

PARADIGMA KETAHANAN PANGAN INDONESIA

Nuhfil Hanani AR

Tinjauan Kebijakan Pangan di Indonesia Pada Masa Lalu

Pada Masa Penjajahan

Pada saat Indonesia berada dalam jajahan bangsa Belanda, pemerintah pada saat itu, yaitu bangsa Belanda, membentuk lembaga pangan yang terkait dengan distribusi dan logistik beras, yang diberi nama *Stichting Het Voedingsmidlenfonds* (VMF) pada akhir bulan April 1939. Pendirian VMF tersebut merupakan cerminan pandangan pemerintah Belanda bahwa masalah beras sangat penting dan memerlukan pengaturan khusus dari pemerintah. Pada awal tahun 30-an, pemerintah Belanda memberikan kebebasan pasar dengan sedikit sekali pengendalian langsung dari pemerintah, namun kebijakan yang diambil tersebut pada umumnya bertujuan untuk menjaga agar harga beras yang dibayar konsumen cukup rendah. Hal ini mengingat Belanda telah menanam modal besar-besaran di berbagai perkebunan di Indonesia, seperti perkebunan gula, karet, tembakau, kopi, dan kelapa sawit. Agar mereka membayarkan tingkat upah yang rendah maka perlu dijaga agar harga bahan konsumsi yang penting, yaitu beras, tetap dapat dipertahankan pada tingkat yang rendah.

Mulai awal 1933, impor dibatasi dengan cara lisensi dan harga-harga diawasi langsung oleh pemerintah. Pemerintah berusaha menggalakkan perdagangan beras antar pulau dan antar propinsi dengan tujuan agar daerah-daerah defisit beras di luar Jawa memperoleh tambahan beras dari daerah-daerah surplus seperti Jawa, Bali, dan Sulawesi Selatan. Kebijakan baru ini kemudian berkembang ke arah pengawasan langsung perusahaan penggilingan beras, agar tidak melakukan hal-hal yang dapat menggoyah pasar beras (Mears dan Moeliono, 1990).

Saat Belanda menyerah kepada Jepang, maka VMF turut diambil alih sampai akhir Perang Dunia II. Badan ini kemudian dikenal dengan nama *Sangyobu-Nannyo*

Kohatsu Kaisha (SKK). Terjadilah pergeseran campur tangan pemerintah dengan mengutamakan supply untuk memenuhi kebutuhan logistik bala tentara Jepang dalam perang (Sapuan, 2000).

Pada Masa Orde Lama

Pada jaman kemerdekaan, yaitu sekitar akhir 1957, harga beras meningkat tajam sehingga menurunkan pendapatan riil kelompok berpendapatan tetap. Untuk mengatasi hal ini pemerintah menempuh kebijaksanaan distribusi fisik beras terutama untuk menjamin kebutuhan pangan militer dan pegawai sipil, dan terus berusaha menstabilkan harga di tingkat eceran dan mengajak golongan pribumi untuk turut berpartisipasi dengan cara membayarkan sebagian dari gaji mereka dalam bentuk beras, dengan tujuan untuk mempertahankan penghasilan riil rakyat (Mears, 1982). Keadaan ini semakin meluas kepada rakyat banyak sehingga pemerintah tidak mampu memenuhi kebutuhan beras masyarakat tersebut. Selanjutnya pemerintah membentuk Yayasan Badan Pembelian Kebutuhan Padi (YBPP) untuk mengumpulkan, mengolah, dan mendistribusikan beras kepada konsumen (Sapuan, 2000).

Dalam tahun 50-an dan 60-an pemerintah melaksanakan program swasembada beras. Hal ini dilatarbelakangi oleh terbatasnya devisa untuk membeli beras impor guna memenuhi kebutuhan dalam negeri. Walaupun demikian masalah kekurangan beras terjadi lagi pada tahun 1963 dan Presiden Soekarno melakukan gerakan mengganti beras dengan jagung. Gerakan ini mencerminkan perubahan jatah kepada pegawai sipil dan militer, di mana sebelumnya hanya mendapat jatah beras diubah menjadi 25 persen jagung dan 75 persen beras. Pemerintah mendapatkan banyak kesulitan dalam melaksanakan kebijaksanaan ini, bahkan akhirnya gerakan ini dihentikan (Mears dan Moeljono, 1990).

Selanjutnya mulai berkembang program Bimas, yang dilakukan oleh mahasiswa Fakultas Pertanian Universitas Indonesia, yang kemudian menjadi Institut Pertanian Bogor (IPB), dengan semboyan Panca Usaha Taninya.

Pada Masa Orde Baru

Pengalaman-pengalaman pada masa sebelumnya, membuat pemerintah ingin menyempurnakan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Pemerintah orde baru

membuat kebijaksanaan baru untuk memudahkan pembiayaan sarana produksi, dalam hal ini pemerintah bekerja sama dengan Bank Rakyat Indonesia (BRI), yang waktu itu masih bernama Bank Koperasi Tani dan Nelayan, untuk mendapatkan dana bagi para petani kecil (Mears dan Moeljono, 1990). Hal ini menunjukkan kesungguhan pemerintah mengenai pentingnya persediaan beras yang cukup untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat.

Pada tahun 1967 Kolognas, suatu badan yang dibentuk untuk menangani masalah logistik distribusi barang-barang kebutuhan pokok, diubah namanya menjadi Bulog dengan tugas pokok sebagai lembaga stabilisasi harga beras, gabah, gandum, serta bahan pokok lainnya. Sejak saat itu, lembaga ini menjadi lembaga untuk menjaga stabilisasi harga pangan khususnya beras dengan instrumen kebijaksanaan *bufferstock* yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden. Tujuan dari kebijaksanaan stabilisasi harga beras adalah untuk melindungi konsumen dan produsen sekaligus, disamping tentunya untuk mengendalikan inflasi (Sapuan, 2000).

Selanjutnya pada tahun 1968 pemerintah mengadakan perubahan kebijaksanaan beras. Perubahan ini merupakan awal kebijaksanaan harga produksi dan mengimpor beras untuk memelihara keseimbangan penawaran dan permintaan pada tingkat harga yang stabil. Pemerintah menyadari perlunya membeli pupuk dan sarana-sarana produksi penting lainnya. Saat itu dicetuskan "Rumus Tani" yang menjadi pegangan dalam pelaksanaan kebijaksanaan harga. Rumus Tani menjelaskan bahwa harga beras kurang lebih sama dengan harga pupuk urea. Kebijakan ini merupakan awal dari penetapan harga dasar beras.

Selama Repelita I dan II (antara 1969-1979), pemerintah banyak mencurahkan perhatian dalam kebijaksanaan pangan yang dipusatkan untuk tercapainya kenaikan produksi. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah melakukan perbaikan pelaksanaan program Bimas dan program-program yang mendukung produksi beras lainnya, seperti program intensifikasi jagung, kacang tanah, dan kedelai. Namun krisis beras yang terjadi pada tahun 1972 membuat harga beras naik dua kali lipat selanjutnya ikut mendorong laju inflasi pada tahun 1973-1974. Masalah ini mulai dapat dipecahkan setelah bantuan pangan dan impor beras secara komersial.

Oleh karena stabilitas ekonomi runtuh secara tiba-tiba, maka pemerintah mulai memperbaiki pemasaran dan pengolahan beras di dalam negeri dengan tujuan utama

untuk melindungi kesejahteraan petani. Kemudian terbentuklah KUD dan BUUD, dimana keduanya berfungsi untuk membeli beras dalam negeri dan turut memasarkan dalam waktu singkat. Peraturan-peraturan mengenai tataniaga beras diundangkan dalam usaha untuk memperkuat koperasi. Untuk membantu tercapainya tujuan pemerintah, impor beras dan usaha stabilisasi harga beras ditangani oleh Bulog, yang telah menyiapkan cadangan penyangga beras sebanyak 1 juta ton, dan ekspor beras dilarang. Pemberian ijin penggilingan beras diserahkan kepada kewenangan Kabupaten, dan pada tahun 1978 berdasarkan Instruksi Menteri Pertanian No.14.Ins/UM/7/1973 tanggal 12 Juli 1978 pemberian ijin usaha penggilingan baru ditangguhkan mengingat kejenuhan kapasitas giling di beberapa daerah. Pada tahun 1979 tidak ada peraturan untuk mengawasi penimbunan persediaan beras, tetapi perbuatan demikian tidak mungkin akan mengacaukan pasar beras mengingat bahwa biaya penyimpanan tinggi (Mears, 1982).

Pada tahun 1984 Indonesia mampu memenuhi kebutuhan beras dalam negeri tanpa perlu impor bahkan dalam beberapa tahun kemudian Indonesia masih mampu memproduksi melebihi kebutuhan dalam negeri. Adanya kelebihan beras menimbulkan persoalan lain, karena beras tersebut tidak dapat diekspor karena harganya yang lebih tinggi dari harga dunia sedangkan kualitasnya kurang sesuai untuk diperdagangkan dalam pasar luar negeri (Sapuan, 2000).

Jumlah penduduk yang semakin meningkat dari tahun ke tahun membuat Indonesia tidak lagi mampu memenuhi kebutuhan akan beras, sehingga tercatat bahwa pada tahun 1990-1995 terjadi peningkatan impor beras hingga 54 persen (Susilowati *et al.*,1997). Faktor lain yang mempengaruhi peningkatan jumlah impor, selain bertambahnya populasi penduduk, antara lain adalah adanya peningkatan pendapatan per kapita yang tinggi, khususnya untuk golongan menengah ke atas, dan terjadinya peralihan selera konsumen dalam menerima produk-produk pangan impor ditambah dengan harga dari produk-produk tersebut yang semakin bersaing dengan produk sejenis dari dalam negeri.

Pada Masa Pasca Orde Baru

Sejak pertengahan 1997, Indonesia dilanda krisis moneter yang kemudian berlanjut pada krisis pangan karena kemarau panjang El Nino. Hal ini membuat

produksi pangan khususnya beras dalam negeri merosot tajam pada tahun 1997 dan 1998, sehingga dengan sedikitnya jumlah beras yang beredar di masyarakat berakibat menaikkan harga beras.

Pemerintah ingin tetap mengontrol kenaikan harga beras dalam negeri dengan cara mengimpor dalam jumlah besar. Pada tahun 1998, pemerintah mengalami kesulitan impor beras karena keterbatasan devisa dan LC (letter of credit) yang dikeluarkan oleh bank di Indonesia tidak laku/tidak dipercaya di luar negeri, sehingga impor pangan sebagian besar berasal dari hutang lunak (soft loan) dan bantuan Cuma-Cuma dari negara sahabat, sisanya berasal dari impor komersial. Khusus impor komersial Bulog diberikan subsidi kurs sebesar 60 persen dari tingkat kurs yang berlaku di pasar antara Rp 13-16 ribu per US\$. Akhirnya sejak bulan September 1998 pemerintah mencabut monopoli impor beras yang diberikan kepada Bulog, dan mulai memberikan perlakuan yang sama kepada swasta yang akan melakukan impor beras.

Pada tahun itu harga beras dunia lebih rendah daripada harga domestik karena terjadi "oversupply", sehingga importir swasta, yang pada dasarnya ingin memperoleh keuntungan sebesar-besarnya, melakukan impor dalam jumlah besar dan menjualnya dengan harga lebih murah di dalam negeri. Didasari oleh telah bergesernya selera konsumen dalam memilih produk pangan impor, yang dianggap memiliki kualitas lebih baik serta ditunjang dengan harga yang lebih murah _isbanding beras domestik, maka konsumen memilih untuk mengkonsumsi beras impor sehingga beras domestik yang telah menumpuk di gudang Bulog dan panen raya yang cukup berhasil semakin menekan petani karena harga gabah yang sangat rendah.

Sampai dengan awal tahun 1999 'banjir' beras impor di dalam negeri masih banyak terjadi, bahkan isu beras oplosan yaitu beras campuran impor dan dalam negeri serta beras 'sepanyol' (separuh nyolong) hangat dibicarakan. Akhirnya Bulog memutuskan untuk membeli gabah langsung dari petani dan bukan membeli beras seperti yang dilakukan selama ini. Kebijakan ini dianggap lebih ampuh mengangkat harga gabah karena pembelian beras tidak akan selalu diikuti dengan kenaikan harga gabah, karena pengaruh beras impor. Pemerintah hanya membeli gabah di wilayah produsen utama padi disamping tentunya Bulog membeli beras di pasar bila persediaan dalam negeri tidak mencukupi dan sebaliknya, pemerintah tidak melakukan impor beras apabila persediaan cukup (Sawit, 2000).

Kelemahan Paradigma Ketahanan Pangan Indonesia Pada Masa Lalu

Kelemahan mendasar kebijakan pangan yang lalu adalah rumusan tujuan dan implementasinya yang diarahkan terutama untuk mencapai stabilitas politik dan ekonomi dan bukan pada pencapaian ketahanan pangan berkelanjutan. Dalam hal ini jaminan ketersediaan beras (pangan pokok penduduk) pada tingkat harga rendah dan stabil adalah kondisi untuk pencapaian stabilitas ekonomi dan politik. Disamping itu pemerintah telah mengadopsi batasan ketahanan pangan yang sangat sempit, yaitu (Person and monke, 1991), yakni kemampuan negara untuk menghasilkan pangan yang cukup untuk seluruh konsumen pada tingkat harga yang terjangkau. Oleh karena itu kelangkaan pangan secara cepat tercermin pada kenaikan harga pangan, ketahanan pangan sangat terkait dengan kemampuan pemerintah untuk menjaga stabilitas harga pangan domestik.

Beberapa kelemahan konsep ketahanan pangan yang lalu adalah Telah diidentifikasi oleh Simatupang (2000), yakni :

1. Konsep ketahanan pangan didasarkan pada definisi pada pendekatan ketersediaan pangan dalam mencapai ketahanan pangan. Definisi ini sangat terkait dengan stabilitas harga pada tingkat harga yang terjangkau dengan tiga asumsi : (a) kelangkaan pangan dengan cepat tercermin dari kenaikan harga; (b) Harga yang terjangkau untuk menjamin akses seluruh konsumen mendapatkan pangan yang cukup ; dan (c) Produksi pangan domestik yang cukup (swasembada) adalah cara efektif bagi stabilitas harga pangan domestik (ketahanan pangan). Ketiga asumsi ini mengarahkan pada konsep pokok bahwa swasembada adalah definisi terdekat dari ketahanan pangan yang berkelanjutan yang dianggap sebagai asumsi yang tidak realistis.
2. Konsep ketahanan pangan yang lalu telah gagal dalam mengantisipasi peran pendapatan masyarakat dan mekanisme non pasar dalam peningkatan akses terhadap pangan yang menjadi penyebab utama kegagalan program ketahanan pangan. Program ketahanan pangan tidak mencakup elemen peningkatan pendapatan rumah tangga, Hal ini menjadi penyebab terjadinya krisis pangan tahun 1998, yang dianggap sebagai pengaruh dari krisis ekonomi daripada pengaruh penurunan ketersediaan pangan. Sebenarnya tidak ada kelangkaan

- pasokan pangan , namun kebanyakan rumah tangga tidak mempunyai pendapatan yang cukup untuk membeli pangan.
3. Kegagalannya dalam mengantisipasi pentingnya dimensi local dan rumah tangga bagi ketahanan pangan individu. Paradigma lama lebih mementingkan ketahanan pangan secara nasional secara luas. Namun pengalaman menunjukkan bahwa ketahanan pangan nasional itu penting, tetapi itu tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan local dan rumah tangga. Basis ketahanan pangan nasional telah mengabaikan pendekatan ketahanan pangan pada wilayah terpencil. Kegagalan ini telah menyebabkan pada beberapa daerah telah dijumpai masyarakat yang kelaparan sehingga menimbulkan paradok kelaparan.
 4. Adanya dilemma kebijakan, utamanya kebijakan harga yang murah dan stabil telah menimbulkan : (a) tidak kondusif untuk produksi pangan domestik dan peningkatan pendapatan petani, (b)membutuhkan subsidi pemerintah dan sangat mahal bagi anggaran pemerintah, (c) strategi tersebut tidak berkelanjutan baik secara ekonomis maupun politik, (d) strategi harga pangan murah menguntungkan konsumen, tetapi merupakan disinsentif bagi petani produsen, (e) strategi ini tidak *fair*, tidak konsisten dengan tujuan pemerataan pendapatan, bertentangan dengan program penanggulangan kemiskinan.

Paradigma Ketahanan Pangan Indonesia Saat ini dan Mendatang

Landasan Hukum Ketahanan Pangan

Landasan hukum penyusunan Kebijakan operasional ketahanan pangan Indonesia adalah :

1. UU NO. 7 TAHUN 1996 tentang Pangan
2. PP No 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan
3. PP 28 2004 tentang keamanan, mutu dan gizi pangan
4. Perpres No 83 tahun 2006 tentang Dewan ketahanan pangan
5. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2005 – 2009
6. Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (pencanangan oleh Presiden tanggal 11 Juni 2005), termasuk Kebijakan dan Program pembangunan Ketahanan Pangan
7. Kebijakan umum Ketahanan Pangan 2006-2009
8. Arahan peresiden pada rapat pleno Dewan Ketahanan Pangan tanggal 18 April 2006
9. Komitmen Gubernur pada 20 Novevember 2006
10. PP No 3 tahun 2007 tentang pertanggung jawaban Gubernur, bupati/ walikota
11. PP No 38 tahun 2007 bahwa Ketahanan pangan menjadi urusan wajib pemerintah propinsi, kab/kota
12. PP No 41 tahun 2007 bahwa institusi Ketahanan Pangan berbentuk badan

Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 mengamanatkan pembangunan pangan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, dan pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan. UU Nomor 7 tahun 1996 menjelaskan tentang konsep ketahanan pangan, komponen serta pihak yang berperan serta dalam mewujudkan ketahanan pangan. Undang-Undang tersebut telah dijabarkan dalam beberapa peraturan pemerintah (PP) antara lain : (i) PP Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang mengatur tentang ketahanan pangan yang mencakup aspek ketersediaan pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, peran pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat, pengembangan sumberdaya manusia dan kerjasama internasional; (ii) PP Nomor 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan yang mengatur pembinaan dan pengawasan di bidang label dan iklan pangan dalam rangka menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggungjawab; dan (iii) PP Nomor 28 Tahun

2004 yang mengatur tentang keamanan, mutu dan gizi pangan, pemasukan dan pengeluaran pangan ke wilayah Indonesia, pengawasan dan pembinaan serta peran serta masyarakat mengenai hal-hal di bidang mutu dan gizi pangan.

Disamping mengacu pada berbagai dokumen hukum nasional tersebut, pelaksanaan pembangunan ketahanan pangan juga mengacu pada komitmen bangsa Indonesia dalam kesepakatan dunia. Indonesia sebagai salah satu anggota PBB (*United Nation Organisation*) menyatakan komitmen untuk melaksanakan aksi-aksi mengatasi kelaparan, kekurangan gizi serta kemiskinan dunia. Kemiskinan tersebut antara lain tertuang dalam Deklarasi *World food Summit* 1996 dan ditegaskan kembali dalam *World food Summit: five years later 2001*, serta *Millenium Development Goals* tahun 2000, untuk mengurangi angka kemiskinan ekstrim dan kerawanan pangan dunia sampai setengahnya di tahun 2015.

Beberapa konvensi internasional yang memuat komitmen bangsa Indonesia terhadap pembangunan di bidang pangan, gizi dan kesehatan antara lain adalah : (i) Deklarasi universal tentang hak asasi manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) tahun 1948 yang menyatakan bahwa hak atas pangan adalah bagian yang tidak terpisahkan dari hak asasi manusia; (ii) Konvensi Internasional tentang ekonomi, sosial dan budaya (ECOSOC) tahun 1968, yang mengakui hak setiap individu atas kecukupan pangan dan hak dasar (asasi) untuk terbebas dari kelaparan; (iii) konvensi tentang hak anak (*International Convention on the Right of Child*) yang salah satu itemnya menyatakan bahwa negara anggota mengakui hak asasi dari setiap anak kepada standart kehidupan yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial anak, juga mengakui hak anak untuk emndapatkan gizi yang baik.

Mengacu pada berbagai dokumen hukum serta kesepakatan nasional maupun internasional, maka pemerintah Indonesia menyusun Rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) 2005 -2009 yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005, serta dokumen revitalisasi pertanian, perikanan dan kehutanan (RPPK) yang telah dicanangkan Presiden pada tanggal 11 Juni 2005. Kedua dokumen hukum tersebut memuat kebijakan dan program pembangunan nasional, termasuk ketahanan pangan. Peraturan pemerintah PP No 3 tahun 2007 tentang pertanggung jawaban Gubernur, bupati/walikota dimana Gubernur, bupati/walikota wajib melaporkan tentang pembangunan ketahanan dan PP No 38 tahun 2007 bahwa Ketahanan pangan menjadi urusan wajib pemerintah propinsi, kab/kota. Berdasarkan kedua peraturan

pemerintah tersebut jelas secara tegas bahwa Ketahanan pangan menjadi **urusan wajib** bagi pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan harus berbentuk badan sesuai dengan PP No 41 tahun 2007 bahwa institusi Ketahanan Pangan berbentuk badan

Pengertian dan konsep tersebut di atas maka beberapa ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung tiga unsur pokok yaitu "ketersediaan, distribusi, dan konsumsi pangan", dimana unsur distribusi dan konsumsi merupakan penjabaran dari aksesibilitas masyarakat terhadap pangan". Salah satu unsur tersebut tidak dipenuhi maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional, tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Akses terhadap pangan, ketersediaan pangan dan resiko terhadap akses dan ketersediaan pangan tersebut merupakan determinan yang esensial dalam ketahanan pangan.

Masalah ketahanan pangan pada kenyataannya adalah sangat kompleks mulai dari aspek penyediaan jumlah pangan yang cukup untuk memenuhi permintaan pangan yang meningkat karena pertumbuhan penduduk, perubahan komposisi penduduk maupun akibat peningkatan penduduk, aspek pemenuhan tuntutan kualitas dan keanekaragaman bahan pangan untuk mengantisipasi perubahan preferensi konsumen yang semakin peduli pada masalah kesehatan dan kebugaran, aspek tentang pendistribusian bahan-bahan pangan pada ruang dan waktu dan juga aspek keterjangkauan pangan (*food accessibility*) yaitu ketersediaan bahan pangan (jumlah, kualitas, ruang dan waktu) harus dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat.

Dampak krisis ekonomi yang berkepanjangan disertai dengan tuntutan lingkungan strategis baik domestik maupun internasional mendorong adanya perubahan paradigma pembangunan nasional termasuk pembangunan pertanian. Perubahan paradigma pembangunan tersebut antara lain tercermin dari dirumuskannya paradigma baru dalam pemantapan ketahanan pangan. Paradigma baru pembangunan ketahanan pangan lebih menekankan pada pemantapan ketahanan pangan rumah tangga yang didukung dengan daya beli dan keberdayaan masyarakat. Paradigma baru ketahanan pangan tersebut adalah sebagaimana Tabel 2.1.

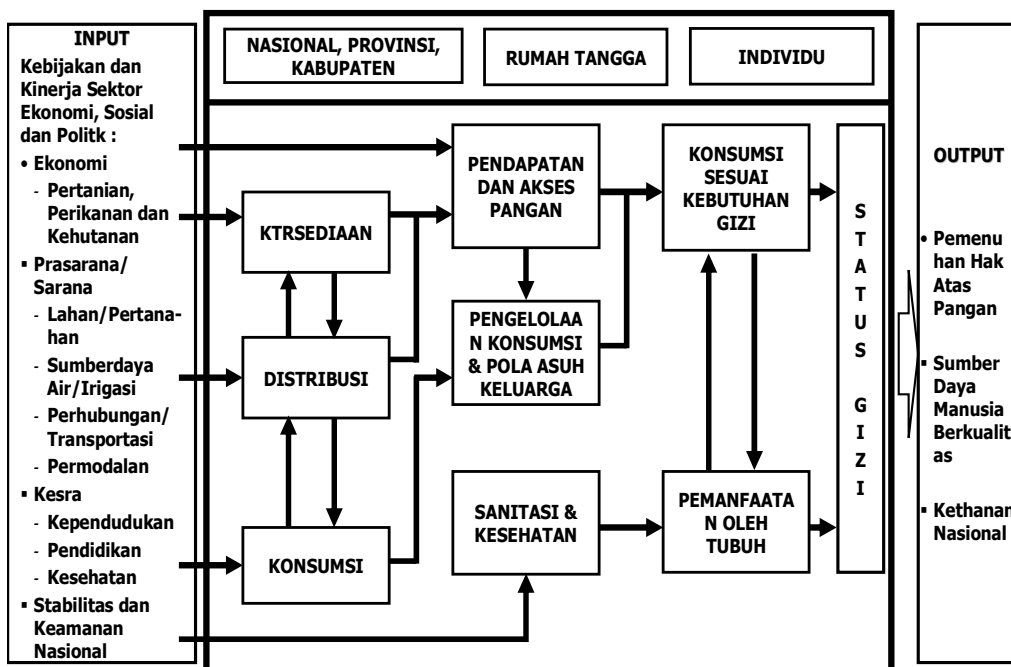
Tabel 1. 3. Perkembangan Paradigma Ketahanan Pangan di Indonesia

Pendekatan	Paradigma lama	Paradigma baru
1. Pendekatan pengembangan	Pemantapan ketahanan pangan pada tatanan makro/agregat	Pemantapan ketahanan pangan rumah tangga
2. Pendekatan manajemen pembangunan	Pola sentralistik	Pola desentralistis
3. Pendekatan utama pembangunan	Dominasi pemerintah	Dominasi peran masyarakat
4. Fokus pengembangan komoditas pangan	Bertumpu pada beras	Pengembangan komoditas pangan secara keseluruhan
5. Upaya mewujudkan keterjangkauan rumah tangga atas pangan	Pengadaan pangan murah	Peningkatan daya beli
6. Perilaku rumah tangga	Sadar kecukupan pangan	Sadar kecukupan gizi

Sumber : Dewan Ketahanan Pangan, 2001

Sedangkan kerangka sistem ketahanan pangan secara umum diuraikan dalam Gambar sebagai berikut :

KERANGKA SISTEM KETAHANAN PANGAN



Sistem ketahanan pangan dan gizi secara komprehensif meliputi empat sub-sistem, yaitu: (i) ketersediaan pangan dalam jumlah dan jenis yang cukup untuk seluruh penduduk, (ii) distribusi pangan yang lancar dan merata, (iii) konsumsi pangan setiap individu yang memenuhi kecukupan gizi seimbang, yang berdampak pada (iv) status gizi masyarakat. Dengan demikian, sistem ketahanan pangan dan gizi tidak hanya menyangkut soal produksi, distribusi, dan penyediaan pangan ditingkat makro (nasional dan regional), tetapi juga menyangkut aspek mikro, yaitu akses pangan di tingkat rumah tangga dan individu serta status gizi anggota rumah tangga, terutama anak dan ibu hamil dari rumah tangga miskin. Meskipun secara konseptual pengertian ketahanan pangan meliputi aspek mikro, namun dalam pelaksanaan sehari-hari masih sering ditekankan pada aspek makro yaitu ketersediaan pangan. Agar aspek mikro tidak terabaikan, maka dalam dokumen ini digunakan istilah ketahanan pangan dan gizi.

Konsep ketahanan pangan yang sempit meninjau sistem ketahanan pangan dari aspek masukan yaitu produksi dan penyediaan pangan. Seperti banyak diketahui, baik secara nasional maupun global, ketersediaan pangan yang melimpah melebihi kebutuhan pangan penduduk tidak menjamin bahwa seluruh penduduk terbebas dari

kelaparan dan gizi kurang. Konsep ketahanan pangan yang luas bertolak pada tujuan akhir dari ketahanan pangan yaitu tingkat kesejahteraan manusia. Oleh karena itu, sasaran pertama *Millenium Development Goals* (MDGs) bukanlah tercapainya produksi atau penyediaan pangan, tetapi menurunkan kemiskinan dan kelaparan sebagai indikator kesejahteraan masyarakat. MDGs menggunakan pendekatan dampak bukan masukan.

United Nation Development Programme (UNDP) sebagai lembaga PBB yang berkompeten memantau pelaksanaan MDGs telah menetapkan dua ukuran kelaparan, yaitu jumlah konsumsi energi (kalori) rata-rata anggota rumah tangga di bawah kebutuhan hidup sehat dan proporsi anak balita yang menderita gizi kurang. Ukuran tersebut menunjukkan bahwa MDGs lebih menekankan dampak daripada masukan. Oleh karena itu, analisis situasi ketahanan pangan harus dimulai dari evaluasi status gizi masyarakat diikuti dengan tingkat konsumsi, persediaan dan produksi pangan; bukan sebaliknya. Status gizi masyarakat yang baik ditunjukkan oleh keadaan tidak adanya masyarakat yang menderita kelaparan dan gizi kurang. Keadaan ini secara tidak langsung menggambarkan akses pangan dan pelayanan sosial yang merata dan cukup baik. Sebaliknya, produksi dan persediaan pangan yang melebihi kebutuhannya, tidak menjamin masyarakat terbebas dari kelaparan dan gizi kurang.

Tujuan dari ketahanan pangan harus diorientasikan untuk pencapaian pemenuhan hak atas pangan, peningkatan kualitas sumberdaya manusia, dan ketahanan pangan nasional. Berjalannya sistem ketahanan pangan tersebut sangat tergantung pada dari adanya kebijakan dan kinerja sektor ekonomi, sosial dan politik. Kebijakan pemerintah dalam aspek ekonomi, sosial maupun politik sangat berpengaruh terhadap ketahanan pangan. pemerintah

Arah Kebijakan

Sesuai dengan perkembangan era globalisasi dan liberalisasi perdagangan, beberapa komoditas pangan telah menjadi komoditas yang semakin strategis, karena dinamika ketidakpastian dan ketidakstabilan produksi nasionalnya, sehingga tidak senantiasa dapat mengandalkan pada ketersediaan pangan di pasar dunia. Oleh karena

itu, sebagian besar negara-negara menetapkan Sistem Ketahanan Pangan untuk kepentingan dalam negerinya, termasuk Indonesia.

Pembangunan ketahanan pangan harus dipandang sebagai bagian tidak terlepas dari wawasan ketahanan nasional.. Oleh karena itu pemerintah berupaya terus memacu pembangunan ketahanan pangan melalui program-program yang benar-benar mampu memperkuat ketahanan pangan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

1. **Pemantapan ketahanan pangan.** Arah kebijakan: (a) menjamin ketersediaan pangan, terutama dari produksi dalam negeri, dalam jumlah dan keragaman untuk mendukung konsumsi pangan sesuai kaidah kesehatan dan gizi seimbang; (b) mengembangkan kemampuan dalam pemupukan dan pengelolaan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat; (c) meningkatkan kapasitas produksi pangan nasional melalui penetapan lahan abadi untuk produksi pangan dalam rencana tata ruang wilayah dan meningkatkan kualitas lingkungan serta sumberdaya lahan dan air.
2. **Peningkatan kemudahan dan kemampuan mengakses pangan.** Arah kebijakan: (a) meningkatkan daya beli dan mengurangi jumlah penduduk yang miskin; (b) meningkatkan efektivitas dan efisiensi distribusi dan perdagangan pangan melalui pengembangan sarana dan prasarana distribusi dan menghilangkan hambatan distribusi pangan antar daerah; (b) mengembangkan teknologi dan kelembagaan pengolahan dan pemasaran pangan untuk menjaga kualitas produk pangan dan mendorong peningkatan nilai tambah; (d) meningkatkan dan memperbaiki infrastruktur dan kelembagaan ekonomi perdesaan dalam rangka mengembangkan skema distribusi pangan kepada kelompok masyarakat tertentu yang mengalami kerawanan pangan.
3. **Peningkatan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan menuju gizi seimbang.** Arah kebijakan: (a) menjamin pemenuhan asupan pangan bagi setiap anggota rumah tangga dalam jumlah dan mutu yang memadai, aman dan halal dikonsumsi dan bergizi seimbang; (b) mendorong, mengembangkan dan membangun, serta memfasilitasi peran serta masyarakat dalam pemenuhan pangan sebagai implementasi pemenuhan hak atas pangan; (c) mengembangkan

program perbaikan gizi yang *cost effective*, diantaranya melalui peningkatan dan penguatan program fortifikasi pangan dan program suplementasi zat gizi mikro khususnya zat besi dan vitamin A; (e) mengembangkan jaringan antar lembaga masyarakat untuk pemenuhan hak atas pangan dan gizi; dan (f) meningkatkan efisiensi dan efektivitas intervensi bantuan pangan/pangan bersubsidi kepada masyarakat golongan miskin terutama anak-anak dan ibu hamil yang bergizi kurang.

4. **Peningkatan status gizi dan kesehatan masyarakat.** Arah kebijakan: (a) mengutamakan upaya preventif, promotif dan pelayanan gizi dan kesehatan kepada masyarakat miskin dalam rangka mengurangi jumlah penderita gizi kurang, termasuk kurang gizi mikro (kurang vitamin dan mineral), (b) memprioritaskan pada kelompok penentu masa depan anak, yaitu, ibu hamil dan calon ibu hamil/remaja putri, ibu nifas dan menyusui, bayi sampai usia dua tahun tanpa mengabaikan kelompok usia lainnya; (c) meningkatkan upaya preventif, promotif dan pelayanan gizi dan kesehatan pada kelompok masyarakat dewasa dan usia lanjut dalam rangka mengurangi laju peningkatan (tren) prevalensi penyakit bukan infeksi yang terkait dengan gizi yaitu kegemukan, tekanan darah tinggi, diabetes, dan kanker; serta penyakit degeneratif lainnya; (d) meningkatkan kemampuan riset di bidang pangan dan gizi untuk menunjang upaya penyusunan kebijakan dan program, monitoring, surveilan gizi, dan evaluasi program pangan dan gizi, berdasarkan bukti (*evidence-based*); (e) meningkatkan profesionalisme tenaga gizi dari berbagai tingkatan melalui pendidikan dan pelatihan yang teratur dan berkelanjutan dan memperbaiki distribusi penempatan tenaga gizi tersebut; (f) meningkatkan efektivitas fungsi koordinasi lembaga-lembaga pemerintah dan swasta di pusat dan daerah, dibidang pangan dan gizi sehingga terjamin adanya keterpaduan kebijakan, program dan kegiatan antar sektor di pusat dan daerah, khususnya dengan sektor kesehatan, pertanian dan ketahanan pangan, industri, perdagangan, pendidikan, agama, pengentasan kemiskinan, serta pemerintahan daerah.
5. **Peningkatan mutu dan keamanan pangan.** Arah kebijakan: (a) meningkatkan pengawasan keamanan pangan; (b) melengkapi perangkat peraturan perundang-undangan di bidang mutu dan keamanan pangan; (c) meningkatkan kesadaran

produsen, importir, distributor dan ritel terhadap keamanan pangan; (d) meningkatkan kesadaran konsumen terhadap keamanan pangan, dan (e) mengembangkan teknologi pengawet dan pewarna makanan yang aman dan tidak memenuhi syarat kesehatan serta terjangkau oleh usaha kecil dan menengah produsen makanan dan jajanan.

6. **Perbaiki pola hidup sehat.** Arah kebijakan: (a) mendukung akses edukasi dan pelayanan yang seluas-luasnya pada masyarakat dalam melaksanakan pola hidup sehat; (b) meningkatkan komitmen dan peran serta pemangku kepentingan dalam mendukung program pola hidup sehat; (c) meningkatkan fungsi dan kapasitas Sektor-sektor terkait dalam pengembangan pola hidup sehat baik di Pusat maupun di daerah; (d) melibatkan secara optimal peran serta media dalam upaya sosialisasi program dan kebijakan program pola hidup sehat; (e) memastikan adanya keterlibatan semua lapisan masyarakat secara aktif baik dalam program maupun kebijakan pelaksanaan program pola hidup sehat; (f) meningkatkan kapasitas dalam administrasi data dan informasi sehingga terbentuk data yang akurat; (g) mengembangkan program Usaha Kesehatan Sekolah (UKS); (h) mengembangkan program pendidikan kecakapan hidup (*Life Skills Education*).

Tujuan Pembangunan Ketahanan Pangan

Secara umum, tujuan pembangunan ketahanan pangan dan gizi adalah untuk mewujudkan keadaan gizi masyarakat yang baik sebagai dasar untuk mencapai masyarakat yang sehat, cerdas, dan produktif melalui pemantapan ketahanan pangan dan gizi nasional dan. Adapun secara khusus tujuannya adalah :

1. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mengurangi kemiskinan dan kelaparan
2. Meningkatkan produksi pangan secara berkelanjutan terhadap sumber pangan karbohidrat dan protein menuju kemandirian pangan
3. Meningkatkan ketersediaan pangan sampai tingkat rumah tangga minimal 2200 kkal/kapita/hari dan protein 57 gram/kapita/hari
4. Meningkatkan dan memantapkan sistem cadangan pangan yang lebih baik

5. Meningkatkan keanekaragaman dan kualitas konsumsi pangan masyarakat untuk mencapai tingkat konsumsi 2000 kkal/kapita/hari dan 54 gram/kapita/hari menuju Pola Pangan Harapan
6. Meningkatkan konsumsi pangan non-beras dan menurunkan konsumsi beras
7. Memantapkan pola distribusi pangan yang mampu menjamin keterjangkauan pangan oleh masyarakat secara fisik dan ekonomi serta menjamin stabilitas harga
8. Mengembangkan sistem kelembagaan pangan dan gizi masyarakat yang partisipatif dalam menangani kerawanan pangan;
9. Meningkatkan keberdayaan dan kemandirian masyarakat dalam peningkatan ketahanan pangan rumah tangga
10. Meningkatkan produksi dan kualitas pangan seiring dengan peningkatan pendapatan para petani dan pelaku agribisnis lainnya
11. Mengembangkan industri dan bisnis pangan
12. Meningkatkan kemampuan dalam mengenali, mengantisipasi dan menangani secara dini serta melakukan tanggap darurat terhadap masalah kerawanan pangan

Strategi Umum

Pembangunan ketahanan pangan merupakan suatu proses yang terus-menerus dan diupayakan membawa dampak yang luas pada seluruh sektor pembangunan. Harapan ini memang obyektif mengingat aspek yang diamati dalam ketahanan pangan tidak hanya aspek ketersediaan tapi juga aspek-aspek lainnya, seperti distribusi dan akses pangan yang mengarah pada upaya peningkatan pendapatan masyarakat, juga konsumsi/penyerapan pangan yang mengarah pada pembangunan sumberdaya manusia yang sehat dan produktif.

Pembangunan ketahanan pangan dilakukan melalui *Twin track strategy* (strategi jalur ganda), yakni : (1) pembangunan ekonomi berbasis pertanian dan pedesaan dan (2) pembangunan dengan memprioritaskan bagi kelompok masyarakat miskin. Strategi umum ini diuraikan sebagai berikut :

Strategi khusus Penurunan tingkat kelaparan & kemiskinan

1. Peningkatan Kesempatan (*creating opportunities*), melalui pengembangan bisnis dan kesempatan kerja

2. Pemberdayaan Masyarakat (*Community Empowerment*) melalui pemberdayaan sehingga mampu akses terhadap sumberdaya ekonomi, sosial dan hak-hak politik dan keterlibatan
3. Peningkatan Kapasitas & pembangunan sumberdaya manusia (*Capacity Building and Human Resource Development*), melalui peningkatan kemampuan yang berkaitan dengan sasaran peningkatan pelayanan pendidikan, kesehatan, pangan, perumahan agar masyarakat makin produktif
4. Perlindungan Sosial (*Social Protection*): Perlindungan sosial yang berkaitan dengan sasaran pemberian jaminan kehidupan bagimasyarakat yang mengalami kecacatan, fakir miskin, keterisolasian, konflik sosial, kehilangan pekerjaan sehingga berpotensi menjadi miskin
5. Prioritas pada daerah rawan pangan (pusat daerah miskin)

Strategi khusus Pemantapan ketersediaan pangan

1. Perwilayahan komoditas pangan sesuai dengan potensi
2. Pemantapan Infrastruktur produksi
3. Pengembangan Teknologi spesifik lokasi
4. Penyediaan modal dan sarana produksi
5. Pengendalian kelestarian sumberdaya lahan dan air
6. Pemantapan Kelembagaan petani

Strategi khusus Pemantapan Diversifikasi konsumsi pangan

1. Penyediaan suplai pangan dengan mengembangkan sumberdaya lokal (unggulan wilayah)
2. Pengembangan agroindustri pangan dengan kemasan "modern"
3. Peningkatan KAP (*Knowledge, Attitude, Practice*) melalui gerakan tentang konsumsi pangan yang beragam dan gizi seimbang serta aman
4. Peningkatan income
5. Pemberdayaan kelembagaan lokal
6. Gerakan diversifikasi pangan

Strategi khusus Pemantapan Distribusi pangan

1. Penetapan harga pembelian pemerintah
2. Intervensi pemerintah terhadap pasar
3. Penguatan posisi tawar petani
4. Pengembangan sarana dan prasarana pasca panen dan infra struktur distribusi
5. Kemitraan petani