

## PERCEPATAN PEMBANGUNAN PANGAN MENUJU PENCAPAIAN KETAHANAN PANGAN YANG MANDIRI DAN BERDAULAT

### *Food Development Acceleration toward Self-Reliance, Sovereign Food Security Achievement*

**Muchjidin Rachmat**

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jln. A. Yani 70, Bogor 16161  
E-mail: muchjidin\_r@yahoo.com*

Naskah diterima: 16 Januari 2015; direvisi: 30 Januari 2015; disetujui terbit: 27 Februari 2015

#### ABSTRACT

Successful development has been demonstrated by an increase in food production and food supply. But the success was not followed by a reduction in food insecurity. Number of food-insecure population is still large and likely to increase. Law 18/2012 on Food mandates establishment of an independent food security and sovereignty. The goal is to increase production and food self-sufficiency. It also aims to improve food diversity and to meet safety, quality, and requirement. Food security should also be competitive in both domestic and international markets. The challenge is to optimize food production resources, management of decentralization and global environment. It is necessary to accelerate food development through enhancing more distributed, diverse food production. It is also carried out through development of food and local food culture, food production system modernization, food trade management, and strengthening public food reserves.

**Keywords:** *food security, food resilience, food sovereignty*

#### ABSTRAK

Pembangunan pangan telah menunjukkan keberhasilannya seperti dalam peningkatan produksi dan penyediaan komoditas pangan. Namun keberhasilan tersebut tidak diikuti oleh penurunan tingkat kerawanan pangan masyarakat. Jumlah penduduk rawan pangan masih cukup besar dan bahkan cenderung meningkat. UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengamanatkan dibangunnya ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat, dengan sasaran peningkatan kemampuan produksi dan kecukupan penyediaan pangan secara mandiri, menyediakan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi konsumsi masyarakat, dan meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri. Tantangan mewujudkan ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat berkaitan dengan peningkatan produksi, manajemen pembangunan pangan sejalan pelaksanaan otonomi daerah dan pengaruh dinamika lingkungan global. Diperlukan akselerasi pembangunan pangan melalui peningkatan produksi pangan yang lebih menyebar dan beragam, pengembangan pangan dan budaya pangan lokal, modernisasi sistem produksi pangan, pengelolaan perdagangan pangan, dan penguatan cadangan pangan masyarakat.

**Kata kunci:** *ketahanan pangan, kemandirian pangan, kedaulatan pangan*

#### PENDAHULUAN

Mewujudkan ketahanan pangan nasional mempunyai arti strategis berkaitan dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik, ketahanan nasional, dan kemandirian bangsa. Secara filosofis, pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama, karena itu pemenuhannya menjadi bagian dari hak asasi setiap individu. Pemenuhan kecukupan pangan bagi seluruh

rakyat merupakan kewajiban, baik secara moral, sosial, maupun hukum. Selain itu, pemenuhan kecukupan pangan merupakan investasi pembentukan sumber daya manusia yang lebih baik dan prasyarat bagi pemenuhan hak-hak dasar lainnya seperti pendidikan, pekerjaan, dan lainnya (Dewan Ketahanan Pangan, 2011; Suryana, 2014).

Secara sosiologis, Indonesia sebagai negara kepulauan yang sangat luas dan berpenduduk besar, maka kepentingan

penyediaan pangan yang cukup dan dapat diakses oleh seluruh rumah tangga setiap saat menjadi sangat strategis. Kecukupan pangan berkaitan erat dengan kemiskinan, gizi, dan derajat kesehatan (Gie, 2004). Secara yuridis, pemenuhan kebutuhan pangan pokok dalam rangka melindungi segenap bangsa merupakan amanat pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Secara politis upaya untuk membangun ketahanan pangan yang kokoh selalu menjadi fokus utama pembangunan pertanian nasional dari sejak penjajahan, orde lama, orde baru, dan era reformasi sampai saat ini.

Keberhasilan pembangunan ketahanan pangan telah banyak dicapai, seperti ditunjukkan oleh peningkatan produksi komoditas pangan. Namun, peningkatan produksi pangan tersebut tidak diikuti oleh penanganan kerawanan pangan masyarakat. Jumlah penduduk rawan pangan masih cukup besar dan bahkan cenderung meningkat. Dapat dikatakan bahwa tingkat kerawanan pangan merupakan indikator utama program ketahanan pangan. Ketersediaan pangan pada tingkat makro ternyata tidak serta merta dapat mengatasi kerawanan pangan. Banyak faktor yang memengaruhi kerawanan pangan. Kerawanan pangan berkaitan dengan akses pangan, disamping faktor ketersediaan juga dipengaruhi oleh distribusi pangan, daya beli masyarakat, perilaku konsumsi masyarakat dan pengetahuan masyarakat akan gizi (Badan Ketahanan Pangan, 2014; Suryana, 2014).

Dalam kaitan tersebut dibutuhkan reorientasi pembangunan pangan dengan memperhatikan aspek kerawanan pangan sehingga keberhasilan pembangunan pangan dapat sejalan dengan penurunan masyarakat rawan pangan. Komitmen pemerintah dalam hal ini sudah cukup besar seperti tertuang dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Pangan dikemukakan bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan antara lain berdasarkan kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan. Atas dasar amanat tersebut, dalam pengertian yang lebih tegas dari Undang-Undang Pangan menginginkan terwujudnya ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat, yang di dalamnya juga terkait dengan kecukupan pangan, keamanan, manfaat, keberlanjutan, dan keadilan pembangunan pangan.

Makalah ini memaparkan tentang reorientasi dan strategi percepatan pencapaian ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat dengan memfokuskan kepada pangan pokok karbohidrat. Dalam bahasan terlebih dahulu diuraikan tentang dinamika politik dan kebijakan pangan nasional dan tantangan mewujudkan ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat.

## **DINAMIKA POLITIK DAN KEBIJAKAN PANGAN NASIONAL**

Pencapaian ketahanan pangan merupakan cita-cita setiap periode pembangunan sejak masa penjajahan sampai saat ini. Belajar dari sejarah, dalam banyak kasus permasalahan pangan dan melambungnya harga pangan telah berperan dalam kejatuhan suatu pemerintahan. Untuk itu upaya peningkatan kemampuan produksi pangan dalam negeri (swasembada), stabilisasi harga pangan, dan mengurangi ketergantungan terhadap impor dalam rangka terhindar dari krisis pangan selalu menjadi fokus utama pemerintahan. Setiap rezim yang berkuasa menetapkan arah dan kebijakan pangannya dalam rangka pencapaian ketahanan pangan.

Sejak zaman kerajaan, budi daya padi sebagai makanan pokok sudah menjadi prioritas untuk dikembangkan. Pada era penjajahan, sejalan dengan kepentingannya untuk menguasai perdagangan rempah, pemerintah kolonial Belanda menerapkan politik monopoli untuk memperoleh komoditas dan perdagangan rempah. Melalui pola tanam paksa, rakyat diwajibkan untuk menyediakan sebagian lahannya untuk ditanami komoditas yang diperdagangkan. Sistem tanam paksa telah menyebabkan kemiskinan dan kelaparan masyarakat pribumi. Pada era penjajahan Jepang, seluruh aset-aset pertanian yang dikelola oleh pemerintah Hindia Belanda diambil alih oleh Jepang. Pengembangan pertanian diarahkan untuk produksi dan penyediaan makanan untuk keperluan perang Jepang, akibatnya terjadi kekurangan pangan dan kelaparan masyarakat pribumi. Penurunan produksi dan kelaparan juga dilaporkan akibat kekeringan tahun 1944 (Pasandaran *et al.*, 2014).

Memasuki era kemerdekaan, arah dan kebijakan pembangunan pertanian juga terfokus kepada swasembada pangan pada beberapa komoditas utama seperti beras, jagung, dan kedelai. Hal ini dibayangi oleh

adanya kekurangan pangan pokok, kelaparan dan peningkatan impor pangan. Era Orde Lama, pemerintah bertekad untuk dapat mencapai swasembada pangan terutama beras. Tekad tersebut tercermin dari komitmen yang dituangkan dalam pidato Presiden Sukarno (1952) dalam peletakan batu pertama Gedung Fakultas Pertanian UI di Bogor, yang mengemukakan bahwa masalah pangan atau makanan merupakan permasalahan antara hidup dan mati, dan untuk itu pentingnya peningkatan produksi dan pencapaian swasembada pangan beras. Dalam peningkatan produksi padi dilakukan melalui pola Bimas dengan menerapkan Panca Usaha Tani. Untuk menjaga ketersediaan dan stabilisasi harga pangan masyarakat didirikan Yayasan Bahan Makanan (Bama) yang kemudian berganti menjadi Yayasan Urusan Bahan Makanan (YUBM) pada 1953-1956. Lembaga tersebut merupakan inisiasi dari lembaga Badan Urusan Logistik (Bulog) yang didirikan tahun 1967. Bulog didirikan untuk menjaga ketahanan pangan masyarakat melalui dua mekanisme, yakni stabilisasi harga beras dan pengadaan beras untuk Pegawai Negeri Sipil dan Militer.

Tekad swasembada pangan terutama beras yang diwariskan Orde Lama dilanjutkan oleh pemerintah pada era Orde Baru secara lebih serius dan terencana. Presiden Suharto menyadari bahwa pangan merupakan kebutuhan pokok dan kerawanan pangan dapat menjadi awal dari kesulitan ekonomi serta pangkal dari ketidakstabilan sosial. Untuk itu, pada era Orde Baru pembangunan pertanian menjadi prioritas program kerja kabinet. Guna percepatan pencapaian swasembada beras dilaksanakan program revolusi hijau dengan didukung oleh kebijakan: (a) pembangunan lahan dan irigasi, (b) penerapan inovasi teknologi dan intensifikasi usaha, (c) penyediaan sarana produksi, (d) pemberian insentif melalui kebijakan subsidi dan harga, dan (e) pembangunan kelembagaan kelompok tani, KUD, dan sistem penyuluhan. Upaya tersebut berhasil menjadikan Indonesia mencapai swasembada beras pada tahun 1984, 1985, dan 1986. Di luar tahun tersebut Indonesia adalah negara pengimpor pangan. Sayangnya, upaya untuk membangun kemandirian di sektor pertanian justru berakhir menjadi drama pergantian kekuasaan. Jatuhnya Orde Baru juga antara lain karena membunganya harga-harga kebutuhan pokok tahun 1998 akibat kegagalan produksi

karena kekeringan tahun 1997 dan anjloknya nilai tukar mata uang Rupiah (Saubari,1993; Pasandaran *et al.*, 2014).

Pasca berakhirnya era Orde Baru ditandai oleh babak baru kebijakan liberalisasi di sektor pertanian yang dimulai dengan ditandatangani *Letter of Intent (LoI)* dengan IMF pada tanggal 21 Oktober 1997. Harga pangan diserahkan kepada mekanisme pasar. Pemerintah hanya berperan sebagai regulator atau mengatur tata kelolanya, tetapi tidak memiliki kewenangan lagi untuk memengaruhi secara langsung atas harga-harga kebutuhan pokok. Peran Bulog yang sebelumnya monopoli impor beras dihilangkan sehingga pihak manapun dapat mengimpor. Pembangunan era reformasi melanjutkan kesepakatan yang harus dipenuhi dalam LoI. Setelah hak atas monopoli beras dicabut, Bulog tidak memiliki kekuatan untuk turut berperan menjadi penyeimbang pasar perberasan nasional. Dengan diserahkan kepada mekanisme pasar, impor produk pangan meningkat tajam (Kasryno dan Soeparno, 2012a). Pada tahun 2003 pemerintah kembali mengaktifkan Bulog melalui PP No. 7/2003. Bulog ditempatkan sebagai lembaga logistik dengan misi ganda, yaitu misi publik (*Public Service Obligation-PSO*) dan misi komersial. Untuk misi PSO, Bulog diarahkan menjadi pemasok tunggal bagi program beras miskin (*raskin*) yang diharapkan mampu menstabilkan harga beras.

Pada era kabinet bersatu, pembangunan ketahanan pangan merupakan bagian dari koridor pembangunan *four track strategy*, yaitu *pro-poor*, *pro-job*, *pro-growth* dan *pro-environment*. Pemerintah terus berupaya mencapai swasembada pangan, tidak hanya untuk beras tetapi juga untuk jagung, kedelai, gula, dan daging sapi. Untuk padi dicanangkan surplus produksi 10 juta ton padi. Untuk pencapaian target tersebut kebijakan subsidi sarana produksi yang sempat dihentikan kembali diberlakukan dan tidak hanya untuk pupuk seperti sebelumnya, namun diperluas kepada subsidi bagi input-input penting, seperti bibit, bunga kredit, dan penyuluhan. Produksi pangan mengalami peningkatan, namun tidak sampai mencapai surplus seperti yang diharapkan. Dengan semakin menguatnya liberalisasi perdagangan impor pangan terus melonjak. Dapat dikatakan bahwa upaya pencapaian kemandirian pangan terancam sejak diberlakukannya liberalisasi pasar tersebut (Yudoyono, 2013).

Searah dengan UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, kebijakan dalam lima tahun ke depan dikemas dalam program peningkatan Kedaulatan Pangan sejalan dengan agenda *Nawa Cita* pembangunan nasional. Kedaulatan pangan dijabarkan sebagai bentuk kemampuan dalam mencukupi kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri, pengaturan kebijakan pangan oleh bangsa sendiri, peningkatan kemampuan untuk melindungi dan mensejahterakan pelaku utama pangan terutama petani. Dalam Renstra Kementerian Pertanian, sasaran 2015-2019 adalah (1) swasembada padi, jagung, dan kedelai serta peningkatan produksi daging dan gula; (2) peningkatan diversifikasi pangan; dan (3) peningkatan komoditas bernilai tambah, berdaya saing dalam memenuhi pasar ekspor dan substitusi impor (Kementan, 2015).

#### **KEINGINAN MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN YANG MANDIRI DAN BERDAULAT**

Keinginan pemerintah dan masyarakat Indonesia untuk mewujudkan ketahanan pangan yang kokoh tercermin dari adanya Undang-Undang Pangan. Dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, secara tegas mengamanatkan perlunya Indonesia membangun ketahanan pangan mandiri dan berdaulat. Ketahanan Pangan (*food security*) adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Ada empat komponen yang harus dipenuhi untuk mencapai kondisi ketahanan pangan sesuai dengan UU Nomor 18 Tahun 2012, yaitu (a) kecukupan ketersediaan pangan; (b) stabilitas ketersediaan pangan; (c) aksesibilitas terhadap pangan; dan (d) kualitas termasuk keamanan pangan. Indikator keberhasilan membangun ketahanan pangan dapat diukur dari kombinasi keempat komponen tersebut.

Kemandirian pangan (*food resilience*), adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam,

manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat (UU No. 18 Tahun 2012). Kemandirian mengacu kepada peningkatan kemampuan negara dan bangsa untuk dapat memenuhi kebutuhan pangan yang beragam yang bersumber dari dalam negeri melalui pendayagunaan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal secara optimal. Kemandirian dicirikan oleh tiga hal pokok, yaitu (a) ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal, (b) keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi oleh seluruh masyarakat, dan (c) pemanfaatan pangan.

Sebagai suatu proses, kemandirian juga dicirikan oleh kemampuannya dalam menyelesaikan masalah yang dihadapinya, hasrat untuk maju dan mampu bersaing dalam rangka perbaikan dirinya serta martabat. Kecepatan proses menuju kemandirian sangat ditentukan oleh cepat atau lambatnya melepaskan diri dari ketergantungan dan keterkaitan terhadap pihak luar. Membangun kemandirian pangan mengandung pula pengertian kemampuan dalam menyediakan pangan sendiri, mampu memecahkan persoalan yang dihadapi melalui pengembangan inovasi dan teknologi menuju peningkatan daya saing (Kasryno, 2007; Rachmat, 2012a). Dengan demikian kemandirian pangan juga merupakan salah satu dimensi pengukuran ketahanan pangan, yaitu ketergantungan ketersediaan pangan nasional pada produksi pangan domestik, impor, dan kemampuan daya saing pangan (Simatupang, 2001; Amang dan Sawit, 2001).

Kedaulatan pangan (*food severegnty*) adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Istilah kedaulatan pangan lebih kepada penegasan bahwa sebagai negara merdeka dan berdaulat maka Indonesia mempunyai kebebasan secara berdaulat untuk menentukan strategi, kebijakan dan program, serta sistem pangan sesuai dengan potensi yang dimilikinya, tidak dapat diatur, didikte, atau diintervensi oleh negara lain.

Pokok-pokok pembangunan ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat secara jelas dituangkan dalam Pasal 3 UU No. 18 Tahun 2012 dalam istilah Penyelenggaraan Pangan.

Penyelenggaraan Pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Selanjutnya, dalam Pasal 4 dikemukakan bahwa penyelenggaraan pangan tersebut bertujuan untuk (a) meningkatkan kemampuan memproduksi pangan secara mandiri; (b) menyediakan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi konsumsi masyarakat; (c) mewujudkan tingkat kecukupan pangan, terutama pangan pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat; (d) mempermudah atau meningkatkan akses pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan pangan dan gizi; (e) meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri; (f) meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat; (g) meningkatkan kesejahteraan bagi petani, dan pelaku usaha pangan; dan (h) melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya pangan nasional.

Dalam kaitan itu, penyediaan pangan menjadi aspek yang paling penting. Dalam pasal 12 dikemukakan bahwa penyediaan pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan. Untuk mewujudkan ketersediaan pangan ditekankan melalui produksi pangan dalam negeri, dan impor pangan hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dan cadangan pangan nasional dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri (Pasal 36).

UU No. 18 Tahun 2012 juga memberikan arahan tentang strategi penyediaan pangan dalam negeri, yaitu dilakukan melalui (a) mengembangkan produksi pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal; (b) mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan; (c) mengembangkan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pascapanen, pengolahan, dan penyimpanan pangan; (d) membangun, merehabilitasi, dan mengembangkan prasarana produksi pangan; (e) mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif; dan (f) membangun kawasan sentra produksi pangan, dalam kaitan dengan pengembangan pangan lokal, pemerintah

menetapkan sentra produksi pangan lokal sesuai dengan usulan pemerintah daerah (Pasal 12 butir 5).

Dalam upaya meningkatkan ketersediaan pangan yang beragam, dalam pasal 41 diamanatkan untuk dilakukannya penganekaragaman pangan yang berbasis potensi sumber daya lokal, di samping untuk memenuhi pola konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman, kegiatan penganekaragaman pangan juga ditujukan untuk mengembangkan usaha pangan dan pada akhirnya dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Penganekaragaman pangan tersebut dilakukan dengan cara (a) penetapan kaidah penganekaragaman pangan; (b) pengoptimalan pangan lokal; (c) pengembangan teknologi dan sistem insentif bagi usaha pengolahan pangan lokal; (d) pengenalan jenis pangan baru, termasuk pangan lokal yang belum dimanfaatkan; (e) pengembangan diversifikasi usaha tani dan perikanan; (f) peningkatan ketersediaan dan akses benih dan bibit tanaman, ternak, dan ikan; (g) pengoptimalan pemanfaatan lahan, termasuk lahan pekarangan; (h) penguatan usaha mikro, kecil, dan menengah di bidang pangan; dan (i) pengembangan industri pangan yang berbasis pangan lokal (Pasal 42).

Dari amanat UU tersebut tertuang bahwa ketahanan pangan yang harus dibangun mulai pada tingkat rumah tangga dan bertumpu pada keragaman sumber daya lokal, yaitu sumber-sumber bahan pangan, kelembagaan pangan dan budaya pangan lokal yang dimiliki masyarakat pada masing-masing wilayah. Dengan didasarkan kepada sumber daya dan budaya lokal maka ketahanan pangan masyarakat akan kokoh tidak mudah terpengaruh oleh masalah atau gejolak pasokan pangan yang terjadi di luar wilayah atau luar negeri.

Atas dasar pemikiran tersebut maka pengembangan ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat harus didasarkan kepada *tiga pilar utama* yang saling terkait, yaitu (a) pemenuhan produksi domestik, (b) membangun budaya pangan lokal, dan (c) dukungan politik pangan.

### **Pemenuhan Produksi Domestik**

Pilar pertama, yaitu pemenuhan produksi pangan, memberi arti bahwa walau-

pun lingkungan strategis terus mengalami perubahan, namun upaya penanggulangan masalah pangan harus tetap dapat diatasi dari produksi dalam negeri dan tidak mengandalkan impor. Impor pangan hanya dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan atau pangan tersebut tidak diproduksi di dalam negeri, sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan juga dikemukakan bahwa pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia. Dengan demikian arah pemenuhan pangan dalam rangka membangun ketahanan pangan harus mengarah kepada pemenuhan keseluruhan produk pangan tersebut.

### **Membangun Budaya Pangan Lokal**

Pilar kedua yaitu budaya pangan lokal memberikan arahan bahwa pengembangan produksi pangan nasional harus didasarkan dengan memperhatikan dan memperkuat budaya pangan lokal. Kepentingan dan arti strategis pengembangan pangan lokal juga terutama bagi wilayah pulau kecil dan kawasan pulau terluar yang relatif mempunyai risiko kerawanan pangan lebih besar akibat kendala aksesibilitas dan bencana.

Kebijakan pemenuhan pangan pokok masyarakat yang selama ini bertumpu kepada beras telah berakibat ditinggalkannya pengembangan dan pola makan yang sebelumnya berbasis pangan lokal dan beralih ke beras. Pola makan masyarakat semakin menyukai hal-hal yang bersifat impor, instan, dan praktis. Dibalik budaya pangan instan yang berkembang, adanya kecenderungan terjadinya arus balik kecenderungan pola pangan kembali menyukai pola pangan lokal, terutama di kalangan menengah ke atas karena alasan kesehatan dan kerinduan akan budaya pangan nenek moyang menjadi penyebabnya. Titik balik pola konsumsi pangan dengan budaya lokal tersebut harus dijadikan landasan kebijakan pola pangan kedepan.

### **Dukungan Politik Pangan**

Pilar ketiga politik pangan, mensyaratkan bahwa pembangunan ketahanan

pangan harus menjadi bagian dari politik pembangunan nasional. Permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam memperkuat ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat bersifat kompleks, maka pilihan kebijakan yang mendukung dan lingkungan kelembagaan yang diperlukan mau tidak mau harus dilaksanakan melalui komitmen politik pangan yang kuat. Dukungan dan komitmen politik yang kuat diperlukan sebagai penggerak (*driving force*) untuk memungkinkan munculnya politik pangan yang sehat (Pasandaran, 2012; Baharsyah, 2014). Adanya UU No. 18 Tahun 2012 merupakan bentuk nyata dari dukungan komitmen politik pemerintah/eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan ketahanan pangan. Selanjutnya UU tersebut harus diimplementasikan dengan dijabarkan dalam bentuk peraturan, kebijakan, program, dan anggaran.

### **TANTANGAN MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN YANG MANDIRI DAN BERDAULAT**

Agenda pemerintah untuk mewujudkan kedaulatan pangan melalui swasembada pangan strategis padi, jagung, kedelai, gula, dan daging dalam kurun waktu lima tahun yang akan datang patut dihargai dan didukung sepenuhnya. Disadari bahwa mewujudkan swasembada pangan tersebut tidaklah mudah karena kompleksnya interaksi faktor-faktor yang memengaruhi permintaan pangan seperti jumlah penduduk yang terus meningkat dan peningkatan pendapatan masyarakat yang memengaruhi pola konsumsi dengan faktor-faktor yang memengaruhi suplai pangan seperti ketersediaan lahan, adopsi teknologi, dan keragaman iklim.

Dari perspektif sejarah, walaupun Indonesia dalam suatu kurun waktu berhasil mencapai swasembada suatu komoditas seperti beras, namun tidak dapat dihindari terjadinya krisis pangan pada tahun tertentu yang disebabkan oleh berbagai faktor baik yang bersifat internal maupun eksternal dari sistem produksi nasional. Pada hakikatnya kemampuan berswasembada pangan suatu negara dapat diukur dari kemampuannya untuk dapat menghasilkan produksi pangan tertentu secara mencukupi atau melebihi kebutuhan masyarakat. Sebaliknya, suatu negara yang terus menerus mengimpor kebutuhan pangannya dan belum pernah dapat mencukupi kebutuhan konsumsi masyarakatnya dari

produksi dalam negeri boleh dikatakan negara tersebut belum mampu berswasembada. Dalam perspektif tersebut dapat dikatakan bahwa Indonesia mempunyai kemampuan berswasembada beras dan jagung. Dalam komoditas gula, sebelum perang dunia kedua Indonesia adalah pengekspor gula terbesar di dunia sesudah Kuba. Indonesia juga mengekspor beras pada era sebelum perang secara berlanjut sampai terakhir kalinya adalah pada tahun 1941 sebesar 500 ribu ton, dan sesudah itu Indonesia menjadi pengimpor beras. Dengan demikian, potensi untuk swasembada pangan terutama beras cukup besar.

Tantangan produksi dan penyediaan pangan saat ini dan ke depan dihadapkan kepada tuntutan untuk dapat memenuhi kebutuhan pangan bagi konsumsi rumah tangga, kebutuhan bahan baku untuk pakan, bahan baku industri pengolahan pangan, dan energi. Peningkatan permintaan konsumsi pangan rumah tangga terus meningkat sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, peningkatan daya beli masyarakat, dan perubahan selera. Pertumbuhan industri pengolahan pangan yang tumbuh cepat telah meningkatkan permintaan akan bahan baku pangan untuk industri pengolahan pangan. Kondisi serupa juga dalam permintaan bahan baku pangan untuk pakan dan energi/biofuel (Rachmat, 2013; Kementan, 2015). Dengan demikian, tuntutan pemenuhan produk pangan bukan hanya produk pangan untuk konsumsi rumah tangga, tetapi juga untuk pemenuhan industri pangan secara lebih luas.

Di balik keberhasilan capaian produksi pangan, kerawanan pangan justru menunjukkan peningkatan, baik kerawanan pangan kronis maupun kerawanan pangan sementara (transien). Pada tahun 2009-2013, jumlah penduduk rawan pangan meningkat dari 61,57 juta jiwa menjadi 83,65 juta jiwa atau peningkatan sebesar 35,86%. Jumlah tersebut termasuk masyarakat yang sangat rawan pangan yang meningkat dari 33,28 juta jiwa menjadi 47,02 juta jiwa, atau peningkatan sebesar 41,28% (Badan Ketahanan Pangan, 2014).

Penyebab kerawanan pangan tersebut beragam mulai dari (a) tidak adanya akses secara ekonomi bagi individu dan rumah tangga untuk memperoleh pangan yang cukup, (b) tidak adanya akses secara fisik bagi rumah

tangga/ individu untuk memperoleh pangan yang cukup, (c) tidak tercukupinya pangan untuk kehidupan yang produktif rumah tangga/ individu, hingga (d) tidak terpenuhinya pangan secara cukup dalam jumlah, mutu, ragam, keamanan, serta keterjangkauan harga (Hermanto, 2013; Suryana, 2014; Ikhsan, 2015). Dengan demikian, kemampuan akses masyarakat terhadap pangan sangat terkait dengan kerawanan pangan, gizi dan derajat kesehatan, dan kesejahteraan masyarakat. Dalam kaitan itu, maka kemampuan penyediaan menjadi prasyarat utama. Dikaitkan dengan amanat yang tertuang dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, penyediaan pangan tersebut selayaknya disediakan dari produksi dalam negeri

Untuk dapat memenuhi tantangan di atas selayaknya pembangunan pertanian harus dapat mendayagunakan seluruh potensi pertanian nasional. Di samping peningkatan produksi, upaya mewujudkan ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat dihadapkan kepada tantangan manajemen pembangunan pangan sejalan pelaksanaan otonomi daerah dan pengaruh dinamika lingkungan global (Kasryno dan Soeparno, 2012a; Rachmat, 2014).

### **Peningkatan Produksi Pangan**

Pembangunan pangan selama ini dihadapkan kepada kondisi: (1) lebih memprioritaskan kepada pangan pokok beras dibandingkan komoditas pangan lain, (2) lebih memberikan perhatian kepada lahan sawah dibandingkan sumber daya lahan lainnya, (3) perhatian ke wilayah kawasan Barat Indonesia terutama Pulau Jawa dibandingkan kawasan Timur Indonesia, (4) lebih berorientasi kepada ketahanan pangan nasional dibandingkan ketahanan pangan regional dan rumah tangga, (5) lebih memprioritaskan komoditas berbasis impor dibandingkan komoditas berbasis lokal, dan (6) lebih ke orientasi pasar terbuka dibandingkan kepada penguatan daya tahan pertanian dalam negeri. Akibat dari kondisi tersebut, hasil pembangunan pangan belum maksimal yang ditandai oleh ketergantungan yang besar pangan terhadap beras atau tidak berhasilnya diversifikasi pangan dari beras ke nonberas, sementara sumber pangan lokal kurang berkembang sebagaimana potensinya.

Kebijakan pangan yang selama ini lebih terfokus dan berpihak kepada beras dinilai telah berdampak negatif dalam pengembangan

diversifikasi pangan. Sumber-sumber pangan karbohidrat nonpadi terutama aneka pangan lokal dan sumber protein seperti daging, telur, susu, serta sumber zat gizi mikro seperti sayuran dan buah cenderung terhambat untuk dikembangkan. Kondisi ini berkaitan dengan budaya pangan dan semakin besarnya masyarakat yang mengalami rawan pangan (Ariani, 2010; Ariani dan Pitono, 2013; Hermanto, 2013). Sementara itu, upaya peningkatan produksi pangan yang terfokus kepada padi pada lahan sawah irigasi saat ini dihadapkan kepada kendala: (1) kecenderungan penurunan laju pertumbuhan produksi, (2) marginalisasi kapasitas usaha tani, (3) kecenderungan penurunan daya saing, (4) kecenderungan peningkatan variabilitas produksi, dan (5) diversifikasi pangan.

Kecenderungan penurunan laju pertumbuhan produksi dapat dilihat dari gejala perpaduan antara perlambatan laju pertumbuhan luas panen dan produktivitas. Luas baku lahan sawah cenderung semakin menurun akibat terus berlangsungnya konversi lahan dan degradasi sumber daya lahan, air, dan lingkungan. Konversi lahan sawah tidak hanya terjadi di Pulau Jawa, tetapi juga terjadi di luar Jawa untuk keperluan pembangunan prasarana ekonomi, pemekaran wilayah perkotaan, pemukiman, dan kawasan industri. Sementara di luar Jawa juga terjadi pengalihan penanaman dari komoditas padi ke tanaman perkebunan terutama kelapa sawit dan kakao (Pasandaran *et al*, 2011; Kasryno dan Taher, 2011; Rachmat dan Muslim, 2012a; Rachmat, 2012b). Pada bagian lain, adanya masalah dalam pola penguasaan lahan per-tanian di mana luas pemilikan dan penggarapan lahan petani semakin menurun, semakin meningkatnya jumlah petani gurem, meningkatnya petani penggarap, semakin besarnya pemilikan *lahan absentee*, serta penguasaan lahan secara besar-besaran oleh perusahaan besar asing (*land grabbing*) (Kasryno *et al*, 2010; Rachmat dan Muslim, 2012b).

Marginalisasi kapasitas usaha tani berakibat usaha tani menjadi tidak efisien akibat penerapan teknologi yang cenderung over intensifikasi, penggunaan input produksi yang tidak efisien atau penurunan nilai produk marginalnya serta penurunan profitabilitas usaha tani. Kondisi ini berakibat penurunan daya saing usaha tani terutama dalam persaingannya untuk menahan produk impor sejenis ataupun keinginannya untuk dapat ekspor (Simatupang, 2001; Kasryno, 2007;

Rachmat, 2013; Ikhsan, 2015). Pada bagian lain, kebijakan pangan yang bias terhadap beras juga berdampak negatif terhadap pengembangan komoditas lain, baik sesama komoditas pangan (palawija) maupun komoditas nonpangan (Nainggolan dan Rachmat, 2013).

Upaya peningkatan produksi pangan terutama beras juga dihadapkan kepada adanya kecenderungan peningkatan variabilitas produksi sebagai akibat dari semakin rentannya usaha tani pangan terhadap perubahan iklim dan serangan Organisme Pengganggu Tanaman (OPT). Perubahan iklim global yang menyebabkan anomali iklim berpengaruh terhadap produksi pertanian akibat banjir, kekeringan, dan OPT. Ke depan, peningkatan risiko harga dan ketidakpastian harga akibat liberalisasi pasar akan semakin memperburuk masalah variabilitas produksi dan pendapatan usaha tani (Amang dan Sawit, 2001).

### Manajemen Pembangunan Pangan

Pelaksanaan otonomi daerah telah membawa perubahan besar dalam pola dan pelaksanaan pembangunan, termasuk pembangunan di bidang pangan. Dari aspek kebijakan, pendekatan sentralistik sebagaimana yang dulu pernah sukses dalam pencapaian swasembada beras tahun 1984 tidak dapat diterapkan dengan kebijakan desentralisasi saat ini. Peran pemerintah daerah akan semakin besar dalam pencapaian tujuan ini dengan pemanfaatan sumber daya pertanian secara optimal. Perubahan manajemen pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik ternyata membutuhkan masa transisi yang relatif lama dan sampai saat ini masih mencari bentuk sinergi optimal antara pemerintah pusat dan daerah serta antarpemangku kepentingan (Kasryno, 2007; Rachmat, 2014).

Dalam UU No. 18 Tahun 2012 dikemukakan, untuk membangun ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat diperlukan peran pemerintah dan pemerintah daerah. Di bidang penyediaan pangan, kewajiban pemerintah termasuk pemerintah daerah tersebut antara lain (1) memenuhi kebutuhan pangan dengan cara (a) mengatur, mengembangkan, dan mengalokasikan lahan pertanian, dan sumber daya air, (b) memberikan penyuluhan dan pendampingan, (c) menghilangkan berbagai kebijakan yang berdampak pada penurunan daya saing, dan

(d) melakukan pengalokasian anggaran (Pasal 18); (2) mengelola stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok, mengelola cadangan pangan pokok pemerintah, dan distribusi pangan pokok untuk mewujudkan kecukupan pangan pokok yang aman dan bergizi bagi masyarakat (Pasal 13); (3) memfasilitasi penggunaan dan pengembangan sarana dan prasarana dalam upaya meningkatkan produksi pangan (Pasal 20); dan (4) mengantisipasi dan menanggulangi ancaman produksi pangan melalui bantuan teknologi dan regulasi (Pasal 22 ayat 2).

Dalam peningkatan akses pangan masyarakat, peran pemerintah adalah (1) menetapkan cadangan pangan nasional, yang terdiri dari cadangan pangan pemerintah, cadangan pangan pemerintah daerah, dan cadangan pangan masyarakat (Pasal 23); (2) melakukan tindakan untuk mengatasi krisis pangan (Pasal 44) melalui (a) pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan pemerintah dan pemerintah daerah, (b) mobilisasi cadangan pangan masyarakat di dalam dan antardaerah, (c) menggerakkan partisipasi masyarakat, dan (d) menerapkan teknologi untuk mengatasi krisis pangan dan pencemaran lingkungan; dan (3) mewujudkan keterjangkauan pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan (Pasal 46) dengan cara melaksanakan kebijakan di bidang distribusi, pemasaran, perdagangan, stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok, dan bantuan pangan.

Dalam aspek konsumsi pangan, kewajiban pemerintah adalah (1) meningkatkan pemenuhan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan masyarakat melalui (a) pencapaian angka konsumsi pangan sesuai dengan angka kecukupan gizi; (b) penyediaan pangan yang beragam, bergizi seimbang, aman, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat; dan (c) pengembangan pengetahuan dan kemampuan masyarakat dalam pola konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, bermutu, dan aman (Pasal 59); (2) mewujudkan pengane-ragaman konsumsi pangan untuk memenuhi kebutuhan gizi masyarakat dan mendukung hidup sehat, aktif, dan produktif (pasal 60); dan (3) terwujudnya keamanan pangan melalui penerapan norma, standar, prosedur, dan kriteria keamanan pangan dan penerapan sistem jaminan keamanan pangan dan mutu pangan (Pasal 86). Pemerintah juga berkewajiban (1) melindungi dan

memberdayakan petani, dan pelaku usaha pangan sebagai produsen pangan (Pasal 17, Pasal 130); (2) mengembangkan kelembagaan pangan masyarakat untuk meningkatkan produksi pangan (Pasal 21); dan (3) mengembangkan dan menyebarluaskan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk peningkatan produksi pangan (Pasal 19).

### **Dinamika Lingkungan Global**

Situasi pembangunan ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat juga sangat dipengaruhi oleh dinamika lingkungan global. Liberalisasi telah berakibat semakin kuatnya persaingan pasar, saling ketergantungan, pemanfaatan teknologi tinggi, dan tuntutan konsumen yang lebih tinggi dalam kualitas produk, isu lingkungan, dan hak asasi manusia. Liberalisasi perdagangan juga telah memunculkan berbagai kesepakatan internasional, regional, dan bilateral yang mengikat, yang mempunyai konsekuensi bagi pelaksanaan pembangunan pertanian dan ketahanan pangan. Saat ini, yang perlu menjadi perhatian pembangunan pertanian Indonesia adalah dengan diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) dan Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC).

Dalam era globalisasi, maka perdagangan produk-produk pertanian dan jasa antarnegara akan semakin bebas dan terbuka. Keputusan para pemimpin negara-negara ASEAN dalam kesepakatan MEA 2015 menyebutkan bahwa semua hambatan tarif dan nontarif secara bertahap akan dihapuskan kecuali hambatan teknis perdagangan yang disyaratkan oleh suatu negara. Hambatan teknis tersebut selanjutnya dapat diwujudkan dalam bentuk penerapan standar dalam perdagangan. Arus barang diatur dalam protokol dan prosedur notifikasi ASEAN yang disepakati. Pada kondisi demikian, maka produk pertanian harus berkualitas dan didasarkan kepada standar yang disepakati agar dapat bersaing di pasar regional. Dalam konteks inilah produk pertanian Indonesia perlu menerapkan standar dan sertifikasi dengan memenuhi persyaratan mutu yang dibutuhkan agar memiliki daya saing untuk memasuki pasar global, khususnya pasar terintegrasi ASEAN 2015.

Pada sisi lain, tidak dapat diabaikan terjadinya dinamika gaya hidup dan cara pandang terhadap pangan masyarakat yang terus mengalami perubahan. Tuntutan

konsumen terhadap keamanan, nilai gizi, cita rasa, dan ketersediaan pangan semakin meningkat. Pola makan masyarakat akan berkembang ke arah situasi semakin banyak orang yang makan di luar rumah dan semakin banyak makanan cepat saji (*instant food*) di rumah. Dalam kaitan itu, aspek keamanan dan mutu pangan akan menjadi isu yang penting di samping isu ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat.

Sejalan dengan perkembangan pasar dewasa ini, pertumbuhan pasar modern (*hypermarket, supermarket, minimarket*) juga semakin tumbuh pesat, sehingga kekuatan pasar produk akan bergeser dari produsen/petani ke perusahaan nasional dan multinasional. Pada kondisi demikian maka akan dan telah terjadi kecenderungan kompetisi secara langsung antara produk domestik dengan produk impor yang pada akhirnya merujuk pada pentingnya aspek mutu, harga, dan keamanan pangan atas produk yang dikonsumsi hingga menjadi sangat menentukan kekuatan daya saing masing-masing. Pernyataan produk bermutu dan aman dikonsumsi tersebut dituangkan dalam bentuk sertifikasi produk yang sangat erat kaitannya dengan manajemen produksi dan sistem standarisasi produk. Perlu adanya upaya peningkatan kapasitas dan strategi bersaing agar pembangunan pertanian Indonesia dapat mengambil manfaat dari liberalisasi tersebut (Amang dan Sawit, 2001; Rachmat, 2013).

### **REORIENTASI PENCAPAIAN KETAHANAN PANGAN YANG MANDIRI DAN BERDAULAT**

Keberhasilan pembangunan ketahanan pangan telah banyak dicapai seperti ditunjukkan oleh peningkatan produksi pangan. Namun, keberhasilan tersebut tidak diikuti oleh penurunan kerawanan pangan. Dibutuhkan reorientasi pembangunan ketahanan pangan agar keberhasilan produksi pangan juga diikuti oleh penurunan masyarakat rawan pangan. Reorientasi pembangunan pangan diarahkan kepada terbangunnya ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Reorientasi pembangunan pangan mencakup (1) pergeseran fokus pembangunan dari swasembada kepada kemandirian pangan, (2) membangun budaya pangan lokal, (3) peningkatan partisipasi masyarakat dalam ketahanan pangan, (4)

membangun keserasian pemerintah pusat dan daerah, dan (5) peningkatan komitmen politik pangan.

### **Dari Swasembada Menjadi Kemandirian Pangan**

Program pembangunan pangan selama ini bertumpu kepada peningkatan produksi dalam rangka pencapaian swasembada beberapa bahan pangan utama seperti beras, jagung, kedelai, gula, dan daging. Pengertian swasembada mengacu kepada suatu keadaan di mana suatu negara dapat mencukupi seluruh atau sebagian besar kebutuhan pangan penduduknya dari produksi dalam negeri. Penyediaan pangan pada nasional tidak serta merta juga berarti terpenuhinya pangan pada tingkat rumah tangga karena berkaitan dengan distribusi pangan dan daya beli rumah tangga/individu.

Mengacu pada UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, kemandirian pangan (*food resilience*), adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat. Kemandirian mengacu kepada peningkatan kemampuan negara dan bangsa untuk dapat memenuhi kebutuhan pangan yang beragam yang bersumber dari dalam negeri melalui pendayagunaan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal secara optimal.

Kemandirian pangan juga dicirikan oleh kemampuannya dalam menyelesaikan masalah yang dihadapinya, hasrat untuk maju, dan mampu bersaing dalam rangka perbaikan dirinya serta martabat di bidang pangan. Membangun kemandirian pangan mengandung pula pengertian kemampuan dalam menyediakan pangan sendiri, mampu memecahkan persoalan yang dihadapi melalui pengembangan inovasi dan teknologi menuju peningkatan produktivitas dan daya saing serta kemampuan untuk melepaskan diri dari ketergantungan dan keterkaitan terhadap pihak luar.

Sebagaimana konsep swasembada, ketersediaan pangan yang cukup merupakan prasyarat terbangunnya kemandirian pangan. Ketersediaan pangan tersebut harus dibangun atas dasar kemampuan produksi dalam negeri

(swasembada) melalui optimalisasi seluruh potensi di dalam negeri. Untuk itu, upaya untuk meningkatkan kapasitas produksi pangan dari dalam negeri perlu terus dilakukan. Dalam membangun kemandirian pangan ke depan, kemampuan peningkatan produksi tidak cukup hanya dalam kemampuannya menghasilkan produksi untuk memenuhi konsumsi, namun juga kemampuan yang lebih responsif dalam rangka pemulihan gejolak/goncangan produksi, dan bahkan kemampuan yang bersifat antisipatif dalam penyediaan, pengadaan stok untuk mengatasi kebutuhan konsumsi. Dalam hubungan dengan krisis pangan, kemandirian pangan dapat pula dimaknai sebagai kemampuan melakukan pemulihan secara cepat. Misalnya, setelah terjadi krisis pangan karena kekeringan atau karena kekeliruan kebijakan upaya pemulihan dilakukan dengan penyesuaian pola tanam, perbaikan pengelolaan air, dan perbaikan kebijakan yang terkait sehingga terjadi peningkatan produksi dan kebutuhan konsumsi masyarakat terpenuhi.

### **Membangun Budaya Pangan Lokal**

Dalam kaitan pencapaian kemandirian, diperlukan reorientasi kebijakan produksi pangan dengan tidak hanya terfokus kepada lahan sawah untuk produksi padi, tetapi ke arah pendayagunaan seluruh potensi lahan dengan komoditas pangan yang lebih beragam. Pemanfaatan lahan nonsawah terutama lahan kering untuk produksi pangan secara lebih beragam baik padi dan nonpadi sesuai potensi lokal (pangan lokal). Pembangunan pangan harus dibangun mulai dari tingkat rumah tangga dan bertumpu pada keragaman sumber daya, kelembagaan, dan budaya pangan lokal. Untuk itu, pengembangan pangan harus didasarkan kepada kondisi wilayah dan ekosistem. Dengan landasan tersebut, maka akan terbangun ketahanan pangan masyarakat yang kokoh dan berkelanjutan serta tidak mudah terpengaruh oleh masalah atau gejolak pasokan pangan yang terjadi di luar wilayah atau luar negeri (Kasryno, 2007; Hermanto, 2013a; Baharsyah, 2014).

Kepentingan dan arti strategis pengembangan pangan lokal juga terutama bagi wilayah terpencil dan pulau kecil yang relatif mempunyai risiko kerawanan pangan lebih besar akibat kendala aksesibilitas dan bencana. Membangkitkan produksi dan pola makan lokal juga berarti identik dengan

pelestarian budaya masyarakat dan sebaliknya hilangnya kegiatan budi daya dan pola makan tradisional berarti hilangnya suatu budaya.

### **Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Ketahanan Pangan**

Eksistensi pencapaian ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat tidak terlepas dari keterlibatan aktif seluruh pihak yang berkepentingan, baik masyarakat produsen, konsumen, swasta, dan pemerintah. Untuk itu, dalam penyelenggaraan pangan dibutuhkan peningkatan partisipasi, kebutuhan untuk sinergi secara harmonis dengan peran masing-masing. Peningkatan kemampuan produksi pangan dalam rangka swasembada dan kemandirian pangan harus bersifat dinamis sejalan dengan kondisi dinamis lingkungan strategis. Dalam kaitan itu, kebijakan utama yang diharapkan adalah membangun lingkungan yang memungkinkan (*enabling environment*), menempatkan petani dan masyarakat sebagai arus utama dalam produksi pangan, dan membangun kemandirian pangan.

Dalam kaitan ini, pemerintah berperan sebagai regulator, fasilitator, dan dinamisator. Sebagai regulator, pemerintah berperan mengatur pelaksanaan pembangunan melalui pembuatan kebijakan, yang selanjutnya dijabarkan dalam bentuk aturan/regulasi, melaksanakan, dan mengawasinya agar kegiatan pembangunan pertanian berjalan sesuai dengan yang diharapkan berdasarkan prinsip partisipatif, keadilan, dan keberpihakan kepada petani.

Sebagai fasilitator pemerintah berperan agar kegiatan pembangunan pertanian dapat berjalan dan mampu mendayagunakan seluruh potensi nasional. Fasilitasi pemerintah dalam bentuk intervensi kegiatan penyediaan layanan publik dan kegiatan atau prakarsa strategis. Dalam perannya sebagai dinamisator, pemerintah berperan menciptakan kondisi dinamis agar seluruh masyarakat dapat terlibat secara aktif dalam kegiatan pembangunan pertanian melalui pemberdayaan masyarakat, layanan teknologi, dan lainnya. Masyarakat petani harus diberdayakan ke arah terbangunnya masyarakat belajar (*learning society*) melalui peningkatan kemampuan masyarakat dalam pengambilan keputusan untuk mendayagunakan sumber daya dalam berproduksi dan membangun sistem ketahanan pangan secara mandiri (Kasryno, 2007).

### **Membangun Keserasian Pemerintah Pusat dan Daerah**

Seiring dengan proses otonomi daerah, peranan daerah dalam meningkatkan ketahanan pangan menjadi semakin penting. Dibutuhkan langkah strategis agar terjadi keselarasan kebijakan dan operasionalisasi pembangunan ketahanan pangan di tingkat pusat/nasional dan daerah. Terdapat kontradiksi peran daerah dalam bidang ketahanan pangan dan pertanian. Di satu sisi bidang ketahanan pangan merupakan salah satu kewenangan wajib bagi daerah, namun di sisi lain posisi pertanian berada sebagai status pilihan (Pasal 7 ayat (2) dan ayat (4) PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota). Penempatan posisi pertanian sebagai urusan pilihan dinilai sebagai salah satu penyebab semakin terpinggirkan perhatian daerah pada sektor pertanian. Dengan posisi pilihan telah menimbulkan kecenderungan keraguan dari pemerintah pusat dalam menyerahkan sepenuhnya program pembangunan pertanian kepada daerah, khususnya terkait bagaimana mengamankan target-target nasional. Ketidakpercayaan ini menimbulkan dampak terhadap intervensi program pusat menjadi masih dominan. Di lain pihak pemerintah daerah juga seakan belum mau sepenuhnya mengambil tanggung jawab pelaksanaan pembangunan pertanian, seperti diindikasikan oleh alokasi anggaran sektor pertanian daerah yang relatif sangat kecil (Rachmat, 2014).

Era reformasi juga diwarnai dengan euforia penyusunan peraturan baik di pusat maupun di daerah. Banyaknya peraturan yang dibuat oleh pusat dan daerah bukannya memperkuat bidang ketahanan pangan, namun justru sebaliknya. Di bidang lahan sebagai contoh, masing-masing sektor, subsektor dan daerah menyusun UU dan peraturan yang ditujukan untuk diperolehnya kepastian akan lahan bidang masing-masing sehingga semakin memperuncing kompetisi penggunaan lahan dan konversi lahan pertanian (Rachmat dan Muslim, 2012b).

Sebagaimana diamanatkan, pembangunan ketahanan pangan merupakan kewenangan wajib bagi daerah. Kewajiban tersebut harus dijadikan sebagai pijakan pokok hubungan pusat–daerah dalam pembangunan ketahanan pangan. Ada empat kegiatan pokok yang dinilai relevan dilakukan oleh daerah berkaitan dengan kewenangan wajib bidang

ketahanan pangan, yaitu (1) meningkatkan produksi pangan daerah mendukung ketersediaan pangan nasional, (2) meningkatkan produksi dan budaya pangan lokal, (3) mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian melalui penegakan peraturan daerah, dan (4) membangun cadangan pangan daerah dan membina cadangan pangan masyarakat desa (Rachmat dan Muslim 2012b).

### **Peningkatan Komitmen Politik Pangan**

Permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam memperkuat ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat bersifat kompleks, untuk itu pilihan kebijakan yang mendukung dan lingkungan kelembagaan yang diperlukan mau tidak mau harus dilaksanakan melalui komitmen politik pangan yang kuat. Dukungan dan komitmen politik yang kuat diperlukan sebagai penggerak (*driving force*) untuk memungkinkan munculnya politik pangan yang sehat.

Keberadaan UU No. 18 Tahun 2012 merupakan bentuk nyata dari dukungan komitmen politik pemerintah/eksekutif dan legislatif dalam mewujudkan ketahanan pangan. Selanjutnya, UU tersebut harus diimplementasikan dan dijabarkan dalam bentuk peraturan, kebijakan, program, dan anggaran (Kasryno, 2007; Baharsyah, 2014). Segala kebijakan dan peraturan mulai dari tingkat pusat dan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota yang pada akhirnya berkaitan dengan masalah pangan harus sejalan dengan UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

### **STRATEGI PERCEPATAN PENCAPAIAN KETAHANAN PANGAN**

Peningkatan produksi pangan sudah saatnya diarahkan untuk lebih mendayagunakan seluruh potensi sumber daya, membangun pertanian modern dan memberi prioritas kepada pengembangan komoditas pangan lokal sesuai sumber daya dan budaya lokal. Sejalan dengan itu, maka strategi pencapaian ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat adalah (1) peningkatan produksi pangan yang lebih menyebar dan beragam, (2) pengembangan pangan dan budaya pangan lokal, (3) modernisasi sistem produksi pangan, (4) pengelolaan perdagangan pangan, dan (5) penguatan cadangan pangan masyarakat.

### **Peningkatan Produksi Pangan yang Lebih Menyebar dan Beragam**

Ketersediaan pangan yang cukup/melimpah merupakan prasyarat terbangunnya ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat. Ketersediaan pangan tersebut harus dibangun atas dasar kemampuan produksi dalam negeri melalui optimalisasi seluruh potensi sumber daya produksi untuk menghasilkan produk pangan yang lebih beragam. Untuk itu, perlu dilakukan (1) identifikasi dan deliniasi kawasan baru sebagai sumber pertumbuhan produksi pangan, dan (2) pengembangan kawasan baru produksi pangan.

Identifikasi diperlukan untuk mengetahui sebaran potensi dan masalah dalam pengembangan pangan. Hasil identifikasi tersebut selanjutnya dirumuskan dalam program produksi pangan secara spesifik. Identifikasi dan deliniasi terutama perlu dilakukan berkaitan dengan sumber daya lahan dan air, komoditas pangan lokal unggulan, teknologi, dan sumber daya manusia pelaksana (Kasryno, 2007; Baharsyah, 2014).

Upaya pengembangan/perluasan kawasan baru lahan sawah beririgasi perlu terus dilakukan untuk peningkatan produksi padi dan palawija. Pembukaan kawasan baru tersebut selayaknya dilaksanakan berbasis kerakyatan dengan memprioritaskan keterlibatan petani yang *lapar lahan* sebagai pelaku utamanya. Dengan pola ini maka pengembangan kawasan baru di samping dapat memproduksi pangan juga akan membuka lapangan kerja, meningkatkan pendapatan petani dan sekaligus pengembangan wilayah. Untuk itu, pengembangan kawasan pangan selayaknya dipadukan dengan program transmigrasi.

Namun demikian, pemenuhan produksi pangan ke depan dinilai tidak dapat sepenuhnya hanya mengandalkan lahan sawah beririgasi, tetapi juga harus mendayagunakan lahan alternatif terutama lahan kering. Pilihan terhadap lahan kering dinilai strategis karena ketersediaan lahan kering di Indonesia cukup luas dan peluang teknologi lahan kering yang ada belum sepenuhnya dimanfaatkan. Pengembangan kawasan pangan baru dan pendayagunaan lahan kering juga berarti penyebaran pembangunan pangan ke seluruh wilayah terutama kawasan Indonesia Timur karena sebagian kawasan KTI adalah lahan kering. Beberapa kajian para ahli mengemukakan potensi dan prospek lahan kering bagi pengembangan pangan mendukung

percepatan pencapaian ketahanan pangan (Rachmat, 2012d; Kasryno dan Soeparno, 2012b; Pasandaran *et al*, 2012; Wahyunto dan Shofiati, 2012).

### **Pengembangan Pangan dan Budaya Pangan Lokal**

Dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan diamanatkan bahwa dalam membangun kemandirian pangan harus mengacu kepada pemenuhan kebutuhan pangan yang beragam yang bersumber dari dalam negeri melalui pendayagunaan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal. Beberapa bahan pangan lokal diidentifikasi mempunyai potensi untuk dikembangkan sesuai spesifik lokasi seperti umbi-umbian, sorgum, jagung, dan sagu. Komoditas pangan tersebut layak mendapat prioritas pengembangan dengan beberapa alasan: (1) pada lahan dengan kondisi air terbatas, umbi-umbian, sorgum, dan jagung dapat tumbuh dengan baik; (2) secara tradisional umbi-umbian, sorgum, dan jagung merupakan sumber pangan karbohidrat lokal di banyak daerah; (3) umbi-umbian mempunyai potensi produktivitas sangat besar (di atas 40 ton/ha) jauh di atas produktivitas padi; (4) dalam bentuk tepung, umbi-umbian, sorgum, dan jagung secara sendiri atau campuran dapat diciptakan produk pangan alternatif sebagai pengganti beras seperti beras analog yang telah dipasarkan; (5) bahan pangan tersebut merupakan makanan sehat dan baik untuk diet tertentu; (6) mempunyai keterkaitan industri yang luas; dan (7) tanaman umbi juga dapat dibiarkan lebih lama di lahan usaha sebagai cadangan pangan di alam (Aqil, 2013; Hapsari, 2014; Balitkabi, 2014a; Balitkabi, 2014b).

Pengembangan pangan lokal akan mengembalikan budaya pangan lokal sehingga secara otomatis akan dapat mengatasi permasalahan pangan di tingkat lokal dan sekaligus menjadi sumber pertumbuhan ekonomi masyarakat dan wilayah. Strategi pengembangan pangan lokal harus memperhatikan preferensi konsumen melalui penciptaan produk pangan yang bergengsi, bermutu, bergizi, aman, dan lezat sesuai selera masyarakat, dengan didukung oleh bentuk penyajian, kemasan, dan promosi berstandar global. Untuk itu, muatan teknologi pengolahan pangan harus berada di depan. Pengembangan teknologi pangan akan menjadi faktor penentu berkembangnya diversifikasi pangan dan peningkatan permintaan akan pangan nonberas.

### Modernisasi Sistem Produksi Pangan

Dinamika pasar menuntut produksi pangan dihasilkan secara efisien dan bermutu sehingga berdaya saing. Untuk itu, sistem produksi pangan harus dimodernisasi. Di samping pertanian rakyat, harus dibuka peluang masuknya investasi besar modern di bidang pangan. Diperlukan dukungan kemudahan prosedur dan adanya sistem insentif untuk menarik investor di bidang industri pangan.

Pada bagian lain, konsumen pangan juga semakin menuntut jaminan agar produk pangan bermutu, bergizi, dan aman dikonsumsi serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Untuk itu, produksi pangan harus menerapkan sistem mutu pangan, standardisasi, dan sertifikasi mutu pangan. Usaha agribisnis pangan harus berlandaskan kepada praktik agribisnis yang baik dan benar, baik dalam usaha budi daya (*Good Agricultural Practices–GAP*), penanganan hasil produksi (*Good Handling Practices–GHP*), pengolahan hasil (*Good Manufacturing Practices–GMP*), dan pemasaran (*Good Trading Practices–GTP*). Kepentingan akan sistem jaminan mutu juga berkaitan dengan keterbukaan pasar global. Globalisasi pasar yang menghapus semua hambatan tarif dan nontarif menjadikan sistem standar dan sertifikasi sebagai alat daya saing dan sekaligus proteksi produk pada era perdagangan bebas dunia (Bahri, 2002; Rachmat dan Nuryanti, 2014).

### Pengelolaan Perdagangan Pangan

Di samping produksi dan penyediaan, untuk menjamin stabilisasi pasokan dan harga pangan diperlukan pengelolaan perdagangan pangan yang baik. Pengelolaan perdagangan diarahkan kepada pola tataniaga yang efisien dan penciptaan iklim usaha pangan yang sehat. Kebijakan perdagangan pangan seperti penerapan tarif/pajak ekspor dan impor harus mendukung terbangunnya ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat. Sistem perdagangan juga harus didasarkan kepada norma dagang yang baik untuk menghindari penimbunan barang dan spekulasi oleh pedagang (Rachmat, 2014).

Dalam perdagangan pangan antarnegara, diupayakan agar kebijakan perdagangan pangan sesuai dengan aturan ketentuan perdagangan yang disepakati

perdagangan dunia. Apabila terdapat kebijakan/aturan dalam negeri yang dinilai tidak sesuai, perlu dicarikan butir-butir aturan dalam WTO yang memungkinkan kepentingan nasional tidak dikorbankan (Rachmat, 2014).

Keberhasilan penyediaan pangan yang cukup salah satunya dapat pula diukur dari tingkat stabilisasi harga pangan di masyarakat. Sejalan dengan itu, di samping menjaga stabilisasi pasokan yang utamanya berasal dari peningkatan produksi dalam negeri, diperlukan instrumen kebijakan harga bahan dan pengelolaan cadangan dan distribusi pangan. Upaya peningkatan produksi dalam rangka terbangunnya kemandirian pangan tidak bisa dilepaskan dari perhatian terhadap kesejahteraan petani.

### Penguatan Cadangan Pangan Masyarakat

Kepentingan untuk membangun sistem cadangan pangan yang kuat disebabkan karena alasan (1) produksi pangan khususnya tanaman pangan bersifat musiman, sedangkan konsumsi pangan pada setiap hari relatif stabil, sehingga perlu adanya mekanisme penyimpanan hasil panen; (2) sentra produksi pangan berada di daerah tertentu, sedangkan kebutuhan konsumsi terjadi di semua daerah sampai ke setiap pelosok, sehingga diperlukan sistem distribusi dan logistik; (3) adanya musibah seperti bencana alam dan risiko kegagalan panen sulit diprediksi dan cenderung berulang; (4) khusus daerah kepulauan terpencil kejadian kesulitan transportasi dapat terjadi kapan saja tanpa diduga; dan (5) cadangan pangan berperan dalam mengatasi kesenjangan pasokan dan kebutuhan, stabilisasi harga serta dalam penanggulangan kerawanan pangan. Cadangan pangan masyarakat antara lain dalam bentuk lumbung pangan perlu diperkuat untuk mengatasi kerawanan pangan baik kronis maupun transien (Rachmat *et al.*, 2011; Hermanto, 2013b).

### PENUTUP

Secara filosofis, sosiologis, yuridis dan politis, pemenuhan kebutuhan pangan merupakan aspek strategis berkaitan dengan terbangunnya ketahanan pangan, ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik, ketahanan nasional, dan kemandirian bangsa. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang

Pangan mengamanatkan pembangunan ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat.

Pembangunan pangan telah menunjukkan keberhasilannya seperti dalam peningkatan produksi dan penyediaan komoditas pangan. Namun, keberhasilan tersebut tidak diikuti oleh penurunan tingkat kerawanan pangan masyarakat. Jumlah penduduk rawan pangan masih cukup besar dan bahkan cenderung meningkat. Reorientasi pembangunan pangan perlu dilakukan untuk percepatan terbangunnya ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Reorientasi mencakup upaya meningkatkan produksi pangan yang lebih menyebar dan beragam, pengembangan pangan dan budaya pangan lokal, modernisasi sistem produksi pangan, pengelolaan perdagangan pangan, dan penguatan cadangan pangan masyarakat.

Strategi percepatan pencapaian ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat mencakup (1) peningkatan produksi pangan yang lebih menyebar dan beragam, (2) pengembangan pangan dan budaya pangan lokal, (3) modernisasi sistem produksi pangan, (4) pengelolaan perdagangan pangan, dan (5) penguatan cadangan pangan masyarakat. Perwujudan pembangunan pangan berhimpitan dengan pembangunan pertanian. Membangun ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat mempunyai dimensi yang luas, baik dimensi makro-mikro maupun dimensi waktu jangka pendek-menengah-panjang. Dengan demikian, perlu disusun rencana pembangunan ketahanan pangan jangka pendek, menengah dan panjang, serta ketahanan pangan nasional pada skala makro dan mikro.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amang, B. dan M.H. Sawit. 2001. Perdagangan global dan implikasinya pada ketahanan pangan nasional. *Agro-Ekonomika* 27(2):1-14.
- Aqil, M. 2013. Deskripsi Varietas Unggul Jagung, Sorgum dan Gandum. Maros: Balai Penelitian Tanaman Sereal. [Balitsereal.litbang.pertanian.go.id/ind/images/stories/des2013c](http://balitsereal.litbang.pertanian.go.id/ind/images/stories/des2013c) (5 Januari 2015).
- Ariani, M. 2010. Diversifikasi konsumsi pangan pokok mendukung swasembada beras. hlm. 65-73. *Prosiding Pekan Sereal Nasional*. Maros: Balai Penelitian Tanaman Sereal.
- Ariani, M. dan J. Pitono. 2013. Diversifikasi konsumsi pangan: kinerja dan perspektif ke depan. hlm. 216-245. Dalam: M. Ariani, K. Suradisastra, N.S. Saad, R. Hendayana, H. Soeparno, dan E. Pasandaran (eds.). *Diversifikasi Pangan dan Transformasi Pembangunan Pertanian*. Jakarta: IAARD Press.
- Badan Ketahanan Pangan. 2014. *Statistik Ketahanan Pangan Tahun 2013*. Jakarta: Badan Ketahanan Pangan.
- Baharsyah, S., F. Kasryno, dan E. Pasandaran. 2014. *Reposisi Politik Pertanian Meretas Arah Baru Pembangunan Pertanian*. Bogor: Yayasan Pertanian Mandiri.
- Bahri, S., Indraningsih, R. Widiastuti, T.B. Murdiati, dan R. Maryam. 2002. Keamanan pangan asal ternak: suatu tuntutan di era perdagangan bebas. *Wartazoa* 12(2):47-64.
- [Balitkabi] Balai Penelitian Tanaman Aneka Kacang dan Umbi. 2014a. *Deskripsi Varietas Unggul Ubijalar. 1977–2009*. Malang: Balai Penelitian Tanaman Aneka Kacang dan Umbi. <http://balitkabi.litbang.pertanian.go.id/images/stories/uploads/publikasi/buku/vub%20ubijalar> (5 Januari 2015).
- [Balitkabi] Balai Penelitian Tanaman Aneka Kacang dan Umbi. 2014b. *Deskripsi Varietas Unggul Ubikayu. 1978–2012*. Malang: Balai Penelitian Tanaman Aneka Kacang dan Umbi. <http://balitkabi.litbang.pertanian.go.id/images/stories/uploads/publikasi/buku/vub%20ubikayu.pdf> (5 Januari 2015).
- Dewan Ketahanan Pangan. 2011. *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2010–2014*. Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan.
- Gie K.K. 2004. *Membangun kemandirian pangan: mandat terbesar dari rakyat kepada kita semua*. Disampaikan pada acara peluncuran buku berjudul "Membangun Kemandirian Pangan", Jakarta, 4 Agustus 2004.
- Hapsari, R.T. 2014. Prospek uwi sebagai pangan fungsional dan bahan diversifikasi pangan. *Buletin Palawija* 27:16-38.
- Hermanto. 2013a. Pengembangan cadangan pangan nasional dalam rangka kemandirian pangan. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 31(1):1-13.
- Hermanto. 2013b. Diversifikasi pangan menuju kemandirian pangan: pemikiran untuk implementasi UU No. 18/2012 tentang Pangan. hlm: 167-180. Dalam: M. Ariani, K. Suradisastra, N.S. Saad, R. Hendayana, H. Soeparno, dan E. Pasandaran (eds.). *Diversifikasi Pangan dan Transformasi Pembangunan Pertanian*. Jakarta: IAARD Press.

- Ikhsan, A., Wihardja, dan Taufik. 2015. Apa yang salah dengan kebijakan perberasan kita? Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Pertanian dan Perdesaan. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor, 11 Maret 2015.
- Kasryno, F. 2007. Mengembalikan kemandirian petani sebagai penggerak pembangunan ekonomi pedesaan berkelanjutan. Dalam: F. Kasryno, E. Pasandaran, dan M. Fagi, (eds.). *Membalik Arus Menuai Kemandirian Petani*. Bogor: Yayasan Padi Indonesia.
- Kasryno, F., M. Badrun, dan E. Pasandaran. 2010. *Land Grabbing, Ancaman Bagi Kedaulatan Pangan Nasional*. Bogor: Yayasan Pertanian Mandiri.
- Kasryno, F. dan H. Soeparno. 2012a. Pelaksanaan PM3EI koridor Jawa akan menyebabkan ketahanan pangan nasional semakin parah. hlm. 16-58. Dalam: E. Ananto, S. Pasaribu, M. Ariani, B. Sayaka, dan N. Sutrisno (eds.). *Kemandirian Pangan Indonesia dalam Perspektif Kebijakan PM3EI*. Jakarta: IAARD Press.
- Kasryno, F. dan H. Soeparno. 2012b. Pertanian lahan kering sebagai solusi untuk mewujudkan kemandirian pangan masa depan. hlm. 11-34. Dalam: A. Dariah, B. Kartiwa, N. Sutrisno, K. Suradisastra, M. Sarwani, H. Soeparno, dan E. Pasandaran (eds.). *Prospek Pertanian Lahan Kering dalam Mendukung Ketahanan Pangan*. Jakarta: IAARD Press.
- Kasryno, F. dan A. Taher. 2011. Perubahan peruntukan lahan sawah menjadi lahan perkebunan: kasus irigasi Batang Hari. hlm. 175-186. Dalam: S. Pasaribu, H.P. Saliem, H. Soeparno, E. Pasandaran, dan F. Kasryno (eds.). *Konversi dan Fragmentasi Lahan, Ancaman terhadap Kemandirian Pangan*. Bogor: IPB Press.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2013. *Strategi Induk Pembangunan Pertanian 2013-2045: Menuju Pertanian-Bioindustri Berkelanjutan*. Jakarta: Kementerian Pertanian.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2015. *Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2015-2019*. Jakarta: Kementerian Pertanian.
- Nainggolan, K. dan M. Rachmat. 2013. *Prospek swasembada kedelai Indonesia*. Pangan 23(1):83-92.
- Pasandaran, E., M. Sarwani, dan Haryono. 2012. Fase-fase perkembangan pertanian: implikasi bagi kebijakan investasi lahan kering. hlm. 35-52. Dalam: A. Dariah, B. Kartiwa, N. Sutrisno, K. Suradisastra, M. Sarwani, H. Soeparno, dan E. Pasandaran (eds.). *Prospek Pertanian Lahan Kering dalam Mendukung Ketahanan Pangan*. Jakarta: IAARD Press.
- Pasandaran, E., M. Syam, dan I. Las. 2011. Degradasi sumber daya alam: ancaman bagi kemandirian pangan nasional. hlm. 34-53. Dalam: S. Pasaribu, H.P. Saliem, E. Pasandaran, dan F. Kasryno (eds.). *Konversi dan Fragmentasi Lahan Ancaman terhadap Kemandirian Pangan*. Bogor: IPB Press. Badan Litbang Pertanian.
- Pasandaran, E., Haryono, dan T. Pranadji. 2014. Reformasi kebijakan dalam perspektif sejarah politik pertanian Indonesia. Dalam: E. Pasandaran, M. Rachmat, S. Mardianto, Sumedi, H.P. Saliem, dan Haryono (eds.). *Reformasi Kebijakan Menuju Transformasi Pembangunan Pertanian*. Jakarta: IAARD Press. Badan Litbang Pertanian.
- Rachmat, M. 2014. Reposisi perencanaan pembangunan pertanian. hlm. 189-206. Dalam: Haryono, E. Pasandaran, M. Rachmat, S. Mardianto, Sumedi, H.P. Saliem, dan A. Hendriadi (eds.). *Reformasi kebijakan Menuju Transformasi Pembangunan Pertanian*. Jakarta: IAARD Press.
- Rachmat, M. dan Nuryanti, S. 2014. Daya saing produk olahan pertanian: ubikayu, pisang dan jeruk. hlm. 401-425. Dalam: Haryono, E. Pasandaran, K. Suradisastra, M. Ariani, N. Sutrisno, S. Prabawati, M.P. Yufdy, dan A. Hendriadi (eds.). *Memperkuat Daya saing Produk Pertanian*. Jakarta: IAARD Press
- Rachmat, M. 2013. Perspektif pengembangan industri pengolahan pangan di Indonesia. hlm. 303-325. Dalam: M. Ariani, K. Suradisastra, N. Sutrisno, Saad, R. Hendayana, H. Soeparno, dan E. Pasandaran (eds.). *Diversifikasi Pangan dan Trans-formasi Pembangunan Pertanian*. Jakarta: IAARD Press.
- Rachmat, M. dan C. Muslim. 2012. Peran dan tantangan implementasi UU 41/2009 dalam melindungi lahan pertanian pangan berkelanjutan. hlm. 59-81. Dalam: E. Ananto, S. Pasaribu, M. Ariani, B. Sayaka, dan N. Sutrisno (eds.). *Kemandirian Pangan Indonesia dalam Perspektif Kebijakan MP3EI*. Jakarta: IAARD Press.
- Rachmat, M. dan C. Muslim. 2012. Dinamika penguasaan lahan dan kelembagaan kerja pertanian. hlm. 93-108. Dalam: S. Pasaribu, H.P. Saliem, H. Soeparno, E. Pasandaran, dan F. Kasryno (eds.). *Konversi dan Fragmentasi Lahan: Ancaman terhadap Kemandirian Pangan*. Bogor: IPB Press
- Rachmat, M. 2012a. Potensi lahan pertanian perkotaan dalam penyediaan pangan. hlm. 139-152. Dalam: K. Suradisastra, B.

- Sayaka, H.P. Saliem, H. Soeparno, E. Pasandaran, dan F. Kasryno (eds.). *Membangun Kemampuan Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. Bogor: IPB Press
- Rachmat, M. 2012b. Kebijakan lahan pertanian dalam membangun kemandirian pangan. hlm. 190-207. Dalam: S. Pasaribu, H.P. Saliem, E. Pasandaran, dan F. Kasryno (eds.). *Konversi dan Fragmentasi Lahan: Ancaman Terhadap Kemandirian Pangan*. Bogor: IPB Press.
- Rachmat, M. 2012c. Pengembangan jangka menengah Jawa Barat dan prospek pengembangan pertanian lahan kering. hlm. 91-102. Dalam: A. Dariah, B. Kertiwa, N. Sutrisno, K. Suradisastra, M. Sarwani, H. Soeparno, dan E. Pasandaran (eds.). *Prospek Pertanian Lahan Kering dalam Mendukung Ketahanan Pangan*. Jakarta: IAARD Press.
- Rachmat, M., G.S. Budhi, Supriyati, dan W.K. Sejati. 2011. Lumbung pangan masyarakat: keberadaan dan perannya dalam penanggulangan kerawanan pangan. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 29(1):43-53.
- Saubari, A., Sryono, Koestono, Digidokismoyo, Panggabean, M. Sidik, Nurnadiah, dan Ginting. 1993. *Presiden Soeharto dan Pembangunan Pertanian*. Jakarta: Departemen Pertanian.
- Simatupang, P. 2001. *Food Security: Basic Concepts and Measurement in Food security in Southwest Pacific Island Countries*. CGPRT Center Works towards Enhancing Sustainable Agriculture and Reducing Poverty in Asia and The Pacific.
- Simatupang, P. 2015. Isu Lonjakan Harga Beras Februari 2015: Pembelajaran Kebijakan. Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Pertanian dan Perdesaan. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor, 11 Maret 2015.
- Soekarno. 1952. *Soal Hidup atau Mati*. Pidato Presiden RI Pertama pada Peletakan Batu Pertama Gedung Fakultas Pertanian UI di Bogor. 27 April 1952.
- Suryana, A. 2014. Menuju ketahanan pangan Indonesia berkelanjutan 2015: tantangan dan penanganannya. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 32(2):123-135.
- Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
- Wahyunto dan Shofiyati R., 2012. Wilayah potensial pertanian lahan kering untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan di Indonesia. Dalam: A. Dariah, B. Kertiwa, N. Sutrisno, K. Suradisastra, M. Sarwani, H. Soeparno, dan E. Pasandaran (eds.). *Prospek Pertanian Lahan Kering dalam Mendukung Ketahanan Pangan*. Jakarta: IAARD Press.
- Yudoyono, S.B. 2013. *Mewujudkan Komitmen Politik Pangan*. Jakarta: Kantor Staf Khusus Presiden Bidang Pangan dan Energi.