

ASEAN DAN KETAHANAN PANGAN*

Dinna Wisnu**

Abstract

Food Security is strategic for ASEAN countries, but the achievement is far from expectation from year to year. Poverty, access to food and nutrition is concerning. This paper focuses on the perspective of policymaking and inter-governmental cooperation on food security, which is argued as obsolete. A policy-making model where governments direct their attention to producers through subsidies, import, import quota, and joint-effort to collect grains for difficult times is actually prolonging mismatch of policy approach for producers and consumers, obstructing agribusiness development, increasing the risk for food price inflation also enforcing farmers and fishermen to leave their jobs. A model of food policy is recommended where food policy would be based on employment protection, provision of instrument for cooperation between communities and capacity development program for agribusiness. Farmers, fishermen and agribusiness are subjects and need to be equipped with innovation and infrastructure to compete well in this sector.

Keywords: *Food security, agrobisnis, food policy model, peasant, farmer*

Abstrak

Ketahanan pangan adalah isu strategis bagi negara-negara ASEAN, namun pencapaiannya masih luput dari tahun ke tahun. Angka kemiskinan, ketidakmampuan mengakses pangan dan gizi cukup memprihatinkan. Tulisan ini menyoroti sudut pandang pembuatan kebijakan dan kerjasama antar pemerintah di bidang pangan yang tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Model kebijakan dimana pemerintah mengarahkan perhatian pada produsen melalui subsidi, impor, kuota impor, atau pembangunan lumbung bersama sebenarnya memperpanjang ketidakcocokan pendekatan kebijakan untuk produsen dan konsumen, menghambat pengembangan agribisnis, meningkatkan risiko kenaikan harga pangan dan mendorong petani serta nelayan untuk meninggalkan pekerjaannya. Diusulkan suatu model kebijakan pangan dimana kebijakan pangan akan berpusat pada perlindungan lapangan kerja, penyediaan instrumen kerjasama antar komunitas dan pengembangan kapasitas agribisnis. Petani, nelayan dan agribisnis perlu diperlakukan sebagai subyek dan diberi kemampuan inovasi serta infrastruktur untuk berkompetisi dengan baik di sektor ini.

Kata kunci: Ketahanan pangan, agribisnis, ASEAN, model kebijakan pangan, petani, nelayan

* Makalah ini pernah dipresentasikan di Delhi Dialogue V ASEAN-India di New Delhi pada 19-20 Februari 2013. Terima kasih kepada Kementerian Luar Negeri India dan India's Council on World Affairs untuk dukungan dana untuk bisa hadir sebagai pembicara di acara tersebut dan memperoleh *feedback* dari berbagai wakil negara di ASEAN dan India.

** Co-founder & Director, Program Pascasarjana Bidang Diplomasi (Paramadina Graduate School of Diplomacy) di Jakarta, Indonesia. Email: dinnawisnu@gmail.com

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Ada banyak alasan mengapa studi tentang ketahanan pangan bertahan selama beberapa dekade. Salah satu alasan terjelas adalah karena belum ada cukup *output* yang memuaskan terkait penghapusan kelaparan di dunia. Khusus untuk ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations* – Lembaga Kerjasama Negara-Negara Asia Tenggara), angka kemiskinan dan ketidakmampuan mengakses pangan dan gizi cukup memprihatinkan.

Keprihatinan ASEAN ditindaklanjuti dengan pembentukan pertemuan rutin para menteri yang mengurus kesejahteraan daerah pedesaan dan kemiskinan. Pertemuan tersebut diberi judul *ASEAN Ministers on Rural Development and Poverty Eradication*. Setelah pertemuan ketujuh pada bulan Januari 2009 di Hanoi, Vietnam, diadopsilah Kerangka Rencana Aksi Pembangunan Pedesaan dan Penghapusan Kemiskinan 2011-2015 (*A Framework Action Plan on Rural Development and Poverty Eradication*) yang menjadi dasar bagi beragam *Senior Official Meetings* (SOMs) demi mengembangkan Masyarakat Ekonomi ASEAN.

Kerangka itu dibuat atas dasar data dari IFAD (*International Fund for Agricultural Development*) dan Bank Dunia. Dalam *Rural Poverty Report 2011*, IFAD mencatat bahwa 53% dari total populasi yang hampir mencapai 600 juta jiwa di Asia Tenggara hidup dalam kemiskinan dengan penghasilan kurang dari 2 dollar AS per hari. Sementara itu 18% dari mereka hidup dalam kemiskinan ekstrim karena hanya berpenghasilan kurang dari 1,25 dollar AS per hari. 62% dari kemiskinan ini berada di pedesaan. ASEAN *Secretariat* juga prihatin atas data dari Bank Dunia yang menunjukkan bahwa Asia Tenggara adalah kawasan nomor dua di dunia, setelah sub-Sahara Afrika, yang mayoritas penduduknya hidup dalam kemiskinan.

Sebagian dari kita mungkin membayangkan bahwa angka 1,25 dollar AS per hari (atau sekitar 11,800 rupiah dengan kurs 9,690 rupiah per 1 dollar AS) belum tentu merefleksikan kemiskinan, khususnya di kawasan yang daya belinya relatif rendah. Namun perlu dipahami bahwa angka tersebut adalah standar internasional untuk tingkat kemiskinan yang ekstrim. Dalam keseharian, kita juga perlu memahami bahwa dengan daya beli yang rendah dan harga bahan pangan yang cenderung terus meningkat berarti bahwa jumlah uang tadi tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan makan 3 kali dalam sehari, apalagi makanan bergizi untuk satu keluarga.

The World Food Programme of the United Nations (WFP) dalam Peta Kelaparan 2012 (*2012 Hunger Map*) menunjukkan bahwa hanya 3 negara di ASEAN yang sangat rendah insiden kekurangan gizinya, dalam arti kurang dari 5% populasinya

tergolong kurang gizi, yakni Singapura, Malaysia dan Brunei Darussalam. Indonesia dikategorikan sebagai sedang-rendah (5-14% populasinya mengalami kurang gizi), sementara Filipina, Vietnam, Thailand sebagai sedang-tinggi (15-24% populasinya mengalami kurang gizi), dan Laos serta Kamboja tergolong tinggi (25-34% populasinya mengalami kurang gizi). Sayang tidak ada data tentang Myanmar. Dibandingkan dengan India, misalnya, India dalam kategori yang sama dengan Filipina, Vietnam dan Thailand. Jika kita menyandingkan data ini dengan data kesenjangan sosial ekonomi di negara-negara ini, maka bisa jadi angka kekurangan gizinya justru lebih buruk daripada yang disebutkan tadi. Semua ini terjadi walaupun, sebagaimana disebutkan WFP, sebenarnya biaya untuk mencegah kelaparan pada seorang anak sangatlah murah: cukup 25 sen per hari (2,400 rupiah). Sampai saat ini WFP mencatat bahwa 1 dari 8 anak di dunia ini tidur dalam keadaan lapar. Peta kelaparan di dunia dari WFP tahun 2012 dapat dilihat dalam Gambar 1.

Gambar 1. Peta Kelaparan di dunia dari WFP, 2012.



Keterangan Gambar:

- Hijau muda : angka kekurangan gizi sangat rendah (kurang dari 5%)
- Kuning kunyit : angka kekurangan gizi sedang-rendah (antara 5-14%)
- Oranye : angka kekurangan gizi sedang-tinggi (antara 15-24%)
- Merah terang : angka kekurangan gizi tinggi (antara 25-34%)
- Merah tua : angka kekurangan gizi sangat tinggi (lebih dari 35%)
- Abu-abu : data tidak lengkap

Ada banyak studi dan laporan yang mengarah pada kurang tersedianya suplai pangan, mahalnnya harga pangan, dan adanya beragam tantangan ketahanan pangan sebagai alasan mengapa ada demikian banyak kasus kelaparan

dan kurang gizi di berbagai belahan dunia (Henk Breman & Siegfried Kofi Debrah, 2003). Namun, temuan dari Randy Stringer di Australia (2000) patut mendapat perhatian. Ia menemukan bahwa sesungguhnya ada cukup pasokan pangan untuk memberi makan dunia. Data dari Stringer mungkin terlalu tua untuk referensi kondisi terkini, namun studi klasik tentang politik pertanian yang ditulis oleh Robert Bates (1981), di mana ia menentang alasan kekurangan pangan sebagai penyebab tingginya harga pangan, patut diangkat di sini.

Robert Bates (1981) punya sejumlah data menarik dari beberapa negara Afrika di mana ia menunjukkan adanya kebijakan dan politik sistematis untuk menempatkan petani dalam posisi yang kurang menguntungkan dibandingkan konsumen perkotaan. Pada umumnya pemerintahan pasca-kolonial mewarisi jenis lembaga pengatur harga pangan yang mirip, yakni sejenis badan negara urusan logistik (*state marketing board*). Lembaga ini berfungsi membeli seluruh produk pangan yang laku di pasaran global (*cash crops*), menentukan harga beli dan jualnya, mengekspornya serta mendistribusikannya ke pelosok negeri. Pada saat yang sama para petani di pedesaan hidup pas-pasan di tingkat subsisten, apalagi karena sejumlah komoditas pangan dibeli dengan harga sangat rendah oleh pemerintah. Contoh yang diangkat Bates adalah kopi, teh, coklat, kacang tanah. Akibatnya petani enggan untuk menanam komoditas itu dan beralih ke produk pertanian yang harga jualnya lebih tinggi dan disubsidi penanamannya oleh pemerintah seperti beras di Ghana, dan sawit di Nigeria. Menurut catatan Bates, pemerintah mengambil keuntungan dari surplus penjualan produk pangan tersebut, misalnya untuk mengembangkan industri tertentu sambil mengendalikan harga pasokan dari petani supaya konsumen di perkotaan senang dengan harga pangan yang terjangkau. Subsidi yang diberikan oleh pemerintah diberikan pada sektor pertanian yang dikuasai kelompok petani elit sementara komoditas yang dikembangkan petani kecil justru ditekan harga jualnya oleh pemerintah. Konsekuensinya, sebagaimana disimpulkan oleh Bates, adalah tekanan ekonomi yang membelenggu petani secara umum.

B. Permasalahan

Di Asia Tenggara pun ada sejumlah bukti yang menunjukkan bahwa permasalahannya bukan terletak pada kekurangan suplai pangan, melainkan karena model kebijakan pangan yang merugikan petani dan pendekatan politik yang tidak tepat sasaran untuk memecahkan problem kelaparan. Makalah ini adalah versi pendek dari studi yang dilakukan penulis dan masih berlangsung sampai saat ini, tentang politik ketahanan pangan di Asia Tenggara. Di sini disajikan dimensi-dimensi ketahanan pangan di Asia Tenggara, model

kebijakan pangan yang kurang tepat sasaran di sektor pertanian dan perikanan, serta sejumlah rekomendasi untuk ASEAN.

Studi ini digerakkan oleh *puzzle* berikut ini. Mengapa banyak pihak mengakui bahwa penyelesaian atas persoalan seputar ketahanan pangan sangat mendesak, dan pemerintah sejumlah negara mengaku melakukan sesuatu dalam kebijakan pangan, tetapi dari tahun ke tahun jumlah orang yang mengalami kelaparan dan kekurangan gizi meningkat jumlahnya?

II. Kerangka Pemikiran

Asia Tenggara dikaruniai lahan yang subur dan dikelilingi oleh kekayaan maritim. Seharusnya tidak ada alasan untuk alasan kekurangan pangan. Tentu, ada masalah pengendalian jumlah penduduk, kesenjangan penghasilan antara perdesaan dan perkotaan, kesenjangan pendidikan, pengetahuan, keterampilan serta produktivitas yang mungkin ikut mempengaruhi tingkat ketahanan pangan. Namun perlu diakui bahwa hal-hal tersebut sebenarnya bukan penyebab ketiadaan ketahanan pangan. Faktor-faktor ini sekadar variabel antara (*intervening*) yang meningkatkan peluang bagi ketiadaan ketahanan pangan. Logikanya demikian: kesenjangan penghasilan, kesenjangan pendidikan, pengetahuan, keterampilan serta produktivitas adalah *output* dari kesenjangan pembangunan di suatu negara, termasuk juga kurang meratanya investasi dan pengentasan kemiskinan. Jika ditelusuri lebih lanjut, tingkat potensi alam di tiap daerah tersebut ternyata beragam. Di satu sisi ada persamaan sebagai kantong-kantong kemiskinan, tetapi daerah tersebut belum tentu kekeringan dan rawan pangan; ada juga daerah-daerah penyangga kota besar yang notabene subur.

Lebih daripada itu, Simon Maxwell (1996) dan Robert Stringer (2000) telah menunjukkan fakta yang mengesankan yakni bahwa ketahanan pangan bukan berarti swasembada (*self-sufficiency*) produksi pangan. Ada banyak komunitas yang tidak bisa (atau tidak bisa lagi) memproduksi cukup pangan bagi dirinya karena berkurangnya air, orang yang mau bercocok tanam atau menjadi nelayan, lahan yang bisa ditanami, serta teknologi. Ada studi lain yang menunjukkan bahwa pangan belum tentu tersedia bagi individu-individu bila mereka tidak punya kontrol atas pendapatan dan sumberdaya dalam rumah tangga. Artinya, permasalahan ketahanan pangan juga berlaku di tataran manajemen penghasilan dalam rumah tangga. Simon Maxwell (1996) mengutip studi Thomas (1991) yang menyoroti keluarga-keluarga di perkotaan Brazil di mana penghasilan (dan kemampuan membeli makanan) akan punya dampak duapuluh kali lipat bagi satu keluarga dan keberlangsungan hidup

anak jika dikendalikan oleh ibu. Selain itu ada juga studi yang menyoroiti faktor perubahan iklim, degradasi tanah, dan kerusakan ekologi yang membuat kegiatan pertanian jauh lebih mahal dan rumit dibandingkan beberapa dekade lalu. Tanpa kalkulasi yang hati-hati tentang bagaimana kebijakan mengarah pada tindakan, maka *output* yang dihasilkan pun akan jauh dari memuaskan. Hal ini berlaku pula pada efektifitas kerangka dialog dan kerjasama bidang pengembangan masyarakat pedesaan dan pangan, seperti yang sejauh ini dikembangkan ASEAN.

Ketahanan pangan dipahami dalam tulisan ini sebagai kemampuan pemerintah untuk memperoleh pangan bagi warganya, mendistribusikannya secara tepat waktu untuk mencegah kelaparan dan kekurangan gizi, termasuk dengan menjamin harga yang tepat bagi komunitas yang disasar. Ketahanan pangan adalah kemauan pemerintah untuk mengelola sumberdaya yang terbatas dan untuk menyediakan instrumen bagi berbagai pemangku kepentingan dalam memperoleh pangan dan bekerjasama sebagai komunitas. Artinya di sini, ketahanan pangan tidak lagi saya artikan sebagai penyediaan suplai makanan semata, melainkan lebih sebagai persoalan distribusi, pemberian harga yang tepat, dan penyediaan instrumen bagi berbagai pemangku kepentingan agar bisa bekerjasama sebagai komunitas yang tidak berkekurangan pangan.

Di sini saya juga ingin memperkenalkan titik tanggungjawab pemerintah sebagai pihak yang bertanggungjawab menyediakan alat (*tools*) dan mendorong terciptanya instrumen-instrumen yang membantu para pemangku kepentingan keluar dari tantangan selama ini dalam memperoleh pangan. Mengapa pemerintah?

Suplai pangan tergantung dari kerja bersama (*collective action*) tetapi permintaan (*demand*) bersifat individual sehingga harga jual komoditas dan daya beli produsen pangan justru tidak menentu dan sulit diprediksi. Ironisnya, titik kemiskinan yang menyebabkan kesulitan makan justru akhirnya terjadi pada para produsen pangan tersebut, khususnya para petani kecil dan nelayan tradisional. Ilustrasinya demikian. Untuk dapat menyumbang suplai pangan, individu petani perlu menggunakan bibit dan pupuk yang sesuai untuk tanah dan iklim setempat, kemudian menggunakan jasa antar yang dapat dipercaya agar produk sampai dengan jumlah yang memadai dengan kualitas prima pada konsumen. Namun, petani tidak bisa memastikan bahwa semua petani melakukan hal yang sama, atau bahwa ada jumlah petani dengan luas lahan yang cukup dan pengetahuan memadai untuk memenuhi kebutuhan suplai. Petani perlu bekerjasama dengan petani lain, juga dengan pebisnis dan pengusaha serta pejabat pemerintah di segala tingkatan agar ketersediaan pangan terjamin. Demikian pula nelayan, mereka tidak akan bisa memprediksi berapa

ton ikan dan jenis produk laut yang bisa mereka tangkap pada suatu waktu, apalagi menentukan harganya. Nelayan perlu bekerjasama dengan berbagai pihak agar hasil tangkapan mereka optimal dari segi volume dan harganya. Masalahnya, permintaan atas pangan tidak hanya ditentukan jumlah dan kualitas pasokan; ada juga faktor gaya hidup, diet pribadi, dan beragam alasan pribadi lainnya yang ikut menentukan harga komoditas pangan. Akhirnya, memadai atau tidaknya pasokan pangan seringkali meleset dari harapan.

Ada sejumlah studi yang menunjukkan bahwa petani memiliki kontrol yang sangat terbatas tentang apakah suplai komoditas yang mereka hasilkan akan sampai ke tangan konsumen (Robert Bates 1981) atau apakah target suplai dapat tercapai pada periode waktu tertentu (Neil Coles & Philip Hall, 2012). Nelayan pun mengalami hal serupa. Hasil tangkapan mereka tidak dapat diprediksi volume maupun kualitasnya, apalagi karena panen ikan dan produk laut sesungguhnya membutuhkan pengelolaan lintas batas negara.

Sementara itu bagi konsumen, mungkin mereka bisa menentukan produk apa yang mau dibeli dan dengan kisaran harga berapa, tetapi mereka tidak punya kendali atas kelangsungan suplai pangan bagi diri mereka sendiri. Konsumen hampir tidak tahu apa itu ketahanan pangan dan lebih sering merasa tak berdaya atas kemampuannya memenuhi kebutuhannya. Hal ini telah dipotret dengan menarik oleh Maya Kneafsey et.al (2013), dimana digambarkan bahwa masyarakat yang sudah sangat terdidik di Inggris pun merasa *helpless* (tidak bisa menolong dirinya sendiri) dalam hal memenuhi kebutuhan pangannya. Berbagai macam gaya hidup punya konsekuensinya sendiri bagi daya beli akan produk pangan. Tentu saja kemudian dapat dibayangkan relevansi studi tersebut untuk masyarakat ASEAN yang rata-rata tingkat pendidikannya relatif lebih rendah dibandingkan masyarakat di Inggris tetapi mulai melek kesadaran akan gaya hidup tertentu.

Jadi, segala upaya sistematis apapun untuk menciptakan ketahanan pangan sebenarnya harus datang dari pemerintah. Forum-forum kerjasama dan dialog yang dikembangkan berbagai negara dan pemerintahan adalah awal kemunculan inisiatif pengelolaan ketahanan pangan. Forum dan dialog lintas negara dan pemerintahan ini sekaligus bertujuan untuk mendorong dan memperkuat jejaring kerjasama agar ragam upaya peningkatan ketahanan pangan yang diusulkan dapat membuahkan hasil.

Secara intuitif dapat dikatakan bahwa permintaan akan pangan bisa elastis atau non elastis tergantung dari tren gaya hidup, trik pemasaran (*marketing gimmicks*), distribusi, dan harga. Semua hal ini dapat dipengaruhi oleh apa yang disediakan dan dilakukan pemerintah. Itulah sebabnya kemauan pemerintah

dalam mengelola sumberdaya menjadi faktor kritis dalam ketahanan pangan. Sungguh, kata kuncinya adalah kemauan. Bahkan satu sentimeter kemauan pun, asalkan dilakukan secara tegas dan tekun akan membuahkan hasil berupa panduan arah bagi produsen dan konsumen dalam menciptakan suatu sistem yang bersinergi dalam komunitas dan akhirnya menjamin ketahanan pangan. Bagaikan lampu mercusuar, model kebijakan pangan yang dikerjakan oleh pemerintah, bila dilakukan secara konsisten dan tepat sasaran, akan menjadi patokan di tengah ragam tantangan ketahanan pangan yang semakin hari semakin tak menentu.

III. Hasil dan Pembahasan

Ketahanan pangan memiliki dimensi-dimensi yang saling terkait. Untuk konteks ASEAN, tulisan ini menegaskan bahwa dimensi-dimensi berikut ini adalah paling menentukan ketersediaan pangan. *Pertama*, dimensi bisnis dalam pertanian dan perikanan. *Kedua*, dimensi jejaring sosial bagi keberlangsungan ekologi atau lingkungan hidup. *Ketiga*, dimensi birokrasi yang memantau dan menyesuaikan diri sesuai perkembangan bisnis di sektor pertanian dan perikanan.

A. Dimensi Bisnis dalam Pertanian dan Perikanan

Selama bertahun-tahun, jelas terlihat bahwa telah terjadi ketidakcocokan pendekatan (*mismatch of approach*) yang dilakukan oleh petani dan komunitas, baik itu pengusaha maupun komunitas lokal, dan yang dilakukan oleh pemerintah. Petani, nelayan dan komunitas masih beroperasi dalam kerangka menghasilkan komoditas secara “tradisional”, artinya mereka semata berupaya memperbanyak panen demi kecukupan diri atau komunitas yang terbatas saja. Padahal kesepakatan yang dibuat oleh pemerintah di tataran ASEAN, seperti keputusan membangun lumbung padi bersama, peningkatan daya saing produk pertanian dan kehutanan, pembuatan standardisasi produk, perdagangan dan sertifikasi, selalu mengasumsikan bahwa petani maupun nelayan sudah tidak lagi berpikir dalam skala tradisional dan sempit.

Kenyataannya, hampir semua yang dikerjakan oleh petani dan nelayan, pada prakteknya, tergantung dari interpretasi pribadi masing-masing tentang kebijakan-kebijakan pemerintah. Karena ada banyak program pemerintah yang belum menyentuh kebutuhan riil bagi petani dan nelayan, maka mereka kemudian berusaha menyesuaikan sejalan dengan *habitus* (kebiasaan) hidup mereka yang sederhana di mana penghasilan terbatas dan ruang mereka untuk bermanuver terbatas pula. Contohnya ketika pemerintah merespon tuntutan dari negara-negara maju agar menciptakan standardisasi pembangunan sektor

pangan yang berkelanjutan (*sustainable*), dilengkapi dengan label keamanan pangan (*food-safety labeling*), serta standar produksi yang menjamin mutu semua produk. Memang segala hal ini merupakan bagian dari tanggungjawab petani dan nelayan juga dan kini hampir tak bisa dipisahkan dari kebutuhan bisnis di sektor ini, tetapi dengan skala usaha, modal, serta pengetahuan yang rata-rata dimiliki petani dan nelayan, mereka akhirnya memilih untuk semata memproduksi sebatas yang mereka mampu dan tahu saja.

Kenyataan antara asumsi yang diterapkan pada sektor pertanian dan perikanan untuk perjanjian antar negara ternyata berseberangan dengan realita kehidupan dan cara pikir yang serba tradisional di sektor-sektor tersebut. Rata-rata petani di Asia Tenggara masih menggunakan alat-alat yang sederhana, mempekerjakan anggota keluarga dan tetangga atas dasar kebutuhan sesaat, pemberantasan hama dilakukan secara swadaya pada saat dibutuhkan saja, demikian pula dengan kebutuhan mereka akan pemasaran, penyimpanan dan pengantaran barang. Kebanyakan dari mereka tidak menanam karena negara membutuhkan pasokan tertentu lebih banyak, tetapi lebih karena apa yang mereka bisa (dan tahu) untuk ditanam. Akibatnya ketika negara mengeluh kekurangan pasokan pangan, solusi yang muncul adalah impor dari negara lain.

Dalam perbincangan seputar kebijakan kuota impor yang marak diwacanakan (dan akhirnya diberlakukan) di Indonesia sejak 2012, seorang anggota senior KADIN (Kamar Dagang Indonesia) menyatakan demikian:

“..bisnis (di Indonesia) tidaklah menggembirakan karena kami kesulitan mendapatkan pasokan produksi produk pangan...misalnya bagi mereka yang bergerak di bisnis dodol buah harus membayar sangat mahal demi menjamin kelangsungan pasokan barang mentah. Jika kami membayar harga 10 buah, seharusnya kami bisa memakai kesepuluh buah yang dibeli, namun tidak demikian halnya di Indonesia....”¹

Beliau menceritakan bahwa ada problem kualitas buah akibat penanaman yang kurang tepat, serangan hama, atau penyimpanan dan pengantaran yang tidak menjaga kualitas buah. Akhirnya cara yang dipilih, oleh para pebisnis, adalah semata menjamin ketersediaan pasokan barang mentah, entah darimanapun itu, termasuk dengan mengimpor dari negara lain.

Namun, kita juga tahu bahwa impor menimbulkan problem lain dalam isu ketahanan pangan, misalnya bahwa produk-produk pertanian lokal kemudian terpaksa sia-sia membusuk atau dijual dengan harga sangat murah karena kualitas penyimpanan dan panen yang tidak sebaik komoditas dari negara lain. Produsen buah di Indonesia adalah yang sering disorot sebagai pihak

¹ Pernyataan ini disampaikan kepada penulis oleh Bapak AH pada 9 Februari 2013.

yang dirugikan oleh impor buah dari negara-negara tetangga. Di lain pihak, ada juga produk pertanian lokal yang harganya terpaksa dijual sangat mahal karena ongkos pengepakan dan pengantaran yang lebih tinggi untuk produk lokal dibandingkan produk impor. Akibatnya konsumen memilih untuk tidak membeli produk lokal. Akhirnya petani kehilangan penghasilan dan menghadapi problem dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi diri sendiri dan keluarganya.

Ilustrasi yang menarik tentang dampak kebijakan impor buah pada petani buah dapat diambil dari pengalaman petani jeruk Pontianak. Seperti diberitakan oleh *Portal KBR68H.com*, pemerintah propinsi Kalimantan Barat mengklaim produksi jeruk Pontianak terus meningkat bersamaan dengan kebijakan pengetatan impor buah dan sayuran dari luar negeri.² Pada tahun 2012, produksi jeruk Pontianak mencapai 220 ton lebih; angka ini jauh lebih besar dari produksi tahun 2011 yang hanya 180 ribu ton. Diungkapkan bahwa 50% dari produksi jeruk tersebut dijual ke luar pulau Kalimantan dan sisanya untuk kebutuhan warga lokal. Harga jeruk Pontianak berkisar Rp10.000-Rp15.000 per kilogram. Di sisi lain, pemerintah propinsi Bali pada 20 Februari 2013 mengungkapkan di *Harian the Jakarta Post* suatu rencana untuk meluncurkan peraturan daerah yang melarang penjualan dan konsumsi buah impor di Bali. Hal ini direncanakan sebagai respon pemerintah daerah atas membanjirnya pasokan buah impor di Bali yang dianggap merugikan petani buah lokal dan sebagai upaya agar sektor industri pariwisata dapat mengentaskan kemiskinan para petani buah lokal.³

Artikel yang ditulis oleh Emmy & Mansor (2009) membuka data perdagangan buah dan sayur mayur di sejumlah negara ASEAN dan melakukan perbandingan daya saing berdasarkan indikator RCA (*Revealed Comparative Advantage*). RCA adalah instrument penghitungan daya saing dari negara tertentu berdasarkan konsep *comparative advantage* milik David Ricardo dengan menggunakan klasifikasi barang dan jasa dalam data arus perdagangan. Hasilnya: Singapura punya keuntungan komparatif dalam 5 komoditas yakni kacang tanah, *hazelnut*, plum, *apricot* dan *walnut*. Filipina punya keuntungan komparatif dalam 3 komoditas yakni tomat mentah maupun yang sudah diproses, tomat utuh maupun tomat potong dan ceri. Thailand dan Malaysia punya keuntungan komparatif dalam 2 komoditas yakni jeruk, jus buah dan

² "Pasca Pengetatan Impor Buah, Produksi Jeruk Pontianak Meningkat", Portal KBR68H.com, 14 Februari 2013, diunduh dari website http://www.portalkbr.com/nusantara/kalimantan/2462257_4266.html pada 19 April 2013.

³ "Bylaw on Local Fruit Prepared in Bali", *The Jakarta Post*, 20 Februari 2013, diunduh dari <http://www.thejakartapost.com/news/2013/02/20/bylaw-local-fruit-prepared-bali.html> pada 18 April 2013.

sayur serta jus tomat dan jus apel. Indonesia punya keuntungan komparatif hanya dalam 1 komoditas, yakni kacang mete, jadi dalam hal kacang, Indonesia lebih unggul dibandingkan Malaysia. Data tersebut menunjukkan kepada kita bahwa memang baru sedikit saja produk pertanian dan holtikultura ASEAN yang punya daya saing dalam perdagangan. Maklum jika kemudian ketahanan pangan di ASEAN, khususnya bagi para petani masih rendah.

Di sisi lain, ketika pemerintah memutuskan untuk menetapkan kuota impor demi menyegerakan penyelesaian problem bagi petani, problemnya muncul di sudut yang lain. Konsumen dan petani kemudian berada dalam posisi yang (lagi-lagi) tidak diuntungkan karena kuota impor melibatkan kesepakatan antara birokrat dan perusahaan importer dalam hal penentuan jumlah kuota impor yang diijinkan pada suatu waktu. Kuota juga dapat mendongkrak harga produk naik, khususnya bila pasokan tidak cukup untuk konsumsi domestik dan jika importer kemudian membentuk kartel. Risiko macam ini tinggi apalagi mengingat bahwa petani dan nelayan rata-rata masih memproduksi dengan cara tradisional, sehingga volume produksi mereka tidak bisa sungguh diprediksi untuk pemenuhan kebutuhan nasional. Artinya bahwa problem harga pangan yang melonjak adalah keniscayaan. Lebih buruk dari itu, tentu saja, ketika birokrat dan importer menikmati hasil kolusinya, sehingga petani maupun konsumen sama-sama dirugikan.

Direktur Eksekutif PhilMech (*Philippine Center for Postharvest Development and Mechanization*) mengungkapkan bahwa sampai saat ini Filipina merupakan salah satu negara yang produk pertaniannya menggunakan peralatan dengan kualitas mesin terendah di Asia Tenggara; hanya setengah tenaga kuda (0,5 *horsepower*), yakni setara dengan mesin kipas angin kecil.⁴ Jika mau dibandingkan lebih jauh, sebenarnya rata-rata pertanian di Asia Tenggara memang masih memprihatinkan dari segi mekanisasi. Vietnam dan Thailand hanya mempergunakan mesin bertenaga 0,7 *horsepower* per hektar. Bandingkan dengan Jepang yang menggunakan tenaga 7 *horsepower* per hektar atau Korea Selatan dengan 4 *horsepower* per hektar.

Kurangnya mekanisasi pertanian ini didorong oleh sejumlah faktor, antara lain kurangnya modal untuk membeli dan mengoperasikan mesin, kurangnya pengetahuan tentang pengelolaan lahan secara modern, kurangnya besaran lahan yang sepadan dengan harga investasi mesin-mesin produksi, dan sejumlah petani juga tak ingin anggota keluarga dan tetangganya kehilangan lapangan

⁴ "Philippine Farmers Among the Least Mechanized in Southeast Asia", *Philippine Daily Inquirer*, 28 Juni 2012, diunduh dari <http://globalnation.inquirer.net/41993/philippine-farmers-among-least-mechanized-in-southeast-asia> pada 1 Maret 2013.

pekerjaan. Kita juga perlu ingat bahwa para petani dan nelayan hidup dalam komunitas di mana rata-rata saling kenal dan biasa untuk saling membantu.

Di ASEAN sektor yang sampai saat ini paling banyak menciptakan lapangan kerja adalah sektor pertanian. Menurut ILO (2009), sektor pertanian mempekerjakan 44,5% tenaga kerja di ASEAN, dengan variasi persentase yang signifikan antara Singapura yang kurang dari 1% penduduknya di sektor pertanian dan Laos yang 80% penduduknya hidup dari sektor pertanian. Artinya jika terjadi efisiensi penggunaan tenaga kerja di sektor ini, kita perlu waspada agar tidak terjadi penyingkiran orang dari penghidupan dan penciptaan pengangguran karena mereka yang tersingkir tidak bisa mendapatkan pekerjaan di sektor lain. Selain itu, ketika pemerintah memutuskan bahwa petani harus berinvestasi menanam jenis tanaman lain, maka mekanisme untuk memperkecil resiko selama masa transisi tidak boleh luput untuk disediakan. Petani dan nelayan pada dasarnya adalah orang-orang yang cenderung untuk bernaluri *risk-averse* (menjauhi risiko).

Di sisi lain, kita juga perlu mengetahui bahwa petani dan nelayan punya kemampuan penyesuaian diri yang luar biasa. Kebiasaan mereka untuk hidup pas-pasan adalah potensi juga untuk mencari cara-cara bertahan yang hemat biaya selama masa transisi menuju mekanisasi sektor pertanian dan nelayan, termasuk ketika mereka diarahkan untuk meningkatkan kapasitas panen melalui penggunaan alat, cara dan metode baru yang lebih canggih. Mereka pasti mampu mempelajari secara bertahap tentang bagaimana bercocok tanam di lahan terbatas (misalnya dengan metode *aeroponic*) atau bagaimana mendiversifikasikan industri pemrosesan bahan pangan. Kita sudah menyaksikan juga bahwa ada potensi bagus pembentukan komunitas-komunitas kecil di sentra-sentra pertanian dan perikanan, yang biasanya digerakkan oleh ibu-ibu, untuk memperpanjang rantai produksi dan menambah nilai jual produk yang dihasilkan petani dan nelayan. Contohnya abon ikan, buah tangan dari kerang dan tulang ikan, aneka keripik, kue dan selai, dan lain-lain.

Jika hal-hal ini ingin dimanfaatkan secara optimal, maka mustahil bila tidak ada perbaikan dari segi keterampilan dan modal bagi petani dan nelayan. Modal bagi petani dan nelayan akan sangat terbatas bila diusahakan secara swadaya. Kebanyakan bank komersial tidak menyediakan kredit bagi petani dan nelayan. Keterbatasan macam ini menyengsarakan petani dan nelayan. Bayangkan saja, misalnya untuk kasus Indonesia, ada puluhan ribu bahkan ratusan ribu hektar tanaman kelapa sawit dan teh yang usianya sangat tua. Petani paham bahwa pohon-pohon tua ini rendah produktivitas dan kualitas hasilnya, namun untuk menanam bibit baru dibutuhkan masa transisi sampai

pohon baru membuahakan hasil. Artinya petani harus menanggung resiko kehilangan penghasilan jika sebagian lahan mereka diregenerasi, apalagi mayoritas petani sawit dan teh adalah petani usaha kecil.

Khusus untuk soal perikanan, ada dua negara maritim penting dunia di ASEAN yakni Indonesia dan Filipina. Sayangnya, penghidupan para nelayan masih sangat memprihatinkan di kedua negara ini. Mereka masih bergantung pada cuaca untuk bisa melaut dan tak berdaya jika konsumen memutuskan untuk tidak membeli panen mereka. Kebanyakan perahu nelayan masih tradisional, tanpa mesin pendingin yang layak atau mesin penyimpan yang canggih. Di Indonesia, menurut lembaga swadaya masyarakat Kiara, 95% dari total 2,7 juta nelayan di Indonesia menggunakan metode penangkapan ikan yang tradisional.⁵ Dalam suatu pertemuan antara pebisnis anggota KADIN dengan investor asing di tahun 2012 yang disponsori kehadirannya oleh suatu kedutaan besar terungkap bahwa investor menyoroti biaya tinggi untuk pengembangan sistem logistik, terutama ketika mereka ingin beroperasi di industri perikanan dan di daerah-daerah sentra perikanan. Bukan hanya sistem logistiknya yang belum berkembang baik, bahkan akses listrik dan sarana prasarana di sentra-sentra perikanan masih belum ada. Hal ini terungkap dalam dialog *Jakarta Food Security Summit: Feed Indonesia Feed The World* yang diselenggarakan KADIN Indonesia 7-10 Februari 2012, dimana penulis hadir dan bertugas sebagai salah satu moderator dalam acara tersebut.

Persoalan pemerataan akses listrik memang masih merupakan permasalahan serius di ASEAN. Chang & Li (2012) mengungkapkan bahwa hal ini disebabkan karena di satu sisi kebutuhan akan pemerataan akses listrik sulit dipenuhi oleh masing-masing negara ASEAN sendirian, namun juga penuh tantangan ketika diusulkan untuk dikerjakan bersama-sama melalui sistem pasar energi terpadu. Mendahului pencaanangan kerjasama ASEAN *Connectivity* pada bulan Oktober 2010 demi memperkecil kesenjangan sosial ekonomi antar negara ASEAN dan mendukung agenda pembentukan komunitas ASEAN, sebenarnya telah dibuat pula pada tahun 2007 suatu *Memorandum of Understanding* antar 10 menteri urusan energi untuk mengarah pada pembentukan ASEAN *Power Grid*. Ada sejumlah proposal prioritas pembangunan sistem listrik yang terpadu di ASEAN. Petanya sebagaimana tergambar dalam Gambar 2. Dari situ dapat dilihat bahwa sejumlah bagian kawasan di ASEAN, khususnya yang dikenal kuat sebagai sentra perikanan (di Timur) justru belum tersentuh proyek ASEAN *Power Grid* ini.

⁵ "Asean Single Market 'May Destroy' Traditional Fishing". 2011. *The Jakarta Post*, 14 September. Diunduh dari <http://www.thejakartapost.com/news/2011/09/14/asean-single-market-%E2%80%99-traditional-fishing.html> pada 1 Maret 2013.



Gambar 2. Sub Sistem dalam Proyek ASEAN Power Grid. Sumber: ASEAN Connectivity (2012, annex 1).

Subsystem A mencakup wilayah IndoChina.

Subsystem B (Malaka-Pekanbaru) mencakup Indonesia, Semenanjung Malaka dan Singapura.

Subsystem C (Trans Borneo Power Grid) mencakup Brunei, Sabah, Serawak, Kalimantan dan Filipina.

Singkatnya, petani dan nelayan masih sangat terhambat masalah ketiadaan dan keterbatasan instrumen pengadaan pangan bagi dirinya sendiri. Bahkan jika mereka berhasil bekerjasama di tingkat komunitas, kerjasama ini tidak akan menghasilkan banyak dampak ke tingkat nasional karena mereka masih melakukan kegiatan secara tradisional. Kontak antar mereka pun masih tradisional, biasanya sebatas wilayah tinggal dan kekeluargaan.

B. Dimensi Jejaring Sosial bagi Keberlangsungan Ekologi atau Lingkungan Hidup

Ketahanan pangan membutuhkan kerjasama dari berbagai kelompok pemangku kepentingan sebagai suatu komunitas. Ada banyak solusi dan inisiatif pengelolaan dan pengaturan kebijakan di tingkat nasional mengharapkan dukungan dari komunitas. Pembangunan komunitas itu sendiri merupakan bagian dari identitas ASEAN, sehingga sungguh disayangkan bila untuk soal pangan justru solusinya dibebankan pada tataran individu.

Sayangnya, pembangunan komunitas justru kerap dihambat ketika kebijakan pangan dan pendanaan bagi bisnis di sektor ini gagal memperhatikan pembentukan komunitas-komunitas yang tahan pangan. Misalnya ketika impor diambil sebagai kebijakan pemenuhan kebutuhan domestik. Jika kebijakan impor diambil tanpa adanya pengembangan komunitas produsen dan bisnis di wilayah itu, maka yang terjadi adalah penggerogotan kemampuan produksi komunitas itu dalam jangka panjang. Para produsen akan kehilangan insentif

untuk bercocok tanam, karena jelas bercocok tanam membutuhkan waktu, tenaga dan uang yang lebih banyak dan rumit dibandingkan berdagang atau membeli produk impor saja. Artinya dengan membeli impor saja, produsen lokal akan menjadi kantong-kantong baru masyarakat yang tidak tahan pangan. Di sisi lain ketika pebisnis dan wiraswastawan menerima bantuan dana atau kucuran kredit untuk memperbesar skala usahanya, apa fasilitas yang disediakan agar mereka kemudian bekerjasama dengan komunitas produsen lokal? Jika tidak, maka pebisnis pasti memilih jalan yang lebih mudah, yakni mengimpor barang mentah dari negara lain, dan kita sudah tahu apa dampak itu semua bagi ketahanan pangan di negeri ini.

Asosiasi pengusaha seharusnya juga lebih aktif dalam memantau kawasan-kawasan produksi dan mendorong semua pemilik bisnis dan pengusaha untuk menjadi anggotanya. Keanggotaan dalam asosiasi pengusaha memang sukarela, namun perlu ada usaha yang lebih keras dan tekun untuk menggelorakan semangat para pendatang baru untuk bergabung dengan asosiasi pengusaha. Ketika asosiasi pengusaha lebih aktif memantau kegiatan bisnis, maka mereka pun akan lebih efektif mendorong daya saing sektor pertanian dan perikanan dibandingkan jika mereka berharap dan menadahkan tangan saja pada pemerintah. Pada akhirnya pebisnis perlu tahu dan mau melibatkan sebanyak-banyaknya produsen di suatu sektor demi menjamin suplai produksi industri yang mereka geluti.

Selain itu, biaya menjalankan bisnis di sektor pertanian dan perikanan hanya bisa dikendalikan bila wirausaha dan pebisnis, bersama-sama dengan petani dan nelayan, mengurangi kerusakan pada lingkungan hidup. Jadi, ketika pemerintah memperkenalkan rencana pembangunan infrastruktur dan itu dianggap akan menghancurkan keseimbangan ekologis atau mengurangi daya irigasi dari suatu sungai, misalnya, maka jejaring bisnis, wirausahawan, petani dan nelayan harus bersama-sama menyuarakan protes dan tekanan pada pemerintah untuk menghentikan praktek-praktek merugikan itu.

Dalam dimensi ini, ketahanan pangan adalah *output* dari jejaring sosial yang produktif dan komunikatif antar produsen dan pengusaha di suatu sektor. Karena produsen dan pengusaha adalah orang-orang yang tahu betul seluk beluk bercocok tanam dan melaut, maka mereka wajib mendorong cara-cara terbaik bagi pengembangan sektor yang mereka geluti, setia menggeluti sektor itu, dan menekan para pejabat pemerintah di segala tingkatan. Tentu saja, upaya mereka tak akan berbuah besar jika tidak melibatkan pelaku di dunia media massa, lembaga swadaya masyarakat dan universitas/dunia pendidikan.

C. Dimensi Birokrasi yang Memantau dan Menyesuaikan Diri Dengan Perkembangan Pertanian & Perikanan

Terakhir, dan tak kalah penting, bahwa dimensi ketahanan pangan juga mencakup para pembuat kebijakan yang memantau dan menyesuaikan diri dengan perkembangan dunia pertanian dan perikanan. Para pembuat kebijakan yang duduk di birokrasi pemerintahan belum tentu dapat menangkap kebutuhan produsen dan konsumen, namun mereka perlu paham bahwa tugas utama mereka adalah untuk menjamin pemenuhan kebutuhan produsen dan konsumen dan kehidupan masyarakat. Seperti dikutip oleh Simon Maxwell, Amartya Sen menyoroti perlunya penyediaan kebutuhan obyektif terkait pangan bagi masyarakat. Artinya bahwa para pembuat kebijakan harus fokus merancang kebijakan yang memenuhi kebutuhan sebanyak mungkin warga masyarakat (atau menciptakan kebijakan dengan dampak negatif sekecil-kecilnya), dan mau bersikap fleksibel jika ternyata kebijakan yang pernah mereka buat tidak optimal hasilnya.

Saran dari Simon Maxwell (1996) perlu disoroti di sini, bahwa perspektif dan pendekatan ketahanan pangan dalam dunia modern ini seharusnya *post-modern*, dan bukannya *modern*, dengan pengertian sebagai berikut:

	<i>Modern</i>	<i>Post-modern</i>
Realita yang disoroti	Sederhana, Seragam	Kompleks, Beragam
Tujuan	Pertumbuhan Perhatian pada tingkat makro	Pembangunan Perhatian pada tingkat mikro
Pendekatan riset	Mengukur Survei Mereduksi fakta Melakukan deduksi Membangun abstraksi model Melakukan Agregasi	Mendengar Menaksir Partisipasi di Pedesaan (<i>Participatory Rural Appraisal</i>) Holistik Melakukan induksi Menggambarkan kompleksitas realita Melakukan dis-agregasi
Pendekatan Perencanaan	Rencana (<i>Plan</i>) Model <i>Top-down</i> Sentralisasi	Memberdayakan (<i>Enable</i>) Interaksi <i>Bottom-up</i> Desentralisasi
Implementasi	<i>Blue-print</i> Kultur diberi tempat/peran Upaya standardisasi	Berdasarkan Proses Kultur diberi tugas Diberi fleksibilitas, inovasi

Sumber: Simon Maxwell (1996, h. 161)

Perhatikan bahwa dalam pendekatan *post-modern*, para pembuat kebijakan lebih berfungsi sebagai fasilitator daripada pelaku, pemberi ide, penyeragam, atau penentu standar. Para pembuat kebijakan tidak lagi memberi fasilitasi yang optimal bila masih melakukan pendekatan deduktif dan melihat segala sesuatunya dari kacamata makro, kemudian berupaya membuat *blue-print* atau *master-plan*. Arah kebijakan memang diperlukan, tetapi dasarnya bukan karena pertimbangan kesederhanaan pelaksanaan kebijakan, efisiensi perencanaan, atau keputusan para birokrat, melainkan karena para pembuat kebijakan mendengar, melihat kreativitas dan inovasi pelaku, serta mau memberikan ruang gerak pada para pelaku untuk menyesuaikan diri sesuai tantangan waktu.

Kita tak bisa lagi berharap untuk menciptakan satu kebijakan tunggal yang mewadahi segala sesuatu, bisa di *copy-paste* dari satu tempat ke tempat lainnya. Tantangan ketahanan pangan sangatlah kompleks dan beragam dari satu tempat ke tempat lainnya. Tidak hanya karena kondisi objektifnya berbeda tetapi karena alasan-alasan subjektif lainnya. Petani, nelayan dan komunitas tempat kebijakan akan diterapkan, demikian pula para pengusaha dan wiraswastawannya punya habitus yang berbeda-beda untuk diubah. Jadi, cara menuju ke suatu tujuan harus dibuat sefleksibel mungkin, dan kita lebih fokus pada pengumpulan ragam cara dan instrumen untuk menuju pada tujuan yang diinginkan. Tujuan itu sendiri justru harus diperjelas, supaya tidak ada kesalahpahaman tentang arah bersama yang ingin diraih. Dengan demikian upaya monitoring dan evaluasi dari ragam kebijakan dapat dengan lebih mudah diukur dan dilaksanakan.

D. Menjembatani Kerja Kolektif Ketahanan Pangan di ASEAN

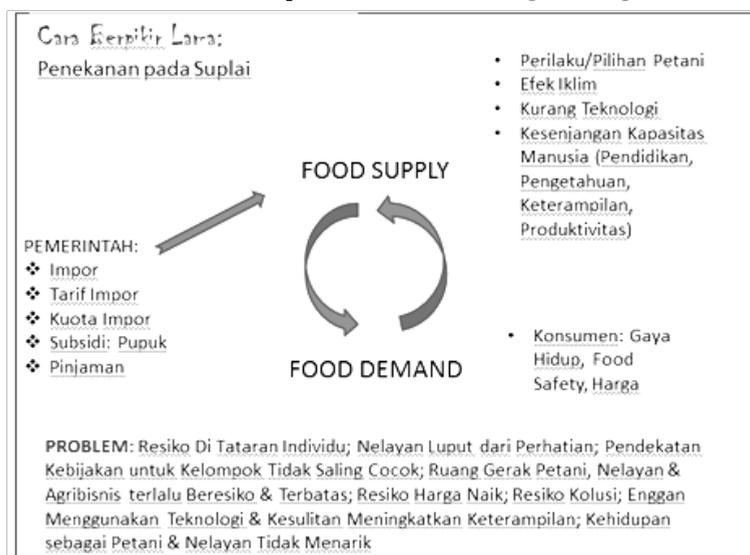
Ada pepatah bahwa “*mimpi adalah jawaban bagi pertanyaan yang kita belum tahu caranya bertanya*”. Di ASEAN, kita terus menerus menanamkan nilai kolektivitas dalam membangun perbaikan di sepuluh negara anggota. Kita tahu persis betapa rumit jalan menuju pembentukan komunitas itu, tetapi kita punya mimpi bahwa segala kerumitan tersebut bisa dijawab dengan mimpi akan komunitas yang damai dan sejahtera.

Untuk itu, ketika para wakil pemerintah berkumpul dan membicarakan ragam kerangka kerjasama ketahanan pangan, mereka perlu sekali lagi diingatkan bahwa resiko terburuk dari penandatanganan kerjasama adalah ketika kerjasama itu sendiri absen dalam implementasi kebijakan. Resiko terburuk dari kerjasama adalah bila ternyata warga masyarakat tetap harus memperjuangkan hidupnya sendiri-sendiri, tanpa instrumen untuk

bekerjasama sebagai komunitas, secara swadaya dan seadanya berhadapan dengan ragam tantangan yang jelas-jelas tidak dalam skala yang dapat dikendalikan di tataran individu ataupun satu bisnis/usaha saja.

Merefleksikan habitus dan kondisi riil di lapangan bagi petani, nelayan, dan pengusaha di sektor pertanian dan perikanan, diusulkan agar cara lama dalam berpikir dan menyikapi isu ketahanan pangan ditinggalkan. Cara lama tersebut tergambar dalam Gambar 3 (Cara Berpikir Ketahanan Pangan yang Lama), yakni dimana ketahanan pangan diarahkan pada upaya mendorong peningkatan suplai pangan, khususnya dari sektor pertanian. Dalam pendekatan yang lama ini, pemerintah fokus pada upaya meningkatkan suplai pangan dengan melakukan ragam intervensi pada petani, seperti memberi subsidi (misalnya untuk pupuk), memberi kredit pinjaman, melakukan impor, menetapkan kuota impor dan tarif impor. Ketika pangan tidak cukup, maka dicarilah faktor seperti perbaikan pendidikan, keterampilan, pengetahuan di kelompok petani. Sementara itu faktor permintaan (*demand*) nyaris tak terjamah.

Gambar 3. Cara Berpikir Ketahanan Pangan Yang Lama.



Dengan cara berpikir macam ini, risiko gagalnya ketahanan pangan akan ditanggung di tataran individu, baik itu konsumen maupun produsen. Lebih rumitnya lagi karena ternyata segala dana dan perhatian yang dikucurkan pada petani ternyata tidak berhasil meningkatkan suplai dan ternyata memang problemnya bukan pada suplai pangan. Akibatnya satu demi satu risiko justru bermunculan, mulai dari petani, nelayan dan pelaku agribisnis yang merasa tertekan karena kebijakan pemerintah seakan tak manjur, harga pangan merambat terus, ditemukan kejahatan kolusi antar oknum pemerintah dan

importer, sementara petani dan nelayan tetap saja terjebak kesulitan hidup sehingga mereka lebih ingin meninggalkan profesi tersebut atau terpenjara dalam kehidupan serba tradisional yang jauh dari teknologi dan keterampilan.

Kerangka kerjasama ASEAN soal ketahanan pangan yang selama ini dikembangkan masih mengarah pada cara pandang yang lama tersebut. Pertama-tama *ASEAN Emergency Rice Reserve (AERR)*, di mana negara-negara ASEAN sejak tahun 1979 sepakat untuk menciptakan lumbung beras bersama untuk mencegah kekurangan pangan di kawasan Asia Tenggara. Problemnnya, lumbung ini belum pernah berfungsi optimal karena jumlah beras yang tersimpan dikabarkan di bawah ketentuan. Inisiatif ini kemudian berkembang menjadi *ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR)* yakni dengan konsep yang sama namun melibatkan China, Jepang dan Korea Selatan. Proyek tersebut ditambah lagi pada tahun 2003 dengan pembentukan proyek pilot berjudul *East Asia Emergency Rice Reserve (EAERR)* yang pada prinsipnya melibatkan negara-negara ASEAN Plus Three. EAERR punya sekretariat di Bangkok, Thailand, dan berfungsi memfasilitasi perdagangan beras antar negara dengan dibantu sistem yang transparan, *ASEAN's Food Security Information System (AFSIS)* yang dikembangkan oleh *Food and Agriculture Organization (FAO)* agar ada pertukaran dan koordinasi data produksi produk pangan dan pertanian pada negara-negara anggota. Seperti dapat dilihat, proyek-proyek ini memberi fokus yang sangat sempit seputar penciptaan ketahanan pangan, yakni ketersediaan suplai beras melalui perdagangan, koordinasi data produksi, dan lumbung bersama.

Selain itu, ada juga *ASEAN Rice Trade Forum* yang diorganisir oleh *ASEAN Food Security Reserve Board*, *The ASEAN Secretariat* dan *Asian Development Bank*. Forum ini dibuat untuk memperlancar perdagangan tanpa batas untuk komoditas beras di Asia, yakni agar negara pengimpor tidak serakah menimbun beras sementara negara pengekspor menahan diri untuk tidak menetapkan hambatan ekspor yang bisa mengganggu suplai bagi negara pengimpor, sekaligus memberi ruang bicara tentang kondisi pasar beras regional maupun global. Lagi-lagi fokusnya masih pada beras, suplai beras dan diskusi seputar produksi beras.

Untuk itu diperlukan cara berpikir yang baru seperti Gambar 4, yakni model berpikir “Roda Ketahanan Pangan”. Masing-masing komponen ketahanan pangan perlu diperlakukan layaknya komponen barang berputar, sehingga perlu dijaga dinamikanya agar jangan sampai terhenti, macet, atau terlalu lamban sehingga roda yang lebih besar yakni ketahanan pangan tidak terganggu. Dalam kerangka pikir ini, ada 3 roda kecil yang menentukan

kelancaran perjalanan ketahanan pangan yakni “roda suplai pangan”, “roda permintaan pangan”, dan “roda pendekatan/kebijakan”.

Gambar 3. Cara Berpikir Baru: Roda Ketahanan Pangan.



Dalam kerangka pikir yang baru, kebijakan dari pemerintah serta ragam kerjasama G to G (antar pemerintah, baik di tataran regional maupun global), perlu diarahkan pada upaya memberdayakan (*enabling*) para aktor ketahanan pangan, yakni petani, nelayan dan agribisnis. Para aktor ini perlu diperlakukan sebagai subyek dan mereka pun perlu saling berjejaring sebagai komunitas-komunitas. Artinya bahwa mereka perlu dibuat nyaman dengan lapangan kerja yang mereka geluti (supaya penghidupan bagi mereka lancar dan dasar ketahanan pangan itupun terjaga karena merekalah yang pertama-tama menjadi produsen), diberi instrumen dan difasilitasi dengan alat-alat serta kebijakan yang mengarahkan mereka pada tujuan tercapainya *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan yang ramah lingkungan). Faktor teknologi serta perubahan iklim perlu dipandang sebagai faktor perantara saja yang mendorong terbentuknya kebijakan, instrument dan alat-alat pendukung yang membuat para subyek ketahanan pangan bergerak fleksibel dan inovatif sesuai tantangan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing dan pada masa tertentu.

IV. Simpulan dan Saran

A. Simpulan

Isu ketahanan pangan perlu diberi pendekatan segar yang mengakomodasi kebiasaan petani, nelayan, pebisnis dan wirausahawan setempat melalui kebijakan-kebijakan publik yang fleksibel, memberdayakan dan menjembatani

segala kesenjangan pendekatan yang selama ini ada. Kesenjangan besar yang nampak jelas pada hari ini adalah bahwa pemerintah menetapkan target pada produsen dari sisi suplai tetapi sesungguhnya banyak hal terjadi di luar kemampuan dan habitus produsen. Agribisnis juga sulit berkembang meskipun sudah dicoba difasilitasi dengan pemberian subsidi, pinjaman dana ataupun impor. Realita kehidupan petani dan nelayan yang serba tradisional dan terbatas dari segi modal dan keterampilan serta berusaha menghindari resiko justru kerap diabaikan dan tidak difasilitasi, sehingga petani dan nelayan merasa makin tertekan dan hidup dalam resiko berat akibat cara-cara cepat yang dilakukan pemerintah dan pebisnis untuk memenuhi kebutuhan pangan dan bahan baku melalui kegiatan impor.

B. Saran

Cara berpikir yang lama tentang ketahanan pangan, yakni yang mengarah pada penambahan suplai dan pemberdayaan petani atau pebisnis sebagai entitas-entitas terpisah dalam percaturan ketahanan pangan harus segera ditinggalkan. Yang kritis dibutuhkan adalah kemauan pemerintah untuk mengatur keterbatasan sumberdaya dan menyediakan instrumen bagi segala pemangku kepentingan dalam mengembangkan model-model ketahanan pangan sebagai suatu kesatuan komunitas. Para birokrat perlu mendengar, memonitor dan menyesuaikan diri dan kebijakannya sejalan dengan kebutuhan petani, nelayan, dan pelaku bisnis di bidang pertanian dan perikanan. Ketahanan pangan perlu dilihat sebagai roda besar yang terdiri dari 3 roda kecil yang harus saling berputar berirama yakni: roda suplai pangan, roda permintaan pangan, dan roda kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- ASEAN Connectivity: Project Information Sheets. Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2012.
- ASEAN Secretariat. *A Framework Action Plan on Rural Development and Poverty Eradication (2011-2015)*. December, Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2012.
- “Asean Single Market ‘May Destroy’ Traditional Fishing”. 2011. The Jakarta Post, 14 September. Diunduh dari <http://www.thejakartapost.com/news/2011/09/14/asean-single-market-%E2%80%98may-destroy%E2%80%99-traditional-fishing.html> diakses pada 1 Maret 2013.
- Bates, R. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Politics*. Berkeley: University of California Press, 1981.
- Breman, H & Debrah, S.K. “Improving African Food Security”, *SAIS Review* vol. XXIII no. 1 (Winter-Spring), 2003.
- Bylaw on Local Fruit Prepared in Bali”, The Jakarta Post, 20 Februari 2013, diunduh dari <http://www.thejakartapost.com/news/2013/02/20/bylaw-local-fruit-prepared-bali.html> diakses pada 18 April 2013.
- Chnag, Y & Li, Y. “Power Generation and Cross-boorder Grid Planning for the Integrated ASEAN Electricity Maker: A Dinamic Linear Programming Modal”. ERIA Discussion Paper Series, Agustus 2012.
- Coles, N & Hall, P. “Water, Energy and Food Security”, Centre of Excellence for Ecohydrology, The University of Western Australia, Perth, 2012.
- Emmy, FA & Mansor, Ismail M. 2009. “Trade Performance of Fruit and Vegetable Industry in Selected ASEAN Countries”, Munich Personal RePEc Paper No. 16928, available on website http://mpra.ub.uni-muenchen.de/16928/6/MPRA_paper_16928.pdf
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). *The State of Food and Agriculture*. Geneva: FAO, 2012.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development). 2010. *Rural Poverty Report 2011*.

- ILO. 2009. "Labour and Social Trends in ASEAN 2008". Diunduh dari http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_099611.pdf diakses pada 20 April 2013.
- Green, D. *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*. Oxfam International, UK, 2008.
- Kneafsey, M, Dowler E, Lambie-Mumford H, Inman A, Collier R. "Consumers and Food Security: Uncertain or Empowered?" *Journal of Rural Studies* 29 (2013), 2013.
- Maxwell, S. "Food Security a Post-Modern Perspective". *Food Policy* 21 (2), 1996.
- "Pasca Pengetatan Impor Buah, Produksi Jeruk Pontianak Meningkatkan", Portal KBR68H.com, 14 Februari 2013, diunduh dari website http://www.portalkbr.com/nusantara/kalimantan/2462257_4266.html pada 19 April 2013.
- "Philippine Farmers Among the Least Mechanized in Southeast Asia", *Philippine Daily Inquirer*, 28 Juni 2012, diunduh dari <http://globalnation.inquirer.net/41993/philippine-farmers-among-least-mechanized-in-southeast-asia> pada 1 Maret 2013
- Sen, A.K. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Clarendon Press, Oxford, 1981.
- Sen, A.K. *Development as Freedom*. Random House: New York, 1999.
- "South-east Asia: Food security". 1998. United Kingdom: Oxford Analytica Ltd. Retrieved, from <http://search.proquest.com/docview/192430546?accountid=17242>
- Stringer, R. "Food Security in the Developing World". *Policy Discussion Paper No. 0011, Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, Australia*. March, Adelaide: Centre for International Economic Studies, 2000.
- Thomas, D. Gender differences in household resource allocation, Population and Human Resources Department. Living Standards Measurement Study, *Working Paper No. 79*. World Bank, Washington DC, 1991.

