merupakan prasyarat dari sebuah keamanan pangan (*food security*). Keamanan pangan baru akan tercipta kalau kedaulatan pangan dimiliki oleh rakyat. Oleh karena itu, menjadi keharusan bagi setiap bangsa dan rakyat untuk bisa memiliki hak dan menentukan makanan yang dipilihnya dan kebijakan pertanian yang dijalankannya, kapasitas produksi makanan lokal di tingkat lokal dan perdagangan di tingkat wilayah.

Terkait dengan kedaulatan/ketahanan pangan ini terdapat tujuh unsur yang perlu diperhatikan dan dijamin oleh pemerintah yaitu: *food security, food availability, food safety, food quality, food accessibility, food sustainability, dan food sovereignty*.

Sebenarnya, *political will* pemerintah dalam membangun ketahanan pangan sudah ada. Hal ini dapat dilihat dari adanya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, akan tetapi Undang-Undang ini semata-mata mengatur usaha mewujudkan ketahanan pangan (*food availability*), dan tidak mengatur mengenai kedaulatan pangan (*food sovereignty*) dimana unsur

ketersediaan lahan pertanian menjadi *primary factor*. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan tidak bisa dijadikan dasar hukum untuk mengembangkan lahan abadi pertanian untuk mewujudkan kedaulatan pangan, yang di dalamnya termasuk juga pengendalian konversi lahan pertanian ke non-pertanian yang menyebabkan menyusutnya pertanian subur.

### **Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (Rppk)**

Salah satu kebijakan terakhir yang paling penting di bidang pembangunan pertanian, adalah ditetapkannya Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPPK), dimana salah satu bagian kebijakannya adalah kebijakan tentang lahan abadi pertanian. Tanggal 11 Juni 2005 adalah pencaanangan Inpres Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK) Indonesia 2005-2025. Bertujuan memberdayakan kehidupan perekonomian petani, masyarakat perdesaan, mengurangi kemiskinan dan menekan angka pengangguran.

Khusus untuk kebijakan lahan abadi, dalam RPPK tersebut pemerintah telah menargetkan 30 juta ha lahan abadi untuk pertanian yang tidak boleh dikonversikan (dialihfungsikan), namun dapat beralih kepemilikan/penguasaannya. Lahan ini akan dibagi menjadi dua, yakni 15 juta ha merupakan sawah beririgasi, dan 15 juta ha merupakan lahan kering. Lahan tersebut tersebar di seluruh Indonesia dengan tujuan untuk menjaga ketersediaan pangan nasional.

Menyadari kondisi faktual yang ada dimana lahan pertanian semakin menyusut, kini adalah momentum yang tepat untuk memulai kebangkitan itu. Revitalisasi pertanian yang hendaknya dijabarkan secara riil, tidak sebatas program global yang tak bisa dijalankan, dan agar mempunyai kekuatan hukum mengikat maka harus diimplementasikan ke dalam produk hukum setingkat undang-undang agar mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi para *stakeholders* terkait. Oleh karena itu, urgensi Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (RUU PLPPB) memang patut dan beralasan.

### **Diplomasi Pangan: Kerjasama Bilateral dan Multilateral**

Kedaulatan pangan saat ini telah menjadi isu penting dan prioritas bagi seluruh negara di dunia untuk mengantisipasi kerawanan pangan

internasional, tidak terkecuali juga Indonesia. Dalam hal ini diperlukan sinergi pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam rangka membangun diplomasi pangan total dan pembangunan kembali pertanian Indonesia untuk mengantisipasi krisis pangan. Perkembangan dan orientasi hubungan internasional mutakhir tidak terbatas kepada isu konvensional seperti perang, militer, dan isu-isu keras lainnya (*hard issues*) tetapi sudah meluas kepada isu-isu non konvensional seperti politik ekonomi, pangan global, perdagangan bebas dan isu-isu lunak lainnya (*soft issues*). Oleh karena itu, diplomasi suatu negara juga ikut bergeser bukan hanya diplomasi politik dan diplomasi ekonomi tetapi perlu ada juga diplomasi pangan. Diplomasi pangan terjadi karena tuntutan bahwa situasi pangan domestik atau nasional sudah dipengaruhi oleh kebijakan pangan dari negara-negara produsen pangan besar seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, China, India, Australia, Thailand dan juga Vietnam.

## 1. WTO

Perdagangan internasional yang dibangun dari sistem multilateral World Trade Organization (WTO) telah membentuk saling keterkaitan antara aktor-aktor negara dan swasta (perusahaan multinasional) dalam transaksi dan hubungan dagang untuk komoditas-komoditas pangan strategis seperti beras, kedelai, gula, terigu dan gandum. Setelah Indonesia menandatangani perjanjian pertanian (Agreement of Agriculture/AoA) dari WTO yang menuntut terjadinya liberalisasi pertanian dan adanya desakan struktural dari IMF untuk melaksanakan liberalisasi pada 1998 maka arus impor produk-produk pangan strategis ke Indonesia semakin deras. Keadaan ini kurang menggembirakan terutama bagi kaum tani Indonesia. Ketergantungan pangan kita terhadap impor akan mempengaruhi ketahanan dan kedaulatan pangan. Oleh karena itu perlu ditinjau ulang perundingan-perundingan yang telah disepakati, yang lebih mengarah kepada perundingan atau perjanjian yang lebih moderat.

## 2. Millennium Development Goals (MDGs)

MDGs mempunyai delapan tujuan yang harus dicapai seluruh dunia pada tahun 2015, yaitu menghapuskan kemiskinan dan kelaparan, pendidikan dasar menyeluruh, persamaan gender dan penguatan peran perempuan, mengurangi angka kematian bayi, meningkatkan kesehatan ibu melahirkan,

memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya, menjamin kelangsungan lingkungan dan membangun kerjasama global untuk pembangunan di negara berkembang. Saat ini Indonesia berada di kelompok negara-negara yang mengalami kemunduran dalam mencapai MDGs. Untuk itu, pertengahan waktu menjelang tahun 2015 harus dimanfaatkan seoptimal mungkin dengan membawa program-program MDGs lebih dekat ke masyarakat. Dalam hal menghapuskan kemiskinan dan kelaparan dapat ditempuh salah satunya dengan lebih memberdayakan petani yang notabene mayoritas termasuk dalam kategori ini. Memberikan akses kredit yang lebih mudah dalam proses pengajuannya dan lebih dekat dengan para petani serta adanya pendampingan/konsultan. Program pemerintah untuk memanfaatkan dana pinjaman dari negara donor dalam program MDGs patut lebih didorong untuk kepentingan petani sehingga lebih bergairah lagi dalam memproduksi khususnya pangan sekaligus meningkatkan kesejahteraannya.

### 3. Transfer dan Inovasi Teknologi

Salah satu kunci sukses untuk percepatan pembangunan pertanian di suatu negara adalah percepatan diseminasi teknologi pertanian. Dengan demikian, petani, yang merupakan pelaku utama pertanian di lapangan, akan cepat menerapkan teknologi anjuran guna meningkatkan produksi pertanian, pendapatan dan kesejahteraannya.

Pada tingkatan internasional, pemerintah dan masyarakat perlu membangun diplomasi pangan yaitu bekerja sama untuk meyakinkan negara-negara produsen pangan strategis terutama negara-negara berkembang seperti Thailand, Vietnam, India, dan Brasil untuk mau mengalokasikan *residual goods*-nya terutama beras untuk Indonesia jika langkah-langkah pembangunan pertanian nasional betul-betul gagal. Pemerintah dan masyarakat seharusnya dapat mulai mendekati Brasil atau India untuk bekerja sama untuk tukar-menukar teknologi pertanian khususnya pangan. Lebih lanjut, Indonesia perlu mendorong dan memperkuat kerja sama regional untuk mencegah minimnya pasokan pangan di wilayah Asia Tenggara melalui ASEAN.

### 4. Riset Dan Pengembangan, Pembangunan Infrastruktur

Industri pangan dikenal sebagai industri dengan karakteristik belanja R&D yang besar. Industri pangan menghasilkan output ekonomi yang besar dan

memainkan peran penting pada perekonomian negara-negara maju. Pada dimensi lain industri pangan mempunyai peran penting dalam menjamin ketahanan pangan yang berkesinambungan (*sustainable*) bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang. Kendali kekuatan utama globalisasi industri pangan ialah: (1) persaingan yang ketat terutama karena hadirnya teknologi baru pada level global dan tingginya biaya R&D; (2) harmonisasi regulasi pangan yang menghilangkan hambatan teknis (*technical barrier*) dalam perdagangan yang memudahkan perusahaan memperoleh akses di pasar regional; (3) tekanan pemerintah berkaitan dengan masalah harga pangan mendorong globalisasi pemasaran. Untuk mengatasi tingginya biaya R & D yang harus dikeluarkan dapat dibuat beberapa kerjasama dengan negara-negara yang sudah mempunyai basis teknologi dalam bidang pertanian pangan, dimana hasil dari penelitian pengembangan tersebut dapat digunakan dan diterapkan di kedua negara.

Pembangunan infrastruktur juga menjadi masalah topik yang urgen dalam industri pangan. Di sisi lain pembangunan infrastruktur membutuhkan biaya yang cukup besar, sehingga hal yang dapat dilakukan pemerintah adalah mencari sponsor dari negara sahabat untuk dapat membantu pembangunan infrastruktur ini. Seperti yang telah dilakukan oleh Wapres Jusuf Kalla baru-baru ini, dengan melakukan kunjungan ke China yang salah satu tujuannya adalah mempercepat pembangunan Bendungan Jatigede di Jawa Barat yang akan mengairi ribuan persawahan di daerah Majalengka, Sumedang dan Cirebon.

## 5. Industri Benih dan Pupuk

Masalah pasokan maupun pengadaan bibit/benih, pupuk serta minimnya ketersediaan infrastruktur seperti irigasi dan jalan perdesaan menjadi faktor utama penyebab sulitnya mewujudkan peningkatan produksi pangan. Ketersediaan pupuk dan benih/bibit yang terus bermasalah dinilai menjadi penyebab utama menurunnya produksi, terutama pada padi. Masalah yang sering terjadi selama ini adalah banyaknya penyimpangan dalam hal tata niaga pupuk dan bibit yang tidak tepat sasaran. Sebagai contoh, harga pupuk dan bibit di Indonesia ini tergolong relatif lebih murah dibanding harga pupuk di luar karena pemerintah memberikan subsidi terhadap pupuk, sehingga yang terjadi adalah pupuk bersubsidi yang seharusnya dinikmati petani diekspor secara ilegal keluar negeri dan pasokan pupuk menjadi langka.

Tahun 2005 tercatat tidak kurang dari 380.750 metrik ton pupuk bersubsidi diekspor ilegal keluar negeri dan diperkirakan kerugian negara sebesar Rp127 milyar. Untuk menghadapi kelangkaan pupuk dan bibit akibat adanya penyalahgunaan ini perlu dibuat kerja sama antar negara atau antar kawasan untuk memperketat peraturan tentang ekspor impor pupuk dan bibit antar negara, karena bersangkutan dengan ketahanan pangan sebuah negara.

## 6. Capacity Building

Kapasitas adalah kemampuan seseorang atau individu, suatu organisasi atau suatu sistem untuk melaksanakan tugas dan fungsi-fungsi atau kewenangannya untuk mencapai tujuan-tujuannya secara profesional sehingga diperoleh output yang efektif, efisien, dan berorientasi sistemik/berkelanjutan. Bentuk-bentuk pengembangan kapasitas:

- a. Pelatihan. Pelatihan praturgas, *on the job training* dan pelatihan penyegaran. Proses peningkatan kapasitas ini mencakup identifikasi kebutuhan pelatihan, rumuskan tujuan pelatihan, rumuskan pokok bahasan pelatihan, penentuan metode dan media pelatihan.
- b. Umpan balik. Umpan balik digunakan karena kegiatan ini lebih simpel dan efektif. Proses umpan balik mencakup penentuan topik (perilaku yang diamati), adanya data pendukung, analisa dampak (menghitung resiko), rencana perbaikan, dan pelaksanaan perbaikan.
- c. Penciptaan sistem yang kondusif. Kebijakan, peraturan hukum, penambahan sumberdaya, dan penataan kelembagaan.

Untuk dapat menerapkan beberapa hal yang telah disebutkan diatas dapat dilakukan kerjasama bilateral atau multilateral dalam bentuk studi banding atau pertukaran pelaku industri pertanian ke beberapa negara yang mempunyai kapasitas sumber daya manusia di bidang pertanian yang baik. Sehingga diharapkan saling terjadi *transfer knowledge* dalam bidang pertanian yang dapat mendukung suksesnya program ketahanan dan kedaulatan pangan.

## 7. Perluasan Atase Pertanian

Atase pertanian merupakan unsur pelaksana di sektor pertanian baik dalam rangka kerjasama bilateral, multilateral maupun kerjasama dengan organisasi internasional yang berkedudukan di negara sahabat maupun di negara observasinya. Keberadaan atase pertanian begitu penting untuk memperluas

dan mengembangkan hubungan kerjasama di sektor pertanian; mengamati dan menganalisis perkembangan pertanian, pemasaran, pasar dan harga hasil-hasil pertanian.

Atase pertanian bertugas atas nama negara yang diwakili untuk menjalin hubungan dengan negara yang ditempati, membina kerja sama di bidang pertanian. Diharapkan dengan diperluas atase dalam bidang pertanian ini dapat meningkatkan bentuk-bentuk kerjasama lain di bidang pertanian bahkan dalam hal-hal yang lebih mendalam di bidang pertanian.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

### 1. Kesimpulan

Hak atas Pangan (*rights to food*) merupakan hak asasi setiap warga negara, dan merupakan hak asasi manusia generasi ketiga yang merupakan kelanjutan dari hak ekonomi, sosial dan budaya (ekosob), sebagaimana dituangkan dalam Pasal 25 Universal Declaration of Human Rights Juncto Pasal 11 *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right (ICESCR)*. Oleh karenanya setiap negara dan pemerintah berkewajiban membangun kedaulatan pangan demi terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Dalam mewujudkan kedaulatan pangan, unsur ketersediaan lahan pertanian merupakan *primary factor* dan *conditio sine-quantum*.

Sementara ketersediaan lahan pertanian yang ada di wilayah Indonesia semakin terdegradasi, terjadinya konversi lahan secara masif dan semakin merajalelanya konflik agraria. Apabila keadaan tersebut dibiarkan terus-menerus dikhawatirkan ke depan akan mengakibatkan krisis pangan, seiring dengan penambahan penduduk dan meningkatnya kebutuhan pangan.

Perlu adanya kebijakan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan secara komprehensif, akomodatif, dan tidak parsial serta secara holistik manajemen yang diatur dalam produk undang-undang (*sustainable acts*).

### 2. Rekomendasi

RUU PLPPB menjadi kebutuhan yang sangat mendesak dan perlu segera disusun, dibahas, disosialisasikan, dan diselesaikan/diundangkan secepatnya, sehingga dengan demikian diharapkan menjadi *legal bases*

untuk mengendalikan konversi lahan pertanian pangan ke non pertanian yang terjadi secara masif, disamping tujuan akhirnya yaitu untuk terciptanya kedaulatan pangan untuk kesejahteraan rakyat.

Ketentuan dalam RUU PLPPB tetap harus disesuaikan dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, karena hal tersebut terkait dengan ketentuan Pasal 48 ayat (2). Penetapan LPPB harus bertumpu pada RTRW Kabupaten, karena LPPB merupakan kawasan perdesaan. Dalam pengelolaan LPPB pun harus melibatkan peran masyarakat yang besar yang bertumpu pada pola *bottom-up*, sehingga diharapkan RUU ini menjadi UU yang responsif.

Pemerintah daerah sudah sepatutnya mulai mencanangkan kebijakan masing-masing dengan melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat dan instansi-instansi terkait sehubungan dengan kebijakan lahan pertanian pangan berkelanjutan, mengalokasikan dan menetapkan sebagian wilayah otonominya untuk kawasan lahan pertanian pangan berkelanjutan, disertai RTRW-nya yang termuat dalam perda masing-masing.

Diperlukan sinergi pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam rangka membangun diplomasi pangan yang total dan pembangunan kembali pertanian Indonesia untuk mengantisipasi krisis pangan melalui (1) WTO: perundingan sikap moderat, (2) program MDGs, (3) transfer dan inovasi teknologi, (4) R&D; pembangunan infrastruktur, (5) industri benih pupuk, (6) *capacity building*, dan (7) perluasan atase pertanian.

#### Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik (BPS), 2004. *Statistik Indonesia*. Badan Pusat Statistik Indonesia, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS), 2005. *Statistik Indonesia*. Badan Pusat Statistik Indonesia, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS), 2006. *Statistik Indonesia*. Badan Pusat Statistik Indonesia, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS), 1986-2004. *Statistik Indonesia*. Badan Pusat Statistik Indonesia, Jakarta.

- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2007. RUU tentang Penataan Ruang
- Direktorat Jendral Pengelolaan Lahan dan Air, 2006. Naskah akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) Lahan Pertanian Abadi, Jakarta, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Departemen Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, 2005. *Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Indonesia, Untuk Rakyat Tanah Air dan Generasi Indonesia Mendatang*. Jakarta.
- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009.
- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor 02F/DPR-RI/II/2005-2006 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-undang Prioritas Tahun 2006.
- Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat RI Nomor 07A/DPR-RI/I/2006-2007 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-undang Prioritas Tahun 2007.
- Khudori, 2007. *Petani, Kemiskinan dan Reforma Agraria*. Kompas, 16 Maret 2007
- Nugroho, Iwan dan Dahuri, Rokhmin, 2004. "Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan", Jakarta : LP3ES.
- Nusantara Agroekosistem, 2005. Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa, Jakarta.
- Pakpahan, Baginda. *Diplomasi Pangan dan Pertanian*. Opini. Sinar Harapan. Jakarta. 14 Juni 2008.
- Pasaribu, Bomer, 2006. *Agropolitik Pembangunan Sumut: Provinsi Agropolitan & Agroindustri*. Seminar Nasional Universitas Methodist Indonesia, Medan, 27 Juli
- \_\_\_\_\_, 2006. *Kerangka Politik Bagi Pelaksanaan Pembaruan Agraria*. Simposium Agraria Nasional, BPN-RI, STPN, LPPI, BRIGHTEN INSTITUTE, dan KPA, Medan 15 Nopember
- \_\_\_\_\_, 2006. *Pertanian Diambang Krisis Besar*. Seminar Nasional Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 16 Februari.
- \_\_\_\_\_, 2006. *Poverty Profile & The Alleviation Programs in Indonesia*, Seminar International Fund for Agricultural Development (IFAD) Hanoy, Vietnam, 5-6 April.

- \_\_\_\_\_, 2006. *Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan di Sumatera Utara*. Seminar Nasional Fakultas Pertanian USU, Medan, 25 Februari.
- \_\_\_\_\_, 2006. *Masalah & Kebijakan Penyediaan Infrastruktur Mendukung Ketahanan Pangan*. Makalah Seminar. Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2006. *Pilihan Model Ekonomi Politik Pembangunan Indonesia: Dual Track Economy*. Makalah Seminar. Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2006. *Kebijakan Publik: Perspektif Ekonomi*. Bahan Kuliah Program Doktor (S3) Perencanaan Wilayah. Universitas Sumatera Utara. Medan.
- \_\_\_\_\_, 2007. *Pembangunan Sumber Daya manusia*. Bahan Kuliah Doktor Manajemen Bisnis. Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis IPB. Bogor.
- Soenarno (Menteri Permukiman dan Prasarana Wilayah Republik Indonesia), "Pengembangan Kawasan Agropolitan Dalam Rangka Pengembangan Wilayah", Disampaikan Dalam Seminar Nasional Agroindustri dan Pengembangan Wilayah, Februari 2003
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional.
- [www.siagroenergi.com](http://www.siagroenergi.com)

## THE ASEAN CHARTER: Towards its Ratification and Implementation

Ali Alatas

Mantan Menteri Luar Negeri RI

In August last year ASEAN reached the venerable age of 40, an important stage in the life of any organization. It has indeed been an eventful 40 years.

One unique aspect of ASEAN's existence and growth has been that during the past four decades ASEAN cooperation has proceeded without any formal, constitutional basis. Up until this moment, ASEAN has functioned only on the basis of a "founding document", i.e. the Bangkok or ASEAN Declaration of 1967 and other agreed declarations, concords and communiqués. Apart from the specific Treaties ASEAN has also initiated, these documents did not require any formal ratification or be of binding legal nature. Thus, ASEAN cooperation has been loose and informal, relying on political persuasion rather than legal enforcement and basing itself on *musyawarah* and *mufakat*, consultation and consensus. This style of cooperation has often been dubbed as "the ASEAN way".

However, this way of functioning has not resulted in ASEAN being ineffective. On the contrary! ASEAN's most notable achievement is that during these decades it has been able to create and maintain peace and stability in Southeast Asia. In turn, this condition of peace has made it possible to promote and strengthen economic cooperation and integration among ASEAN member-states. And this undoubtedly has contributed significantly to their respective national development as well as to national and regional progress.

Since its formation, ASEAN has expanded into a regional association of ten countries and, with the future entry of Timor Leste, will embrace all of Southeast Asia. It has widened its scope to cover not only economic, but also political, security and socio-cultural cooperation. ASEAN has also succeeded in developing a number of important concepts as well as additional forms of regional cooperation, such as the Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN), the ASEAN Regional Forum (ARF), the ASEAN Dialogue Partnerships with a number of key countries, the ASEAN + 3 cooperative scheme with China, Japan and the Republic of Korea, and most recently, the East Asian