

# Kedaulatan vs Ketahanan Pangan

**Isroil Samihardjo**

---

*Pemerintah telah berusaha untuk meningkatkan dan mempertahankan ketahanan pangan. Berbagai kebijakan telah ditempuh untuk menjamin ketersediaan pangan bahkan mendirikan badan ketahanan pangan mulai dari tingkat nasional hingga ke tingkat kabupaten. Beberapa kalangan mengkritik bahwa kebijakan pangan selama ini bersifat temporer dan justru melemahkan kedaulatan pangan yang dinilai lebih bersifat strategis.*

---

Istilah strategis memiliki pengertian yang sangat beragam namun secara umum yang dimaksud dengan strategis dalam tulisan ini adalah sesuatu yang berkaitan dengan situasi yang memiliki implikasi positif dan pengaruh luas serta berefek jangka panjang bagi kepentingan nasional.

Istilah kedaulatan pangan saat ini menjadi wacana, khususnya setelah Indonesia didera berbagai

krisis pangan dan meningkatnya impor pangan yang berdampak pada meningkatnya tingkat ketergantungan pangan terhadap luar negeri. Kedaulatan dan ketahanan pangan, keduanya memiliki efek strategis, namun bila ditinjau dari implikasi dan kesinambungannya, kedaulatan pangan jauh lebih bersifat strategis karena berefek jangka panjang.

Dalam pasal 1 ayat 17 Undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan, ketahanan pangan didefinisikan sebagai "kondisi terpenuhinya pangan bagi ru-

mah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau” Sementara itu PBB mendefinisikan ketahanan pangan sebagai berikut: *“Food security exists when all people, at all times, have access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”*. Dari kedua pengertian tersebut nampak bahwa “ketersediaan pangan” menjadi tujuannya.

Fakta di lapangan pun merefleksikan pengertian tersebut. Sejak “runtuh”-nya swa-sembada pangan di pertengahan akhir 1980-an, pemerintah telah menempuh berbagai “cara pin-tas” untuk mencapai tingkat ketersediaan tersebut yaitu dengan cara mengimpor bahan pangan dari luar negeri baik secara langsung maupun tidak langsung. Yang dimaksud secara tidak langsung disini adalah mengimpor bahan-bahan yang terkait dengan bidang pertanian seperti benih dan pupuk. Dampak dari kebijakan tersebut adalah meningkatnya tingkat ketergantungan pangan terhadap pihak asing. Dengan kata lain, kedaulatan pangan telah menjadi korban dari ketahanan pangan.

Pertanyaan yang kemudian timbul adalah sejauhmana Indonesia telah mempersiapkan dan membangun kedaulatan pangan? Jawabnya, belum sepenuhnya dibangun dan dikembangkan, paling tidak untuk dua alasan. Pertama, sejak awal pemerintahan orde baru kata “kedaulatan pangan” memang tidak menjadi prioritas. Pemerintah lebih menekankan istilah ketahanan dibanding dengan kedaulatan pangan.

Dalam UU 7/1996 sama sekali tidak disebut kata kedaulatan pangan. Secara tidak langsung, pasal-2 dari UU tersebut memang mengarah ke kedaulatan dengan menyatakan “Pembangunan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil dan merata berdasarkan kemandirian dan tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat.” Bila kemandirian identik dengan kedaulatan, maka fakta yang ada di lapangan pun menunjukkan bawa kedaulatan masih jauh dari kenyataan.

Berbagai faktor memang telah menjadi “pemicu sistemik” atas meningkatnya impor pangan yaitu harga, hama dan penurunan luas lahan (akibat dikonversi untuk pemukiman

dan kawasan industri). Menurut Departemen Pertanian pada tahun 2006 terjadi penurunan produktivitas 7,5% dan 18,64% pada 2007. Angka tersebut berbanding lurus dengan menurunnya luas panen dari 621.541 ha (2005), menjadi 580.534 ha (2006) dan 464.427 ha (2007). Impor kedelai pun melonjak 21,5% yang diindikasikan oleh kalangan DPR-RI sebagai akibat adanya kar-tel.<sup>1</sup>

Salah satu fenomena yang perlu di-waspada adalah impor pangan secara tidak langsung, yaitu ketergantungan petani terhadap bibit dan pupuk dari luar negeri. Walaupun pemerintah telah menyatakan bahwa ketahanan nasional dalam pemenuhan kebutuhan beras telah mencukupi dan produksi nasional telah mencapai hasil yang sangat menggembirakan (laju pertambahan beras saat ini melebihi laju pertambahan penduduk) namun perlu dipertimbangkan, apakah pemenuhan kebutuhan beras tersebut sepenuhnya merupakan hasil dari dalam negeri? Produksi memang telah meningkat dengan signifikan na-

mun perlu dipertimbangkan bahwa benih padi hibrida yang ditanam tidak sepenuhnya dari dalam negeri. Dengan tidak mampu mengembangkan benih sendiri, kemandirian petani akan semakin merosot karena petani tidak dapat menanam hasil padinya.

Untuk mendukung langkah tersebut para petani telah ditawari dengan pemberian subsidi pembelian benih hibrida hingga 50%. Subsidi ini memang kepada petani tetapi uangnya pergi ke luar negeri (untuk pembelian benih).

Langkah ini tampaknya tidak berjalan seperti yang diharapkan karena munculnya sikap penolakan dari beberapa pihak. Sebagai contoh, salah satu kepala dinas pertanian di Jawa Timur, mengaku kesulitan menolak peredaran benih padi hibrida, oleh karena itu dia tetap melaksanakan program tersebut namun dengan cara mengurangi jatah budidaya benih dari 5.000 ha menjadi hanya 100 ha saja. Itu pun hanya sebagai percontohan atau sampel. Jadi, kegiatan tersebut seolah-olah hanya dilakukan sebagai syarat telah memenuhi program dari pusat. Beberapa daerah lain juga telah menyatakan menolak keberadaan

<sup>1</sup> Situs Menko Kesra, 22 Januari 2007, [www.menkokesra.go.id/content/view/6955/39/](http://www.menkokesra.go.id/content/view/6955/39/)

benih hibrida seperti yang pernah terjadi di Madiun, Banyuwangi dan Lampung.<sup>2</sup>

Secara taktis, memenuhi kebutuhan dengan cara "pokoknya ada dulu" tampak menyelesaikan masalah namun secara strategis sangat lemah. Dalam pemenuhan kebutuhan pangan, Indonesia saat ini tampaknya memang terperangkap suatu dilema. Di satu sisi dalam waktu singkat harus memenuhi kebutuhan masyarakat akan ketersediaan dan kecukupan pangan (di tengah berbagai persoalan melonjaknya harga pangan dunia, dan bahan pangan impor lainnya) di sisi lain dituntut untuk meningkatkan kemandirian bangsa dalam bidang pangan yang mau tidak mau harus dimulai sejak sekarang karena jika tidak, maka kemandirian tidak akan terwujud. Dengan kata lain kedaulatan pangan akan semakin jauh dari kenyataan.

Yang menjadi persoalan adalah mana yang terlebih dahulu harus dimulai; ketahanan atau kedaulatan pangan?

Ironisnya, cara untuk mencapai keduanya dapat saling bertentangan.

Pemenuhan kebutuhan jangka pendek dengan melakukan impor dan, seperti yang baru saja dilakukan pemerintah dengan menghapuskan bea masuk komoditas kedelai, akan menyebabkan keengganan petani untuk menanam.

Kedua, telah terjadi perubahan paradigma swa-sembada menjadi paradigma ketahanan pangan.

Sebenarnya kedaulatan pangan secara tidak langsung telah dicetuskan pada masa awal orde baru dengan mengembangkan kebijakan Repelita. Di akhir dari program tersebut diharapkan Indonesia telah sepenuhnya mampu berdaulat di bidang pangan dengan ditandai oleh kemampuan memproduksi peralatan mekanisasi pertanian yang mandiri. Namun, apa yang terjadi justru sebaliknya. Indonesia yang tadi telah mencapai puncak, kembali melaksanakan langkah-langkah yang kurang lebih sama dengan yang diprogramkan pada Repelita-1 (1969-1974) yang bertujuan memenuhi kebutuhan dasar dan infrastruktur dengan penekanan pada bidang pertanian. Bila program itu tidak mengalami deviasi, seharusnya kebutuhan dasar dan infrastruktur sudah bukan menjadi masalah lagi di masa kini.

<sup>2</sup> <http://suarawarga.info/home/index> 05 Oktober 2007

Puncak dari grafik kesuksesan itu terjadi pada tahun 1984 dengan dinobatkannya Indonesia sebagai negara yang mampu berswa-sembada di bidang pangan yang ternyata hanya bertahan kurang dari lima tahun. Sejak “runtuh”-nya swa-sembada, ancaman krisis pangan memang selalu menghantui di depan mata kita, baik yang disebabkan oleh hama yang datang silih berganti maupun penyusutan jumlah lahan pertanian, yang memacu pemerintah waktu itu untuk mau tidak mau harus mengambil kebijakan taktis yang disadari maupun tidak justeru makin menjauhkan diri dari swa-sembada.

Paradigmanya pun kemudian beralih dari swa-sembada pangan menjadi paradigma ketahanan pangan yang ditandai dengan dikeluarkannya Kepres nomor 132/2001 tentang Dewan Ketahanan Pangan yang diperbaharui dengan Perpres nomor 83/2006. Tidak ada yang salah dengan regulasi-regulasi tersebut namun kondisi faktual telah menunjukkan bahwa hingga saat ini kedaulatan pangan sangat sulit untuk diwujudkan. Masyarakat seolah telah dicabut haknya untuk berdaulat, sebagaimana disoroti oleh Ketua Serikat Petani Indonesia bahwa ada tiga kebijakan yang telah

merongrong kedaulatan pangan, yaitu privatisasi, liberalisasi dan deregulasi sebagai dampak dari hasil Konsensus Washington dengan penjelasan sebagai berikut.<sup>3</sup>

Pertama, privatisasi yang dilakukan terhadap sektor yang terkait dengan pangan ternyata telah menyita kedaulatan pangan dengan menurunkan posisi tawar masyarakat dalam mengatur produksi, distribusi dan konsumsi di sektor pangan. Disinyalir bahwa di sektor pangan saat ini kita telah tergantung pada mekanisme pasar yang dikuasai oleh segelintir perusahaan raksasa dan tampaknya amanah konstitusi yang menyatakan bahwa “Cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat” menjadi semakin jauh.

Kedua, liberalisasi perdagangan dengan menyerahkan urusan pangan kepada pasar sebagaimana “dipaksakan” oleh *Letter of Intent* IMF pada tahun 1998 telah menyebabkan krisis pangan. Sementara itu mekanisme perdagang-

<sup>3</sup> Henry Saragih, Kedaulatan Pangan, Jalan Keluar Krisis Pangan Indonesia, <http://www.spi.or.id/?p=124>, 1 Feb 2008

an pertanian yang ditentukan oleh perdagangan bebas melalui WTO (*Agreement on Agriculture*, 1995) telah memaksa negara ini untuk melakukan upaya liberalisasi. Akses pasar pun telah dibuka lebar-lebar dengan menurunkan bea masuk yang dramatis bahkan hingga nol persen seperti yang dilakukan terhadap impor kedelai (1998, 2008) dan beras (1998). Harga pangan impor pun sejak 1995 menjadi semakin murah sehingga pasar dan harga domestik menjadi tidak lagi mampu bersaing. Petani pun semakin terpuruk.

Ketiga, munculnya pengaturan baru (deregulasi) yang ternyata lebih berpihak pada perusahaan besar namun di sisi lain mengalahkan pertanian rakyat seperti peraturan tentang penanaman modal asing, undang-undang tentang sumberdaya air, dan berbagai peraturan lainnya yang mendorong privatisasi menuju suatu monopoli atau kartel.

### Warisan masa lalu

Dari beberapa fakta yang diuraikan di atas, nampak bahwa ketidakdaulatan pangan sebenarnya merupakan warisan masa lalu. Sebagaimana

disampaikan oleh Damanhuri bahwa ketidakmandirian dan ketidakdaulatan pangan merupakan resultante dari berbagai faktor yang antara lain adalah warisan dari produk kebijakan masa lalu ditambah dengan produk dari perkembangan kontemporer.<sup>4</sup> Warisan diperkirakan masih akan menjadi "tongkat estafet" bagi pemerintahan mendatang.

Krisis ekonomi 1998 yang diperparah oleh kondisi yang disebabkan oleh *bubble economy* hingga kini belum dapat memulihkan kondisi swasembada pangan yang antara lain juga diakibatkan oleh liberalisasi ekonomi yang dicetuskan akhir tahun 1990an yang menyebabkan pergerakan moneter menjadi jauh lebih besar dibandingkan dengan pergerakan barang dan jasa (*decoupling*).

Beberapa pakar pun akhirnya mengakui akan kegagalan Konsensus Washington. Tak pelak hal itu juga diakui oleh Sri Mulyani Indrawati (Menkeu) yang oleh pengkritiknya selama ini disebut sebagai pendukung

<sup>4</sup> Didik S. Damanhuri, "Ekonomi Politik Kemandirian dan Kedaulatan Pangan pada seminar nasional Penguatan Strategi Ketahanan Pangan Nasional", CIDES, Jakarta, 25 Februari 2008

IMF dan Bank Dunia terutama karena kedudukannya sebagai direktur eksekutif di IMF. Dalam pertemuan tahunan anggota IMF dan Bank Dunia di Singapura (19-20 September 2006) Sri Mulyani melontarkan pernyataan keras kepada Bank Dunia untuk menghentikan "khotbah"nya.<sup>5</sup>

Konsensus Washington telah membuktikan kepada kita bahwa lembaga dunia yang telah "mengobati" berbagai negara dalam menuntaskan krisis ekonomi ini tidak selamanya memberikan metode yang ampuh. Konsensus Washington memang terbukti ampuh mengobati kebangkrutan beberapa negara di Amerika Latin pada pertengahan 1980 dan awal 1990 namun ternyata tidak cocok untuk Indonesia.

Konsensus Washington yang sering disebut sebagai pendekatan neoliberal dan dirancang oleh para ekonom liberal dan konservatif ini terdiri atas sepuluh elemen yang dapat digolongkan menjadi tiga pilar yaitu disiplin anggaran pemerintah (*fiscal austerity*

atau *fiscal discipline*), liberalisasi pasar (*market liberalization*), dan privatisasi BUMN.<sup>6</sup>

Warisan sudah diterima, nasi sudah menjadi bubur, IMF pun sudah pernah mengakui kesalahan ini, pemerintah dan masyarakat pun seyogya mulai bangkit untuk lebih mengedepankan paradigma kedaulatan pangan daripada sekedar kekuatan menahan kondisi yang bersifat temporer.

### Kedaulatan adalah prioritas

Sudah menjadi kebijakan pemerintahan SBY-JK bahwa ketergantungan terhadap impor harus dikurangi. Tampaknya kebijakan ini masih akan sulit diwujudkan, paling tidak utuk dua alasan. Pertama, belum ada gagasan yang implementatif. Dalam pemerintahan orde baru dikenal dengan berbagai gagasan yang implementatif seperti intensifikasi khusus, panca usaha tani, dan lain sebagainya. Mekanisme tersebut memang secara implisit masih dijalankan namun ada faktor penghambat berikutnya, yaitu

<sup>5</sup> The Jakarta Post, "Stop your preaching, Mulyani tells the World Bank," 20 September 2006

<sup>6</sup> Tony Praseianto, Menggugat Konsensus Washington, Kompas, 29 September 2006.

sulitnya menerapkan kontrol yang konsisten dalam penerapannya.

Jadi permasalahannya bukan pada ketiadaan kebijakan, namun sulitnya menciptakan gagasan baru (memperbaiki biasanya lebih sulit daripada membuat). Pemerintah telah menyadari bahwa lima sampai sepuluh tahun mendatang Indonesia harus terbebas dari ketergantungan terhadap impor namun semua elemen masyarakat pun harus menyadari bahwa membebaskan diri dari ketergantungan terhadap pihak asing tidak semudah membalik telapak tangan.

Kasus masuknya pengaruh asing ke dalam wilayah yurisdiksi Indonesia perlu mendapat perhatian serius dari seluruh lapisan masyarakat khususnya para pengambil keputusan. Ungkapan "berdasarkan kemandirian dan tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat" sebagaimana tertuang dalam pasal-2 UU 7/1996 nampaknya menjadi petunjuk bahwa upaya mewujudkan kemandirian tidak semata-mata berhubungan dengan aspek teknis, namun terkait erat dengan keyakinan masyarakat.

Kasus keberadaan Namru-2 (Naval Medical research Unit-2) yang telah

berada di Indonesia sejak 1970 misalnya, dapat dijadikan contoh kongkrit betapa sulitnya menegakkan kedaulatan. Berbagai fakta telah menunjukkan bahwa keberadaan fasilitas itu tidak memberikan keuntungan signifikan bahkan telah melanggar kedaulatan RI namun fakta itu tidak cukup kuat untuk meyakinkan sebagian kecil "masyarakat" yang ternyata memiliki pengaruh kuat (atau berusaha mempengaruhi kekuatan tertentu).

### Upaya yang perlu ditempuh

Dalam era globalisasi ini, hanya kedaulatan yang dapat menempatkan Indonesia untuk dapat *survive* di masa mendatang. Untuk itu, upaya yang perlu dipertimbangkan antara lain adalah:

Pertama, meningkatkan kesadaran dan keyakinan kepada seluruh elemen masyarakat dengan mengubah paradigma ketahanan pangan menjadi kedaulatan pangan. Pelaksanaan di lapangan tidak harus secara spontan menitikberatkan kedaulatan pangan. Walaupun hal itu tidak dapat dicapai dengan mudah akibat telah porakporandanya basis kemandirian perta-



nian, namun semangat berkedaulatan ini perlu dicetuskan secara intensif. Secara psikologis, ungkapan kedaulatan akan lebih berdampak untuk menggairahkan rasa kebangsaan terhadap ketahanan pangan yang sedang diprogramkan. Semangat ini di satu sisi akan membangkitkan upaya kemandirian, di sisi lain dapat menjadi semacam "*deterrent*" bagi pihak asing yang berusaha untuk melakukan "penjajahan pangan"

Kedua, kemampuan intelijen perlu ditingkatkan untuk dapat melakukan

analisis yang lebih komprehensif tentang berbagai bentuk dan sifat ancaman kedaulatan pangan. Bagi pihak asing, ketahanan pangan merupakan peluang dan kedaulatan pangan merupakan ancaman. Kedaulatan pangan merupakan ancaman, karena bila kemandirian pertanian Indonesia menjadi kuat, pihak asing tidak dapat memasarkan produknya. "Pelemahkan kedaulatan" ini tentunya dilakukan dengan berbagai skenario yang dampaknya sulit dideteksi tanpa analisis perkiraan keadaan yang mendalam dan komprehensif. □