

# POLITIK PANGAN DI ERA GLOBALISASI<sup>1</sup>

Adirini Pujayanti

## *Abstract*

*Food is an important commodity since it has a direct impact on human life. This paper argues that cheap food rezime has disapperead due to uncontrolled population growth while at the same time there is a decreasing production caused by the lessening land farming and global warming. Food crisis can affect instability of national security, which in turn implicates world peace. It also argues that a nation with a good food security policy has a better position in the international politics. Indonesia as a developing country has to stand on its own feet, if the country does not want to fall into the food trap of developed country on today's free trade era.*

*Key Words : Politics of food, globalization, food security, international trade.*

## **Abstrak**

Pangan merupakan komoditas penting karena secara langsung menentukan keberlangsungan hidup manusia. Saat ini rejim pangan murah telah berlalu, penyebabnya laju pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, sedangkan laju produksi pangan terus menyusut sebagai akibat lahan pertanian semakin berkurang dan perubahan iklim. Krisis pangan dapat mempengaruhi instabilitas keamanan nasional dan pada akhirnya berpengaruh pula pada stabilitas keamanan dunia. Negara yang memiliki ketahanan pangan mempunyai posisi yang lebih baik dalam politik internasional. Indonesia sebagai negara berkembang harus mampu mandiri mencukupi kebutuhan pangan nasionalnya, jika tidak ingin masuk dalam perangkap pangan negara maju di era perdagangan bebas saat ini.

Kata kunci : Politik pangan, globalisasi, ketahanan pangan, perdagangan internasional

---

<sup>1</sup> Tulisan ini sudah memperoleh masukan dan koreksi dari Mitra Bestari, Dr. Ganewaty Wuryandari, MA., Peneliti Pusat Penelitian Politik LIPI. Atas masukan dan koreksinya disampaikan terima kasih. Tulisan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Ketahanan pangan telah menjadi isu global yang ditunjukkan oleh perhatian hampir semua negara untuk meningkatkan dan mempertahankan ketahanan pangan nasionalnya secara berkelanjutan. Meningkatnya harga pangan yang terjadi saat ini menjadi ancaman bagi pertumbuhan ekonomi dan stabilitas keamanan global.<sup>2</sup> Indeks harga pangan dunia telah meningkat 15% pada periode Oktober 2010 – Januari 2011, yang berarti hanya 3% di bawah harga pangan tertinggi dunia pada saat krisis pangan dunia tahun 2008.<sup>3</sup> Hal ini membawa ancaman kelaparan dan inflasi terhadap perekonomian nasional di banyak negara. Bank Dunia menilai peningkatan pesat harga pangan dunia yang terjadi saat ini telah sampai pada tingkat berbahaya. Kenaikan harga pangan mengancam kenaikan jumlah penduduk miskin. Rakyat miskin umumnya menghabiskan 70%-80% dari total pendapatan mereka untuk membeli makan. Kelompok inilah yang terperangkap dalam kemiskinan ekstrem apabila harga pangan meningkat.<sup>4</sup>

Ketahanan pangan menjadi salah satu tujuan utama *Millennium Development Goal's* (MDGs). Mengacu kepada konsep organisasi pangan dunia di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Food Agriculture Organisation* (FAO), ketahanan pangan atau *food security* mencakup 3 aspek yakni: ketersediaan pangan (*food availability*), akses terhadap pangan (*food accessibility*) dan pemanfaatan pangan (*food utilization*). Aspek ketersediaan pangan ini terkait dengan produksi, distribusi dan pertukaran melalui perdagangan. Sedangkan akses terhadap pangan terkait dengan keterjangkauan, alokasi dan kesesuaian dengan keinginan, dan aspek konsumsi terkait dengan nilai gizi, nilai sosial dan keamanan pangan serta kestabilan sistem pangan.<sup>5</sup> Setiap negara harus menjamin ketersediaan pangan dan memiliki cadangan pangan dalam negeri agar siap menghadapi krisis pangan dunia. Pangan merupakan masalah kemanusiaan, kecukupan pangan merupakan bagian penting dalam hak asasi manusia. Negara harus mempunyai kemampuan untuk menjamin seluruh penduduknya memperoleh pangan yang cukup, mutu yang layak dan aman. Terutama negara-negara berkembang dengan populasi penduduk besar seperti China, India dan Indonesia. Tiga negara ini

---

<sup>2</sup> Higher Food Cost Deepen Misery in Asia, *The global edition of The New York Times*, 17 Februari 2011, hal. 15.

<sup>3</sup> 44 Juta Orang Jadi Miskin Karena Pangan, *Media Indonesia*, 17 Februari 2011, hal. 16.

<sup>4</sup> Ahmad Erani Yustika, Krisis Pangan dan Daya Beli Masyarakat, *Media Indonesia*, 21 Februari 2011, hal. 12.

<sup>5</sup> What is food security? (online) <http://www.globaleducation.edna.edu.au/global-ed/go/cache/offonce/pid/177> diakses 5 Maret 2010.

rawan terhadap kenaikan harga pangan, terutama beras dan gandum karena populasi penduduknya besar.<sup>6</sup>

Masalah pangan yang dihadapi dunia saat ini tidak hanya berpusat pada kian berkurangnya pangan, karena distribusi pangan juga menjadi masalah tersendiri.<sup>7</sup> Di negara maju distribusi pangan lebih mudah karena kecukupan pangan, sedangkan distribusi pangan di negara berkembang lebih sulit antara lain karena faktor masih banyak terjadi kekurangan pangan. Buruknya infrastruktur dan moda transportasi, terutama di negara kepulauan seperti Indonesia, turut menghambat distribusi pangan. Kemiskinan di negara-negara berkembang menyebabkan tidak setiap manusia memiliki akses yang cukup terhadap pangan, hal ini menyebabkan bahaya kelaparan melanda dunia semakin parah. Kekurangan pangan bukan merupakan masalah sepele, hal ini dapat memicu instabilitas sosial dan politik, terutama di negara berkembang. Kenaikan harga pangan merupakan masalah serius karena tidak jarang dapat menyebabkan instabilitas politik. Ketidakterdayaan pemerintah dalam mengendalikan harga pangan mudah memicu kemarahan rakyat, sebab pemerintah dianggap tidak memprioritaskan nasib rakyatnya sehingga mereka dituntut untuk mundur.

## B. Permasalahan

Pertumbuhan ekonomi dunia diarahkan untuk menciptakan ketahanan pangan demi mengentaskan kelaparan dan kemiskinan. Pasar bebas dan perdagangan internasional menjadi diarahkan untuk sarana menyebarkan pangan ke seluruh dunia. Lalu lintas perdagangan dunia ditandai oleh adanya mobilitas kapital, munculnya fenomena perusahaan-perusahaan multi nasional dan meluasnya pasar. Pasar bebas dan perdagangan internasional dipengaruhi konstelasi permainan kelompok-kelompok strategis yakni perusahaan multi nasional, karena mereka yang memiliki akses kepada sumber daya ekonomi dan politik.<sup>8</sup>

Upaya menciptakan kesejahteraan secara global melalui perdagangan dunia ini tidak berjalan sempurna karena tidak semua bangsa mampu mengakses dan mewujudkannya ke dalam kesejahteraan nasional yang dapat dinikmati secara

<sup>6</sup> Perkiraan populasi penduduk China saat ini 1,336,718,015 (Juli 2011), populasi penduduk India 1,189,172,906 (Juli 2011) dan populasi penduduk Indonesia 245,613,043 (Juli 2011) (online). <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> diakses 1 Juni 2011.

<sup>7</sup> Steven L. Spiegel etc, *World Politics in a New Era*, Fourth Edition, New York, Oxford University Press, 2009., hal. 484-485.

<sup>8</sup> Aknolt Kristian Pakpahan, "Multinational Corporations dan Implementasi Corporate Social Responsibility," dalam *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional*, Yulius P. Hermawan (ed.), Yogyakarta; Graha Ilmu, 2007, hal. 211 - 225.

merata oleh seluruh rakyatnya. Meski globalisasi telah mengangkat ratusan juta penduduk miskin, globalisasi memiliki sisi gelap, yakni jarak yang semakin lebar antara masyarakat kaya dan miskin.<sup>9</sup> Berkurangnya sumber daya alam dapat menjadi sumber bagi konflik dan kerjasama internasional. Setiap negara mempunyai satu kesamaan kepentingan yaitu mencukupi kebutuhan pangan rakyatnya sehingga kerjasama dalam upaya memenuhi kebutuhan pangan menjadi mutlak. Kenyataannya, interdependensi (saling ketergantungan) tidak selalu berarti memunculkan kerjasama. Tidak jarang banyak pihak yang justru mengambil kesempatan untuk meraih keuntungan dalam situasi tersebut.<sup>10</sup>

Melalui perspektif politik internasional, tulisan ini akan mengkaji Pertama, bagaimana sesungguhnya politik pangan dunia di era globalisasi saat ini? Kedua, bagaimana politik pangan di Indonesia di era globalisasi?

## II. KERANGKA TEORI

Menurut kaum neoliberal upaya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat harus dilakukan dengan membangun pertumbuhan ekonomi yang dipimpin oleh pasar (*market led-economic growth*). Lebih lanjut, penganut neoliberalisme meyakini krisis pangan akan terhapus bila terbangun pertumbuhan ekonomi, dengan sarana perdagangan internasional dan keuntungan komparatif (*comparative advantage*). Neo Liberalisme tidak menghendaki intervensi pemerintah dalam ekonomi. Mekanisme pasar dipergunakan untuk mengatur ekonomi global karena produk tidak boleh hanya dipasarkan di dalam negeri, tetapi juga di luar negeri. Investasi juga harus ditanamkan ke seluruh dunia mengikuti unsur *supply and demand*. Gejala ini kemudian disebut "*international political economy*".<sup>11</sup>

Prinsip neoliberalisme ini selanjutnya diimplementasikan dengan pembentukan *Washington Consensus* yang mempunyai tiga pilar utama yaitu deregulasi, privatisasi dan liberalisasi pasar.<sup>12</sup> Hal ini menjadi titik tolak penting bagi hubungan ekonomi antara negara maju dengan negara berkembang, sebab kesepakatan tersebut dipergunakan sebagai prasyarat pemberian hutang dan bantuan ekonomi pada negara-negara berkembang. Dengan demikian persyaratan politik masuk dalam hubungan ekonomi antara negara maju dan negara berkembang.

<sup>9</sup> James Petras dan Henry Veltmeyer, *Imperialisme Abad 21*, (terjemahan Agung Prihantoro), Yogyakarta, Kreasi Wacana, 2002, hal. 7 - 30.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> I. Wibowo dan Francis Wahono (ed.), *Neoliberalisme*, Yogyakarta; Cindelarast Pustaka Rakyat Cerdas, 2003, hal. 2.

<sup>12</sup> A. Irawan J.H., "Ekspansi Global Neo-Liberalisme" dalam Yulius P. Hermawan (ed.), *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional*, Yogyakarta; Graha Ilmu, 2007, hal. 104.

Ada beberapa faktor yang mendorong munculnya neoliberalisme. Pertama adalah munculnya perusahaan-perusahaan multinasional (*multinational corporations* – MNC) sebagai kekuatan yang nyata dan bahkan memiliki aset kekayaan yang lebih besar daripada negara-negara kecil di dunia. Masuknya investasi asing merupakan sarana akselerasi pertumbuhan ekonomi. Modal besar tersebut dapat menjadi *bargaining power* mereka dalam perdagangan internasional. Oleh sebab itu MNC seringkali disebut sebagai “*new rulers of the world*”.<sup>13</sup> Mekanisme pasar dipergunakan tidak saja untuk mengatur ekonomi sebuah negara, tetapi juga untuk mengatur ekonomi global. Intervensi pemerintah dalam perekonomian ditekan serendah mungkin, sebab jika negara terlalu banyak mencampuri urusan ekonomi dengan serangkaian program dan kebijakannya, dikhawatirkan akan membuat roda ekonomi menjadi tidak efektif karena Pemerintah dapat mendikte pasar. Campur tangan Pemerintah yang terlalu banyak juga bisa mengakibatkan anggaran pemerintah menjadi boros, dikarenakan terlalu banyak melakukan program “pemborosan” seperti program subsidi, proteksi, alokasi dana kesejahteraan.

Kedua, munculnya rejim internasional yang berfungsi sebagai *surveillance system*.<sup>14</sup> Untuk menjamin bahwa negara-negara di seluruh dunia patuh menjalankan prinsip pasar bebas dan perdagangan bebas. Rejim internasional ini adalah organisasi dan institusi internasional yang bertugas memantau negara-negara di seluruh dunia. Tiga organisasi utama yang harus disebut disini adalah *World Trade Organization* (WTO), *World Bank* dan *International Monetary Fund* (IMF).

Ketiga adalah revolusi di bidang teknologi komunikasi dan transportasi, sehingga ruang dan waktu tidak berlaku relevan lagi. Hal ini membantu mengurangi hambatan menggerakkan barang dan modal maupun mengkoordinasikan produksi ke seluruh dunia.<sup>15</sup>

Globalisasi telah mengintegrasikan dunia menjadi satu tatanan yang tunggal, mulai dari kegiatan ekonomi sampai perilaku hidup bernegara. Lebih lanjut, globalisasi merupakan salah satu instrumen dari neoliberalisme dalam mengembangkan pahamnya ke seluruh dunia.<sup>16</sup> Dalam era globalisasi saat ini karakter hubungan antar negara adalah interdependensi. Setiap negara bergantung satu dengan lainnya, karena tidak ada satu negarapun yang dapat memenuhi kebutuhannya sendiri. Liberalisme global mensyaratkan negara-

---

<sup>13</sup> Ibid, hal. 3-4

<sup>14</sup> William D. Schanbacher, *The Politics of Food*, Santa Barbara; Praeger, 2010, hal. 1-23.

<sup>15</sup> A. Irawan, *Op.cit.*, hal. 4.

<sup>16</sup> Daniel S. Papp, *Contemporary International Relations – Frameworks for Understanding*, Bosto; Allyn and Bacon, 1997, hal. 381-382.

negara untuk membuka perekonomiannya dan melarang proteksi agar terjadi lalu lintas perekonomian lintas negara. Neoliberalisme meyakini efek dari adanya perdagangan internasional adalah terciptanya perdamaian dunia.<sup>17</sup> Negara yang saling melakukan perdagangan akan saling tergantung dan mendasarkan hubungannya pada saling membutuhkan. Semangat perdagangan akan menghindarkan negara dari perang. Karenanya tujuan hubungan internasional dalam neoliberalisme adalah menciptakan kerjasama yang baik melalui perdagangan internasional.<sup>18</sup>

Dalam kondisi semacam ini diperlukan negara hegemon yang mau dan mampu memaksa negara-negara untuk membuka perekonomiannya demi memungkinkan berlangsungnya rejim pasar bebas. Namun seringkali terjadi pola negatif dimana liberalisme kemudian dijadikan senjata untuk mencapai tujuan dominasi hegemon sehingga bersifat predatoris.<sup>19</sup> Bagaimanapun juga adanya realitas perang dagang antar negara tidak dapat diabaikan. Dalam pelaksanaan pasar bebas ini, globalisasi dan neoliberalisme seringkali dilihat sebagai proses *westernisasi* budaya (AS) ke seluruh dunia.<sup>20</sup> Globalisasi kemudian dapat diartikan sebagai proses panjang kolonisasi. Bahkan pihak yang menentang menyamakan globalisasi sebagai imperialisme Amerika Serikat.<sup>21</sup>

Integrasi ekonomi global merupakan proses ekonomi dan politik. Globalisasi tidak hanya bekerja melalui proses mekanisme pasar murni karena globalisasi juga terjadi melalui proses politik.<sup>22</sup> Kekuasaan dan kemampuan tawar menawar sangat terkait dengan kondisi interdependensi yang asimetris.<sup>23</sup> Dalam ekonomi-politik internasional, terjadi dinamika interaksi global antara pengejaran kekuasaan (politik) dan pengejaran kekayaan (ekonomi).<sup>24</sup> Terdapat hubungan timbal balik antara politik dan ekonomi, di mana negara dan pasar saling berinteraksi untuk mempengaruhi pembagian kekuasaan dan kekayaan dalam hubungan internasional. Rejim internasional akan bertumpu pada saling

---

<sup>17</sup> Robert O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London; Routledge, 2002, hal.47 - 49.

<sup>18</sup> Neoliberalism in international relations Neoliberalism: origins, theory, definition (online), <http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/neoliberalism.html>, diakses 14 Maret 2011.

<sup>19</sup> A. Irawan J.H, *op.cit*, hal. 111.

<sup>20</sup> Manfred B. Steger, *Globalization*, NY; Sterling, 2009, hal. 1-2.

<sup>21</sup> James Petras dan Henry Veltmeyer, *Imperialisme Abad 21*, (terjemahan Agung Prihantoro) Yogyakarta; Kreasi wacana, 2002, hal. 108-109 .

<sup>22</sup> Nanang Indra Kurniawan, *Globalisasi dan Negara Kesejahteraan: Perspektif Institusionalisme*, Yogyakarta; Fisipol UGM, 2009, hal. 30-32.

<sup>23</sup> Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani, *op.cit*, hal. 77-79.

<sup>24</sup> Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, New Jersey: Princeton University Press, hal. 43.

ketergantungan asimetris dimana setiap pihak akan saling mempengaruhi melalui kebijakan ekonomi-politiknya dalam mencapai kesepakatan diantara mereka.

Dalam industri pangan, neoliberalisme dimengerti sebagai “*a new and prospective disembodied liberalism*” (sebuah liberalisme baru serta berprospek yang dibiarkan terbuka).<sup>25</sup> Yang dimaksud terbuka disini adalah komponen-komponen utama proses industri pangan mulai dari bibit, pupuk, teknologi, obat-obatan bagi hama dan penyakit tanaman, modal kerja, bantuan tenaga ahli sampai dengan produk akhir dipasarkan lintas batas negara (transnasionalisasi ekonomi) secara terbuka dan ditentukan oleh mekanisme pasar global. Hal ini sejalan dengan tata nilai serta keyakinan pragmatisme Amerika yang sangat mempengaruhi neoliberalisme. Pragmatisme Amerika diwujudkan melalui aspek individualisme dalam kebebasan dan kemandirian berusaha dengan orientasi konkrit meraih keuntungan.<sup>26</sup> Sepanjang kebijakan tersebut mendatangkan kepastian keuntungan langkah apapun akan ditempuh.

### III. PEMBAHASAN

#### A. Ketahanan Pangan dan Liberalisasi Pangan

##### 1. Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan global merupakan upaya global untuk menghapus kelaparan dan malnutrisi di seluruh dunia. Rejim pangan global ini lahir paska Perang Dunia II dalam proses rekonstruksi dan dekolonisasi Dunia Ketiga, dengan mencontoh pola produksi, distribusi dan konsumsi Amerika Serikat. Perdagangan internasional berperan penting dalam ketahanan pangan sebagai reaksi terhadap prinsip ‘*every man for himself*’ (larangan ekspor) yang meluas setelah Perang Dunia II berakhir. Pelaksanaan konsep ini dilakukan melalui kebijakan ekonomi seperti liberalisasi perdagangan, privatisasi, deregulasi industri nasional, pasar bebas dan reformasi pertanian dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Prinsip dasar dari kerjasama multilateral ini adalah terciptanya pertumbuhan ekonomi melalui mekanisme pasar.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> P.Wiryono, “Neoliberalisme Dalam Sektor Industri Pangan”, dalam *Neoliberalisme*, I. Wibowo dan Francis Wahono (ed.), hal. 188 - 191.

<sup>26</sup> Luther S. Liedtke, *Mengenal Masyarakat dan Budaya AS*, (terjemahan Hermoyo dan Masri Maris), Jakarta; Yayasan Obor Indonesia, 1994, hal. 29-30.

<sup>27</sup> William D.Schanbacher, *The Politics of Food – The Global Between Food Security and Food Sovereignty*, Santa Barbara; Praeger, 2010, hal. 1-23.

PBB dan Bank Dunia mempunyai peran besar dalam pembuatan regulasi konsep ini. Ketahanan pangan menjadi proyek ekonomi dan pembangunan global yang bertujuan untuk membantu rakyat miskin dan negara-negara berkembang. Hambatan ketersediaan pangan terjadi salah satunya karena percepatan pengembangan teknologi tidak secepat kebutuhan permintaan pangan. Bagi lembaga-lembaga internasional ini masalah utama dalam ketahanan pangan adalah bagaimana memproduksi sebanyak mungkin pangan untuk memberi makan rakyat miskin dengan cara semurah dan seefisien mungkin. Pembangunan ekonomi dunia menaruh kepercayaan pada mekanisme pasar bebas yang diyakini akan menciptakan kesejahteraan, karena memang dikonstruksikan untuk tujuan *transfer welfare*, dimulai dari tingkat global ke tingkat nasional hingga ke tingkat lokal. Dalam melaksanakan program ini, PBB bekerja melalui *Food and Agricultural Organization* (FAO) dan *The Internasional Fund for Agriculture Development* (IFAD), sementara Bank Dunia bekerja melalui *World Trade Organization* (WTO) dan *International Monetary Fund* (IMF).

Kebijakan perdagangan internasional mempunyai peran penting dalam masalah keamanan pangan di tingkat global, meski bukan merupakan penjamin dari keberlangsungan ketahanan pangan. Nilai ekspor pertanian dunia terus meningkat dan Amerika Serikat secara konstan memimpin sebagai eksportir produk pertanian di dunia. Perancis, Belanda dan Jerman juga merupakan negara eksportir pangan olahan yang maju pesat sehingga mendukung pertumbuhan ekspor perusahaan makanan olahan nasional mereka.<sup>28</sup> Perdagangan internasional hanya merupakan salah satu alat yang dapat membantu terjaminnya ketahanan pangan, karena ketahanan pangan sendiri sangat terkait dengan kebijakan pertanian, gizi, kelestarian lingkungan, pembangunan sosial dan ilmu pengetahuan dan teknologi. Upaya memperkuat ketahanan pangan dunia akan berhasil bila sektor pertanian di setiap negara kuat. Negara maju memahami hal ini sehingga negara berkembang didorong untuk mampu mencukupi kebutuhan pangan rakyatnya. Kemajuan teknologi pertanian pangan di negara maju membuat mereka dapat bertahan dalam menghadapi krisis pangan, sementara negara berkembang belum mampu mengakses teknologi pertanian sehingga kerap mengalami gagal panen. Peningkatan produksi pangan melalui ilmu pengetahuan dan teknologi sebagaimana yang dilaksanakan di negara maju hendak diterapkan ke negara berkembang. Diantaranya melalui Revolusi Hijau yang menitikberatkan pada teknologi dan input pertanian berbasis kimiawi, penggunaan bibit hibrida produksi pabrik, dan industri pertanian sistem monokultur.

---

<sup>28</sup> Ratna Anindita dan Michael R. Reed, *Bisnis dan Perdagangan Internasional*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2008, hal. 6-10.

Langkah selanjutnya adalah peningkatan penanaman modal asing di sektor pertanian di negara miskin dan berkembang.<sup>29</sup> Dengan asumsi harga pangan yang tinggi akan menarik pemodal untuk berinvestasi di sektor pertanian, dengan demikian ketahanan pangan dunia akan tercapai karena stok pangan dunia akan melimpah dan terjadi pertumbuhan ekonomi di negara berkembang. Sesuai dengan target *World Food Summit* di tahun 1996, FAO memperhitungkan dibutuhkan setidaknya US\$ 30 juta dollar tambahan dana pertahun untuk melakukan peningkatan pertanian di negara berkembang demi untuk mencapai ketahanan pangan dunia. Negara berkembang tidak memiliki dana tersebut, sedangkan *Official Development Assistance* (ODA) yang memberikan bantuan secara *G to G* juga tidak memiliki alternatif untuk memberikan bantuan dana yang mencukupi. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk melibatkan pihak swasta sebagai sumber modal. Kerjasama pertanian melalui PMA merupakan '*win-win solution*'. Sisi positif dari kerjasama ini adalah terjadinya transfer teknologi, perbaikan kualitas dan kuantitas produk, pembukaan lapangan kerja, dan surplus panen sehingga bisa diekspor demi memenuhi kebutuhan pangan dunia. Sedangkan sisi negatif atau kekhawatiran akan terjadi akuisisi lahan dapat diatasi karena kendali kekuasaan tetap ada pada pemerintah negara berkembang. Penanaman modal asing di sektor pertanian negara berkembang dianggap masih cukup kecil bila dibandingkan luas lahan pertanian secara keseluruhan sehingga tidak akan merugikan petani lokal.<sup>30</sup> Dengan pengawasan dan pembentukan peraturan perundang-undangan kesejahteraan petani lokal masih akan terjamin.

## 2. Kepentingan Negara Maju

Bank Dunia melalui IMF dan WTO berupaya memperkuat ketahanan pangan dunia melalui liberalisasi perdagangan. Hal ini diyakini membantu pergerakan pangan lintas batas negara sehingga terjadi pemerataan pangan ke seluruh dunia. Perdagangan internasional berperan dalam keamanan pangan agar produk pangan lebih mudah didapat dengan menyediakan sarana bertemunya penawaran dan permintaan (*supply and demand*) dengan memperbanyak sumber penawaran dan menyediakan keanekaragaman pangan sehingga pangan akan tersedia lebih banyak di pasar. Selanjutnya, akan

---

<sup>29</sup> UN Food and Agriculture Organisation, Increased agricultural investment is critical to fighting hunger (online) <http://www.fao.org/tc/tci/whyinvestinagricultureandru/en/>, From Land Grab to Win-Win Seizing the Opportunities of International Investments in Agriculture, Economic and Social Perspectives, Policy Brief No.4, Food and Agriculture Organization of the United Nations, June 2009 (online) <http://www.fao.org/economic/es-policybriefs/detail/en/?uid=21523>, diakses 19 April 2010.

<sup>30</sup> Ibid.

terbangun kompetisi harga sehingga tersedia banyak pilihan produk dengan harga bervariasi agar lebih terjangkau bagi kaum miskin. Untuk memenuhi kebutuhan pangan dunia negara maju memberi subsidi kepada petaninya agar dapat menghasilkan produk pertanian melimpah, bermutu namun tetap murah. Produk pertanian dari negara maju tersebut kemudian diekspor ke negara berkembang agar rakyat di negara berkembang diberikan pilihan untuk membeli produk pangan dengan harga murah.

Saat ini hampir semua negara telah menjadi anggota tiga organisasi internasional utama, yaitu IMF, Bank Dunia dan WTO. Ketiga organisasi tersebut memaksa negara-negara anggotanya untuk mematuhi “*Washington Consensus*”. Kesepakatan tersebut memuat keyakinan bahwa kombinasi pemerintah yang demokratis, pasar bebas, sektor swasta yang kuat dan perdagangan internasional yang terbuka adalah kunci untuk mencapai kemakmuran dan pertumbuhan ekonomi. Intinya adalah privatisasi, deregulasi dan perdagangan bebas yang sering dikenal juga sebagai SAP – *Structural Adjustment Programme*. WTO dalam konteks pertanian menuntut dilaksanakannya AoA (*Agreement on Agriculture*) yang berprinsip pada perdagangan bebas. Tidak boleh ada subsidi dalam perdagangan bebas menimbulkan distorsi. Dengan perjanjian AoA ini negara anggota WTO diwajibkan untuk : (1) membuka pasar domestiknya bagi komoditas pertanian dari luar (2) mengurangi subsidi domestik (3) mengurangi subsidi ekspor.<sup>31</sup>

Negara-negara Barat yang maju seperti Amerika Serikat, merupakan aktor penting dalam sistem perdagangan internasional yang menerapkan kebijakan liberalisasi perdagangan secara pragmatis demi kepentingan nasionalnya sendiri. Contohnya AS tetap memberikan subsidi pada bidang pertanian mereka dan menerapkan proteksi terhadap produk pertanian negara berkembang. Distorsi harga akibat subsidi pertanian yang dilakukan negara maju menyebabkan produk pertanian negara maju dengan kualitas lebih baik, harga lebih murah, kuantitas jumlah yang stabil menyerbu pasar di negara berkembang. Industri pertanian negara maju kemudian memonopoli perdagangan dunia, termasuk penentuan harga dengan tujuan meraih laba yang besar.

Petani di negara berkembang harus berhadapan sendiri dengan arus globalisasi pasar bebas. Dalam perdagangan internasional berlaku perdagangan bebas dengan prinsip kesetaraan. Ini yang harus dihadapi negara berkembang kala berhadapan dan berdagang dengan negara maju. Petani di negara berkembang mengeksport produk pertanian namun tidak sanggup bersaing dengan produk pertanian negara maju yang lebih murah dan berkualitas. Sehingga petani di

---

<sup>31</sup> I. Wibowo, *ibid.* hal. 149 - 191.

negara berkembang umumnya memilih menanam tanaman pertanian sesuai kebutuhan industri negara maju. Hal ini menguntungkan negara maju, karena mereka bisa ikut menentukan harga dan komoditas yang akan ditanam sesuai kebutuhan sepihak. Negara berkembang terjebak menjadi negara pemasok kebutuhan negara maju, mengalami kesulitan untuk membayar impornya dan sulit mengubah dirinya menjadi negara industri.

Dalam berbagai perundingan perdagangan bebas, negosiasi untuk penciptaan pasar bebas bagi komoditi pertanian merupakan isu yang sulit untuk diatasi dan menimbulkan perpecahan. Terjadi pertentangan antara negara berkembang dengan negara maju, negara maju berupaya menekan negara miskin dan berkembang untuk membuka pasar pertanian domestiknya. Namun di lain pihak, produk negara berkembang mengalami berbagai hambatan saat ekspor ke negara maju. Tekanan ini dipandang tidak adil karena bagi negara miskin, komoditas pertanian merupakan andalan perekonomian mereka. Telah terjadi persaingan yang tidak adil antara petani miskin di negara berkembang yang tidak lagi mendapat subsidi melawan petani kaya dari negara maju yang masih mendapat subsidi.

Sistem pasar bebas akhirnya hanya menguntungkan negara maju. Pengenalan monokultur secara besar-besaran dalam pertanian industri yang dimodali negara-negara maju di negara berkembang semakin memperkuat ketergantungan negara berkembang pada negara maju. Perusahaan multinasional di bidang pertanian seringkali berusaha memasarkan tanaman hasil rekayasa genetik (*transgenic*) yang di negara maju sendiri sebenarnya dilarang. Dalam protokol Cartagena tentang keamanan hayati telah ditetapkan bahwa tanaman transgenik ditengarai mempunyai dampak buruk terhadap lingkungan.<sup>32</sup> Demi kepentingan bisnis sekelompok pengusaha bidang pertanian bidang bioteknologi, benih transgenik dipaksakan kepada petani negara berkembang dengan dalih “program bantuan pangan”.<sup>33</sup> Benih tersebut disalurkan sebagai bantuan bagi petani miskin, setelah ditanam dan dipanen, baru disadari bahwa benih hasil panen tidak boleh ditanam lagi bila tidak membayar royalti kepada produsen benih. Benih tersebut juga ternyata hanya dapat tumbuh jika memakai pupuk dan insektisida dari produsen yang sama. Petani penanam bibit transgenik juga harus mendapat sosialisasi larangan penyilangan bibit transgenik karena terkait

---

<sup>32</sup> Protokol Cartagena menyatakan modifikasi genetik (living modified organisms-LMOs) atau rekayasa genetik (transgenik) dapat mengakibatkan kerugian terhadap konservasi dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati, dan berisiko terhadap kesehatan manusia. Konferensi Protokol Cartagena di Nagoya Selesaikan Ketentuan Kewajiban dan Kompensasi, (online) <http://www.beritabumi.or.id/?g=beritadtl&newsID=B0333&ikey=1>, diakses 5 Juni 2011.

<sup>33</sup> Posman Sibuea, “Bersatu Merlawan Kelaparan”, *Kompas*, 16 Oktober 2010.

dengan hak paten.<sup>34</sup> Kebijakan untuk mengembangkan dan membudidayakan tanaman pangan transgenik juga harus diimbangi dengan kesiapan dan kehati-hatian karena dapat menyebabkan kerusakan pada lingkungan terutama punahnya keanekaragaman hayati dan terjadi ketergantungan petani terhadap benih transgenik. Proses terbentuknya tanaman transgenik melalui perubahan gen tanaman tersebut, masih dikhawatirkan dapat berdampak pada kesehatan manusia melalui munculnya jenis-jenis penyakit baru.

Industri pertanian skala besar seringkali berusaha menguasai benih unggul yang merupakan kearifan tradisional petani lokal di seluruh dunia. Krisis pangan dunia seharusnya bisa diselesaikan dengan mengembalikan hak petani atas benih yang merupakan bagian dari sistem pertanian agroekologis. Karena beberapa fakta membuktikan petani kecil juga memiliki kemampuan menghasilkan varietas baru yang tahan terhadap hama dan perubahan iklim. Ketergantungan kepada impor pangan menjadi perangkap bagi negara pengimpor pangan karena mereka tidak mampu keluar dari tekanan negara-negara pengeksport pangan yang menjadikan mereka sebagai pasar tetapnya. Kepemilikan sumber daya genetika hendaknya tidak dimonopoli negara-negara maju karena bisa memicu sengketa internasional di tengah ancaman krisis pangan. Setiap negara memiliki ketergantungan terhadap negara lain untuk memenuhi sumber daya genetika tanaman pangan sehingga hal ini menjadi kebutuhan bersama. Oleh sebab itu akses terhadap sumber daya genetika perlu diatur dan disepakati secara multilateral.

Secara khusus, mayoritas perdagangan produk pangan dunia selama ini berhasil dikuasai oleh *Multi-national Corporations* (MNC) dari negara-negara Barat, baik bibit/benih pakan ternak, agro-industri, maupun industri hulu, seperti alat pertanian dan industri input lainnya.<sup>35</sup> MNC menjadi satu faktor pendorong ekonomi politik independen yang sangat kuat di era globalisasi. Dalam krisis pangan tahun 2008 lalu keuntungan yang diterima perusahaan-perusahaan agribisnis dan pangan justru meningkat pesat.<sup>36</sup> *The Monsanto Corporation* (AS) adalah yang terbesar dalam bidang bioteknologi pertanian rekayasa genetika bibit tanaman dan produk kimia herbisida dan pestisida. Keterlibatan MNC dari negara-negara Barat mengarah kepada oligopoli dan peran MNC menjadi unsur utama yang menyebabkan ketidakmerataan akses pangan dunia. Kondisi ini telah mengubah ekonomi politik pangan

---

<sup>34</sup> 'Aplikasi Transgenik Perlu Hati-Hati', *Kompas*, 17 Maret 2011, hal. 13.

<sup>35</sup> M. Husein Sawit, *Liberalisasi Pangan Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*, Jakarta; Lembaga Penerbit FEUI, 2007, hal. 31.

<sup>36</sup> Philip McMichael, *The World Food Crisis in Historical Perspective*, July-August 2009 (online) <http://www.monthlyreview.org/090713mcmichael.php>. diakses 4 Maret 2010.

internasional. tujuan perusahaan-perusahaan tersebut bukan membantu menciptakan ketahanan pangan dunia, melainkan meraih keuntungan dalam pasar pangan internasional.<sup>37</sup>

Saat ini terdapat sekitar 30 MNC yang mendominasi pasar pangan dan agribisnis dunia.<sup>38</sup> Dengan modal besar dan teknologi canggih mereka seringkali dianggap sebagai penyelamat sebab mampu menghasilkan makanan murah dengan kualitas tinggi. Kedatangan MNC di negara berkembang berdampak pada pertanian setempat karena kehancuran ekologi dan berbagai masalah sosial yang menjadi akibatnya. Negara berkembang yang selama ini hidup berbasis ekspor *traditional export crops* (tanaman pokok padi, gandum, jagung, tebu dll) dipaksa berubah kebijakan dengan mengembangkan ekspor *non traditional export crops*. Para petani berpindah ke tanaman yang mempunyai nilai tambah tinggi karena laku di pasar internasional seperti sawit, sehingga meninggalkan kegiatan menanam tanaman pokok. Kebijakan swasembada pangan terganggu dan bila harga komoditi tersebut jatuh di pasar internasional petani akan kelaparan.

### 3. Penyewaan Lahan Pertanian

Sistem pangan yang aman dan berkelanjutan membutuhkan kerjasama antar negara. Sebagai isu dalam negeri yang dimunculkan dalam kebijakan politik luar negeri (*intermestic issue*), kepentingan setiap negara dapat berbeda, begitu pula cara penanganan dan solusi yang ditempuh negara tersebut untuk mengatasi masalah pangannya. Dalam beberapa tahun terakhir ini muncul kecenderungan negara-negara kaya maupun pemilik modal melakukan subkontrak (*outsourcing*) produksi pertanian ke negara-negara yang membutuhkan capital.<sup>39</sup> Bagi negara-negara kaya melonjaknya harga pangan tidak terlalu menjadi masalah. Kekhawatiran mereka lebih kepada penghentian ekspor dari negara-negara produsen pangan. Saat ini setiap negara terpacu untuk segera membangun strategi ketahanan pangan nasional sesuai dengan kebutuhannya. Ketergantungan terhadap impor bukan merupakan solusi yang tepat, diperlukan sebuah strategi untuk mengamankan kebutuhan pangan rakyat dalam jangka panjang dengan harga yang stabil.

<sup>37</sup> Devinder Sharma, Outsourcing Food Production (online) <http://www.stwr.org/food-security-agriculture/land-grabbing-the-end-of-sustainable-agriculture.html>. 24th November 2008 dan J. Chandler Development: Land Grab No 'Win-Win' For The Poor (online) <http://www.indepthnews.net/news/news.php?key1=2009-10-22%2002:00:59&key2=1> diakses 5 Maret 2010.

<sup>38</sup> I. Wibowo, *op. cit.*, hal. 143-147

<sup>39</sup> Joachim von Braun and Ruth Meinzen-Dick "Land Grabbing" by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, Policy Brief 13, April 2009 (Online) [www.ifpri.org/pubs/bp/bp/#.asp](http://www.ifpri.org/pubs/bp/bp/#.asp), diakses 23 Maret 2010.

Setiap negara berusaha untuk membangun ketahanan pangannya secara mandiri. Namun banyak negara tidak memiliki lahan pertanian yang mampu mencukupi kebutuhan pangan domestiknya. Strategi ketahanan pangan mereka adalah membangun lahan pertanian di luar negeri, kemudian mengimpor hasil panen tersebut ke negaranya. Dalam strategi tersebut pemerintah bertindak sebagai pembuat kebijakan, sementara pelaksanaan dilakukan oleh BUMN maupun swasta. Kepentingan pangan menjadikan diplomat dan pengusaha swasta di bidang pangan bergerak ke seluruh penjuru dunia mencari lahan pertanian untuk investasi.<sup>40</sup> Namun, harus disadari keuntungan dari investasi pertanian model ini hanya dinikmati secara sepihak oleh pihak investor, sementara penduduk lokal tetap kekurangan pangan karena hasil panen menjadi milik pemilik modal. Kerjasama pertanian ini berisiko menjadi sebuah bentuk “*neo-colonial*” sistem pertanian. Dimana negara miskin memproduksi makanan untuk negara kaya dengan mengabaikan rakyatnya yang kelaparan.<sup>41</sup>

Pembangunan lahan pertanian di negara berkembang menjadi pertanian skala industri, belum berarti mengatasi masalah ketahanan pangan dunia. Harga pangan akan ditentukan oleh pemilik modal yang pasti berusaha untuk meraih keuntungan. Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia, namun dalam sistem kapitalis tidak semua manusia dapat memenuhi kebutuhan tersebut. Sepanjang manusia tidak memiliki dana maka ia tidak berhak mendapatkan kebutuhan dasar yang dibutuhkannya seperti sandang, pangan, papan, maupun pengobatan.<sup>42</sup> Akses terhadap pangan bukan masalah yang mudah karena masih terdapat sekitar 2,1 miliar penduduk miskin di dunia dengan penghasilan kurang dari \$2 perhari. Diperkirakan sekitar 800 juta orang penduduk dunia masih menderita kelaparan dan kurang gizi, dan dari jumlah tersebut 500 juta orang hidup di Asia yang merupakan kawasan penghasil pangan khususnya beras. Ancaman terhadap keamanan manusia akan terjadi karena tidak setiap orang memiliki kemampuan untuk membeli makan. Kelaparan akan terjadi dan ini berarti upaya menciptakan ketahanan pangan dunia melalui investasi pertanian di negara berkembang mengalami kegagalan.

---

<sup>40</sup> Walden Bello and Mara Baviera, *Food Wars*, monthly review, Juli-Agust 2009, (online) <http://www.monthlyreview.org/090706bello-baviera.php>, diakses 22 Maret 2010.

<sup>41</sup> Arable Land, the new gold rush African and poor countries cautioned, 20 August 2008, Javier Blas and Andrew England (Online) <http://en.afrik.com/article14301.html>, dan Global Land Grab, By Alexandra Spieldoch. Edited by John Feffer, June 18, 2009 (Online) [http://www.fpif.org/articles/global\\_land\\_grab](http://www.fpif.org/articles/global_land_grab), diakses 4 Maret 2010.

<sup>42</sup> Fred Magdoff, *The World Food Crisis Sources and Solutions*, (online) <http://monthlyreview.org/080501magdoff.php> diakses 4 Maret 2010.

#### 4. Spekulasi Pangan

Selama ini perubahan iklim, meningkatnya populasi penduduk dan berkurangnya area pertanian kerap kali menjadi alasan terjadinya lonjakan harga pangan dunia. Namun terdapat satu faktor lain yang juga harus diperhitungkan menjadi penyebab melonjaknya harga pangan dunia, yaitu maraknya praktek spekulasi di bursa komoditas. Kebutuhan manusia akan pangan tidak diimbangi dengan informasi besarnya cadangan komoditas pangan dunia yang akurat. Hal ini diperburuk dengan kebijakan ekspor pangan dari negara-negara penghasil pangan yang tidak konsisten. Hal-hal tersebut memberi celah para spekulasi untuk mempermainkan harga pangan dunia. Spekulasi pangan mempunyai akses ekonomi, sosial dan politik untuk melakukan penetrasi mempengaruhi pengadaan cadangan pangan demi mengejar keuntungan. Pemerintah Jepang, Perancis, Jerman secara tegas mengancam para spekulasi. Menurut mereka para spekulasi pangan telah melakukan kejahatan terhadap kehidupan manusia dan merusak pertumbuhan ekonomi dunia.<sup>43</sup>

Upaya menstabilkan harga pangan dunia segera dilakukan dengan membentuk mekanisme baru dalam WTO terkait stabilitas harga pangan, salah satunya dengan cara mengurangi peran para spekulasi. Pencegahan praktek spekulasi pangan ini merupakan salah satu cara jangka pendek untuk ikut mencegah terjadinya kenaikan harga pangan. Perancis mengusulkan pentingnya penyusunan aturan dipasar komoditas internasional. Namun, Perancis sebagai pelopor mekanisme baru ini harus berhadapan dengan Amerika Serikat dan Inggris yang menentang rencana tersebut

#### B. Liberalisasi Pangan dan Implikasinya

Krisis pangan menjadi isu global saat ini karena peningkatan harga pangan dunia dirasakan makin tidak terkendali dan menimbulkan instabilitas politik di banyak negara. Penyebab krisis pangan berasal dari dua sisi, yaitu konsumsi dan produksi.<sup>44</sup> Pada sisi konsumsi, ledakan jumlah penduduk menyebabkan konsumsi bahan pangan meningkat. Pada sisi produksi, lahan pertanian berkurang dan perubahan iklim telah menurunkan produksi pangan. Belajar dari krisis pangan di tahun 2008, negara-negara produsen

---

<sup>43</sup> AS sebenarnya memiliki UU Reformasi Sektor Keuangan (UU Dodd-Frank) yang sangat ditentang Partai Republik dan pusat bursa Wall Street. UU ini menjamin ketersediaan bahan makanan, sehingga berlegitimasi untuk menertibkan praktek liar di bursa komoditas. AS sahkan UU Reformasi Sektor Keuangan, <http://www.gajahduduk.net/ekonomi/internasional/47542-as-sahkan-uu-reformasi-sektor-keuangan.html>, diakses 2 Februari 2011.

<sup>44</sup> Paul R.Ehrlich, et.al, Food Security, Population, and Environment, *Population and Development Review*, Vol.19, No.1 (Maret, 1993), hal. 1-31.

pangan mulai mengurangi jumlah bahkan menutup ekspor pangan mereka demi memenuhi kebutuhan di dalam negerinya. Negara-negara pengimpor pangan kesulitan memenuhi kebutuhannya. Harga berbagai komoditas pangan meningkat sementara kemampuan konsumen untuk membeli produk pangan tetap, sehingga pangan tak terbeli oleh semua orang. Sistem ekonomi internasional yang berlaku sekarang turut mempengaruhi instabilitas harga pangan dunia, dengan maraknya praktek spekulasi di pasar komoditas. Pasar komoditas yang semula sudah dingin setelah krisis pangan 2008 kembali memanas akibat spekulasi di pasar komoditas makin meningkat.

Dampak kenaikan harga pangan dirasakan penduduk di seluruh dunia., terutama di negara miskin dimana lebih dari separuh penghasilan penduduknya dihabiskan untuk keperluan pembelian bahan pangan. Terpenuhinya kebutuhan pangan merupakan bagian dari HAM dan pemerintah mempunyai kewajiban untuk memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya. Kekuatan politik dan ekonomi antar negara yang tidak setara membedakan kemampuan mereka dalam menyediakan pangan untuk rakyat. Negara-negara kaya memiliki modal untuk mencukupi kebutuhannya, sementara ketidakmampuan negara miskin menyebabkan rakyatnya menderita kelaparan. Kawasan Karibia dan Afrika merupakan kawasan yang paling terpuak akibat kenaikan harga pangan, sedangkan di Asia harga pangan menyebabkan inflasi.<sup>45</sup> Tingginya harga pangan berpotensi menimbulkan instabilitas politik, khususnya di negara miskin dan berkembang. Kekhawatiran ini terbukti, kenaikan harga pangan menjadi salah satu pemicu warga Tunisia melakukan demonstrasi yang menjatuhkan Presiden Zine al-Abidine Ben Ali pada tanggal 14 Januari 2011. Kecenderungan harga pangan tinggi sebagai pemicu instabilitas politik berlanjut ke Mesir, dimana 40% kebutuhan pangannya terpenuhi oleh impor sehingga sangat rentan terhadap gejolak harga pangan dunia. Harga pangan yang tinggi dengan tingkat pengangguran yang tinggi pula akhirnya menjadi salah satu faktor pendorong jatuhnya pemerintahan Hosni Mubarak di Mesir di tahun 2011.

Krisis pangan sebagai akar masalah kerusuhan politik di sejumlah negara tersebut tidak pernah diungkap ke permukaan. Konflik politik di Tunisia dan Mesir serta keresahan yang merambat di beberapa negara di kawasan Arab seperti Aljazair, Jordania, dan Sudan berawal dari kesulitan rakyat memperoleh kebutuhan pokok manusia yaitu pangan. Rakyat sulit mendapatkan pangan dengan harga murah. Kasus di wilayah Timur Tengah ini menjadi perhatian dunia karena menjadi contoh awal dampak krisis pangan dunia tahun 2011. Konflik yang sama juga akan muncul pada negara-negara berpendapatan rendah

---

<sup>45</sup> Ekonomi Dunia Bertumbuh, *Kompas*, 12 Januari 2011, hal. 11.

di mana rumah tangga miskin menghabiskan sebagian besar pendapatan mereka untuk memenuhi kebutuhan pangan. Kasus di Tunisia, Mesir, Aljazair, Jordania, dan Sudan yang kemungkinan juga akan menimpa negara lain, sebenarnya menjadi gambaran umum tentang masalah pangan dunia.<sup>46</sup> Sebuah negara tidak mungkin hanya mengandalkan kebijakan fiskal seperti pengenaan atau meniadakan bea masuk impor pangan karena ini hanya respon sesaat dan hanya akan meneguhkan liberalisasi pangan. Harga pangan yang tinggi harus diantisipasi dengan peningkatan produksi pangan nasional.

Bahaya kelaparan karena harga pangan semakin tak terbeli oleh rakyat pada umumnya, dapat membawa dunia pada *hunger riots* (kerusuhan karena kelaparan). Kekurangan dan meningkatnya harga pangan akan kembali menimbulkan kerusuhan sosial di banyak negara berkembang. Pangan berpotensi menjadi ancaman keamanan non tradisional global bila daya dukung dan daya tampung lingkungan sebagai sebuah ekosistem bersama (*the global commons*) yang mempengaruhi kehidupan umat manusia terganggu. Pada akhirnya masalah pangan dapat membuat setiap negara saling berhadapan untuk mempertahankan kepentingan nasionalnya.

Muncul kekhawatiran melonjaknya harga pangan dan kemiskinan di negara berkembang akan mendorong migrasi ilegal penduduk negara berkembang ke negara maju. Hal ini terbukti dengan mengalirnya imigran ilegal dari Afrika Utara, khususnya Libya dan Tunisia ke Eropa.<sup>47</sup> Oleh karena itu diperlukan kewenangan politik dengan peranan negara yang kuat untuk memantau, mengatur dan mengontrol mekanisme pasar sehingga arus barang dan kepentingan dapat menciptakan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Peran pemerintah yang kuat diperlukan dalam mengatur persaingan sehingga persaingan dagang yang tidak sehat dapat dihindari.

### C. Indonesia dan Politik Pangan Global

Tidak dapat dipungkiri kebijakan pangan di Indonesia mendapat pengaruh dari neoliberalisme yang berlaku pada politik pangan dunia. Tidak tertutup kemungkinan banyak produsen pangan yang tidak menginginkan Indonesia memiliki kemandirian di bidang pangan, karena pangsa yang besar seperti Indonesia sangat menjanjikan keuntungan. Indonesia dipandang sebagai satu blok ekonomi global baru dengan pertumbuhan penduduk yang membutuhkan peningkatan produksi pangan. Dengan populasi penduduk 237.056 juta jiwa (sensus BPS, 2010) pasar pangan di Indonesia menjadi incaran produsen pangan

---

<sup>46</sup> Krisis Pangan dan Pergolakan di Arab, *Kompas*, 2 Februari 2011.

<sup>47</sup> *Migrants Flee Conflict Only To Fuel Another*, *International Herald Tribune*, 14 April 2011, hal. 1.

luar negeri. Banyak perusahaan yang bergerak di bidang pertanian tertarik menjual produknya di Indonesia dengan kualitas baik dan harga murah.

Pangan adalah kebutuhan dasar manusia paling utama, Undang-undang No.7 tahun 1996 tentang Pangan mengamanatkan kepada negara untuk bertanggungjawab dan berkewajiban dalam memenuhi hak atas pangan bagi setiap warga negara Indonesia. Kewajiban Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi warga negaranya kerap ditafsirkan sebagai keharusan pemerintah suatu negara untuk memperluas pasarnya terhadap komoditi-komoditi pertanian dari pasar internasional atau impor pangan. Konsep ini dikenal dengan *trade-based food security* atau ketahanan pangan berbasis pada perdagangan.<sup>48</sup> Pengendalian semua sektor pangan baik produksi, perdagangan maupun harga untuk beberapa komoditas utama oleh konglomerasi sistem pangan dunia menyebabkan Indonesia saat ini masuk ke dalam perangkap pangan (*food trap*).

Sesungguhnya ketergantungan pangan impor menunjukkan adanya kesalahan dalam kebijakan ketahanan pangan Indonesia. Fokus pembangunan pertanian yang diterapkan di Indonesia adalah ketahanan pangan berbasis beras. Produksi padi ditingkatkan dan pemerintah menggiring pola konsumsi pangan masyarakat berhenti pada beras.<sup>49</sup> Beras menjadi komoditas strategis yang memiliki sensitivitas politik tinggi. *No rice no glory* inilah landasan kebijakan ketahanan pangan sehingga produksi beras terus ditingkatkan. Tidak ada beras berarti kelaparan, sehingga saat produksi beras tidak mencukupi Indonesia harus mengimpor beras. Harga beras di Indonesia tergolong termahal di dunia karena minimnya stok beras dan tingginya tingkat konsumsi masyarakat yakni sekitar 139 kg perkapita pertahun.<sup>50</sup> Indonesia menjadi negara pasar penting bagi negara-negara pengekspor beras dunia. Departemen Pertanian AS melaporkan tahun 2011 Indonesia bakal menjadi negara pengimpor beras kedua di dunia setelah Nigeria dengan perkiraan impor 1,75 juta ton beras.<sup>51</sup> Ini membuka peluang bagi negara pengekspor beras (Thailand, Vietnam, AS) untuk meningkatkan ekspornya ke Indonesia. Hal ini menjadikan Indonesia

<sup>48</sup> Ferry J. Juliantono, *Pertanian Indonesia di bawah Rezim WTO*, Jakarta: Banana Publisher, 2007, h.162.

<sup>49</sup> Posman Sibuea, Kemiskinan Berlabel Tiwul, *Suara Pembaruan*, 18 Januari 2011, hal. 4.

<sup>50</sup> Pola konsumsi beras perkapita rakyat Indonesia mencapai 139,5 kg pertahun. Dibandingkan dengan warga ASEAN lain yang tingkat konsumsi masih di bawah 90 kg pertahun, atau konsumsi beras rata-rata konsumen dunia yang 60 kg perkapita per tahun, tingkat konsumsi beras di Indonesia menjadi yang tertinggi. Ketergantungan pangan rakyat Indonesia terhadap beras sangat tinggi hingga 92% - 95%. Menurut BPS, tingkat pertumbuhan jumlah penduduk Indonesia sebesar 1,3% dari total jumlah penduduk atau setara 3,5 juta orang pertahun. Sementara produktifitas padi di Indonesia selama 15 tahun terakhir hanya tumbuh 0,58% pertahun, sedangkan produksi padi tumbuh 1,01%. 'Mimpi Menjadi Lumbung Pangan Dunia', *Republika* 16 Agustus 2010, h.18.

<sup>51</sup> RI Calon Importir Pangan Terbesar, *Suara Pembaruan*, 21 Februari 2011, hal. 20.

mitra dagang penting bagi Amerika Serikat. Kerjasama perdagangan produk pangan dan pertanian antara kedua negara terus meningkat pesat dalam 15 tahun terakhir ini.<sup>52</sup>

Beras sebagai bahan makanan pokok kemudian memiliki nilai strategis dan menjadi ukuran tingkat kemakmuran di Indonesia. Upaya memberantas kemiskinan dengan kebijakan politik beras murah tidak akan berhasil. Tingkat konsumsi beras yang cukup tinggi ini dapat mengakibatkan lemahnya ketahanan pangan nasional. Untuk itu perlu ada upaya menekan konsumsi beras melalui penganekaragaman bahan pangan pokok sesuai dengan tradisi dan budaya masyarakatnya. Untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional perlu dilakukan rediversifikasi atau pengembalian pada keragaman sumber pangan lokal.

Indonesia memiliki peluang untuk menjadi lumbung pangan dunia karena memiliki sumber daya alam yang bagus berupa keanekaragaman hayati, lahan subur dan air untuk pengembangan sektor pertanian. Hal ini berhasil dilakukan pada masa Suharto dengan swasembada beras dan mendapatkan penghargaan dari UN di Itali tahun 1980an.<sup>53</sup> Bila produsen lokal mampu menggali semua potensi tersebut produk makanan olahan Indonesia tidak akan pernah habis untuk dikembangkan dan menjadi penyumbang devisa yang signifikan. Produk makanan dan minuman olahan Indonesia baru meraih 0,53% pasar dunia pada 2009 dengan nilai ekspor 1.689, 87 juta US\$ dan menduduki urutan 32 negara eksportir.<sup>54</sup> Namun di saat yang sama pasar domestik Indonesia juga diserbu produk impor. Defisit terjadi karena produk Indonesia masih belum bisa sepenuhnya efisien untuk bersaing dengan produk sejenis dari negara lain, keberpihakan regulator kepada produk impor masih terlalu besar, dan banyaknya pintu masuk pelabuhan (120 pintu) untuk produk impor.<sup>55</sup> Selain itu produk lokal juga harus bersaing dengan tingginya biaya produksi akibat mahalnya logistik dan proteksi produk impor di negara-negara tujuan.

<sup>52</sup> RI Gandeng AS Jaga Ketahanan Pangan, *Suara Pembaruan*, 6 April 2011, hal. 12.

<sup>53</sup> Tradisi makan dengan sumberkarbohidrat non beras yang secara budaya memperlihatkan kebhinekaan bangsa Indonesia, secara tidak langsung telah terhapus melalui program Revolusi Hijau di masa Orba. Melalui Revolusi Hijau Pemerintah melakukan ekstensifikasi tanaman pangan, terutama padi sehingga pada tahun 1984 Indonesia mampu mencapai swasembada beras. Pada Repelita I masa Orba ditegaskan, pembangunan pertanian bertujuan mencapai swasembada pangan, khususnya beras. Melalui paket revolusi hijau secara terkomando dilakukan intensifikasi pertanian dengan menggunakan pupuk kimia, benih unggul, pestisida, irigasi, dan ini disatupaketkan dengan penyuluhan dan pengawasan pelaksanaannya di lapangan. Petani padi jadi instrumen massal, produksi padi meningkat, dan swasembada beras dicapai pada 1984. Keberhasilan ini juga harus dibayar mahal karena mengakibatkan terjadinya penyeragaman dalam pemenuhan kebutuhan pangan. Her Suganda, "Konsumsi Tradisi Makan", *Kompas*, 16 Desember 2010, hal. 39.

<sup>54</sup> Jajang Sumantri, Membawa Cita Rasa Indonesia Mendunia, *Media Indonesia*, 15 Desember 2010, hal. 30.

<sup>55</sup> Inefisiensi Masih Bayangi Produk Lokal, *Media Indonesia*, 15 Desember 2010, hal. 30.

Rencana pemerintah memberikan lampu hijau kepada swasta baik dalam negeri dan asing menanamkan modalnya pada usaha budidaya tanaman pangan patut dicermati. Pengembangan pertanian skala industri bertentangan dengan upaya pemerintah mendorong ekonomi kerakyatan, khususnya ekonomi kaum tani. Pertanian keluarga di Indonesia yang selama ini menjadi tulang punggung pangan nasional, tidak mungkin dapat bersaing dengan korporasi pemilik modal besar. Dalam pertanian industri karakter pertanian dan pangan Indonesia akan berubah dari *peasant-based and family-based agriculture* menjadi *corporate-based food* dan *agriculture production*. Pembangunan pertanian industri dapat menjadi sarana perpanjangan *insure* yang dilakukan negara-negara pemilik modal. Tujuan investor adalah mencari keuntungan, sehingga belum dapat dipastikan mereka bersedia untuk mendistribusikan panennya dengan harga yang wajar demi kepentingan nasional.

Indonesia akan mampu membangun kemandirian pangan apabila kembali pada konsep pertanian berbasis ekologi (*ecoagriculture*). Ini merupakan pertanian berbasis ekologi yang mendekatkan aktivitas pertanian yang selaras dengan berjalannya fungsi ekosistem sesuai dengan sifat alamiahnya sehingga petani tidak bergantung pada bahan kimia untuk mengendalikan hama. Disamping itu dengan penerapan sistem pertanian ramah lingkungan bibit-bibit tanaman lokal yang selama ini tergusur oleh bibit hibrida produksi pabrik bisa dihidupkan kembali. Ketergantungan pada bibit produksi perusahaan multinasional penghasil benih dapat dikurangi atau bahkan dihilangkan.<sup>56</sup>

#### IV. PENUTUP

Neoliberalisme di bidang pangan yang tengah berjalan dalam era globalisasi saat ini lebih merupakan fenomena dari demokrasi pasar yang sesuai diterapkan di negara Barat yang maju daripada di negara-negara miskin dan berkembang. Politik pangan yang terjadi saat ini merupakan konsep yang bias kepada kepentingan negara-negara maju dan perusahaan multinasional. Kini negara maju justru menguasai produksi dan perdagangan pangan dunia. Sedangkan mayoritas negara berkembang menjadi tergantung pada impor pangan. Konglomerasi pangan dunia juga berdampak pada ketidakberdayaan petani negara berkembang, karena semua input produksi tidak lagi dibawah kendali mereka. Penolakan terhadap neoliberalisme sangat gencar terjadi dalam masalah pangan dunia, karena negara miskin dan berkembang dipaksa menjalani sistem ini walau jelas merugikan mereka.

---

<sup>56</sup> Teddy Lesmana, "Menciptakan Tradisi Pertanian Berkelanjutan", Media Indonesia, 17 Februari 2011, hal. 21.

Ketahanan pangan merupakan faktor penting dalam mempertahankan *power* negara di era globalisasi saat ini. Harus disadari perubahan geopolitik dunia saat ini dan masa datang ditentukan oleh penguasaan terhadap pangan, energi dan air bersih (*food, energy and water* – FEW). Pangan telah menjadi salah satu unsur penting dalam keamanan nasional sehingga negara yang memiliki ketergantungan pada impor pangan akan berada pada posisi yang rentan dan mudah mengalami instabilitas politik. Lemahnya ketahanan pangan di banyak negara berkembang telah terbukti menjadi sumber instabilitas politik dan keamanan, dan memudahkan masuknya intervensi asing ke dalam negara tersebut. Negara yang lemah ketahanan pangannya hanya akan menjadi korban karena tidak memiliki kemampuan dan posisi tawar menawar dalam politik internasional.

Kebijakan pangan di Indonesia tidak terlepas dari pengaruh neoliberalisme pangan dunia. Pengendalian semua sektor pangan baik produksi, perdagangan maupun harga untuk beberapa komoditas utama oleh konglomerasi sistem pangan dunia menyebabkan Indonesia saat ini masuk ke dalam perangkap pangan (*food trap*). Nilai strategis Indonesia dalam konteks ekonomi dunia, menjadikan negara ini pasar potensial bagi produk-produk industri global. Indonesia yang menempati ranking ke empat penduduk terbanyak di dunia tidak bisa dielakkan menjadi sasaran pasar potensial bagi negara-negara produsen pangan. Dalam keadaan seperti ini jika kapasitas pangan dalam negeri tidak diberdayakan ketergantungan Indonesia terhadap impor pangan akan merugikan perekonomian nasional dan menjadikan Indonesia korban dalam politik pangan dunia.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Anindita, Ratna dan Michael R. Reed, *Bisnis dan Perdagangan Internasional*, Yogyakarta; Penerbit Andi, 2008.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, New Jersey: Princeton University Press, 1987.
- Hermawan, Yulius P. (ed.), *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional*, Yogyakarta; Graha Ilmu, 2007.
- Juliantono, Ferry J., *Pertanian Indonesia di bawah Rezim WTO*, Jakarta: Banana Publisher, 2007.
- Keohane, Robert O., *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London; Routledge, 2002.
- Kurniawan, Nanang Indra, *Globalisasi dan Negara Kesejahteraan: Perspektif Institusionalisme*, Yogyakarta; Fisipol UGM, 2009.
- Liedtke, Luther S., *Mengenal Masyarakat dan Budaya AS*, (terjemahan Hermoyo dan Masri Maris), Jakarta; Yayasan Obor Indonesia, 1994.
- Papp, Daniel S., *Contemporary International Relations – Frameworks for Understanding*, Bosto; Allyn and Bacon, 1997.
- Perwita, Anak Agung Banyu dan Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, Bandung ; Remaja Rosdakarya, 2005.
- Petras, James dan Henry Veltmeyer, *Imperialisme Abad 21*, (terjemahan Agung Prihantoro), Yogyakarta; Kreasi Wacana, 2002.
- Sawit, M. Husein, *Liberalisasi Pangan Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*, Jakarta; Lembaga Penerbit FEUI, 2007.
- Schanbacher, William D., *The Politics of Food – The Global Conflict Between Food Security and Food Sovereignty*, Santa Barbara; Praeger, 2010.
- Spiegel, Steven L. etc., *World Politics in a New Era*, Fourth Edition, Ny; Oxford University Press, 2009.
- Steger, Manfred B., *Globalization*, NY; Sterling, 2009.
- Wibowo, I. dan Francis Wahono (ed.), *Neoliberalisme*, Yogyakarta; Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, 2003.

Wibowo, I., *Negara Centeng – Negara dan Saudagar di Era Globalisasi*, Jakarta; Kanisius Press, 2010.

## JURNAL

Ehrlich, Paul R., et.al, “FoodSecurity, Population and Environment”, *Population and Development Review*, Vol.19, No.1 (Maret, 1993).

## SURAT KABAR

Mimpi Menjadi Lumbung Pangan Dunia, *Republika*, 16 Agustus 2010.

Ekonomi Dunia Bertumbuh, *Kompas*, 12 Januari 2011.

Krisis Pangan dan Pergolakan di Arab, *Kompas*, 2 Februari 2011.

Higher Food Cost Deepen Misery in Asia, *The Global Edition of The New York Times*, 17 Februari 2011.

44 Juta Orang Jadi Miskin Karena Pangan, *Media Indonesia*, 17 Februari 2011.

Posma Sibuea, “Bersatu Melawan Kelaparan”, *Kompas*, 16 Oktober 2010.

Posman Sibuea, Kemiskinan Berlabel Tiwul, *Suara Pembaruan*, 18 Januari 2011.

RI Calon Importir Pangan Terbesar, *Suara Pembaruan*, 21 Februari 2011.

Jajang Sumantri, “Membawa Cita Rasa Indonesia Mendunia”, *Media Indonesia*, 15 Desember 2010.

Inefisiensi Masih Bayangi Produk Lokal, *Media Indonesia*, 15 Desember 2010.

Krisis Pangan – Rediversifikasi Pangan Pokok Lokal Mendesak, *Kompas*, 18 Januari 2011.

Her Suganda, “Konsumsi Tradisi Makan”, *Kompas*, 16 Desember 2010.

Aplikasi Transgenik Perlu Hati-Hati’, *Kompas*, 17 Maret 2011.

RI Gandeng AS Jaga Ketahanan Pangan, *Suara Pembaruan*, 6 April 2011.

Teddy Lesmana, Menciptakan Tradisi Pertanian Berkelanjutan, *Media Indonesia*, 17 Februari 2011.

Migrants Flee Conflict Only To Fuel Another, *International Herald Tribune*, 14 April 2011.

## INTERNET

- AS sahkan UU Reformasi Sektor Keuangan, (online) <http://www.gajahduduk.net/ekonomi/internasional/47542-as-sahkan-uu-reformasi-sektor-keuangan.html>, diakses 2 Februari 2011.
- What is food security? (online) <http://www.globaleducation.edna.edu.au/global-ed/go/cache/offonce/pid/177> diakses 22 Februari 2010.
- Philip McMichael, The World Food Crisis in Historical Perspective, July-August (online) <http://www.Monthlyreview.org/090713mcmichael.php>. diakses 4 Maret 2010.
- UN Food and Agriculture Organisation, Increased agricultural investment is critical to fighting hunger (online) <http://www.Fao.Org/tc/tci/whyinvestinagricultureandru/en/>. diakses 19 April 2010.
- From Land Grab to Win-Win Seizing the Opportunities of International Investments in Agriculture, Economic and Social Perspectives, Policy Brief No.4, Food and Agriculture Organization of the United Nations, June 2009 (online) <http://www.fao.org/economic/es-policybriefs/detail/en/?uid=21523>, diakses 19 April 2010.
- Fred Magdoff, The World Food Crisis *Sources and Solutions*, (online) <http://monthlyreview.org/080501magdoff.php> diakses 4 Maret 2010.
- Devinder Sharma, Outsourcing Food Production (online) <http://www.stwr.org/food-security-agriculture/land-grabbing-the-end-of-sustainable-agriculture.html>. 24<sup>th</sup> November 2008 diakses 5 Maret 2010.
- J. Chandler Development: Land Grab No 'Win-Win' For The Poor (online) <http://www.Indepthnews.Net/news/news.php?key1=2009-10-22%2002:00:59&key2=1> diakses 5 Maret 2010.
- Walden Bello and Mara Baviera, Food Wars, monthly review, Juli-Agust 2009, (online) <http://www.monthlyreview.org/090706bello-baviera.php>, diakses 22 Maret 2010.
- Arable Land, the new gold rush African and poor countries cautioned, 20 August 2008, Javier Blas and Andrew England (Online) <http://en.afrik.com/article14301.html>, diakses 4 Maret 2010.
- Global Land Grab, By Alexandra Spieldoch. Edited by John Feffer, June 18, 2009 (Online) [http://www.Fpif.Org/articles/global\\_land\\_grab](http://www.Fpif.Org/articles/global_land_grab), diakses 4 Maret 2010.

- Spekulasi Perdagangan Berjangka Bisa Picu Kenaikan Harga Pangan (Online) <http://www.detikfinance.com/read/2011/02/16/183006/1572364/4/spekulasi-perdagangan-berjangka-bisa-picu-kenaikan-harga-pangan>, diakses 18 Februari 2011.
- Richard Yuliadi, Ketahanan Pangan Jangan Bergantung Kepada Pihak Internasional, (Online) <http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=10&jd=ketahanan+Pangan+Jangan+Bergantung+kepada+Pihak+Internasional&dn+20100212185016>, diakses 12 Februari 2011.
- Neoliberalism in international relations Neoliberalism: origins, theory, definition (online), <http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/neoliberalism.html>, diakses 14 Maret 2011.
- Dominique Strauss-Kahn.(online) [http://www.tempointeraktif.com/hg/perbankan\\_keuangan/2011/04/06/brk,20110406-325473,id.html](http://www.tempointeraktif.com/hg/perbankan_keuangan/2011/04/06/brk,20110406-325473,id.html) diakses 6 April 2011.
- Konferensi Protokol Cartagena di Nagoya Selesaikan Ketentuan Kewajiban dan Kompensasi, (online) <http://www.Beritabumi.Or.id/?g=beritadtl&newsID=B0333&ikey=1>, diakses 5 Juni 2011.
- Joachim von Braun and Ruth Meinzen-Dick “Land Grabbing” by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, Policy Brief 13, April 2009 (Online) [www.ifpri.org/pubs/bp/bp!#.asp](http://www.ifpri.org/pubs/bp/bp!#.asp), diakses 23 Maret 2010.

