

ANALISIS KRITIS TERHADAP PARADIGMA DAN KERANGKA DASAR KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN NASIONAL

A Critical Review on Paradigm and Framework of National Food Security Policy

Pantjar Simatupang

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jalan Achmad Yani No.70 Bogor 16161*

ABSTRACT

An effective and efficient national food security strategy and policy can only be formulated using an appropriate paradigm. Food security paradigm evolves as food security context changes and in line with development of scientific understanding of the issue. This paper discusses evaluation of the food security paradigm and their application in designing strategy and framework of food security policy in Indonesia. It is shown that the national food sufficiency-oriented policy belongs to the food availability approach which has been empirically proven can not assure household or individual food security. The more appropriate paradigm is the food entitlement approach. Based on this paradigm, national food security strategy and policy should be designed comprehensively that includes food availability, access and utilization dimensions, and risk mitigation related to the three dimensions in an integrated macro-micro scale.

Key word : *food security, strategy, policy, paradigm*

ABSTRAK

Strategi kebijakan ketahanan pangan nasional yang efektif dan efisien hanya dapat dirumuskan bila didasarkan pada paradigma yang tepat. Paradigma ketahanan pangan terus berkembang seiring dengan perubahan konteks permasalahan dan perkembangan pemahaman ilmiah. Tulisan ini menguraikan evolusi perkembangan paradigma ketahanan pangan dan penerapannya dalam perumusan strategi dan kerangka kerja kebijakan ketahanan pangan di Indonesia. Diungkapkan bahwa kebijakan yang berorientasi pada swasembada pangan termasuk kategori paradigma pendekatan pengadaan pangan (*food availability approach*) yang secara empiris terbukti tidak menjamin ketahanan pangan keluarga atau individu. Paradigma yang lebih sesuai ialah pendekatan perolehan pangan (*food entitlement approach*). Untuk itu perlu disusun kebijakan komprehensif yang mencakup dimensi pengadaan, akses dan penggunaan pangan serta mitigasi atas risiko ketiga dimensi tersebut dalam skala makro-mikro terpadu.

Kata kunci : *ketahanan pangan, strategi, kebijakan, paradigma*

PENDAHULUAN

Ketahanan pangan merupakan salah satu isu strategis dalam pembangunan suatu negara, lebih-lebih negara yang sedang berkembang, karena memiliki peran ganda yaitu sebagai salah satu *sasaran utama* pembangunan dan salah satu *instrumen utama* (tujuan antara) pembangunan ekonomi (Sen, 1989; Simatupang, 1999). Peran pertama merupakan fungsi ketahanan pangan sebagai prasyarat untuk terjaminnya akses pangan

bagi semua penduduk negara dalam jumlah dan kualitas yang cukup untuk eksistensi hidup, sehat, dan produktif. Akses terhadap pangan yang "*cukup*" merupakan hak azasi manusia yang harus selalu dijamin oleh negara bersama masyarakat (FAO, 1998; Byron, 1988). Hal ini sudah diakui oleh Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Ketahanan Pangan No.7 tahun 1996. Peran kedua, merupakan implikasi dari fungsi ketahanan pangan sebagai syarat keharusan dalam pembangunan sumberdaya manusia yang kreatif dan produktif yang merupakan

determinan utama dari inovasi ilmu pengetahuan, teknologi dan tenaga kerja produktif serta fungsi ketahanan pangan sebagai salah satu determinan lingkungan perekonomian yang stabil dan kondusif bagi pembangunan (Timmer, 1997). Setiap negara senantiasa berusaha membangun sistem ketahanan pangan yang mantap. Oleh sebab itu sangat rasional dan wajar kalau Indonesia menjadikan program pemantapan ketahanan pangan nasional sebagai prioritas utama pembangunannya.

Esensi kebijakan ketahanan pangan dicirikan oleh keterlibatan aktif pemerintah dalam mengarahkan, merangsang dan mendorong elemen-elemen terkait sehingga terbentuk suatu sistem ketahanan pangan nasional yang tangguh dan berkelanjutan. Sistem ketahanan pangan merupakan bagian integral dari sistem perekonomian nasional secara keseluruhan. Oleh karena itu, kebijakan ketahanan pangan juga merupakan bagian integral dari kebijakan pembangunan nasional sehingga perumusannya pun haruslah terpadu dan serasi dengan kebijakan ekonomi makro. Setidaknya, analisis kebijakan ketahanan pangan dilakukan dalam konteks kondisi obyektif perekonomian nasional. Secara lebih spesifik, kebijakan ketahanan pangan hendaklah dirumuskan sebagai bagian integral dari kebijakan pengentasan kemiskinan dan pemacuan pertumbuhan ekonomi. Koherensi antar kebijakan merupakan kunci untuk menghindari dilema kebijakan yang menjadi ciri umum instrumen kebijakan pangan. Untuk itu perlu dirumuskan kerangka dasar kebijakan ketahanan pangan nasional.

Dalam makalah ini diulas secara kritis kebijakan dasar ketahanan pangan yang dianut pemerintah selama ini sebagai pelajaran untuk melakukan penyesuaian dan penyempurnaannya di masa mendatang. Pembahasan difokuskan pada aspek paradigma dan strategi dasar yang merupakan landasan penentu arah dan pilihan kebijakan operasional ketahanan pangan. Diharapkan gagasan ini merupakan pemikiran awal menuju perumusan suatu kerangka kerja kebijakan ketahanan pangan nasional yang mengintegrasikan kebijakan mikro dan makro dalam rangka mensinergikan upaya pemantapan ketahanan pangan nasional, pengentasan rakyat dari kemiskinan dan pemacuan pertumbuhan ekonomi, yang merupakan tripod pembangunan ekonomi nasional.

FORMAT KEBIJAKAN SELAMA INI

Paradigma dan Strategi

Walaupun tidak secara eksplisit disebut sebagai kebijakan ketahanan pangan, upaya pemerintah untuk menjamin ketersediaan "sembilan bahan pokok" (sembako) khususnya makanan, pada tingkat harga yang "terjangkau" pada dasarnya merupakan bagian dari kebijakan ketahanan pangan. Demikian pula dengan upaya pemerintah Orde Baru memacu produksi beras domestik guna meraih swasembada beras. Dengan demikian, kebijakan atau program pemantapan ketahanan pangan sudah merupakan prioritas pembangunan nasional sejak awal kemerdekaan atau bahkan sejak zaman kolonial. Pemerintah merupakan salah satu pelaku dominan yang sangat menentukan sosok sistem ketahanan pangan dan kelembagaan penunjangnya.

Oleh karena sosoknya sangat ditentukan oleh kebijakan pemerintah, maka sistem ketahanan pangan nasional dan komponen kelembagaannya hanya akan lebih mudah dipahami bila terlebih dahulu memahami paradigma kebijakan ketahanan pangan nasional. Pada bagian berikut diulas paradigma dan strategi kebijakan ketahanan pangan sejak awal Orde Baru yang praktis masih belum berubah banyak hingga saat ini. Bahasan ini merupakan analisis interpretatif atas kebijakan yang ditempuh pemerintah. Pemerintah sendiri tidak menyebut secara eksplisit paradigma dan strategi pemantapan ketahanan pangan yang dianutnya.

Sejak awal Orde Baru (Orba), kebijakan ketahanan pangan didasarkan pada paradigma ortodoks, yaitu pendekatan penyediaan pangan (*food availability approach* = FAA). Paradigma FAA berpandangan bahwa ketahanan pangan suatu negara ditentukan oleh kemampuannya dalam menyediakan makanan pokok dalam jumlah yang cukup bagi seluruh penduduknya. FAA tidak memperhatikan aspek distribusi dan akses terhadap pangan karena pendekatan ini beranggapan bahwa jika pasokan pangan tersedia maka: para pedagang akan menyalurkan pangan tersebut ke seluruh wilayah secara efisien, dan harga pangan akan tetap stabil pada tingkat dapat dijangkau oleh seluruh keluarga

(penduduk). Paradigma yang dianut akan lebih jelas lagi dari keterangan yang dilontarkan oleh para peneliti berikut :

"Since food shortages are quickly reflected in rising food prices, food security is closely related to the government's ability to maintain stable domestic food prices. Food security at the national level is the capability of the country to produce adequate amounts of foodstuffs for all consumers at affordable prices (Pearson and Monke, 1991)".

"The proximate definition, of food security always revolved around price, stability especially for the price of rice, the country's primary food staple. Food security and price stability were synonymous (Falcon and Timmer, 1991).

Secara ringkas, kerangka pikir yang dianut pemerintah dalam merancang kebijakan ketahanan pangan ialah: (1) Harga yang "terjangkau" dan stabil cukup untuk menjamin bahwa semua konsumen akan dapat memperoleh makanan yang cukup sesuai dengan kebutuhan hidupnya; (2) Tingkat harga di tingkat konsumen merupakan refleksi dari kecukup-sediaan pangan; (3) Stabilisasi harga beras pada tingkat yang "terjangkau" cukup untuk menjamin ketahanan pangan; (4) Produksi domestik merupakan sumber pengadaan yang paling handal untuk menjamin kecukup-sediaan pangan; (5) Oleh karena itu swasembada pangan merupakan strategi yang paling efektif untuk kebijakan ketahanan pangan dalam jangka panjang.

Berdasarkan kerangka pikir di atas, maka strategi yang ditempuh pemerintah ialah jangka pendek berupa stabilisasi harga (beras); dan jangka panjang berupa swasembada pangan (beras).

Paradigma dan strategi kebijakan ketahanan pangan di atas menimbulkan implikasi mendasar pada penyusunan strategi dan instrumen kebijakan produksi pangan, yaitu: (1) Pembangunan pertanian diprioritaskan pada pencapaian swasembada beras dan swasembada pangan secara umum; (2) Kebijakan diarahkan pada pemacuan pertumbuhan produksi beras dan pangan secara umum agar kecukup-sediaan pangan nasional dapat dijamin setiap saat; dan (3) Harga beras di tingkat petani harus ditekan serendah

dimungkinkan agar harga di tingkat konsumen dapat ditekan pada tingkat yang "terjangkau".

Mengacu pada ketiga butir paradigma dan strategi di atas, kebijakan produksi pangan terfokus pada pengadaan pangan nasional dan praktis mengabaikan kesejahteraan petani. Petani hanyalah salah satu instrumen esensial dalam rangka pemertahanan ketahanan pangan.

Paradigma di atas merupakan dasar kebijakan ketahanan pangan dan produksi pangan nasional sejak awal Orba hingga saat ini. Perubahan yang terjadi hanyalah dalam hal disiplin sasaran swasembada yang sepertinya "mengikuti gerak pendulum". Sampai akhir tahun 1980-an kebijakan diarahkan untuk mencapai sasaran swasembada beras absolut yang memang berhasil diraih pada tahun 1984. Oleh karena swasembada beras absolut semakin sulit dan bahkan praktis hampir tidak dapat lagi dipertahankan, sasaran kebijakan diubah menjadi swasembada beras "on-trend", dengan tanpa mengubah paradigma dan strategi dasarnya. Pada masa pemerintahan transisi reformasi saat ini, sasaran kebijakan dikembalikan seperti pada awal Orba yaitu swasembada absolut. Bahkan jauh lebih ambisius dari pemerintahan Orba, pemerintahan transisi reformasi telah mencanangkan untuk meraih swasembada absolut untuk tiga komoditas pangan utama beras, kedelai dan jagung paling lambat tahun 2001 melalui program "Palagung" yang terbukti gagal. Kabinet Indonesia Bersatu (2004-2009) kembali mencanangkan swasembada untuk komoditi yang lebih banyak lagi.

Paradigma FAA mengandung kelemahan konseptual dan secara empiris terbukti tidak mampu menjelaskan fenomena kerawanan pangan maupun insiden kelaparan di banyak negara (Sen, 1981; 1989; Locke-Esfahami, 1993; Ravallion, 1997). Kelemahan paradigma ini terletak pada kenyataan bahwa kecukupan pangan secara nasional tidak dapat menjamin bahwa semua orang (keluarga) memperoleh makanan yang dibutuhkannya. Dalam sistem perekonomian pasar, yang menjadi landasan institusional FAA, adalah sangat mungkin ada banyak orang (keluarga) yang tidak dapat membeli makanan yang

cukup karena tidak memiliki daya beli yang memadai (akibat kemiskinan). Dengan lebih rinci Simatupang (1999) menjelaskan bahwa paradigma FAA mengandung paling tidak lima kelemahan konseptual, yaitu:

1. Didasarkan pada asumsi yang tidak realistis sehingga implementasinya berpeluang besar mengalami kegagalan.
 - a. Tidak benar harga yang terjangkau dan stabil cukup untuk menjamin semua konsumen memperoleh makanan sesuai dengan kebutuhannya, karena daya beli tidak hanya ditentukan oleh harga tapi juga oleh pendapatan. Sebagai contoh, kerawanan pangan 1998 terjadi karena daya beli rendah, padahal pasokan beras cukup.
 - b. Tidak benar perubahan sediaan pangan selalu dapat direfleksikan dengan cepat dalam perubahan harga karena sesungguhnya tidak ada pasar yang benar-benar "sempurna". Krisis pangan 1998 menunjukkan harga beras meningkat walaupun pasokan melimpah.
 - c. Tidak benar produksi domestik merupakan sumber pengadaan pangan yang paling handal, karena mungkin saja produksi pangan domestik rentan terhadap perubahan iklim dan serangan hama atau biaya produksi marginalnya sangat besar sehingga tidak efisien dan tidak berkelanjutan. Kasus ekstrim adalah Singapura yang tidak mengalami krisis pangan walau praktis hanya bergantung pada pangan impor.
2. Tidak memperhatikan kesejahteraan ekonomi petani sehingga cenderung membuat banyak petani terperangkap dalam kemiskinan dan kerawanan pangan (Fakta menunjukkan sebagian besar penduduk miskin berada di pedesaan dan menggantungkan hidup pada kegiatan pertanian).
3. Hanya mengandalkan transaksi pasar dan tidak dilengkapi dengan jaring pengaman sosial (JPS) sehingga sangat rentan terhadap gejolak pasar atau gejolak ekonomi. (Krisis pangan 1998 di antaranya disebabkan oleh tidak adanya JPS untuk meredam dampak krisis ekonomi).

4. Hanya memperhatikan ketahanan pangan nasional sehingga dapat menimbulkan kerawanan pangan lokal. (Fakta menunjukkan walaupun sediaan pangan nasional cukup namun insiden rawan pangan lokal tetap terjadi seperti pada kasus kelaparan di Irian Jaya, Nusa Tenggara, dan di tempat lainnya).
5. Strategi operasionalnya bersifat dilematik. Strategi swasembada pangan bertentangan dengan strategi stabilisasi harga pada tingkat yang terjangkau (rendahnya daya beli konsumen).

Kesalahan paradigma dan strategi seperti yang diuraikan di atas merupakan kesalahan yang paling mendasar dan paling fatal dari kebijakan produksi pangan dan kebijakan ketahanan pangan secara umum. Beberapa bukti empiris tentang kegagalan ini ialah: (1) Swasembada beras yang dapat diraih dengan susah-payah dan prosesnya memakan waktu lama ternyata tidak berkelanjutan, hanya dapat bertahan kurang dari 5 tahun; (2) Insiden kerawanan pangan akut tetap terjadi secara sporadis dan lokal yang bahkan menimbulkan kasus mati-kelaparan massal; (3) Jutaan petani di pedesaan masih tetap hidup dalam kemiskinan dan ancaman kerawanan pangan; dan (4) Sistem ketahanan pangan tidak mampu meredam dampak krisis ekonomi sehingga menimbulkan krisis pangan akut pada tahun 1998.

Evaluasi Hasil dan Dampak

Berkat komitmen politik yang tinggi, konsistensi dan berkelanjutan, dukungan anggaran pemerintah yang sangat besar, dan pengorbanan patriotik para petani; program peningkatan produksi pangan (khususnya beras) sangat berhasil secara kuantitatif, sehingga Indonesia berubah status dari importir beras terbesar di dunia menjadi berswasembada beras (1984). Keberhasilan dalam produksi inilah salah satu alasan utama mengapa Indonesia cukup berhasil dalam menjaga ketahanan pangan sehingga tidak pernah terjadi insiden kelaparan skala besar. Disamping itu, peningkatan produksi dalam negeri telah berhasil mengurangi ketergantungan terhadap impor beras yang sangat penting untuk meningkatkan kemandirian dan mengurangi risiko pengadaan beras akibat gejolak pasar dan

politik luar negeri. Namun demikian, jika dilihat dari perspektif pengadaan pangan berkelanjutan, maka kebijakan ketahanan pangan nasional yang dilakukan selama ini jelas kurang berhasil. Hal ini dapat dijelaskan melalui penjelasan berikut, yaitu:

Pertama, walaupun dengan ongkos besar, waktu yang dibutuhkan untuk meraih swasembada beras ternyata sangat lama (lebih dari 25 tahun) dan praktis hanya dapat dipertahankan sekitar lima tahun saja. Disamping itu, peningkatan derajat swasembada beras diikuti dengan peningkatan defisit bahan pangan lain (kedelai dan jagung) karena produksi ketiga tanaman pangan ini bersaing dalam penggunaan sumberdaya. Dengan demikian produksi dalam negeri tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan secara berkelanjutan. Swasembada pangan (beras) tidak realistis dijadikan sebagai tujuan kebijakan penyediaan pangan dalam rangka pematapan ketahanan pangan nasional, lebih-lebih di masa mendatang.

Kedua, kebijakan yang berorientasi pada peningkatan produksi pangan (beras) secara nasional telah menyebabkan petani terperangkap dalam kemiskinan sehingga tidak kondusif bagi pematapan ketahanan pangan keluarga di pedesaan secara umum dan petani gurem pada khususnya. Disamping itu, kebijakan yang ditempuh terfokus pada peningkatan produksi beras di daerah persawahan sehingga bias negatif terhadap penduduk yang bahan pangan pokoknya non-beras dan yang hidup di daerah lahan kering atau dataran tinggi. Dalam konteks ini, kebijakan produksi yang ditempuh selama ini tidak sesuai dengan kriteria pemerataan (*equity*). Hal inilah yang menyebabkan terjadinya kasus rawan pangan atau kelaparan seperti di Irian Jaya, Nusa Tenggara, dan sebagainya.

Ketiga, intensifikasi usahatani dan penurunan kualitas irigasi telah menyebabkan usahatani pangan rentan terhadap serangan hama dan perubahan iklim sehingga produksi pangan tidak stabil menurut waktu. Ancaman ketidakstabilan produksi ini semakin berbahaya karena fenomena El Nino telah menunjukkan gejala perubahan menjadi semakin sering dan tidak menentu. Dengan demikian, produksi domestik semakin tidak dapat diandalkan sebagai sumber pengadaan pangan nasional. *Keempat*, kebijakan produksi pangan

telah menyebabkan ekstensifikasi berlebihan penggunaan lahan dan juga intensifikasi berlebihan penggunaan input kimia (pupuk dan pestisida) sehingga menimbulkan efek negatif terhadap kualitas lingkungan hidup. Fenomena ini menimbulkan inefisiensi penggunaan lahan dan eksploitasi lahan-lahan marjinal. Intensifikasi berlebihan menyebabkan penggunaan pupuk dan pestisida melebihi takaran. Intensifikasi berlebihan ini juga merupakan penyebab terjadinya gejala penurunan produktivitas total faktor produksi, khususnya pada usahatani padi. Penurunan produktivitas total faktor produksi merupakan indikator ketidakberlanjutan usahatani padi.

Kelima, kebijakan kelembagaan yang bersifat *top-down* dan koersif telah menyebabkan marjinalisasi dan kematian kelembagaan dan kearifan lokal. Sistem jaring pengaman dan mitigasi rawan pangan tradisional seperti lumbung desa, simpan pinjam bahan pangan, pola tanam tradisional dan sebagainya, praktis telah hilang atau nonaktif; sementara jaring pengaman formal, walaupun ada, terpusat di kabupaten. Sistem ketahanan pangan komunitas tidak dapat berkembang secara sehat. *Keenam*, intervensi pemerintah yang demikian dalam dan luas telah membebani anggaran belanja negara yang amat besar. Sikap pemerintah, lebih-lebih Kabinet Indonesia Bersatu yang sedang memerintah saat ini, yang cenderung berorientasi pada politik populis, telah menyebabkan beban anggaran negara cenderung meningkat tajam dan dikhawatirkan akan terperosok ke dalam perangkap spiral subsidi dan perlindungan (*agricultural support trap*). Terkesan kuat bahwa pemerintah saat ini lebih menekankan kebijakan subsidi dan proteksi (insentif harga) ortodoks daripada penyediaan fasilitas infrastruktur dan insentif investasi.

Dari uraian di atas jelaslah kiranya bahwa kebijakan produksi pangan yang dilakukan tidak sepenuhnya berhasil memenuhi persyaratan teknis sistem penyediaan pangan secara berkelanjutan. Disamping itu, kebijakan yang ditempuh memerlukan dukungan pembiayaan yang sangat besar dari pemerintah serta dilaksanakan secara "*top-down*" dengan tanpa memperhatikan aspirasi petani dan kearifan lokal. Hal ini jelas tidak sesuai dengan kondisi obyektif ekonomi-politik Indonesia saat ini. Oleh karena itu kebijakan produksi pangan

yang dilakukan selama ini sudah harus segera dirancang ulang.

KERANGKA ANALISIS KEBIJAKAN PANGAN

Paradigma Perolehan Pangan (*Food Entitlement*)

Ketahanan pangan merupakan konsep dinamis yang pengertiannya terus mengalami penyesuaian melalui proses sintesis atas akumulasi peningkatan pengetahuan kontemporer dan adaptasi terhadap perubahan lingkungan kontekstual. Pemahaman konseptual merupakan landasan berpikir sistematis dalam merumuskan sistem ketahanan pangan, identifikasi elemen kunci (termasuk komponen kelembagaan) dan perumusan kebijakan pemerintah. Dari ulasan historis perkembangan konseptualnya akan lebih mudah dipahami logika pemilihan strategi dan instrumen kebijakan ketahanan pangan yang diterapkan pemerintah pada masa lalu. Ulasan konseptual ini pulalah yang akan dijadikan sebagai landasan dalam mengevaluasi strategi dan instrumen kebijakan ketahanan pangan, baik yang diterapkan selama ini maupun rekomendasi perbaikannya untuk masa mendatang.

Istilah ketahanan pangan (*food security*) sesungguhnya belum populer hingga awal tahun 1970-an. Peperangan antar negara atau antar sekutu yang terus berlanjut sejak zaman kolonial hingga Perang Dunia II dan perang dingin antara Blok Barat (Kapitalis) dan Blok Timur (Komunis) telah menimbulkan gangguan terhadap perdagangan pangan. Embargo perdagangan pangan merupakan salah satu senjata peperangan. Dalam kondisi demikian, hampir semua negara berupaya untuk berswasembada dalam pangan (*food self-sufficiency*). Ketahanan pangan diartikan secara agregat sebagai kemampuan suatu negara untuk memenuhi sendiri kebutuhan pangannya. Derajat swasembada pangan merupakan indikator tunggal ketahanan pangan.

Kebijakan swasembada pangan pada dasarnya merupakan bagian dari kebijakan "Berdikari" (berdiri di atas kaki sendiri) atau *self-sufficient* yang ditempuh negara-negara berkembang anggota Non-Blok agar tidak

terperosok ke dalam pengaruh Blok Barat maupun Blok Tirnur. Sebagai salah satu penggagas Gerakan Non-Blok, Presiden Soekarno dengan tegas menetapkan "Berdikari" sebagai garis kebijakan politik maupun ekonomi semasa pemerintahan Orde Lama. Sebagai salah satu isu paling strategis dalam bidang sosial-ekonomi-politik, maka Berdikari dalam pengadaan pangan atau swasembada pangan mutlak merupakan garis kebijakan ketahanan pangan yang dianut pemerintah Indonesia semasa Orde Lama. Dengan garis kebijakan ini, impor maupun bantuan pangan asing merupakan sumber ancaman ketahanan pangan, ekonomi maupun politik, sehingga mutlak harus dihindari.

Gagal panen global yang terjadi pada tahun 1972, dan memuncak pada krisis pangan global pada tahun 1974, yang menimbulkan bencana kelaparan luas di Asia Selatan dan Afrika menyadarkan masyarakat dunia bahwa konsep swasembada mutlak tidak menjamin ketahanan pangan suatu negara. Gagal panen di suatu negara dapat demikian dahsyat sehingga tidak ada pilihan lain negara tersebut harus mengimpor pangan guna menghindari malapetaka kelaparan massal warganya. Volume impor pangan bahkan dapat melonjak demikian besarnya sehingga memicu krisis pangan global (kasus impor Uni Soviet tahun 1972/1973). Lebih daripada itu, gagal panen dapat juga terjadi bersamaan dalam skala global (misalnya akibat anomali iklim El-Nino) sehingga menimbulkan krisis pangan akut secara global. Pengalaman ini menyadarkan semua pihak bahwa ketahanan pangan merupakan isu global yang mesti ditangani semua negara secara bersama-sama. Hal inilah yang mendorong berkembangnya dimensi ketahanan pangan, tidak lagi hanya sebatas negara, tetapi juga mencakup kawasan regional (*regional food security*) dan global (*global food security*).

Munculnya kesadaran baru bahwa ketahanan pangan merupakan isu global telah mendorong PBB (FAO) mengorganisir Konferensi Pangan Dunia (*World Food Conference*) pada tahun 1974. Sejak konferensi inilah istilah "ketahanan pangan" semakin populer dan menjadi salah satu isu

kebijakan strategis setiap negara. Sejak saat ini pulalah muncul kerjasama ketahanan pangan regional maupun global. Pemikiran konseptual ketahanan pangan pun mengalami perubahan. Impor tidak lagi dipandang tabu, tetapi merupakan salah satu sumber pengadaan pangan domestik yang efisien, meski tetap dipandang tidak handal karena tetap mengandung risiko harga dan politik sehingga masih tetap harus ditekan serendah mungkin.

Hingga pertengahan tahun 1980-an, konsep ketahanan pangan yang dianut secara luas ialah paradigma "Ketersediaan Pangan Nasional" (*National Food Availability Paradigm*). Dengan paradigma ini, ketahanan pangan diartikan sebagai: "kemampuan suatu negara untuk menjamin ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup bagi seluruh penduduknya". Dengan konsep ini, ketahanan pangan dilihat secara agregat di tingkat nasional (negara). Indikator keharusan bagi ketahanan pangan ialah kecukup-sediaan pangan agregat yang berasal dari pengadaan dalam negeri (produksi domestik) dan pengadaan luar negeri (impor). Indikator kecukupan (kemantapan) ketahanan pangan ialah derajat swasembada pangan. Ketahanan pangan dikatakan mantap apabila seluruh kebutuhan pangan dapat dipenuhi dari produksi domestik (swasembada mutlak). Dengan paradigma ini, strategi kebijakan pangan, pada umumnya di negara-negara sedang berkembang, berubah dari "swasembada pangan mutlak" menjadi "swadaya pangan" (*self reliance*).

Perbedaan pokok antara strategi "swasembada pangan" dan "swadaya pangan" adalah dalam hal sumber pengadaan pangan. Pada swasembada pangan, strategi yang ditempuh ialah bagaimana memacu produksi pangan domestik sehingga seluruh kebutuhan pangan nasional dapat dipenuhi dari produksi pangan domestik (swasembada mutlak). Sedangkan pada "swadaya pangan" strategi yang ditempuh ialah bagaimana meningkatkan kemampuan nasional sehingga dapat memenuhi kebutuhan pangan nasional baik dari produksi domestik maupun melalui impor. Namun demikian, kebanyakan negara yang sedang berkembang khususnya, tetap memandang impor pangan sebagai faktor

risiko ketahanan pangan nasional. Oleh karena itu, impor pangan hanya dilakukan jika terpaksa harus memenuhi kekurangan pangan (*residual fill-out*). Pandangan seperti ini pulalah yang mendasari kenapa pemerintah Orde Baru tetap mempertahankan pencapaian swasembada beras sebagai prioritas utamanya, yang akhirnya dapat diraih pada tahun 1984.

Pengamatan empiris menunjukkan bahwa kasus kekurangan pangan rumah tangga dan individu masih sering terjadi, walaupun secara agregat di negara tersebut tersedia pangan dalam jumlah lebih dari cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan seluruh penduduknya. Insiden kelaparan di beberapa negara (Bangladesh, India, dan sebagainya) tetap terjadi walaupun secara agregat tersedia pangan dalam jumlah yang cukup. Bukti-bukti empiris kelaparan tersebut membuahakan kesadaran baru bahwa ketahanan pangan nasional tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan keluarga, apalagi ketahanan pangan individu. Dengan demikian, paradigma ketersediaan pangan nasional (*national food availability paradigm*) dipandang tidak tepat untuk dijadikan sebagai landasan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan keluarga dan individu.

Berdasarkan pengamatan empiris seperti di atas, maka pada pertengahan tahun 1980-an muncullah wacana baru tentang makna ketahanan pangan. Indikator akhir ketahanan pangan bukanlah kecukupan pangan secara agregat nasional (ketahanan pangan nasional), tetapi akses pangan yang cukup bagi seluruh individu di suatu negara. Wacana baru ini disebut sebagai paradigma perolehan pangan (*food entitlement paradigm*) yang dirumuskan dan dipopulerkan oleh penerima Hadiah Nobel Ekonomi tahun 2000 (Sen, 1981). Wacana baru ini pulalah yang mendorong penguatan universal bahwa perolehan pangan yang cukup merupakan hak azasi manusia yang secara resmi diterima oleh seluruh negara pada konferensi pangan dunia tahun 1996.

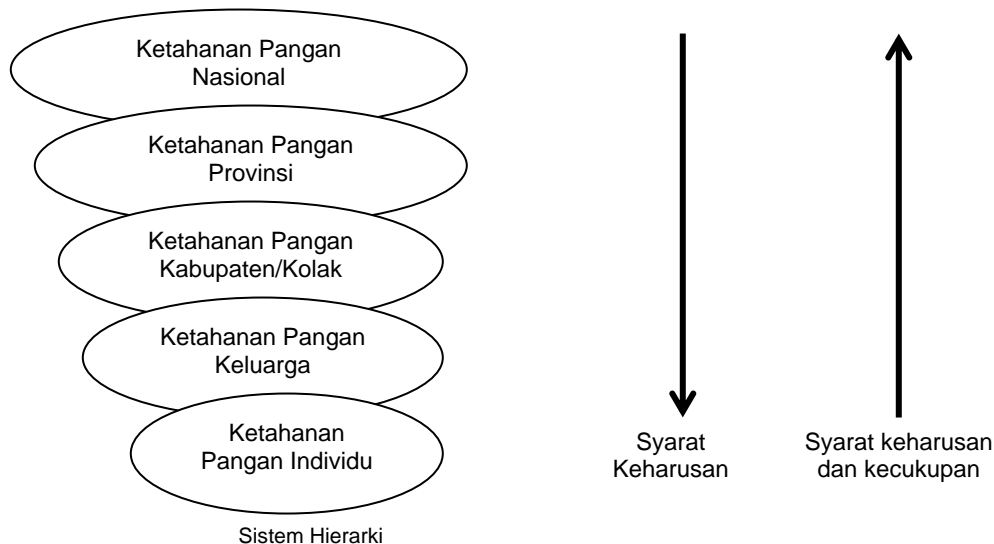
Paradigma perolehan pangan (*food entitlement paradigm*) pada dasarnya ditopang oleh tiga pokok pemikiran, yaitu: (1) Indikator akhir ketahanan pangan ialah

perolehan pangan yang cukup bagi setiap individu. Oleh karena itu, ketahanan pangan haruslah diukur pada dimensi agregat terkecil, yaitu individu. Dengan perkataan lain, indikator akhir ketahanan pangan ialah ketahanan pangan individu (*individual food security*); (2) Ketersediaan pangan merupakan syarat keharusan tetapi tidak cukup untuk menjamin perolehan pangan yang cukup bagi setiap individu. (3) Ketahanan pangan haruslah dipandang sebagai suatu sistem hierarkis; ketahanan pangan nasional, provinsi (kabupaten, lokal), rumah tangga dan individual.

Ketahanan pangan nasional merupakan syarat keharusan namun tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan seluruh provinsi. Ketahanan pangan provinsi merupakan syarat keharusan namun tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan seluruh kabupaten, desa dan rumah tangga di provinsi tersebut. Ketahanan pangan keluarga merupakan syarat keharusan namun tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan seluruh individu anggotanya. Ketahanan pangan seluruh individu merupakan syarat keharusan dan kecukupan bagi terjaminnya ketahanan pangan suatu negara (Alamgir and Arora, 1991; Simatupang, 1999). Sistem hierarki dan pola hubungan antar agregasi unit pengukuran ketahanan pangan ditampilkan pada Gambar 1 .

Berdasarkan paradigma perolehan pangan, ketahanan pangan ditentukan oleh dua determinan kunci, yaitu ketersediaan pangan (*food availability*) dan akses pangan (*food access*). Ketersediaan pangan merupakan syarat keharusan, sedangkan akses pangan merupakan syarat kecukupan ketahanan pangan pada setiap hierarki pengukuran. Ketersediaan pangan yang cukup di tingkat nasional merupakan syarat keharusan, namun tidak cukup bagi terjaminnya ketahanan pangan di seluruh provinsinya. Kalau ketersediaan pangan tidak cukup maka pasti ada sebagian provinsi yang mengalami kekurangan pangan atau mengalami kerawanan pangan. Walaupun ketersediaan pangan secara nasional melimpah (lebih dari cukup), namun kalau ada provinsi tidak memperoleh akses terhadap sediaan pangan tersebut, maka provinsi yang kurang memperoleh akses tersebut akan menderita kerawanan pangan, yang berarti ketahanan pangan nasional terganggu. Logika ini berlaku secara hierarkis dari tingkat nasional hingga individu.

Paradigma perolehan pangan terus mengalami perluasan dan penyesuaian seiring dengan pertambahan pengetahuan dan perubahan isu pembangunan kontemporer (Maxwell, 1996; Watts and Bohle, 1993) dengan memasukkan elemen kerawanan (*vulnerability*) sebagai salah satu determinan ketahanan pangan. Ketersediaan dan akses pangan yang rawan terhadap ancaman risiko



Gambar 1. Sistem Hierarki dan Sifat Hubungan antar Agregasi Unit Pengukuran Ketahanan Pangan

tertentu seperti bencana alam, gejolak ekonomi, sosial, dan politik haruslah digolongkan sebagai kondisi ketahanan pangan yang tidak mantap. Selanjutnya, Chambers (1988) menambahkan elemen keberlanjutan (*sustainability*) sebagai determinan tambahan ketahanan pangan. Pada dasarnya elemen *vulnerability* dan *sustainability* bermuara pada satu pemikiran bahwa waktu merupakan salah satu dimensi utama ketahanan pangan. Ketersediaan dan akses pangan haruslah terjamin sepanjang masa secara berkelanjutan. Hal inilah yang mendasari konsep ketahanan pangan berkelanjutan (*sustainability food security*) yang populer pada tahun 1990-an (Swaminathan, 1995; Simatupang, 1999).

Hasil pengamatan dan penelitian menunjukkan bahwa akses pangan yang cukup ternyata tidak dapat menjamin asupan zat gizi yang cukup (Simatupang and Fleming, 2001). Bahkan dalam bentuk ekstrim, tidak jarang ditemukan "paradoks kelimpahan gizi", dimana keluarga atau individu yang memperoleh akses pangan melimpah menderita sindroma rawan nutrisi ringan/depresi (Halavatau and Halavatau, 2001; Foraete, 2001; Wellegtabit, 2001). Dengan perkataan lain, ketahanan pangan tidak cukup untuk menjamin ketahanan nutrisi (*nutritional security*). Sudah barang tentu, keluarga atau individu yang menderita rawan pangan pastilah menderita rawan gizi. Ketahanan pangan merupakan syarat keharusan namun tidak cukup untuk menjamin ketahanan nutrisi (Simatupang and Fleming, 2001). Pengamatan dan pandangan semacam inilah yang mendorong munculnya konsep ketahanan nutrisi pada tahun 1990-an (Gross *et al.*, 2000).

Perbedaan pokok antara ketahanan pangan dan ketahanan nutrisi terletak pada aspek penggunaan pangan (*food utilization*). Apabila pangan yang telah diperoleh dalam jumlah yang cukup (ketahanan pangan) diolah dan dikonsumsi dengan baik maka kebutuhan akan zat gizi secara berimbang akan tercukupi (ketahanan gizi). Dengan demikian, apabila elemen pemanfaatan pangan (zat gizi) dimasukkan sebagai persyaratan tambahan maka ketahanan pangan akan identik dengan ketahanan nutrisi. Dalam konsep terkini, penggunaan pangan (*utilization*) merupakan salah satu kriteria persyaratan ketahanan pangan sehingga persyaratan nutrisi sudah terpenuhi.

Dengan konsep baru ini, ketahanan pangan identik dengan ketahanan nutrisi, dan keduanya tidak dapat pula dibedakan.

Kerangka Analisis

Seperti halnya paradigma yang melandasinya, definisi ketahanan pangan pun berubah secara kontemporer. Definisi yang diterima secara luas saat ini ialah: "*secure access by all people at all times to adequate, safe and nutritious foods which meets dietary and preferences for an active and a healthy life*" (FAO, 1998, Maxwell, 1996; Von Braun *et al.*, 1993), yang dapat diterjemahkan sebagai: "terjaminnya bagi setiap orang pada sepanjang masa akses terhadap makanan bernutrisi, aman, sesuai selera dan memenuhi kebutuhan gizi untuk suatu kehidupan yang aktif dan sehat".

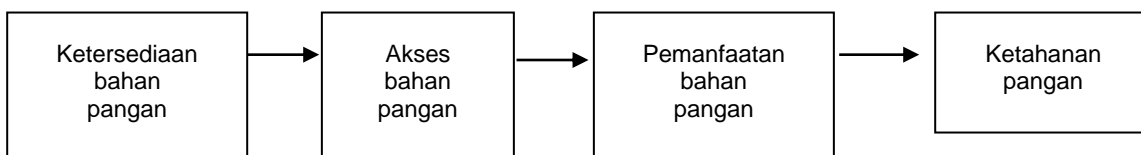
Berdasarkan definisi di atas, ketahanan pangan ditopang oleh "*trilogi*" (*triad concepts*) ketahanan pangan (Chung *et al.*, 1997), yaitu: (1) ketersediaan bahan pangan (*food availability*); (2) akses bahan pangan (*food access*) dan (3) pemanfaatan bahan pangan (*food utilization*).

Ketiga elemen inilah yang menjadi determinan fundamental ketahanan pangan. Ketersediaan pangan mengacu pada ketersediaan bahan pangan secara fisik di lingkungan tempat tinggal penduduk dalam jumlah yang cukup dan yang mungkin dijangkau oleh semua penduduk. Akses pangan mengacu pada kemampuan untuk memperoleh bahan pangan yang telah tersedia tersebut baik melalui media pertukaran (pasar) maupun melalui transfer (*institutional*). Pemanfaatan pangan mengacu pada proses alokasi dan pengolahan bahan pangan yang telah diperoleh (diakses) sehingga setiap individu memperoleh asupan pangan yang cukup. Ketiga elemen dasar ini berkaitan secara hierarkis. Ketersediaan bahan pangan merupakan syarat keharusan, namun tidak cukup untuk menjamin akses bahan pangan yang cukup.

Kalau ketersediaan bahan pangan tidak cukup maka bahan pangan yang dapat diperoleh (akses) pun pasti tidak cukup. Namun, ketersediaan bahan pangan yang melimpah belum tentu perolehan bahan pangan mencukupi. Akses pangan

yang cukup merupakan syarat keharusan bagi kecukupan pemanfaatan bahan pangan. Kalau perolehan bahan pangan (pada suatu keluarga misalnya) tidak mencukupi maka alokasi pangan yang siap diolah dan diasup setiap individu (anggota keluarga) pasti tidak mencukupi. Walaupun perolehan pangan melimpah, jika tidak dialokasikan dan diolah dengan baik maka asupan pangan aktual tidak akan cukup. Hubungan di antara ketiga determinan utama ketahanan pangan tersebut dapat dirumuskan seperti pada Gambar 2. Trilogi ketahanan pangan dapat disebut sebagai syarat keharusan dan kecukupan untuk tercapainya ketahanan pangan.

Sasaran dari kebijakan ketahanan pangan yang efektif ialah menjamin agar setiap keluarga memperoleh bahan pangan yang cukup tanpa harus menghadapi risiko berlebihan (Von Braun, 1993). Itu berarti, konsep ketahanan pangan juga mengandung elemen "kerawanan" (*vulnerability element*) seperti yang dikatakan oleh Watts and Bohle (1993), Radimer *et al.* (1999) dan Kendall *et al.* (1995). Faktor risiko merupakan penentu tingkat kerawanan yang berarti pula derajat ketahanan pangan (Maxwell and Frankenberger, 1992). Secara operasional, faktor risiko atau kerawanan merupakan salah satu indikator keragaan



Gambar 2. Hubungan Trilogi Ketahanan Pangan yang Merupakan Komponen Ketersediaan, Akses dan Pemanfaatan Bahan Pangan

Melalui konsep "trilogi ketahanan pangan" ini dapat dijelaskan dengan baik mengapa paradigma ketersediaan pangan (*food availability paradigm*,) yang praktis berdimensi tunggal (hanya mensyaratkan ketersediaan pangan yang cukup), tidak tepat dijadikan dasar berfikir untuk memahami permasalahan ketahanan pangan rumah tangga atau individu. Logika ini pulalah yang menjelaskan kenapa paradigma perolehan pangan (*food entitlement paradigm*) berdimensi dua (ketersediaan dan akses pangan), serta kenapa ketahanan pangan (*food security*), tidak dapat menjamin ketahanan nutrisi (*nutritional security*). Konsep "trilogi ketahanan pangan" mampu menjembatani ketahanan pangan dan ketahanan nutrisi, sehingga keduanya identik. Konsep inilah yang sesuai dengan definisi umum ketahanan pangan.

Ungkapan *secure access* (akses terjamin) menunjukkan bahwa konsep ketahanan pangan memperhatikan aspek risiko atau ketidakpastian yang dihadapi keluarga atau individu dalam memperoleh pangan yang cukup sepanjang masa.

trilogi ketahanan pangan. Dengan perkataan lain, ketahanan pangan tidak hanya ditentukan oleh "kecukupan" (ketersediaan, akses, pemanfaatan) bahan pangan, tetapi juga oleh "faktor risiko" dan "ketidakpastian" atau "kerawanan" dari ketiga unsur trilogi ketahanan pangan tersebut. Secara operasional, kerawanan dapat diukur berdasarkan stabilitas dan kemandirian. Identifikasi dan pengukuran faktor risiko ketahanan pangan sangatlah penting untuk dapat memahami permasalahan dan merumuskan kebijakan yang tepat.

Ungkapan *at all times* (pada sepanjang masa) berarti ketahanan pangan haruslah dapat dipertahankan secara berkelanjutan dalam periode jangka panjang. Dengan perkataan lain, "keberlanjutan" (*sustainability*) adalah juga indikator keragaan ketahanan pangan. Konsep ini semakin luas diterima seiring dengan semakin besarnya kesadaran dan kepedulian terhadap isu lingkungan hidup (Swaminathan, 1995; Simatupang, 1999). "Keberlanjutan" mestilah dimasukkan sebagai salah satu indikator keragaan trilogi ketahanan pangan.

Berdasarkan uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa ketahanan pangan berkelanjutan ditentukan oleh kecukupan, kerawanan dan keberlanjutan dari ketersediaan, akses dan pemanfaatan bahan pangan. Kecukupan, kerawanan dan keberlanjutan merupakan indikator keragaan; sedangkan ketersediaan, akses dan pemanfaatan merupakan variabel penentu ketahanan pangan berkelanjutan. Dengan demikian, ketahanan pangan dapat diukur dan dimonitor dengan suatu matriks keragaan seperti pada Tabel 1.

Tabel 1. Matriks Evaluasi Keragaan Ketahanan Pangan

Determinan utama	Kecukupan	Kerawanan	Keberlanjutan
Ketersediaan	√	√	√
Akses	√	√	√
Pemanfaatan	√	√	√

Ungkapan *by all people* (bagi semua orang) menunjukkan bahwa ketahanan pangan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pangan individual semua penduduk. Seperti yang diuraikan sebelumnya, ketahanan pangan dapat diukur secara hierarkis mulai dari level individual, rumah tangga, provinsi, nasional dan bahkan global. Ketahanan pangan pada hierarki yang lebih tinggi merupakan syarat keharusan, namun tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan pada hierarki yang lebih rendah. Dengan demikian, secara konseptual, keragaan akhir ketahanan pangan haruslah diukur pada tingkat individu (*individual food security*). Namun, pengukuran ketahanan pangan individual merupakan pekerjaan yang sangat besar dan mahal. Oleh karena itu, pengukuran ketahanan pangan biasanya dilakukan untuk tingkat rumah tangga, regional (kabupaten, provinsi) atau nasional dengan tetap menekankan implikasinya terhadap ketahanan pangan individu.

Ungkapan "*adequate*" (sesuai) mengandung arti bahwa bahan pangan yang dapat diakses haruslah secara kuantitas dan kualitas cukup untuk memenuhi norma kebutuhan nutrisi dan keamanan higienis untuk suatu kehidupan yang sehat dan aktif serta cocok pula dengan selera (preferensi)

makan individu yang bersangkutan. Norma kebutuhan gizi maupun selera bersifat spesifik individu. Oleh karena itu, idealnya, ukuran kesesuaian atau kecukupan pangan haruslah ditetapkan secara individual. Tetapi, hal ini jelas sangat tidak praktis dan mahal. Biasanya, ukuran kecukupan ditetapkan secara rata-rata untuk suatu golongan demografis, sosial dan ekonomi tertentu. Inilah salah satu alasan mengapa aspek demografi dan sosial sangat penting dalam isu ketahanan pangan. Beberapa peneliti bahkan memasukkan kesesuaian sosial (*social acceptability*) sebagai salah satu dimensi ketahanan pangan (Radimer *et al.*, 1998; Kendall *et al.*, 1995). Namun demikian, dalam kondisi normal, selera makan dapat dicerminkan oleh komposisi bahan pangan, sedangkan paket konsumsi aktual penduduk dapat dipandang sebagai refleksi dari selera sehingga dapat dipakai sebagai data dasar untuk menentukan kecukupan pangan.

Dengan demikian, untuk tujuan analisis kebijakan, isu ketahanan pangan dapat dikaji berdasarkan tiga dimensi kunci (McCalla, 1999) yaitu: (1) Tingkat agregasi: rumah tangga, regional (provinsi, kabupaten dan nasional); (2) Perspektif waktu: jangka pendek, menengah dan panjang; dan (3) Syarat keharusan dan kecukupan: ketersediaan, akses, dan pemanfaatan. Penjelasan lebih jelas adalah sebagai berikut:

Pertama adalah sangat penting untuk membagi tingkat agregasi pengukuran ketahanan secara hierarkis karena permasalahan pada setiap agregasi adalah sangat berbeda, namun keragaan setiap agregasi tersebut berhubungan kausal hierarkis. Pada akhirnya, masalah ketahanan pangan haruslah diatasi di tingkat rumah tangga, namun hal inipun berkaitan dengan permasalahan di tingkat regional dan nasional. Disagregasi hierarkis juga perlu karena penanggungjawab dan *stakeholders* pada setiap level agregasi berbeda-beda, khususnya dalam hal cakupan dan derajat kedekatan. Pada tingkat rumah tangga, penanggungjawab utama ialah kepala keluarga, sedangkan *stakeholders* adalah seluruh anggota keluarga yang menjadi subyek yang memperoleh manfaat dan sasaran akhir kebijakan ketahanan pangan. Pada

tingkat regional (provinsi, kabupaten), penanggung jawab utama ialah pemerintah daerah dan yang menjadi *stakeholders* adalah desa-desa di dalam wilayah yurisdiksinya. Pemerintah pusat bertanggung jawab terhadap ketahanan pangan nasional.

Kedua, pemilahan masalah dan isu kebijakan dalam perspektif waktu adalah penting dalam rangka penetapan prioritas dan tahapan pemecahan masalah. Dalam jangka pendek, fokus masalah ialah pada tingkat rumah tangga. Isu pokoknya ialah menjamin akses pangan yang cukup, baik melalui penciptaan sumber pendapatan maupun melalui program transfer, bagi seluruh rumah tangga. Dalam jangka menengah, penekanan utama mestilah pada tingkat regional. Pemerintah daerah, dengan fasilitasi dari pemerintah pusat, harus merumuskan program dan kebijakan untuk mendorong peningkatan pendapatan secara luas, perkembangan sistem produksi berkelanjutan dan mendinamisir perekonomian rakyat banyak (khususnya di pedesaan). Penekanan utama dalam jangka panjang ialah pada tataran nasional. Isu pokoknya ialah bagaimana menghapuskan kemiskinan (absolut) melalui pembangunan berkelanjutan. Sebagai ilustrasi, variabel-variabel kunci dalam matriks dimensi ketahanan pangan ditampilkan pada Tabel 2.

Ketiga, syarat keharusan dan kecukupan. Disagregasi ini penting untuk mengidentifikasi akar permasalahan sehingga upaya untuk mengatasinya dapat dirumuskan dengan tepat dan pelaksanaannya dapat berjalan secara efektif dan efisien. Syarat keharusan dan kecukupan ini ialah kecukup-sediaan, akses dan pemanfaatan pangan yang sudah diuraikan cukup rinci. Persoalan pokoknya ialah bagaimana memperoleh data empiris yang lengkap dan akurat. Ini jelas merupakan pekerjaan besar, mahal dan butuh waktu panjang.

Telah dikemukakan bahwa indikator akhir ketahanan pangan, yang juga merupakan sasaran akhir kebijakan ketahanan pangan, ialah kecukupan asupan pangan di tingkat individu (ketahanan pangan individu). Mengingat individu berada dalam satuan ekonomi keluarga, maka secara operasional sasaran kebijakan ketahanan pangan difokuskan pada ketahanan pangan keluarga. Secara hierarkis, ketahanan pangan keluarga ditentukan oleh ketahanan pangan regional dan nasional. Dengan demikian, masalah ketahanan pangan haruslah dirumuskan dalam suatu sistem hierarkis (Gambar 1). Selain itu, syarat keharusan dan kecukupan atau determinan utama ketahanan pangan juga berhubungan kausal hierarkis (Gambar 2). Di sisi lain, variabel-variabel utama penentu ketiga

Tabel 2. Variabel-variabel Kunci Dimensi Waktu dan Agregasi dalam Ketahanan Pangan

Dimensi agregasi	Dimensi waktu		
	Jangka pendek (3-5 tahun)	Jangka menengah (5-10 tahun)	Jangka panjang (15-25 tahun)
Rumah tangga	<ul style="list-style-type: none"> • Akses pangan • Nutrisi dan kesehatan 	<ul style="list-style-type: none"> • Akses sumber pendapatan • Produksi Pangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Penghapusan kemiskinan • Infrastruktur sosial
Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Jaring pengaman • Nutrisi dan kesehatan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan ekonomi • Sistem produksi berkelanjutan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembangunan basis Perekonomian rakyat (desa) • Sistem produksi berkelanjutan • Infrastruktur ekonomi
Nasional	<ul style="list-style-type: none"> • Bantuan pangan • Jaring pengaman • Stok pangan • Nutrisi dan kesehatan 	<ul style="list-style-type: none"> • Litbang pertanian • Kebijakan makro • Infrastruktur ekonomi-politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Litbang pertanian • Kebijakan makro • Pemerataan dan sinergi perekonomian • Infrastruktur ekonomi- politik

Sumber: Adaptasi dari McCalla (1999)

determinan utama ketahanan pangan tersebut dapat pula saling berhubungan. Oleh karena itu, masalah ketahanan pangan lebih tepat dirumuskan dengan pendekatan sistem.

Terdapat dua alternatif modus transaksi yang dapat berfungsi efektif sebagai sistem operasi untuk menjamin kecukupan ketersediaan, akses dan pemanfaatan pangan yaitu: sistem ekonomi pasar dan sistem transfer (jaring pengaman). Oleh karena itu, sistem ketahanan pangan dapat dibagi menjadi dua subsistem besar: subsistem berbasis mekanisme ekonomi pasar dan subsistem mekanisme transfer institusional. Variabel-variabel kunci penentu kedua subsistem ketahanan pangan tersebut dirumuskan pada Gambar 3. Elemen-elemen yang berlandaskan sistem ekonomi pasar dicirikan oleh transaksi pertukaran dengan harga sebagai acuan utama transaksi. Sedangkan elemen-elemen yang berlandaskan sistem transfer (seperti jaring pengaman sosial), dicirikan oleh transaksi (seringkali satu arah, transfer murni) melalui mekanisme institusi, yang tidak sepenuhnya atau mungkin sama sekali tidak mengacu pada mekanisme pasar (tingkat harga pasar). Pada dasarnya, sistem transfer dibentuk sebagai jaring pengaman apabila mekanisme pasar gagal menjamin ketahanan pangan bagi semua orang. Di negara manapun, sistem ketahanan pangan selalu memiliki subsistem pengaman yang berbasiskan "transfer" .

Adanya sistem informasi yang mampu mendeteksi dini ancaman rawan pangan merupakan kunci untuk melakukan tindakan pencegahan. Sistem informasi ini dapat dibangun pemerintah antara lain dengan memanfaatkan lembaga kesehatan dan pertanian yang langsung mengetahui kondisi lapang seperti Puskesmas (termasuk Posyandu) dan Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) sebagai ujung tombak. Namun demikian, jaringan informasi publik ini perlu dikomplementasikan dengan jaringan informasi swasta, utamanya dengan mengembangkan pers yang bebas dan berkemampuan untuk mengetahui kondisi ketahanan pangan hingga ke wilayah terpencil sekalipun. Sesuai dengan tesis Sen (1981), adanya pers yang bebas merupakan kunci untuk mencegah terjadinya insiden rawan pangan akut. Pers tidak saja berperan sebagai diseminator informasi, tetapi juga sebagai penyuluh dan advokator kebijakan ketahanan

pangan. Fungsi pers semakin efektif seiring dengan demokratisasi pemerintah pusat maupun daerah.

Dilukiskan seperti pada Gambar 3, poros sentral dari sistem ketahanan pangan ialah ketiga determinan ketahanan pangan: ketersediaan, akses dan pemanfaatan bahan pangan. Elemen-elemen sistem ketahanan pangan pada dasarnya ialah variabel kunci penentu pilar ketahanan pangan tersebut. Pada sisi atas poros sentral tersebut disusun elemen-elemen yang termasuk kategori berbasis sistem transfer (non-pasar), sedangkan pada sisi bawahnya disusun elemen-elemen yang termasuk kategori berbasis sistem mekanisme pasar. Sistem informasi dapat dipandang sebagai infrastruktur penunjang. Keragaan sistem pangan secara keseluruhan dipengaruhi oleh konteks lingkungan domestik, kebijakan pemerintah, dan konteks lingkungan eksternal. Model sistem ketahanan pangan seperti pada Gambar 3 dapat dipakai untuk mengidentifikasi dan mendiagnosa akar permasalahan yang merupakan tahap awal yang mesti dilakukan dalam proses perumusan kebijakan ketahanan pangan nasional.

Identifikasi akar masalah diawali dengan inventarisasi gejala kerawanan pangan yang ditunjukkan oleh sindroma kurang pangan dan atau dengan mengevaluasi keragaan ketiga determinan pangan. Evaluasi keragaan ketiga determinan ketahanan pangan dapat dilakukan dengan memanfaatkan matriks evaluasi seperti pada Tabel 1. Akar penyebab masalah selanjutnya ditelusuri setiap elemen variabel kunci penentu keragaan masing-masing determinan ketahanan pangan tersebut. Tindakan kuratif untuk mengatasi permasalahan dirumuskan dalam bentuk rekomendasi paket kebijakan atau program pemerintah berdasarkan hasil diagnosa akar penyebab masalah.

KEBIJAKAN STRATEGIS

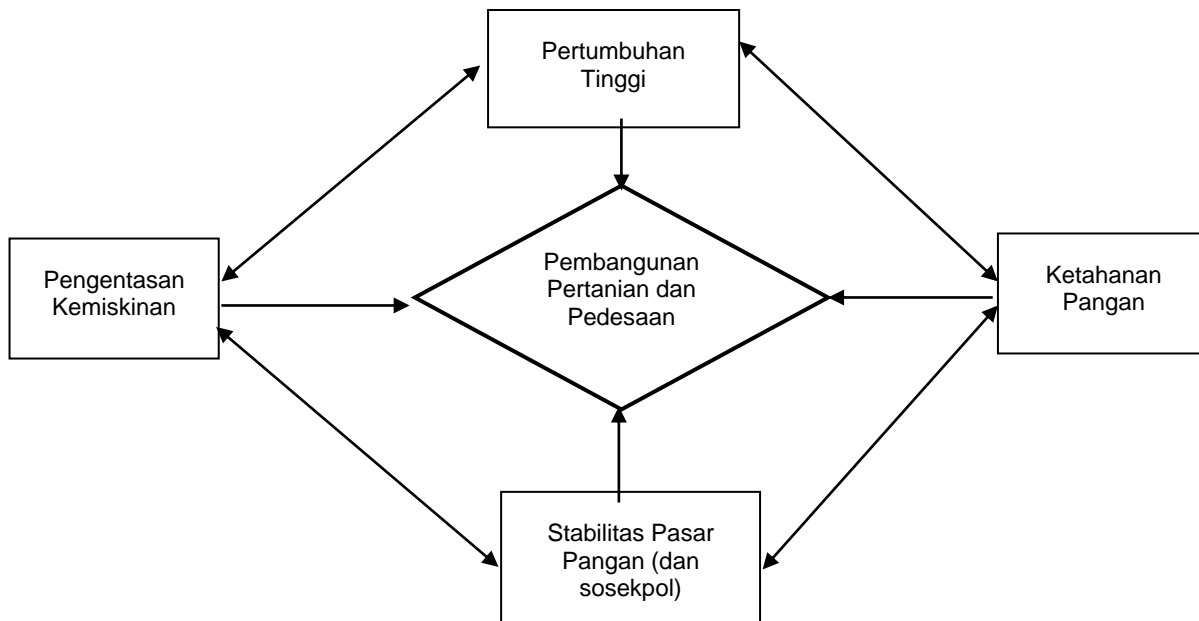
Ketahanan pangan keluarga terutama dan pertama-tama adalah tanggung jawab keluarga sendiri. Tanggungjawab pemerintah ialah memberdayakan, melindungi dan mengatur, sehingga setiap keluarga mampu menjamin ketahanan pangan masing-masing secara mandiri. Dalam perspek-

tif sistem yang diuraikan sebelumnya, tulang punggung sistem ketahanan pangan ialah perolehan pangan melalui mediasi pasar (*market-mediated food security*). Namun mesti disadari bahwa keluarga/individu tidak memiliki kemampuan sama. Sebagian keluarga/individu mungkin saja tidak mampu memperoleh makanan yang cukup dengan hanya mengandalkan mediasi pasar. Pasar juga rentan terhadap gejolak sehingga gagal berfungsi sebagai mediator yang baik bagi semua pelaku ekonomi. Oleh karena itu, sistem ketahanan pangan harus dilengkapi dengan sistem jaring pengaman. Perolehan informasi yang lengkap dan akurat merupakan dasar bagi setiap aktor melakukan tindakan yang tepat. Isu strategis ketahanan pangan dapat di bagi menjadi tiga aspek yaitu: (a) kemandirian pangan keluarga; (b) informasi dan kewaspadaan pangan, dan (c) Jaring pengaman rawan pangan. Skema kerangka kerja kebijakan ketahanan pangan yang ditampilkan pada Gambar 4 dapat dijadikan panduan dalam menentukan pilihan kebijakan.

Isu sentral kebijakan pangan ialah menjamin perolehan pangan (*food entitlement*) bagi setiap keluarga (individu) melalui

mediasi pasar (*market mediated*) berdasarkan kemampuan sendiri (*self-reliance*). Pada intinya perolehan pangan ditentukan oleh ketersediaan (termasuk hasil produksi keluarga sendiri), harga serta pendapatan keluarga. Secara logika, hal itu dapat diwujudkan dengan cara: (1) pengentasan kemiskinan (perolehan pendapatan minimal cukup untuk membeli kebutuhan pangan/batas kemiskinan); dan (2) stabilisasi ketersediaan dan harga pangan.

Pendekatan mikro, yakni intervensi langsung pada dan di dalam keluarga, seperti program pemanfaatan lahan pekarangan sebagai lumbung pangan keluarga, dan pembinaan usaha mikro ibu rumah tangga miskin, mungkin amat efektif namun implementasinya amat sulit dilihat dari segi pemilahan sasaran, beban administrasi dan beban anggaran. Pendekatan mikro praktis tidak mungkin dilaksanakan dalam skala besar, bilamana insiden keluarga rawan pangan amat tinggi (mencapai puluhan juta keluarga) seperti di Indonesia. Kasus program pemberian bantuan langsung tunai kompensasi kenaikan harga bahan bakar minyak yang penuh masalah merupakan bukti nyata ketidaksesuaian pendekatan mikro tersebut.



Gambar 4. Relasi Skematis Strategi Ketahanan Pangan yang Dimediasi oleh Pertumbuhan Pro Penduduk Miskin dengan Poros Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (diadaptasi dari Timmer, 2004)

Pendekatan yang lebih operasional ialah integrasi makro-mikro. Dengan pendekatan ini ketahanan pangan rumah tangga diintegrasikan dengan pertumbuhan ekonomi makro dan pasar pangan nasional. Pandangan ini didasarkan pada pemikiran berikut: (1) Pendapatan keluarga, khususnya kelompok terbawah (miskin) ditingkatkan melalui pertumbuhan ekonomi. Ini berarti pertumbuhan ekonomi harus ditingkatkan kualitasnya sehingga lebih berpihak kepada keluarga miskin (*pro-poor growth*); (2) Pasar pangan terintegrasi secara spasial maupun secara vertikal sehingga yang disebut pasar pangan nasional merupakan agregat dari pasar mikro di tingkat komunitas; (3) Pembangunan pertanian dan pedesaan merupakan poros penggerak pertumbuhan penduduk miskin sekaligus sebagai jangkar stabilitas pasar pangan. Dengan demikian, pertumbuhan, pengentasan kemiskinan dan stabilisasi pasar pangan dapat bersinergi satu sama lain. Di satu sisi, sebagian besar penduduk miskin dan rawan pangan hidup di pedesaan dan mengandalkan sektor pertanian sebagai sumber pendapatannya, sehingga pertumbuhan yang digerakkan oleh pembangunan sektor pertanian dan pedesaan pastilah bersifat pro penduduk miskin. Di sisi lain, oleh karena sektor pertanian didominasi oleh subsektor pangan, maka stabilisasi pasar pangan perlu diraih yang selanjutnya akan memantapkan ketahanan pangan dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Relasi sinergis antara pertumbuhan ekonomi, pengentasan kemiskinan, stabilitas pasar pangan dan ketahanan pangan dengan poros penggerak pembangunan sektor pertanian dan pedesaan (*agricultural and rural development propelled pro-poor growth mediated food security*) dapat dilukiskan seperti pada Gambar 4.

Strategi di atas menekankan bahwa kebijakan ketahanan pangan merupakan bagian integral-sinergis dari kebijakan untuk meraih pertumbuhan tinggi dan pengentasan kemiskinan. Dengan begitu, dilema kebijakan yang menjadi ciri umum kebijakan ketahanan pangan dapat dihindarkan. Strategi ini menuntut kemampuan untuk melakukan revitalisasi pertanian dan pedesaan. Pada intinya, strategi ini konsisten dengan pelaksanaan Program

Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK) yang dicanangkan saat ini. Sayangnya hingga kini masih belum terlihat tanda-tanda akan adanya revitalisasi pertanian dan pedesaan tersebut.

Kebijakan pemerintah saat ini yang terkesan amat menitikberatkan pemberian insentif harga berupa subsidi input dan dukungan harga bukanlah kebijakan yang efektif, efisien dan berkelanjutan untuk mendorong pertumbuhan sektor pertanian, apalagi memacu pembangunan pedesaan. Kunci untuk memacu pertumbuhan sektor pertanian dan pedesaan ialah peningkatan kapasitas produksi dan produktivitas melalui investasi, inovasi teknologi dan kelembagaan, dan perbaikan infrastruktur. Kebijakan strategis yang dipandang sesuai untuk revitalisasi pertanian dalam rangka pemantapan ketahanan pangan ialah: (1) Liberalisasi sistem inovasi dengan mempermudah dan memfasilitasi peran serta lembaga penelitian swasta serta memperlonggar importasi teknologi; (2) Pemberian insentif dan terciptanya iklim investasi pertanian dan pedesaan utamanya untuk pembukaan lahan baru dan usaha non-pertanian di pedesaan; (3) Pembangunan infrastruktur pertanian dan pedesaan utamanya irigasi, transportasi, telekomunikasi, pasar pedesaan dan kelistrikan pedesaan; (4) Penataan institusi, termasuk organisasi rantai pasok dan tatalaku pemerintahan; (5) Mendorong diversifikasi ke produk bernilai tinggi melalui netralisasi kebijakan bias produk/komoditas bernilai rendah (termasuk padi); (6) Stabilisasi pasar produk pangan dengan mengintegrasikan pasar domestik dan internasional. Khusus untuk bahan pangan pokok (beras, jagung, kedele, gula), patokan yang dianjurkan digunakan ialah toleransi impor hingga 5 persen dan kisaran harga domestik mengikuti tren harga paritas impor plus-minus 25 persen.

Jaring pengaman ketahanan pangan dibangun secara terdesentralisasi. Jaring pengaman di tingkat komunitas dibangun melalui partisipasi masyarakat lokal dan bersifat spesifik lokasi dengan pemerintah kabupaten sebagai fasilitator. Pemerintah kabupaten merupakan penanggungjawab ketahanan pangan di tingkat desa dan kabupaten. Pemerintah provinsi bertanggungjawab membangun jaring pengaman ketahanan pangan lintas kabupaten di wilayahnya. Sementara pemerintah

pusat bertanggungjawab terhadap pembangunan jaring pengaman lintas provinsi. Pada intinya, jaring pengaman ketahanan pangan dibangun secara hierarkis berdasarkan jenjang administrasi pemerintahan.

Sistem deteksi dini, komunikasi dan informasi juga dibangun secara hierarkis. Deteksi dini merupakan tanggungjawab pemerintah daerah dengan memanfaatkan lembaga kesehatan dan pertanian yang berhubungan langsung dengan masyarakat seperti Puskesmas/Posyandu, Pusat Informasi dan Penyuluhan Pertanian/PPL, rumah sakit/klinik, cabang dinas pertanian, dan sebagainya. Sistem informasi dibangun secara hierarkis mulai dari kecamatan hingga departemen terkait. Pers daerah diberdayakan sehingga dapat berfungsi sebagai diseminator penyuluh dan melakukan advokasi ketahanan pangan.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Ketahanan pangan merupakan salah satu tujuan utama yang sekaligus berfungsi sebagai instrumen pembangunan. Sistem ketahanan pangan nasional merupakan salah satu landasan pembangunan sehingga sudah semestinya dijadikan prioritas perhatian dan penanganan pemerintah. Ketahanan pangan memenuhi kriteria "barang publik" sehingga pembangunannya mesti dilakukan pemerintah termasuk melalui intervensi pasar. Kebijakan ketahanan pangan dievaluasi berdasarkan "minimum cost", bukan "maximizing benefit".

Strategi swasembada pangan didasarkan pada paradigma ketersediaan pangan (*food availability*) terbukti tidak dapat menjamin akses pangan bagi semua keluarga atau individu yang merupakan inti dari ketahanan pangan. Paradigma yang dipandang lebih tepat ialah perolehan pangan (*food entitlement*) yang mencakup dimensi ketersediaan, akses dan penggunaan. Dengan paradigma ini, swasembada pangan berguna untuk ketahanan ketersediaan pangan, namun tidak merupakan keharusan untuk ketahanan pangan sehingga tidak dianjurkan untuk dijadikan sebagai sasaran mutlak kebijakan.

Dalam perspektif jangka panjang, kebijakan strategis yang dianjurkan ialah integrasi makro-mikro. Kebijakan ketahanan pangan merupakan bagian integral-sinergis dari

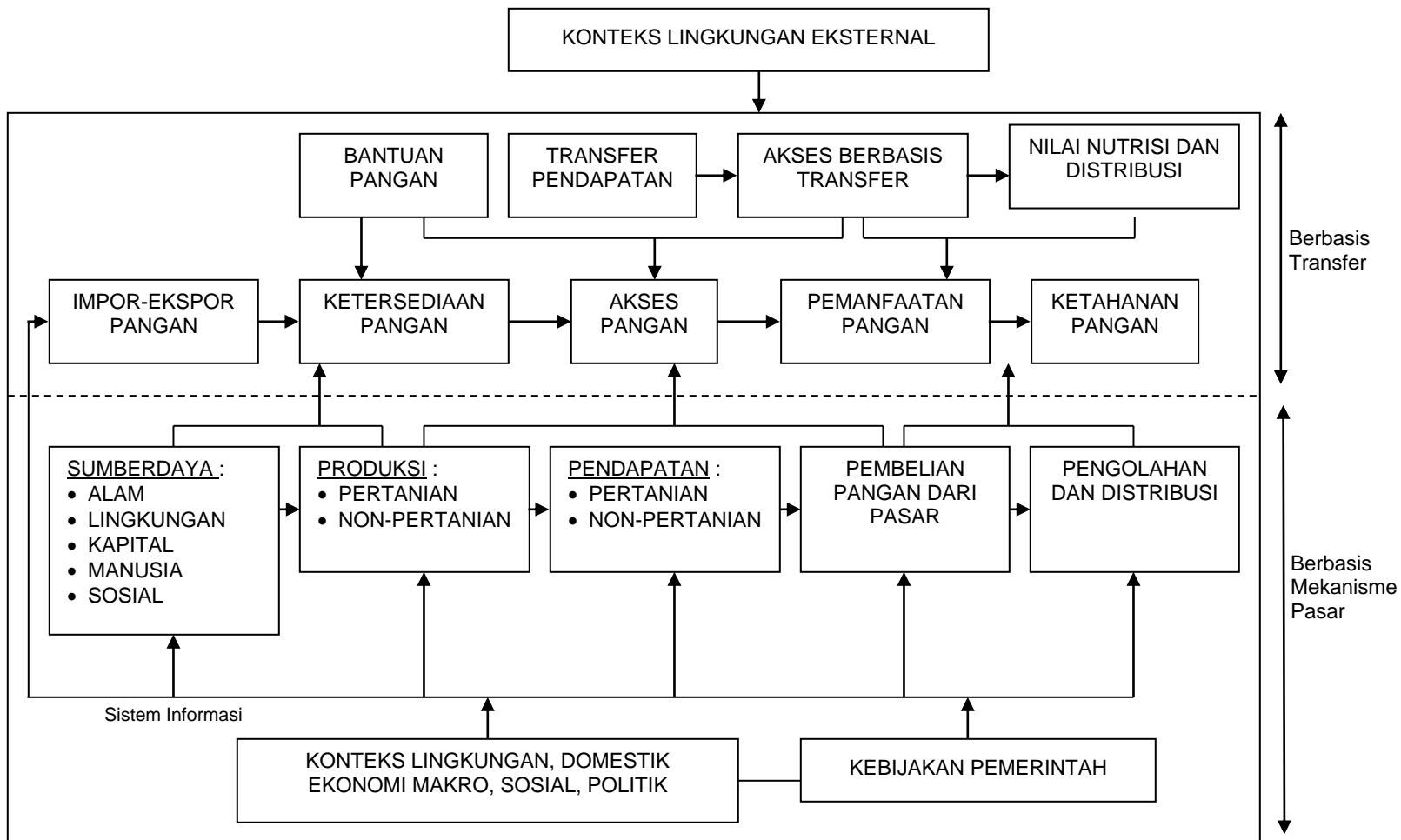
kebijakan makro, yang diarahkan untuk meraih pertumbuhan tinggi, pengentasan kemiskinan dan stabilisasi pasar pangan dengan pembangunan pertanian dan pedesaan sebagai poros pengikat dan penggerak (*agriculture and rural development propelled pro poor growth-mediated food security*). Strategi makro-sektoral tersebut selanjutnya dikomplementasikan dengan pembangunan jaring pengaman serta sistem deteksi dini, komunikasi dan informasi secara hierarkis mulai dari tingkat komunitas (mikro) hingga kantor departemen (makro).

Pemikiran ini masih berupa prinsip dasar dan garis-garis besar kebijakan yang masih perlu dijabarkan menjadi program aksi dan dilengkapi dengan instrumen operasinya. Hal terakhir ini merupakan tugas dari para teknokrat yang berwenang dan bertugas untuk itu.

DAFTAR PUSTAKA

- Alamgir, M. and P. Arora. 1991. Providing Food Security for All. New York University Press for The International Fund for Agricultural Development.
- Byron, W.J. 1988. On the Protection and Promotion of the Right to Food: An Ethical Reflection. In B.W.J. LeMay (eds.), Science, Ethics, and Food. Smithsonian Institution Press, Washington, D.C. and International Rice Research Institute, Manila, p.14-30.
- Chung, K.; Haddad, L.; Ramakrishna, J.; and Riely, F. 1997. Identifying the Food Insecure: The Application of Mixed-Method Approaches in India. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Devarajan, S., L. Squire, and S. Suthwart-Narueput. 1997. Beyond Rate of Return : Reorienting Project Appraisal. World Bank Research Observer 12(1) : 35-46.
- FAO. 1998. Guidelines for National Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems (FIVIMS): Background and Principles. Committee on World Food Security CFS: 98/5, 24th Session, 2-5 June 1998. Food and Agriculture Organization, Rome.
- Foraete, H.M. 2001. Food Security Strategies for the Republic of Fiji. Working Paper No. 55. The CGPRT Centre, Bogor.

- Gross, R.; H. Chovenberger; H. Pfeifer and H.J. Straus. 2000. Four Dimensions of Food and Nutrition Security: Definitions and Concepts. SCN News No. 20. July.
- Halavatau, S.M. and N.V. Halavatau. 2001. Food Security Strategies for the Kingdom of Tonga. Working Paper No. 57: The CGPRT Centre, Bogor.
- Hammer, J.S. 1997. Economic Analysis for Health Projects. World Bank Research Observer 12(1) : 47-71 .
- Kendall, A; Olson, C.M.; and Frongillo, E.A 1995. Validation of the Radimerl Cornell Measures of Hunger and Foor Security Journal of Nutrition 125(11): 27922801.
- Locke, C.G. and F.Z. Ahmadi-Esfahami. 1993. Famine Analysis: A Study of Entitlement in Sudan, 1984-1985. Economic Development and Cultural Change 41 (2) : 363-376.
- Mateus, A 1983. Tragetting Food Subsidies for the Needy. The Use of Cost Benefit Analysis and Institutional Design. Staff Working Paper 617. World Bank. Washington, D.C.
- Maxwell, D.G. 1996. Measuring Food Insecurity: The Frequency and Severity of Coping Strategies. Food Policy 21 (3):291-303.
- Maxwell, S.; and Frankenberger, T. 1992. Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: A Technical Review. UNICEF and IFAD, New York and Rome.
- Radimer, K.; Olson, C.; Campbell, C. 1990. Development and Indicators to Access Hunger. Journal of Nutrition 120:1544-1548.
- Sen, A 1981. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford University Press, Oxford.
- Sen, A 1989. Food and Freedom. World Development 17(6):769-781.
- Simatupang, P. 1999. Toward Sustainable Food Security: The World to a New Paradigm. *In* Simatupang, P.; Pasaribu, S.; Bakri, S.; and Stinger, B. (eds.). Indonesia Economic Crisis: Effects on Agriculture and Policy Responses. CASER-CIES University of Adelaide, Australia. P.141-167.
- Simatupang, P. and E. Fleming. 2001. Integrated Report: Food Security Strategies for Selected South Pacific Island Countries. Working Paper 1\10.59 The CGPRT Centre, Bogar.
- Strauss, J. and D. Thomes. 1998. Health, Nutrition, and Economic Development. Oxford University Press, Oxford.
- Swaminathan, M.S. 1995. Population, Environment, and Food Security. Issues in Agriculture No.7, Consultative Group on International Agricultural Research. Washington, D.C.
- Timmer, C.P. 1996. Does Bulog Stabilise Rice Prices in Indonesia? Should It Try ? Bulletin of Indonesian Economics Studies 32 (2): 45 – 74.
- Timmer, C.P. 1997. Farmers and Markets: The Political Economy of New Paradigms. American Journal of Agricultural Economics 79(2):621-627.
- Timmer, C.P. 2004. Food Security and Economic Growth : An Asian Perspective. H.W. And Memorial Lecture. Australian National University.
- Van Braun, J.; Bouis, I.H.; Kumar, S.; and Pandya-Lorch, R. 1992. Improving Food Security of the Poor: Concept, Policy and Programs. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Van Braun, J.; McComb, J.; Fred-Mensah, B.K.; and Pandya-Lorch, R. 1993. Urban Food Insecurity and Malnutrition in Developing Countries: Ti-ends, Policies, and Research Implications. International Food Policy Pesearch Institute, Washington, D.C.
- Watts, M.; and Bohle, H. 1993. Hunger, Famine and the Space of Vulnerability. Geojournal 30(2):117-126.
- Welegtabit, S.R. 2001. Food Security Strategies for Vanuatu. Working Paper No. 58. The CGPRT Centre, Bogor.
- World Bank. 1986. Poverty and Hunger: Issues and Options fer Food Security In Developing Countries. World Bank. Washington, D.C.



Gambar 3. Model Sistem Ketahanan Pangan