

**EKONOMI-POLITIK PENYELENGGARAAN
PANGAN LOKAL NON-BERAS DI PROVINSI SULAWESI SELATAN
SEJAK PANDEMI COVID-19**

**The Political Economy of Organizing Non-Rice Local Food in the
Province of South Sulawesi Since the COVID-19 Pandemic**

**RURY RAMADHAN
E052202011**



**PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

**EKONOMI-POLITIK PENYELENGGARAAN
PANGAN LOKAL NON-BERAS DI PROVINSI SULAWESI SELATAN
SEJAK PANDEMI COVID-19**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister
Program Studi
Ilmu Politik

Disusun dan diajukan oleh

RURY RAMADHAN
E052202011

Kepada

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**EKONOMI-POLITIK PENYELENGGARAAN PANGAN LOKAL NON-BERAS
DI PROVINSI SULAWESI SELATAN SEJAK PANDEMI COVID-19**

Disusun dan diajukan oleh

RURY RAMADHAN

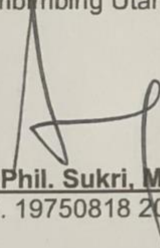
E052202011

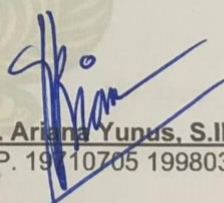
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister pada Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin pada tanggal **21 Maret 2023** dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

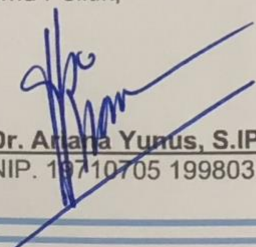
Pembimbing Pendamping,



Dr. Phil. Sukri, M.Si.
NIP. 19750818 200801 1 008


Dr. Ariana Yunus, S.IP., M.Si.
NIP. 19710705 199803 2 002

Ketua Program Studi
Ilmu Politik,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Dr. Ariana Yunus, S.IP., M.Si.
NIP. 19710705 199803 2 002


Dr. Phil. Sukri, M.Si.
NIP. 19750818 200801 1 008



LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rury Ramadhan

Nomor Induk Mahasiswa : E052202011

Program Studi : S2 Ilmu Politik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang berjudul **EKONOMI-POLITIK PENYELENGGARAAN PANGAN LOKAL NON-BERAS DI PROVINSI SULAWESI SELATAN SEJAK PANDEMI COVID-19** merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan plagiat atau karya tulis orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini adalah hasil karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 13 Maret 2023

Yang Membuat Pernyataan



Rury Ramadhan

PRAKATA

*"Perut adalah alasan manusia
tidak langsung menjadikan dirinya dewa"*

— Friedrich Wilhelm Nietzsche —

ABSTRAK

RURY RAMADHAN. *Ekonomi-Politik Penyelenggaraan Pangan Lokal Non-Beras di Provinsi Sulawesi Selatan Sejak Pandemi COVID-19* (dibimbing oleh **Sukri dan Ariana Yunus**).

Pandemi COVID-19 membawa ancaman krisis pangan global. Sistem pangan Indonesia mengalami kerentanan karena hanya bergantung pada satu jenis pangan yakni beras. Harapan Indonesia kembali mengarah pada potensi keberagaman pangan lokalnya. Dengan kata lain penyelenggaraan pangan di Indonesia mesti dilakukan dalam bentuk strategi diversifikasi, yang dalam hal ini diversifikasi pangan lokal non-beras. Ini merupakan tantangan tersendiri untuk provinsi Sulawesi Selatan (Sulsel) yang notabene merupakan lumbung beras terbesar pertama di luar pulau Jawa. Dalam dokumen *Roadmap Diversifikasi Pangan Lokal Sumber Karbohidrat Non-Beras Tahun 2020-2024*, komoditas yang ditetapkan adalah pisang dan sagu. Sejak tahun 2019 sampai 2021, provinsi Sulsel mengalami peningkatan produksi dan konsumsi beras. Hal ini memberikan kesan “setengah hati” karena tumpang tindih kebijakan pangan. Di satu sisi berusaha mengembangkan pangan lokal non-beras, tapi di sisi lain juga menggenjot produksi beras. Selain itu komoditas pangan lokal non-beras yang sudah ditetapkan tersebut tidak dimasukkan dalam strategi prioritas pemerintah provinsi Sulsel yang sementara berjalan yakni hilirisasi.

Tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis strategi penyelenggaraan pangan di provinsi Sulsel sejak pandemi COVID-19 pada aras epistemologis, dimana terdapat pertentangan paradigmatis yang berlaku di planet ini antara paradigma ketahanan dengan paradigma kedaulatan. Peneliti menggunakan pendekatan ekonomi-politik neoliberalisme sebagai pendekatan utama, dimana negara dalam posisi ter subordinasi di bawah pasar (*capital system*). Adapun untuk metode, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif dengan melakukan pengumpulan data dari hasil wawancara para informan pemerintahan dan informan akademisi-peneliti. Pengumpulan data juga diambil dari dokumen pemerintah provinsi Sulsel, terutamanya dokumen *Rencana Kerja Pemerintah Daerah* (RKPD).

Hasil penelitian menunjukkan kekeliruan paradigmatis yang fatal. Dalam mengantisipasi krisis pangan, pemerintah provinsi Sulsel lebih memilih melakukan strategi hilirisasi (ekuivalen dengan paradigma ketahanan) ketimbang strategi diversifikasi (ekuivalen dengan paradigma kedaulatan). Strategi hilirisasi dipilih untuk mengatasi bukan hanya krisis pangan, melainkan juga krisis ekonomi. Meskipun begitu memilih strategi hilirisasi bukanlah otoritas pemerintah provinsi Sulsel sepenuhnya. Pilihan tersebut terikat dalam konteks pemerintah pusat atau nasional sebagai konteks yang mengelilingi dan mengkondisikannya (dan tingkat pusat atau nasional berada dalam konteks globalisasi-neoliberal). Melalui serangkaian penjabaran data-data dan fakta-fakta historis seharusnya strategi hilirisasi didahului oleh strategi diversifikasi, dengan kata lain paradigma ketahanan didahului oleh paradigma kedaulatan. Tahapan ini sangat krusial bagi posisi negara di hadapan logika pasar.

Kata Kunci: Strategi Diversifikasi, Strategi Hilirisasi, Paradigma Ketahanan, Paradigma Kedaulatan, Beras, dan Pangan Lokal Non-Beras.



ABSTRACT

RURY RAMADHAN. *Economic-Political Implementation of Non-Rice Local Food in South Sulawesi Province Since the COVID-19 Pandemic* (supervised by **Sukri** and **Ariana Yunus**)

The COVID-19 pandemic brings the threat of a global food crisis. Indonesia's food system is vulnerable because it only depends on one type of food, i. e. rice. Indonesia's hope is to return to the potential diversity of its local food. In other words, the implementation of food in Indonesia must be carried out in the form of a diversification strategy, in this case the diversification of non-rice local food. This is a challenge in itself for South Sulawesi Province, which incidentally is the first largest rice barn outside Java. In the Roadmap of Local Food Diversification of Non-Rice Carbohydrate Sources Year 2020-2024 documents, the specified commodities are bananas and sago. From 2019 to 2021, South Sulawesi Province experienced an increase in rice production and consumption. This gives the impression of being "half-hearted" since it overlaps food policies. On the one hand, non-rice local food is tried to be developed, but on the other hand, it boosts rice production. In addition, the non-rice local food commodities that have been determined are not included in the priority strategy of the provincial government of South Sulawesi which is currently running, i. e. downstream.

The aim of this research is to analyze the strategy of food management in South Sulawesi Province since the COVID-19 pandemic at the epistemological level, where there is a paradigmatic conflict that prevails on this planet between the paradigm of security and the paradigm of sovereignty. The researcher used the neoliberalism-political economy approach as the main approach, in which the state is in a subordinated position under the market (capital system). The method used was a qualitative research method by collecting data from interview with government informants and academic-researcher informants. The data were also taken from documents of the provincial government of South Sulawesi, especially from Local Government Work Plan (RKPD) documents.

The results of the research show a fatal paradigmatic error. In anticipating the food crisis, the provincial government of South Sulawesi prefers to carry out a downstream strategy (embodiment of the security paradigm) rather than a diversification strategy (embodiment of the sovereignty paradigm). The downstream strategy is chosen to overcome not only the food crisis, but also the economic crisis. However, choosing a downstream strategy is not entirely within the authority of the provincial government of South Sulawesi. The choice is bound in the context of the central or national government as the context that surrounds and conditions it (and the central or national level is in the context of neoliberal globalization). Through a series of elaborations of historical data and facts, the downstream strategy should be preceded by a diversification strategy. In other words, the security paradigm is preceded by the sovereignty paradigm. This stage is crucial for the state's position to face market logic.

Keywords: Diversification Strategy, Downstream Strategy, Security Paradigm, Sovereignty Paradigm, Rice, Non-Rice Local Food



DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Lembar Pengesahan	ii
Lembar Pernyataan Keaslian Penelitian.....	iii
Prakata.....	iv
Abstrak	v
Abstract	vi
Daftar Isi.....	vii
Daftar Gambar	x
Daftar Diagram.....	x
Daftar Tabel	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.1.1 Ketergantungan Beras dan Pandemi COVID-19	1
1.1.2 Pengembangan Diversifikasi Pangan Lokal Non-Beras	5
1.1.3 Fakta Terkini Provinsi Sulawesi Selatan	10
1.2 Rumusan Masalah	15
1.3 Tujuan Penelitian	15

1.4 Manfaat Penelitian	16
1.4.1 Manfaat Akademis	16
1.4.2 Manfaat Praktis	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
2.1 Pendekatan Ekonomi-Politik (Pasar-Negara)	17
2.2 Paradigma Kebijakan Penyelenggaraan Pangan	24
2.2.1 Paradigma Ketahanan Pangan.....	24
2.2.2 Paradigma Kedaulatan Pangan.....	27
2.2.3 Spektrum Paradigma	31
2.3 Konsep Pangan Lokal.....	33
2.4 Konsep Krisis Pangan.....	35
2.5 Pilihan Rasional Pembuatan Kebijakan	37
2.5.1 Prinsip Dasar.....	37
2.5.2 Model.....	38
2.6 Skema Pemikiran	41
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	42
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian	42
3.2 Lokasi Penelitian	43
3.3 Sumber Data Penelitian	43
3.3.1 Sumber Data Primer	44
3.3.2 Sumber Data Sekunder	44

3.4 Teknik Pengumpulan Data	45
3.4.1 Wawancara.....	45
3.4.2 Studi Dokumentasi	46
3.5 Teknik Analisis Data.....	47
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....	50
4.1 Alasan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan Memilih Strategi Hilirisasi Daripada Strategi Diversifikasi	50
4.1.1 Strategi Diversifikasi Pangan.....	50
4.1.2 Strategi Hilirisasi Pangan.....	58
4.2 Yang Tidak Dikatakan dari Alasan Pilihan Strategi.....	67
4.3 Kekeliruan Epistemologis.....	73
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	80
DAFTAR LAMPIRAN	83
DAFTAR PUSTAKA.....	102

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Tahapan Strategi <i>Cara Bertindak</i> Kementerian Pertanian di Era <i>New Normal</i>	9
Gambar 4.1	Kondisi Geopolitik Saat Ini dan Pengaruhnya Pada Komoditas Pangan	62

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1.1	Tren Penurun Konsumsi Beras 2005-2019 dalam Skala Nasional.....	10
Diagram 1.2	Produksi dan Konsumsi Langsung Pisang dan Sagu dalam Skala Nasional.....	11
Diagram 3.1	Analisis Data dalam Penelitian Kualitatif	49
Diagram 4.1	Skema Ekuivalensi Dua Paradigma Pada Kebijakan Penyelenggaraan Pangan dengan Dua Strategi.....	73

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Terjadi Peningkatan Konsumsi Beras di Provinsi Sulawesi Selatan Selama Pandemi COVID-19 (2020-2021).....	12
Tabel 1.2	Terjadi Peningkatan Produksi Beras di Provinsi Sulawesi Selatan Selama Pandemi COVID-19 (2020-2021).....	13
Tabel 2.1	Spektrum Ekonomi-Politik (Pasar-Negara)	19
Tabel 2.2	Spektrum Paradigma Penyelenggaraan Pangan	31
Tabel 4.1	Program Dinas Ketahanan Pangan (DKP) Provinsi Sulawesi Selatan terkait Diversifikasi Pangan Lokal	41
Tabel 4.2	Kebijakan Strategi Penyelenggaraan Pangan Provinsi Sulawesi Selatan Sejak Pandemi COVID-19 dalam Model Cara-Tujuan (<i>Means-Ends</i>).....	67

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam sub-bab ini peneliti akan memaparkan latar belakang tentang pandemi COVID-19 yang memperdalam kerentanan sistem pangan kita yang ketergantungan beras, upaya negara mengembangkan potensi pangan lokal non-beras, dan faktanya di di provinsi Sulawesi Selatan.

1.1.1 Ketergantungan Beras dan Pandemi COVID-19

Pangan adalah kebutuhan paling fundamental bagi semua umat manusia. Pangan juga menjadi faktor penting untuk menjaga stabilitas sosial-politik suatu negara. Krisis akan pangan menjadi sebuah kondisi yang dapat memainkan peranan penting dalam memotivasi rakyat secara kolektif untuk melawan rezim¹. Pada tahun 1966 dan 1998 terjadi pergantian rezim di Indonesia karena kebijakan beras yang kacau². Pangan jenis beras merupakan jenis pangan pokok dan utama masyarakat Indonesia pada waktu itu. Bahkan sampai hari ini pun beras menjadi pangan pokok yang dikonsumsi secara dominan oleh mayoritas masyarakat Indonesia.

¹ (2019) — Bumba Mukherjee & Ore Koren - *The Politics of Mass Killing in Autocratic Regimes* — Palgrave Macmillan, Switzerland

² (2008) — Khudori - *Ironi Negeri Beras* — INSISTPress, Yogyakarta

Dalam konteks pangan, Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki sumber pangan beragam. Misalnya seperti di Papua yang terkenal dengan sagunya³ atau di Flores dengan sorgumnya⁴, semuanya menjadikan pangan lokal tersebut sebagai pangan pokoknya. Namun di bawah kebijakan pemerintahan Soeharto kemudian berubah menjadi satu kesamaan sumber pangan yaitu beras. Kebijakan tersebut dulunya dianggap sebagai upaya untuk menjaga kestabilan rantai pasok pangan⁵.

Pemerintahan Soeharto membawa Revolusi Hijau masuk ke Indonesia di akhir tahun 1960-an dengan program Bimas (1968-1977), Insus (1979), Supra Insus (1987), produksi pada meningkat rata-rata 4,34 persen per tahun, sehingga Indonesia mencapai swasembada beras pada tahun 1984⁶. Namun, swasembada beras tersebut tidak berlangsung lama dan bahkan disebut-sebut sebagai swasembada semu⁷. Setelah pemerintahan Soeharto berakhir, Indonesia memasuki babak baru yakni liberalisasi (perdagangan) pangan.

³ (2019) — Ahmad Arif - Sagu Papua untuk Dunia — PT Gramedia, Jakarta

⁴ (2020) — Ahmad Arif - Sorgum Benih Leluhur untuk Masa Depan — PT Gramedia, Jakarta

⁵ (2004) — Imam Mujahidin Fahmid - Gagalnya Politik Pangan Di Bawah Rezim Orde Baru — Yayasan Studi Perkotaan (Sandi-Kota) dan Institute for Social and Political Economic Issues (ISPEI), Jakarta

⁶ (2014) — Hermen Malik - Melepas Perangkap Impor Pangan: Model Pembangunan Kedaulatan Pangan di Kabupaten Kaur, Bengkulu — Penerbit LP3ES, Jakarta

⁷ (2018) — <https://tirto.id/swasembada-beras-ala-soeharto-rapuh-dan-cuma-fatamorgana-c2eV>

Liberalisasi pangan membuat kebijakan negara yang bersifat protektif seperti dukungan harga, subsidi, tarif dan kuota mesti dihapus. Hal ini berimplikasi pada terciptanya pasar domestik yang sangat ramah impor. Instrumen kebijakan pembangunan pertanian harus disesuaikan dari yang bersifat bantuan dan proteksi langsung oleh negara beralih menjadi yang bersifat fasilitator dan bimbingan⁸. Dengan kata lain urusan pangan yang dulunya di bawah kontrol negara, hari ini diserahkan pada mekanisme pasar. Bersamaan dengan terminimalisirnya proteksi negara dalam hal urusan pangan, ancaman krisis pangan global pun muncul ke permukaan.

Ancaman krisis pangan semakin menguat pada tahun 2019 saat dunia dilanda wabah *Corona Virus Disease* (COVID-19) dengan status pandemi. Hal ini berdampak pada rantai pasok pangan global karena penerapan karantina wilayah di hampir semua negara. Indonesia yang juga dilanda pandemi COVID-19 turut mengalami gangguan pada rantai pasok sistem pangannya, sehingga membutuhkan penyesuaian-penyesuaian baru untuk mengamankan ketersediaan bahan pangan dalam negeri dan menjaga stabilitas harga pangan⁹. Ancaman krisis pangan karena pandemi COVID-19, diperparah oleh adanya perubahan iklim dan kerusakan lingkungan

⁸ (2014) — Hermen Malik - Melepas Perangkap Impor Pangan: Model Pembangunan Kedaulatan Pangan di Kabupaten Kaur, Bengkulu — Penerbit LP3ES, Jakarta

⁹ (2020) — Fajar B. Hirawan & Akita A. Verselita - Kebijakan Pangan di Masa Pandemi Covid-19 : Jurnal CSIS COMMENTARIES

yang juga bisa memicu terganggunya rantai pasok sistem pangan, seperti di India yang menerapkan sistem larangan ekspor pada gandumnya. Hal ini tentu membuat masyarakat Indonesia yang banyak mengonsumsi mie, roti, dan biskuit, akan merasakan kenaikan harga karena pasokan gandum Indonesia tergantung pada impor¹⁰.

Ancaman krisis pangan sebenarnya tidak disebabkan oleh pandemi COVID-19, melainkan ia memperdalam kerentanan sistem pangan di Indonesia yang pada gilirannya terancam krisis. Menurut Khudori kerentanan sistem pangan Indonesia sudah ada sebelum pandemi yang salah satunya ditandai oleh kebergantungan pada sedikit komoditas pangan, terutama beras¹¹.

Sampai hari ini beras masih merupakan bahan pangan pokok utama mayoritas masyarakat Indonesia. Kemungkinan akan terus bertahan sampai Indonesia berumur satu abad di tahun 2045. Di sisi lain bahan pangan pokok di Indonesia tidak memiliki jenis-jenis komoditi yang konsisten. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan hanya mendefinisikan pangan pokok sebagai "... makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal", namun tidak mengelompokkan jenis-jenis pangan

¹⁰ (2022) — <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220519134217-92-798513/harga-roti-dan-mie-bakal-naik-imbis-larangan-ekspor-gandum-india>

¹¹ (2021) — <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211221/99/1479970/opini-solusi-sistem-pangan-nusantara>

pokok. Pengelompokan jenis-jenis bapok baru dilakukan oleh Dwi Wahyuniarti Prabowo¹² dengan enam kriteria penentu komoditas bahan pangan pokok, yaitu: pangsa pengeluaran komoditi dalam pengeluaran pangan rumah tangga; kontribusi kandungan komoditi terhadap karbohidrat; konsumsi terhadap protein; frekuensi konsumsi; kontribusi konsumsi komoditi terhadap vitamin dan mineral; dan pangsa produksi domestik terhadap konsumsi. Hasil penelitian tersebut mengatakan bahwa terdapat dua kriteria penting dalam mengkategorikan komoditas sebagai bahan pangan pokok, yaitu *pengeluaran pangan rumah tangga* dan *kontribusi karbohidrat*. Jenis bahan pangan pokok berdasarkan dua kriteria tersebut adalah **beras**.

1.1.2 Pengembangan Diversifikasi Pangan Lokal Non-Beras

Harapan kita tentang ketahanan pangan Indonesia kembali mengarah pada potensi-potensi keberagaman pangan atau biasa disebut diversifikasi pangan. Bagi Indonesia, diversifikasi pangan identik dengan variasi agroekosistem tiap-tiap daerah dan keragaman kearifan lokal (pengetahuan, teknologi, metode, dan kelembagaan)¹³.

¹² (2014) — Dwi Wahyuniarti Prabowo, "PENGELOMPOKAN KOMODITI BAHAN PANGAN POKOK DENGAN METODE *ANALYTICAL HIERARCHY PROCESS*," *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan* Vol. 8, No. 2 (Desember 2014): 163-182.

¹³ (2022) — Herman Khaeron - Pangan: Sistem, Diversifikasi, Kedaulatan, dan Peradaban Indonesia — Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Dalam *Rencana Strategis (RENSTRA) Kementerian Pertanian Tahun 2020-2024*, pengembangan diversifikasi pangan lokal masuk ke dalam strategi nasional untuk menjaga ketahanan pangan dengan acuan Beragam, Bergizi, Seimbang dan Aman (B2SA). Pengembangan diversifikasi pangan mengacu pada landasan hukum:

- UU Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi BAB III Bagian Kesatu Pasal 25 s.d. Pasal 36
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 86 Tahun 2019 Tentang Keamanan Pangan
- Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal
- Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal

Pengembangan diversifikasi pangan dijalankan melalui Pusat Penganekaragaman Konsumsi dan Keamanan Pangan (Pusat PKKPP) yang merupakan unit Eselon II di Badan Ketahanan Pangan (BKP) berdasarkan Permentan Nomor 43 Tahun 2015 tentang

Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pertanian. Dalam dokumen *Laporan Kinerja Pusat Penganekaragaman Konsumsi dan Keanekaragaman Pangan Tahun 2021*, pemerintah pusat mengklaim telah memenuhi indikator kinerja dengan kriteria berhasil pada tahun anggaran 2021 sebesar Rp. 295.736.773.000,- untuk pusat dan daerah yang kemudian terealisasi sebesar Rp. 288.309.156.319,- (97,49% terhadap pagu).

Menteri Pertanian Republik Indonesia yang saat ini menjabat, Syahrul Yasin Limpo, menghimbau kepada masyarakat menekankan pentingnya diversifikasi pangan dengan mengoptimalkan potensi dan keragaman sumber daya pangan lokal sebagai salah satu strategi ketahanan pangan di tengah pandemi¹⁴. Di lain kesempatan ia juga mengatakan kalau diversifikasi pangan lokal merupakan budaya bangsa Indonesia¹⁵.

Pada tanggal 5 Juni 2020 Menteri Pertanian, Syahrul Yasin Limpo, menerbitkan surat himbauan kepada seluruh gubernur, walikota, dan bupati di Indonesia untuk mengonsumsi pangan lokal non-beras. Himbauan ini tertuang dalam Surat Himbauan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 95/KN.220/M/6/2020. Disusul kemudian penyampaian kebijakan dan program dalam webinar

¹⁴ (2021) — <https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=4826>

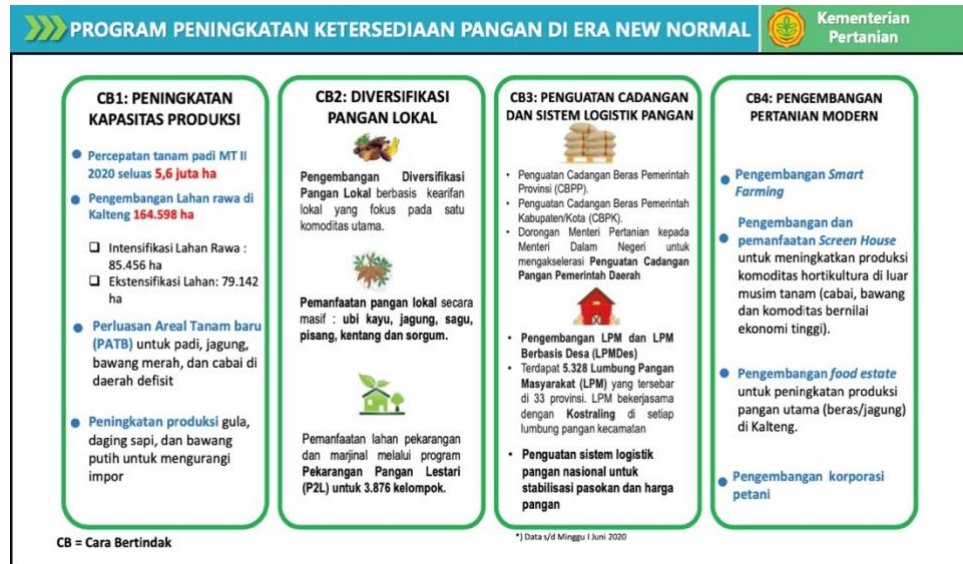
¹⁵ (2020) — <https://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=4433>

bertajuk *Strategi Ketahanan Pangan di Era New Normal Pandemi Covid 19* pada tanggal 9 Juni 2020. Dalam webinar tersebut diketahui bahwa pangan jenis beras masih menempati posisi prioritas yang masuk dalam strategi Cara Bertindak Satu (CB1) Kementerian Pertanian. Sedangkan pengembangan diversifikasi pangan lokal sebagai sumber karbohidrat non-beras berbasis kearifan lokal berskala provinsi masuk dalam CB2¹⁶. Berikut sebaran komoditas pangan lokal non-beras berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional oleh Badan Pusat Statistik (SUSENAS BPS) tahun 2019:

- Ubi Kayu (Peningkatan Produksi dan Konsumsi di 17 Provinsi)
- Jagung (Peningkatan Produksi dan Konsumsi di 7 Provinsi)
- Sagu (Peningkatan Produksi dan Konsumsi di 7 Provinsi)
- Kentang (Peningkatan Produksi di 4 Provinsi dan Peningkatan Konsumsi di 5 Provinsi)
- Pisang (Peningkatan Produksi dan Konsumsi di 4 Provinsi)
- Talas (Peningkatan Produksi dan Konsumsi di 14 Provinsi)

¹⁶ <http://akd.sb.ipb.ac.id/wp-content/uploads/2020/06/Topik-5-1-1.pdf>

Gambar 1.1 Tahapan Strategi Cara Bertindak Kementerian Pertanian di Era New Normal



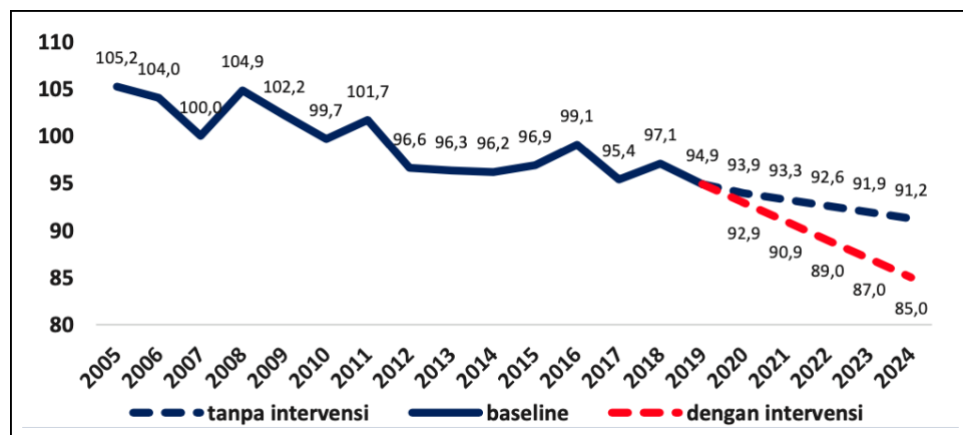
Sumber: Website Divisi Akademik dan Kemahasiswaan Institut Pertanian Bogor (IPB), (2020)

Berselang kemudian, tepatnya di bulan Agustus 2020, BKP menerbitkan *Roadmap Diversifikasi Pangan Lokal Sumber Karbohidrat Non-Beras (2020-2024)* sebagai tindak lanjut dari CB2. Dokumen ini lah yang menjadi panduan pengembangan pangan lokal non-beras sebagai sumber karbohidrat berdasarkan sebarannya di seluruh provinsi di Indonesia. Salah satunya provinsi Sulsel.

1.1.3 Fakta Terkini Provinsi Sulawesi Selatan

Provinsi Sulsel tercatat di dalam *Roadmap Diversifikasi Pangan Lokal Sumber Karbohidrat Non-Beras Tahun 2020-2024*, memiliki potensi sumber karbohidrat non-beras yang sudah ditetapkan yaitu pisang dan sagu. Dalam dokumen *roadmap* tersebut disebutkan pula saat ini terjadi tren penurunan konsumsi beras secara nasional sejak tahun 2005 sampai tahun 2019 dan akan diupayakan lebih tinggi lagi persentase angka penurunannya sampai tahun 2024 dengan mengintervensi.

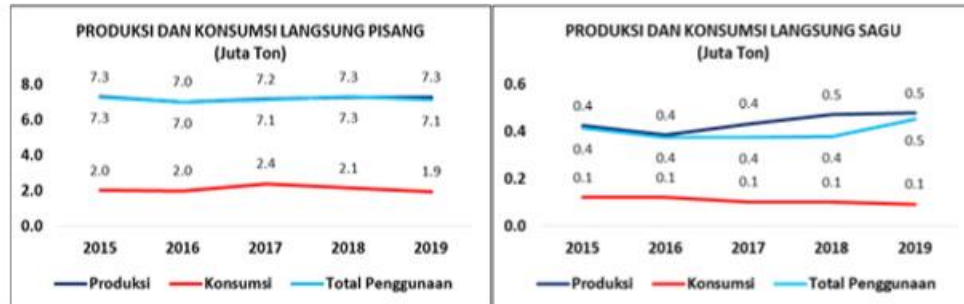
Diagram 1.1 Tren Penurun Konsumsi Beras 2005-2019 dalam Skala Nasional



Sumber: *Roadmap Diversifikasi Pangan Lokal Sumber Karbohidrat Non-Beras Tahun 2020-2024*, Badan Ketahanan Pangan (BKP), (2020)

Data tren penurunan konsumsi beras di atas tidak diimbangi dengan peningkatan konsumsi pangan lokal sebagai sumber karbohidrat. Termasuk juga pisang dan sagu yang mengalami penurunan konsumsi langsung secara nasional.

Diagram 1.2 Produksi dan Konsumsi Langsung Pisang dan Sagu dalam Skala Nasional



Sumber: Roadmap Diversifikasi Pangan Lokal Sumber Karbohidrat Non-Beras Tahun 2020-2024, Badan Ketahanan Pangan (BKP), (2020)

Meskipun begitu mesti dipahami bahwa data sebaran konsumsi langsung pisang dan sagu tidak berkorelasi secara positif dengan sebaran produksi. Artinya sebaran konsumsi tidak serta merta menggambarkan sebaran produksinya. Apabila terjadi peningkatan konsumsi pisang dan sagu, maka produksi yang ada saat ini tidak mampu memenuhi konsumsi masyarakat.

Sejak dimulainya desentralisasi pemerintahan di Indonesia, urusan ketahanan pangan bukan hanya menjadi urusan pemerintah pusat melainkan juga menjadi urusan pemerintah daerah. Salah satu kewajiban pemerintah daerah adalah memastikan ketersediaan pangan di daerahnya masing-masing. Pangan yang dimaksud bisa bersumber dari pangan lokal¹⁷. Akan tetapi kebijakan pangan di

¹⁷ (2014) — <http://bappeda.jatimprov.go.id/2014/02/11/dilema-urusan-ketahanan-pangan-di-daerah/>

Indonesia seringkali mengalami anomali. Misalnya kebijakan peningkatan produksi beras pemerintah pusat melalui program Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN) yang dilakukan di seluruh provinsi, dimana hal ini akan berdampak pada peningkatan alokasi anggaran untuk beras yang cukup signifikan¹⁸ dan juga berdampak pada peningkatan pendapatan petani padi seperti yang terjadi di provinsi Sulsel¹⁹. Dengan adanya program P2BN di tingkat provinsi, khususnya di provinsi Sulsel, tentunya akan membuat konsumsi beras di Sulsel terus akan meningkat.

Berdasarkan data BPS, terjadi peningkatan konsumsi beras di Sulsel selama pandemi COVID-19 (2020-2021):

Tabel 1.1 Terjadi Peningkatan Konsumsi Beras di Provinsi Sulawesi Selatan Selama Pandemi Covid-19 (2020-2021)

Konsumsi Beras Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan (Ton)		
2019	2020	2021
938826.39	964763.67	977450.60

Sumber: Data diolah dari *Tanaman Pangan*, Badan Pusat Statistik Sulawesi Selatan, (2022)

Selain peningkatan konsumsi, peningkatan produksi beras juga terjadi di provinsi Sulsel per tahun 2021 sebesar 41%. Salah satu bentuk distribusi yang dilakukan oleh pemerintah provinsi adalah

¹⁸ (2014) — Gatoet S. Hardono - Strategi Pengembangan Diversifikasi Pangan Lokal : Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian

¹⁹ (2019) — Abd. Harake & Nurhapsa - Dampak Program Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN) Terhadap Pendapatan Petani di Kabupaten Sidenreng Rappang : Jurnal Agri Sains

mendistribusikan dalam bentuk bantuan sembako nasional selama masa pandemi yang merupakan hasil koordinasi dengan pemerintah pusat melalui Menteri Koordinator Bidang Perekonomian²⁰. Berdasarkan data BPS, terjadi peningkatan produksi beras di Sulsel selama pandemi Covid-19 (2020-2021):

Tabel 1.2 Terjadi Peningkatan Produksi Beras di Provinsi Sulawesi Selatan Selama Pandemi Covid-19 (2020-2021)

Produksi Beras Menurut Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan (Ton)		
2019	2020	2021
2885324.48	2701888.33	2921192.68

Sumber: Data diolah dari Tanaman Pangan, Badan Pusat Statistik Sulawesi Selatan, (2022)

Sampai disini kita mendapati bahwa, Sekilas, pengembangan diversifikasi pangan lokal non-beras berjalan dengan "setengah hati" karena tumpang tindih kebijakan pangan. Di satu sisi berusaha mengembangkan pangan lokal non-beras, tapi di sisi lain juga mengenyot produksi beras.

Selain fakta tumpang tindih kebijakan pangan seperti yang telah disebut di atas, terdapat juga fakta penting bahwa sejak pandemi COVID-19 pemerintah provinsi Sulsel memprioritaskan strategi hilirisasi untuk sektor tanaman pangan. Kebijakan penyelenggaraan pangan di provinsi Sulsel sejak pandemi COVID-

²⁰ (2021) — <https://sulseprov.go.id/welcome/post/ditengah-pandemi-produksi-padi-sulsel-meningkat-41>

19 bertumpu pada strategi hilirisasi. Pilihan strategi ini sangat jauh dari tujuan substitusi beras sebagai pangan pokok utama. Karena tujuan adalah hilirisasi bukan untuk penggantian jenis pangan tertentu dengan pangan lainnya, melainkan penciptaan nilai ekonomis pada jenis pangan tertentu dengan proses olahan sedemikian rupa.

Berdasarkan fakta bahwa pemerintah provinsi Sulsel lebih memilih strategi hilirisasi daripada strategi diversifikasi pangan lokal non-beras sebagai solusi dari ancaman krisis pangan, maka penulis tertarik untuk membahasnya dalam penelitian tesis dengan judul:

Ekonomi-Politik Penyelenggaraan Pangan Lokal Non-Beras di Provinsi Sulawesi Selatan Sejak Pandemi COVID-19

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, peneliti membatasi rumusan masalah yang akan diteliti sebagai berikut:

Sebagai respon atas ancaman krisis pangan akibat pandemi COVID-19, mengapa pemerintah provinsi Sulawesi Selatan lebih memilih Strategi Hilirisasi daripada Strategi Diversifikasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dalam kerangka ekonomi-politik mengenai kekeliruan epistemologis pilihan strategi prioritas yang diambil oleh pemerintah provinsi Sulawesi Selatan sebagai respon atas ancaman krisis pangan akibat pandemi COVID-19.

1.4 Manfaat Penelitian

Terdapat beberapa manfaat yang dapat diambil dari pengkajian ini. Peneliti membagi manfaat-manfaat tersebut menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1.4.1 Manfaat Akademis

Pertama, pengkajian ini dapat memberikan sumbangan bagi khasanah Ilmu Politik dalam kajian ekonomi-politik pangan, khususnya kondisi setelah pandemi COVID-19. Kedua, hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memunculkan argumen-argumen ilmiah baru dalam melihat permasalahan pangan di Indonesia setelah pandemi COVID-19.

1.4.1 Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi mahasiswa dan praktisi yang ingin memahami bagaimana permasalahan politik dalam pengaturan pangan, khususnya kondisi setelah pandemi COVID-19. Serta, diharapkan penelitian ini menjadi salah satu prasyarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Politik pada Universitas Hasanuddin.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pendekatan Ekonomi-Politik (Pasar-Negara)

Politik adalah perkara tata kelola kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Ini merupakan definisi yang dasar apabila kata 'politik' dilepaskan dari variabel konteksnya yang spesifik dalam sejarah perkembangan pemikiran politik²¹. Dari definisi tersebut masyarakat menjadi syarat mutlak dari keberadaan politik, atau dengan kata lain politik tidak akan ada kalau masyarakat juga tidak ada. Sehingga tujuan dari politik itu sendiri adalah menjamin terpenuhinya aspek paling fundamental dari masyarakat. Aspek paling fundamental dari masyarakat yang dimaksud adalah kebutuhannya terhadap pangan²².

Sejarah kehidupan spesies manusia adalah tentang permainan melawan alam untuk menciptakan pangannya. Politik terbentuk untuk menghadapi kelangkaan: siapa yang makan apa, seberapa sering, melalui cara perolehan atau hak apa? Hal ini terjadi dalam evolusi dan hirarki skala pemerintahan: lokal, nasional, dan global²³.

²¹ (2016) — Martin Suryajaya - Sejarah Pemikiran Politik Klasik (Dari Prasejarah hingga Abad ke-4 M) — CV. Marjin Kiri, Tangerang Selatan

²² (2008) — David Pimentel & Garcia H. Pimentel - *Food, Energy, and Society (Third Edition)* — CRC Press - Taylor & Francis Group, Florida

²³ (2015) — Ronald J. Herring (Ed.) - *The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society* — Oxford University Press, New York

Pada dasarnya tidak ada hubungan alamiah antara politik dengan pangan. Hubungan antara politik dan pangan bisa terjadi pertama-tama karena pangan erat kaitannya dengan nasib hidup masyarakat banyak di dalam suatu negara, persis karena pangan adalah sumber kehidupan yang fundamental bagi masyarakat. Dalam alur definisi politik tersebut kita juga dapat memahami persoalan politik sebagai politik pangan, dan negara menjadi subjek utama yang berperan penting dalam menciptakan kebijakan-kebijakan pangan.

Politik pangan, termasuk di Indonesia, tidak lengkap jika tidak ditambahkan aspek ekonominya. Karena dalam konteks globalisasi hari ini tata kelola pangan didasarkan pada mekanisme permintaan-penawaran (*supply-demand*) atau pasar. Dengan kata lain untuk urusan pangan penjelasan akan lebih komprehensif jika menggunakan perspektif ekonomi-politik, dimana subjek ekonomi adalah pasar dan subjek politik adalah negara. Berikut tabel spektrumnya²⁴:

²⁴ (2019) — Umar Basalim - Ekonomi Politik Gula: Kedaulatan Pangan di Tengah Liberalisasi Perdagangan, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, DKI Jakarta

Tabel 2.1 Spektrum Ekonomi-Politik (Pasar-Negara)

	KLASIK	NEOKLASIK	KEYNESS
Pemangku Kepentingan dalam Pasar	Individu & <i>Civil Society</i>	Individu & <i>Civil Society</i> serta Negara sebagai <i>Fixer</i>	Individu + <i>Civil Society</i> + Negara sebagai Regulator
Mekanisme Pasar	<i>Self Regulating</i> + Kompetisi	<i>Self Regulating</i> + Kompetisi + <i>Occasional Market Failure</i>	<i>Self Regulating</i> + Kompetisi + <i>Permanen Market Failure</i>
Peran Negara dalam Pasar	Tidak Ada	Pemadam Kebakaran (<i>Fixer</i>)	Penjaga Malam (<i>Night Watch</i>) + Regulator
Relasi Negara dengan Pasar	Terpisah	Negara Masuk Pasar Apabila Ada Kegagalan Pasar	Negara Selalu Hadir sebagai Regulator

Sumber: Diolah dari Umar Basalim - *Ekonomi Politik Gula: Kedaulatan Pangan di Tengah Liberalisasi Perdagangan* (2019)

Karena hari ini tata kelola pangan mekanismenya didasarkan pada mekanisme pasar maka secara khusus ekonomi-politik yang akan dijadikan pendekatan dalam penelitian ini adalah neoliberalisme. Pendekatan neoliberalisme berbeda dengan pendekatan-pendekatan di atas. Dalam neoliberalisme negara diminimalisir perannya di bawah mekanisme pasar. Disini negara bukannya tidak hadir, melainkan benar-benar hadir dalam rangka mensukseskan pasar bebas dunia²⁵, yang membuat penelitian sampai analisis kebijakan pangan, semuanya sudah dikelilingi industri-industri pangan. Situasi ini dijelaskan dengan baik oleh Philip McMichael

²⁵ (2014) — Greg Albo dan Carlo Fanelli - *Austerity Against Democracy An Authoritarian Phase of Neoliberalism?* — Centre for Social Justice, London — Diterjemahkan oleh Andre Barahamin dan Hizkia Yosie Polimpung dalam Judul *Penghematan Melawan Demokrasi Fase Otoriter Neoliberalisme?* (2015) — IndoPROGRESS, Jakarta

dalam kerangka Rezim Pangan²⁶, dimana dominasi pasar dalam sektor pangan merupakan sebuah kondisi dalam fase sejarah manusia dimana regulasi nasional perlahan surut dan di saat bersamaan globalisasi semakin menguat. Dalam konteks ini demokrasi tersubordinasi di bawah pasar, yang membuat demokrasi jadi hanya berwatak prosedural.

Terbentuknya Rezim Pangan berawal relasi pasar (ekonomi) dan negara (politik), bahkan turut memeliharanya. Proyek Rezim Pangan muncul pada akhir 1980-an dalam konteks denasionalisasi, yakni ketika negara-negara menghadapi prospek transformasi *dari dalam* lewat penataan ulang struktur pertanian-pangan dalam skala global dan *dari luar* seiring diperdebatkannya prinsip-prinsip multilateral baru di Putaran Uruguay untuk Perjanjian Umum Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade*) selama 1986-1994. Definisi awal Rezim Pangan dirumuskan sebagai sesuatu yang mengaitkan hubungan internasional dalam hal produksi dan konsumsi pangan dengan bentuk-bentuk akumulasi yang memilah periode-periode transformasi kapitalisme. Ini merupakan pendekatan komparatif atas sejarah dunia modern dalam kerangka bahwa rezim pangan datang dan pergi dengan penataan ulang

²⁶ (2013) — Philip McMichael - *Food Regimes and Agrarian Questions* — Fernwood Publishing, Canada — Diterjemahkan oleh Nurhady Sirimorok dalam Judul *Rezim Pangan dan Masalah Agraria* (2020) — INSISTPress, Yogyakarta

politik, dalam dinamika yang saling membentuk (antara pangan dan politik)²⁷.

Di sisi lain Ronald J. Herring juga mengatakan kalau pendekatan ekonomi-politik sudah mengalami perkembangan, yang menambahkan gagasan tentang nilai-nilai tradisional²⁸ juga di dalamnya, yang ia sebut sebagai *Politik Pangan Baru*²⁹. Ada kebijaksanaan yang membeku di dalam gagasan nilai-nilai tradisional, yang menurut Ronald J. Herring, justru menjadi elemen penting dalam politik pangan. Nilai-nilai tradisional tersebut memiliki efek kuat pada bagaimana manusia memproduksi dan mengkonsumsi pangan. Pada gilirannya politik pangan yang sukses adalah

²⁷ (2013) — Philip McMichael - *Food Regimes and Agrarian Questions* — Fernwood Publishing, Canada — Diterjemahkan oleh Nurhady Sirimorok dalam Judul *Rezim Pangan dan Masalah Agraria (2020)* — INSISTPress, Yogyakarta

²⁸ (2015) — Ronald J. Herring (Ed.) - *The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society* — Oxford University Press, New York — Michael Pollen tells us that society invariably has the right answers to food questions through a mechanism called “culture,” which operationally reduces to “mom.” ... Mom knows what one needs to know about food in Pollan’s world, whatever the machinations of the scientific-industrial complex built up around official nutritional recommendations from the state. If your mom couldn’t pronounce the ingredients, or if *you* can’t pronounce the ingredients, whatever claims are made for some food product, it has strayed too far from society’s evolutionary judgment of what constitutes “real food.” Mom represents condensation of knowledge and norms of tradition.

²⁹ (2015) — Ronald J. Herring (Ed.) - *The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society* — Oxford University Press, New York — Food politics thus depends fundamentally—and increasingly—on ideas, not simply the material interests that have dominated political economy as an approach (Blyth 2002). Conventional food politics was answerable in a context of classical political economy: the dynamic of interests within social systems. Major interests were fairly clear: control of surplus from the land. The landless fought for land that produced food, the landed resisted. Tenants mobilized around securing their interests; landlords mobilized around defending theirs. The hungry demanded food as traditional obligation or political right. Farmers demanded better deals from traders and moneylenders and state intervention to protect their livelihoods (Goodwyn 1991; Stinchcombe 1961). These demands on the state for protection from the market continue today, and have become globalized with international allies with less direct material interests in outcomes. The new world of food politics thus adds distinctly different dimensions. Contention exists not only around the expertise of agricultural and nutritional sciences, but also around what have been called, since the mid-20th century, alternative paths to “development.”

melibatkan pembuatan preferensi tertentu yang mengikat masyarakat, melalui otoritas negara via kebudayaan.

Terdapat juga penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Karno B. Batiran di provinsi Sulsel pada masa gubernur Syahrul Yasin Limpo, yang menunjukkan pengalaman terkait cara pandang ekonomi-politik pangan³⁰.

Cara pandang tentang menyusun kebijakan pangan dan pertanian.

Menurutnya kebijakan mesti merumuskan cara mengembalikan sistem-sistem pangan lokal yang sebenarnya ada di masyarakat tapi tergerus oleh komersialisasi pertanian. Juga penting untuk meningkatkan keragaman sumber pangan, bukan melulu beras. Kebijakan menjadikan beras sebagai bahan pangan satu-satunya telah serius mengancam ketahanan pangan masyarakat. Sistem pangan lokal bisa menjadi pengaman terhadap krisis pangan.

Cara pandang tentang pembangunan pertanian agrobisnis/agroindustri.

Ditandai dengan industri pertanian berskala menengah yang berorientasi pada industri pasar dan investasi serta berorientasi semata-mata pada mengejar pertumbuhan ekonomi makro agregatif. Cara pandang ini dianggap akan memiliki nilai tambah yang cukup besar, sebab tujuannya adalah meningkatkan keunggulan komparatif produk pertanian sehingga menjadi produk yang mampu bersaing di pasar dunia. Menurut Karno B.

³⁰ (2011) — Agung Prabowo, Karno B. Batiran, dan M. Aan Mansyur - Melawan Ketergantungan (Kebijakan Pangan dan Pengalaman Pengorganisasian Tiga Desa) — INSISTPress, Yogyakarta

Batiran sasaran ini tidak selalu berhubungan dengan kesejahteraan petani. Ia melanjutkan apabila ingin mengarahkan pertanian menjadi agroindustri, pemerintah sebaiknya mengembangkan pertanian agrobisnis/agroindustri berbasis pedesaan dan berbasis petani. Mendorong tumbuhnya industri-industri yang berbasis di pedesaan dan dimiliki oleh petani, sembari mendukung agrobisnis-agrobisnis kecil tersebut dalam hal pasar (tidak harus pasar yang luas dan pasar global). Bukan melulu mendorong dan mendukung industri-industri besar pertanian yang justru menguasai rantai pasar komoditi pertanian dan menghisap sebagian besar nilai tambah industri pertanian dari keringat petani. Dengan begitu upaya mendorong pertumbuhan ekonomi tinggi, seperti yang selalu diharapkan pemerintah, diiringi pemerataan kesejahteraan yang memadai, bisa tercapai. Ini bisa dilakukan dengan memberi akses yang luas bagi masyarakat desa dan petani terhadap aset-aset produksi seperti tanah, air, benih, modal, pengetahuan, informasi dan lainnya.

2.2 Paradigma Kebijakan Penyelenggaraan Pangan

Setiap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah memiliki paradigma yang mendasarinya. Paradigma, menurut George Ritzer³¹, adalah pandangan yang mendasar dari ilmuwan tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh suatu cabang ilmu pengetahuan. Jadi sesuatu yang menjadi pokok persoalan dalam satu cabang ilmu menurut versi ilmuwan tertentu. Paradigma membantu merumuskan tentang apa yang harus dipelajari, persoalan-persoalan apa yang mesti dijawab, bagaimana seharusnya menjawabnya, serta aturan-aturan apa yang harus diikuti dalam menginterpretasikan informasi yang dikumpulkan dalam rangka menjawab persoalan-persoalan tersebut.

2.2.1 Paradigma Ketahanan Pangan

Menurut Umar Basalim³², kebijakan penyelenggaraan pangan di Indonesia menggunakan paradigma Ketahanan Pangan (*Food Security*). Paradigma ini terkandung dalam UU Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, PP Nomor 68 Tahun 2002, dan UU Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan. Paradigma Ketahanan Pangan merupakan konsep yang dianut secara luas di hampir semua negara anggota *World Trade*

³¹ (1980) — George Ritzer - *Sociology: A Multiple Paradigm Science* — Allyn & Bacon Inc., Boston — Diterjemahkan oleh Alimandan dalam Judul *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda (2013)* — PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

³² (2019) — Umar Basalim - *Ekonomi Politik Gula: Kedaulatan Pangan di Tengah Liberalisasi Perdagangan*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, DKI Jakarta

Organization (WTO) dan *Food and Agricultural Organization* (FAO), tujuannya utamanya adalah ketersediaan pangan dari manapun asalnya. Dengan kata lain tidak menjadi persoalan siapa yang memproduksi pangan tersebut.

Paradigma Ketahanan Pangan mensyaratkan globalisasi dengan model liberalisasi perdagangan atau perdagangan bebas. Menurut Joseph E. Stiglitz perdagangan bebas telah terbukti ingkar atas janji-janjinya. Kita perlu melakukan penolakan terhadap beberapa premis tentang perdagangan bebas. Pertama, perdagangan bebas secara otomatis akan mengarah kepada lebih banyak lagi kegiatan perdagangan dan pertumbuhan. Kedua, bahwa pertumbuhan secara otomatis akan "meneteskan" keuntungan kepada semua pihak. Bagi Stiglitz, tak satu pun dari kedua premis tersebut yang konsisten dengan teori ekonomi dan pengalaman sejarah³³. Sejarah perdagangan bebas dimulai ketika para ahli ekonomi telah memperjuangkan lahirnya perdagangan bebas selama dua abad. Depresi Besar pada 1930-an, yang terjadi lebih dari enam puluh tahun yang lalu, lebih dari sekedar bukti yang harus dipertanggungjawabkan atas munculnya gelombang perdagangan bebas. Kenaikan tarif yang bertubi-tubi pada akhir 1920-an dan awal 1930-an dianggap memegang peranan penting yang memperburuk

³³ (2006) — Joseph E. Stiglitz - *Making Globalization Work* — W. W. Norton & Company, Inc., New York — Diterjemahkan oleh Edrijani Azwardi dalam Judul *Making Globalization Work (Menyiasati Globalisasi Menuju Dunia yang Lebih Adil)* (2007) — Penerbit Mizan, Bandung

Depresi Besar tersebut. Setiap negara mengalami kontraksi ekonomi dan membatasi impor. Pembatasan ini memukul perekonomian negara-negara lainnya, yang merespons hal tersebut dengan lebih membatasi impor. Demikianlah, terus-menerus seperti lingkaran setan. Oleh sebab itu, secara alamiah para pemimpin dunia mencari cara menuju ekonomi yang baru dan lebih prospektif setelah Perang Dunia II, tidak saja melalui penguatan stabilitas keuangan dengan menciptakan *International Monetary Fund* (IMF), tetapi juga mendirikan WTO sebagai organisasi perdagangan dunia³⁴. Dengan globalisasi negara-negara maju memperoleh keuntungan dari bahan baku atau mentah yang berasal dari negara-negara berkembang.

Agreement on Agriculture (AoA) adalah perjanjian baru di dalam WTO yang berlaku semenjak 1 Januari 1995. Dengan menempatkan perjanjian pertanian di dalam WTO, maka dengan sendirinya WTO kini mempunyai peran utama sebagai pengendali dan penentu sektor pertanian. WTO mewajibkan anggotanya untuk: membuka pasar domestik untuk masuknya komoditas pertanian dari luar, dan sebaliknya (*market access*); mengurangi dukungan dan subsidi terhadap petani (*domestic support*); mengurangi dukungan dan subsidi bagi petani untuk mengekspor (*export*

³⁴ (2006) — Joseph E. Stiglitz - *Making Globalization Work* — W. W. Norton & Company, Inc., New York — Diterjemahkan oleh Edrijani Azwaldi dalam Judul *Making Globalization Work (Menyiasati Globalisasi Menuju Dunia yang Lebih Adil)* (2007) — Penerbit Mizan, Bandung

competition)³⁵. Sehingga bagi Bonnie Setiawan akan sangat beresiko apabila urusan pangan dilepaskan ke dalam mekanisme pasar bebas³⁶.

2.2.2 Paradigma Kedaulatan Pangan

Paradigma Ketahanan Pangan, secara konseptual didefinisikan dengan populer oleh FAO sebagai kondisi dimana “semua orang, dalam setiap waktu, memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi yang memenuhi kebutuhan nutrisi mereka serta preferensi pangan untuk hidup sehat dan aktif”. Dalam model terkini terdapat tiga komponen utama yang mencakup produksi, perdagangan, dan konsumsi pangan, yang menjadi kunci tantangan memberi makan populasi global di masa depan. Retorika seperti “*feeding the world*”, “*feeding every people in the world*”, atau “*feeding global populations*” terkait erat dengan pemakaian konsep ketahanan pangan ini³⁷.

Meskipun begitu, konseptual tersebut kini diproblematiskan dengan menekankan ketersediaan pangan “*at all times*” atau “kapan saja”, terhubung dengan semakin dikomodifikasikannya produk-

³⁵ (2013) — Bonnie Setiawan - WTO dan Perdagangan Abad 21 — Resist Book, Yogyakarta

³⁶ (2013) — Bonnie Setiawan - WTO dan Perdagangan Abad 21 — Resist Book, Yogyakarta

³⁷ (2021) — Gusti Nur Asla Shabia - Hak Atas Pangan dan Gizi, Sebuah Pengantar : JURNAL HAK ATAS PANGAN DAN GIZI

produk pangan yang diikuti oleh fenomena disparitas atau kesenjangan. Komodifikasi pangan secara esensial menjelaskan bahwa seluruh golongan rakyat, dimanapun di seluruh dunia, termasuk mereka yang terkategori sebagai petani kecil, harus mengakses hasil panen mereka melalui pasar (dibandingkan dengan generasi sebelumnya) dan tentunya harga dari kebutuhan pangan serta kemampuan membeli mereka sangat bervariasi di berbagai waktu dan ruang. Yang artinya, cukup ironis bahwa dalam Paradigma Ketahanan Pangan, bukan berarti petani kecil, sebagai salah satu produsen pangan, terjamin hak-hak atas pangannya dan bisa menjadi konsumen yang berdaulat³⁸.

Dalam keadaan demikianlah, gerakan petani kecil dunia La Via Campesina tentunya dengan dukungan berbagai gerakan sosial lainnya membawa pesan penting, kedaulatan pangan (*food sovereignty*), yang mengungkapkan prinsip-prinsip praproduksi, produksi, distribusi dan konsumsi yang diinginkan rakyat kecil. Hal ini juga berkaitan untuk memberi alternatif dari Paradigma Ketahanan Pangan yang selama ini dikooptasi dengan model ekonomi politik neoliberal³⁹. La Via Campesina, adalah gerakan petani terbesar di dunia, bahkan mengkritik “ketahanan pangan”,

³⁸ (2021) — Gusti Nur Asla Shabia - Hak Atas Pangan dan Gizi, Sebuah Pengantar : JURNAL HAK ATAS PANGAN DAN GIZI

³⁹ (2014) — Henry Bernstein & Dianto Bachriadi - Tantangan Kedaulatan Pangan, ARC Books, Bandung

karena pemakaian konsepnya yang masih melegitimasi keleluasaan bagi sistem perdagangan pangan yang diprivatisasi, terinstusionalisasi dalam perdagangan pangan WTO, dan dikuasai oleh korporasi pangan transnasional⁴⁰.

Paradigma Kedaulatan Pangan mengemuka pada tahun 1996 di Konferensi International ke-2 dari La Via Campesina di Meksiko atau dua puluh tahun sesudah konsep-konsep tentang Paradigma Ketahanan Pangan diluncurkan. Dalam konferensi tersebut ditegaskan juga beberapa prinsip kedaulatan pangan, di antaranya adalah⁴¹: pangan adalah hak asasi manusia yang mendasar; pangan adalah sumber nutrisi dan hanya untuk tujuan berikutnya menjadi barang perdagangan; perempuan memainkan peran sentral dalam kedaulatan pangan; setiap orang memiliki hak untuk memperoleh informasi yang akurat dan sebenarnya terkait dengan pangan serta terlibat dalam proses pembentukan kebijakan pangan dan pertanian yang demokratis; menjauhkan kegiatan produksi pertanian dari kecenderungan hanya untuk ekspor; setiap petani memiliki hak untuk menghasilkan pangan secara berkelanjutan yang diawali dengan adanya jaminan tenurial, ketersediaan tanah yang baik, dan pengurangan bahan kimia; kontrol yang demokratis atas sistem

⁴⁰ (2021) — Gusti Nur Asla Shabia - Hak Atas Pangan dan Gizi, Sebuah Pengantar : JURNAL HAK ATAS PANGAN DAN GIZI

⁴¹ (2014) — Henry Bernstein & Dianto Bachriadi - Tantangan Kedaulatan Pangan, ARC Books, Bandung

pangan adalah hal yang esensial; perdamaian adalah pra kondisi yang diperlukan untuk kedaulatan pangan; pemerintah harus mengalokasi anggaran yang cukup untuk mendukung kegiatan pertanian yang seharusnya menjadi sektor utama.

Ketika UU Nomor 7 Tahun 1996 diganti menjadi UU Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, dimunculkanlah paradigma Kedaulatan Pangan di dalamnya. Hal tersebut dikarenakan kebijakan dengan paradigma Ketahanan Pangan lebih berpihak pada liberalisasi perdagangan produk pertanian, yang antara lain ditandai oleh kenyataan makin membanjirnya produk pangan impor yang sangat menggelisahkan. Meskipun begitu Umar Basalim menegaskan kalau secara konseptual Kedaulatan Pangan masih merupakan konsep dalam tataran politis termasuk produk UU Nomor 18 Tahun 2012. Belum ada konsep pengukuran instrumen khusus, serta belum teruji validitasnya untuk mencapai tujuannya, yaitu manusia sehat, aktif, dan produktif⁴².

Berbeda dengan Ketahanan Pangan yang diorganisasikan WTO, Kedaulatan Pangan diorganisasikan oleh *International Planning Committee* (IPC). Terdapat empat bidang prioritas/pilar yang ditetapkan oleh IPC, yaitu: hak terhadap pangan; akses

⁴² (2019) — Umar Basalim - Ekonomi Politik Gula: Kedaulatan Pangan di Tengah Liberalisasi Perdagangan, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, DKI Jakarta

terhadap sumber daya produktif; memprioritaskan produksi yang ramah lingkungan; dan perdagangan serta pasar lokal.

2.2.3 Spektrum Paradigma

Kalau konsep tentang Paradigma Ketahanan Pangan bernuansa teknis, maka konsep Paradigma Kedaulatan Pangan lebih bersifat politis. Dari sisi konsep antara keduanya itu bisa timbul dikotomi tajam. Tetapi di kalangan pemerintahan pada umumnya, kedua terminologi itu sering disejajarkan. Bahkan tidak jarang digunakan istilah Ketahanan Pangan menuju Kedaulatan Pangan.

Tabel 2.2 Spektrum Paradigma Penyelenggaraan Pangan

	Paradigma Ketahanan Pangan	Paradigma Kedaulatan Pangan
Model Produksi Pertanian	Industri	Agro-Ekologis
Perdagangan Produk Pertanian	Liberalisasi	Proteksionis
Instrumen	WTO	IPC
Pendekatan terhadap Sumber Daya Genetik Pertanian	<i>Private Property Rights</i>	<i>Anti-Patent & Communal</i>
Wacana Lingkungan	<i>Economic Rationalism</i>	<i>Green Rationalism</i>

Sumber: Diolah dari Umar Basalim - *Ekonomi Politik Gula: Kedaulatan Pangan di Tengah Liberalisasi Perdagangan* (2019)

Perlu juga diketahui bahwa selain Paradigma Ketahanan Pangan dan Paradigma Kedaulatan Pangan, UU Nomor 18 Tahun 2012 juga memasukkan *term* Kemandirian Pangan. Menurut Umar Basalim, pengertian Kemandirian Pangan inilah yang kemudian diimplementasikan dalam program pemerintah yang terkenal dengan swasembada pangan. Meskipun dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 sama sekali tidak terdapat kata swasembada. Selain *term* Kemandirian Pangan, terdapat juga *term* Keamanan Pangan. Semua *term-term* yang ada di dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 itu, oleh Dianto Bachriadi⁴³ dikatakan bahwa, sangat berbeda sekali dengan perdebatan wacana di seputar isu Ketahanan Pangan dan Kedaulatan Pangan. Menurutnya UU Nomor 18 Tahun 2012 hanyalah suatu aturan tentang penyelenggaraan (*management*) dari sisi penyediaan pangan saja, tidak ada persoalan yang jelas diatur tentang hak atas pangan (*right to food*) dan penataan struktur penguasaan tanah (*agrarian reform*).

Untuk kepentingan penelitian ini, dengan mempertimbangkan efisiensi waktu dan biaya, penulis hanya mengambil satu aspek yaitu *sisi regulasi atau kebijakan (prosedur)* untuk melihat bagaimana paradigma penyelenggaraan pangan lokal non-beras terutamanya sejak pandemi COVID-19. Sisi tersebut merupakan salah satu

⁴³ (2014) — Henry Bernstein & Dianto Bachriadi - Tantangan Kedaulatan Pangan, ARC Books, Bandung

bagian untuk melihat penyelenggaraan pangan oleh negara dalam konteks ekonomi-politik: sisi kelembagaan (struktur); sisi regulasi atau kebijakan (prosedur); maupun dari sisi pemangku kepentingan.

2.3 Konsep Pangan Lokal

Pembahasan tentang kelokalan di Indonesia menemukan momentumnya di era desentralisasi dan otonomi daerah setelah kejatuhan presiden Soeharto. Setidaknya seperti itu anggapan bagi bagi sebagian orang. Padahal menurut Syarif Hidayat⁴⁴ yang mengurai peristiwa tentang dinamika pengaturan relasi kekuasaan pusat-daerah, sejak Soekarno sampai Susilo Bambang Yudhoyono, mengatakan bahwa sejak awal kemerdekaan sebenarnya Indonesia sudah menunjukkan adanya praktik desentralisasi dan otonomi daerah. Dengan kata lain kajian tentang kelokalan seperti ini bukanlah sesuatu yang baru dalam budaya Indonesia, karena justru yang lokal-lokallah yang membentuk dan membangun apa yang kita sebut Indonesia. Dalam politik representasi lokal adalah desa—atau sekumpulan desa-desa—yang merupakan daerah geografis dan sekaligus administratif. Skalanya bisa mencakup dalam kecamatan, kabupaten, maupun provinsi⁴⁵.

⁴⁴ (2010) — Syarif Hidayat - Mengurai Peristiwa Meretas Karsa (Refleksi Satu Dasawarsa Reformasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah) : Jurnal PRISMA

⁴⁵ (2014) — Abd. Halim - Politik Lokal: Pola, Aktor dan Alur Gramatikalnya (Perspektif Teori *Powercube*, Modal dan Panggung) — LP2B (Lembaga Pengkajian Pembangunan Bangsa), Yogyakarta

Pangan lokal merupakan salah satu bagian dari seluruh pembahasan keolakan di Indonesia. Pangan lokal merupakan pangan yang dikonsumsi oleh komunitas masyarakat berdasarkan potensi dan kearifan lokal setempat. Menurut Posman Sibuea⁴⁶, pendekatan kedaulatan pangan dalam perspektif pemenuhan pangan berbasis sumberdaya lokal antara lain didorong oleh kenyataan bahwa hak atas pangan semakin diabaikan oleh negara. Komunitas masyarakat lokal di Indonesia semakin terancam kelaparan dan termarginalisasi sebagai akibat dari liberalisasi perdagangan pangan. Kedaulatan pangan yang berbasis pada kelokalan memberikan keluasaan pilihan kepada komunitas masyarakat lokal untuk membuat kebijakannya sendiri dalam mengelola produksi, distribusi, dan konsumsi pangan yang bermuara pada kedaulatan bangsa.

Peminggiran pangan lokal juga berkorelasi langsung pada demokrasi di Indonesia. Berdasarkan riset *Power, Welfare, and Democracy* yang dilakukan oleh Universitas Gadjah Mada dan Universitas Oslo⁴⁷, demokrasi di Indonesia cenderung menjalankan sebarang mekanisme yang seragam yang bisa diterapkan untuk konteks kultural Indonesia yang berbeda-beda. Padahal sebelum institusi formal demokrasi seperti pemilu terlembagakan dalam sebuah negara, terdapat institusi informal di tingkat

⁴⁶ (2021) — Tim KSSPM (Kelompok Studi dan Pengembangan Masyarakat) - *Mangan Sian Tano Ni Ompung: Food Estate Versus Kedaulatan Petani* — INSISTPress, Yogyakarta

⁴⁷ (2018) — Longgina Novadona Bayo, Purwo Santoso, Willy Purna Samadhi (Editor) - *Rezim Lokal di Indonesia: Memaknai Ulang Demokrasi Kita* — Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta

lokal yang mengatur kehidupan masyarakat. Namun hari ini demokrasi di tingkat lokal cenderung dianggap sebagai sebuah patologi dari yang ideal yang diimajinasikan sebagai demokrasi universal. Lokal sering dianggap penghambat ketimbang dipandang sebagai struktur yang membawa kita pada tujuan demokrasi itu sendiri—kedaulatan pangan rakyat.

2.4 Konsep Krisis Pangan

Menurut UU No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, krisis pangan adalah kondisi kelangkaan pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh, antara lain, kesulitan distribusi Pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang.

Pandangan tentang penyebab krisis pangan datang dari seseorang bernama Thomas Robert Malthus. Ia menjadi sangat terkenal setelah bukunya terbit pertama kali pada tahun 1798 yang berjudul *An Essay on the Principle of Population*. Dalam buku itu Malthus berpendapat bahwa pertumbuhan penduduk selalu cenderung melebihi jumlah produksi bahan pangan. Hal itu disebabkan oleh produktivitas hasil pertanian meningkat sangat lambat, hanya bertambah sekian persen saja per tahun, sementara jumlah penduduk cenderung bertambah dalam deret ukur (eksponensial)—makin banyak orang, makin banyak pula anaknya yang, pada gilirannya nanti, punya lebih banyak anak lagi. Satu tambah satu dengan cepat menjadi sama dengan delapan. Keseimbangan baru lagi hanya terjadi

biasanya karena ada serangan wabah, bencana kelaparan, atau perang. Menurutnya kekuatan jumlah penduduk sangat berkuasa lebih daripada kekuatan bumi menghasilkan pangan yang cukup bagi manusia untuk bertahan hidup, kematian dini dalam bentuk yang sama atau lainnya akan menimpa umat manusia. Pandangan Malthus sangat berpengaruh di Inggris pada abad ke-19 dan digunakan sebagai dasar untuk menentang kebijakan upaya penanganan bencana kelaparan yang melanda Irlandia dan India. Bencana kelaparan tersebut harus diartikan sebagai tindakan pemeriksaan yang dibutuhkan untuk membuat laju pertumbuhan penduduk tetap tidak melampaui ambang batas alamiahnya.

Asumsi Malthus tersebut mendapat bantahan dari Paul McMahon dalam penelitiannya selama lima tahun. Ia mengatakan bahwa saat ini kita mampu untuk menanam pangan dalam jumlah yang cukup untuk memberi makan 9,3 miliar orang jiwa penduduk dunia. Masalahnya adalah karena masih terlalu banyak yang terbuang percuma dan lebih banyak lagi yang diubah menjadi pakan ternak dan bahan bakar hayati. Inilah sebab mengapa sangat mengejutkan ketika kita dihadapkan pada kenyataan bahwa masih ada sekitar 870 juta penduduk dunia saat ini yang masih menderita kelaparan. Masih ada banyak bahan panganyang terserak dimana-mana, tetapi juga masih ada ratusan juta orang miskin di seluruh dunia yang tidak memiliki daya beli untuk memperolehnya. Pola penggunaan pangan kita adalah fungsi dari pilihan-pilihan ekonomi-politik yang masih diwarnai oleh kesenjangan. Karena itu, kemampuan untuk

mengubahnya juga terletak di tangan umat manusia sendiri. Kita harus menekan sedemikian rupa tingkat konsumsi berlebihan selama ini, dengan demikian menghilangkan tekanan keras pada pasokan bahan pangan dan lebih memungkinkan pembagiannya secara lebih adil dan merata. Ini pula alasan mengapa, dari sisi pandang biofisika murni, kita harus mampu dan sebenarnya bisa memberi makan lebih banyak orang pada 2050 nanti. Skenario kiamatnya para pengikut Malthus bukan sesuatu yang membuat kita perlu untuk menguji pembuktiannya.

2.5 Pilihan Rasional Pembuatan Kebijakan

2.5.1 Prinsip Dasar

Prinsip dasar dari teori pilihan rasional berasal dari ekonomi neoklasik (dan juga utilitarianisme dan teori permainan; Levi dkk., 1990; Lindenberg, 2001; Simpson, 2007). Berdasarkan berbagai model yang berbeda, Debra Friedman dan Michael Hechter (1988) telah mengumpulkan apa yang mereka lukiskan sebagai model "kerangka" teori pilihan rasional. Meskipun teori pilihan rasional identik dengan individualisme metodologis, namun disini peneliti mengambil prinsip dasarnya dan menerapkannya pada entitas lembaga. Adapun prinsip dasar tersebut adalah teori pilihan rasional tidak berkenaan dengan pilihan-pilihan atau sumber-sumber, yang penting adalah fakta bahwa tindakan dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan yang konsisten dengan hierarki pilihan.

2.5.2 Model

Menurut Richard A. Wanding⁴⁸, karya Charles Lindblom, "*The Science of Muddling Through*" (1959) adalah tonggak sejarah penting bagi seluruh generasi teori dan penelitian mengenai pembuatan kebijakan. Meskipun seorang ekonom, Lindblom menjadi tokoh penting dalam ilmu politik, khususnya di kalangan ahli administrasi publik. Seraya mengeksplorasi titik temu antara pembuatan kebijakan publik dengan pembuatan keputusan administratif, Lindblom membandingkan dua "metode" analisis kebijakan dan pilihan, yang disebut rasional-komprehensif (*rational-comprehensive*) dan perbandingan terbatas berurutan (*successive limited comparisons*).

Dalam penelitian ini akan menggunakan model rasional-komprehensif. Model ini berasumsi bahwa kebijakan dibuat melalui proses penentuan nilai-nilai utama dan tujuan, dipandu secara ketat dengan analisis cara-tujuan (*means-ends*), analisis ekstensif yang komprehensif, dan dilandasi oleh informasi tingkat, dan analisisnya didasarkan pada teori. Dari proses analitis yang intensif dan kaya-

⁴⁸ (2011) — John T. Ishiyama & Marijke Breuning - *21st Century Political Science: A Reference Handbook* — SAGE Publications, Inc., Los Angeles — Diterjemahkan oleh Ahmad Fedyani Saifuddin dalam Judul *ILMU POLITIK DALAM PARADIGMA ABAD KEDUA PULUH SATU: Sebuah Referensi Panduan Tematis (Jilid 1)* — KENCANA PRENADA MEDIA GROUP, Jakarta

informasi ini lahirlah pilihan kebijakan yang relatif "terbaik" dari segi keputusan nilai dan tujuan, analisis aktual, dan evaluasi cara.

William N. Dunn⁴⁹ mengatakan bahwa model rasional-komprehensif dapat dikatakan rasional sekaligus komprehensif pada saat pembuat keputusan individual atau kolektif harus:

- Mengidentifikasi masalah kebijakan yang diterima sebagai konsensus oleh semua pelaku kebijakan yang relevan.
- Mendefinisikan dan mengurutkan secara konsisten tujuan dan sasaran yang pencapaiannya mencerminkan pemecahan masalah.
- Mengidentifikasi semua pilihan kebijakan yang dapat memberi kontribusi terhadap pencapaian masing-masing tujuan dan sasaran.
- Meramalkan semua konsekuensi yang akan dihasilkan oleh seleksi setiap alternatif.
- Membandingkan setiap pilihan dalam hal akibatnya terhadap pencapaian setiap tujuan dan sasaran.
- Memilih alternatif yang memaksimalkan pencapaian tujuan.

⁴⁹ (2003) — William N. Dunn - *PUBLIC POLICY ANALYSIS: An Introduction (Second Edition)* — Prentice-Hall, Inc., A Simon & Schuster Company, Englewood Cliffs, New Jersey — Diterjemahkan oleh Samodra Wibawa, Diah Asitadani, Agus Heruanto Hadna, Erwan Agus Purwanto dalam Judul *PENGANTAR ANALISIS KEBIJAKAN PUBLIK (Edisi Kedua)* (2003), Cetakan Kelima — GADJAH MADA UNIVERSITY PRESS, Yogyakarta

Selanjutnya akan digunakan instrumen dokumen kebijakan yakni *Rencana Kerja Pemerintah Daerah* (RKPD). Dokumen kebijakan RKPD merupakan perencanaan tahunan pemerintah daerah yang menggambarkan permasalahan pembangunan daerah serta indikasi program yang akan dilaksanakan untuk periode satu tahun kedepan secara terencana. Dalam hal ini akan dilihat secara cara-tujuan (*means-ends*) bagaimana pemerintah provinsi Sulsel mengidentifikasi masalah tentang pangan sejak pandemi COVID-19, rencana program yang akan dilaksanakan berdasarkan masalah tersebut, dan membandingkan dengan sebuah pilihan alternatif untuk meramalkan atau memprediksi yang dihasilkan di waktu yang akan datang.

2.6 Skema Pemikiran

