

## Mewujudkan Kedaulatan Pangan melalui Diversifikasi Pangan<sup>1</sup>

Oleh  
Khudori

### RINGKASAN

Politik pangan Indonesia tertuang dalam UU No 7 tahun 1996 tentang Pangan. Pencapaian politik pangan diukur lewat konsep ketahanan pangan. Konsep ini diadopsi dari FAO. Setelah lebih dari tiga dasawarsa konsep ini diadopsi oleh ratusan negara, ternyata tidak mampu mengatasi masalah kelaparan. Konsep ketahanan pangan yang tidak mempersoalkan siapa yang memproduksi, dari mana produksi pangan, dan bagaimana pangan diproduksi kemudian jadi "kuda troya" kapitalisasi sistem pembangunan pangan dunia yang didesain oleh negara-negara Utara. Hasilnya, sistem pertanian negara-negara Selatan hancur.

Kondisi ini melahirkan konsep tandingan: kedaulatan pangan. Berbeda dengan ketahanan pangan yang teknis, kedaulatan pangan adalah konsep politik. Ada perbedaan mendasar antara ketahanan pangan dengan kedaulatan pangan: model produksi pertanian industri vs agroekologis dan multikultur; pasar bebas vs proteksionis dan lokal; memakai instrumen WTO vs *International Planning Committee for Food Sovereignty*; memuja paten vs antipaten dan komunal; dan wacana *economic rationalism vs green rationalism*. Jadi, diversifikasi pangan hanya bagian kecil untuk menggapai kedaulatan pangan.

Diversifikasi pangan dirintis sejak 1960-an, tetapi hasilnya belum memuaskan. Hal ini terjadi karena, kebijakan pangan bias beras, inkonsistensi kebijakan diversifikasi, pola konsumsi dan produksi/ketersediaan pangan tidak seimbang, inefisiensi sistem distribusi dan liberalisasi pasar pangan. Dibandingkan negara-negara Asia, Indonesia memiliki daya dukung lahan cukup baik. Untuk memperkuat diversifikasi pangan harus dipastikan sumberdaya ada di bawah kontrol petani/komunitas untuk memproduksi aneka pangan sesuai kondisi lokal, mendahulukan pangan yang bisa diproduksi sendiri daripada impor, mengolah pangan lokal menjadi tepung, mengubah kebijakan diversifikasi pangan yang tidak konsisten, merancang-ulang pasar pangan, dan menjaga konsistensi kebijakan.

### I. PENDAHULUAN

Siapa pun yang memimpin negeri ini, ia akan berhadapan dengan situasi pangan yang cukup sulit. Di satu sisi, ketersediaan pangan (hewani dan nabati) secara agregat jauh lebih dari cukup, bahkan bisa dikatakan melimpah. Ini tercermin dari ketersediaan energi 3.035 kkal/kapita/hari, dan protein 80,33 gram/kapita/hari. Asupan ini cukup membuat setiap orang Indonesia mengalami obesitas, bahkan dengan perut bergelambir-gelambir.

Di sisi lain, di tengah membaiknya berbagai indikator makroekonomi, kasus gizi buruk dan gizi kurang masih cukup tinggi: 4,135 juta jiwa (2007). Itu artinya meskipun ketersediaan pangan melimpah, pangan tersebut tidak bisa diakses oleh semua warga. Hal ini terkait dengan besarnya tingkat kemiskinan di negeri ini (2009): 32,5 juta jiwa atau 14,2%.

Tingkat konsumsi beras yang masih tinggi dan ketergantungan konsumsi hampir semua penduduk negeri ini pada beras membuat

<sup>1</sup> *Up date* dari makalah pada seminar *Mewujudkan Kedaulatan Pangan Indonesia Melalui Diversifikasi Pangan*, oleh Gama Cendekia Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 21 Maret 2009.

situasi menjadi sulit. Tidak semua daerah menghasilkan beras. Surplus beras hanya terjadi di Jawa dan Sulawesi Selatan. Produksi padi juga tidak merata sepanjang tahun. Tanpa dukungan kelembagaan distribusi pangan yang handal, kasus gizi buruk, busung lapar dan pelbagai manifestasi kelaparan akan merabak. Diversifikasi pangan merupakan keniscayaan. Masalahnya, diversifikasi pangan tidak berjalan seperti yang diharapkan, kalau tidak dikatakan berhenti di tempat bahkan mengalami kemunduran. Mengapa itu terjadi? Apakah *political will* pemerintah mundur? Dua hal itu diversifikasi pangan dan *political will* pemerintah akan dielaborasi lebih jauh dalam tulisan ini, berikut sejauhmana kaitan keduanya dengan perwujudan kedaulatan pangan.

## II. KETAHANAN PANGAN VS KEDAULATAN PANGAN

Konsep ketahanan pangan (*food security*) diadopsi oleh banyak negara sebagai bagian dari kebijakan dan strategi pertanian serta penyediaan pangan bagi warganya. Ketahanan pangan menjadi keniscayaan banyak negara, termasuk Indonesia, untuk menjamin setiap warga negara mendapatkan asupan pangan yang memadai dan bebas dari kelaparan. Sebagai konsep arus utama (*mainstream*), sejalan ada banyak ragam definisi ketahanan pangan dengan berbagai kepentingan politik di baliknya. Bahkan, oleh sebagian ekonom konsep ketahanan pangan dianggap konsep teknis (Windhur dan Jonsen 2005) meski sebenarnya ada lebih dari 200 definisi tentang ketahanan pangan (Smith, dkk 1992). Definisi-definisi itu biasanya dibedakan berdasarkan skala: ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, regional, nasional, bahkan di tingkat global.

Definisi ketahanan pangan yang paling banyak dianut oleh negara-negara di dunia adalah definisi versi Organisasi Pangan Dunia (Food and Agriculture Organization-FAO). Konsep ketahanan pangan FAO dikembangkan sejak pertengahan 1970-an. Pada saat itu ketahanan pangan versi FAO ini hanya terfokus pada masalah ketersediaan pangan, yakni

menjamin ketersediaan dan harga pangan utama yang stabil, baik di tingkat internasional maupun nasional (FAO 2003). Titik fokus pada aspek ketersediaan pangan sebagai simpul sentral inilah yang di kemudian hari menandai lahirnya sebuah paradigma baru dalam produksi pangan: Revolusi Hijau (Spring 2008).

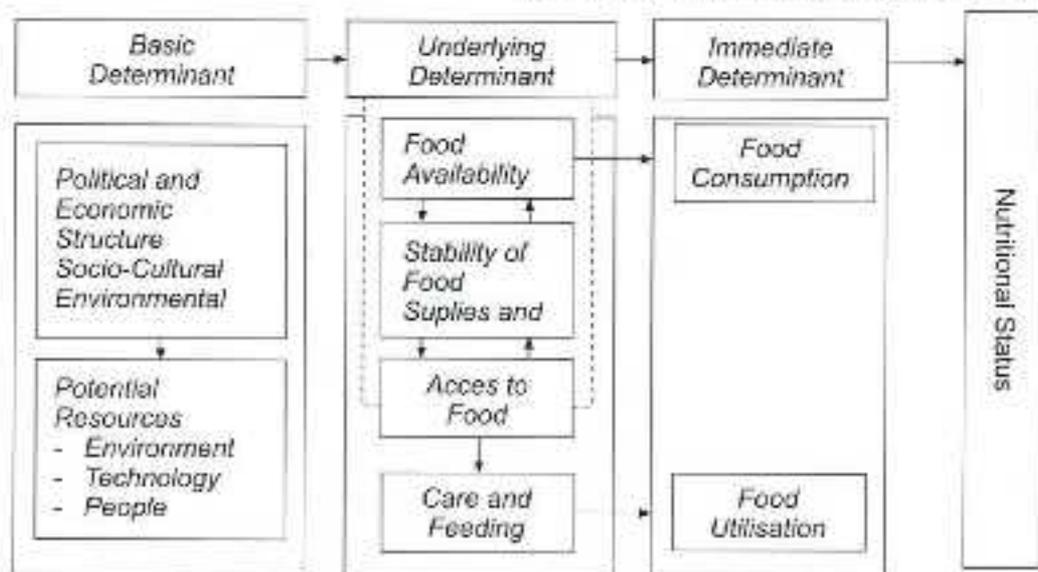
Meruyaknya gizi buruk, kelaparan dan krisis pangan mengharuskan FAO untuk memasukan warga yang rentan dari ekpose kelaparan dalam definisi ketahanan pangan. Menurut rumusan akhir FAO, ketahanan pangan diartikan sebagai situasi yang ada ketika semua orang, sepanjang waktu, mempunyai akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap bahan pangan yang cukup, aman dan bergizi yang sesuai dengan kebutuhan makanan dan makanan yang disukai untuk kehidupan yang aktif dan sehat (FAO 2003). Definisi ketahanan pangan inilah yang diadopsi pemerintah Indonesia dalam UU Pangan No. 7 tahun 1996 dan PP No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Di dalam kedua produk hukum itu ketahanan pangan diartikan: kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercemrin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah dan mutunya, aman, merata dan terjangkau.

Merujuk definisi itu, pada dasarnya di dalam ketahanan pangan terdapat empat pilar: aspek ketersediaan (*food availability*), aspek stabilitas ketersediaan atau pasokan (*stability of supplies*), aspek keterjangkauan (*access to supplies*), dan aspek konsumsi pangan (*food utilization*). Dengan kata lain, apa pun kondisinya, pangan harus tersedia dalam jumlah yang cukup, baik di musim panen maupun paceklik, terdistribusi merata di seluruh pelosok negeri, harganya terjangkau oleh kantong orang yang miskin sekalipun, dan aman serta bermutu. Dalam membangun ketahanan pangan nasional sebuah negara, keempat pilar ketahanan pangan tersebut saling terkait satu sama lain (Gambar. 1). Kondisi ketahanan pangan nasional suatu negara amat ditentukan oleh komitmen pemerintah, baik itu komitmen sosial, budaya, politik dan ekonomi nasionalnya. Oleh karena itu, analisis mendasar tentang sistem

ketahanan pangan nasional suatu negara akan sangat terkait dengan sistem sosial, budaya, politik dan ekonomi nasionalnya pula. Artinya, sistem sosial, politik dan ekonomi suatu negara akan sangat mewarnai kondisi ketahanan pangan nasionalnya. Karena pentingnya dalam menentukan ketahanan pangan, maka dalam kerangka kerja konseptual ketahanan pangan, struktur sosial, budaya, politik dan ekonomi ini disebut sebagai faktor determinan dasar (*basic determinant*) bagi ketahanan pangan.

*indigenous*. Dalam jangka panjang, kedua komitmen besar ini merupakan prasyarat terciptanya kemandirian pangan, ketahanan pangan dan terbebas dari *food trap*.

Lebih dari tiga dasawarsa konsep ketahanan pangan tersebut diadopsi oleh banyak negara, ternyata tidak mampu membebaskan dunia dari kelaparan. Secara global, suplai pangan sebenarnya cukup memberi makan hampir dua kali jumlah penduduk Bumi. Cadangan pangan dunia



**Gambar 1.** Kerangka Kerja Konseptual Ketahanan Pangan Nasional (FIVIMS 1988)

Komitmen pemerintah berikut pilihan-pilihan kebijakan pangan yang diambilnya akan menentukan apakah sebuah negara memiliki piranti untuk menangkal jebakan pangan (*food trap*) atau justru menenggelamkan diri dalam situasi terjebak pangan. Kebijakan untuk menjamin ketersediaan dan pemenuhan kebutuhan pangan itu bisa dicapai, baik dengan memproduksi sendiri atau mendatangkan dari luar (impor). Salah satu komitmen pemerintah yang penting dan amat diperlukan adalah komitmen untuk tidak dengan mudah melakukan impor pangan. Komitmen tegas ini menjadi penting, khususnya dalam rangka mewaspadaikan dan menangkal jebakan pangan. Komitmen untuk tidak mudah melakukan impor pangan ini perlu disertai dengan komitmen untuk memanfaatkan sumber daya lokal atau

berupa gandum, beras dan biji-bijian lain amat melimpah: mencapai 3.500 kkal/kapita/hari (Lappe, Collins dan Rossel 1998), melebihi kebutuhan konsumsi dasar manusia (2.200 kkal/kapita/hari). Jumlah kalori ini belum memasukkan pangan dari sayuran, buah-buahan dan ikan. Secara kasar, dunia mampu menyediakan pangan sekitar 4.3 pound per orang per hari, yang berasal dari biji-bijian, kacang-kacangan, buah-buahan, susu dan telur. Data-data mutakhir menunjukkan hal serupa: dalam 20 tahun terakhir produksi pangan dunia tumbuh stabil 2% per tahun, sedangkan pertumbuhan penduduk hanya 1,14% ([www.faostat.fao.org/site/339/default.aspx](http://www.faostat.fao.org/site/339/default.aspx)). Keterseediaan pangan ini cukup untuk membuat setiap orang menjadi kegemukan/gembrot (*obesse*). Cadangan pangan itu bahkan cukup

tersedia di beberapa negara yang dikenal sebagai sentra terjadinya kelaparan atau negara-negara *net exporter* pangan dan komoditi pertanian lainnya.

Pertanyaannya, mengapa kelaparan terjadi? Titik persoalannya ada pada absennya mekanisme kepedulian sosial global yang organik yang mampu dan bisa meredistribusi kecukupan pangan secara berkeadilan. Tidak seperti air yang selalu mengalir dari dataran tinggi ke dataran rendah, pangan yang melimpah tidak secara otomatis mengalir dari daerah yang berkelebihan ke daerah yang kekurangan. Hukum ekonomi tidak berlaku di sini. Yang berlaku adalah norma "tidak ada makan siang yang gratis" (*no free lunch*). Karena itu, meskipun pangan melimpah kelaparan selalu terjadi berulang dan menjadi skandal dunia.

Konsep ketahanan pangan yang tidak mempersoalkan siapa yang memproduksi, dari

mana produksi pangan, dan bagaimana pangan itu diproduksi (Rosset 2003) kemudian dijadikan "kuda troya" kapitalisasi sistem (pembangunan) pangan dunia yang didesain oleh negara-negara Utara (Lee 2007). Sistem pembangunan tersebut didesain melalui kebijakan Dana Moneter Internasional (International Monetary Fund-IMF) dan Bank Dunia. Dua lembaga multilateral itu dalam 20 tahun terakhir telah menyepelkan pentingnya investasi di sektor pertanian. Sebaliknya, IMF dan Bank Dunia justru mempromosikan beleid *led-export production* -selain program *Structural Adjustment Programs* (SAPs). Strategi ini dipromosikan seiring cerita sukses negara-negara Asia Timur (Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan Singapura) dalam pembangunan ekonomi. Sebaliknya, strategi yang dipopulerkan di Amerika Latin, *import substitution*, yang proteksionis dicap salah. Padahal, secara empiris hal ini tidak selalu benar. Contohnya, saat 200 juta warga

**Tabel 1.** Rantai Pangan (*Agrifood Chain*)

| Rantai Pangan      | Gen, Bibit dan Input Agrokimia  | Pangan & Serat, Trading dan Pengolahan Bahan Mentah   | Prosesing dan Manufaktur   | Supermarket  |
|--------------------|---|---|--|--|
| TNCs               | Syngenta<br>Monsanto<br>DuPont<br>Bayer   | ADM<br>Louis Dreyfus<br>Bunge<br>Cargill  | Nestle<br>Kraft Foods<br>Unilever<br>PepsiCo   | Wal Mart<br>Carrefour<br>Metro<br>Tesco  |
| Aktivitas Pokok    | Bibit dari produk agrokimia   | Perdagangan dan pengolahan bahan mentah   | Pengolahan pangan dan minuman  | Ritel pangan   |
| Isu Pokok          | -kontrol hak kekayaan intelektual<br>-promosi teknologi yang tidak bermanfaat pada petani<br>-meminggirkan alternatif pertanian berkelanjutan | -memanfaatkan kekuatan pasar untuk menekan harga<br>-praktik pembelian curang ( <i>unfair</i> )               | -memanfaatkan kekuatan pasar untuk menekan harga<br>-praktik pembelian curang ( <i>unfair</i> )<br>-menetapkan standar ketat | -memanfaatkan kekuatan pasar untuk menekan harga<br>-praktik pembelian curang ( <i>unfair</i> )<br>-menetapkan standar ketat |
| Dampak pada Petani | -kehilangan hak menyimpan dan tukar-menukar bibit<br>-kenaikan ongkos input<br>-keracunan pestisida<br>-jerat utang ( <i>debt cycle</i> )     | -pendapatan rendah<br>-mengekspos pada pasar yang rentan<br>-mentransfer ongkos bisnis dan risiko ke produsen | -pendapatan rendah<br>-mendepak dari pasar<br>-mentransfer ongkos bisnis dan risiko ke produsen                              | -pendapatan rendah<br>-mendepak dari pasar<br>-mentransfer ongkos bisnis dan risiko ke produsen                              |

Sumber: Eagleton, D. (2005) *Power Hungry: Six Reasons to Regulate Global Food Corporate*, Johannesburg: ActionAid International.

kelaparan, pada 1995 India malah mengekspor gandum dan tepung terigu (senilai US\$ 625 juta), dan beras 5 juta ton (US\$ 1,3 miliar) (Backgrounder, Spring 1998). Ekspor bukanlah kegiatan petani, tapi aktivitas para eksportir atau korporasi. Saat ekspor digalakkan, eksportir akan berusaha mengeruk keuntungan besar di tengah derita rakyat di dalam negeri.

Dua model kebijakan itulah yang membuat sistem pangan di negara-negara selatan hancur. Difasilitasi oleh aneka perjanjian Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), baik Perjanjian Pertanian (*Agreement on Agriculture/AoA*) dengan tiga pilarnya berikut aturan SPS (*sanitary phytosanitary*) (Sawit 2007; Khudori 2004), paten terhadap kehidupan yang dijamin dalam *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) (Jhamtani dan Hanim 2002; Anonim 2003) maupun *surveillance system* yang diterapkan WTO atas anggota-anggotanya (Wibowo 2003), *led-export production* telah merubah model pertanian negara-negara selatan secara radikal: dari terdiversifikasi dalam skala kecil menjadi model ekspor-industrial yang digerakkan oleh korporasi transnasional (TNCs), seperti Monsanto, Cargill, Syntega dan ADM. Korporasi transnasional ini telah membentuk sistem rantai pangan (*agrifood chain*) (Eagleton 2005). Sistem ini menghubungkan mata rantai dari sejak gen sampai rak-rak di supermarket tanpa ada titik-

titik penjualan. Makanya, tidak ada *price discovery* (penentuan harga). Ayam misalnya, mulai dari pembiakan hingga pemrosesan sama sekali tidak melibatkan penjualan. Ayam ini hanya ditukar dengan uang saat muncul di *supermarket* (Setiawan 2003). Artinya, sektor basis penghasilan jutaan warga ini-mulai dari produksi, perdagangan, pengolahan dan ritel-tidak hanya terindustrialisasi dan mengglobal, tetapi juga kian terkonsentrasi di segelintir pelaku (Khudori 2007).

Korporasi transnasional ini mendominasi pasar perdagangan pangan dunia lewat empat aktivitas pokok: perusahaan yang bergerak di bidang gen, bibit dan *input* agrokimia; pangan dan serat, perdagangan dan pengolahan bahan mentah; perusahaan manufaktur dan pengolahan; dan supermarket (Tabel 1). Perkembangan ini membuat sektor pertanian-pangan di sejumlah negara berkembang mengalami transformasi luar biasa: memarginalisasi petani-petani kecil dan buruh tani. Setiap aktivitas pokok berdampak pada komunitas miskin (petani gurem dan buruh tani). Padahal, saat ini sekitar 1,3 miliar penduduk dunia bekerja di pertanian, dan 2,5 miliar jiwa tergantung pada sektor ini. Di negara berkembang, termasuk Indonesia, lebih 50% penduduk bekerja di pertanian, bahkan di negara-negara miskin persentasenya meningkat 85%. Di negara-negara itu pertanian jadi gantungan hidup dan penyedia pangan.

**Tabel 2.** Kontrol Perdagangan/Komoditas oleh Korporasi

| Bahan Baku                       | Korporasi                                   | Penguasaan Pasar   |
|----------------------------------|---|--|
| Perdagangan jagung (AS)          | Cargill dan ADM                             | Tiga korporasi terbesar menguasai lebih 80% ekspor jagung  |
| Biji jagung (AS)                 | Monsanto, DuPont, Syngenta                  | Monsanto mengontrol 41% perdagangan  |
| Perdagangan gula (Brazil)        | Cargill, Louis Dreyfus, Cosan/Tereos/Suoden | Cargill merupakan penguasa armada kapal yang mengangkut gula dari Brazil   |
| Perdagangan minyak sawit (dunia) | Wilmar, IOI, Synergy Drive, Cargill         | Sekitar 80% areal kelapa sawit di Malaysia dikuasai korporasi, dan hanya 9% dikuasai individu                            |
| Perdagangan kedelai (dunia)      | Bunge, ADM, Cargill, Dreyfus                | Tiga perusahaan mengontrol 80% pabrik pengolahan kedelai di Eropa, dan lima perusahaan mengontrol 80% produksi di Brazil |
| Biji kedelai (dunia)             | Monsanto dan DuPont                         | Monsanto mengontrol 25% pasar dunia  |

Sumber: Corporate Power: Agrofuels and The Expansion of Agribusiness. *Seedling*. July 2007.

---

Pertanian berperan penting dalam menekan kelaparan dan kemiskinan serta pemenuhan hak-hak dasar warga.

South Center (2005) memperkirakan, sekitar 85-90% perdagangan pangan dunia dikontrol hanya oleh lima perusahaan transnasional (TNCs); 75% perdagangan sereal dikuasai hanya oleh dua TNCs; dua TNCs menguasai 50% perdagangan dan produksi pisang; tiga TNCs menguasai 83% perdagangan kakao; tiga TNCs menguasai 85% perdagangan teh; lima TNCs menguasai 70% produksi tembakau; tujuh TNCs menguasai 83% produksi dan perdagangan gula; empat TNCs menguasai hampir 2/3 pasar pestisida, ¼ bibit (termasuk paten) dan menguasai 100% pasar global bibit transgenik.

Dengan penguasaan pasar seperti itu, TNCs bisa mengontrol harga *input* pertanian, mempraktikkan perjanjian jual-beli yang tidak *fair*, membentuk harga kartel, mendepak perusahaan lokal dari pasar, dan membeli komoditas petani dengan harga super murah. Untung besar diraih dengan memeras petani lewat dua cara (*double squeezing*): mematok harga input dan olahan dengan harga tinggi, dan menekan harga beli komoditas petani serendah mungkin. Akibatnya, harga-harga komoditas primer di pasar dunia terus merosot. Rentang 1960 hingga 2000, harga gula turun dari US\$ 0,33/kg jadi US\$ 0,18/kg; harga minyak dari US\$ 1,102/ton jadi US\$ 307/ton; harga kopi robusta dari US\$ 2,70/kg jadi US\$ 0,90/kg. Hampir semua komoditas primer pertanian harganya menurun, sehingga indeks pertanian pada 1960 sebesar 208 dan turun menjadi 87 pada 2000 (Pakpahan 2004). Artinya, pendapatan petani kian menurun, sehingga wajar bila tingkat hidupnya semakin susah. Di sisi lain, harga-harga yang dibayar oleh konsumen untuk produk olahan terus meningkat atau dalam *trend* stabil. Jadi, globalisasi dengan TNCs sebagai jantungnya tidak hanya merugikan petani tetapi juga merugikan konsumen. Ini ditandai oleh kian lebarnya (*gap*) harga komoditas petani di lahan (*farmgate*) dengan harga barang olahan di ritel (*supermarket*). Bank Dunia memperkirakan, *gap* ini mencapai US\$ 100 miliar/tahun (Eagleton 2005).

Seiring hancurnya sistem pangan negara-

negara selatan, produksi pangan bergeser dari negara-negara Selatan ke negara-negara Utara. Bila pada 1960-an negara-negara berkembang merupakan eksportir pangan dan produk pertanian penting dunia dengan surplus perdagangan pangan mencapai US\$ 7 miliar per tahun, pada akhir 1980-an terjadi pergeseran peran dan mulai awal 1990-an negara-negara berkembang berubah menjadi importir neto. Keadaan terus memburuk, sehingga kini negara maju justru menguasai produksi dan perdagangan pangan dunia (Sawit dan Rusastra 2005). Sedangkan 70% negara berkembang menjadi tergantung pada impor pangan. Diperkirakan, pada tahun 2025 defisit pangan meningkat besar sekitar 127 juta ton di Asia Timur dan Asia Tenggara. Defisit pangan yang besar juga terjadi di wilayah Asia lainnya dan sub-Sahara Afrika. Sebaliknya, surplus pangan akan terjadi di Amerika Utara, Australia, Eropa Barat, Soviet, serta sebagian Amerika Latin (Santoso 2009). Situasi ini memberikan keuntungan luar biasa pada TNCs. Ketika krisis pangan melanda 2007-2008, perusahaan transnasional pangan menanggung keuntungan 55-189%, benih dan herbisida 21-54%, dan pupuk 186-1.200% dibanding dengan tahun sebelumnya (Angus, 2008).

Kebijakan *led-export production* itu berdampak langsung pada terciptanya situasi genting saat ini: berpuluh-puluh juta petani gurem yang dulunya mandiri dengan mengembangkan tanaman pangan (lokal) untuk mereka dan komunitas digantikan atau (menjadi) bergantung pada korporasi-korporasi raksasa berikut pola-pola pengembangan ekspor global yang dijalankan oleh "tuan-tuan pemilik tanah guntai" (*absentee landlord*), kearifan dan kekayaan hayati lokal yang selama berabad-abad terbukti bisa menjamin ketahanan pangan warga tergenus. Kini, setelah mengadopsi sistem monokultur, mereka tergantung asupan kimiawi dan paket teknologi yang dimonopoli korporasi global. Petani kehilangan tanah, kehilangan pekerjaan, kehilangan sumber pangan dan akhirnya menderita kelaparan.

Model pertanian korporasi tidak diorientasikan pada tanaman pangan dan konsumsi warga (lokal), melainkan

menekankan pada barang-barang ekspor mewah dengan tingkat harga dan keuntungan selangit. Barang-barang tersebut diproduksi untuk melayani konsumen di negara-negara yang berkelimpahan pangan atau yang berpendapatan tinggi. Kalau pun diorientasikan pada tanaman pangan, pangan itu bukan untuk melayani perut (penduduk lokal) yang lapar, tapi buat melayani mesin warga di negara-negara kaya -seperti tercermin pada konversi

biji-bijian untuk produksi *biofuel*. Boleh jadi, *led-export production* akan berimbang pada besarnya perolehan devisa. Tapi devisa itu hanya dinikmati segelintir eksportir (korporasi). Sebaliknya, orientasi *led-export production* telah mengekspose warga miskin pada kerentanan yang tak terperi.

Kondisi inilah yang mendorong lahirnya konsep tandingan: kedaulatan pangan (*food sovereignty*). Dari sisi umur, konsep kedaulatan

**Tabel 3.** Perbedaan Model Ketahanan Pangan vs Kedaulatan Pangan

| Isu  | Ketahanan Pangan  | Kedaulatan Pangan  |
|--|---|--|
| Perdagangan                                      | Perdagangan bebas adalah segalanya (satu-satunya jalan menuju kesejahteraan)      | Pangan dan pertanian dilindungi dari perdagangan bebas   |
| Tujuan utama produksi                            | Budidaya tanaman perdagangan untuk ekspor   | Budidaya aneka tanaman pangan untuk kebutuhan lokal dan pasar lokal (jika berlebih baru diekspor)                        |
| Harga  | Diserahkan pada mekanisme pasar   | Harga yang adil (memperhitungkan biaya produksi, pendapatan petani/buruh kecil secara bermartabat)                       |
| Akses pasar                                      | Pasar luar negeri/ekspor  | Akses pasar lokal, menghentikan invasi pasar oleh korporasi pangan dunia   |
| Subsidi  | Dilarang (tapi AS dan UE tetap memberi aneka subsidi yang besar pada petani kaya) | Boleh selama tidak merusak pasar negara lain. Justru dibutuhkan untuk petani kecil dan mendukung pertanian berkelanjutan |
| Pangan   | Komoditas yang penting dan menguntungkan  | Kebutuhan dasar manusia, maknanya harus terjangkau dalam jumlah cukup, sesuai budaya lokal dan diproduksi lokal          |
| Cara produksi                                    | Pilihan efisiensi ekonomi   | Hak penduduk pedesaan  |
| Kelaparan  | Karena produksi pangan rendah   | Masalah akses dan distribusi, karena kemiskinan dan ketidakadilan  |
| Cara mencapai ketahanan pangan                   | Dicapai dari mana pun, termasuk impor dari manapun, asalkan murah                 | Diproduksi sendiri oleh komunitas lokal  |
| Kontrol atas sumber produksi (tanah, air, hutan) | Diprivatisasi   | Lokal dan dikontrol oleh komunitas   |
| Akses pada tanah                                 | Melalui pasar   | Reforma agraria sejati   |
| Benih  | Komoditas yang dipatenkan   | Warisan yang menjadi milik bersama   |
| Kredit & investasi                               | Dari bank swasta atau perusahaan  | Dari pemerintah yang dirancang untuk petani  |
| Dumping & monopoli                               | Tidak menjadi masalah   | Dumping dilarang. Monopoli adalah sumber persoalan, maknanya harus dihilangkan   |
| GMO  | Harapan masa depan  | Merusak ekologi & kesehatan, tak diperlukan  |
| Teknologi pertanian                              | Industrial, monokultur, kimia intensif dan memakai GMO                            | Agroekologi, sistem pertanian berkelanjutan dan menghindari penggunaan GMO   |
| Alternatif                                       | Tidak mungkin   | Nirwana baru adalah niscaya  |

Sumber: Rosset, P., (2003) *Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements*, Backgrounder Food First Volume 9 No. 4.

pangan tergolong masih baru. Konsep ini pertama kali dicetuskan La Via Campesina, organisasi petani internasional, pada 1992 (Lee, 2007). Kelika Putaran Unguay (1986-1994) digulirkan, cikal-bakal WTO tersebut mendorong progresif agar pertanian masuk ke sistem perdagangan internasional, saat itu La Via Campesina memunculkan *framework* kedaulatan pangan pada 1996. Kedaulatan pangan didefinisikan sebagai hak rakyat, komunitas dan negara 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 pedesaan, di mana perempuan memainkan peran yang mendasar. Jadi, kedaulatan pangan adalah hak setiap bangsa dan rakyat untuk memiliki kemampuan guna memproduksi kebutuhan pokok pangan secara mandiri. Kedaulatan pangan merupakan prasyarat dari sebuah ketahanan pangan. Ketahanan 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 pangan yang dipilihnya dan kebijakan pertanian yang dijalankannya, kapasitas produksi pangan lokal di tingkat lokal, dan perdagangan yang adil di tingkat lokal.

Jika ketahanan pangan merupakan konsep teknis, kedaulatan pangan adalah konsep politik (Windthur dan Jonsen, 2005) karena memang sedikit terkait dengan politik formal (Lee, 2007). Sebagai sebuah konsep, kedaulatan pangan sejajar dengan ketahanan pangan. Yang membedakan antara keduanya adalah elemen di dalamnya berikut cara-cara untuk mewujudkannya. Hal itu terkait dengan banyak elemen, tidak hanya perdagangan, tetapi juga akses pasar, harga, subsidi, cara produksi, kontrol terhadap sumber daya produksi, benih, kredit dan yang lain (Tabel 3) (Rosset, 2003).

Jika elemen-elemen konsep ketahanan pangan dan kedaulatan pangan tersebut dikelompokkan, sebetulnya di dalamnya hanya ada beberapa elemen utama: model produksi pertanian, model perdagangan pertanian, instrumen, pendekatan terhadap sumber daya genetik pertanian dan wacana lingkungan (Tabel 4, Lee 2007). Tampak ada perbedaan mendasar antara model produksi pertanian agroekologis versus model pertanian industri, model perdagangan pertanian yang proteksionis dan mendorong pasar lokal versus liberal, menggunakan instrumen International Planning Committee for Food Sovereignty (IPC) yang berbeda dengan WTO, pendekatan terhadap sumber daya genetik pertanian yang bersifat komunal dan lebih cenderung antipaten yang bertolak belakang dengan Trade Related Intellectual Property Rights (TRIPS), serta wacana lingkungan *green rationalism* dibandingkan *economic rationalism*.

**Tabel 4.** Elemen Utama Ketahanan Pangan vs Kedaulatan Pangan

| Elemen                                     | Ketahanan Pangan                                   | Kedaulatan Pangan  |
|--|--|--|
| Model Produksi Pertanian                   | industrial, monokultur, dan kimia intensif         | Agroekologi, multikultur, sistem pertanian berkelanjutan |
| Model Perdagangan Pertanian                | Liberalisasi, orientasi ekspor                     | Proteksionis, mendorong pasar lokal                      |
| Organisasi Utama                           | WTO  | La Via Campesina   |
| Instrumen                                  | AcA, TRIPs dan SPS                                 | IPC  |
| Pendekatan pada Sumberdaya Genetik Tanaman | Hak paten individu, GMO sebagai harapan masa depan | Antipaten dan komunal, menghindari penggunaan GMO        |
| Wacana lingkungan                          | Economic rationalism                               | Green Rationalism  |

Sumber: Modifikasi dari Lee, R; 2007. *Food Security and Food Sovereignty*, Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 11. University of Newcastle Upon Tine; Holt-Gimenez, E. 2008. *The World Food Crisis*. Policy Brief No. 16 Food First, October 2008.

---

Berpijak pada elemen-elemen ketahanan pangan dan kedaulatan pangan, terlihat jelas bahwa ketahanan pangan bergerak pada kebutuhan dasar dengan target populasi kurang pangan, berintegrasi pada sistem yang *existing*, dan peran negara pasif (*no obligation, charity*). Sebaliknya, kedaulatan pangan bergerak melampaui (*beyond*) kebutuhan dasar (bahkan masuk ke hak-hak sosial, ekonomi dan budaya, yakni hak berproduksi), dengan target petani kecil, menuntut proposal kebijakan alternatif, dan menghendaki peran aktif pemerintah karena pemerintah sebagai pelindung utama petani.

Dari elemen-elemen kedaulatan pangan juga tampak jelas, diversifikasi pangan (yang ditunjukkan oleh model produksi pertanian yang bersifat agroekologi dan multikultur) hanya bagian kecil dari seluruh konsep dasar kedaulatan pangan. Dengan kata lain, untuk mewujudkan kedaulatan pangan tidak cukup hanya memiliki *political will* diversifikasi pangan, mengembangkan pangan sesuai keanekaragaman hayati berikut pengetahuan/kearifan lokal, dan mendahulukan mengembangkan aneka pangan yang bisa diproduksi sendiri ketimbang impor, tapi juga harus disertai model perdagangan yang proteksionis dan mendorong pasar lokal, menghindari paten dan GMO serta menerapkan wacana *green rationalism*. Tanpa itu semua kedaulatan pangan (sejati) tak akan terwujud.

### III. DIVERSIFIKASI PANGAN

Pertunya diversifikasi pangan jauh-jauh hari sudah ada dalam kesadaran para pemimpin kita. Semula, program diversifikasi pangan dinamai upaya perbaikan menu makanan rakyat. Usaha ini dirintis dan dilaksanakan sejak tahun 1960-an. Aneka program diversifikasi pangan terus dilakukan pada tahun-tahun berikutnya. Di akhir Pelita I (1974), secara eksplisit pemerintah mencanangkan kebijakan diversifikasi pangan melalui Inpres No. 14 tahun 1974 tentang Perbaikan Menu Makanan Rakyat, yang kemudian disempurnakan lagi menjadi Inpres No 20 tahun 1979. Inpres itu dimaksudkan

untuk lebih menganekaragamkan jenis pangan dan meningkatkan mutu gizi makanan rakyat.

Selain peraturan, pemerintah juga melakukan aneka kegiatan yang terkait dengan diversifikasi pangan. Pada tahun 1969 pemerintah mempopulerkan slogan pangan bukan hanya beras lewat proyek *Applied Nutrition Program*. Tujuannya, dengan memanfaatkan bahan pangan lokal, masyarakat bisa terpenuhi kebutuhan pangannya agar tidak terjadi kelaparan. Pada saat yang sama, pemerintah juga mengenalkan beras *tekad* yang dibuat dari singkong, untuk mengganti beras. Pemerintah membentuk panitia penganekaragaman menu makanan rakyat di tingkat nasional. Di hotel-hotel dan di kantor-kantor pemerintah juga dilakukan kampanye makan pangan non-beras oleh para pejabat maupun sang istri. Juga ada gerakan sadar pangan dan gizi oleh Departemen Kesehatan, dan program diversifikasi pangan dan gizi oleh Departemen Pertanian (1993-1998). Dari sisi kelembagaan, pada kabinet Pembangunan VI (1989) juga dibentuk Kantor Menteri Negara Urusan Pangan yang meluncurkan program "Aku Cinta Makanan Indonesia" (ACMI) (Rachman dan Ariani, 2008).

Puncak dari produk legislasi yang terkait diversifikasi pangan adalah keluarnya UU No 7 tahun 1996 tentang Pangan. Pada Bab VII Pasal 46 UU ini mengamanatkan, untuk mewujudkan ketahanan pangan, pemerintah antara lain menetapkan dan menyelenggarakan kebijakan mutu pangan nasional dan penganekaragaman pangan. Amanat ini kembali diperkuat dalam UU No 25 Tahun 2000 tentang Proenas tahun 2000-2004. Operasionalisasi peraturan ini dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Di PP ini disebutkan bahwa penganekaragaman pangan dilakukan untuk meningkatkan ketahanan pangan yang memperhatikan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal, dengan cara meningkatkan keanekaragaman pangan, mengembangkan teknologi pengolahan dan produk pangan, serta meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mengonsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang. Pada

tahun 2001 juga telah dibentuk Dewan Ketahanan Pangan (DKP) yang dipimpin langsung Presiden. Untuk merumuskan kebijakan, mengevaluasi dan mengendalikan penyediaan, distribusi, cadangan, dan penganeekaragaman pangan dikeluarkan PP No 83/2006 tentang DKP.

Masalahnya, energi yang dikonsumsi masyarakat masih bertumpu pada pangan sumber karbohidrat, terutama padi-padian. Pangsa padi-padian masih lebih 60% (Tabel 6). Hal ini tidak hanya terjadi di pedesaan, tetapi juga di perkotaan. Padahal, dari rata-rata pendapatan, penduduk perkotaan lebih

**Tabel 5.** Perkembangan Konsumsi Energi dan Protein (1996-2007)

| No. | Uraian                 | 1996 | 1999 | 2002 | 2005 | 2007 |
|-----|------------------------|------|------|------|------|------|
| 1.  | Energi (Kkal/kap/hari) |      |      |      |      |      |
|     | Kota                   | 1983 | 1802 | 1954 | 1925 | -    |
|     | Desa                   | 2040 | 1879 | 2012 | 2060 | -    |
|     | Kota + Desa            | 2019 | 1849 | 1986 | 1996 | 2015 |
| 2.  | Protein (gr/kap/hari)  |      |      |      |      |      |
|     | Kota                   | 55,9 | 49,3 | 56,0 | 55,3 | -    |
|     | Desa                   | 53,7 | 48,2 | 53,2 | 55,3 | -    |
|     | Kota + Desa            | 54,5 | 48,6 | 54,1 | 55,2 | 58,2 |

Sumber : Susenas 1996, 1999, 2002, 2005 dan *press release* BPS (diolah)

Ditilik dari sisi peraturan, dan perangkat kelembagaan, sebetulnya *political will* pemerintah untuk melakukan diversifikasi pangan jauh lebih dari cukup. Namun, sejauh ini hasilnya masih jauh dari memadai. Salah satu yang bisa dicatat, dari tahun ke tahun tingkat konsumsi energi dan protein rata-rata penduduk meningkat, jauh lebih baik dari konsumsi saat krisis ekonomi. Bahkan, tingkat konsumsi energi dan protein pada tahun 2007 sudah melampaui rekomendasi Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII (2004): kecukupan konsumsi energi 2.000 kkal/kapita hari dan protein 52 gram/kapita/hari (Tabel 5).

tinggi daripada penduduk pedesaan. Hal ini terjadi karena daya beli warga masih relatif lemah. Bagi warga dengan tingkat pendapatan terbatas, buat mereka yang terpenting adalah kenyang (pemuahan karbohidrat), bukan soal gizi, kualitas pangan, dan *preferensi*, apalagi *prestise*. Memang, pangsa pangan kelompok padi-padian ada kecenderungan menurun, namun penurunannya masih amat lambat. Hal ini tidak sesuai dengan pola pangan yang dituangkan dalam Pola Pangan Harapan (PPH): pangsa energi dari kelompok padi-padian yang ideal maksimal 50,0%.

**Tabel 6.** Pangsa Energi dari Beberapa Kelompok Pangan (%)

| No. | Wilayah/kelompok pangan | 1999 | 2002 | 2003 | 2005 | 2007 |
|-----|-------------------------|------|------|------|------|------|
| 1.  | Kota + Desa             |      |      |      |      |      |
|     | Padi-padian             | 67,0 | 63,1 | 62,9 | 62,1 | 62,3 |
|     | Umbi-umbian             | 3,7  | 3,5  | 3,3  | 3,7  | 3,1  |
|     | Kacang-kacangan         | 2,9  | 3,1  | 3,1  | 3,4  | 3,6  |
|     | Sayur + buah            | 3,8  | 3,9  | 4,5  | 4,7  | 5,0  |
| 2.  | Kota                    |      |      |      |      |      |
|     | Padi-padian             | 64,6 | 60,2 | 60,7 | 60,6 | -    |
|     | Umbi-umbian             | 2,4  | 2,5  | 2,2  | 2,3  | -    |
|     | Kacang-kacangan         | 3,5  | 4,2  | 3,9  | 3,7  | -    |
|     | Sayur + buah            | 3,8  | 4,3  | 4,7  | 4,6  | -    |
| 3.  | Desa                    |      |      |      |      |      |
|     | Padi-padian             | 68,3 | 64,7 | 64,6 | 63,3 | -    |
|     | Umbi-umbian             | 4,5  | 4,2  | 4,2  | 4,8  | -    |
|     | Kacang-kacangan         | 2,6  | 3,3  | 2,9  | 3,1  | -    |
|     | Sayur + buah            | 3,8  | 4,1  | 4,6  | 4,7  | -    |

Sumber : Susenas 1996, 1999, 2002, 2005 dan *press release* BPS (diolah)

Hal serupa terjadi pada kualitas protein: pangsa protein dari pangan hewani rata-rata hanya sekitar 25%. Untuk mencapai kualitas sumber daya manusia yang baik dan bisa bersaing di era yang penuh kompetisi, idealnya pangsa protein hewani minimal 50% dari total konsumsi protein. Hal inilah yang membuat skor Pola Pangan Harapan (PPH) tidak beranjak jauh dari angka 80, masih jauh dari angka ideal (100). PPH di perkotaan sedikit lebih baik ketimbang di perdesaan. Namun, perbedaannya tidak terlalu signifikan.

singkong di Nusa Tenggara Timur. **Kedua**, pola beras, ubi dan sagu di Maluku dan Papua. Di Banjarnegara, Wonosobo dan bagian timur Jawa Timur ditemukan kantong-kantong daerah jagung. Juga ada pola pangan utama sagu dan ubi-ubian yang masih bertahan di beberapa daerah terisolir. Tetapi semua berpeluang menyusut, bahkan hilang (Sumarno 2001). Kini, semua konsumsi pangan warga tergantung pada beras dengan tingkat partisipasi rata-rata mencapai 100%, kecuali Maluku dan Papua (80%) yang dikenal dengan

**Tabel 7.** Perkembangan Kualitas Konsumsi Pangan Berdasarkan PPH

| Wilayah     | 1999 | 2002 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------|------|------|------|------|------|
| Kota        | 65,5 | 80,5 | 80,5 | -    | -    |
| Desa        | 64,6 | 72,3 | 77,7 | -    | -    |
| Kota + Desa | 66,3 | 76,4 | 79,1 | 74,9 | 82,8 |

Sumber : Rachman, Handewi P.S. dan Ariani, M. *Panganekaragaman Konsumsi Pangan di Indonesia : Permasalahan dan Implikasi untuk Kebijakan dan Program. Analisis Kebijakan Pertanian* Vol. 6 No. 2. Juni 2008; *press release* BPS.

Meskipun sudah dirintis sejak 1960-an, hasil-hasil kebijakan diversifikasi pangan belum memuaskan. Pola pangan lokal telah ditinggalkan, berubah ke pola beras dan pola mie (terigu). Studi Rachman menunjukkan adanya perubahan pola konsumsi pangan pokok: dari semula pola beras-ubi-umbian, dan atau beras-jagung-ubi cenderung mengarah ke pola tunggal beras. Penelitian Sumarno menunjukkan, selain mayoritas pola pangan beras, masih ada dua pola pangan minoritas. **Pertama**, pola beras, jagung dan

ekologi sagu (Rachman dan Ariani 2008; Surono 2001). Konsumsi beras di Indonesia masih tinggi, mungkin tertinggi di dunia: 139 kg/kapita/tahun.

Beras menjadi pangan mayoritas rakyat bukan proses *instant*, tetapi melalui periode evolusi amat panjang. Di masa lalu, lingkungan fisik amat menentukan tanaman yang bisa tumbuh dan hewan yang hidup di atasnya. Karena terbatasnya komunikasi dan transportasi, membuat masyarakat mengonsumsi apa yang ada di sekitarnya.

**Tabel 8.** Konsumsi Padi-Padian dan Ubi-Ubian Per Kapita (kg per tahun)

| Komoditas | Tahun          |                 |                 |                 |                 |                 |
|-----------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|           | 1954           | 1987            | 1990            | 1993            | 1996            | 1999            |
| Beras     | 93,2<br>(53,5) | 116,6<br>(61,1) | 118,2<br>(61,2) | 116,4<br>(64,3) | 111,5<br>(69,2) | 103,8<br>(67,3) |
| Jagung    | 32,9<br>(18,9) | 11,2<br>(7,82)  | 9,7<br>(6,67)   | 6,8<br>(4,93)   | 3,8<br>(3,04)   | 3,7<br>(3,11)   |
| Ubi Kayu  | 39,4<br>(22,6) | 14,4<br>(10,02) | 15,9<br>(10,9)  | 12,9<br>(9,34)  | 7,9<br>(6,32)   | 10,5<br>(8,83)  |
| Kentang   | 8,7<br>(4,99)  | 1,5<br>(1,04)   | 1,7<br>(1,16)   | 1,9<br>(1,38)   | 1,8<br>(1,44)   | 0,9<br>(0,757)  |
| Total     | 174,2          | 143,7           | 145,5           | 138             | 125             | 118,9           |

Sumber: BPS berbagai tahun (diolah).

Keterangan: Dalam tanda kurung berarti persentase (%).

Masyarakat di daerah kering rata-rata memakan jagung atau ubi-ubian sebagai makanan pokok karena tidak banyak perlu air. Secara evolutif, terbentuk pola makan khas dan unik di pelbagai daerah: gaplek (Lampung, Jawa Tengah, Jawa Timur), sagu (Maluku, Papua), jagung (Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara), cantel/sorgum (Nusa Tenggara), talas, dan ubi jalar (Papua) sebagai pangan pokok (*staple food*) warga selama bertahun-tahun.

Hal ini tercermin dari struktur diet mayoritas warga di masa lalu. Dalam struktur diet makanan, pada 1954 pangsa beras baru mencapai 53,5% atau separo dalam menu makanan penduduk Indonesia. Sisanya, dipenuhi dari ubi kayu (22,6%), jagung (18,9%) dan kentang (4,99%). Namun, tahun 1987 atau 33 tahun berikutnya, sudah bergeser luar biasa: beras mendominasi dalam struktur diet makanan dengan pangsa 81,1%, disusul kemudian ubi kayu (10,02%) dan jagung (7,82%). Pergeseran dramatis ini terjadi seiring tercapainya swasembada beras pada 1984 (Khudori, 2008). Dalam periode berikutnya pangsa beras kian mendominasi yang diikuti

oleh tergerusnya pangsa ubi kayu dan jagung. Dalam rentang 45 tahun (1954-1999), pangsa jagung yang semula mencapai 18,9% hanya tinggal 3,1%, dan ubi kayu dari 22,6% menjadi 8,83%. Kini, pangsa pangan non-beras nyaris hilang.

Ironisnya, perubahan pangan juga mengarah kepada pola yang tidak dikehendaki: pangan berbasis tepung terigu dan produk olahan impor. Ini tidak hanya terjadi pada warga yang berpenghasilan tinggi di perkotaan, tetapi juga di warga berpendapatan rendah di pedesaan. Dari waktu ke waktu konsumsi terigu terus naik, diperkirakan saat ini 17 kg/kapita/tahun. Hanya dalam waktu 30 tahun, tingkat konsumsi terigu meningkat sekitar 500%. Penetrasi ini tidak lepas dari keberhasilan Orde Baru di dalam merekayasa aneka pangan asal terigu menjadi pangan murah, mudah didapat dan sesuai selera lidah orang Indonesia. Pada tahun 1997/1998 impor biji gandum masih 3,7 juta ton, saat ini 6,6 juta ton per tahun (Kompas, 17 Maret 2009). Saat ini Indonesia menjadi negara importir gandum keenam terbesar di dunia setelah Brazil, Mesir, Iran, Jepang dan Algeria. Nilai impor gandum

**Tabel 9.** Rata-rata Potensi Produksi Varietas Unggul Baru (ton/ha)

| Komoditas       | 1970-1975 | 1986-1990 | 1996-2000 | 2001-2003 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Tanaman Pangan: |           |           |           |           |
| - Padi sawah    | 5,0 (3)   | 5,0 (7)   | 6,5 (14)  | 6,2 (13)  |
| - Padi gogo     | 0         | 3,5 (8)   | 4,0 (2)   | 3,2 (2)   |
| - Jagung        | 0         | 5,9 (5)   | 8,8 (26)  | 8,1 (2)   |
| - Kedelai       | 1,8 (1)   | 1,5 (8)   | 1,8 (5)   | 1,8 (5)   |
| Buah-buahan:    |           |           |           |           |
| - Alpukat       | 0         | 5,0 (3)   | 0         | 0         |
| - Jeruk         | 0         | 0         | 0         | 0         |
| - Mangga        | 0         | 0         | 0         | 0         |
| - Nanas         | 0         | 0         | 3,5 (5)   | 0         |
| - Pepaya        | 0         | 0         | 5,4 (2)   | 0         |
| - Pisang        | 0         | 0         | 16,2 (2)  | 0         |
| Sayur-sayuran:  |           |           |           |           |
| - Cabe          | 0         | 0         | 21,0 (12) | 0         |
| - Kentang       | 0         | 26,7 (2)  | 22,0 (2)  | 0         |
| - Kubis         | 0         | 0         | 54,9 (5)  | 0         |
| - Tomat         | 0         | 14,5      | 55,0 (16) | 0         |
| - Ketimun       | 0         | 0         | 0         | 40,0 (17) |

Sumber : Sawit, M. H. (2008) *Policy Response to Increase Food Production and Improving Food Security : Indonesia Case*. Manila, 7 October 2008.

Keterangan: dalam kurung berarti jumlah varietas.

tahun 2008 mencapai 2.371 miliar dollar AS atau sekitar Rp 23,7 triliun (kurs Rp 10.000 per dolar AS). Nilai ini tidak kecil. Anggaran Departemen Pertanian saja hanya Rp 8,4 triliun per tahun. Selain terigu, konsumsi makanan siap saji, khususnya *fast food*, yang dikelola perusahaan multinasional mengalami peningkatan (Martiando dan Ariani, 2004). Ketergantungan yang besar pada pangan impor tidak hanya menguras devisa, pada saat yang sama sesungguhnya kita juga mensubsidi petani luar negeri.

Setidaknya, ada lima penyebab mengapa diversifikasi pangan jauh dari berhasil.

**Pertama**, kebijakan pangan bias pada beras. Sepanjang Orde Baru, dan terus berlanjut sampai kini, beras adalah segala-galanya. Fokus kebijakan *at all cost* pada beras. Kedelai, jagung, ketela pohon, ubi jalar, sagu, sorgum dan yang lain sifatnya sekunder. Tidak banyak kebijakan spesifik untuk mengembangkan pangan non-beras, baik dari sisi riset, pengembangan aneka inovasi di *on-farm* maupun *off-farm*, termasuk melindungi petani dari gempuran pasar global. Salah satu indikasinya adalah rendahnya pengembangan varietas unggul pangan non-beras (Tabel 9). Inovasi varietas baru didominasi oleh padi.

**Kedua**, kebijakan diversifikasi pangan tidak konsisten, bahkan bersifat kontra. Aneka kampanye diversifikasi pangan yang dilakukan para elite atau pejabat sering tidak menyentuh masyarakat luas. Upaya penganekaragaman yang dilakukan pemerintah pun nampak paradoks. Karena di saat yang sama, semua pegawai negeri di seluruh Indonesia, termasuk TNI, mendapat jatah beras. Bahkan, bantuan pangan untuk rakyat miskin juga diberikan dalam bentuk beras. Ini terjadi pada program Raskin. Kebijakan paradoksal ini punya andil mempercepat pergeseran pola pangan pokok beragam etnis di daerah ke pangan beras. Warga NTT, NTB, Papua dan Madura yang terbiasa makan jagung dan umbi-umbian secara turun-temurun, karena di-"paksa" makan beras, akan berubah ke beras. Jika ratusan etnis di daerah yang turun-temurun memakan pangan lokal itu sudah terbiasa mengonsumsi pangan beras, mereka tak ubahnya telah terkena candu: ketagihan.

**Ketiga**, ketidakseimbangan antara pola konsumsi pangan dengan penyediaan produksi/ketersediaan pangan di masyarakat. Produksi berbagai jenis pangan tidak dapat dihasilkan di semua wilayah dan tidak dapat dihasilkan setiap saat (Tabel 10). Di sisi lain,

Tabel 10. Sebaran Wilayah Sentra Produksi Pangan Penting di Indonesia Tahun 2006

| No. | Komoditas    | Wilayah Sentra Produksi   |
|-----|--------------|---|
| 1.  | Padi         | Jabar+Bandung (20,7%), Jatim (17,8%), Jateng (16,3%), Sulsel (7,1%), Sumut (6,7%), dan Sumbar, Sulsel, Lampung (masing-masing > 3%) |
| 2.  | Jagung       | Jatim (38,0%), Jateng (17,7%), Lampung (11,6%), Sumut (8,9%), Sulsel (8,5%), dan Jabar, NTT (masing-masing > 4%)                    |
| 3.  | Kedelai      | Jatim (37,9%), Jateng (20,1%), NAD (7,0%), Jabar (5,4%), Sulsel (4,2%), Lampung (2,2%)  |
| 4.  | Kacang tanah | Jatim (24,4%), Jateng (21,7%), Jabar (14,8%), Sulsel (6,5%), dan Sumut, NTB (masing-masing > 3%)                                    |
| 5.  | Sayuran      | Jabar (36,6%), Sumut (19,0%), Jateng (15,1%), Jatim (9,6%), dan Sumbar, Bengkulu, Bali, Sulsel (masing-masing > 3%)                 |
| 6.  | Buah-buahan  | Jabar (26,9%), Jatim (21,1%), Jateng (12,6%), Sumut (5,5%), Sulsel (5,5%), dan Sumsel+Babel, Lampung, NTT (masing-masing > 3%)      |
| 7.  | Minyak sawit | Sumut (39,9%), Riau (21%), Kalbar (6,1%), NAD (6,1%), dan Sumbar (5,4%)   |
| 8.  | Gula tebu    | Jatim (44,1%), Lampung (33,3%), Jateng (7,5%), Jabar (4,2%) dan Sumut (3,9%)  |
| 9.  | Daging       | Jabar (21,1%), Jatim (15,6%), Jateng (12,0%), Bali (8,1%), Jakarta (7,7%) dan Sumut (6,3%)  |
| 10. | Telur        | Jabar (20,8%), Jatim (15,3%), Jateng (14,2%), Sumut (15,0%), Sumbar, Sumsel-Babel, Lampung, Sulsel (masing-masing > 4%)             |
| 11. | Perikanan    | Sumatera (27%), Jawa (25%), Sulawesi (18%)  |

Sumber: Rachman, Handewi P.S. dan Ariani, M. Penganekaragaman Konsumsi Pangan di Indonesia: Permasalahan dan Implikasi untuk Kebijakan dan Program. *Analisis Kebijakan Pertanian* Vol. 6 No. 2. Juni 2008.

konsumsi pangan dilakukan semua warga dan dibutuhkan setiap saat. Ketidakeimbangan sebaran wilayah produksi dan pola konsumsi itu, antara lain, menyebabkan belum tercapainya konsumsi penduduk sesuai dengan standar ideal konsumsi pangan. Untuk mencapai diversifikasi pangan yang ideal, ketersediaan (setiap saat) dan distribusi (yang merata) berbagai jenis pangan jadi penting, selain masalah akses dan daya beli. Dari sisi konsumen, berbagai studi menunjukkan, faktor produksi pangan lokal dan pendapatan masyarakat sangat berperan penting dalam mempengaruhi tingkat keragaman konsumsi pangan rumah tangga (Rachman dan Ariani, 2008). Di sinilah pentingnya memprioritaskan produksi pangan lokal.

**Keempat**, sistem distribusi pangan yang tidak efisien. Cara sederhana melihat inefisiensi pada sistem distribusi bisa dicermati dari indikator *price margin* (perbedaan harga nil di

tingkat produsen dan konsumen). Pada sejumlah komoditas nilai *price margin* sudah cukup rendah. Namun, untuk komoditas tertentu, seperti pisang, beras dan jagung nilai *price margin* mencapai lebih dari 40%. Ini menandakan bahwa ketiga komoditas tersebut masih dibelit ongkos transaksi tinggi (Sawit 2008). Ongkos transaksi tinggi bisa terjadi karena buruknya infrastruktur pascapanen (penyimpanan, jalan, pelabuhan, transportasi, listrik dan yang lain) di wilayah produsen atau karena pasar distortif (oligopoli pada beras) atau karena pungutan liar yang berujung pada ekonomi biaya tinggi. *Price margin* yang tinggi membuat insentif ekonomi produsen untuk memproduksi menjadi rendah. Sebaliknya, bagi konsumen *price margin* yang tinggi membuat harga komoditas mahal dan tidak mendorong diversifikasi pangan. Jadi, sistem distribusi yang tidak efisien semacam ini tidak hanya merugikan produsen, tetapi juga konsumen,

**Tabel 11.** *Price Margin* (nilai nil dalam %) Sejumlah Komoditas

| Komoditas | 1986-1990 | 1991-1995 | 1996-2000 | 2001-2002 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Padi      | 38        | 41        | 44        | 46        |
| Jagung    | 32        | 36        | 53        | 40        |
| Kedelai   | 16        | 24        | 38        | 28        |
| Kubis     | 52        | 59        | 59        | 29        |
| Pisang    | 56        | 56        | 64        | 54        |
| Jeruk     | 39        | 35        | 22        | 29        |

Sumber : Sawit, M. H. (2008) *Policy Response to Increase Food Production and Improving Food Security : Indonesia Case*. Manila, 7 October 2008.

**Tabel 12.** *Bound Tariff* di WTO vs *Applied Tariff*

| Kelompok Produk | Bound Tariff (%) | Applied Tariff (%) |
|-----------------|------------------|--------------------|
| Beras           | 9-160            | Rp 450/kg          |
| Gula            | 40-95            | Rp 790/kg          |
| Kedelai         | 30-40            | 0                  |
| Jagung          | 9-40             | 5                  |
| Daging Sapi     | 40-50            | 5                  |
| Daging Ayam     | 35-40            | 5                  |
| Susu            | 40-210           | 5                  |
| Jeruk           | 40-60            | 5                  |
| Kambing/Domba   | 40-50            | 5                  |
| Rata-Rata       | 40               | 5                  |

Sumber : Sawit, M. H. (2007) *Serbu Impor Pangan dengan Minim Perlindungan di Era Liberalisasi*. KONPERNAS XV an KONGRES XIV PERHEPI. Surakarta, 3-5 Agustus 2007.

**Kelima**, selain tidak banyak kebijakan spesifik untuk mengembangkan pangan non-beras, liberalisasi sektor pangan punya andil besar terhadap tidak berkembangnya produksi pangan non-beras (Tabel 12). Liberalisasi membuat pasar domestik langsung terintegrasi dengan pasar dunia. Ketika harga pangan di pasar dunia rendah atau anjlok, harga ini langsung ditransmisikan ke sentra-sentra produksi pangan domestik. Hal ini, antara lain, membuat insentif ekonomi untuk pengembangan pangan non-beras tidak menarik. Salah satu contohnya terjadi pada kedelai. Liberalisasi kebiasaan membuat petani kedelai selalu merugi. Akibatnya, luas lahan kedelai merosot: pada 1992 luas panen 1,66 juta hektar, pada 2007 tinggal 4,57 ribu hektar (27,4%). Produksi pun melorot, tinggal 608 ribu ton pada 2007. Padahal kebutuhan kedelai domestik 1,8 juta ton.

Kalaupun membuat kebijakan kedelai sebagai bagian pembangunan kedaulatan pangan berlanjut sampai kini. Pembiaran itu akhirnya berujung ketergantungan hampir mutlak pada impor kedelai dari AS. Argumen dibalik kebijakan ini adalah soal daya saing. Karena harga impor lebih murah daripada harga petani domestik, serta-merta kedelai petani kita dicap tidak efisien. Argumen ini ceroboh dan sesat. Harga komoditas di pasar dunia tidak bisa jadi ukuran daya saing karena harga itu terdistorsi oleh subsidi. Di AS kedelai adalah 1 dari 20 komoditas yang dilindungi dan disubsidi. Dari US\$24,3 miliar subsidi pada 2005 sekitar 70-80% diterima 20 komoditas ini. Ujung dari beleid ini adalah dumping.

Setelah Farm Bill 1996, dumping kedelai AS naik dari 2% jadi 13% (IATP, 2007).

Untuk menjaga pendapatan petani, AS meluncurkan kredit ekspor. Pada 2001 kredit ekspor mencapai US\$ 750 juta. Fasilitas khusus ini diberikan pada importir kedelai Indonesia. Saat itu harga impor cuma Rp 1.950 per kg, sementara harga kedelai lokal Rp 2.500 per kg. Disparitas harga yang tinggi membuat tergiur (*ngliir*) siapa saja untuk mengimpor. Kebijakan ini kita terima begitu saja tanpa mempertimbangkan dampaknya di kemudian hari. Bea masuk 5-10% sama sekali tidak bisa melindungi petani dari gempuran impor.

Petani AS dan Uni Eropa (UE) menerima subsidi rata-rata US\$21.000 dan US\$18.000 per tahun. Petani apel AS menerima US\$100 juta/tahun sebagai kompensasi atas kehilangan dalam proses pemasaran. Pendapatan petani padi di OECD 78%-nya dari bantuan pemerintah (Tabel 13). Harga jual produk kemudian tidak lagi mengacu kepada biaya produksi (Khudori, 2004). Harga ekspor gandum AS dan UE masing-masing hanya 46% dan 34% di bawah biaya produksi, dengan penguasaan pasar separuh dari ekspor gandum dunia. AS menguasai sekitar separuh dari ekspor jagung yang dijual dengan harga seperlima di bawah harga produksi. UE merupakan eksportir terbesar *skimmed-milk powder* dan *white sugar* yang diekspor pada harga separuh dan seperempat dari harga produksi. Dalam dunia yang penuh kecekikan dan tipu daya, dibutuhkan kecerdikan dan kecerdasan agar kita mampu memproduksi aneka pangan.

**Tabel 13.** Bantuan Pemerintah terhadap Petani di Negara OECD (%)

| Komoditas            | AS | UE | Australia | Kanada | Selandia Baru | Total OECD |
|----------------------|----|----|-----------|--------|---------------|------------|
| Beras                | 46 | 37 | 6         | Ta     | Ta            | 78         |
| Jagung               | 21 | 36 | Ta        | 13     | 0             | 24         |
| Kedelai (oil seed)   | 20 | 36 | 3         | 14     | Ta            | 24         |
| Gula (gula rafinasi) | 58 | 56 | 10        | 12     | Ta            | 51         |
| Daging Sapi          | 4  | 74 | 4         | Ta     | 1             | 33         |
| Daging Unggas        | 4  | 37 | 3         | 4      | 31            | 17         |

Sumber : Sawit, M.H. (2008) Perubahan Perdagangan Pangan Global dan Putaran Doha WTO: Implikasi Buat Indonesia. *Analisis Kebijakan Pertanian*, Volume 6 No. 3, September 2008.

#### IV. PENUTUP

Kualitas pangan ditentukan oleh kandungan gizi dan nutrisinya, bukan pada pandangan akan gengsi. Pangan yang kaya dan lengkap gizi dan nutrisinya, digolongkan sebagai pangan berkualitas tinggi. Demikian pula sebaliknya. Dari sisi fisiologis, untuk dapat hidup aktif dan sehat manusia memerlukan lebih 40 jenis zat gizi yang terdapat pada pelbagai jenis tanaman. Dari berbagai jenis pangan yang ada, tak ada satupun jenis pangan yang lengkap, kecuali ASI (Martianto 2005). Fakta ini menunjukkan, diversifikasi pangan merupakan keniscayaan bagi perwujudan sumberdaya manusia handal. Di Indonesia, sebetulnya ada banyak bahan pangan lokal yang kualitasnya bisa disetarakan beras. Untuk kelompok serealia, bukan saja padi, tapi ada jagung, sorgum dan sagu. Untuk kelompok umbi-umbian, Indonesia adalah "surga" yang tiada duanya. Puluhan ribu

macam ubi-ubian tersebar luas di seluruh pelosok tanah air. Ada suweg, walur, talas, gambili, gadung, ganyong, ubi kayu, ubi jalar dan yang lain. Bahkan, di Irian Jaya saja, tidak kurang ada 5.000 varietas ubi jalar. Semua pangan lokal tersebut amat potensial untuk dikembangkan sebagai pangan alternatif untuk mengeliminir ketergantungan yang kronis terhadap beras, sekaligus sebagai jawaban mujarab bagi usaha diversifikasi pangan.

Salah satu faktor penting untuk melihat kemampuan sebuah negara dalam melakukan diversifikasi pangan adalah daya dukung lahan pertanian untuk memproduksi aneka jenis pangan (beras, jagung, kedelai, kacang tanah, ubi kayu, ubi jalar, sayur-sayuran, buah-buahan, daging, telur dan yang lain), bukan hanya beras. Dibandingkan dengan negara-negara Asia, secara umum Indonesia memiliki daya dukung lahan yang cukup baik (Tabel 14). Ini ditunjukkan oleh posisi Indonesia yang

**Tabel 14.** Daya Dukung sumber Daya Lahan Pertanian, Produksi dan Produktivitas Padi di Asia (2005-6)

| Negara     | A         | B         | C          | D         |
|------------|-----------|-----------|------------|-----------|
| Korea      | 0,54 (1)  | 0,04 (11) | 0,020 (12) | 0,18 (9)  |
| Malaysia   | 0,52 (2)  | 0,19 (3)  | 0,026 (10) | 4,28 (1)  |
| Thailand   | 0,47 (3)  | 0,32 (1)  | 0,156 (2)  | 0,62 (5)  |
| Indonesia  | 0,40 (4)  | 0,24 (2)  | 0,051 (6)  | 0,13 (11) |
| Filipina   | 0,36 (5)  | 0,14 (5)  | 0,048 (7)  | 2,08 (2)  |
| Kamboja    | 0,23 (6)  | 0,19 (3)  | 0,171 (1)  | 0,22 (8)  |
| Pakistan   | 0,22 (7)  | 0,15 (4)  | 0,017 (13) | 1,62 (3)  |
| India      | 0,17 (8)  | 0,12 (7)  | 0,038 (8)  | 0,17 (10) |
| Vietnam    | 0,17 (8)  | 0,11 (8)  | 0,088 (3)  | Na        |
| China      | 0,16 (9)  | 0,12 (7)  | 0,022 (11) | Na        |
| Nepal      | 0,15 (10) | 0,13 (6)  | 0,060 (5)  | 0,44 (7)  |
| Bangladesh | 0,13 (11) | 0,10 (9)  | 0,077 (4)  | 0,60 (6)  |
| Srilanka   | 0,12 (12) | 0,08 (10) | 0,034 (9)  | 0,09 (12) |
| Jepang     | 0,07 (13) | 0,03 (12) | 0,013 (14) | 1,60 (4)  |
| Myanmar    | 0,01 (14) | 0,01 (13) | 0,002 (15) | 0,04 (13) |
| Rata-Rata  | 0,25      | 0,13      | 0,055      | 0,94      |

Sumber : Suryana, A. dan Ketut Kariyasa. 2008. Ekonomi Padi di Asia: Suatu Tinjauan Berbasis Kajian Komparatif. *Forum Penelitian Agroeonomi*. Volume 26 No. 1. Juli 2008.

Keterangan: A = Rasio luas lahan pertanian thd penduduk desa (ha/orang), Indonesia posisi ke-4

B = Rasio luas lahan pertanian thd total penduduk (ha/orang), Indonesia posisi ke-2

C = Rasio luas lahan padi thd total penduduk (ha/orang), Indonesia posisi ke-6

D = Rasio luas lahan padi thd petani padi (ha/orang), Indonesia posisi ke-11

berada di peringkat keempat (4) dari 15 negara untuk indikator rasio lahan pertanian terhadap penduduk desa (Korea, Malaysia dan Thailand masing-masing di posisi 1, 2, dan 3); peringkat kedua (2) untuk rasio luas lahan terhadap total penduduk (Thailand nomor 1, Malaysia dan Kamboja di nomor 3); peringkat keenam (6) untuk rasio luas lahan padi terhadap total penduduk (Kamboja nomor 1, Thailand 2, dan Vietnam 3); dan peringkat kesebelas (11) untuk rasio luas lahan padi terhadap petani padi (Malaysia nomor 1, disusul Filipina 2, Pakistan 3 dan Jepang 4). Ini menunjukkan, Indonesia memiliki keunggulan komparatif cukup memadai untuk memproduksi aneka pangan non-beras. Khusus untuk beras, dari sisi produktivitas Indonesia menempati posisi kelima (4,6 ton/ha), di bawah China (6,3 ton/ha), Korea (5,29 ton/ha), Jepang (5,07 ton/ha), dan Vietnam (4,88 ton/ha). Daya dukung lahan di Indonesia berada di bawah rata-rata Asia, jauh dibandingkan Kamboja, Thailand dan Vietnam. Bahkan, luas lahan padi per petani padi tidak memadai lagi untuk dijadikan sebagai sumber kehidupan yang layak. Luas lahan padi per petani padi Indonesia amat sempit (0,13 ha/petani), hanya lebih baik dari Srilanka dan Myanmar.

Untuk mewujudkan kedaulatan pangan melalui diversifikasi pangan ada beberapa hal yang perlu diperhatikan yaitu :

**Pertama**, Harus dipastikan sumberdaya lahan (dan sumber-sumber produksi) berada dalam kontrol petani atau komunitas lokal. Untuk itu perlu penataan ulang sumberdaya lahan dengan reformasi agraria.

**Kedua**, Sumberdaya lahan itu harus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk memproduksi aneka pangan lokal sendiri sesuai keanekaragaman hayati dan pengetahuan/kearifan lokal. Fokus kebijakan harus digeser, tidak hanya beras, tetapi juga pangan non-beras. Adalah sebuah ironi, Indonesia yang dikenal sebagai "gudang" keanekaragaman hayati ternyata pemenuhan pangannya harus tergantung pada impor.

**Ketiga**, Terkait dengan poin pertama, mendahulukan pengembangan aneka pangan

yang bisa diproduksi sendiri daripada impor. Gandum misalnya, sebetulnya ada potensi yang bisa mensubstitusi: ubi jalar, dan gembili. Sudah saatnya kekeliruan selama ini berupa pengabaian keragaman hayati dan pengetahuan lokal, modal utama kedaulatan pangan, dikoreksi. Komersialisasi dan paten kehidupan harus dihindari. Penyeragaman "paket teknologi" dan pilihan komoditas monokultur serta orientasi beras *miradod* harus diakhiri, digantikan teknologi (pengetahuan lokal dan komoditas lokal) setempat yang beragam.

**Keempat**, Agar bisa mensubstitusi beras dan terigu, aneka pangan lokal non-beras harus diolah menjadi tepung. Alasannya, tepung praktis penggunaannya. Dari tepung, bisa diproduksi puluhan aneka makanan bercita rasa tinggi, dari mie instan, kue hingga panganan. Teknologi pengolahan tepung mudah dikuasai dengan biaya murah. Tepung mudah diperkaya (difortifikasi) dengan nutrisi tambahan. Dan masyarakat sudah terbiasa mengonsumsi makanan dari tepung. Untuk mewujudkan itu, diperlukan perhatian serius dari pemerintah. Antara lain, bantuan teknologi pascapanen, penyediaan bibit berkualitas, teknologi pengolahan pangan, penyediaan infrastruktur gudang, penjaminan pasar, promosi, dan distribusi. Aneka bantuan ini untuk memastikan hal berikut: pangan non-beras harus menarik, bergizi, tersedia merata dan setiap saat, dan harganya terjangkau.

**Kelima**, Mengubah aneka kebijakan diversifikasi pangan yang paradoks. Jatah pangan PNS dan TNI tidak harus beras. Demikian pula Raskin. Nilai ekuivalen jatah beras PNS-TNI dan Raskin bisa diberikan dalam bentuk pangan lokal. Untuk Raskin bisa pula diuangkan oleh Pemda, kemudian uang tersebut digunakan untuk membantu mereka yang tergolong miskin dan rawan pangan dengan membuka kesempatan kerja.

**Keenam**, Merancang-ulang pasar pangan. Liberalisasi kebablasan harus segera dikoreksi. Pada saat bersamaan, harus dikembangkan perdagangan yang adil (*fair trade*), terutama bagi petani, dan mendorong pasar lokal. Salah satu yang bisa diadopsi adalah penetapan

harga pantas (*fair price*), yang terdiri dari harga BEP (*break even point*), plus asuransi gagal panen (50% dari BEP), tabungan masa depan (10% dari BEP), dan tabungan pengembangan usaha (10% dari BEP) (Hadiwinata dan Pakpahan 2004). Perdagangan yang adil ini mendorong petani lebih berdaya, karena ia memiliki asuransi kerugian, dan dana untuk investasi atau pengembangan usaha.

**Ketujuh,** Konsistensi kebijakan. Keberhasilan Orde Baru menggiring pangan warga dari pangan "warna-warni" menuju pangan tunggal beras tak lepas dari konsistensi kebijakan itu. Dengan kebijakan yang konsisten, selama tiga dekade terjadi pergeseran pola pangan: dari aneka pangan ke pangan monolitik beras. Untuk mengembalikan pangan monolitik beras menjadi pangan warna-warni, jika merujuk pengalaman di atas, paling tidak perlu waktu tiga dekade. Bisakah pemerintah menjaga konsistensi kebijakan selama itu tanpa terjebak kepentingan jangka pendek?

#### DAFTAR PUSTAKA

- Angus, I. 2008. *Food Crisis: World Hunger, Agribusiness, and the Food Sovereignty Alternative*. Socialist Voice, Canada.
- Anonim. 2003. *Enclosures of the Mind (Kapling-Kapling Daya Cipta Manusia): Monopoli-Monopoli Intelektualitas atas Kearifan Lokal dan Keanekaragaman Hayati*. Cindelas Pustaka Rakyat Dwerdas. Yogyakarta.
- Egleton, D. 2005. *Power Hungry: Six Reasons to Regulate Global Food Corporate*. Johannesburg: ActionAid International.
- FAO. 2003. *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*. FAO. Rome.
- Hadiwinata, B.S., dan Aknolt K Pakpahan. 2004. *Fair Trade: Gerakan Perdagangan Alternatif*, Pustaka Pelajar-Oxfam-Universitas Katolik Parahyangan. Yogyakarta.
- Holt-Gimenez, E. 2008. *The World Food Crisis*, Policy Brief No. 16 Food First. October 2008. <http://www.census.gov/ipc/www/irng/worldgr.gif> and <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>
- IATP. 2007. *A Fair Farm Bill for America, a series of paper on the 2007 US Farm Bill*, Minnesota: Institute for Agriculture and Trade Policy.
- Institute for Food and Development Policy. *Backgrounder*. Spring 1998.
- Jhamtani, H. dan Hanim, L. 2002. *Globalisasi dan Monopoli Pengetahuan*. Konphalindo. Jakarta.
- Khudori. 2004. *Neoliberalisme Menumpas Petani: Menyingkap Kejahatan Industri Pangan*. Resist Book. Yogyakarta.
- Khudori. 2005. *Ironi Negeri Beras*. Yogyakarta: Insist Press.
- Khudori. *Korporasi dan Hak Atas Pangan*. Kompas. 16 Oktober 2007.
- Kompas. 17 Maret 2009.
- Lappé, MF., Collins, J. and Rosset, P. 1998. *World Hunger: 12 Myths*, 2nd Edition. Grove/Atlantic and Food First Books.
- Lee, R. 2007. *Food Security and Food Sovereignty*, Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 11. University of Newcastle Upon Tine.
- Martianto, D. 2005. *Pengembangan Diversifikasi Konsumsi Pangan*, Seminar Pengembangan Diversifikasi Pangan, Bappenas. 21 Oktober 2005.
- Martianto, D. dan M. Ariani, 2004. *Analisis Perubahan Konsumsi dan Pola Konsumsi Pangan Masyarakat dalam Dekade Terakhir*, Prosiding WNP VIII. Jakarta, 17-19 Mei, Jakarta: LIPI.
- Oswald Spring, U. 2008. *Food Sovereignty*. UNU-EHS. Mexico.
- Pakpahan, A. 2004. *Petani Menggugat*. Max Havelaar Indonesia Foundation. Jakarta.
- Rachman, Handewi P.S., 2001. *Kajian Pola Konsumsi dan Permintaan Pangan di Kawasan Timur Indonesia*. Disertasi Doktor pada Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Rachman, Handewi P.S., dan Ariani, M. *Penganeekaragaman Konsumsi Pangan di Indonesia: Permasalahan dan Implikasi untuk Kebijakan dan Program*. *Analisis Kebijakan Pertanian* Vol. 6 No. 2, Juni 2008.
- Rosset, P. 2003. *Food Sovereignty: Global Rallying Cry of Farmer Movements*. *Backgrounder Food First* Volume 9 No. 4.
- Santoso, D. A., 2009. *Kedaulatan vs Ketahanan Pangan*. Kompas, 13 Januari 2009.
- Sawit, M.H. 2007. *Liberalisasi Pangan: Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*. LPEM Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta.
- Sawit, M.H. 2007. *Serbusan Impor Pangan dengan Minim Perlindungan di Era Liberalisasi*. KONPERNAS XV an KONGRES XIV PERHEPI. Surakarta. 3-5 Agustus 2007.
- Sawit, M.H. 2008. *Perubahan Perdagangan Pangan*

- Global dan Putaran Doha WTO: Implikasi Buat Indonesia. *Analisis Kebijakan Pertanian*, Volume 6 No. 3, September 2008.
- Sawit, M.H. 2008. Policy Response to Increase Food Production and Improving Food Security: Indonesia Case. Manila, 7 October 2008.
- Sawit, M.H. dan I.W. Rusastra. 2005. *Globalisasi dan Ketahanan Pangan: Peta Jalan Untuk Indonesia*. Laporan untuk LPEM UI dalam kerangka menyusun Road Map Memperkuat Ketahanan Pangan.
- Setiawan, B. 2009. *Globalisasi Pertanian*. Jakarta: Institute for Global Justice.
- Smith, M. Pointing, J., and Maxwell, S. 1992. Household Food Security, Concepts and Definitions: An Annotated Bibliography. *Development Bibliography No 8*. Institute of Development Studies. University of Sussex, Brighton.
- South Center. 2005. Toward a People-centered Agriculture Trade. *The South Bulletin*, No. 100 (30), March 2005.
- Sumarno, I. 2002. *Bukan Hanya Beras: Seminar Analisis Skenario Pemenuhan Kebutuhan Pangan Nasional Hingga 2015*. Nopember 2002.
- Suroso, S. 2001. Perkembangan Produksi dan Kebutuhan Impor Beras Serta Kebijakan Pemerintah untuk Melindungi Petani, dalam Achmad Suryana dan Sudi Mardianto, *Bunga Rampai Ekonomi Beras*. Jakarta: LPEM Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Suryana, A. dan Ketut Kariyasa. 2008. Ekonomi Padi di Asia: Suatu Tinjauan Berbasis Kajian Komparatif. *Forum Penelitian Agroekonomi*, Volume 26 No. 1, Juli 2008.
- Wibowo, I. 2003. Pendahuluan, dalam Wibowo, I. dan Wahono, F., *Neoliberalisme*, Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta.
- Windhur, M. and Jensen, J. 2005. *Food Sovereignty: Towards Democracy in Localised Food Systems*. ITDG Publishing, Rugby.

#### BIODATA PENULIS :

**Khudori**, lahir di Lamongan, 20 Februari 1968. Lulus dari Jurusan Ilmu Tanah Fakultas Pertanian Universitas Jember tahun 1994. Selain sebagai jurnalis, ia adalah seorang penulis, dan peneliti lepas (*freelance*). Meminati masalah sosial-ekonomi pertanian dan globalisasi. Telah menulis 6 buku, 450-an artikel/makalah, dan mengedit 10 buku. **"Woni Negeri Beras"** (Yogyakarta: Insiat Press, 2008) adalah bukunya yang terbaru