

# **Arah Kebijakan Pangan Taiwan dalam Bingkai Kajian Politik Pangan**

**Sarah Anabarja**

*Visiting Scholar National ChengChi University, Taiwan*

*e-mail: sarah.anb86@gmail.com*

## **ABSTRACT**

*A country's food politics is an important factor that could determine whether the country could survive or not to feed its people and at the same time promising a sustainable environment for its next generation. Therefore many issues concern with food and farming tend to be soaring in so many countries. the government's performance and political system, the poverty, and population growth level are some of the issues on surface as well as the the issues on food aid and environment issue. This paper explain about many issues shaping the food politics in Taiwan using the framework of food politics including food security dan food sovereignty.*

**Keywords:** *Food Politics, Agriculture, Food Security, Food Sovereignty, Taiwan.*

*Politik Pangan suatu negara adalah faktor penting yang dapat menentukan berhasil tidaknya suatu negara menjamin ketersediaan pangan bagi penduduknya. Pada saat yang sama pula negara harus memastikan kelestarian lingkungan hidup bagi generasi berikutnya. Hal ini yang melatarbelakangi banyaknya isu berkaitan dengan pangan dan pertanian muncul di banyak negara. Kinerja pemerintah dan sistem politik, isu kemiskinan, peningkatan jumlah penduduk menjadi sorotan utama di samping isu mengenai bantuan pangan dan isu lingkungan yang menyertainya. Artikel ini menjelaskan mengenai beragam isu yang membentuk politik pangan Taiwan menggunakan bingkai kajian politik pangan termasuk konsep food security dan food sovereignty.*

**Kata Kunci:** *Politik Pangan, Pertanian, Food Security, Food Sovereignty, Taiwan*

Pada masa modern saat ini jumlah petani tradisional maupun mereka yang tertarik untuk bekerja di bidang pertanian secara langsung menjadi semakin sedikit. Namun demikian isu mengenai pangan menjadi perhatian penting bagi sebagian besar masyarakat dunia. Debat yang terjadi dalam isu pangan pun semakin beragam dan melibatkan banyak pihak di dalamnya. Perdebatan tradisional seputar pertanian menjadi semakin berkembang. Isu tersebut bukan lagi hanya sekedar seberapa besar hasil pertanian yang dihasilkan atau seberapa banyak pangan yang harus disediakan. Tetapi lebih lanjut berkembang menjadi beragam isu seperti pertanian organik versus pertanian tradisional menggunakan pestisida. Pihak yang terlibat pun bukan hanya petani atau kelompok tani, konsumen dan pemerintah saja. Melainkan juga para ahli biologi dan ekologi yang mengusung isu keberagaman flora dan keberlangsungan lingkungan sehat, para ekonom dan pihak yang terlibat dalam bisnis penyediaan pangan dan pertanian, dan sosiolog serta organisasi non pemerintah dengan beragam isu yang mereka perjuangkan.

Betapa pentingnya isu pangan ini bagi keberlangsungan hidup manusia pada beragam negara di dunia menjadikannya menarik untuk dikaji lebih lanjut. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh banyak pengkaji isu pangan dunia yang menyatakan bahwa dunia ini memiliki lebih dari tujuh miliar konsumen produk pangan dan akan terus meningkat pada tahun-tahun berikutnya (Paarlberg, 2013). Bahkan menurut Paarlberg (2013) isu kebutuhan pangan yang meningkat tersebut juga diiringi dengan fakta bahwa masih banyak dari produk pangan di dunia tidak memenuhi unsur yang dibutuhkan untuk menunjang kesehatan. Ditambah lagi banyak dari lahan pertanian dan sistem pertanian yang sedang berlangsung di sebagian besar belahan dunia saat ini masih sangat *unsustainable* atau tidak terjamin keberlangsungannya bagi masa mendatang, utamanya untuk memenuhi kebutuhan pangan manusia (Paarlberg, 2013).

Dalam artikel ini, penjelasan mengenai politik pangan dan dinamika secara umum dibahas melalui kajian politik pangan yang pernah dilakukan oleh para pengkajinya seperti Paarlberg, Wittman, dan beberapa nama lain. Selanjutnya, secara khusus akan dibahas mengenai politik pangan di Taiwan. Taiwan dipilih menjadi topik khusus karena Taiwan merupakan salah satu negara yang berkembang pesat dalam hal industrialisasi dan ekonomi. Selain itu, Taiwan juga merupakan kawasan yang amat dinamis perpindahan penduduknya dan amat terbuka bagi perpindahan manusia, khususnya yang mendukung proses industrialisasi Taiwan. Hal ini menjadikan Taiwan menarik untuk dibahas terutama dari sudut kebijakan pangannya. Karena tak dapat dipungkiri bahwa, perpindahan penduduk yang dinamis, akan membawa pengaruh pada perubahan kebutuhan akan pangan. Sehingga dalam banyak hal pemerintah Taiwan seringkali perlu menyesuaikan kebijakannya terutama yang terkait dengan pangan.

### **Memahami Definisi dan Karakteristik Politik Pangan**

Isu mengenai politik pangan telah mewarnai kehidupan manusia sejak dinisbatkannya sebuah institusi pemerintahan untuk mengatur pasar dan ketersediaan pangan bagi penduduknya. Seperti yang pernah tercatat dalam *The Book Of Genesis* (dalam Paarlberg, 2013) tercatat bahwa pada zaman Firaun di Mesir telah menarik pajak sebesar 20 persen dari hasil pertanian rakyatnya. Untuk lebih memahami definisi politik pangan dapat didefinisikan melalui contoh sederhana seperti; jika pemerintah memiliki ketersediaan 100 ton gandum maka kebijakan seperti apa yang akan pemerintah ambil. Pengalokasian ketersediaan bahan pangan melalui kebijakan inilah yang secara sederhana dapat dipahami sebagai politik pangan. Contoh lain yang lebih kompleks seperti yang terjadi di sebagian negara Afrika yang menerapkan pajak bagi hasil pertanian, atau dengan memainkan harga melalui monopoli pemasaran hasil pertaniannya. Sedangkan pada negara-negara maju contoh dari politik pangan adalah beragam bentuk subsidi pemerintah baik langsung maupun tidak langsung terhadap para penghasil produk pangan.

Semua pihak yang terlibat dalam industri pertanian dan pangan, ditambah lagi dengan konsumen dan lembaga non-pemerintah adalah para *stakeholder* yang menjadi aktor dalam politik pangan. Dan segala bentuk kontestasi pihak-pihak tersebut untuk mendapatkan akses pada kebijakan pangan tertentu oleh pemerintah dapat didefinisikan sebagai politik pangan (Paarlberg, 2013). Sehingga politik pangan bukan hanya sekedar kontestasi manusia atau sekelompok manusia untuk mendapatkan akses terhadap ketersediaan makanan saja. Melainkan juga, kompetisi politik untuk membentuk kebijakan pemerintah mengenai pangan. Sederhananya, Jika sekelompok masyarakat berusaha untuk mengadakan advokasi mengenai pembatasan konsumsi

“junk food” (makanan cepat saji) di kalangan anak usia sekolah dan advokasi tersebut menjadikan pihak berwenang membuat kebijakan mengenai pembatasan konsumsi makanan cepat saji di kantin sekolah, maka peristiwa seperti inilah yang dapat digolongkan sebagai bentuk politik pangan.

Politik pangan terjadi pada seluruh negara di dunia, karena pangan merupakan isu primer dalam sebuah pemerintahan. Pada sebagian negara berkembang atau miskin, politik pangan ini masih dilatarbelakangi oleh kepentingan materiil saja. Kepentingan materiil tersebut seperti; keuntungan maksimal dari hasil pertanian dan jumlah hasil pertanian yang besar (mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri atau untuk tujuan ekspor yang lebih luas). Hal ini disebabkan karena masih banyak dari jumlah penduduknya yang belum memiliki daya beli yang kuat untuk produk pangan yang mencukupi. Sementara itu pada negara-negara maju dan industri, politik pangan juga dipengaruhi oleh faktor non-materiil yaitu nilai sosial yang ada dalam masyarakat. Beberapa contoh nilai sosial yang dapat mempengaruhi politik pangan antara lain ; isu kelestarian lingkungan, penggunaan bahan pengawet atau kimia dalam produk pangan, hingga isu sertifikasi pangan seperti ISO 22000 maupun HACCP (Sopov *et al*,2012). Hal ini senada seperti yang diungkapkan oleh Paarlberg dalam bukunya mengenai Food Politics (2013).

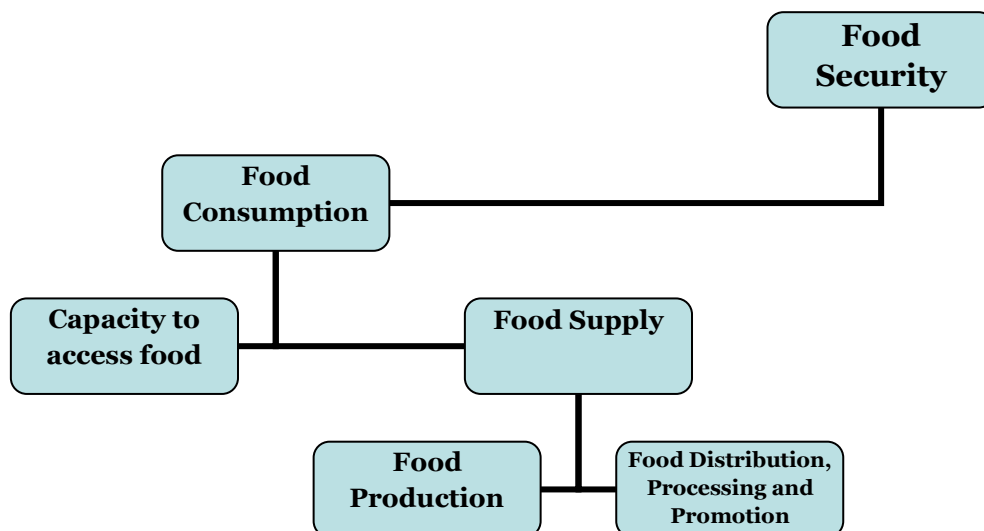
Akan tetapi terkadang pendapat Paarlberg yang membagi faktor yang mempengaruhi politik pangan ke dalam dua kelompok negara yakni negara maju dan berkembang saja menjadi lebih kompleks jika dikaitkan dengan isu sosial lain menyangkut penerapan diet khusus berdasarkan kepercayaan tertentu. Sebagai contoh, jika negara seperti Indonesia masih digolongkan sebagai negara berkembang dan agraris, yang sebagian besar penduduknya masih bergantung pada sektor pertanian untuk menopang kehidupannya. Maka seharusnya faktor materiil menjadi pengaruh utama dalam politik pangan. Namun, yang terjadi adalah kemunculan faktor nilai sosial masyarakatnya yang sebagian menerapkan diet dengan cara Islam yang mengharuskan semua produk pangan “halal”. Isu ini menjadi perhatian tersendiri bagi determinasi kebijakan yang berkaitan dengan politik pangan oleh pemerintah.

Karakteristik lain yang perlu dipahami dari keberadaan politik pangan ini adalah dapat bersifat global namun pada saat yang bersamaan menjadi sangat partikular dan lokal. Banyak pengamat yang mengatakan bahwa politik mengenai pangan ini sangat global karena akan selalu berkenaan dengan “sistem pangan dunia”. Akan tetapi, ketika membahas mengenai kebijakan-kebijakan yang patut dan penting untuk diambil untuk keberlangsungan sistem pangan dunia tersebut dapat menjadi bahkan harus menjadi sangat lokal. Hal ini dikarenakan 90 persen produk pertanian dan pangan suatu negara tidak keluar dari wilayah negara tersebut. Atau dengan kata lain hasil produksi pangan suatu negara sebagian besar dikonsumsi oleh negara tersebut (Paarlberg,2013). Sehingga tidak mengherankan bila kebijakan yang diambil oleh pemerintah harus bersifat khusus dan sangat lokal. Paarlberg (2013) mencontohkan pada negara-negara Asia misalnya, hanya 6 persen konsumsi gandum berasal dari produk impor, dan hanya 1 persen beras yang berasal dari luar wilayahnya. Hal ini dikarenakan banyaknya faktor determinan yang menjadikan diet masyarakatnya unik dan pada sementara waktu ini hanya dapat dipenuhi dan didapatkan dari wilayah tersebut sendiri. Maka dari itu ketika membahas mengenai pangan di region ini menjadi sangat lokal bergantung pada kondisi masyarakat lokal, pemimpin tradisional, dan diet khas masyarakatnya (tradisi).

Hal lain yang perlu dipahami dari karakteristik politik pangan ini adalah siapa saja aktor yang berperan dalam dinamika dan pembentukannya. Dalam bukunya mengenai politik pangan Paarlberg (2013) mengindikasikan bahwa yang paling berperan dalam

determinasi bentuk politik pangan adalah Organisasi. Beragam organisasi dunia yang berkenaan dengan sistem pangan juga berpengaruh, yaitu badan-badan dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) seperti; *Food and Agriculture Organisation* (FAO), *World Health Organisation* (WHO), dan *World Trade Organisation* (WTO) yang berkenaan dengan perdagangan produk pangan dan pertanian (Van der Muelen; Van der Velde, 2008). Lebih jelas seperti yang dijelaskan Bernd van der Muelen dan Menno van der Velde (2008) dalam bukunya *European Food Law* menyatakan organisasi tersebut terdiri atas banyak bentuk dan poin yang diperjuangkan. Sebagai contoh, organisasi yang mewakili konsumen pangan tentu akan mengagendakan harga atas pangan menjadi lebih murah dan terjangkau bagi penggunaannya. Hal lain terjadi pada organisasi yang berafiliasi pada petani. Mereka akan giat melakukan advokasi agar harga hasil pertanian dapat lebih tinggi hingga tidak merugikan petani. Juga mengenai isu kerusakan lingkungan yang seringkali disuarakan oleh para ahli biologi tentang penggunaan pestisida dalam pertanian massal. Hal ini pun menjadi poin yang diutarakan dalam advokasi organisasi kelompok tani. Contoh konkrit upaya organisasi yang berafiliasi pada petani di Amerika Serikat (AS) dikenal sebagai “*farm lobbies*”. Sedangkan di Indonesia dapat disebutkan seperti Himpunan Kelompok Tani Indonesia (HKTI) meski gaungnya tidak sekuat di AS. Untuk organisasi konsumen pangan di Indonesia dapat dicontohkan seperti Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Beraneka ragam organisasi yang menjadi aktor dalam politik pangan tersebut menjalin koneksi dan jalan untuk meluluskan agendanya untuk menjadi kebijakan yang resmi diambil oleh pemerintah.

Dalam Politik pangan terdapat beberapa konsep yang setidaknya harus dipahami oleh para pengkajinya. Konsep yang seringkali dipergunakan dalam kajian politik pangan yang berkaitan dengan kajian hubungan internasional adalah *Food Security* atau kepastian ketersediaan pangan yang bergizi, cukup jumlah, dan aman dikonsumsi oleh masyarakat (FAO, 2001). Hal ini melibatkan beragam faktor dalam penyediaan dan produksi pangan suatu wilayah atau negara. Christina Pollard (2013) dalam kajiannya mengenai *Food Security in remote Indigenous Communities* menjelaskan bahwa dalam *Food Security* terdapat banyak faktor yang patut diperhatikan, dan Ia menggambarannya dalam model sebagai berikut ;



**Gambar 1.** Food Security Model  
 Source : Food Security Model by Christina Pollard

Dalam model tersebut digambarkan bahwa *Food Security* suatu masyarakat dipengaruhi oleh pola konsumsi yang menjadi kebiasaan masyarakatnya. Ketersediaan bahan pangan yang ditopang oleh produksi pangan yang memadai, distribusi, dan promosi berlaku sebagai penyokong suplai makanan. Yang terakhir kemampuan masyarakat untuk membeli dan mendapatkan bahan pangan tersebut menjadi faktor terakhir yang oleh Pollard (2013) disebutkan berpengaruh terhadap keberlangsungan *Food Security* suatu wilayah atau negara. Kesemua faktor tersebut mendorong negara untuk membuat kebijakan pangan yang menekankan pada peningkatan produksi pangan dan kemudahan akses akan bahan pangan. Namun, dalam konsep tersebut, negara tidak memberikan perhatian khusus pada darimana bahan pangan itu berasal, dan diproduksi oleh siapakah bahan pangan tersebut.

Selain *Food Security*, terdapat konsep lain yang belakangan menjadi perhatian para pengkaji politik pangan dunia. Konsep Kedaulatan Pangan atau *Food Sovereignty* mengemuka ketika banyak ahli yang menkritisi besarnya ketergantungan banyak negara atas negara lain untuk menyediakan pangan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakatnya. Dalam ulasannya mengenai *The Origins and Potential of Food Sovereignty*, Hannah Wittman, Annette Desmarais, dan Nettie Wiebe (2010) mendefinisikan *Food Sovereignty* sebagai hak sebuah bangsa dan masyarakatnya untuk memiliki kontrol atas sistem pangan mereka sendiri. Wittman et al.(2010) juga menyebutkan bahwa kedaulatan ini termasuk hak untuk mengatur pasar bahan pangan, model produksi pangan, budaya konsumsi, dan kebijakan atas lingkungannya.

Konsep *Food Sovereignty* seperti telah dijelaskan di atas muncul sebagai bentuk kritik atas konsep *Food Security* yang telah terjadi di sebagian besar negara di dunia. Hal ini seperti yang pernah dibahas dalam *Second International Conference of La Via Campesina* tahun 1996 di Mexico yang mengkritisi betapa penerapan konsep *Food Security* yang terjadi selama ini berpotensi melumpuhkan kemampuan masyarakat lokal untuk mengakses makanan sesuai dengan budaya konsumsinya (Wittman et al, 2010)

### **Sistem Pangan Dunia, Aktor, dan Pola Pengaturannya.**

Seiring dengan perubahan lansekap perindustrian khususnya industri pangan, maka berubah pula wajah politik pangan di banyak negara di dunia. Pada negara-negara dengan masyarakat post-industrial seperti di Eropa dan Amerika Utara misalnya, politik pangan telah demikian berubah dari masa lampau saat masyarakatnya masih berfokus hanya pada industri pangan massal. Pada negara-negara tersebut isu pangan telah berkembang dan melebar. Isu mengenai industri produk pangan bukan hanya mengenai jumlah yang mencukupi dan harga yang murah saja, melainkan juga tentang isu kesehatan dan jenis diversifikasi produk pangan. Poin-poin yang menjadi advokasi yang dilakukan oleh organisasi konsumen kian beragam hingga mengatur tingkat kesegaran produk pertanian mentah, nilai nutrisi yang terkandung di dalamnya (termasuk pemakaian bahan kimia dalam pertanian), kuota pertanian lokal, hingga isu mengenai hak hewan dalam pertanian pun diperhatikan. Fenomena seperti ini sering disebut sebagai "*food movement*" (Paarlberg, 2013).

Perubahan yang terjadi dalam dinamika politik pangan juga terkait dengan perdagangan internasional bahan pertanian dan pangan. Selain isu mengenai lingkungan, dan beberapa hal yang telah disebutkan sebelumnya, keberagaman standar pangan yang boleh dikonsumsi oleh beberapa negara menjadi faktor lainnya. Pemberlakuan sertifikasi pangan seperti ISO 22000, HACCP, sertifikasi Halal, makin

memperkaya faktor peubah dalam dinamika politik pangan dunia. Demikian pula isu mengenai kebijakan bantuan asing yang berkaitan dengan pangan, investasi asing dalam industri pangan, keberadaan perusahaan ritel yang menjual produk pangan, dan organisasi internasional yang bergerak dalam bidang pangan juga mengubah wajah politik pangan dunia.

Sedikit menoleh ke belakang mengenai dinamika politik pangan dunia, tentu tidak bisa dilepaskan dari teori populasi Robert Malthus. Dalam karyanya yang berjudul *An Essay on the Principle of Population* ia menyatakan bahwa produksi pangan tidak akan dapat melampaui pertumbuhan populasi (Malthus, 1798 dan 1992). Pernyataan Malthus tersebut dilatarbelakangi oleh alasan bahwa jumlah tanah untuk pertanian amat terbatas dan tidak dapat melampaui kecepatan pertumbuhan manusia. Sehingga dalam essaynya Malthus (1798 dan 1992) menyebutkan ; *“The Power of Population is so superior to the power of the earth to produce subsistence for man, that premature death (war, plague, illness, widespread famine) must in some shape or other visit human race”*. Sehingga Malthus berkesimpulan bahwa kekuatan pertumbuhan populasi terlalu kuat untuk dipenuhi kebutuhannya oleh bumi.

Berlatarbelakang dari teori populasi Malthus tersebut, manusia kemudian mengembangkan beragam cara untuk memenuhi kebutuhan pangannya. Beragam kebijakan pun diambil sehingga pertumbuhan populasi bisa dikendalikan. Cara seperti pembatasan jumlah anak pun termasuk ke dalamnya. Di samping itu kebijakan pemerintah untuk terus mendorong industri pertanian dan pangan pun dilakukan. Kebijakan yang lazim diambil dan mewarnai politik pangan seperti kebijakan subsidi pupuk dan benih bagi petani seringkali terdengar di negara-negara dunia. Akan tetapi wajah politik pangan yang berfokus untuk meningkatkan produksi pangan tersebut tidak berlangsung seterusnya. Hal ini disebabkan karena menurut banyak penelitian, salah satunya yang dilakukan oleh Universitas Rockefeller pada tahun 2012, bahwa inovasi yang dilakukan oleh industri pertanian telah dapat mengendalikan konsumsi lahan yang digunakan untuk pertanian (Conway, 2012). Inovasi tersebut memungkinkan lahan yang tetap terbatas memproduksi cukup makanan, meskipun kebutuhan pangan per kapita terus meningkat (Conway, 2012).

Jika pada tataran ketersediaan pangan, tesis Malthus mengenai kemampuan lahan pertanian untuk menyediakan jumlah pangan yang mencukupi bagi pertumbuhan populasi yang melesat telah terjawab, masalah mengenai politik pangan belum selesai. Isu berikutnya yang masih mewarnai politik pangan dunia adalah tentang harga pangan dunia yang semakin meningkat. Permasalahan mengenai harga pangan dan produk pertanian memuncak baru-baru ini pada tahun 2007 hingga 2008. Pada saat itu harga pasar internasional untuk produk beras , gandum, dan jagung meningkat tajam secara bersamaan. Ini seperti yang dimuat sebagai tajuk utama dalam surat kabar terkemuka AS *The New York Times* yang menyebutnya sebagai *“world food crisis”*

Hingga saat ini masih belum ada institusi tunggal yang dapat mengatur politik pangan dunia. Seperti yang telah disebutkans sebelumnya bahwa sebagian besar produksi pangan dan konsumsinya masih merupakan sistem yang terpisah secara lokal. Meskipun pasar pangan dan produk pangan internasional mulai tumbuh pesat, namun jumlahnya hanya tidak lebih dari 10 persen total produk pangan yang dikonsumsi suatu negara. Menurut Paarlberg (2013) hal ini membawa keuntungan yakni, tidak ada yang dapat membuat sistem pangan dunia menjadi kacau secara keseluruhan. Walaupun kelemahannya adalah saat terjadi krisis tidak ada pula institusi yang cukup

kuat untuk memaksa suatu negara mengambil kebijakan penyelamatan pangan (Paarlberg,2013).

Jika Paarlberg menyatakan bahwa tidak ada satu pun institusi pangan dunia yang mampu memaksakan kebijakannya dalam sistem pangan dunia, termasuk pula yang terjadi pada negara negara di dalamnya. Tidak satu negara pun yang menginginkan kebijakannya menjadi bergantung pada suatu sistem global dalam hal pangan yang menjadi kebutuhan primernya. Kebanyakan negara menginginkan independensi dalam industri pertaniannya, khususnya berkaitan dengan makanan pokok negara tersebut. Inilah mengapa 79 persen gandum dan 93 persen beras pada sebagian besar negara penghasilnya tidak pernah keluar dari negara tersebut (Paarlberg,2013). Alasan yang melatarbelakanginya adalah negara tersebut tidak mau menggantungkan suplai makanan pokoknya pada negara lain dan menjamin ketersediaanya secara mandiri.

Meski pada sesi sebelumnya disebutkan bahwa organisasi yang paling berperan dalam determinasi politik pangan adalah organisasi yang berkenaan dengan pangan (petani atau konsumen), tidak demikian untuk pengambilan kebijakannya. Dalam menentukan kebijakan politik pangan, pemerintah nasional tetap menjadi ujung muara segala kebijakan yang berkenaan dengan politik pangan (Paarlberg,2002). Lebih lanjut Paarlberg (2002) dalam kajiannya *Governance and Food Security in an Age of Globalization* menjelaskan lebih lanjut mengenai perbedaan karakteristik kebijakan yang diambil oleh negara maju dan miskin dalam politik pangannya. Pada negara negara kaya, petani dapat menikmati subsidi berlimpah berkaitan dengan pendapatannya dan kredit pada pajaknya. Sedangkan untuk memproteksi pasar pangan lokal, pemerintah dapat memberlakukan beragam kebijakan keamanan pangan (*food safety standard*)

Sedangkan pada negara miskin dan berkembang, intervensi pemerintah pada sektor pertanian dan pemasaran produksinya sangat kuat. Bahkan menurut Paarlberg (2002) seringkali kurang memihak pada petani. Hal ini dikarenakan pemerintah lebih berfokus agar harga produk pangan dapat murah dan terjangkau oleh masyarakat. Sehingga subsidi yang diterima oleh petani lebih pada masa pra bercocok tanam, seperti subsidi pupuk, subsidi benih, dan listrik untuk irigasi (Paarlberg,2002).

Pada sisi yang berbeda, dalam tataran yang lebih internasional, politik pangan juga dipengaruhi oleh keberadaan organisasi pangan internasional. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya oleh Van der Meulen (2008) bahwa PBB dan badan badan yang berkenaan dengan pangan dan pertanian turut mengambil andil dalam politik pangan dunia. Meski demikian, keberadaan organisasi tersebut tidak dapat berpengaruh besar secara langsung dalam praktik produksi pangan dan pertanian. Sebagai contoh adalah pada saat krisis harga pangan terjadi pada tahun 2008, PBB melalui sekretariat jenderal nya mengumumkan perlunya seperangkat kebijakan untuk penyelamatan ketersediaan pangan dunia. Akan tetapi faktanya tidak ada institusi dan otoritas lainnya yang secara langsung menyambut inisiasi PBB dalam hal ini. Hal ini juga pernah terjadi pada kasus yang serupa, tahun 1974 (Paarlberg,2013).

Akan tetapi hal sebaliknya terjadi pada penerapan kebijakan keamanan pangan (*food safety*). Jika pada kebijakan pangan yang berkaitan dengan ketersediaan pangan (*food supply*) tidak ada institusi atau kesepakatan yang bersifat supranegara, pada tataran *food safety* hal berbeda terjadi. Ialah *Codex Alimentarius* (kode pangan) yang ditetapkan oleh sebuah komisi pangan di Roma tahun 1963 untuk memastikan standar keamanan pangan yang layak dikonsumsi dan diterapkan secara internasional (Van derMeulen, 2008). *Codex Alimentarius* ini banyak diadopsi oleh negara negara di dunia untuk memastikan standar keamanan pangan yang dikonsumsi oleh

masyarakatnya. Selain itu, ini juga menjadi praktik standar yang biasa dilakukan pada perdagangan pangan internasional.

## **Politik Pangan di Taiwan**

### **Faktor Penyebab Perubahan Arah Kebijakan Pangan di Taiwan**

Secara tradisional Taiwan sebenarnya merupakan negara agraris yang pada beberapa provinsinya menghasilkan produk pangan seperti beras dan sayuran. Akan tetapi seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan industrialisasi di negeri Formosa ini, maka berubah pula moda industrinya, meskipun beberapa produk pangan masih dihasilkan secara lokal di Taiwan. Menurut Hwang Jaw Lee (2011) seperti halnya negara-negara lain, Taiwan juga mengalami perubahan signifikan terutama di bidang produksi pangan. Hal ini dilatarbelakangi oleh perubahan iklim global, bencana alam yang kerap terjadi, dan meningkatnya biaya bahan bakar. Hal tersebut paling berdampak pada keberlangsungan produksi produk pertanian. Perubahan iklim global dan kenaikan ongkos produksi untuk produk pertanian dalam jangka panjang juga akan mempengaruhi jumlah produk pertanian yang digunakan untuk suplai pangan kebutuhan dalam negeri Taiwan, maupun untuk ekspor.

Hal lain yang menjadi titik tolak perubahan kebijakan pangan Taiwan adalah permintaan pasar atas konsumsi jenis makanan yang berubah. Selain semakin tingginya kesadaran masyarakat Taiwan akan pentingnya keamanan pangan pada produk makanan khususnya pertanian (produk organik). Perubahan ini, juga disebabkan oleh mobilitas masyarakatnya yang besar dari dan ke luar negeri. Ditambah lagi, banyaknya warga asing yang hidup untuk belajar, berwisata, maupun bekerja di Taiwan, turut mengubah diet masyarakat Taiwan. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Paarlberg (2013) mengenai perbedaan diet yang dialami oleh suatu wilayah dikarenakan kebiasaan pola konsumsi masyarakat lokal.

Dalam hal industri, peningkatan perekonomian Taiwan melalui industrialisasi yang dialaminya sejak tahun 1980-an lalu telah membawa perubahan pendapatan per kapita masyarakatnya. Semakin tinggi pendapatan per kapita masyarakat, maka menurut Hang-Jaw Lee (2011) dalam kajiannya mengenai perubahan kebijakan pangan Taiwan, menyatakan juga mengubah pola konsumsi masyarakat Taiwan. Beberapa hal tersebut di atas adalah faktor-faktor yang menjadi determinasi perubahan arah kebijakan pangan Taiwan.

### **Perubahan Ketersediaan Pangan di Taiwan**

Pada beberapa tahun terakhir, harga produk biji-bijian meningkat, dan banyak dari negara-negara yang memberlakukan kebijakan kontrol baru atas pajak dan kuota perdagangan internasionalnya. Hal tersebut ternyata juga membawa dampak pada ketersediaan produk biji-bijian di Taiwan. Seperti yang telah disebutkan pada sub-bab sebelumnya, perubahan yang diakibatkan oleh beberapa faktor perpindahan manusia dan perubahan pendapatan, telah mengubah diet masyarakat Taiwan. Hal ini menjadikan Taiwan negara pengimpor produk biji-bijian. Sehingga, pemerintah Taiwan harus menjamin ketersediaan produk pangan tersebut sekaligus memastikan bahwa harganya terjangkau oleh daya beli masyarakatnya. Maka dari itu, pemerintah Taiwan membuat beberapa target kritis yang harus dicapai dalam kebijakan mereka.



Menghadapi perubahan kebutuhan masyarakatnya akan pangan, pemerintah Taiwan pada tahun 2011 melalui kebijakan “*Nation-wide Food Security*” mengadakan perubahan fundamental pada arah kebijakan pangan (*food security*) negaranya antara lain ; (a) meningkatkan rata-rata kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri dan memastikan ketersediaan suplai pangan, (b) mengawal jalur pembayaran perdagangan internasional produk pangan dan mengadakan perubahan struktural di dalamnya, (c) perluasan penjagaan atas lahan produktif utama, pengamanan sumber daya vital, dan penguatan mekanisme manajemen lahan pertanian serta menjaga operasional lingkungan dari sektor agribisnis premium (FFTC Agricultural Policy Database, 2014).

Salah satu faktor yang menjadi perhatian perubahan kebijakan pangan di Taiwan adalah perubahan level “kecukupan pangan” (*food self-sufficiency*) rata-rata penduduk Taiwan. *Food self-sufficiency* adalah index untuk mengukur kecukupan dan ketersediaan pangan secara berkelanjutan (Lee, 2011). Angka kecukupannya didapat dari nilai ketersediaan pangan dibandingkan dengan kebutuhan pangan pada kurun waktu tertentu (Lee, 2014). Rasio pengukuran ini juga berlaku pada produksi produk pertanian dari sebuah negara. Dan terdapat dua satuan yang digunakan dalam pengukuran ini, yaitu berdasar kalori atau berdasar harga dari produk pangan tersebut. Berikut merupakan tabel yang menggambarkan perubahan level *food self-sufficiency* di Taiwan;

Year	Unit :%	
	Calories Weighted	Price Weighted
1985	56.1	88.0
1990	43.1	88.2
1995	37.3	84.9
2000	35.4	79.9
2005	30.2	74.0
2010	31.3	67.9

**Tabel 1.** Food Self-Sufficiency rate of Taiwan  
Source: Annual report of food supply and demand

Dari tabel di atas didapati bahwa perubahan angka kecukupan pangan berdasarkan kalori maupun harga menunjukkan tren menurun tiap dekade-nya. Menurut Hwang Jaw Lee (2014) hal ini dipengaruhi oleh angka pertumbuhan ekonomi yang meningkatkan pendapatan penduduk secara domestik maupun global. Perubahan pendapatan ini secara massif juga mengubah pola hidup dan pola konsumsi masyarakat Taiwan. Pada saat yang sama, angka produksi pertanian Taiwan pun juga menurun, sehingga mendorong pemerintah Taiwan untuk melakukan impor produk pangan secara lebih besar.

Meskipun terdapat keunikan bahwa konsumsi masyarakat terus menurun berdasar kalori (dari tabel 1), hal ini menjadi masuk akal jika ditelusur lebih jauh. Jawaban rasional atas keunikan tersebut adalah ternyata, perubahan pola konsumsi masyarakat Taiwan yang tadinya banyak mengkonsumsi beras dan produk pertanian lokal, belakangan beralih menjadi daging, produk minyak, dan susu. Data yang didapat dari laporan tahunan *Council of Agriculture Taiwan* (2011) menyatakan bahwa ; (1) Konsumsi masyarakat Taiwan pada produk biji-bijian berubah dari tahun 1985 sebanyak 110 kilogram menjadi 89 kilogram, khususnya beras menurun dari 80 kilogram menjadi 48 kilogram, (b) konsumsi produk daging berubah pada tahun 1985 sebanyak 56 kilogram menjadi 77 kilogram pada tahun 2010, (c) konsumsi produk susu meningkat dari hanya 8 kilogram tahun 1985 menjadi 23 kilogram tahun 2010, (e)

konsumsi produk minyak juga mengalami peningkatan sebanyak 8 kilogram dari tahun 1985 hanya 15 kilogram menjadi 23 kilogram tahun 2010. Dari data tersebut disimpulkan bahwa beras yang selama ini menjadi produk andalan pertanian Taiwan terus menurun nilai konsumsinya oleh masyarakatnya. Akan tetapi seiring dengan perubahan gaya hidup dan pola konsumsi, kebutuhan akan daging, susu dan minyak terus meningkat di Taiwan. Hal inilah yang menjadikan nilai index *food self-sufficiency* Taiwan terus menurun.

Penurunan *food self sufficiency* tersebut mendorong pemerintah Taiwan untuk melakukan kebijakan pangan yang lebih mengarah pada impor produk pangan. Hal ini tentu berseberangan dengan pandangan Paarlberg (2013) bahwa sebagian besar produk pangan lokal akan dikonsumsi pula oleh masyarakat lokal. Karena ternyata sebagian besar produk daging, minyak, dan susu Taiwan dipasok dari luar Taiwan. Akan Tetapi, pendapat Paarlberg tersebut dapat menjadi terbukti, jika diterapkan pada produk beras di Taiwan sendiri.

### **Arah Perubahan Politik Pangan Taiwan**

Pada pembahasan mengenai politik pangan dunia sebelumnya, kajian yang dihasilkan oleh Paarlberg telah jelas menyebutkan bahwa trend sebagian besar negara di dunia adalah tidak menggantungkan kebutuhan pangannya pada impor pangan dari negara lain. Hal ini menjadi sangat berbeda ketika membahas tren politik pangan di Taiwan pada beberapa dekade sebelum tahun 2010. Penurunan nilai index *food self-sufficiency* di Taiwan, telah menunjukkan betapa Taiwan amat bergantung pada negara lain untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negerinya. Maka dari itu, untuk mengurangi ketergantungannya akan produk pangan dari luar wilayahnya perlu dilakukan beberapa perubahan terkait kebijakan pangannya.

Pada tahun 2011, pemerintah Taiwan melalui *Food Summit* pada bulan Mei mencanangkan arah perubahan kebijakan pangan dalam negerinya. Target paling utama yang hendak dicapai adalah stabilisasi produksi pangan dan meningkatkan index *food self-sufficiency* dalam negerinya. Adapun yang menjadi dua perhatian penting kebijakan pangan Taiwan ini adalah pada sisi produksi pangan domestik dan konsumsi domestik (Lee,2014). Lebih detail, Lee (2014) menyebutkan bahwa fokus utama pada sisi produksi pangan domestik adalah beragam bentuk dukungan pada produksi pertanian dalam negeri, dan peningkatan efektivitas penggunaan lahan pertanian. Adapaun bentuk kebijakan tersebut antara lain ; (a) jaminan stabilisasi harga beras untuk mendukung stabilitas produksi beras, (b) penggunaan lahan menganggur untuk memproduksi produk pangan impor, dan pengaturan panen, (c), melibatkan produsen pertanian besar untuk meningkatkan produksi pertanian pada lahan terbatas. Sedangkan pada sisi konsumsi domestik pemerintah Taiwan melakukan beberapa upaya seperti ; (a) promosi untuk meningkatkan konsumsi nasi dari usia sekolah, (b) penelitian dan pengembangan pada produksi beras dan produk beras untuk menggantikan konsumsi gandum.

Selain kebijakan yang melibatkan pada level produsen dan konsumen, pemerintah Taiwan juga memperhatikan siklus ketersediaan pangan pada level penyimpanan dan pengiriman pangan. Sebagai contoh Lee (2014) menyebutkan bahwa pemerintah menerapkan aturan ketersediaan pangan minimum tiga bulan ke depan. Lee (2014) juga menambahkan pada musim-musim tertentu terutama pada saat menghadapi bencana alam, standar *food safety* sangat diperhatikan, juga penurunan harga pangan khusus untuk penyediaan makan siang di sekolah-sekolah.

Setelah mengarahkan kebijakan politik pangannya untuk meningkatkan nilai index *food self-sufficiency*, pemerintah Taiwan juga berusaha untuk menekankan arah kebijakan pangannya berdasarkan apa yang telah disepakati dalam World Food Summits 1996 di Roma. Sebagai bentuk adopsi dari deklarasi keanggotannya, Taiwan berusaha untuk terus konsisten mempertahankan ketersediaan pangan yang cukup, bernilai gizi, dan terjangkau bagi masyarakatnya. Hal ini ditunjukkan dengan rencana kebijakan politik pangan Taiwan sejak tahun 2011 dalam *Nation-Wide Food Security Summit*. Beberapa target kebijakan pangan tersebut antara lain seperti yang dirilis oleh FFTC Agricultural Policy Database (2014) ; (a) pencapaian nilai index *food self-sufficiency* hingga 40 persen pada tahun 2020, (b) memaksimalkan penggunaan lahan untuk mendukung target *food seof sufficiency* hingga 40 persen dan merevitalisasi 14000 hektar lahan menganggur, komersialisasi dan mendorong praktik industrialiasi di bidang pertanian, (c) meningkatkan sistem penghargaan bagi petani yang berhasil melakukan produksi pengganti produk impor, (d) menerapkan pelabelan tempat produksi pada produk pertanian dan mempromosikan konsumsi produksi lokal, sekaligus mengurangi bahan pangan impor, (e) melakukan kerjasama internasional untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produk pertanian lokal, serta memaksimalkan teknologi penyimpanan hasil panen. Keseluruhan target dan strategi yang diambil oleh pemerintah Taiwan tersebut bukan tanpa hambatan dan halangan, karena keterlibatan Taiwan dalam organisasi perdagangan internasional (WTO) juga memiliki andil dalam pencapaian kedaulatan pangan Taiwan.

### **Penutup**

Selama beberapa dekade terakhir, harga pangan yang terus meningkat dan penerapan konsep *food security* pada banyak negara juga berpengaruh pada Taiwan. Kebutuhan negara-negara seperti Taiwan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakatnya telah meningkatkan ketergantungan Taiwan atas impor bahan pangan. Menyadari bahwa nilai kedaulatan pangannya terus menerus mengalami penurunan, pemerintah Taiwan saat ini tengah berupaya untuk mewujudkan kedaulatan pangan atas wilayahnya sendiri. Hal ini tampak dari beragam kebijakan yang mengarah pada peningkatan nilai *food self-sufficiency* dari tahun ke tahun sejak 1985 hingga saat ini. Menargetkan kemandirian pangan sebesar 40persen akan diraih pada tahun 2020, pemerintah Taiwan telah merancang kebijakan pangannya untuk mengarah pada penerapan konsep *food sovereignty*. Target utamanya adalah mengarahkan konsumsi masyarakat pada produk unggulan pertanian Taiwan yakni beras, dan mengurangi sebesar mungkin konsumsi gandum pada masyarakat. Meskipun upaya ini belum berhasil maksimal, namun Taiwan tampak menyadari bahwa trend penerapan *food security* tanpa memperhatikan sisi *food sovereignty* akan menjadikan Taiwan semakin lemah dan menggantungkan kebutuhan primer (pangan) masyarakatnya pada produk impor.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Conway, Gordon.2012.One Billion Hungry: Can We Feed The World?. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Council of Agriculture.2011.Summary Report of Nation-Wide Food Security Conference. Taipei : COA.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations).2001, The State of Food Insecurity in the World 2001. Rome.
- Lee, Hang Jaw.2011.Changes of Food Self-Sufficiency Rate and Consumption of Taiwan, in Practical Training of Agriculture Magazine, 2011. Volume 254, page 113-15.
- Lee, Hang Jaw.2014. Overview of Food Security and Policy Directions in Taiwan. (pdf file). in FFTC Agricultural Policy Database.
- Malthus, Thomas Robert. 1992. An Essay on the Principle of Population. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paarlberg, Robert. 2002."Governance and Food Security in an Age of Globalization". In Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper 36. 2002. Washington DC : International Food Policy Research Institute.
- Paarlberg, Robert.2013. Food Politics : What Everyone Needs To Know. New York : Oxford University Press.
- Pollard, Christina.2013."Selecting Interventions for Food Security in Remote Indigenous Communities", in Bowers, Quentin Farmar et al. (ed).2013. Food Security in Australia: Challenges and Prospects for The Future. New York: Springer Science + Business Media.
- Sopov, Monica et al.,2013. Introduction to the Course of Governance and Food Safety in International Food Chains. Wageningen : Wageningen University.
- Van der Meulen, Bernd and Menno Van der Velde, 2008, European Food Law Hanbook. Wageningen : Wageningen Academic Publishers.
- Wittman, Hannah et al.,2010."The Origins and Potential of Food Sovereignty",in Wittman, Hannah et al. (ed), 2013, Food Sovereignty : Reconnecting Food, Nature and Community. Winnipeg :Fernwood Publishing.