

STRATEGI MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN

Oleh:
Arif Kuncoro Dwi Putranto

Abstract

Food security includes not only understanding the availability of enough food, but also the ability to access (including buying) food and the absence of reliance on any party food. Fulfilling people's food is not a simple matter. Moreover, food has become an object of speculation and liberalization. The discourse concept of food security and food sovereignty is happening. Food is also related to the availability, accessibility, acceptance, and a symbol of the people's welfare. In this case, the farmer has a strategic position in food security: farmers are food producers and farmers are also at the same time some of the largest consumer groups is still poor and needy enough purchasing power to buy food. This is where the essential role of government in the empowerment of farmers. The government is obliged to organize the setting, coaching, control, and monitoring of the availability of sufficient food, both quantity and quality, safe, nutritious, diverse, equitable, and affordable by the community. Welfare food growers relatively low and declining today will determine the prospects of national food security.

Keywords: Food Security, Welfare Farmers, Green Revolution.

Latar Belakang

Pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang paling asasi. Kecukupan (ketersediaan pangan dari sisi jumlah yang mencukupi), aksesibilitas (kemudahan untuk memperoleh pangan) dan kualitas pangan (mutu pangan sesuai standar yang telah ditentukan) yang dapat dikonsumsi seluruh masyarakat, merupakan ukuran-ukuran penting untuk melihat seberapa besar daya tahan bangsa terhadap setiap ancaman yang dihadapi. Kekurangan pangan dari sisi kecukupan, aksesibilitas dan kualitas pangan akan menimbulkan dampak yang luas di berbagai bidang, dan dapat mengarah kepada instabilitas negara.

Krisis perekonomian yang terjadi saat ini tidak hanya di Indonesia. Di seluruh belahan bumi, banyak negara yang sedang mengalami kesulitan untuk memenuhi kehidupan rakyatnya. Adanya krisis global saat ini juga semakin

membuat krisis bertambah sulit. Banyak kalangan yang memperkirakan kalau krisis perekonomian yang semakin kompleks ini bisa mengarah kepada krisis pangan. Kelaparan akan menjadi ancaman yang akan menyusul kemiskinan massal yang terjadi saat ini. Sebelum krisis pangan terjadi, sejak jauh- jauh hari, sudah banyak pemikir maupun praktisi yang mati-matian menggodok kebijakan kebijakan maupun sekedar sumbangan pemikiran untuk mengantisipasinya. Semuanya itu berdiri di atas satu sikap, bernama “Ketahanan Pangan”. Di dalam hal ini perlu sekali pemerintah membuat kebijakan-kebijakan yang baik untuk mengatasi krisis pangan yang akan terjadi. Berbicara tentang kebijakan pemerintah, sebenarnya ada banyak hal yang bisa dilakukan oleh pemerintah untuk mengantisipasi bahaya krisis pangan. Yang paling utama adalah dengan meningkatkan pemberdayaan masyarakat untuk semakin memantapkan ketahanan pangan di bumi Indonesia yaitu melalui penyuluhan, pendampingan, pemberian modal kerja dan keberpihakan kepada para petani.

Diantara berbagai jenis bahan pangan, maka beras merupakan komoditi pangan paling penting bagi bangsa Indonesia, sebab beras merupakan bahan pangan pokok bagi lebih dari 95 persen penduduk, menyediakan lapangan pekerjaan dan sebagai sumber pendapatan bagi sekitar 21 juta rumah tangga. Sehingga beras sering menjadi komoditas politik yang sangat strategis dan produksi beras dalam negeri menjadi tolok ukur ketersediaan pangan bagi Indonesia. Laporan BPS tentang kemiskinan menyatakan bahwa setiap bulannya pengeluaran yang dilakukan oleh penduduk yang masuk dalam zona di bawah garis kemiskinan (GK) (pengeluaran per bulan di bawah Rp 152.847) untuk membeli beras mencapai 23,10% dari uang yang mereka gunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Menurut ukuran BPS penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan pada bulan Maret 2007 berjumlah 39,05 juta jiwa (17,75%). Namun bila menggunakan dasar perhitungan penduduk yang berada di luar zona garis tidak miskin dengan pengeluaran di bawah Rp 229.270 (1,5 GK) per bulan jumlahnya mencapai 128,94 juta jiwa atau 58,61%

dari sekitar 220 juta penduduk Indonesia (<http://pertaniansehat.or.id> diakses 1-2-2011)

Menurut Biro Pusat Statistik (BPS) penduduk Indonesia pada tahun 2004 sebanyak 217,9 juta jiwa. Dengan pertumbuhan penduduk sebesar 1,5% , maka jumlah penduduk pada tahun 2009 akan mencapai 235 juta jiwa dan pada tahun 2025 diperkirakan sekitar 300 juta jiwa. Berdasarkan kondisi tersebut, maka kebutuhan pangan khususnya beras diperkirakan sekitar 33,5 juta ton beras pada tahun 2009 dan 42,5 juta ton beras pada tahun 2025. Kebutuhan yang besar jika tidak diimbangi dengan peningkatan produksi pangan justru menjadi *bahaya laten* (yang sewaktu-waktu akan muncul) yang akan memicu berbagai masalah sosial, ekonomi dan politik ikutannya.

Di Indonesia, kesulitan dalam penyeimbangan neraca pangan sudah dialami sebelum awal krisis moneter terjadi pada pertengahan tahun 1997. Bahkan, pemenuhan kebutuhan beras yang pernah diatasi secara swasembada pada tahun 1984, sampai saat sekarang ini ternyata tidak dapat dipertahankan. Menurut data dari Badan Pusat Statistik tahun 1999 kita telah mengimpor beras sebanyak 1.8 juta ton pada tahun 1995; 2.1 juta ton pada tahun 1996; 0.3 juta ton pada tahun 1997; 2.8 juta ton pada tahun 1998; 4.7 juta ton pada tahun 1999. Di awal tahun 2000 kita bahkan dibanjiri dengan beras impor yang diberitakan ilegal, sedangkan di awal tahun 2006 kita diramaikan dengan keputusan pemerintah untuk mengimpor beras, yang dianggap tidak berpihak kepada petani meskipun hal itu bukan merupakan issue baru dan disadari pula bahwa petani kita pun merupakan konsumen beras. Bahkan, pada tahun ini kita dirisaukan dengan impor benih padi yang konon tidak berjalan mulus pula sampai ke tangan petani, padahal hasilnya diharapkan dapat mendongkrak produksi beras. (<http://hardiapura.wordpress.com> diakses 1-2-2011)

Menurut Badan Pusat Statistik (Khudori, Kompas 28 Januari 2011), mayoritas pengeluaran penduduk Indonesia masih untuk pangan. Pada 2009,

rata-rata pengeluaran pangan mencapai 50,62 persen. Bahkan, bagi penduduk miskin 73,5 persen pengeluaran keluarga untuk pangan. Sedikit saja ada lonjakan harga, daya beli mereka anjlok, kemiskinan membengkak.

Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses (termasuk membeli) pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada pihak manapun. Dalam hal inilah, petani memiliki kedudukan strategis dalam ketahanan pangan : petani adalah produsen pangan dan petani adalah juga sekaligus kelompok konsumen terbesar yang sebagian masih miskin dan membutuhkan daya beli yang cukup untuk membeli pangan. Petani harus memiliki kemampuan untuk memproduksi pangan sekaligus juga harus memiliki pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka sendiri. Disinilah perlu sekali peranan pemerintah dalam melakukan pemberdayaan petani. Kesejahteraan petani pangan yang relatif rendah dan menurun saat ini akan sangat menentukan prospek ketahanan pangan nasional. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana strategi ketahanan pangan di Indonesia?

Kajian Literatur dan Pembahasan

Indonesia sebagai negara agraris dan maritim memiliki Sumber Kekayaan Alam (SKA) yang berlimpah dan memiliki jumlah penduduk nomor empat di dunia. Saat ini penduduk Indonesia telah mencapai 240 juta jiwa (BPS, Juni 2011). Hal ini merupakan Sumber Daya Manusia (SDM) yang potensial untuk mengelola dan mengolah SKA tersebut, sehingga bermanfaat bagi ketahanan pangan masyarakat sekaligus untuk meningkatkan kesejahteraan bangsa Indonesia.

Adalah sebuah ironi jika Indonesia sebagai negeri yang kaya akan sumber daya alam dengan lahan yang subur tetapi kita dengan mudah dapat menemukan kasus kekurangan pangan di beberapa wilayah. Indonesia dapat memandang bahwa hakekat pangan adalah kebutuhan dasar manusia, dan

selanjutnya pemenuhan hak atas pangan kemudian menjadi hak asasi manusia. Maka sudah selayaknya hak atas pangan mendapat perhatian yang sama besarnya dengan pemenuhan hak asasi manusia lainnya. Banyak alasan lainnya mengapa ketahanan pangan perlu mendapat penekanan.

Ketahanan pangan merupakan suatu sistem yang terdiri dari subsistem penyediaan, distribusi dan konsumsi. Ketiga subsistem tersebut merupakan satu kesatuan yang didukung oleh adanya SKA, kelembagaan, budaya, permodalan dan teknologi. Menurut Herdiawan (2012: 2), ketahanan pangan mempunyai makna strategis dalam pembangunan nasional:

Pertama, meningkatkan pendapatan masyarakat dan kinerja ekonomi makro, yang telah terbukti pada masa krisis bahwa agribisnis mampu menjadi penyangga dan penggerak ekonomi. *Kedua*, pemantapan fundamental ekonomi, pembentukan struktur ekonomi berimbang dan pengendalian laju inflasi. *Ketiga*, penyediaan pangan dan perbaikan gizi serta kesehatan penduduk Indonesia. *Keempat*, pelestarian lingkungan hidup dan budaya, serta pemantapan kondisi sosial politik dan ketahanan nasional.

Masalah pangan juga memiliki dimensi tersendiri dilihat dari kualitas pangan, keamanan pangan, keanekaragaman pangan, dan kemandirian pangan. Ketidaktahanan pangan juga terkait dengan goncangan (*shock*) seperti kekeringan, bencana, atau fluktuasi pasar internasional. Di Indonesia, ketidaktahanan pangan bukan disebabkan oleh kurangnya persediaan beras, tetapi kemampuan orang untuk membeli beras, di mana kebutuhan beras masih bisa dicukupi dan sisanya impor

Begitu pentingnya peranan pangan di dalam kehidupan masyarakat suatu bangsa, sehingga kondisi dan proses pemenuhannya menjadi masalah yang sangat kompleks. Berbagai permasalahan utama yang dihadapi pada saat ini adalah pertumbuhan permintaan pangan yang lebih cepat dari pertumbuhan penyediaannya. Permintaan meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi, daya beli masyarakat, serta perubahan gaya hidup.

Konsep ketahanan pangan yang dianut Indonesia dapat dilihat dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, pasal 1 dan 17 yang menyebutkan bahwa Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan rumah tangga (RT) yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Konsep ketahanan pangan nasional yang tercantum pada Undang-Undang No. 7 tahun 1996 tentang pangan, memberi penekanan pada akses setiap Rumah Tangga (RT) terhadap pangan yang cukup, bermutu dan terjangkau, meskipun kata-kata RT belum berarti menjamin setiap individu di dalam RT mendapat akses yang sama terhadap pangan karena di dalam RT ada relasi kuasa. Implikasi kebijakan dari konsep ini adalah bahwa pemerintah, di satu pihak, berkewajiban menjamin kecukupan pangan dalam arti jumlah dengan mutu yang baik serta stabilitas harga, dan di pihak lain, peningkatan pendapatan masyarakat, khususnya dari golongan berpendapatan rendah (Tambunan, 2003: 174).

Kebijakan yang dilaksanakan pemerintah belum sesuai dengan UU No.7 tahun 1996 tentang Pangan. Dalam Pasal 45 UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan ditegaskan pemerintah berkewajiban menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Sementara dalam pasal 47 ditegaskan guna mewujudkan cadangan pangan nasional, pemerintah akan berupaya: a) mengembangkan, membina, dan atau membantu penyelenggaraan cadangan pangan masyarakat, b). mengembangkan, menunjang, dan memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi peran koperasi dan swasta dalam mewujudkan cadangan pangan setempat dan atau nasional.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010, tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 antara lain yang berhubungan dengan sumber daya alam dan

lingkungan hidup. Untuk mencapai sasaran yang sudah ditetapkan, maka kebijakan umum dalam peningkatan ketahanan pangan adalah meningkatkan ketahanan pangan dan kemandirian pangan serta kecukupan gizi masyarakat secara luas. Selain itu, diarahkan pula untuk melanjutkan dan meningkatkan revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan untuk mewujudkan daya saing produk pertanian, perikanan, kehutanan, dan peningkatan pendapatan petani, kelestarian sumber daya alam serta lingkungan hidup.

Pengertian ketahanan pangan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Dengan demikian terciptanya ketahanan pangan masyarakat, khususnya di wilayah terpencil di seluruh pelosok nusantara akan mendukung ketahanan nasional.

Menurut Ketua Umum Serikat Petani Indonesia (SPI), Saragih, Undang Undang Pangan yang baru (Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan) terpaksa memaksakan penggabungan konsep kedaulatan pangan dan ketahanan pangan. Padahal, dua konsep itu sangat berbeda. Konsep kedaulatan pangan merupakan jawaban atas gagalnya konsep ketahanan pangan yang telah diterapkan selama ini. Konsep ketahanan pangan hanya terbatas pada kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Ini persis dengan konsep ketahanan pangan ala FAO. Masalahnya, mereka tidak mempersoalkan dari mana pangan tersebut dihasilkan atau dengan cara apa pangan tersebut dihasilkan. Dengan demikian, konsep ketahanan tidak mempersoalkan suatu negara memenuhi ketersediaan pangannya melalui mekanisme impor. Akibatnya, konsep ketahanan pangan justru menegaskan peranan petani. Lebih jauh lagi, Petani "dipaksa" oleh sebuah sistem dan paradigma yang berorientasi pada keuntungan dan berorientasi uang. Akhirnya, petani dikondisikan untuk masuk kedalam pasar produk pertanian yang tanggap terhadap

perkembangan harga (<http://www.berdikarionline.com/kabar-rakyat/20121024/kritik-spi-terhadap-uu-pangan.html> diakses 29-10-2012).

Selain persoalan di atas, kajian SPI juga menemukan sejumlah pasal bermasalah dalam Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, (<http://www.berdikarionline.com/kabar-rakyat/20121024/kritik-spi-terhadap-uu-pangan.html> diakses 29-10-2012) :

Dalam pasal 15 ayat 2 disebutkan, “dalam hal Ketersediaan Pangan untuk kebutuhan konsumsi dan cadangan Pangan sudah tercukupi, kelebihan Produksi Pangan dalam negeri dapat digunakan untuk keperluan lain.” Dalam bagian penjelasan UU ini dikatakan, makna “untuk keperluan lain” adalah penggunaan kelebihan Produksi Pangan selain untuk konsumsi, antara lain, untuk pakan, bahan baku energi, industri, dan/atau ekspor. Artinya, UU pangan ini mentolelir penggunaan pangan untuk bahan baku energi sebagai landasan hukum pengembangan agrofuel. Hal ini dapat menyebabkan terjadinya praktek perampasan tanah secara masif dan pelanggaran hak asasi petani.

Pasal 17 UU pangan ini juga bermasalah. Di situ ditegaskan, pemerintah mengkategorikan pelaku usaha pangan dengan petani, nelayan dan pembudidaya ikan sebagai produsen pangan. Masalahnya, UU ini tidak membedakan antara pelaku usaha pangan besar dengan produsen pangan kecil seperti petani dan nelayan. Ini kontradiktif dengan pasal 18 yang menyebutkan pemerintah berkewajiban untuk menghilangkan kebijakan yang berdampak penurunan daya saing.

Problem lain dalam UU pangan ini adalah soal impor. Pasal 36 ayat 1 disebutkan, “Impor Pangan hanya dapat dilakukan apabila Produksi Pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri.” Seharusnya, kata Achmad, kata “tidak dapat diproduksi didalam negeri” diganti dengan untuk mengatasi masalah pangan atau krisis pangan. Hal ini untuk menjamin produk impor pangan tidak menyebabkan persaingan dengan pangan produk lokal.

Kemudian, pada Pasal 39 disebutkan, “Pemerintah menetapkan kebijakan dan peraturan Impor Pangan yang tidak berdampak negatif terhadap keberlanjutan usaha tani, peningkatan produksi, kesejahteraan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan mikro dan kecil”. Namun, penjelasan di atas tidak memuat adanya kontrol dari masyarakat tentang kebijakan dan peraturan Impor Pangan ini. Seharusnya, kata Achmad, Pemerintah berkonsultasi dengan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan mikro dan kecil sebelum melakukan Impor Pangan agar Impor Pangan yang akan dilakukan tidak berdampak negatif.

Lalu, pada pasal 46 soal keterjangkauan pangan, tidak disebutkan bahwa keterjangkauan pangan meliputi haruslah meliputi keterjangkauan secara fisik dan ekonomi. Padahal, keterjangkauan pangan secara fisik dan ekonomi sudah ditegaskan di dalam pasal 11 Konvensi Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang telah disahkan melalui UU No. 11 Tahun 2005.

Bab VII bagian Keempat UU ini mengatur soal pangan produk rekayasa genetik. Dengan demikian, secara tidak langsung Pemerintah mengakui bahwa pangan produk hasil rekayasa genetika diperbolehkan untuk diproduksi dan diedarkan di wilayah Negara Republik Indonesia. SPI sendiri menolak produk rekayasa genetik ini. Ada dua alasan terkait penolakan rekayasa genetik ini. *Pertama*, belum satu penelitian pun yang menjamin bahwa pangan rekayasa genetik 100 persen aman untuk dikonsumsi. Yang terjadi, produk rekayasa genetika rentan penyakit. *Kedua*, beberapa negara yang mencoba menanam benih rekayasa genetik terjadi polusi genetik. Lahan-lahan yang bersebelahan dengan tanaman rekayasa genetik berpotensi untuk tercemar oleh gen-gen hasil rekayasa genetik. Sehingga, petani di sebelahnya yang menanam tanaman non rekayasa genetik bisa dituduh melanggar hak cipta, padahal persilangan tersebut dilakukan oleh alam.

SPI juga mengeritik bab XII tentang Kelembagaan Pangan. Sebab, tidak dijelaskan bagaimana bentuk Lembaga Pemerintah yang menangani bidang

pangan ini, apakah berbentuk Kementerian atau Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK). Yang menjadi soal apakah dibentuknya lembaga setingkat kementerian dapat mengatasi masalah pengelolaan pangan yang seperti benang kusut, karena pangan merupakan isu lintas sektor yang melibatkan banyak pihak.

Pengalaman Indonesia pada akhir 1960-an waktu itu Indonesia mengalami krisis pertanian yang gawat. Salah satu penyebab kekurangan pangan di Indonesia, seperti halnya pengalaman Afrika 1980-an adalah kebijakan pemerintah yang mengabaikan pertanian. Tetapi kemudian pemerintah Orde Baru melakukan perubahan penting dalam kebijakan pertaniannya, sehingga kemudian menghasilkan “revolusi hijau” yang relatif berhasil. Faktor-faktor penting yang memungkinkan perubahan kebijakan itu antara lain adalah tumbuhnya kesadaran di antara para pemimpin Orde Baru bahwa kebijakan lama itu tidak jalan, adanya gagasan baru, tersedianya teknologi yang diperlukan dan tekanan dari luar. Pengalaman Indonesia di masa Orde Baru bisa memberi pelajaran penting bagi analisis “*rational chois*” yang menekankan kepentingan seperti karya Bates. Yaitu bahwa “*interest constraints*” terhadap kebijakan pembangunan ekonomi Indonesia ternyata tidak terlalu penting. Namun, ini baru menjadi jelas ketika muncul para pemimpin baru (Orde Baru) yang yakin bahwa kebijakan lama oleh Orde Lama perlu dirombak dan digantikan dengan yang baru. Pilihan strategis pembangunan di Indonesia semasa Orde Lama dipengaruhi oleh, antara lain, nilai-nilai yang dianut para pemimpinnya. Komitmen pada “sosialisme” membuat pemerintah Orde Lama lebih menyukai industri daripada pertanian dan enggan memberi dukungan pada produsen pertanian swasta (Robert Bates dalam Mas’oed, 1994: 98).

Revolusi hijau telah memberikan keuntungan secara ekonomi dengan mengurangi ketergantungan impor beras dan memberikan rasa aman atau stabilitas pangan. Petani lebih mudah dan mendapat keuntungan dari peningkatan produksi dan jaminan kestabilan harga yang diatur secara ketat

melalui penentuan harga oleh Bulog. Keberhasilan swasembada beras pada tahun 1984 memunculkan rasa percaya diri para petani, penyuluh, para ahli dan pemimpin masyarakat, bahwa sebenarnya mereka mampu.

Hasil studi Bank Dunia pada tahun 1982 (Arifin, 1994: 251) menunjukkan bahwa 16% dari kenaikan produksi beras di Indonesia disebabkan oleh perluasan dan peningkatan kualitas irigasi, 5% karena pemakaian varietas unggul, 4% karena penggunaan pupuk dan 75% karena gabungan dari faktor-faktor tersebut. Sementara itu, kajian yang dilakukan oleh Timmer pada tahun 1985 memperlihatkan bahwa secara ekonomis, seperti dari rata-rata laju kenaikan produksi beras per tahun selama periode 1968-1985 merupakan sunbangan dari kebijakan harga; harga dasar gabah/beras dan harga pupuk serta insektisida sedangkan dua pertiga sisanya merupakan hasil kombinasi dari berbagai faktor lainnya.

Keberhasilan revolusi hijau yang telah mengantarkan Indonesia berswasembada pangan pada tahun 1984 tidak lepas dari kritik. Kritik terhadap revolusi hijau seperti disampaikan Baiquni dan Susilawardani (2002: 155-157), *Pertama*, Banyak kisah kegagalan penerapan teknologi, karena tidak memperhitungkan sosial budaya masyarakat, karakteristik sumberdaya dan luas kepemilikan lahan serta ketersediaan tenaga terampil di desa. *Kedua*, Pemakaian pupuk kimia dan pestisida menyebabkan berbagai masalah berkaitan dengan degradasi kesuburan tanah dan pencemaran residu kelebihan unsur nitrogen dan phospat di air tanah. Ketidaktahuan dan penyalahgunaan bahan kimia untuk pertanian akan merusak masa depan pangan. *Ketiga*, Revolusi hijau membawa pengaruh pada akumulasi dan marjinalisasi. Modal dan lahan yang semula terdistribusi, menjadi semakin terkonsentrasi pada para petani kaya. Semakin banyak buruh tani menganggur, menyebabkan jadi dorongan kuat untuk melakukan migrasi ke kota. Pada periode awal revolusi hijau juga diikuti dengan fenomena urbanisasi, perpindahan besar-besaran penduduk dari desa ke kota pada dekade 1970-an dan 1980-an.

Kebijakan Swasembada Pangan pada masa lalu melalui introduksi Revolusi Hijau, intensifikasi pertanian melalui introduksi teknologi bibit, pupuk kimia, dan pestisida memang membuat Indonesia mencapai swasembada di tahun 1984. Namun, ketahanan itu rontok dan kita menjadi salah satu importir beras terbesar di dunia di tahun 1990-an hingga sekarang ini karena konsep swasembada beras yang fokus pada dua hal: ketahanan pangan/ swasembada beras dan peningkatan kesejahteraan petani tidak berjalan bersama-sama. Swasembada beras tercapai, tetapi nilai tukar petani semakin menurun di bawah 1 (100%) (Nugroho, 2011: 617).

Prospek pangan Indonesia ke depan tidak akan banyak bergeser dari keadaan tahun 2010. Ini karena berbagai tantangan serius telah menghadang di depan mata kita. Menurut Subandriyo (Kompas, 17 Januari 2011) tantangan-tantangan tersebut meliputi:

Pertama, fenomena pemanasan global yang memicu perubahan iklim diprediksi masih akan berlangsung dalam jangka panjang. Perubahan iklim ini membawa dampak pada instabilitas pasokan bahan pangan. Laporan Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) menyebutkan, perubahan suhu rata-rata yang terjadi akhir-akhir ini telah berdampak pada banyak sistem fisik dan biologis dalam kemudian berpengaruh secara signifikan terhadap penurunan produksi pangan.

Kedua, situasi pasar dunia saat ini telah membuat Indonesia makin terintegrasi dengan pasar global. Geliat perdagangan komoditas pangan global akan langsung mengimbas pasar domestik. Meroketnya harga gula saat musim giling tebu 2010 menjadi contoh kasus paling pas untuk menjelaskan tesis ini. Harga gula di pasar domestik meroket karena dipengaruhi oleh situasi pasar global. Lonjakan harga gula di pasar internasional antara lain dipicu oleh defisit kebutuhan gula dunia.

Ketiga, pertumbuhan jumlah penduduk yang semakin besar sehingga permintaan terhadap pangan akan semakin berlipat. Menurut Sensus Penduduk 2010, penduduk Indonesia kini berjumlah 237,56 juta orang. Terjadi

laju pertumbuhan penduduk 1,49 persen selama satu dekade, 2000-2010, atau naik 0,04 persen pada kurun waktu 1990-2000. Ledakan kelahiran (*baby booming*) tengah menghantui Indonesia, yang ditandai dengan tingginya angka fertilitas nasional sebesar 2,6 dan pertumbuhan penduduk 1,49 persen per tahun. Dampaknya adalah beban pemerintah di bidang kesehatan, pendidikan, lapangan pekerjaan, sandang, perumahan dan pemenuhan kebutuhan pangan semakin berat.

Keempat, kompetisi penggunaan lahan dan air semakin ketat. Kondisi ini ditandai dengan masifnya konversi lahan pertanian subur. Ditinjau dari ketahanan pangan nasional, pemilikan lahan yang semakin sempit merupakan bahasa lain dari hilangnya basis produksi terpenting bagi petani. Masifnya konversi lahan pertanian ke nonpertanian akan berdampak permanen terhadap produksi pangan nasional.

Kebijakan impor pangan yang menonjol sebagai program instan untuk mengatasi kekurangan produksi ini justru membuat petani semakin terpuruk dan tidak berdaya atas sistem pembangunan ketahanan pangan yang tidak tegas. Akibat over suplai pangan dari impor seringkali memaksa harga jual hasil panen petani menjadi rendah tidak sebanding dengan biaya produksinya sehingga petani terus menanggung kerugian. Hal ini mengakibatkan usaha tani tanaman pangan tidak menarik lagi bagi petani dan memilih profesi lain di luar pertanian, sehingga ketahanan pangan nasional mejadi rapuh.

Menurut Subandriyo (Kompas 17 Januari 2011), mau tidak mau, suka tidak suka, semua pemangku kepentingan di republik ini harus bekerja ekstra keras mengantisipasi berbagai tantangan dalam ketahanan pangan. Solusi yang harus ditempuh antara lain:

Pertama, menyusun kebijakan yang komprehensif untuk menanggulangi perubahan iklim. Menurut IPCC, peluang untuk mengurangi gas rumah kaca masih terbuka melalui perubahan gaya hidup dan pola konsumsi. Pemerintah harus membuat kebijakan yang mencakup semua sektor kehidupan, mulai sektor energi, transportasi, gedung, industri, pertanian, kehutanan, hingga

manajemen limbah. Terkait dengan perubahan iklim, guna menjaga kelangsungan produksi pangan, diperlukan inovasi baru di bidang teknologi pertanian. Jika sebelumnya inovasi teknologi terfokus pada upaya menghasilkan varietas unggul dengan daya hasil tinggi, sekarang harus direkayasa varietas yang berproduksi tinggi dan mampu beradaptasi, baik terhadap perubahan iklim maupun tanah dan iklim suboptimal, terutama kekeringan, genangan tinggi, serta salinitas tinggi.

Kedua, untuk melindungi pasar domestik, perlu diciptakan instrumen yang mampu berperan sebagai isolator terhadap pasar global. Seperti diketahui, salah satu penyebab meroketnya harga beberapa komoditas pertanian adalah tiadanya instrumen tersebut. Pasar domestik menjadi sangat volatil saat terjadi tubulensi harga di pasar global.

Ketiga, revitalisasi Keluarga Berencana perlu dilakukan oleh pemerintah secara serius. Pertumbuhan penduduk seimbang hanya dapat tercapai jika angkanya kurang dari 0,5 persen. Kondisi tersebut hanya bisa diwujudkan apabila angka fertilitas nasional berhasil diturunkan dari 2,6 menjadi 2,0.

Keempat, mencegah terjadinya konversi lahan subur seminimal mungkin. Hal ini dapat ditempuh dengan insentif yang memadai bagi kepemilikan sawah berupa keringanan pajak serta jaminan pendapatan mereka melalui penetapan harga pembelian pemerintah yang memadai. Selain itu, diperlukan juga bantuan legalisasi tanah-tanah petani dalam bentuk sertifikasi massal guna kepastian hukum atas aset tanah petani sehingga dapat digunakan untuk mendapatkan kredit bank.

Sedangkan menurut Kuncoro (2006: 407), cara untuk meningkatkan ketahanan pangan dalam jangka panjang ada dua: *Pertama*, seperti disinggung dalam Dokumen Strategi Pengurangan Kemiskinan adalah dengan memajukan pembangunan pedesaan dan memperluas sistem kredit mikro. *Kedua*, cara langsung dengan memberi dana secara memadai yang besarnya diperkirakan dengan 'jurang kemiskinan'. Jurang kemiskinan mencerminkan seberapa jauh rata-rata orang miskin berada di bawah garis kemiskinan.

Adapun penulis menyampaikan pemikiran strategi untuk mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia dengan jalan sebagai berikut:

Pertama. Pembentukan lembaga pangan. Hal ini sesuai dengan amanat Undang Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, lembaga pangan akan bertanggung jawab langsung di bawah Presiden. Lembaga pangan bersifat mendesak mengingat permasalahan datang silih berganti, diantaranya menipisnya stok beras, merembesnya bawang merah impor ilegal di pasaran, kenaikan harga bahan pangan seperti telur, daging ayam, daging sapi bawang merah.

Kedua. Asuransi pertanian. Pertanian merupakan usaha yang memiliki resiko yang cukup tinggi diantaranya gagal panen karena hama, kekeringan, banjir dan sebagainya. Usaha yang lain di luar pertanian yang juga memiliki resiko telah lama dideking dengan asuransi. Usaha pertanian yang merupakan mata pencaharian terbesar penduduk di Indonesia dan pada umumnya merupakan petani kecil perlu dilindungi dengan jalan diselenggarakan asuransi pertanian sehingga para petani merasa tenang dalam menjalankan usahanya.

Ketiga. Sertifikasi lahan pertanian. Permasalahan yang terjadi dalam bidang pertanian salah satu diantaranya adalah modal kerja. Bagi para petani kesulitan modal kerja sudah rutin dihadapi sehingga para petani mencari modal kepada para rentenir. Para petani kesulitan mencari modal di perbankan karena perbankan menuntut jaminan diantaranya sertifikat tanah. Lahan pertanian di Indonesia pada umumnya masih belum bersertifikat sehingga tidak dapat dijadikan jaminan dalam peminjaman modal di perbankan. Apabila lahan pertanian sudah bersertifikat maka tentu akan memberi kemudahan bagi para petani untuk mencari modal kerja di perbankan.

Keempat. Pemberian *reward and punishman* kepada pemerintrah daerah yang dapat mempertahankan luas lahan pertanian (luas lahan berkurang sampai toleransi tertentu). Pemda akan lebih bergairah untuk

berusaha mempertahankan luas lahan pertanian yang ada apabila pemerintah pusat memberikan bonus (*reward*) bagi daerah yang lahan pertaniannya berkurang hanya sekian persen (besarnya prosentasi akan ditentukan pemerintah pusat, bagi tiap daerah besarnya prosentasi pengurangan lahan pertanian berbeda). Di sisi lain pemerintah daerah akan mendapatkan pengurangan tunjangan dari pemerintah pusat apabila daerah tersebut luas lahan pertaniannya berkurang melebihi ketentuan yang ada, hal ini sebagai wujud *punishment*.

Kesimpulan

Konsep ketahanan pangan di Indonesia menggabungkan antara konsep ketahanan pangan (terbatas hanya pada terpenuhinya pangan bagi rumah tangga) dan konsep kedaulatan pangan (terpenuhinya pangan bagi rumah tangga dengan memperhatikan dari mana pangan itu berasal yaitu mengupayakan terpenuhi dari dalam negeri). Selama konsep ketahanan pangan di Indonesia tidak memakai konsep kedaulatan pangan maka ketahanan pangan akan selalu gagal hal ini disebabkan konsep ketahanan pangan yang dimaknai sebagai terpenuhinya pangan tidak pernah mempersoalkan dari mana pangan itu berasal. Tantangan untuk mewujudkan ketahanan pangan pada saat ini dan mendatang juga begitu besar sehingga perlu diupayakan strategi yang tepat untuk mewujudkan ketahanan pangan.

Rekomendasi

Pemerintah hendaknya selalu mengembangkan kebijakan yang pro petani untuk mendukung ketahanan pangan nasional. Petani yang sejahtera akan mendorong produktivitas pertanian meningkat dan selanjutnya akan memberikan iklim yang bagus bagi ketahanan pangan nasional.

Pustaka Daftar

- Arifin, Bustanil. 1994. *Pangan Dalam Orde Baru*. Jakarta: Koperasi Jasa Informasi.
- Baiquni dan Susilawardani. 2002. *Pembangunan yang Tidak Berkelanjutan Refleksi Kritis Pembangunan Indonesia*. Yogyakarta: Transmedia Global Wacana.
- Herdiawan, Didit. 2012. *Ketahanan Pangan dan Radikalisme*. Jakarta: Republika.
- Khudori. 2011. *Inflasi, Pangan dan Kemiskinan*. **Kompas**, 28 Januari.
- Kuncoro, Mudrajad. 2006. *Ekonomika Pembangunan Teori, Masalah dan Kebijakan*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Mas'oe'd, Mohtar. 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Saragih, Henry. 2012. *Inilah Kritik SPI Terhadap Undang Undang Pangan*. <http://www.berdikarionline.com/kabar-rakyat/20121024/kritik-spi-terhadap-uu-pangan.html> diakses.29-10-2012.
- Subandriyo, Toto. 2011. *Mewaspada Krisis Pangan*. **Kompas**, 17 Januari.
- Tambunan, Tulus TH. 2003. *Perkembangan Sektor Pertanian di Indonesia Beberapa Isu Penting*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan
- Undang Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
- <http://pertaniansehat.or.id> diakses 1-2-2011
- <http://hardiaputra.wordpress.com> diakses 1-2-2011