

# **MEMBANGUN KEMANDIRIAN PANGAN DALAM RANGKA MENINGKATKAN KETAHANAN NASIONAL**

**Delima Hasri Azahari**

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

## **ABSTRACT**

Food is a human right, which can determine the quality of human resources and part of the national resilience. Food security of one nation is the pillar of national development. Food security depends through importation will threaten national resilience of the country. Currently, there is a tendency of food scarcity in the international market reflected by food price soaring. The rocketing of the food prices is caused by the increasing price of crude oil, the declining of production of some foods, such as in Australia and Canada due to climate change, food conversion to biofuel and the increasing demand of food crops by some developing countries with high economy growth and big population. The situation occurs in the international market influence directly to the food domestic market which represented by the price volatility at high level and limited food availability, especially those imported crops, such as soybean and corn. In general, Indonesia still recognized as food importing countries. The food diversification program in Indonesia was not successfully worked and the increasing demand on wheat as staple diet has created additional burden to Indonesia's import. Indonesia is still facing internal challenges to improve food productivity, such as problems on agricultural land conversion, poor infrastructure, and unavailability of fertilizer, seed and working capital. Therefore, efforts to increase food production would be dependable on science and technology, market access and information technology which are mostly available in the developed countries. In the mean time, the position of the developing countries is a market for developed countries' products, services, working capital and information technology. In this regard, to achieve food independency, the government should take position of pro farmer policy and put in action of their intervention through Bulog as the state-owned enterprises in market operation, hold national food stock, arrange better distribution system and carefully consider import and export facilitation activity.

**Key words** : *food security, pro farmer policy, food independency, national resilience*

## **ABSTRAK**

Pangan merupakan Hak Azasi Manusia, pangan juga menentukan kualitas sumberdaya manusia suatu bangsa dan pangan merupakan pilar ketahanan nasional. Ketahanan pangan merupakan pilar pembangunan sektor lainnya. Ketergantungan pangan dari impor dan ketidakmampuan suatu bangsa mencapai kemandirian pangan akan menyebabkan ketahanan nasional akan terganggu. Beberapa tahun terakhir terjadi kelangkaan pangan di pasar dunia yang ditunjukkan dengan adanya kenaikan harga pangan yang dipicu oleh kenaikan harga minyak bumi, menurunnya produksi pangan beberapa negara penghasil pangan, konversi pangan menjadi energi dan meningkatnya permintaan pangan dari negara yang mempunyai pertumbuhan ekonomi tinggi dan dengan populasi

yang besar. Situasi pasar pangan dunia mempengaruhi pasar pangan domestik yang ditandai dengan adanya kenaikan harga pangan di pasar domestik dan kelangkaan komoditas pangan yang tingkat penyediaannya berasal dari impor masih tinggi, seperti kedelai dan jagung. Secara umum, Indonesia masih merupakan negara importir pangan. Upaya diversifikasi pangan dengan memanfaatkan keragaman pangan yang bersumber dari dalam negeri belum menunjukkan hasil yang diharapkan. Tingkat konsumsi beras masih tinggi dan diversifikasi pangan menggunakan bahan baku tepung terigu memperbesar posisi impor pangan Indonesia. Upaya peningkatan produksi pangan masih menghadapi masalah internal seperti konversi lahan, penyediaan input pertanian terutama benih dan pupuk, serta keterbatasan infrastruktur untuk kelancaran distribusi. Peningkatan produksi pangan juga masih tergantung pada kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi, pasar dan modal yang pada umumnya dikuasai oleh negara maju. Sementara negara berkembang seperti Indonesia hanya dijadikan pasar yang akan terus bergantung pada negara maju. Untuk mencapai kemandirian pangan, pemerintah harus mengambil langkah keberpihakan dan kebijakan yang kondusif serta intervensi melalui optimalisasi peran Bulog sebagai Badan Usaha Milik Negara yang melakukan fungsi operasi pasar, penyanggaan stok, distribusi, impor dan ekspor.

**Kata kunci:** *ketahanan pangan, kebijakan pro petani, kemandirian pangan, ketahanan nasional*

## PENDAHULUAN

Sebagai kebutuhan dasar, pangan selalu menempati prioritas yang tinggi dalam pembangunan ekonomi nasional. Pentingnya peran pangan telah disampaikan dan diingatkan oleh Presiden RI pertama, Ir Soekarno yang mengemukakan bahwa persoalan pangan menyangkut mati hidupnya suatu bangsa. Meskipun disampaikan beberapa puluh tahun yang lalu, namun persoalan pangan masih tetap relevan hingga kini dan terus menjadi prioritas pembangunan nasional. Fakta sejarah telah membuktikan bahwa permasalahan pangan adalah sekaligus menjadi problem sosial, budaya, ekonomi dan politik. Terlebih lagi terdapat kenyataan bahwa negara-negara maju dan besar di dunia ternyata adalah produsen utama pangan dan penentu pasar pangan dunia.

Komitmen nasional dan dunia untuk mewujudkan ketahanan pangan didasarkan atas peran strategis perwujudan ketahanan pangan dalam : (i) memenuhi salah satu hak azasi manusia; (ii) membangun kualitas sumber daya manusia; dan (iii) membangun pilar bagi ketahanan nasional. Peran memenuhi salah satu hak azasi manusia dinyatakan dalam Undang-undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, bahwa hak setiap orang untuk memperoleh pangan yang aman dan bergizi sama prinsipnya dengan hak memperoleh pangan yang cukup dan hak azasi manusia untuk bebas dari kelaparan (Pakpahan, 2008).

Pangan yang cukup dan berkualitas merupakan prasyarat bagi perkembangan organ-organ fisik manusia sejak dari kandungan, yang juga berpengaruh

pada perkembangan intelegensianya secara optimal sesuai potensi genetiknya. Generasi yang mempunyai kondisi fisik yang tangguh dan intelegensia yang tinggi, sangat diperlukan untuk melaksanakan pembangunan dalam era persaingan yang sangat ketat. Generasi demikian memerlukan masukan nutrisi makro dan mikro yang cukup dalam proses pembentukan fisik maupun rohaninya.

Selanjutnya, ketahanan pangan merupakan pilar bagi pembangunan sektor-sektor lainnya. Hal ini dipandang strategis karena tidak satupun negara dapat membangun perekonomiannya tanpa terlebih dahulu menyelesaikan pangannya. Khusus bagi Indonesia sektor pangan adalah sekaligus sektor penentu tingkat kesejahteraan sebagian besar penduduk yang bekerja di *on-farm* yang terdapat di perdesaan yang terdiri dari petani berlahan sempit dan buruh tani yang sebagian besar adalah rakyat miskin. Tidak kalah pentingnya pangan juga menentukan kesejahteraan konsumen miskin perkotaan yang sebagian besar porsi pendapatannya digunakan untuk konsumsi (Welirang, 2007).

Memperhatikan hal hal tersebut, kemandirian pangan merupakan syarat mutlak bagi ketahanan nasional. Salah satu langkah strategis untuk memelihara ketahanan nasional adalah melalui upaya mewujudkan kemandirian pangan. Secara konsepsional kemandirian adalah suatu kondisi dimana tidak terdapat "ketergantungan" pada siapapun dan tak ada satu pihakpun yang dapat "mendikte" soal pangan, selanjutnya kemandirian mengandung pengertian "kemampuan diri sendiri" untuk mencukupi kebutuhan pangan. Lebih jauh kemandirian pada akhirnya harus berarti "kejayaan" yang pada dasarnya adalah kemampuan bersaing pada tingkat global (Media Komunikasi Petani, September-Oktober 2007).

Tulisan ini menganalisa situasi terkini mengenai kemandirian pangan Indonesia dalam gejolak meroketnya harga pangan dunia yang dipicu oleh kenaikan harga minyak bumi, penurunan produksi bahan pangan di beberapa negara penghasil pangan akibat perubahan iklim serta adanya peningkatan permintaan pangan dari negara negara berkembang dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan mempunyai jumlah penduduk yang besar.

## **MASALAH KELANGKAAN PANGAN MENGANCAM KETAHANAN BANGSA**

### **Pangan Rakyat Tergantung Impor**

Sebelum membahas mengenai kelangkaan pangan yang terjadi akhir akhir ini ada baiknya kita menyimak kata-kata pemimpin dan pendiri negara Indonesia sebagai berikut:

*"Aku Bertanja kepadamu, sedangkan rakjat Indonesia akan mengalami tjelaka, bentjana, malapetaka dalam waktu yang dekat kalau /soal*

*makanan rakjat tidak segera dipetjahkan, sedangkan soal persediaan makanan rakjat ini bagi kita adalah soal hidoep dan mati, kenapa dari kalangan-kalanganmu begitu ketjil minat untuk studie ilmu pertanian dan perchewanan?.... Tjamkan, sekali lagi tjamkan, kalau kita tidak "aanpakkan" soal makanan rakjat ini setjara besar-besaran, setjara radikal dan revolusioner, kita akan mengalami malapetaka".....*

Itu adalah sebagian kalimat yang diucapkan oleh Presiden Sukarno, pada tahun 1952 di Bogor, saat peletakan batu pertama Fakultas Pertanian, Universitas Indonesia yang merupakan cikal bakal Institut Pertanian Bogor (IPB). Betapa pada saat itu Presiden Sukarno telah mengingatkan kita semua tentang hal yang sangat penting yaitu pertanian merupakan persoalan bangsa dan negara. Diungkapkan juga bahwa masalah ketahanan pangan adalah persoalan hidup dan mati yang jika diabaikan maka kita akan mengalami malapetaka (Khudori, Februari 2008)

Isyarat itu disampaikan Bung Karno 55 tahun yang lalu, dan kini apa yang terjadi? Tampaknya negara ini tidak mengindahkan isyarat yang sudah disampaikan oleh pendiri negeri ini. Pemerintah seharusnya menyediakan pangan, dalam jumlah yang cukup, dengan mutu yang layak, aman dikonsumsi dan harga yang terjangkau oleh masyarakat. Fakta menunjukkan bahwa saat ini kita kembali menjadi importir pangan, walaupun pada era Orde Baru setelah tahun 1984 berhasil mencapai swasembada beras, namun pada tahun 1998 kembali mengalami krisis pangan. Pada tahun 2003, pemerintah berhasil mengatasi krisis pangan yang terjadi pada tahun 1998 tersebut dengan menggenjot produksi pangan domestik melalui berbagai kebijakan yang komprehensif. Impor beras bahkan pernah mencapai puncaknya pada tahun 1998, sebesar 5,8 juta ton, dan 4 juta ton pada tahun 1999 yang Indonesia menjadi importir beras terbesar di dunia. Indonesia juga masih rutin menjadi importir gula dengan tingkat ketergantungan pada impor mencapai 30 persen dan pernah menjadi nomor dua importir terbesar di dunia setelah Rusia. Padahal kita pernah menjadi eksportir gula terbesar kedua di dunia pada tahun 1930an (Posman Sibuea, 14 Januari 2008).

Fakta lain, sebagai negara pemakan tempe dan tahu terbesar di dunia, kita setiap tahun mengimpor kedelai dengan jumlah yang sangat besar. Bayangkan ditahun 2000 impor kedelai kita mencapai angka Rp 4,7 Triliun. Tingkat ketergantungan terhadap kedelai impor mencapai 70 persen. Demikian pula dengan daging, impor daging mencapai 3.500 ton dan impor sapi bakalan mencapai 350.000 ekor dengan tingkat ketergantungan sebesar 25 persen. Bahkan untuk susu dan bawang putih tingkat ketergantungan pada impor mencapai 90 persen. Selain itu, Indonesia masih mengimpor buah-buahan dan sayuran dengan jumlah yang tidak sedikit (lihat Tabel 1).

## **Diversifikasi Pangan Salah Jalan**

Persoalan konsumsi yang sering menjadi perdebatan selama ini adalah soal bahan pangan pokok yang bersumber pada beras. Hal ini bisa dimaklumi

karena bahan pangan pokok di Indonesia adalah beras. Konsumsi yang tadinya berbahan pokok seperti sagu, jagung, ketela, ubi hampir semua beralih ke beras, sehingga jika kita berbicara masalah pangan selalu terpaku hanya pada masalah beras. Fenomena ini menyebabkan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah cenderung berkuat seputar beras. Tidak heran jika pemerintah di bawah kepemimpinan SBY-JK dengan Kabinet Indonesia Bersatu pun terjebak hanya memprioritaskan kebijakan produksi ataupun kebijakan harga diutamakan untuk meningkatkan produksi padi melalui program pro-rakyat yang dikemas dalam Program Peningkatan Beras Nasional (P2BN). Di Indonesia yang disebut dengan revolusi hijau pun juga ditujukan untuk meningkatkan produksi padi. Padahal Indonesia mempunyai potensi menghasilkan bahan pangan yang berasal dari umbi-umbian dan kacang-kacangan yang sangat besar.

Tabel 1. Persentase Ketergantungan Bahan Pangan Indonesia terhadap Impor

Komoditas	Pemenuhan dari impor (%)
Daging sapi	25
Garam	50
Kedelai	70
Jagung	10
Kacang tanah	15
Bawang putih	90
Susu	90
Gula	30
Gandum	100

Program diversifikasi pangan yang dilaksanakan tidak sesuai dengan tujuan semula yaitu memanfaatkan sumber pangan domestik yang sangat kaya dan beragam. Diversifikasi yang berhasil dengan luar biasa justru diversifikasi ke produk berbasis terigu yang notabene berbahan baku gandum yang tidak dapat di produksi dengan optimal di Indonesia. Tingkat konsumsi roti dan mi, yang bahan bakunya gandum, bahan makanan yang belum dapat kita produksi sendiri, meningkat dari tahun ketahun. Akibatnya sejak tahun 1996 setiap tahun kita mengimpor gandum 4,5 juta ton.

Mulai pada tahun 1990an terjadi pergeseran bahan pangan pokok, beras mulai disaingi oleh gandum yang permintaannya terus meningkat. Akhir akhir ini, dengan kecepatan yang tinggi semakin banyak rakyat Indonesia mengkonsumsi roti dan mie, yang bahan bakunya tepung gandum, bahan makanan yang masih terbatas kita produksi sendiri. Jenis-jenis makanan Eropa/Amerika berupa roti, hamburger, dan juga makanan Jepang serta India deras sekali merasuk

kemasyarakat kita khususnya golongan berpenghasilan tinggi. Pergeseran ke gandum seharusnya mengakibatkan konsumsi per kapita beras menurun dan tentunya konsumsi gandum meningkat. Tetapi dalam kenyataan tidak demikian, konsumsi beras per kapita tetap tinggi yaitu 130 kg/kapita/tahun dan konsumsi tepung gandum atau produk berbahan baku tepung terigu juga meningkat. Tidak ada yang salah dalam peningkatan konsumsi gandum sebagai bahan pangan berupa tepung, namun kecendrungan ini harus diikuti dengan perubahan dalam prioritas insentif dan kebijakan serta fasilitasi pemerintah dalam upaya diversifikasi produksi sumber bahan pangan yang dapat diolah menjadi tepung.

Dr. Pantjar Simatupang peneliti di Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian melihat ada dua kesalahan besar dengan pergeseran bahan pangan pokok kita ke gandum. *Pertama*, ketergantungan terhadap bahan pangan impor. Dilihat dari konteks ketahanan pangan tentu saja hal ini tidak baik. "kita menjadi semakin rawan pangan dan tergantung terhadap negara lain dan ketergantungan adalah risiko ketahanan pangan". *Kedua*, semakin tinggi impor terhadap barang murni, yaitu barang yang kita impor sama sekali tidak dihasilkan dalam negeri ini, secara langsung akan menggeser pasar bagi produk dalam negeri menjadi substitusinya. "Begitu gandum masuk pasar dalam negeri, pasar untuk beras, jagung dan bahan pangan lainnya akan berkurang, pasar akan tergeser oleh gandum" (Welirang, 2007).

### **Faktor Eksternal dan Internal Penyebab Kelangkaan Pangan**

Berdasarkan studi organisasi PBB untuk Pangan dan Pertanian (FAO), kecendrungan perdagangan pangan internasional tahun 2015-2030 menunjukkan negara berkembang akan berubah dari pengekspor komoditas pangan menjadi negara pengimpor komoditas pangan. Akibatnya devisa negara-negara kurang berkembang dan negara berkembang akan tersedot dalam jumlah besar hanya untuk impor pangan mencapai 4-5 persen dari produk domestik bruto (Gatra, 24-30 Januari 2008).

Persoalan pangan dunia kian kompleks karena adanya penurunan produksi pangan akibat perubahan iklim global akibat pemanasan global serta adanya konversi bahan pangan ke energi yang dipicu oleh meroketnya harga minyak bumi. Kelangkaan pangan juga dipicu oleh meningkatnya permintaan akibat adanya kepanikan negara berpenduduk besar untuk membeli stok pangan dunia karena kekhawatiran stok pangan domestik tidak mencukupi permintaan dalam negeri.

Produksi gandum Amerika, Australia, Kanada dan Rusia menurun dari 622 juta ton tahun 2005 menjadi 593 juta ton pada tahun 2007 yang memicu kenaikan harga dari USD 4,52 per bushel pada 2006 menjadi USD 9,93 per bushel tahun 2007. Fenomena persaingan kebutuhan pangan antara manusia; ternak dan energi akan terus berlanjut di masa yang akan datang (Kompas, 25 Januari 2008).

Disamping itu kelangkaan pangan juga di perparah oleh faktor internal antara lain adanya konversi lahan pertanian yang terus meningkat dari 110 ribu ha tahun 2002 menjadi 145 ribu ha pada tahun 2006. Hal ini dipicu oleh menurunnya produktivitas sektor pertanian yang pada tahun 1997 sebesar Rp 1,7 juta sedangkan sektor industri mencapai Rp 9,5 juta (1 : 5,58) sedangkan kondisi pada tahun 2005 adalah sebesar Rp 6,1 juta untuk sektor pertanian dan Rp 41,1 juta untuk sektor industri (1:6,73). Hal ini menunjukkan bahwa sektor pertanian menjadi semakin tidak menarik.

Mengacu pada pendapat John Mellor, bahwa laju pertumbuhan permintaan pangan dipengaruhi oleh laju kenaikan penduduk, pertumbuhan ekonomi dan elastisitas pedapatan terhadap permintaan pangan, apabila laju pertumbuhan penduduk Indonesia mencapai 1,3 persen; pertumbuhan ekonomi sebesar 6,1 persen dan elastisitas pangan adalah 0,60, untuk mencegah terjadinya krisis pangan, pertumbuhan produksi pangan Indonesia harus mencapai 5 persen per tahun. Walaupun laju pertumbuhan tanaman pangan Indonesia menunjukkan peningkatan dari 1,62 persen tahun 2000 menjadi 2,81 persen tahun 2004 namun tingkat pertumbuhan tersebut masih lebih rendah dari pertumbuhan pada periode 1976-1986 yang mencapai 3,6 persen ( Kompas, 1 Januari 2008)

Persoalan lain yang dihadapi Indonesia dalam meningkatkan produksi pangannya selain konversi lahan adalah kompetisi lahan yang diperuntukkan untuk tanaman lain yang lebih menguntungkan. Penambahan kapasitas produksi lahan tanaman pangan tidak cukup signifikan jika dibandingkan dengan kecepatan peningkatan kapasitas produksi tanaman perkebunan seperti kelapa sawit, karet dan kakao yang meningkat sangat cepat dalam jangka waktu yang relatif sama. Luas baku sawah bahkan cenderung stagnan. Program pencetakan lahan tanaman pangan tidak menarik difasilitasi oleh perbankan dan tidak banyak sektor swasta yang tertarik mengembangkannya.

Persoalan kelangkaan sarana produksi pertanian seperti benih dan pupuk, walaupun telah menjadi masalah rutin yang dihadapi sektor tanaman pangan, namun masih setiap tahun dihadapi oleh petani. Pemberian subsidi pupuk dengan membedakan kemasan pupuk bersubsidi tidak menyelesaikan persoalan ketersediaan pupuk bagi petani tanaman pangan, bahkan cenderung memicu kelangkaan terutama jika harga pupuk di pasar dunia lebih tinggi dari pasar domestik. Padahal bagi petani ketersediaan pupuk tepat waktu merupakan hal yang sangat penting bagi petani. Petani dapat menerima harga pupuk yang tinggi asalkan tersedia tepat waktu dan diimbangi dengan harga output yang memadai.

Persoalan lainnya adalah ketersediaan benih yang merupakan faktor penting dalam upaya peningkatan produksi pangan Indonesia. Kecepatan dalam membangun industri benih lebih rendah dari peningkatan permintaannya. Fenomena ini tidak hanya dihadapi sektor tanaman pangan, tetapi juga di sektor perkebunan, hortikultura dan peternakan, akibatnya pasar benih dan bibit berkualitas untuk sektor pertanian juga masih bergantung pada impor. Lagi lagi

fasilitasi dan insentif bagi pembangunan industri benih di Indonesia hampir tidak pernah disentuh atau paling tidak belum diprioritaskan. Hal ini tercermin dari masih rendahnya anggaran yang disediakan untuk penelitian dan pengembangan bagi pengembangan industri benih/bibit. Transparansi dan akuntabilitas serta kepedulian publik dalam masalah penyediaan benih/bibit juga masih terbatas yang tercermin dari maraknya pemalsuan benih/bibit palsu yang menyebabkan rendahnya produktivitas dan tercermin pada tingginya biaya produksi sektor pertanian Indonesia. Sejauh ini penanganan masalah kelangkaan sarana produksi (pupuk dan benih) masih diselesaikan melalui kebijakan jangka pendek dengan menambah anggaran subsidi. Penanganan jangka menengah dan panjang seperti pemberian insentif dan fasilitasi pembangunan industri benih/bibit termasuk alokasi anggaran untuk penelitian dan pengembangannya masih belum memadai termasuk fasilitasi dalam mengatasi masalah penyesuaian dengan aturan perkarantinaannya yang seringkali menjadi hambatan teknis bagi penemuan varietas baru dan pengembangan industri benih transgenik (GMO).

Masalah yang tidak boleh diabaikan dan berkontribusi pada kelangkaan pangan adalah ketersediaan air; buruknya jaringan irigasi dan infrastruktur pedesaan. Terkait dengan ketersediaan air persoalan yang dihadapi Indonesia adalah persoalan banjir jika musim el-nina (hujan) dan kekeringan jika musim el-nino (kemarau). Perubahan iklim global menambah deret masalah yang dihadapi sektor pertanian Indonesia sebagai akibat perubahan musim tanam/panen yang menuntut kepiawaian dan kepemimpinan di tingkat nasional dan daerah yang sigap merespon secara cepat perubahan ini.

Jika Indonesia masih berkuat pada persoalan tersebut yang notabene adalah persoalan yang dihadapi sektor pertanian di era 1980-an, dengan pendekatan yang sama seperti yang dilakukan pada periode tersebut, sepertinya krisis pangan di Indonesia akan berkepanjangan. Penanganan kelangkaan pangan menuntut pendekatan yang komprehensif baik secara teknis agronomis melalui penerapan kultur teknis dan mutlak diperlukan terobosan teknologi yang aman bagi kesehatan, ekonomis serta ramah lingkungan. Dukungan dan konsistensi kebijaksanaan di luar portfolio sektor pertanian mutlak diperlukan sebagai bentuk konsekuensi dari implementasi kebijaksanaan ketahanan pangan melalui kemandirian pangan sebagai bagian dari ketahanan nasional.

Sebagaimana pengalaman masa lalu, bangsa Indonesia mengalami jatuhnya pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru antara lain karena krisis pangan; bahkan sejarah menunjukkan kekalahan Pasukan Amangkurat dari Pasukan Belanda disebabkan karena kurangnya pasokan pangan. Kelangkaan pangan akan membahayakan stabilitas politik, ekonomi dan keamanan. Demokrasi politik dan kehidupan berbangsa dan bernegara yang damai serta hukum dapat ditegakkan secara berkeadilan hanyalah jika rakyat Indonesia telah terpenuhi kebutuhan dasarnya yaitu kebutuhan akan pangan (Investor Daily, 25 Januari 2008)

## **KETAHANAN DAN KEMANDIRIAN PANGAN SAAT INI**

### **Produksi Bahan Pangan dan Beberapa Komoditi Strategis**

Dari berbagai indikator ketahanan pangan, dapat diketahui kondisi ketahanan pangan saat ini. Secara makro, ketahanan pangan kita pada periode setelah krisis multidimensi terutama pada tahun 2003-2004 semakin mantap. Kemampuan nasional untuk memenuhi kebutuhan pangan 215 juta penduduk semakin meningkat dan fakta menunjukkan bahwa selama periode 2000-2004, Indonesia tidak pernah mengalami krisis pangan. Survei rumah tangga yang dilakukan BPS menunjukkan bahwa asupan energi penduduk meningkat dari 1.852 Kkal/kapita/hari pada tahun 1999 menjadi 1.986 Kkal/kapita/hari pada tahun 2002, sementara asupan protein meningkat dari 48,67 gr/kapita/hari pada tahun 1999 menjadi 54,42 gr/kapita/hari pada tahun 2002. Produksi dan pasokan beberapa komoditas pada tahun 2004-2007 diperkirakan semakin meningkat dengan harga yang cukup stabil sampai pertengahan tahun 2007. Gejolak kenaikan harga pangan baru disadari pada akhir tahun 2007 hingga awal tahun 2008.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih rinci berikut adalah kondisi beberapa komoditas penting pangan yang karena posisinya dalam pangan menjadi barometer ketahanan pangan nasional :

#### ***Beras***

Produksi padi tahun 2004 mencapai 54,08 juta ton atau setara dengan 33,96 juta ton beras, meningkat sekitar 2,93 persen dibanding produksi tahun 2003 sebesar 52,14 juta ton dan 54,15 juta ton tahun 2005. Harga beras pada periode 2004-2005 relatif stabil, bahkan secara kumulatif cenderung mengalami penurunan, kendatipun pemerintah melalui SK Nomor 9/MPP/Kep/1/2004 telah melarang impor beras sejak tanggal 20 Januari 2004. Impor beras semakin menurun dari 4,8 juta ton pada tahun 1999 menjadi sekitar 1 juta ton pada tahun 2003 dan bahkan pada tahun 2004 produksi beras mengalami surplus. Produksi padi tahun 2007 juga meningkat dari 54,45 juta ton tahun 2006 menjadi 57,05 juta ton tahun 2007 atau naik sebanyak 2,5 juta ton. Keadaan ini menggambarkan bahwa pasokan beras dalam negeri dalam keadaan cukup aman, (lihat Tabel 2). Walaupun demikian kenaikan produksi beras domestik tidak dapat meredam kenaikan harga beras di pasar dunia yang di picu oleh kenaikan harga minyak bumi dan kenaikan permintaan secara panik di beberapa negara seperti di Haiti dan Philipina.

#### ***Jagung***

Seperti halnya produksi padi, produksi jagung sejak tahun 2003 menunjukkan kenaikan yang signifikan. Produksi jagung berturut turut pada periode 2003 yaitu 10,88 juta ton; 2004 sebesar 11,25 juta ton; 2005 sebesar 12,52

juta ton. Produksi jagung tahun 2006 mengalami penurunan menjadi 11,61 juta ton atau turun sebesar 3,09 persen. Namun pada tahun 2007 meningkat menjadi 13,28 juta ton atau naik sebesar 1,67 juta ton. Secara umum pasokan jagung dalam negeri juga aman, hanya saja permasalahan dalam pasokan jagung domestik adalah suplai jagung yang sesaat dan tersebar sedangkan permintaan akan jagung bersifat kontinyu setiap saat terutama untuk kebutuhan makanan ternak, (lihat Tabel 2).

### ***Kedelai***

Produksi kedelai Indonesia sejak tahun 2003 sampai dengan tahun 2005 menunjukkan kenaikan dari 672 ribu ton menjadi 808 juta ton. Sejak tahun 2006 produksi kedelai mengalami penurunan dari 747,6 ribu ton menjadi 608,3 juta ton atau menurun sebanyak 139 ribu ton. Sementara permintaan kedelai mengalami peningkatan mencapai 1,3 juta ton setiap tahunnya terutama untuk industri tahu dan tempe serta untuk makanan ternak. Kelangkaan kedelai di pasar dunia terutama dipicu oleh menurunnya pasokan kedelai dari Amerika dan China sebagai konsekuensi konversi penggunaan kedelai untuk keperluan energi (lihat Tabel 2).

### ***Kacang Tanah***

Produksi kacang tanah tahun 2003 mencapai 785,52 ribu ton, sedangkan kebutuhan konsumsi diperkirakan mencapai 720,66 ton. Produksi kacang tanah menunjukkan peningkatan, tahun 2006 mencapai 840 ribu ton. Dengan demikian secara nasional akan terjadi surplus sekitar 70 -80 ribu ton. Harga kacang tanah juga relatif stabil dan bahkan cenderung mengalami penurunan. Keadaan ini menunjukkan bahwa pasokan akan kebutuhan kacang tanah relatif cukup tersedia, (lihat Tabel 2).

### ***Cabai Merah***

Produksi cabai merah pada tahun 2003 mencapai 1,06 juta ton. Dimana pada tahun ini terjadi peningkatan produksi sebesar 350 ribu ton. Tingkat produksi cabe merah dalam negeri masih bertahan sebesar 1 juta ton pada tahun 2007. Jumlah konsumsi cabe merah diperkirakan mencapai 775.140 ton. Dengan demikian secara nasional terjadi surplus penyediaan cabe merah sebesar 200 ribu ton. Harga cabai merah juga relatif stabil dengan kecenderungan meningkat terutama karena biaya transportasi, namun demikian dapat dikatakan bahwa cabai tidak mengalami fluktuasi harga yang terlalu tajam. Kenaikan harga biasanya terjadi pada hari hari raya keagamaan dan liburan panjang terutama karena masalah distribusi. Kondisi ini menunjukkan bahwa keseimbangan jumlah pasokan dan kebutuhan cabai merah semakin baik (lihat Tabel 2).

### ***Gula Pasir***

Pada tahun 2004 rencana produksi gula pasir dalam negeri (eks tebu) sebesar 2 juta ton. Jumlah konsumsi gula pada tahun 2004 diperkirakan sebesar

2,46 juta ton, sehingga terdapat defisit gula sebesar 460 ribu ton. Namun dengan adanya stok awal pada tahun 2004 sebesar 670.624 dan impor sebesar 202.065 ton, kebutuhan konsumsi akan dapat terpenuhi. Harga gula juga relatif stabil meskipun cenderung sedikit mengalami kenaikan. Produksi gula tahun 2007 menunjukkan peningkatan mencapai 2,3 juta ton, namun dengan adanya produksi gula rafinasi yang seharusnya diperuntukkan untuk industri tetapi masuk ke pasar, harga gula di pasar domestik cenderung tetap pada posisi yang rendah. Hal ini dipicu dengan keberhasilan panen tebu di Brazil yang walaupun sebagian besar produksi gulanya di konversi menjadi bioethanol namun masih berlimpah untuk membanjiri pasar gula dunia. Pada kondisi hampir semua harga komoditas meningkat, harga gula di pasar dunia relatif stabil pada tingkat yang kenaikan tidak terlalu drastis. Bahkan ada kekhawatiran harga gula yang tidak naik akan menurunkan gairah petani dalam menanam tebu (lihat Tabel 3).

Tabel 2. Produksi Tanaman Pangan Indonesia, 2003-2007 (000/ton)

Tahun	Komoditas				
	Padi	Jagung	Kedelai	Kacang Tanah	Cabai
2003	52.138	10.886	672	786	1.066
2004	54.088	11.225	723	837	1.100
2005	54.151	12.524	808	836	1.058
2006	54.455	11.609	748	838	1.185
2007*	57.049	13.280	608	789	-
Rata-rata					
2003-2004	53.113	11.056	697	811	1.083
2004-2005	54.120	11.874	766	837	1.079
2005-2006	54.303	12.067	778	837	1.121
2006-2007	55.752	12.445	678	814	-
Pertumbuhan (%/tahun):					
2003-2004	3,74	3,11	7,65	6,55	3,17
2004-2005	0,12	11,19	11,42	-0,08	-3,86
2005-2006	0,56	-7,30	-7,51	0,22	12,01
2006-2007	4,76	14,39	-18,64	-5,82	-

Sumber : Badan Pusat Statistik dan Direktorat Jenderal Tanaman Pangan

Keterangan : \*) Angka Ramalan III

### **Minyak Goreng**

Produksi minyak goreng pada tahun 2004 mencapai 8,938 juta ton, sedangkan kebutuhan konsumsi untuk masyarakat dan industri pada tahun 2004 diperkirakan sebesar 3,253 juta ton. Secara nasional ketersediaan CPO pada tahun

2004 masih terjadi surplus sebesar 703.945 ton dan ditambah dengan stok awal pada bulan Januari 2004 sebesar 592.500 ton. Dengan demikian ketersediaan minyak goreng pada tahun 2004 relatif cukup aman. Harga minyak goreng relatif stabil dengan kecenderungan mengalami kenaikan dengan tingkat kenaikan harga yang masih dikategorikan wajar. Situasi yang berbeda sejak tahun 2006, walaupun produksi CPO mencapai 12 juta ton, namun karena permintaan CPO untuk keperluan biofuel terus meningkat, yang ditunjukkan dengan adanya kenaikan harga CPO dipasar dunia, harga minyak goreng di pasar domestik menunjukkan peningkatan (lihat Tabel 3).

Tabel 3. Produksi Gula Pasir dan Minyak Goreng Indonesia, 2003-2007 (000/ton)

Tahun	Komoditas	
	Gula Pasir	Minyak Goreng
2003	1.690	
2004	1.721	5.148
2005	1.753	5.437
2006	1.786	6.059
2007*	1.819	8.521
Rata-rata		
2003-2004	1.706	
2004-2005	1.737	5.293
2005-2006	1.770	5.748
2006-2007	1.803	7.290
Pertumbuhan (%/tahun):		
2003-2004	1,83	
2004-2005	1,86	5,61
2005-2006	1,88	11,44
2006-2007	1,85	40,63

Sumber : Badan Pusat Statistik dan Direktorat Jenderal Tanaman Pangan

Keterangan : \*) Angka Ramalan III

### ***Daging Sapi***

Pasokan daging sapi/kerbau pada tahun 2005 diperkirakan mencapai 463 ribu ton. Kebutuhan tersebut diperkirakan dapat dipenuhi dari penyediaan dalam negeri yaitu sebesar 413.679 ton dari penyediaan sapi sebanyak 2.079 ekor dan sisanya dari impor daging beku sebesar 3500 ton. Jumlah populasi ternak potong mencapai 10,4 juta namun impor sapi bakalan setiap tahun mencapai 350 ribu ekor. Harga daging sapi relatif konstan meskipun di beberapa kota cukup bervariasi. Pada akhir tahun 2007 kenaikan harga daging sapi cukup signifikan dipacu oleh berkurangnya pasokan daging dari negara pengekspor akibat kekeringan (lihat Tabel 4).

## *Daging Ayam*

Kebutuhan daging ayam selama tahun 2004 diperkirakan sebesar 935.893 ton dan penyediaan kebutuhan daging ayam sebesar 897.391 sehingga masih terdapat defisit sekitar 38.000 ton. Kebutuhan daging tersebut diperkirakan akan dapat dipenuhi dari produksi ayam ras, daging ayam buras dan itik dalam negeri. Harga daging ayam pada tahun 2007 cukup berfluktuasi karena adanya wabah flu burung, namun akhir-akhir ini harga daging ayam sudah cukup stabil dengan kecenderungan mengalami peningkatan (lihat Tabel 4).

Tabel 4. Produksi Beberapa Komoditas Peternakan Indonesia, 2003-2007 (000/ton)

Tahun	Komoditas		
	Daging Sapi	Daging Ayam	Telur Ayam
1999	308,80	293,00	640,07
2000	339,90	515,00	783,32
2001	338,70	537,00	850,00
2002	330,30	751,90	945,70
2003	369,70	771,10	973,60
2004	352,27	846,10	934,19
2005	355,78	934,94	990,80
2006	359,35	1.028,43	1.051,27
Rata-rata			
2000-2004	346,17	684,22	897,36
2004-2005	354,03	890,52	962,50
2005-2006	357,57	981,69	1.021,04
Pertumbuhan (%/tahun):			
2000-2004	2,89	26,47	8,21
2004-2005	1,00	10,50	6,06
2005-2006	1,00	10,00	6,10

## *Telur*

Pasokan telur ayam ras pada tahun 2004 mencapai 1,1 juta ton, sedangkan kebutuhan diperkirakan sebesar 1 juta ton sehingga terdapat surplus sebesar 100 ribu ton. Seperti halnya harga daging ayam, harga telur juga mengalami fluktuasi, namun pemulihan harga terjadi setelah pemerintah dapat mengatasi wabah flu burung (lihat Tabel 4).

Walaupun secara makro dan agregatif ketersediaan pangan telah memadai, namun secara mikro ketahanan pangan sebagian penduduk Indonesia masih rendah. Kondisi ini disebabkan tingkat kemiskinan dan pengangguran yang tinggi

serta sebaran penduduk yang sangat luas. Hal ini apabila tidak ditangani secara tepat dan cepat, akan berdampak pada pembentukan generasi yang lemah fisik maupun intelegensia pada waktu yang akan datang.

Berdasarkan uraian di atas, ketahanan pangan dapat dikatakan cukup baik dan tangguh terutama pada periode tahun 2000-2004, namun bila dikaitkan dengan pengertian kemandirian pangan dalam konteks persaingan global, maka akan terlihat masih terdapat sisi lemah yang mencolok seperti besarnya ketergantungan pada gandum, jagung, kedelai impor serta semakin meningkatnya impor buah-buahan.

Kenaikan harga komoditas pertanian yang paling menonjol adalah pada minyak goreng sebesar 42,52 dan telur ayam sebesar 53,73 sebagaimana dapat dilihat di Tabel 5 di bawah ini.

Tabel 5. Harga Rata-rata Beberapa Komoditi Kebutuhan Pokok di Indonesia\*, 2003-2007 (Rp.)

Tahun	Komoditas				
	Gula Pasir	Minyak Goreng	Daging Sapi	Daging Ayam	Telur Ayam
2003	4.366	4.973	34.141	11.104	6.700
2004	4.227	5.448	34.260	12.294	7.317
2005	5.519	5.204	39.876	13.189	7.720
2006	5.528	5.459	55.130	14.448	7.938
2007**	6.421	7.780	45.931	14.889	12.203
Pertumbuhan (%/tahun):					
2003-2004	-3,18	9,55	0,35	10,72	8,43
2004-2005	30,58	-4,49	16,39	7,28	5,51
2005-2006	0,16	4,91	38,25	9,55	2,83
2006-2007	16,16	42,52	-16,69	3,05	53,73

Sumber : Departemen Perdagangan diolah Pusat Data dan Informasi Pertanian

Keterangan :

\*) Sejak 2007 data berasal dari 8 kota besar yang sebelumnya 6 kota besar

\*\*\*) Data hingga bulan September 2007

Secara Umum Indonesia menghadapi masalah defisit bahan pangan, namun untuk komoditas perkebunan, neraca perdagangan memperlihatkan adanya surplus kenaikan harga di pasar dunia merupakan ”*wind fall*” untuk Indonesia. Neraca perdagangan sektor pertanian dapat dilihat pada Tabel 6.

Neraca perdagangan pada tahun 2006 mengalami surplus sebesar Rp 9,07 milyar jauh lebih tinggi dibanding rata-rata tahun 2000-2004 yang hanya

mencapai Rp 3,2 milyar. Tingginya surplus tersebut disebabkan oleh meningkatnya ekspor komoditas perkebunan. Ekspor hasil pertanian selama periode 2005 - 2006 meningkat 57,40 persen dibanding periode yang sama tahun 2005 (BPS, 2006)

Tabel 6. Neraca Perdagangan Sektor Pertanian (US \$)

Tahun	Komoditas		
	Ekspor Pertanian	Impor Pertanian	Neraca
1999	5.697	3.423	2.274
2000	5.509	3.010	2.499
2001	4.992	2.772	2.220
2002	6.528	3.116	3.412
2003	7.537	4.541	2.996
2004	9.887	5.028	4.859
2005	11.584	5.137	6.447
2006	13.070	3.997	9.073
2007*	9.166	5.288	3.878
Rata-rata:			
2000 - 2004	6.890,60	3.693,40	3.197,20
2004 - 2005	10.735,50	5.082,50	5.653,00
2005 - 2006	11.582,27	4.163,45	7.418,81
2006 - 2007	11.118,81	4.643,08	6.475,72
Trend (%/tahun):			
2000 - 2004	12,94	9,78	20,48
2004 - 2005	17,16	2,17	32,68
2005 - 2006	29,50	-7,66	57,40
2006-2007	-29,87	32,28	-57,26

Sumber: - data tahun 1999 s.d 2005 (BPS, PSE diolah).

- data tahun 2006 s.d. 2007 (BPS, data diolah Dit Pasar Internasional, Ditjen PPHP

Keterangan : NB = \*Bulan Januari-September

Impor, termasuk impor pangan, merupakan kegiatan ekonomi yang lumrah. Impor dibutuhkan apabila hasil pertanian tidak dapat dipenuhi dari produksi sendiri. Impor jadi krusial karena ia memiliki hubungan dengan produk pertanian yang dihasilkan di dalam negeri. Sepanjang jumlah yang diimpor tidak signifikan atau produk domestik sudah siap bersaing, impor tidak menjadi masalah. Persoalannya, daya saing tidak berdiri sendiri tapi merupakan *resultante* kebijakan di dalam negeri dan kebijakan negara-negara lain.

## KEBERPIHAKAN DAN KEBIJAKAN

### Keberpihakan terhadap Petani

Pertanian di negara-negara maju basisnya adalah petani, bukan perusahaan besar seperti di negara-negara bekas jajahan. Kehidupan petani yang kuat di negara-negara maju seperti AS dan Uni Eropa bukanlah hasil ciptaan semalam, tetapi dibangun secara gradual dengan sebuah keyakinan bahwa negara akan kuat apabila pertaniannya kuat. Misalnya Abraham Lincoln, Presiden AS ke-16, menyakinkan bahwa AS akan jadi negara kuat apabila warga negara menjadi pemilik negara. Karena mayoritas negara saat itu petani, interpretasi keyakinan tersebut diwujudkan dalam kepemilikan lahan petani yang cukup.

Diciptakan Homestead Act 1862 yang melegalkan transfer tanah-tanah negara ke petani dengan luas per unit 65 hektar. Untuk menjamin hak hidup dan melindungi petani dari perilaku curang dibuatlah sekitar 87 UU, misalnya dalam permasalahan ada Agricultural Marketing Agreement Act 1937. Lahan petani tidak menciut, tetapi justru bertambah jadi rata-rata 190 hektar (1997). Hal sama berlangsung di Malaysia, Thailand dan Jepang. Kecenderungan ini bertolak belakang dengan Indonesia. (Media Komunikasi Petani, September – Oktober 2007)

Tidak seperti era sebelumnya, sejak ada UU Sistem Budidaya Tanaman 1992 petani diberi kebebasan memilih tanaman/ternak sesuai keinginan petani. Tetapi apakah nilai kebebasan itu bersifat riil? Petani miskin pada hakikatnya tidak memiliki kebebasan walaupun dijamin UU untuk memilih. Karena kemiskinannya petani tidak bisa menanam tanaman paling menguntungkan, mengakses sarana, informasi, modal dan pasar. Semakin banyak yang tidak dapat dilakukan petani (*can do*) petani kian tidak merdeka. Dan kian rendah status petani dalam masyarakat (*can be*), maka semakin tidak merdeka juga dia.

Jantung persoalannya terpusat pada bagaimana mendongkrak produktivitas dan kualitas produk pertanian kita. Upaya ini terbentur pada Ilmu Pengetahuan dan teknologi (Iptek), pasar, dan modal yang masih dikuasai negara maju. Fenomena ini memperlihatkan naluri menguasai dunia oleh negara maju akan selalu abadi, sementara negara berkembang masih berkuat pada masalah-masalah internal dalam mencapai atau mempertahankan kemandirian pangan. Pandangan Kapitalisme bahwa 'tidak ada yang gratis' di dunia ini, dan keunggulan dalam membangun sumber daya manusia melalui pendidikan dan pemupukan modal menjadikan posisi negara berkembang tidak pada lapangan pertandingan yang sama dan seimbang.

Namun hal ini bukan berarti peranan dan posisi negara berkembang tidak strategis. Bagi negara maju, negara berkembang adalah pasar bagi produk jasa, barang, modal dan informasi. Posisi strategis ini harus dipandang oleh negara

berkembang termasuk Indonesia sebagai situasi ini memberikan isyarat bahwa dimasa yang akan datang negara berkembang harus membangun kemandirian pangan dan harus mengurangi ketergantungan bahan pangan khususnya untuk produk-produk yang secara alami dapat dihasilkan dengan sumber daya yang dimiliki di dalam negeri.

### **Kebijakan Stabilitas Harga Pangan**

Untuk mengatasi lonjakan harga bahan pangan pada awal tahun 2008, pemerintah akhirnya menggulirkan paket kebijakan pangan untuk komoditi beras, minyak goreng, kedelai dan terigu (Tabel 7). Kebijakan ini ditempuh untuk meredam gejolak harga di pasar pada jangka yang sangat pendek. Banyak pengamat dan praktisi yang menyangsikan efektifitas paket kebijakan ini akan berhasil menstabiliskan harga (Sandy Baskoro, 2 Februari 2008).

Tabel 7. Insentif untuk Komoditas Pangan

Jenis komoditas	Jenis insentif
Beras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penurunan bea masuk impor dari Rp. 550 per kilogram ke Rp. 450 per kilogram.</li> </ul>
Terigu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penurunan bea masuk menjadi 0%</li> <li>• PPN yang ditanggung pemerintah (DTP)</li> <li>• Penundaan penerapan sertifikat SNI bagi impor terigu</li> </ul>
Kedelai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penurunan bea masuk menjadi 0%</li> <li>• Penurunan Pajak penghasilan (PPh) impor</li> </ul>
Minyak goreng	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPN DTP</li> <li>• Bea keluar bagi bahan baku utamanya, yakni minyak sawit mentah (CPO). Tarif bea keluarnya ditetapkan secara progresif agar dapat menahan aliran CPO ke luar negeri. Jika harga acuan CPO mencapai 1.050 dolar AS per ton, bea keluarnya ditetapkan 10%. Jika harga naik lebih tinggi akan ada dua laporan tarif lagi, yakni 15% dan 20%.</li> </ul>

Para pengamat menilai paket kebijakan yang digulirkan pemerintah tidak bisa serta merta menurunkan harga kebutuhan pangan, contohnya adalah kebijakan menurunkan bea masuk beras dari Rp 550 per kilogram menjadi Rp 450 per kilogram. Pengaruhnya terhadap penurunan harga sangat kecil apalagi kalau sistem nakal, sedangkan perdagangannya tidak fair. Kebijakan meningkatkan produksi beras dengan mempercepat penggunaan benih bermutu, belum berdampak pada jangka pendek. Petani baru bisa menikmatinya lebih dari setahun

apa lagi implementasi di lapangan seringkali lain dengan konsep yang ada di atas kertas. Keputusan untuk mengimpor beras juga dianggap terlambat. Impor beras, semestinya dilakukan jauh-jauh hari dengan antisipasi yang cermat. Jika saja beberapa bulan ke depan harga beras turun, hal itu bukan karena dampak kebijakan ini tetapi lebih dikarenakan pada bulan Maret-April adalah masa panen.

Selain itu kebijakan menghapuskan bea masuk terigu untuk mengangkat industri kecil adalah langkah yang tidak terlalu bermanfaat sebab industri kecil lebih banyak mengkonsumsi terigu lokal dari pada terigu impor. Penurunan impor terigu pajak penghasilan (PPH) impor untuk kedelai dari 2,5% menjadi 0,5% justru dilakukan oleh perusahaan kurang efektif. Seharusnya pemerintah langsung menurunkan PPH menjadi 0%. Kebijakan menunda pemberlakuan SNI terigu dampaknya dikhawatirkan justru barang berkualitas rendah dapat masuk tanpa hambatan. Kebijakan yang mendapat dukungan adalah pembebasan bea masuk terigu dan kedelai dan peningkatan produksi kedelai dalam negeri, alasannya kebijakan ini bisa mendorong produksi lokal. Peningkatan produksi kedelai harus didukung dengan langkah konkrit, oleh semua pemangku kepentingan termasuk DPR dan pemerintah daerah dan swasta.

## **PEMANTAPAN KEMANDIRIAN PANGAN DAN PENCAPAIAN KETAHANAN NASIONAL TAHUN 2005 - 2009**

Pemantapan kemandirian pangan pada hakekatnya adalah untuk mengatasi tantangan dan masalah yang menghambat proses serta memelihara kinerja sub-sistem ketahanan pangan yang merupakan bagian dari ketahanan nasional dengan mendayagunakan peluang yang tersedia. Upaya pemantapan kemandirian pangan untuk mencapai ketahanan nasional dapat dikelompokkan dalam tiga aspek yaitu :

### **Pemantapan Pembinaan**

Untuk memantapkan ketahanan pangan, maka dibutuhkan berbagai dukungan pembinaan yang meliputi aspek ketersediaan, distribusi dan konsumsi serta mutu, gizi dan keamanan pangan. Aspek ketersediaan dan distribusi sangat penting mengingat negara Indonesia merupakan negara kepulauan dengan sentra-sentra produksi yang terpencar-pencar. Produksi pangan secara nasional dalam jumlah yang cukup perlu didistribusikan agar seluruh masyarakat di wilayah NKRI dapat terpenuhi kebutuhannya. Dalam kaitan tersebut, maka dinamisasi perdagangan antar wilayah/pulau harus menjadi agenda penting pada pemerintahan periode 2005 – 2009. Sementara untuk meningkatkan gizi dan keamanan pangan perlu adanya upaya perbaikan mutu produk melalui perbaikan penanganan budidaya, pasca panen dan pengolahan hasil sehingga masyarakat

mendapatkan bahan pangan yang berkualitas. Diversifikasi pengolahan produk selayaknya menjadi agenda penting dalam rangka memperbanyak alternatif pilihan bahan makanan bagi masyarakat yang disertai dengan adanya upaya pengenalan dan promosi diversifikasi konsumsi bahan makanan terutama produk olahan non beras. Pembinaan deversifikasi produk olahan dapat dilakukan dengan pengembangan dan pemberdayaan masyarakat pengolah hasil skala kecil dan rumah tangga melalui peningkatan kemampuannya dalam bidang pengolahan. Secara operasional ini dapat ditempuh melalui "Gerakan Industrialisasi Perdesaan Berbasis Pertanian".

### **Pemantapan Kebijakan**

Kemandirian pangan nasional adalah upaya pemenuhan kebutuhan pangan nasional yang bertumpu seoptimal mungkin pada kemampuan sumber daya domestik yang dapat meningkatkan kesejahteraan konsumen maupun melindungi produsen, terutama usaha kecil. Dengan adanya perubahan lingkungan strategis global yang mengarah kuatnya liberalisasi perdagangan dan perubahan lingkungan domestik yang menuntut ketersediaan pangan dan aksesibilitas pangan yang cukup, maka kebijakan "proteksi dan promosi" haruslah diterapkan secara konsisten. Kebijakan proteksi dan promosi diharapkan dapat melindungi sektor pertanian dalam konteks kesepakatan *Agreement on Agriculture* – WTO, tetapi bersamaan itu pula dilakukan upaya meningkatkan daya saing, merealisasikan keunggulan komparatif dari potensi yang ada. Dengan demikian diharapkan dalam jangka panjang sektor pertanian dapat berkiprah dalam perdagangan dunia dan sekaligus dapat meningkatkan ketahanan pangan nasional.

### **Pemantapan Koordinasi**

Sesuai dengan lingkup ketahanan pangan, maka pemantapan ketahanan pangan meliputi aspek yang sangat luas, meliputi lintas sektor, lintas pelaku ekonomi (produsen, pedagang, konsumen) dan lintas wilayah. Oleh karena itu fungsi koordinasi menjadi sangat penting dan strategis untuk mensinergikan kebijakan dan program ketahanan pangan lintas sektoral, lintas pelaku pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Koordinasi dengan daerah, sesuai dengan semangat otonomi daerah, dilaksanakan dalam konteks koordinasi fungsional dapat dilakukan melalui Dewan Ketahanan Pangan di provinsi dan kabupaten/kota. Memperhatikan situasi seperti ini sudah saatnya memberikan kewenangan penuh terhadap daerah untuk mencapai ketahanan dan kemandirian pangan, dengan memberikan kendali pencapaian kepada kepala daerah termasuk kewenangan melakukan kebijaksanaan yang kreatif untuk merangsang peningkatan produksi pangan dengan memanfaatkan terobosan teknologi dan diversifikasi pangan.

## PENUTUP

Kondisi Kemandirian pangan Indonesia masih rawan terutama jika dilihat dari komoditas tanaman pangan selain beras. Namun demikian potensi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia Indonesia diyakini dapat digerakkan dan dapat berpartisipasi penuh dalam upaya pencapaian kemandirian pangan. Memperhatikan kondisi lingkungan strategis baik domestik maupun internasional dimana Indonesia mempunyai sumber pangan yang beragam dan dalam jumlah yang besar ditambah dengan lingkungan internasional yang sangat kondusif bagi Indonesia seperti perkembangan negosiasi di WTO yang semakin menunjukkan adanya keberanian negara berkembang berbeda pendapat dengan negara-negara maju, adanya kemauan politik yang besar dari pemimpin bangsa dan berkembangnya demokratisasi di semua level masyarakat, kemandirian pangan merupakan prasyarat bagi pembangunan nasional Indonesia.

Semakin berkembang teknologi budidaya dan pengolahan hasil diyakini akan mampu memberikan sumbangan yang berarti bagi peningkatan produktivitas dan kualitas hasil produksi sektor pertanian sebagai sektor strategis dalam perekonomian Indonesia. Dengan semakin profesionalnya kelembagaan perbankan dan semakin transparannya perencanaan pembangunan maka keberpihakan pada sektor pertanian akan jauh lebih besar. Kondisi ini diharapkan dapat memicu upaya pemantapan dan pencapaian kemandirian pangan sebagai pilar ketahanan nasional.

Kemampuan sektor pangan dan pertanian bertahan dalam periode krisis telah membuktikan bahwa pembangunan sektor pertanian dan subsektor tanaman pangan harus dipandang sebagai kebijakan pembangunan yang harus terus diprioritaskan. Tanpa ada ketahanan dan kemandirian pangan, pembangunan sektor lainnya akan mengalami hambatan.

Keberpihakan kepada petani dan kebijakan yang kondusif dan memberikan insentif kepada petani dalam mendorong pencapaian kemandirian pangan merupakan tanggung jawab pemerintah dan sudah sepantasnya dilakukan mengingat negara maju melakukan hal yang sama dalam mempertahankan keberlanjutan sektor pertanian dan upaya menyejahterakan petani.

Salah satu faktor penentu dalam mencapai kemandirian pangan adalah otonomi daerah. Tanggung jawab untuk memelihara ketahanan pangan dan mencapai kemandirian pangan bukan sekedar menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Pemerintah daerah akan menjadi aktor penting dan penentu dalam mencapai kemandirian pangan dimasa depan.

Partisipasi dunia usaha dan kerja keras petani serta dukungan politik pangan yang kuat dari seluruh pemangku kepentingan merupakan model kemitraan yang harus terus dikembangkan dalam membangun sektor pertanian dan petani Indonesia. Dalam kondisi seperti saat ini dimana semua negara berusaha

mendapatkan keamanan dalam penyediaan pangan, pakan dan energi barangkali sudah saatnya kita gerakkan kembali menanam komoditi pangan bagi rakyat Indonesia dan memberikan penghargaan kepada petani Indonesia sebagai bagian penting dari bangsa dalam menjaga ketahanan nasional dan kedaulatan NKRI.

Masalah pangan adalah masalah bangsa dan amanat dari undang-undang pangan mengatakan bahwa pemerintah wajib menjamin ketersediaan pangan bagi rakyat Indonesia, menuntut adanya Badan Usaha Milik Negara yang ditunjuk untuk bertanggungjawab sebagai pengelola Ketahanan Pangan. Lembaga Bulog, dengan pengalamannya sebagai LPND pangan harus direvitalisasi dengan mengakomodasikan tugas sebagai pelayanan publik (*Public Obligation*) dan lembaga pengelola pangan yang berorientasi profit. Sebagai pelayanan publik, Bulog harus dapat menjalankan tugas sebagai STE yang mengelola suplai pangan yang berasal dari produksi dalam negeri, untuk ini pemerintah harus menyediakan dana bagi Bulog untuk melakukan pembelian, penyimpanan serta distribusi (market operation) hasil pangan serta adanya pasar yang terikat seperti program Raskin dan penyedia pangan bagi kelompok PNS dan ABRI/Polisi. Hal lainnya adalah Bulog harus difungsikan sebagai lembaga yang mengelola Stok Pangan Nasional Sementara untuk menopang fungsi sebagai Perum yang juga berorientasi keuntungan, Bulog dapat dijadikan sebagai STE yang berorientasi ekspor.

Dalam mencapai kemandirian pangan, pemerintah perlu melakukan intervensi melalui Perum Bulog didirikan dengan maksud untuk menyelenggarakan usaha pangan pokok yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Dalam hal tertentu Perum Bulog melaksanakan tugas yang diberikan pemerintah dalam pengamanan harga pangan pokok, pengelolaan cadangan pangan pemerintah, distribusi pangan pokok kepada golongan masyarakat tertentu, khususnya pangan pokok beras dan pangan pokok lainnya yang ditetapkan pemerintah dalam rangka ketahanan dan kemandirian pangan.

Perlu adanya peningkatan peran Perum Bulog untuk melaksanakan tugas-tugas pengelolaan cadangan dan distribusi pangan dalam rangka kemandirian pangan nasional. Cadangan dan distribusi pangan yang bersifat pokok adalah cadangan beras nasional yang operasionalisasinya dilaksanakan oleh pemerintah (pusat). Pengadaan cadangan beras nasional ini untuk kepentingan mengantisipasi kekurangan dan kelebihan beras yang ditandai oleh gejolak harga; mengantisipasi dan menanggulangi ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan beras, baik karena keadaan darurat (transisi, bencana, pengungsi dll) maupun karena belum meratanya manfaat pembangunan ekonomi bagi seluruh penduduk yang dicirikan oleh kemiskinan.

Untuk kepentingan pemupukan cadangan beras nasional tersebut dilakukan pengadaan gabah/beras dalam negeri yang sekaligus diarahkan berperan ganda berfungsi sebagai wujud pelaksanaan dukungan bagi kegiatan petani dan produksi beras nasional melalui kebijakan harga dasar pembelian pemerintah (HDPP). Dalam kaitannya dengan implementasi dan sinkronisasi kebijakan

perberasan nasional termasuk di dalamnya kebijakan cadangan beras nasional di daerah, perlu adanya upaya percepatan pembentukan dan fungsionalisasi POKJA Perberasan di tingkat daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Khudori. 2008. Impor Pangan dan Hak Hidup Petani, Jurnal Nasional, 1 Februari 2008.
- Kompas. 2008. Krisis Pangan Gejala Dunia, Kompas, 25 Januari 2008.
- Kompas. 2008. Krisis Pangan Tekan Penerimaan, Kompas, 1 Januari 2008.
- Majalah Agro Observer. 2006. Hidoep Mati Pangan, Agro Observer No.2 th. 1, November– Desember 2006.
- Majalah Gatra. 2008. Indonesia Juara Impor, Gatra No.11 th. XIV, 24-30 Januari 2008.
- Majalah Media Komunikasi Petani. 2007. Petani Menggugat, Media Komunikasi Petani, edisi 3, September – Oktober 2007.
- Pakpahan, A. 2008. Membangun Ketahanan Pangan dengan Replikasi Modalitas Industri Gula, Suara Pembaharuan, 22 Januari 2008.
- Posman Sibuea. 2008. Wajah Buram Ketahanan Pangan, Kompas, 14 Januari 2008.
- Sandy Baskoro. 2008. Kebijakan Pangan Belum Tentu Menurunkan Harga Pangan, Koran Kontan, 2 Februari 2008.
- Statement Majalah Investor Daily. 2008. Ketahanan Pangan Harus Masuk Prioritas RKP 2009, Investor Daily, 25 Januari 2008.
- Welirang, F. 2007. Direktur PT. Indofood Sukses Makmur Bogasari Flour Mills. Jalan Tengah Sempurna Ketahanan Pangan Indonesia.