

MENJAMIN KETERSEDIAAN PANGAN : TUGAS BERAT BIROKRASI PEMERINTAH

Oleh : Rina Martini *

Abstract

Indonesian society is now in a hard condition. One of the causes of this hardship is the rise of oil price which causes the ability of people to buy goods and services goes down sharply. Because of this matter, inflation cannot be avoided, as well as malnutrition, which threatens the people, particularly who live in poverty. In relation to this, it is the government's responsibility to tackle this problem. It is not an easy task since the government has to deal with some obstacles, including the narrow perception of food which is focused only on rice, the decreasing number of land area available for farming for the massive infrastructure building, the climate change, and the corrupt bureaucracy. If the government wants to overcome this problem, they have to think about the solution, involving all part of society in order to maintain the food availability.

Key word: malnutrition, food, the government's responsibility

A. PENDAHULUAN

Masih jelas dalam ingatan betapa kita sangat terkejut mengetahui bahwa beras, makanan pokok bangsa Indonesia, ternyata tidak mampu diswasembadakan dan harus mengimpor dari luar negeri. Petani menjadi pihak yang sangat dirugikan. Harga pupuk dan obat pembasmi hama mahal, berarti ongkos produksi meningkat tetapi harga gabah dan beras dipasaran anjlok karena harus bersaing dengan harga beras impor. Beras impor merupakan salah satu komoditi impor yang mendapat proteksi dari pemerintah dengan pengurangan pajaknya. Begitu juga dengan petani tebu, harus bersaing dengan hasil-hasil produk impor. Gula impor membanjiri pasar-pasar di Indonesia baik pasar tradisional maupun super market. Bisa digambarkan, petani sudah bekerja sangat keras tetapi justru hasil merugikan.

Dan lebih terkejut lagi ketika harga kacang kedelai melonjak sangat tinggi yang berakibat pada meningginya harga-harga pangan berbahan baku kedelai seperti tempe, tahu, susu kedelai, dan sebagainya. Masyarakat menjadi sangat terheran-heran melihat kenyataan bahwa kedelai, salah satu komoditi pokok bagi pangan masyarakat Indonesia, ternyata juga tidak mampu diswasembadakan oleh bangsa ini.

Kondisi tersebut diperparah dengan kebijakan menaikkan harga BBM. Akibatnya, harga-harga bahan pangan pokok melonjak drastis. Biasanya, menghadapi lonjakan harga-harga bahan pangan pokok seperti itu, pemerintah melakukan langkah darurat yaitu memberlakukan kebijakan operasi pasar. Langkah ini hanya akan efektif untuk beberapa hari saja. Tetapi untuk

jangka menengah dan jangka panjang, pemerintah tidak boleh memberlakukan kebijakan yang sifatnya hanya sporadis seperti itu. Karena dengan harga-harga bahan pangan yang melonjak, daya beli masyarakatpun menurun drastis.

Akibat lebih jauh dari menurunnya daya beli masyarakat itu adalah adanya begitu banyak anak-anak yang menderita gizi buruk. Kurang pangan? Bagaimana hal ini bisa terjadi? Bukankah hal ini bertolak belakang dengan gambaran kondisi negara Indonesia yang gemah ripah loh jinawi, kaya akan sumber daya alam, dan luas pula hutan serta sawahnya? Apa yang terjadi?

Ancaman krisis pangan! Itulah yang sedang terjadi di negara ini. Krisis pangan harusnya tidak perlu terjadi di negara yang terkenal sangat subur dan banyak SDMnya ini. Apakah berarti ada salah urus? Di tengah usaha pembangunan tata kelola pemerintahan yang bersih dan berwibawa, kondisi di atas menunjukkan bahwa usaha itu masih sebatas pada tekad, belum aksi. Yang lebih terlihat justru ceriaan kepada birokrasi yang korup. Pada kondisi seperti itu, mampukah pemerintah (baca: birokrasi) menjamin ketersediaan pangan untuk waktu ke depan? Mampukah pemerintah menjamin harga-harga pangan terjangkau masyarakat miskin? Sebenarnya musuh kita bukanlah pemerintah, melainkan kebijakan yang tidak memandirikan pangan dan menempatkan para pemburu rente impor pada kedudukan mulia. Bagaimana pemerintah menghadapi situasi ini? Kendala-kendala apa saja yang ada? Dan bagaimana solusi terbaik bagi seluruh rakyat? Pertanyaan-pertanyaan panjang inilah yang akan dicari jawabnya dalam tulisan ini.

*) Staff Pengajar Pada Jurusan Ilmu Pemerintahan Undip

B. PEMBAHASAN**B.1. Masalah Ketahanan Pangan**

Program peningkatan ketahanan pangan memang masih menjadi persoalan serius bagi negara ini. Sebab yang paling utama adalah berkurangnya luas lahan pertanian karena perubahan tata guna lahan menjadi daerah permukiman akibat jumlah penduduk yang semakin meningkat.

Pada dasarnya pemenuhan pangan sangat erat kaitannya dengan ketersediaan pangan. Semakin mencukupi ketersediaan pangan semakin besar kemungkinan dapat dipenuhinya kebutuhan pangan. Kini, jumlah penduduk miskin lebih kurang 36,8 juta orang dan tidak bisa menikmati kecukupan pangan. Ini merupakan bukti bahwa kita sedang menghadapi masalah pangan amat serius.

Masalah ketersediaan pangan menurut S j a m s u l H u d a (<http://www.suarapembaruan.com/News/2003/10/17/indx.html>) harus mengacu pada 3 (tiga) pilar ketahanan pangan, yaitu :

1. Produksi pangan yang tersedia;
2. Stok pangan memadai untuk pengaman dan stabilisasi harga; dan
3. Jaringan distribusi yang kuat.

Produksi pangan yang tersedia sangat erat kaitannya dengan kondisi saat ini. Karena jika pangan bagi rakyat tidak tercukupi, maka menurut Irham (<http://www.media-indonesia.com>) sistem produksi pasti bermasalah. Perhatian terhadap sistem produksi pangan menjadi amat penting mengingat sistem produksi akan menentukan sistem lain, seperti distribusi dan konsumsi. Sistem produksi pangan ditentukan kinerja sektor pertanian yang memproduksinya. Jika sistem produksi bermasalah berarti ada kemerosotan pada kinerja sistem produksi.

Dugaan merosotnya kinerja sektor pertanian saat ini "mirip" dengan yang terjadi sebelum dilaksanakannya revolusi hijau tahun 1960-an yaitu apa yang disebut Clifford Geertz sebagai "invulsi pertanian" yaitu suatu kondisi dimana sektor pertanian seperti "jalan di tempat". Ciri-cirinya, kemiskinan di pedesaan yang tinggi, produktifitas pertanian stagnan, serta perkembangan sektor pertanian cenderung menurun.

Jika tidak ditangani secara sistemik, dampak involusi pertanian yang kini terjadi justru lebih parah karena institusi pertanianpun involutif. Hal ini misalnya tampak dari gejala riset yang mandeg, sistem penyuluhan pertanian yang lesu, sistem birokrasi pertanian yang pincang, serta sistem

distribusi yang tidak efisien. Maka, sektor pangan menerima efek yang luar biasa, baik dalam hal sistem produksi, distribusi, maupun konsumsi.

Stok pangan memadai untuk pengaman dan stabilisasi harga dibutuhkan sepanjang waktu dan lebih dibutuhkan lagi stoknya pada moment-moment tertentu seperti lebaran, hari raya qurban, natal, tahun baru, dan menjelang tujuh perayaan hari kemerdekaan. Pada masa-masa itu biasanya harga pangan kebutuhan pokok membubung sangat tinggi. Selain masyarakat panik, kenaikan harga pangan akan menjadi pemicu terjadinya ledakan inflasi.

Selama ini kebijakan pada komoditas pangan baik itu beras, kedelai, gula, minyak goreng, terkesan mengarah pada liberalisasi. Harga-harga ditentukan sepenuhnya oleh sistem pasar. Peran pemerintah tidak mampu berbuat banyak.

Untuk menjaga stok pangan dan stabilisasi harga supaya tidak dipermainkan oleh pasar maka pemerintah jangan lagi (tidak boleh) terjebak dengan doktrin pasar bebas dengan dalih pemasukan devisa negara dari ekspor, jika pemenuhan kebutuhan dalam negeri sendiri belum tercapai. Pada kondisi ini peran (intervensi) pemerintah masih sangat dibutuhkan.

Jaringan distribusi yang kuat dibutuhkan dalam menghadapi ancaman-ancaman spekulator (penimbun) bahan pangan. Pada saat masyarakat di negara ini akan menghadapi hari-hari besar maka para penimbun akan mulai beraksi dengan membeli terlebih dahulu bahan-bahan pangan dan kemudian menimbunnya. Keuntungan yang diraihnyapun sudah pasti berlipat ganda.

Menghadapi orang-orang seperti ini pemerintah harus menyiapkan kebijakan-kebijakan jitu yang mampu memberantasnya. Misalnya, dengan menerbitkan undang-undang yang akan menjerat dengan hukuman yang sangat berat bagi siapapun yang menimbun bahan-bahan pangan. Kejahatan penimbunan adalah sebuah tindak kriminal. Karena akibat tindakan mereka ancaman krisis pangan akan menjelma menjadi krisis sosial (kerusuhan) dan krisis ekonomi.

Seperti kalimat di atas, bahwa ancaman krisis pangan akan menjelma menjadi kerusuhan, maka siapapun yang berkuasa di negara ini harus bercermin pada sejarah dua mantan presiden kita yang lalu yaitu Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto. Mereka diturunkan dari jabatannya karena tidak mampu mengendalikan harga bahan pangan terutama beras. Tritura yang mengawali kejatuhan Presiden Soekarno, salah satu tuntutan adalah menurunkan harga beras. Pada kejatuhan Presiden Soeharto, diawali dengan melonjaknya harga beras sampai tiga kali lipat (300%).

B.2. Tugas Birokrasi Pemerintah di Bidang Ketahanan Pangan

Ketika membuka panen raya pada bulan Agustus lalu, dalam pidatonya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengatakan bertekad untuk berswasembada padi dan kedelai di akhir tahun ini. Sebuah tekad yang mulia di tengah situasi ketahanan pangan kita yang terseok-seok. Tekad seorang presiden ini tentunya harus dilaksanakan oleh alat kelengkapannya (birokrasi pemerintah) dengan mengerahkan segala daya dan upayanya. Pengalaman pahit tentang penemuan bibit padi Super Toy yang menghebohkan itu semoga menjadi pengalaman paling berharga bagi seluruh jajaran birokrasi pemerintah kita.

Secara umum, menurut Ryaas Rasyid (2000: 15) birokrasi pemerintah mempunyai tujuh tugas penting yang berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat, pemberdayaan kepada masyarakat, dan menyelenggarakan pembangunan. Tugas birokrasi pemerintah di bidang ketahanan pangan masuk pada tugas ke-enam yaitu menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong terciptanya lapangan pekerjaan baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

Mencermati betapa pentingnya tugas birokrasi pemerintah di bidang ketahanan pangan ini maka menurut Budi Setyono (2005: 12) pemerintah harus menyiapkan:

1. *Instrument hukum yang tegas*

Kepastian hukum. Itulah kata kunci untuk sebuah tindakan. Dalam bidang ketahanan pangan, kepastian hukum sangat penting untuk menghindari ketidakpastian, kesemrawutan, kegentingan, kondisi darurat, dan menindak penimbun serta kaum spekulan. Mereka berani sembrono, menimbun, dan melakukan tindakan merugikan masyarakat banyak karena selama ini ketika mereka melakukan tindak kejahatan itu tidak ada hukuman yang pernah mereka terima. Oleh sebab itu instrument hukum ini sangat dibutuhkan.

2. *Sumber Daya Manusia (SDM) yang profesional*

SDM yang dibutuhkan adalah meliputi :a) sebagai perencana; b) sebagai pelaksana lapangan; c) sebagai pengawas. SDM yang dibutuhkan harus profesional di segala lini/tingkatan. Percuma saja kita menyusun sebuah rencana yang sangat baik kalau pelaksanaannya semrawut. Dan tanpa ada pengawasan, kinerja SDM ini pasti akan

amburadul karena kita membutuhkan kepastian bahwa apa yang kita laksanakan harus berhasil, oleh karena itu pelaksanaannya harus selalu diawasi dan dievaluasi.

3. *Sarana Prasarana yang baik (bukan hanya sekedar memadai)*

Sarana prasarana yang dibutuhkan adalah meliputi : a) untuk penelitian dan percobaan; b) untuk lahan (tanah dan irigasi); c) untuk hasil. Yang tentunya berkaitan dengan sistem produksi, distribusi dan konsumsinya. Semua sarana prasarana itu harus dalam kondisi baik, karena birokrasi pemerintah tidak boleh main-main (coba-coba).

B.3. Menjamin Ketersediaan Pangan : Kendala dan Solusi

Menjamin ketersediaan pangan bukan pekerjaan gampang, tetapi pekerjaan yang (sangat) berat bagi birokrasi pemerintah. Hal ini karena kendala yang dihadapi oleh pemerintah tidaklah sedikit. Kendala-kendala itu antara lain :

1. Adanya perubahan tata guna lahan, yang semula tanah pertanian banyak yang berubah menjadi daerah pemukiman. Hal ini sangat wajar mengingat angka pertumbuhan penduduk di negara Indonesia ini sudah mencapai 1,49% per tahun.
2. Kalau berbicara masalah pangan, maka yang terpikir adalah beras. Padahal masih ada bahan pangan lain selain beras yaitu jagung, ketela, sagu, sukun, dan talas. Dan menanam padi membutuhkan air yang banyak, sehingga membatasi jumlah produksi karena adanya musim penghujan dan kemarau.
3. Adanya anomali cuaca sebagai dampak perubahan iklim. Perubahan iklim tersebut akan mempengaruhi pola tanam petani. Kondisi ini jelas menghambat masa panen petani. Belum lagi karena alam yang sudah rusak sering menimbulkan banjir di mana-mana dan gagal panen pasti terjadi.
4. Adanya birokrasi yang korup. Menurut Budi Setyono (2007: 10) bangsa kita terkenal sebagai penyusun rencana yang profesional tetapi gagal di dalam pelaksanaannya. Hal ini jelas merupakan kerja dari pelaksana kebijakan, yang tidak lain tidak bukan adalah organisasi birokrasi pemerintah.

Dengan adanya kendala-kendala seperti tersebut di atas, maka harus dicari solusinya. Solusi yang bisa ditawarkan adalah antara lain :

1. Perubahan tata guna lahan bisa disiasati dengan tata guna lahan juga. Konsentrasi jumlah penduduk paling padat memang di

pulau Jawa. Oleh karena itu lahan untuk menanam padi, jagung, ketela, dikonsentrasikan di luar pulau Jawa. Bisa di pulau Sumatra, pulau Kalimantan, pulau Sulawesi, atau Papua. Lahan di pulau-pulau itu jelas masih sangat mencukupi untuk menanam bahan pangan pokok sehingga swasembada itu bisa terwujud. Selain itu sejak tahun 2001 sebenarnya pemerintahan Megawati sudah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 132 tahun 2001 tentang Pembentukan Dewan Ketahanan Pangan. Keppres itu salah satu pasalnya mengisyaratkan agar pemerintah melakukan ekstensifikasi dan intensifikasi pangan. Program Ekstensifikasi pangan dilakukan melalui perluasan areal lahan tanam; rehabilitasi sarana irigasi yang saat ini masih sekitar 40% dalam kondisi rusak; dan peningkatan indeks pertanaman melalui efisiensi pemanfaatan air. Intensifikasi pangan dilakukan melalui penggunaan benih unggul, pemupukan berimbang, pengendalian hama terpadu, dan efisiensi pemanfaatan air. Kegiatan lain yang juga dapat menyumbang pada penyediaan pasokan dari domestik adalah pengurangan kehilangan hasil saat panen dan pascapanen melalui introduksi alat mesin pertanian.

2. Keppres Nomor 132 tersebut di dalam salah satu pasalnya juga mengupayakan untuk melakukan diversifikasi pangan. Yang awalnya hanya selalu berpikir beras, maka harus dialihkan kepada bahan pokok lain seperti jagung, ketela, sagu, sukun, dan talas. Apabila upaya-upaya tersebut di atas berhasil dilakukan maka: a) produksi padi dan pangan sumber karbohidrat lain serta protein dan zat gizi mikro akan semakin meningkat; b) konsumsi beras per kapita akan menurun; c) kualitas konsumsi pangan masyarakat akan semakin beragam, bergizi, dan berimbang.
3. Anomali cuaca. Kendala dalam anomali cuaca ini bisa diselesaikan dengan pemanfaatan teknologi, apalagi sekarang ini teknologi sudah semakin cepat perkembangannya. Solusi ini disampaikan karena memang produksi pertanian, khususnya padi, di Indonesia sangat rentan terhadap perubahan iklim. Ketergantungan terhadap kondisi alam ditunjukkan oleh terkonsentrasinya periode tanam sehingga, dan sebagai konsekuensinya, periode panen yang sebagian besar terkonsentrasi pada bulan Januari sampai April. Pada periode tersebut lebih dari 60% produksi tahun yang bersangkutan dihasilkan. Memang, selama

beberapa puluh tahun ini, teknologi telah mampu menggeser puncak panen, dari satu titik puncak panen (panen raya) pada periode sebelum tahun 1960-an menjadi dua titik panen raya pada periode setelahnya, yaitu pada bulan Juli-Agustus, meskipun dengan jumlah yang relatif lebih sedikit. Hal ini menunjukkan bahwa teknologi telah mampu memanfaatkan alam secara lebih maksimal.

Oleh karena itu menyalahkan iklim tanpa melihat realitas dan memperbaiki infrastruktur seperti jaringan pengairan dan pelestarian sumber-sumber air serta berbagai insentif yang diberikan kepada produsen pangan (petani), sangatlah tidak adil.

4. Birokrasi yang korup. Untuk mengatasi birokrasi yang korup harus dilaksanakan secara konsekuen, tidak sekedar slogan atau wacana semata. Karena persaingan antar negara di era global ini sesungguhnya adalah persaingan sistem tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Salah satu barometernya adalah kualitas pelayanan birokrasi di sektor publik. Menurut Dwiyanto Indiahono (2006: 18) korupsi di lembaga birokrasi pemerintah bisa diminimalkan melalui langkah-langkah:
 - a) teknologi; praktek suap menyuap harus dikurangi dengan mengurangi jumlah frekuensi tatap muka antar aparat birokrasi dengan masyarakat. Hal ini bisa dilakukan dengan memanfaatkan teknologi untuk melayani masyarakat. Selain itu, teknologi, juga mampu mempercepat pelayanan;
 - b) proses rekrutment; calon pegawai aparatur birokrasi harus dicuci otak sejak dinyatakan diterima menjadi Calon PNS (Capeg). Karena kalau pelatihan/workshop/lokakarya tentang pemerintahan yang baik dan bersih dilakukan setelah beberapa tahun menjadi aparatur birokrasi, maka akan amat sangat sulit (sudah sangat terlambat).

C. PENUTUP

Pada dasarnya masalah pangan tidak hanya berarti masalah beras. Karena cakupan pangan ternyata sangat luas, tidak hanya dihasilkan dari tanaman pangan (beras saja), tetapi juga termasuk di dalamnya hortikultura, peternakan, perikanan dan kehutanan, serta hasil-hasil industri pangan.

Penanganan ketersediaan pangan yang bisa menjangkau seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, memang bukan pekerjaan

yang mudah, harus melibatkan seluruh unsur/komponen dalam masyarakat dan pada semua jajaran, mulai dari presiden sampai dengan buruh tani, mulai produsen sampai konsumen.

Dalam rangka pemantapan pangan maka yang harus dilakukan adalah : a) mengutamakan produksi dari dalam negeri, dan menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau; b) mengandalkan keunggulan keragaman sumber daya bahan pangan, kelembagaan dan budaya (termasuk budaya dan kebiasaan pangan) lokal; dan c) peningkatan pendapatan petani dan nelayan.

DAFTAR PUSTAKA

Indiahono, Dwiyanto, Reformasi Birokrasi

Amplop: Mungkinkah?. Yogyakarta, Penerbit Gava Media; 2006.

Rasyid, Ryaas, Makna Pemerintahan : Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan. Jakarta, PT Mutiara Sumber Widy; 2000

Setiyono, Budi, Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik. Jakarta, Penerbit Kalam Nusantara; 2007.

-----, Birokrasi Dalam Prespektif Politik dan Administrasi. Semarang, Pusat kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik (PUSKODAK); 2005.

Keputusan Presiden Nomor 132 Tahun 2001 tentang Pembentukan Dewan Ketahanan Pangan

Media Internet :

<http://www.suarapembaruan.com/News/2003/10/>