

Menjaga Keberlangsungan Ketahanan Pangan

Keeping Food Security Sustainability

Kaman Nainggolan

Pascasarjana STMIK Nusa Mandiri
 Jl. Salemba Raya No. 5
 Email : golan1251@yahoo.co.id

Diterima : 22 Februari 2013

Revisi : 28 Mei 2013

Disetujui : 20 Juni

ABSTRAK

Situasi pangan global ditandai oleh penurunan produksi, khususnya sereal. Perdagangan pangan global juga menurun, disertai penurunan stok akhir. Indeks harga dalam beberapa bulan terakhir meningkat akibat penurunan stok pangan. Kenaikan biaya produksi dan fluktuasi nilai tukar yang meningkat di banyak negara berkembang termasuk Indonesia merupakan faktor yang berdampak negatif yang mempengaruhi ketersediaan pangan dan dapat memicu kenaikan harga pangan dalam waktu dekat. Situasi pangan di Indonesia berdasarkan ketersediaan produksi cukup menjanjikan. Selama periode 2008 - 2012 produksi pangan umumnya meningkat kecuali gula tebu. Stok akhir beras yang dikelola pemerintah sebesar 2,29 juta ton, dan impor beras menurun ke tingkat 674.000 ton tahun 2012. Di pihak lain, proporsi penduduk sangat rawan pangan meningkat dari 11,07 persen tahun 2008 menjadi 17,41 persen tahun 2011. Permasalahan utama adalah bagaimana meningkatkan luas lahan dan produktivitas sektor pertanian dan pedesaan untuk meningkatkan pendapatan pedesaan dan terhindar dari jebakan kemiskinan dan rawan pangan. Investasi di sektor pertanian dan pedesaan harus ditingkatkan untuk membangun infrastruktur pedesaan seperti irigasi, jalan usaha tani, dan pengolahan pangan. Paradigma pembangunan harus diubah dengan menggunakan model pembangunan yang berorientasi masyarakat melalui proses pemberdayaan. Contoh yang baik adalah program Desa Mandiri Pangan yang telah diapresiasi oleh AGFUND FAO.

kata kunci: ketahanan pangan, kemiskinan, desa mandiri pangan

ABSTRACT

Global food situation today is characterized by small declining of food production especially cereals. World food trading is also declining, as well as ending stocks. Food prices index in recent months is increasing because of stock declined. Higher production costs and exchange rate fluctuation are increasing in many developing countries including Indonesia. All of these factors can negatively influence food availability and trigger price increase in the near future. The state of our food security, based on food availability is quite promising. During the periods of 2008-2012 our food production was generally good except for sugar cane. Government ending stock of rice was 2.29 million tons, and import declined to 674 000 tons in 2012. Despite good production trends, proportion of extreme food insecure people increases from 11.07 percent in 2008 to 17.41 percent in 2011. The crucial problem is how to increase land size, and agriculture and rural sector productivity to improve rural income and escape from poverty trap. The key element here is to increase investment in agriculture and rural sector. Rural infrastructures such as irrigation, farm roads, and food processing needs to be developed. Development paradigm should be changed from government driven to people driven thru people empowering approach. A good practice is Village Food Resilience Programme which has been appreciated by AGFUND FAO.

key words: food security, poverty, village food resilience

I. PENDAHULUAN

Undang - Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, mengartikan ketahanan pangan sebagai : "Kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang

cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan". Pengertian mengenai ketahanan

pangan tersebut mencakup aspek makro, yaitu tersedianya pangan yang cukup bagi negara; dan sekaligus aspek mikro, yaitu terpenuhinya kebutuhan pangan perseorangan untuk menjalani hidup yang sehat dan aktif.

Ketahanan pangan pada tingkat nasional diartikan sebagai kemampuan suatu bangsa untuk menjamin seluruh penduduknya memperoleh pangan yang cukup, mutu yang layak, aman; yang didasarkan pada optimalisasi pemanfaatan dan berbasis pada keragaman sumberdaya lokal.

Dari pengertian tersebut, idealnya kemampuan dalam menyediakan pangan bersumber dari dalam negeri sendiri, yaitu yang dihasilkan petani. Sedangkan impor pangan dilakukan sebagai alternatif terakhir untuk mengisi kesenjangan antara produksi dan kebutuhan pangan dalam negeri, serta diatur sedemikian rupa agar tidak merugikan kepentingan para produsen pangan di dalam negeri, yang mayoritas petani skala kecil, serta kepentingan konsumen khususnya kelompok miskin.

Ketahanan pangan, di samping sebagai prasyarat untuk memenuhi hak azasi pangan masyarakat, juga merupakan pilar bagi eksistensi dan kedaulatan suatu bangsa. Oleh sebab itu, seluruh komponen bangsa, harus bersama-sama membangun ketahanan pangan nasional. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis dan desentralistis saat ini, pelaku utama pembangunan pangan mulai dari produksi, penyediaan, distribusi dan konsumsi adalah masyarakat, sedangkan pemerintah lebih berperan sebagai inisiator, fasilitator, serta regulator, agar kegiatan masyarakat yang memanfaatkan sumberdaya nasional dapat berjalan lancar, efisien, berkeadilan dan bertanggung jawab.

Naskah ini membahas situasi terakhir ketahanan pangan, dikaitkan dengan masalah kerawanan pangan nasional. Dari aspek produksi pangan utama seperti padi, jagung, ubi kayu dan kedelai terjadi peningkatan selama 5 tahun terakhir (BPS, 2012). Namun tingkat kerawanan pangan ternyata juga mengalami peningkatan (BKP, 2012). Upaya peningkatan produksi ternyata tidak cukup untuk menurunkan prevalensi rawan pangan.

II. SITUASI PANGAN GLOBAL

Situasi pangan global dewasa ini ditandai dengan penurunan perkiraan produksi sereal dunia tahun 2012/2013 sebesar 2,306 milyar ton atau turun 1,9 persen dari estimasi tahun 2011/2012. Produksi gandum global 2013 diperkirakan naik sebesar 4,3 persen karena membaiknya produksi di Federasi Rusia dan Eropa. Produksi beras stagnan, sedangkan produksi jagung diperkirakan menurun.

Perkiraan konsumsi sereal tahun 2012/2013 sedikit naik ke tingkat 2,33 miliar ton, atau naik 0,2 persen dari tahun 2011/2012. Penggunaan beras dan jagung sedikit meningkat, sedangkan gandum menurun sedikit akibat menurunnya penggunaan untuk pakan. (FAO, Maret 2013).

Perkiraan perdagangan global sereal tahun 2012/2013 juga diperkirakan menurun dibandingkan dengan tahun 2011/2012 sebesar 4,5 persen. Demikian pula halnya dengan stok pangan dunia diperkirakan menurun (Tabel 1). Penurunan kinerja variabel-variabel yang dikemukakan di atas terutama terjadi di negara-negara maju.

Dalam pada itu, indeks harga pangan pada bulan Maret 2013 sedikit menaik dari posisi Februari 2013 namun masih berada di bawah indeks harga pada periode yang sama tahun 2012. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan pasokan, dan menurunnya stok pangan global. Harga beras *Thai White Rice* 100 persen B mengalami kenaikan sejak Oktober 2012 lalu (*World food situation*, FAO April 2013).

Dari analisis tersebut tampak bahwa perkiraan situasi pangan 2012/2013 tidak sebaik tahun 2011/2012 lalu. Kondisi pasar tetap ketat dan menjadi faktor utama yang menentukan harga. Perkiraan produksi sereal tahun 2013 cenderung menurun, demikian juga halnya dengan stok, dan perdagangan karena dollar US yang menguat. Ada juga ekspektasi penurunan permintaan global akibat kondisi ekonomi makro yang tidak mendukung, seperti pasar finansial yang tidak stabil. Fluktuasi nilai tukar mata uang dan ketidakpastian dalam pasar energi juga berkontribusi terhadap tajamnya fluktuasi harga di pasar pertanian.

Tabel 1. Fakta Situasi Serealia Dunia (Juta Ton)

	2010/2011	Estimasi 2011/2012	Prediksi 2012/2013	Perubh: 2012/2013 Thdp 2011/2012 (%)
PRODUKSI¹				
Dunia	2259,6	2352,1	2306,4	-1,9
Negara-negara berkembang	1318,8	1350,4	1400,0	3,7
Negara-negara maju	940,8	1001,7	906,4	-9,5
PERDAGANGAN²				
Dunia	284,9	317,1	302,9	-4,5
Negara-negara berkembang	93,7	98,9	119,6	20,9
Negara-negara maju	191,2	218,2	183,4	-16,0
PENGGUNAAN				
Dunia	2276,7	2326,1	2329,9	0,2
Negara-negara berkembang	1424,8	1468,9	1495,5	1,8
Negara-negara maju	851,8	857,2	834,4	-2,7
Konsumsi <i>serealia</i> / orang (<i>kg pertahun</i>)	152,3	152,7	152,8	0,1
STOK³				
Dunia	492,7	513,4	499,4	-2,7
Negara-negara berkembang	343,7	368,2	388,1	5,4
Negara-negara maju	149,0	145,2	111,3	-23,4
Rasio STOK-KONSUMSI Dunia %	21,2	22,0	20,7	-6,0

Sumber: *FAO. Crop Prospect and Food Situation No. 1 Maret 2013*

Catatan:

¹ Data tahun kalender.

² Untuk gandum dan biji-bijian, data perdagangan berdasar bulan Juli/Juni. Untuk beras, perdagangan adalah ekspor berdasar tahun kalender dari tahun kedua.

Dalam kondisi ketidakpastian ini, amat sulit untuk memprediksi bagaimana kondisi pasar dalam waktu dekat. Persoalan utama adalah biaya produksi seperti pupuk dan energi tetap tinggi, dan suku bunga telah meningkat di banyak negara berkembang, semuanya ini bisa berpengaruh negatif terhadap produksi di masa mendatang, mempertipis stok serta memicu kenaikan harga pangan.

Jika situasi pasar internasional berlanjut seperti sekarang ini, tidak stabil dan tidak terprediksi, akan memperburuk perkiraan ketahanan pangan yang memang tidak cerah untuk periode tahun 2013. Hal inilah yang menjadi alasan mengapa para pemimpin dunia telah memikirkan masalah ketidakstabilan harga ini sejak dua tahun lalu. Pada 2011, G-20 membangun sistem informasi global yaitu *Agricultural Market Information System* (AMIS). Tantangan global ketahanan pangan di masa mendatang (2012 - 2021) menurut OECD-FAO

(2012) adalah sebagai berikut :

Pertama, harga-harga komoditas pangan akan meningkat pada dekade mendatang akibat pertumbuhan permintaan, namun produksi pangan global menurun. Pertumbuhan penduduk, kenaikan pendapatan per kapita, urbanisasi, diiringi kenaikan permintaan bioenergi, makanan ternak merupakan faktor-faktor penyebab kenaikan permintaan. Penduduk dunia tahun 2011 sekitar 7 milyar, akan meningkat menjadi 9,2 milyar tahun 2050. Produksi pangan harus dilipat dua untuk membebaskan manusia dari kelaparan, yang saat ini sekitar 1,2 milyar melalui peningkatan produktivitas.

Kedua, pasar pertanian global semakin terkait dengan pasar energi. Kenaikan harga minyak akan meningkatkan biaya produksi, diiringi oleh peningkatan permintaan bioenergi dan pakan akan meningkatkan harga komoditas pertanian dalam dekade mendatang.

Pertumbuhan produksi pertanian dekade mendatang rata-rata 1,7 persen/tahun, turun dari laju tren sebesar lebih 2 persen/tahun dari dedade sekarang akibat meningkatnya biaya produksi, kendala sumberdaya, tekanan lingkungan, dan perubahan iklim.

Ketiga, proyeksi pertumbuhan dekade mendatang lebih banyak terjadi di negara-negara berkembang yang akan semakin mendominasi produksi pertanian dan lebih berperan dalam perdagangan. Dengan potensi yang lebih besar dalam peningkatan areal dan produktivitas, negara-negara berkembang akan menjadi sumber utama pertumbuhan produksi global menuju tahun 2021.

Tahun 2021, negara-negara berkembang termasuk Indonesia diprediksi menjadi eksportir utama untuk beras, minyak sayur dan sawit, makanan protein, gula, sapi, daging, ikan dan produk ikan.

Untuk Indonesia, proyeksi sebagai eksportir utama untuk beras, gula, dan daging sapi mungkin terlalu sulit dicapai mengingat masalah ketersediaan lahan dan infrastruktur seperti irigasi masih menjadi kendala utama untuk budidaya padi dan tebu, sedangkan untuk daging sapi kita mengalami masalah betina produktif, peningkatan konsumsi, dan padang penggembalaan yang sempit.

Analisis yang dilakukan oleh Purwanto dkk., (2011) menunjukkan bahwa jika konsumsi beras dapat diturunkan menjadi 90 kg/kapita tahun 2030, laju peningkatan produktivitas padi akan naik 10 persen, dan laju kenaikan penduduk menjadi 1,3 persen, maka tahun 2020, 2025, dan 2030 surplus beras berturut-turut akan meningkat sebesar 6,941 juta ton, 13,930 juta ton, dan 23,944 juta ton. Jika skenario ini terjadi maka Indonesia bisa menjadi eksportir utama beras dekade mendatang. Hal ini tentunya memerlukan kerjasama semua *stakeholder* terkait.

III. CAPAIAN SEKTOR PERTANIAN DAN KETAHANAN PANGAN NASIONAL

3.1. Kinerja Sektor Pertanian

3.1.1. Pertumbuhan PDB

Selama periode tahun 2008-2012, rata-rata laju pertumbuhan tahunan PDB sektor pertanian mencapai 3,83 persen, sedikit lebih

tinggi dibanding periode 2006 - 2011 lalu sebesar 3,68 persen. Sementara itu, investasi di sektor pertanian tahun 2010 - 2012 khususnya yang berasal dari Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) mengalami peningkatan setelah mengalami penurunan tajam pada tahun 2008 (turun 66,4 persen dari periode tahun 2007).

Jika pada tahun 2008 realisasi PMDN di sektor primer pertanian anjlok menjadi Rp 1,2345 triliun, maka pada tahun 2010 mencapai Rp 12,1314 triliun atau naik hampir 100 persen dari periode 2008, dan tahun 2012 menjadi Rp 20,3691 triliun atau naik sebesar 165 persen dari periode 2008. Data juga menunjukkan bahwa investasi sektor primer didominasi oleh sektor pertanian khususnya pertanian pangan, perkebunan, dan peternakan sedangkan sektor kehutanan dan perikanan sangat kecil (BKPM, 2012).

Dalam periode yang sama, realisasi Penanaman Modal Asing (PMA) di sektor primer pertanian tahun 2008 sebesar US \$ 335,5 juta, meningkat menjadi US \$ 463,0 juta tahun 2009, dan tahun 2012 melonjak ke tingkat US \$ 5933 juta (BKPM, 2012).

3.1.2. Neraca Perdagangan

Kinerja neraca perdagangan (*balance of trade*) komoditas pertanian tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan peternakan (tidak termasuk perikanan dan kehutanan) selama periode 2009 US\$ 13,14 milyar, meningkat menjadi US \$ 18,54 tahun 2010, tahun 2011 mencapai US \$ 22,77 milyar, dan sampai September 2012 mencapai US \$ 16,93 milyar.

Namun jika diamati lebih lanjut, subsektor tanaman pangan, hortikultura, dan peternakan selalu mengalami peningkatan defisit perdagangan, dan hanya subsektor perkebunan yang secara konsisten menunjukkan surplus neraca perdagangan setiap tahunnya. Komposisi ekspor pertanian kita umumnya masih didominasi oleh produk non-olahan seperti minyak sawit, karet, dan kakao gelondongan yang bernilai tambah rendah. Hal ini harus dirubah dengan mendorong agroindustri berbasis pedesaan. Upaya dalam peningkatan produktivitas dan promosi pasar sangat diperlukan guna meningkatkan kinerja subsektor tanaman pangan, hortikultura dan peternakan.

1.1.3 Kesejahteraan Petani

Variabel yang kerap digunakan sebagai indikator kesejahteraan petani ialah indeks Nilai Tukar Petani (NTP), yakni indeks rasio harga yang diterima dengan harga yang dibayar rumah tangga tani. Setelah turun sejak tahun 1998 hingga tahun 2000, nilai tukar petani secara nasional menunjukkan perbaikan signifikan pada tahun 2001 dan terus meningkat hingga tahun 2007. Namun tahun 2009 NTP menurun, kemudian meningkat kembali tahun 2010 sampai 2013. Pada periode tahun 2009-2013 NTP

dan pertumbuhan masing-masing komoditi pangan strategis dapat dilihat pada Tabel 2. Secara umum, semua bahan pangan sumber karbohidrat strategis meningkat, yaitu padi 3,47 persen; jagung 7,20 persen; ubi kayu 4,19 persen; dan kedelai 3,15 persen. Sementara itu sumber-sumber protein hewani meningkat, yaitu daging sapi 6,57 persen, sedangkan gula tebu menurun 2,04 persen.

3.2.2. Konsumsi Pangan

Konsumsi pangan yang beragam dan bergizi seimbang merupakan faktor penting

Tabel 2. Produksi Beberapa Pangan Utama Indonesia 2008-2012

Komoditas	Produksi Pangan Utama Indonesia (2008-2012): Juta ton						
	2008	2009	2010	2011	2012	Pert 2008-2012 (%)*	Pert 2011-2012 (%)*
1. Padi	60,32	64,40	66,47	65,76	69,05	3,47	5,00
2. Jagung	16,32	17,63	18,33	17,64	19,38	7,2	9,83
3. Ubikayu	21,76	20,579	20,51	22,04	23,9	4,19	8,52
4. Kedele	0,776	0,975	0,907	0,851	0,852	3,15	0,04
5. Gula Tebu	2,706	2,624	2,52	2,267	2,438	-2,04	7,51
6. Minyak Sawit	17,54	18,641	19,85	23,10	23,521	7,71	1,84
7. Daging* sapi	392,511	409,309	436,452	485,334	505,447	6,57	4,15

Sumber: Padi, Jagung, Ubikayu, Kedele ATAP BPS 2011; ASEM BPS (2012); Gula Tebu, Minyak Sawit: Angka Sangat sementara Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian (2012); Daging Sapi: Angka Sangat sementara Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan (2012).

*) Data daging sapi (dalam ribu ton).

Tabel 3. Persentase Penduduk Sangat Rawan, Rawan, dan Tahan Pangan 2008 -2011

Tahun	Sangat Rawan	Rawan Pangan	Tahan Pangan
2008	11,07	27,50	61,43
2009	14,47	31,62	53,90
2010	15,34	31,12	53,53
2011	17,41	32,48	50,10

Sumber: Badan Ketahanan Pangan (2012)

berturut-turut sebesar 99,26; 101,15; 103,91; 104,71; dan 104,55 (BPS, 2013). Kenyataan ini menunjukkan bahwa masih terdapat masalah dalam peningkatan kesejahteraan petani di Indonesia.

3.2. Ketahanan Pangan

3.2.1. Ketersediaan Pangan

Selama periode 2008 - 2012 produksi

yang menentukan tingkat kesehatan manusia. Volume dan kualitas konsumsi pangan dan gizi dalam rumah tangga dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, pengetahuan dan budaya masyarakat. Salah satu indikator yang menunjukkan kualitas konsumsi pangan adalah tingkat kerawanan pangan. Selama kurun waktu 2008 - 2011 tingkat kerawanan pangan kita cenderung memburuk seperti terlihat pada Tabel 3.

Penduduk sangat rawan pangan meningkat dari 11,07 persen tahun 2008 menjadi 17,41 persen tahun 2011. Ini berarti bahwa 17,41 persen penduduk hanya mampu memenuhi kebutuhan kalori di bawah 70 persen dari standar kebutuhan 2000 kalori/hari. Indonesia Bagian Timur seperti Maluku Utara, Papua, Papua Barat, Maluku, Kaltim, Gorontalo, Sulteng, Kalteng, dan NTT merupakan kawasan dimana prevalensi penduduk sangat rawan pangan di atas 20 persen.

Kerawanan pangan ini sangat berkaitan dengan daya beli yang menghambat akses terhadap pangan, dan kurangnya pengetahuan masyarakat tentang gizi. Bantuan sosial seperti raskin ternyata belum cukup mengurangi prevalensi rawan pangan.

Penduduk tahan pangan sampai tahun 2011 hanya 50,10 persen, selebihnya mengalami rawan pangan. Suatu perjuangan berat dalam memenuhi komitmen melawan kemiskinan dan kelaparan yang disepakati dalam Deklarasi *Millennium Development Goals* (MDG) tahun 2000 yaitu mengurangi kemiskinan dan kelaparan tahun 1990 - 1992 menjadi separuhnya tahun 2015 nanti. Target pemerintah adalah menurunkan kemiskinan menjadi 7,55 persen dan penduduk sangat rawan pangan 8,5 persen tahun 2015 (Bappenas 2010). Tingkat kemiskinan per September 2012 adalah 11,66 persen atau 28,59 juta orang (BPS, 2013).

3.2.3. Diversifikasi Konsumsi Pangan

Persoalan rawan pangan sangat terkait dengan penganekaragaman konsumsi pangan. Pola konsumsi karbohidrat masyarakat Indonesia masih didominasi oleh beras. Konsumsi beras sekitar 139,15 kg/kapita/tahun atau sekitar 15 kali dari tingkat konsumsi orang Amerika atau dua kali lebih besar dari tingkat konsumsi rata-rata dunia.

Kecenderungan adalah pola konsumsi karbohidrat semakin didominasi oleh padi-padian yaitu beras dan terigu. Masyarakat semakin beralih dari mengkonsumsi ubi kayu ke padi-padian seperti di Lampung, NTT dan Sulawesi Tengah. Sedangkan Propinsi Maluku, Maluku Utara, dan Papua tidak lagi mengkonsumsi sagu sejak tahun 2011 (Badan Ketahanan Pangan, 2012).

Sejak tahun 2009 sebenarnya pemerintah telah mendorong penganekaragaman konsumsi berbasis pangan lokal dengan diterbitkannya Perpres Nomor 22 Tahun 2009 tentang kebijakan percepatan penganekaragaman konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal. Namun dalam perjalanannya tidak menunjukkan hasil seperti diharapkan, dan malah kerawanan pangan semakin memburuk, walaupun tingkat kemiskinan cenderung menurun. Hal ini menunjukkan bahwa dalam tataran implementasi para pemangku kepentingan masih belum berhasil melakukan pendidikan publik akan pentingnya diversifikasi konsumsi untuk melawan rawan pangan.

Nilai PPH tahun 2010 adalah 77,5 sedikit meningkat dari tahun 2009 sebesar 75,7 namun tahun 2011 turun ke tingkat 77,3 (BPS, 2011). Patokan konsumsi ideal mengacu pada rumusan Widy Karya Nasional Pangan dan Gizi VIII (2004) yaitu konsumsi energi sebesar 2000 Kkal/kapita/hari sedangkan protein 52 gram/kapita/hari. Konsumsi pangan sumber energi masih didominasi oleh kelompok padi-padian terutama beras, dengan pangsa di atas 60 persen dari Angka Kecukupan Gizi (AKG), melebihi proporsi ideal sebesar 50 persen. Sementara itu, tingkat konsumsi kelompok pangan hewani dan kelompok pangan sumber vitamin dan mineral masih di bawah AKG yang dianjurkan.

IV. KEBIJAKAN INTEGRATIF KETAHANAN PANGAN

Tujuan utama pembangunan ketahanan pangan adalah meningkatkan kapasitas domestik untuk ketersediaan pangan yang cukup dan dapat diakses oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pangan dan gizi setiap saat.

Dengan populasi yang besar 243,6 juta tahun 2012 menurut BPS dan laju pertumbuhan 1,37 persen per tahun, permintaan akan pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman akan meningkat. Berbagai masalah dan tantangan strategis dalam pengembangan ketahanan pangan Indonesia adalah sebagai berikut :

4.1. Ketersediaan Pangan

Dalam aspek ketersediaan pangan, petani menghadapi masalah skala ekonomi yang sangat kecil. Lebih dari separuh petani hanya memiliki kurang dari 0,5 hektar lahan alias *gurem*. Jumlah petani *gurem* juga cenderung meningkat dari 10,7 juta keluarga tahun 1993 menjadi 13,3 juta keluarga tahun 2003 (BPS, 1993; BPS 2003). Dengan kecenderungan konversi lahan kemungkinan jumlah petani *gurem* akan meningkat pada sensus pertanian tahun 2013 ini.

Selain itu kondisi jaringan irigasi juga mengalami kerusakan yang cukup besar yaitu 43,8 persen. Untuk memenuhi kebutuhan pangan beras tahun 2045 sebesar 51,11 juta ton diperlukan infrastruktur irigasi untuk mengairi 11,59 juta hektar sawah. Saat ini lahan beririgasi tersier sekitar 7,25 juta hektar dan mengalami kerusakan 43,8 persen (Ditjen SDA, PU 2012). Petani juga kesulitan mengakses modal kerja, teknologi, dan sarana produksi sehingga menyulitkan peningkatan produktivitas tanpa intervensi pemerintah. Kehilangan pascapanen merupakan kendala dalam aspek ketersediaan pangan.

4.2. Distribusi Pangan

Sistem distribusi pangan yang efisien merupakan syarat utama agar rumah tangga dapat mengakses pangan dengan harga terjangkau. Masalah terkait dengan distribusi menyangkut : buruknya infrastruktur transportasi seperti jalan terutama di daerah pedesaan yang terisolir; kurangnya kelembagaan pasar; dan tingginya ongkos transportasi.

Di Indonesia, rasio individu per kilometer jalan adalah 599 orang, sangat rendah dibandingkan Malaysia dan India masing masing 1 km/255 orang dan 1 km/323 orang (World Bank, 2007). Masalah ini harus menjadi perhatian pemerintah guna meningkatkan efisiensi distribusi pangan untuk mencegah kekurangan pasokan.

4.3. Konsumsi Pangan

Konsumsi pangan beragam dan bergizi seimbang sangat menentukan kesehatan dan kualitas hidup. Jumlah dan mutu konsumsi sangat dipengaruhi oleh daya beli, pengetahuan, dan budaya. Seperti dikemukakan sebelumnya

kondisi rawan pangan mengami peningkatan beberapa tahun terakhir, walaupun tingkat kemiskinan sedikit menurun.

Pengalihan konsumsi masyarakat ke beras dan terigu telah menurunkan indeks PPH. Hal ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penganekaragaman konsumsi pangan berbasis sumberdaya lokal tidak seperti yang diharapkan. Konsumsi beras per kapita kita merupakan salah satu yang tertinggi di dunia. Ketergantungan konsumsi padi-padian (beras dan terigu) sebagai sumber karbohidrat akan menghambat capaian Pola Pangan Harapan (PPH) yang ditargetkan mencapai nilai 95 tahun 2015.

Menyikapi berbagai permasalahan tersebut, pembangunan ketahanan pangan diarahkan guna mewujudkan kemandirian pangan, untuk menjamin ketersediaan dan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang pada tingkat rumah tangga, daerah, nasional sepanjang waktu dan merata melalui pemanfaatan sumberdaya dan budaya lokal, teknologi inovatif dan peluang pasar, serta memperkuat ekonomi kerakyatan dan mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

Dewan Ketahanan Pangan (2011) telah menetapkan beberapa kebijakan terkait ketahanan pangan yang diterapkan sebagai panduan bagi pemerintah, swasta dan masyarakat untuk bersama-sama mewujudkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, tingkat wilayah dan tingkat nasional. Kebijakan mencakup dimensi-dimensi strategis untuk ketahanan pangan, dan kebijakan makro dan perdagangan antara lain adalah sebagai berikut:

1.1.1. Menjamin Ketersediaan Pangan

Kebijakan untuk menjamin ketersediaan pangan dilaksanakan antara lain melalui kegiatan sebagai berikut :

Pertama, peningkatan skala usaha petani, melalui pembukaan areal lahan pertanian baru terutama di luar Jawa guna meningkatkan skala usaha yang pada gilirannya akan meningkatkan produksi pangan. Lahan-lahan terlantar harus diretribusi ke petani miskin sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 dan dilaksanakan secara terdesentralisasi.

Kedua, perbaikan saluran irigasi yang rusak (43,8 persen), terutama yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk meningkatkan produktivitas usaha tani. Saluran irigasi harus diperluas secara bertahap guna mengairi 11,59 juta hektar sawah untuk memproduksi beras sebesar 51,11 juta ton tahun 2045.

Ketiga, peningkatan akses petani terhadap modal melalui Kredit Usaha Rakyat (KUR) maupun kredit mikro lainnya. Sertifikasi lahan petani secara massal perlu dilakukan sebagai agunan untuk mengakses modal.

Keempat, Peningkatan Produktivitas Melalui Perbaikan Genetis dan Teknologi Budidaya. Kegiatan ini mencakup perakitan teknologi untuk menghasilkan varietas unggul spesifik lokasi untuk meningkatkan kualitas dan produktivitas usaha pertanian, serta untuk perbaikan teknologi budidaya untuk menekan senjang hasil antara tingkat penelitian dan tingkat petani.

Kelima, Peningkatan Efisiensi Penanganan Pasca Panen dan Pengolahan. Kegiatan ini antara lain terdiri atas perakitan dan pengembangan teknologi pasca-panen dan pengolahan tepat guna spesifik lokasi untuk meningkatkan kualitas, nilai tambah produk, dan menurunkan kehilangan pasca-panen.

1.1.2. Mengembangkan Sistem Distribusi Pangan yang Efisien dan Stabilitas Harga Pangan

Kebijakan tersebut diimplementasikan melalui :

Pertama, Pembangunan dan Rehabilitasi Sarana dan Prasarana Distribusi. Kegiatan ini meliputi rehabilitasi dan pembangunan jalan, jembatan, pelabuhan, tempat pendaratan, serta pengembangan sistem angkutan umum yang menjangkau daerah-daerah terpencil dan rawan gangguan bencana.

Kedua, Pengelolaan Pasokan Pangan dan Cadangan Penyangga untuk Stabilisasi Harga. Kegiatan ini mencakup cadangan penyangga pangan, untuk dimanfaatkan / dimobilisasi apabila terjadi kelangkaan pasokan atau gejolak harga. Di pedesaan sebaiknya dibangun lumbung desa sesuai dengan budaya lokal.

Ketiga, Meningkatkan Aksesibilitas Rumah Tangga Terhadap Pangan. Kegiatan ini meliputi pendampingan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat agar mampu memahami peluang dan mendayagunakan sumberdaya yang dimilikinya untuk meningkatkan produktivitas ekonomi keluarga. Selain itu perlu dikembangkan lembaga sosial masyarakat di pedesaan yang bergerak di bidang pangan untuk mengatasi masalah pangan dan gizi di lingkungannya.

4.3.3. Melaksanakan Diversifikasi Pangan

Pertama, Peningkatan Diversifikasi Konsumsi Pangan dan Gizi Seimbang. Kegiatan ini meliputi peningkatan pengetahuan dan kesadaran pangan dan gizi, keterampilan mengelola pangan dan konsumsi dengan gizi seimbang, sanitasi dan higienis di bidang pangan, dan sumber daya keluarga untuk meningkatkan gizi. Tren ketergantungan konsumsi terhadap beras dan terigu yang terjadi belakangan ini harus secepatnya dicegah dengan kampanye besar-besaran diversifikasi konsumsi pangan berbasis lokal guna mencapai kemandirian pangan dan gizi. Substitusi sebahagian beras dengan sumber karbohidrat lain seperti jagung dan umbi-umbian, sagu dan sukun yang tidak kalah nilai gizinya perlu disosialisasikan.

Kedua, Pengembangan Agroindustri Pedesaan. Kegiatan ini merupakan pemberian insentif bagi pengembangan agroindustri skala kecil di pedesaan untuk meningkatkan nilai tambah, mutu, daya simpan, dan penyerapan tenaga kerja pedesaan. Usaha pengolahan bahan pangan menjadi tepung sebagai bahan baku pangan non-beras harus dikembangkan. Bahan pangan berupa tepung memudahkan pengolahan lanjut untuk diversifikasi konsumsi.

Ketiga, Mencegah dan Menangani Keadaan Rawan Pangan dan Gizi. Kegiatan ini antara lain meliputi penyuluhan dan bimbingan sosial kepada keluarga yang membutuhkan melalui sistem komunikasi, informasi dan edukasi sesuai dengan situasi sosial budaya dan ekonomi setempat. Termasuk bimbingan dan fasilitasi kepada kelompok masyarakat untuk memanfaatkan lahan pekarangan sebagai sumber pangan dan gizi keluarga.

Keempat, Pengembangan Desa Mandiri Pangan (DEMAPAN). Pengembangan Desa

Mandiri Pangan merupakan suatu kegiatan yang langsung menyentuh masyarakat miskin di daerah rawan pangan, yang dilakukan melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat secara partisipatif. *Trigger mechanism* yang dilakukan oleh Pemerintah adalah fasilitasi pendampingan/penyuluhan, penguatan kelompok, bimbingan usaha dan pemberian dana untuk Penguatan Modal Usaha Kelompok (PMUK).

Pelaksanaan DEMAPAN dimulai tahun 2004 dan hingga tahun 2013 telah mencapai 3280 desa mapan di 33 propinsi, 410 kabupaten. Kegiatan DEMAPAN merupakan kegiatan yang ditangani secara berjenjang dari tingkat pusat dan daerah melalui tahap : (i) Persiapan desa sasaran; (ii) Penumbuhan; (iii) Pengembangan; dan (iv) Kemandirian. Diperlukan waktu sekitar 4 tahun untuk mencapai kemandirian. Kegiatan dalam DEMAPAN diarahkan kepada pemanfaatan sumberdaya lokal untuk diolah sebagai pangan yang beragam dan bergizi seimbang. Kegiatan kelompok ditentukan oleh masyarakat, sedangkan pemerintah memberikan pendampingan kepada kelompok masyarakat. Cara ini sangat efektif untuk membebaskan masyarakat dari kemiskinan dan kerawanan pangan. Data sampai 2013 menunjukkan 1650 desa (2012 = 1184 desa) telah mencapai tingkat kemandirian pangan dan bebas dari kemiskinan. Program DEMAPAN telah mendapatkan penghargaan dari *Arab Gulf Programme* (AGFUND) FAO.

4.3.4. Kebijakan Makro dan Perdagangan Yang Kondusif

Pertama, Kebijakan Fiskal Yang Memberikan Insentif Bagi Usaha Pertanian. Hal ini dilakukan dengan pemberian keringanan pajak bagi para pelaku usaha pertanian dan pengolahan pangan untuk mendorong pertumbuhan investasi usaha berbasis pertanian dan pangan terutama di pedesaan.

Kedua, Alokasi APBN dan APBD Yang Memadai untuk Pengembangan Sektor Pertanian dan Pangan. Alokasi anggaran untuk pembangunan pertanian sekurang-kurangnya 10 persen dari APBN dan APBD akan mempercepat penurunan kemiskinan dan kerawanan pangan nasional (Kementerian Pertanian, 2013).

Ketiga, Kebijakan Perdagangan Yang Memberikan Proteksi dan Promosi Bagi Produk Pertanian Strategis. Hal ini mencakup penerapan berbagai instrumen dan regulasi perdagangan secara arif untuk melindungi dari persaingan yang tidak menguntungkan dan memberikan dukungan terhadap peningkatan daya saing produk pertanian strategis.

4.3.5. Kelembagaan Ketahanan Pangan

Pasal 126 Bab XII Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 menyebutkan perlunya kelembagaan pangan yang memiliki kewenangan dalam membangun koordinasi, integrasi, dan sinergis lintas sektor dan multidisiplin. Salah satu alternatif lembaga tersebut adalah Badan Ketahanan Pangan Nasional (BKPN) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Pasal 128 Undang-Undang tersebut mengamanatkan bahwa kelembagaan pangan nasional dapat mengusulkan kepada Presiden untuk memberikan penugasan khusus kepada BUMN di bidang pangan untuk melaksanakan fungsi-fungsi produksi, pengadaan, penyimpanan, distribusi pangan dan infrastruktur pertanian dan pedesaan termasuk pengembangan agroindustri guna meningkatkan nilai tambah. Dalam hal ini setelah BKPN dibentuk, Perum Bulog dapat diusulkan untuk pengadaan stok pangan strategis, BRI untuk akses modal seperti kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E), Untuk meningkatkan produktivitas, beberapa BUMN lain dapat diusulkan seperti PT. Sang Hyang Sri, PT. Pertani, P3GI, dan lain-lain. Peningkatan produktivitas akan meningkatkan produksi sehingga memudahkan pengadaan pangan dalam negeri oleh Perum Bulog.

V. PENUTUP

Ketahanan pangan nasional merupakan pilar bagi pembentukan sumberdaya manusia dan generasi yang berkualitas, yang diperlukan untuk membangun bangsa ini dalam era globalisasi. Dengan demikian, masalah kemandirian pangan di tingkat individu perlu mendapat perhatian yang lebih besar dimasa mendatang, karena kemandirian pangan individu merupakan pilar dan dasar dari kemandirian pangan rumah tangga, wilayah dan nasional.

Situasi pangan global dewasa ini dicirikan oleh kecenderungan menurunnya produksi dan stok yang memicu kenaikan harga. Pemerintah harus mengantisipasi hal ini dengan mengimplementasikan kebijakan terpadu yang telah dikeluarkan untuk memperkuat ketahanan pangan nasional.

Sementara itu situasi ketahanan pangan nasional ditinjau dari aspek produksi pangan utama dalam lima tahun terakhir (2008 - 2012) menunjukkan pertumbuhan positif. Demikian pula halnya dengan kemiskinan cenderung sedikit menurun. Namun jumlah dan prevalensi penduduk rawan pangan cenderung meningkat yang disebabkan oleh penurunan kualitas konsumsi pangan periode 2008 - 2011.

Upaya penganeekaragaman konsumsi pangan berbasis lokal masih belum menunjukkan hasil seperti yang diharapkan sehingga nilai pola pangan harapan mengalami penurunan. Pola konsumsi semakin didominasi oleh beras dan terigu sehingga ketergantungan terhadap beras dan terigu semakin tinggi.

Berbagai kebijakan, strategi dan program telah dirumuskan dengan cukup baik pada masa lalu, namun belum dapat terlaksana secara efektif, sehingga tingkat kerawanan pangan masih tinggi. Masalahnya lebih terletak pada komitmen dan kedisiplinan masing-masing pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk melaksanakan tugasnya dengan benar dan mengarah pada pencapaian tujuan bersama.

Implementasi kebijakan ketahanan pangan terpadu mulai dari dimensi ketersediaan pangan, distribusi dan stabilitas harga, diversifikasi konsumsi berbasis sumberdaya dan budaya lokal, ditunjang oleh kebijakan makro dan perdagangan yang berkeadilan menghendaki sinergi lintas instansi baik tingkat pusat maupun daerah dengan partisipasi masyarakat luas. Sinergi tersebut harus terintegrasi dari hulu sampai hilir, dari mulai proses produksi sampai ke aspek pemasaran yang ditunjang oleh infrastruktur pertanian dan pedesaan, dan kebijakan makroekonomi.

Adapun masalah yang sangat strategis yang harus dipecahkan adalah perluasan pemilikan lahan/KK yang saat ini didominasi oleh petani *gurem*, infrastruktur pedesaan (jalan, irigasi,

listrik, air bersih), dan akses permodalan. Yang sangat perlu dukungan anggaran adalah *budget for agriculture* yang tidak harus di Kementerian Pertanian, tapi tersebar di berbagai kelembagaan yang mendukung pertanian tersebut. Akan lebih baik apabila alokasi APBN dan APBD untuk sektor pertanian minimal 10 persen.

Perhatian khusus harus difokuskan untuk menurunkan prevalensi penduduk sangat rawan pangan yaitu : Maluku Utara, Papua, Papua Barat, Maluku, Kaltim, Gorontalo, Sulteng, Kepulauan Riau, Kalteng, dan NTT yang saat ini menempati urutan penderita sangat rawan pangan tertinggi di Indonesia yaitu di atas 20 persen.

Hal yang sangat krusial bagi masa depan bangsa adalah perubahan paradigma pembangunan, yaitu paradigma yang memfokuskan pada pembangunan pertanian dan pedesaan. Mengapa? Karena sumberdaya kita dan sekaligus masalah kemiskinan dan rawan pangan ada di pedesaan. Penduduk miskin 63 persen terdapat di pedesaan. Kemiskinan berkaitan dengan daya beli yang berkorelasi dengan status gizi dan rawan pangan.

Model yang telah terbukti keberhasilannya adalah Desa Mandiri Pangan yang perlu lebih digalakkan secara massif untuk memberantas kemiskinan dan kerawanan pangan. Jika hal-hal tersebut terealisasi maka kemiskinan dan kerawanan pangan akan dapat ditekan pada 5 - 10 tahun lagi, dan Indonesia menjadi model pembangunan di dunia.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Ketahanan Pangan. 2012. *Evaluasi Desa Mandiri Pangan 2012*. Jakarta
- Badan Kordinasi Penanaman Modal (BKPM). 2012. *Laporan Kegiatan Penanaman Modal*. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 1993. *Sensus Pertanian 1993*. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 2003. *Sensus Pertanian 2003*. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 2011. *Data Strategis BPS 2011*. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 2011. *Survey Sosial Ekonomi Nasional 2011*. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 2012. *Statistik Indonesia, Angka Sementara 2012*. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 2013. *Berita Resmi Statistik*

-
- BPS No. 06/01/Th.XVI, 2 Januari 2013. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. 2013. Berita Resmi Statistik BPS No. 39/06/Th.XVI, 3 Juni 2013. Jakarta
- Bappenas. 2010. *Ringkasan Peta Jalan Percepatan Pencapaian Tujuan Pembangunan Millenium di Indonesia*. Jakarta
- Dewan Ketahanan Pangan. 2011. *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2010-2014*. Dewan Ketahanan Pangan, Jakarta.
- Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan. 2012. *Produksi Daging Sapi 2007-2011*. Jakarta
- Direktorat Jenderal Perkebunan. 2012. *Buku Statistik Perkebunan 2009-2011*. Jakarta
- Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum. 2010. *Laporan Audit Teknis 2010*. Jakarta
- Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum. 2012. *Proyeksi Kebutuhan Luas Lahan dan Air Irigasi Nasional*. Jakarta
- FAO. 2013. *Crop Prospects and Food Situation*, No.1, Maret 2013.
- FAO. 2013. *World Food Situation*, April 2013.
- Kementerian Pertanian. 2013. *Strategi Induk Pembangunan Pertanian*, Draft
- OECD-FAO. 2012. *Agricultural Outlook 2012-2021*.
- Purwanto R, Kurniawati A, Ardhie SW, Sober. 2011. *Analisis Dampak Kependudukan Terhadap Ketahanan Pangan*. Direktorat Kajian Dampak Kependudukan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, Jakarta.
- Undang Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan. Jakarta
- Widya Karya Nasional Pangan dan Gizi VIII (2004). *Prosiding Ketahanan Pangan dan Gizi di Era Otonomi Daerah dan Globalisasi*. LIPI. Jakarta.
- World Bank (2007). *World Development Indicator*.

BIODATA PENULIS :

Kaman Nainggolan, Guru Besar Bidang Ilmu Ekonomi, Anggota Dewas Perum Bulog 2007-2012, Mantan Kepala Badan Ketahanan Pangan Kementan dan Dosen Pascasarjana di beberapa Perguruan Tinggi. Menyelesaikan S3 (Ph.D), *summa cum-laude*, Agricultural Economics, Oklahoma State University, Amerika Serikat pada tahun 1987.