

ANTISIPASI KRISIS PANGAN MELALUI KEBIJAKAN DIVERSIFIKASI PANGAN

(Anticipate Food Crisis through Food Diversification Policy)

Galuh Prila Dewi*
Ari Muliarta Ginting**

Naskah diterima: 1 Maret 2012
Naskah diterbitkan: 22 Juni 2012

Abstract

The global food crisis is a threat to all countries, including Indonesia. The food policy paradigm adopted in Indonesia should be changed from food security to food self-sufficiency so that Indonesia will not depend on other countries to solve the problems of food supply. One of the appropriate policies, which seems applicable to achieve the food self-sufficiency and to anticipate the food crises is food diversification. The diversification is a process of food diversification or any other efforts to increase alternative nutritious foodstuff. However, one obstacle to grow local food remains unsettled where derivative food products have not been easily accepted by the community. In addition, the diversification is also still hampered by the people's beliefs that rice is their only staple food. One alternative way to grow local food products is to provide companies or local food based-food industry with more incentives.

Keywords: Food crisis, food diversification, local food, sustainable agriculture

Abstrak

Krisis pangan dunia merupakan ancaman bagi semua negara, termasuk Indonesia. Paradigma kebijakan pangan yang diterapkan di Indonesia harus berubah dari ketahanan pangan menjadi kemandirian pangan agar Indonesia tidak tergantung pada negara lain terutama untuk masalah pangan. Salah satu kebijakan yang sesuai untuk diterapkan dalam mencapai kemandirian pangan dan mengantisipasi krisis pangan adalah diversifikasi pangan. Diversifikasi pangan merupakan suatu proses penganeekaragaman pangan atau upaya peningkatan konsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang. Salah satu kendala pengembangan pangan lokal adalah belum dikembangkan produk turunan yang mudah diterima dan dijangkau masyarakat. Selain itu diversifikasi pangan juga terhambat oleh pemikiran masyarakat yang beranggapan bahwa hanya beras makanan pokok mereka. Salah satu cara untuk mengembangkan produk pangan lokal adalah dengan diberikannya insentif bagi perusahaan atau industri pangan yang berbahan dasar pangan lokal.

Kata kunci: Krisis pangan, diversifikasi pangan, pangan lokal, kedaulatan pangan

I. PENDAHULUAN

Pangan dan ketahanan pangan merupakan hal yang sangat penting bagi ketahanan nasional suatu bangsa. Krisis pangan dunia merupakan salah satu ancaman bagi semua negara. Ekonom Amerika Serikat, Nouriel Roubini, beberapa waktu lalu mengatakan meroketnya harga komoditas pangan bisa menjadi sumber ketidakstabilan, tidak hanya di sektor ekonomi, namun juga politik.¹ Badan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Urusan Pangan dan Pertanian, *Food and Agriculture Organization* (FAO) merilis indeks harga pangan dunia per Januari tahun 2011 naik 3,4 persen menjadi 231 poin. Itu merupakan angka tertinggi sejak tahun 1990, saat FAO mulai memantau harga pangan dunia. Naiknya indeks itu terjadi akibat melonjaknya harga sejumlah komoditas pangan, seperti sereal atau padi-padian, gula, dan minyak sayur. Indeks FAO mengukur perubahan harga sejumlah komoditas pangan internasional setiap bulan. Survei itu menjadi barometer bagi para analis dan investor sebagai global kecenderungan harga pangan dunia.²

Melihat kondisi nyata sekarang, dunia pasti akan mengalami krisis pangan yang disebabkan ketersediaan lahan dan produksi pangan tidak mampu mengimbangi pesatnya pertumbuhan penduduk. Pada saat ini krisis pangan membayangi semua negara di dunia, baik negara miskin, negara berkembang, dan negara maju. FAO menyatakan penduduk dunia pada saat ini sudah mencapai tujuh miliar dan diperkirakan pada tahun 2045 populasi akan menjadi sembilan miliar. Implikasinya, produksi pangan harus semakin banyak, akan tetapi lahan pertanian justru semakin sempit. Produksi pangan dunia harus naik 70 persen dari produksi pada saat ini sedangkan ketersediaan lahan pertanian tidak bertambah.³

* Alamat penulis di P3DI Bidang Ekonomi & Kebijakan Publik, Jl. Jend. Gatot Subroto, Ged. Nusantara 1 Lantai 2, Setjen DPR RI dan email di: galuh.dewi@dpr.go.id

** Alamat penulis di P3DI Bidang Ekonomi & Kebijakan Publik, Jl. Jend. Gatot Subroto, Ged. Nusantara 1 Lantai 2, Setjen DPR RI dan email di: ari.ginting@dpr.go.id.

¹ Hadi Suprpto dan Ronito K. S., "Dunia di Ambang Krisis Pangan", (<http://fokus.vivanews.com/news/read/204984-dunia-di-ambang-krisis-pangan>, diakses 18 September 2011).

² *Ibid.*

³ Amindoni, "Produksi Stagnan Krisis Pangan Membayang", (<http://bataviase.co.id/node/968387>, diakses 12 Februari 2012).

Krisis pangan yang dialami dunia tahun 2008 dimungkinkan berulang pada tahun 2012 sehingga stok pangan yang diperdagangkan menipis. Tanda-tanda mulai tampak ketika indeks harga pangan mencapai rekor tertinggi 40 tahun meski kemudian menurun beberapa bulan terakhir. Indeks harga pangan tinggi justru terjadi ketika dunia dilanda krisis.⁴ Krisis pangan yang akan terjadi berbeda tingkat kerentanannya dibandingkan tahun 2008. Pada tahun 2008 Pemerintah mampu meningkatkan produksi namun pada saat ini Pemerintah justru mengalami kesulitan dalam mengamankan produksinya.

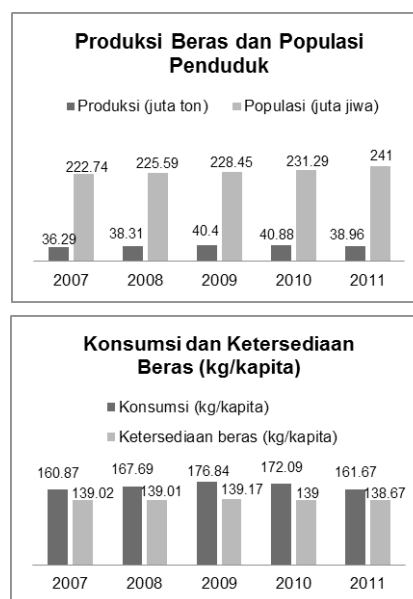
Persoalan yang sama juga dialami oleh Indonesia, tingginya konversi lahan mengakibatkan produksi cenderung tetap bahkan berkurang. Kelangkaan pangan dan semakin bertambahnya penduduk mengakibatkan kenaikan harga pangan. Kenaikan harga pangan merupakan salah satu faktor pemicu kenaikan tingkat inflasi. Tingkat inflasi Indonesia pada Januari tahun 2012 dapat dikatakan masih baik dan relatif terkontrol, akan tetapi diperlukan kewaspadaan terhadap bahan makanan yang setiap tahun sering menyumbang inflasi terbesar. Tingkat inflasi perlu dijaga dengan mengamankan stok dan harga pangan.⁵

Inflasi Indonesia pada tahun 2012 diperkirakan akan mencapai lima sampai enam persen, atau lebih tinggi bila dibandingkan tahun 2011. Hal ini antara lain dipicu oleh kenaikan harga beras impor dari Thailand, pelemahan nilai rupiah, dan ketegangan di Timur Tengah yang mendorong harga minyak naik sehingga memicu kenaikan harga pangan. Inflasi disumbang oleh hampir semua kelompok pengeluaran, meliputi bahan makanan 1,85 persen; makanan jadi, minuman, rokok, dan tembakau 0,65 persen; perumahan, air, listrik gas, dan bahan bakar 0,54 persen; serta kesehatan 0,51 persen. Beberapa komoditas yang menyumbang kenaikan harga tertinggi adalah beras 0,18 persen, ikan segar 0,11 persen, dan daging ayam ras 0,09 persen. Kenaikan harga itu dipicu oleh penurunan pasokan akibat musim tanam padi yang masih berlangsung dan cuaca buruk yang menyebabkan pasokan tidak lancar.⁶ Pengamanan dan peningkatan stok pangan merupakan salah satu upaya untuk mencegah kenaikan tingkat inflasi, namun sangat dibutuhkan upaya penanganan yang serius untuk meningkatkan stok pangan mengingat produktivitas pertanian kita masih rendah, sarana

irigasi yang sudah membutuhkan perbaikan, dan meningkatnya alih fungsi lahan yang sangat cepat.

Produksi bahan pangan utama, seperti beras, jagung, dan kedelai, pada tahun 2011 mengalami penurunan sebesar 1,63 persen, 5,99 persen, dan 4,08 persen jika dibandingkan dengan tahun 2010. Penurunan produksi ini diikuti dengan impor pangan yang meningkat dengan tajam. Periode tahun 2010-2011 impor beras 2,2 juta ton. Bahkan, hingga Oktober tahun 2011, impor beras sudah 1,4 juta ton, sedangkan impor gandum, jagung, dan kedelai 6,7 juta ton, 1,5 juta ton, dan 4,7 juta ton. Ketergantungan ini sungguh mengkhawatirkan karena produksi pangan dunia juga melambat naik.⁷

Beras merupakan komoditas pangan yang sangat penting bagi Indonesia karena pada saat ini hampir seluruh penduduk Indonesia mengkonsumsi beras sebagai makanan pokoknya. Pertumbuhan jumlah penduduk seharusnya diikuti oleh pertumbuhan produksi beras yang sebanding agar tidak terjadi kekurangan cadangan beras bagi masyarakat, namun pada kenyataannya tidak semua provinsi di Indonesia merupakan penghasil beras. Sentra produksi beras Indonesia adalah Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan.



Sumber: Amindoni, 2012.

Keterangan: data tahun 2011 angka sementara.

Gambar 1. Perbandingan Produksi Beras dan Populasi Penduduk dan Perbandingan Konsumsi dan Ketersediaan Beras

Sebagai komoditas pangan yang utama bagi penduduk Indonesia, konsumsi beras meningkat

⁴ *Ibid.*

⁵ Anonim, "Inflasi di Bawah Target Perlu Mewaspadaai Perkembangan Harga Pangan" (<http://starbrainindonesia.com/site/mpm/9126/inflasi-di-bawah-target-perlu-mewaspadaai-perkembangan-harga-pangan>, diakses 5 Februari 2012).

⁶ *Ibid.*

⁷ Dwi Andreas Santosa, "Waspadaai Pangan 2012" (<http://edukasi.kompas.com/read/2011/11/11/03330947/Waspadaai.Pangan.2012>, diakses 5 Februari 2012).

hampir setiap tahun. Peningkatan jumlah konsumsi ini dikarenakan jumlah penduduk Indonesia yang selalu mengalami peningkatan. Di sisi lain produksi beras di Indonesia tidak mampu mengimbangi pertumbuhan penduduk di Indonesia karena alih fungsi lahan yang semakin meningkat, melonjaknya harga sarana produksi pertanian yang menjadi kendala bagi petani yang bermodal kecil, dan perubahan cuaca yang ekstrim. Berdasarkan Gambar 1 menunjukkan secara grafis kondisi aktual yang disebutkan di atas, peningkatan ketersediaan beras tidak dapat mengimbangi tingginya konsumsi beras dari masyarakat.

Penurunan produksi beras dan peningkatan pertumbuhan penduduk serta tidak berimbangnya jumlah ketersediaan beras dan konsumsi per kapita berakibat pada meningkatnya impor bahan makanan terutama beras dan gandum. Impor pangan merupakan jalan pintas yang ditempuh saat terjadi kekurangan pangan dalam negeri, namun sebenarnya impor akan menghancurkan negara kita. Impor pangan secara berkelanjutan dan dalam jumlah yang semakin bertambah akan berakibat pada ketergantungan pangan kita pada negara lain, dan dalam jangka panjang akan menjadikan ketahanan bangsa menjadi rapuh.

Ancaman krisis pangan dunia harus segera diantisipasi dan diwaspadai terutama bagi negara yang tingkat impor pangannya tinggi, seperti Indonesia. Krisis pangan dunia yang dikhawatirkan akan terulang pada tahun 2012 akan berakibat langkanya pangan di pasar internasional dan setiap negara akan berusaha untuk memenuhi kebutuhan negara dan sangat berhati-hati dalam mengeksport bahan pangannya.

II. KONSEP PANGAN

A. Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan bagi suatu negara merupakan hal yang sangat penting, terutama bagi negara yang mempunyai penduduk sangat banyak seperti Indonesia. Jumlah penduduk Indonesia diperkirakan mencapai 220 juta jiwa pada tahun 2020 dan diproyeksikan 270 jiwa pada tahun 2025. Pengalaman sejarah pembangunan Indonesia menunjukkan bahwa masalah ketahanan pangan sangat erat kaitannya dengan stabilitas ekonomi (khususnya inflasi), biaya produksi ekonomi agregat (biaya hidup), dan stabilitas politik nasional. Oleh karena itu, ketahanan pangan menjadi syarat mutlak bagi penyelenggaraan pembangunan nasional. FAO mendefinisikan ketahanan pangan sebagai situasi di mana semua rumah tangga mempunyai akses, baik secara fisik maupun ekonomi, untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya dan rumah

tangga tidak berisiko untuk mengalami kehilangan kedua akses tersebut.⁸

Definisi dan paradigma ketahanan pangan terus mengalami perkembangan sejak adanya *Conference of Food and Agriculture* tahun 1943 yang mencanangkan konsep *secure, adequate, and suitable supply of food for everyone*. Definisi ketahanan pangan sangat bervariasi, namun umumnya mengacu definisi dari Bank Dunia (1986) dan Maxwell dan Frankenberger (1992) yaitu “akses semua orang setiap saat pada pangan yang cukup untuk hidup sehat (*secure access at all times to sufficient food for a healthy life*). Ketahanan pangan menurut Mercy Corps⁹ merupakan keadaan ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap kecukupan pangan, aman, dan bergizi untuk kebutuhan gizi sesuai dengan selera untuk hidup produktif dan sehat.¹⁰

Berdasarkan definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa ketahanan pangan memiliki 5 unsur yang harus dipenuhi:¹¹

1. Berorientasi pada rumah tangga dan individu,
2. Dimensi waktu setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses,
3. Menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi dan sosial,
4. Berorientasi pada pemenuhan gizi, dan
5. Ditujukan untuk hidup sehat dan produktif.

Ketahanan pangan minimal mengandung unsur pokok, yaitu ketersediaan pangan, aksesibilitas masyarakat, dan stabilitas harga pangan. Jika salah satu dari unsur tersebut tidak terpenuhi, 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. Aspek distribusi pangan sampai ke pelosok rumah tangga perdesaan, merupakan hal yang sangat penting dalam upaya memperkuat strategi ketahanan pangan.¹²

B. Kedaulatan Pangan

Kedaulatan pangan bagi kita adalah sesuatu yang baru mau kita perjuangkan dan wujudkan.

⁸ Rita Hanafie, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, (Yogyakarta: CV. Andi Offset, 2010), hal. 272.

⁹ *Mercy Corps is a global aid agency engaged in traditional environments that have experienced some sort of shock: natural disaster, economic collapse, or conflict.*

¹⁰ Nuhfil Hanani A. R., “Pengertian Ketahanan Pangan”, (<http://nuhfil.lecture.ub.ac.id/files/2009/03/2-pengertian-ketahanan-pangan-2.pdf>, diakses 12 Februari 2012).

¹¹ *Ibid.*

¹² Bustanul Arifin, *Pembangunan Pertanian Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*, (Jakarta: PT. Grasindo, 2005).

Padahal hal ini sudah lama menjadi isu global. Pada awal 1990-an, Gerakan Petani Dunia yang bernama Via Campesina mulai memperkenalkan konsep ini, dengan tujuan mendorong keikutsertaan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi madani sebagai alternatif kebijakan neoliberalisme dalam menghasilkan pangan, terutama liberalisasi perdagangan pangan dunia. Perbedaan kedaulatan dan ketahanan pangan terletak pada darimana dan bagaimana pangan dihasilkan, ketahanan pangan tidak mempersoalkan kedua hal tersebut sedangkan kedaulatan pangan sangat mempermasalahkan hal itu.¹³

Tujuh prinsip kedaulatan pangan menurut Via Campesina adalah meliputi makanan adalah hak dasar tiap manusia dan bukan merupakan barang dagangan saja; menerapkan pendekatan Reforma Agraria; perlindungan pada sumber daya alam atau penggunaan Sumber Daya Alam (SDA) secara bertanggung jawab; penataan pasar pangan; mengakhiri kelaparan global; kedamaian sosial; dan kontrol pada demokrasi.¹⁴

Kedaulatan pangan (*food sovereignty*) hendaknya menjadi alternatif paradigma ketahanan pangan (*food security*) yang selama ini menjadi bagian dari konsep pembangunan pertanian konvensional. Makna kedaulatan pangan lebih luas dan mendalam daripada ketahanan pangan. Kedaulatan pangan adalah hak rakyat yang mencakup:¹⁵

1. Memprioritaskan produksi pertanian lokal untuk memberi makan rakyat, akses petani dan tunawisma atas tanah, air, benih, dan kredit melalui dijalankan *landreform* dan berbagai program pendukungnya,
2. Hak petani untuk memproduksi makanan dan hak konsumen untuk menentukan apa yang dikonsumsi, bagaimana diproduksi, dan siapa yang memproduksi,
3. Hak sebuah Negara untuk melindungi dirinya dari harga pangan dan pertanian impor yang murah,
4. Harga pertanian terkait dengan biaya produksi, misalnya dengan mengenakan pajak atas impor berlebihan yang murah,
5. Rakyat ikut serta dalam penentuan pemilihan kebijakan pertanian, dan
6. Pengakuan atas hak-hak petani perempuan,

yang memegang peran utama dalam produksi pertanian dan pangan.

Dengan kedaulatan pangan, makanan yang akan dimakan, proses produksi pangan itu sendiri akan berada dan ditentukan oleh penduduk setempat dan bukannya dipaksakan oleh pihak luar (kapitalis global).¹⁶ Kedaulatan pangan menjadikan suatu negara mempunyai kewenangan penuh dan kemampuan memenuhi kebutuhan pangan penduduknya.

Status kedaulatan pangan merupakan tujuan banyak negara pada saat ini karena pangan semakin langka dan ketidakpastian produksi pangan yang disebabkan oleh perubahan iklim global yang sulit diprediksi. Impor pangan bukanlah prinsip negara yang berdaulat pangan dan ekspor pangan yang berlebihan dalam rangka memperoleh devisa juga bukan merupakan aliran negara yang berdaulat pangan.

C. Kemandirian Pangan

Kebijakan kemandirian dianggap sebagai cara yang paling aman untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pangan bila dibandingkan dengan pengadaan pangan melalui impor. Dalam perkembangannya, kebijakan kemandirian pangan telah mewarnai kebijakan Pemerintah Indonesia dalam bidang pertanian sejak tahun 1970-an. Hal ini dapat dilihat dari kondisi penyediaan pangan yang sebagian besar berasal dari produksi komoditas pangan domestik. Saat ini, terjadi silang pendapat mengenai konsep dan pengertian tentang swasembada pangan, kemandirian pangan, kedaulatan pangan, dan ketahanan pangan. Berdasarkan pustaka yang ada perbedaan istilah itu dapat dilihat pada tabel berikut:¹⁷

Dalam teori ekonomi, kemandirian pangan hanya dapat dilakukan jika ada peningkatan efisiensi produksi dan pemasaran. Tanpa kedua efisiensi tersebut maka pencapaian kemandirian pangan adalah semu.

D. Diversifikasi Pangan

Penganekaragaman pangan atau diversifikasi pangan adalah upaya peningkatan konsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi yang seimbang.¹⁸ Program penganekaragaman pangan atau diversifikasi pangan pada awalnya dikenal sebagai upaya perbaikan menu makanan rakyat yang sudah dimulai di Indonesia sejak awal tahun 1960-an. Berbagai upaya

¹³ Victor P. H. Nikijuluw. "Kedaulatan Pangan", 2012, (<http://gagasanhukum.wordpress.com/2012/03/29/kedaulatan-pangan/>, diakses 25 Mei 2012).

¹⁴ Anonim. "Prinsip-prinsip Kedaulatan Pangan", 2011, (<http://syahyutivariabel.blogspot.com/2011/08/tujuh-prinsip-kedaulatan-pangan.html>, diakses 25 Mei 2012).

¹⁵ Usep Setiawan, *Dinamika Reforma Agraria di Indonesia dalam Dua Abad Penguasaan Tanah*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia), hal. 412-415.

¹⁶ Josef. P. Widyatmadja, *Kebangsaan dan Globalisasi dalam Diplomasi*, (Yogyakarta: Kanisius, 2005), hal. 75.

¹⁷ Nuhfil Hanani, A. R., "Ketersediaan dan Kemandirian Pangan", (<http://nuhfil.lecture.ub.ac.id/files/2009/03/6ketersediaan-dan-kemandirian-pangan-6.pdf>, diakses 28 Februari 2012).

¹⁸ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. *Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi* (Jakarta: Bappenas, 2007).

Tabel 1. Perbedaan Swasembada Pangan, Kemandirian Pangan, Kedaulatan Pangan, dan Ketahanan Pangan

Indikator	Swasembada Pangan	Kemandirian Pangan	Kedaulatan Pangan	Ketahanan Pangan
Lingkup	Nasional	Nasional	Nasional	Rumah tangga dan individu
Sasaran	Komoditas pangan	Komoditas pangan	Petani pangan	Manusia
Strategi	Substitusi impor	Peningkatan daya saing (promosi ekspor)	Pelarangan impor	Peningkatan ketersediaan pangan, akses pangan, dan penyerapan pangan
Output	Peningkatan produksi pangan (dengan perlindungan pada petani)	Peningkatan produksi pangan yang berdaya saing.	Peningkatan produksi pangan (dengan perlindungan pada petani)	Status gizi (penurunan kelaparan, gizi kurang, dan gizi buruk)
Outcome	Ketersediaan pangan oleh produk domestik (tidak impor)	Ketersediaan pangan oleh produk domestik (impor hanya pelengkap)	Kesejahteraan petani	Manusia sehat dan produktif (angka harapan hidup tinggi)

Sumber: Hanani, 2009.

pengankaraman pangan terus dilakukan hingga saat ini.¹⁹

Pada dasarnya, diversifikasi atau keanekaragaman pangan mencakup tiga lingkup pengertian yang satu sama lainnya saling berkaitan, yaitu diversifikasi konsumsi pangan, diversifikasi ketersediaan pangan, dan diversifikasi produksi pangan. Pengankaraman atau diversifikasi konsumsi pangan bukan merupakan isu baru, tetapi sudah dikumandangkan sejak dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) No. 14 Tahun 1974 tentang Perbaikan Menu Makanan Rakyat (PMMR). Maksud dari instruksi ini adalah untuk lebih mengankaramkan jenis dan meningkatkan mutu gizi makanan rakyat, baik kuantitas maupun kualitasnya sebagai usaha penting bagi pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, material, dan spiritual.²⁰

Kebijakan dan strategi program diversifikasi pangan dilaksanakan dengan tujuan untuk menyadarkan masyarakat agar bersedia dan sesuai dengan kemampuannya, melaksanakan kegiatan diversifikasi pangan dan untuk mengurangi ketergantungan pada beras dan pangan impor dengan cara mengembangkan produk makanan yang berasal dari pangan lokal. Upaya percepatan diversifikasi pangan dalam jangka pendek dapat dilakukan melalui beberapa cara, antara lain:²¹

1. Internalisasi, sosialisasi, promosi, dan publikasi rencana aksi diversifikasi pangan,
2. Peningkatan ketersediaan pangan berbasis pada potensi sumber daya lokal suatu daerah dengan memperhatikan keseimbangan lingkungan,

3. Peningkatan kemampuan dan kapasitas sumber daya manusia dalam pengembangan diversifikasi pangan,
4. Pemberdayaan masyarakat dalam pengembangan diversifikasi pangan, dan
5. Pemantauan pelaksanaan kegiatan diversifikasi pangan dalam rangka pemantapan ketahanan pangan.

Diversifikasi konsumsi pangan sangat berperan dalam kaitannya dengan aspek gizi, kesehatan, dan kualitas sumber daya manusia, baik menyangkut pertumbuhan fisik, perkembangan mental, kecerdasan, maupun produktivitas kerja. Di dalam setiap pangan atau makanan, terkandung zat gizi yang jenis dan jumlahnya sangat bervariasi antara yang satu dengan yang lainnya. Satu jenis pangan atau makanan paling sedikit mengandung satu jenis zat gizi dengan kadar yang relatif berbeda, ada yang rendah, sedang, atau tinggi. Dalam kehidupan sehari-hari, boleh dikatakan tidak ada orang yang mengonsumsi hanya satu jenis pangan, tetapi terdiri dari berbagai jenis pangan, bahkan apabila sudah dalam bentuk hidangan makanan atau masakan, berbagai jenis pangan terdapat di dalamnya. Orang yang mengonsumsi hidangan makanan yang terdiri atas campuran berbagai jenis pangan akan memperoleh zat-zat gizi yang terkandung dalam makanan yang bersangkutan. Ini berarti kebutuhan individu akan berbagai jenis zat gizi dapat lebih dijamin pemenuhannya dengan cara mengonsumsi pangan yang beraneka ragam. Diversifikasi konsumsi pangan merupakan beranekaragamnya jenis pangan yang dikonsumsi penduduk mencakup pangan sumber energi dan zat gizi lain sehingga memenuhi kebutuhan akan pangan dan zat gizi yang seimbang, baik ditinjau dari segi kualitas maupun kuantitasnya.²²

Diversifikasi konsumsi pangan juga harus diimbangi dengan diversifikasi produksi pangan dan diversifikasi ketersediaan pangan. Diversifikasi

¹⁹ Handewi Rachman P.S. dan Mewa. A, "Pengankaraman Konsumsi Pangan Di Indonesia: Permasalahan dan Implikasi Untuk Kebijakan dan Program", *Analisis Kebijakan Pertanian* 6(2), 2008, hal. 140-154.

²⁰ *Op. Cit.* Rita. H., hal. 272.

²¹ Suryana, A, "Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional", *Makalah dalam Simposium Nasional dan Keamanan Pangan pada Era Otonomi dan Globalisasi. Bogor, 22 November 2005*, Faperta IPB.

²² *Ibid.*

produksi pangan dilakukan dengan meningkatkan produksi pangan pokok dengan bahan dasar yang lebih bermacam-macam, misalnya dengan memproduksi makanan pokok dengan berbahan dasar ubi kayu atau singkong (*Manihot utilissima*). Singkong merupakan salah satu tanaman yang mempunyai potensi luar biasa untuk menjadi bahan pangan pokok. Perbandingan secara teknik dari aspek kandungan kalori dan kemudahan produksi, tanaman ini jauh mengungguli padi karena mudah diproduksi, produktivitas tinggi, dapat ditanam di lahan marjinal, sudah dikenal dan dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat. Sebagian besar penduduk Afrika menggunakan singkong sebagai bahan pokok tunggal.²³

Ketahanan pangan memiliki tiga dimensi utama, ketersediaan pangan, aksesibilitas dan kontinuitas. Diversifikasi pangan memiliki keterkaitan sangat banyak dengan ketahanan pangan karena merupakan perwujudan gagasan bahwa makanan harus tersedia dalam berbagai lebih luas pada titik tertentu dalam waktu atau dari waktu ke waktu, maka akan meningkatkan tiga dimensi ketahanan pangan.

E. Krisis Pangan

Bukan suatu kebetulan jika krisis finansial terjadi bersamaan dengan krisis energi dan krisis pangan. *Subprime mortgage crisis* yang berpusat pada pasar finansial Amerika Serikat (AS) telah diikuti dengan tingginya harga minyak mentah dunia, yang dalam waktu bersamaan, diiringi juga dengan tingginya harga pangan. Gejala di pasar finansial telah mendorong spekulasi di pasar komoditas energi. Semakin tingginya harga energi mengakibatkan terjadinya pergeseran penggunaan bahan pangan utama sebagai energi alternatif. Kebutuhan yang sangat besar untuk energi alternatif, menyebabkan ekspektasi produksi pangan menjadi suram. Jika petani lebih senang menanam jagung, kelapa sawit, dan berbagai bahan baku energi alternatif, maka bisa dipastikan lahan yang tersedia untuk menanam padi akan berkurang.²⁴

Permasalahan pangan global yang dihadapi negara di dunia ini antara lain:²⁵

1. Kenaikan harga minyak bumi yang sangat fluktuatif yang sangat berpengaruh pada pola permintaan komoditas pangan untuk *food, feed, fuel*,

2. Fenomena perubahan iklim global yang semakin nyata, akan secara nyata mempengaruhi kemampuan produksi dan stok pangan global,
3. Permintaan pangan global meningkat, karena jumlah penduduk dunia terus bertambah, terutama dari negara-negara miskin Asia dan Afrika, dan
4. Pergerakan harga pangan di pasar internasional yang fluktuatif ditambah dengan adanya krisis finansial dan ekonomi global berdampak pada pasar dan harga pangan dalam negeri.

Salah satu cara yang paling efektif untuk meredam dampak krisis pangan adalah dengan kemandirian pangan dan kedaulatan pangan yang mantap yang diwujudkan melalui diversifikasi pangan baik produksi, ketersediaan, maupun konsumsi. Ketergantungan pada satu jenis sumber pangan mengakibatkan sulitnya diwujudkan kemandirian dan kedaulatan pangan karena peningkatan produksi satu macam jenis pangan sulit untuk bisa mengimbangi pertumbuhan penduduk.

III. KEBIJAKAN PANGAN

A. Kebijakan Pangan di Indonesia

Kebijakan harga beras telah menjadi basis kebijakan pangan dan beras lebih dari 300 tahun, sejak masa kolonial. Pemerintah Kolonial Belanda selalu menginginkan harga buruh yang murah bagi investasi pertaniannya di nusantara oleh karena itu harga dasar pangan dan beras selalu ditekan rendah, karena harga beras sangat penting bagi konsumsi, sehingga perlu membuat harga dasar pangan utama tersebut rendah sepanjang waktu. Presiden Sukarno mengikuti kebijakan yang sama dengan motivasi politik. Sukarno ingin memproteksikan kekuasaannya dengan cara mengambil hati Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan militer dengan cara proteksi pendapatan melalui beras sebagai komponen gaji bulanan.²⁶

Regim Pemerintahan Soeharto selama 32 tahun melakukan kebijakan yang sama dengan Sukarno. Dukungan beras untuk memberi makan 4,6 juta PNS dan 0,5 juta militer akan berdampak pada hasil *voting* dalam pemilu. Kondisi ini menjadi lebih buruk pada saat beras dijadikan barometer ekonomi pembangunan dan juga sebagai alat politik. Kelahiran Badan Urusan Logistik (Bulog) pada tahun 1967, sejak awal diproyeksikan untuk menjaga ketahanan pangan Indonesia melalui dua mekanisme yaitu stabilisasi harga beras dan pengadaan bulanan untuk PNS dan militer. Bulog berfungsi sebagai pengontrol harga beras dengan cara mematok harga beras domestik

²³ Tajuddin B., "Ketahanan Pangan Berbasis Cassava", *Pangan*, 19(1), 2010,

²⁴ Prasetyantoko, A. *Bencana Finansial* (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008), hal. 191.

²⁵ Kementerian Pertanian, "Mewujudkan Komitmen Swasembada Pangan dan Sumbangan Indonesia pada 'Feed The World'", (<http://www.kadin-indonesia.or.id/id/doc/MenteriPertanian.pdf>, diakses 27 Februari 2012).

²⁶ Jonatan. L., "Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1952-2005", (http://www.zef.de/module/register/media/3ddf_Politik%20Ketahanan%20Pangan%20Indonesia%201950-2005.pdf, diakses 28 Februari 2012).

secara signifikan lebih tinggi dari harga beras dunia. Hal ini masih diterapkan menjadi kebijakan Megawati sampai tahun 2004. Kondisi ini diperparah lagi dengan korupsi di tubuh Bulog. Akhir tahun 1980 Bulog tetap ditugasi untuk memerankan kontrol pasar perberasan Indonesia tetapi sedikit diperluas untuk menangani komoditas pangan lain, seperti gula pasir, gandum, jagung, kedelai, dan sejumlah komoditas lain.²⁷

Indonesia berusaha dengan segala upaya untuk mencapai swasembada pangan sejak tahun 1952 sampai saat ini. Pencapaian swasembada pangan 1984 tidak mampu dijaga secara berkelanjutan. Upaya pencapaian swasembada pangan tidak disertai oleh upaya penguatan ketahanan pangan.

Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) gencar mempromosikan “revitalisasi pertanian”, dengan upaya mencapai swasembada beras maupun non beras. Revitalisasi pertanian termasuk di dalamnya pembangunan sektor agribisnis demi terciptanya nilai tambah komoditas agribisnis demi pendapatan dan akses atas pangan yang lebih baik.

Kesamaan antara Orde Lama dan Orde Baru, hingga Orde Reformasi, hingga pemerintahan SBY kini adalah komitmen untuk mencapai swasembada

beras di tingkat nasional. Melalui program Kesejahteraan Kasimo (tahun 1952-1956), ataupun swasembada beras melalui Program Sentra Padi (tahun 1956-1965) hingga Repelita 1, 2, 5, 6, dan 7 juga menitikberatkan pada swasembada. Orde Baru sempat mengganti orientasi kebijakan pangan dari swasembada beras ke swasembada pangan secara umum pada Repelita 3 dan 4. Hasilnya sempat dirasakan pada tahun 1984, di mana Indonesia mencapai *level* swasembada pangan. Selama empat tahun kepemimpinan Megawati (2000-2004), kebijakan swasembada pangan terus dilakukan. Pernyataan Megawati yang terkenal adalah “Tidak ada pilihan lain kecuali Swasembada”.²⁸

Swasembada pangan didasarkan pada paradigma ketersediaan pangan saja sehingga kurang menjamin akses pangan bagi semua keluarga atau individu.²⁹

Tantangan yang dihadapi Indonesia dalam mengatasi masalah pangan adalah harus tetap memperhatikan perdagangan pangan global tanpa mengesampingkan kepentingan petani dan penduduk miskin yang sangat membutuhkan pangan murah. Kebijakan pangan juga harus dapat memproteksi petani kecil dari dampak perdagangan pangan global.

Tabel 2. Sejarah Kebijakan Pangan Indonesia Sejak Tahun 1952

Ordo	Rezim Pemerintahan	Kebijakan Pangan	Catatan
Orde Lama (Pasca Kemerdekaan)	Soekarno, tahun 1952-1956	Swasembada beras melalui program kesejahteraan Kasimo	1950-1952: BAMA (Yayasan Bahan Makanan). 1953-1956: YUBM (Yayasan Urusan Bahan Makanan).
	Soekarno, tahun 1956-1964	Swasembada beras melalui program Sentra Padi	1956: YBPP (Yayasan Badan Pembelian Padi). 1963: Substitusi jagung. 1964: PP No. 3- <i>Food Material Board</i> 1964: Bimas dan “Pasca Usaha” Tani.
Pemerintahan Transisi tahun 1956 - 1967			1966: Komando Logistik Nasional (KOLOGNAS). 1967: Dibubarkannya KOLOGNAS. 1967: 14/05, Badan Urusan Logistik (BULOG) didirikan dan berfungsi sebagai pembeli beras tunggal.
Orde Baru (Orde Pembangunan)	Soeharto Repelita 1 dan 2, tahun 1969-1979	Swasembada beras	1969: Tambahan tugas Bulog: Manajemen Stok Penyangga Pangan Nasional dan penggunaan neraca pangan nasional sebagai standar ketahanan pangan. 1971: Tambahan tugas Bulog sebagai pengimpor gula dan gandum. 1974: Tambahan tugas Bulog: Pengadaan daging untuk DKI Jakarta. 1974: Penggunaan revolusi hijau untuk mencapai swasembada beras. 1977: Tambahan tugas Bulog: Kontrol impor kacang kedelai. 1978: Penetapan harga dasar jagung, kedelai, kacang tanah dan kacang hijau.
	Soeharto Repelita 3 dan 4, tahun 1979-1989	Swasembada Pangan	1978: Keppres 39/1978, Pengembalian tugas Bulog sebagai kontrol harga untuk gabah, beras, tepung gandum, gula pasir dan lain-lain. 1984: Medali dari FAO atas tercapainya swasembada pangan.
	Soeharto Repelita 5, 6, 7, tahun 1989-1998	Swasembada Beras	1995: Penganugerahan pegawai Bulog sebagai Pegawai Negeri Sipil 1997: Perubahan fungsi Bulog mengontrol hanya untuk harga beras dan gula pasir. 1998: Penyempitan peran Bulog sebagai pengontrol harga beras saja.
Reformasi: (Transisi)	Habibi, tahun 1998/1999	Swasembada Beras	1998/1999: Penjualan Pesawat IPTN yang ditukar dengan Beras Thailand.
	A. Wahid, tahun 1999/2000	Swasembada Beras	2000: Pengasan tugas Bulog untuk manajemen logistik beras (penyediaan, distribusi, dan kontrol harga)

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Pantjar Simatupang. “Analisis Kritis terhadap Paradigma dan Kerangka Dasar Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional”, *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 1, 2007, hal. 1-18.

Lanjutan Tabel 2.

Ordo	Rezim Pemerintahan	Kebijakan Pangan	Catatan
Reformasi (Setelah tahun 2000)	Megawati tahun 2000/2004	Swasembada Beras	2003: Privatisasi Bulog. 2004: <i>No-Option Strategy</i> kecuali Swasembada Beras.
	S. Bambang Yudoyono, tahun 2004 - 2009	"Revitalisasi Pertanian"	2005: "revitalisasi pertanian"-komitmen untuk peningkatan pendapatan pertanian untuk GDP, pembangunan agribisnis yang mampu menyerap tenaga kerja dan swasembada beras, jagung serta palawija.

Sumber: Jonatan Lassa, 2008.

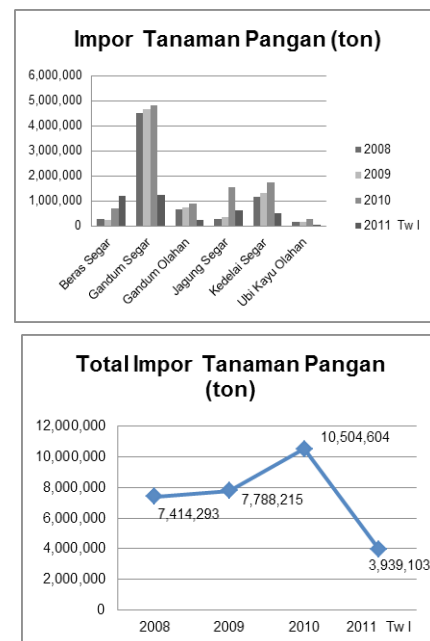
B. Kebijakan yang Tepat dalam Mengantisipasi Krisis Pangan

Krisis pangan dunia merupakan ancaman bagi semua negara di dunia, baik negara berkembang maupun negara yang sudah maju. Krisis pangan dunia yang terjadi pada tahun 2008 dimungkinkan akan terulang pada tahun 2012 yang dipicu oleh pertumbuhan penduduk yang tidak diimbangi dengan pertumbuhan produksi pangan. Terjadinya krisis pangan ditandai oleh kenaikan indeks harga pangan yang mencapai rekor tertinggi dan indeks pangan tertinggi ini terjadi pada saat dunia dilanda krisis pangan. Bagi Indonesia, situasi tahun 2012 berbeda dengan tahun 2008. Pada tahun 2008 dan 2009, iklim berpihak pada Indonesia karena pada saat itu terjadi La Nina yang membawa butiran-butiran air yang membasahi sepanjang tahun sehingga produksi bisa dipacu. Tahun 2011 iklim tergolong normal sehingga tak ada alasan untuk menyalahkan iklim terkait penurunan produksi pangan. Indonesia akan mengalami fenomena El Nino yang bermakna iklim kering berkepanjangan tahun 2012. Musim kering di Sumatera, Kalimantan, dan sentra produksi padi di Jawa akan mulai sekitar Februari tahun 2012.³⁰

Penyebab krisis pangan dunia adalah lonjakan jumlah penduduk di mana populasi meningkat drastis sehingga permintaan pangan ikut melonjak, penggunaan komoditas pangan untuk bahan bakar, dan meningkatnya kesejahteraan penduduk yang beujung pada kenaikan permintaan komoditas pangan. Dari sisi konsumsi, ketiga faktor tersebut menyebabkan kenaikan konsumsi pangan dalam jumlah yang besar. Dalam 25 tahun terhitung dari tahun 1990-2005, tercatat konsumsi pangan hanya 25 juta ton per tahun, namun kenaikan luar biasa yang melebihi konsumsi pangan selama lebih dari 25 tahun terjadi tahun 2005-2010. Tiga negara yang diprediksi akan terimbas krisis pangan paling parah yaitu China, India, dan Indonesia.³¹

Indonesia tidak bisa menghindari terjadinya krisis pangan dunia namun diharapkan Pemerintah dapat meletakkan dasar-dasar pembangunan pertanian

berkelanjutan. Paradigma ketahanan pangan yang selama ini dianut perlu dikaji ulang karena dalam perdagangan internasional, ketahanan pangan akan menjadikan negara berkembang yang tadinya eksportir menjadi importir.



Sumber: BPS diolah Pusdatin 2011.

Gambar 2. Impor Komoditas Tanaman Pangan Tahun 2008-2011 Triwulan I

Impor tanaman pangan terutama gandum segar, beras, dan jagung segar dari Gambar 2 memperlihatkan bahwa terjadi peningkatan dari tahun 2008 hingga tahun 2011 triwulan I. Peningkatan total impor tanaman pangan lebih diperjelas pada Gambar 2. Tahun 2008 total impor tanaman pangan sebesar 7,4 juta meningkat hampir 70 persen pada tahun 2010. Peningkatan impor ini memberikan tanda "*early warning*" bagi pengambil keputusan untuk dapat melakukan tindakan antisipasi terhadap ketahanan pangan.

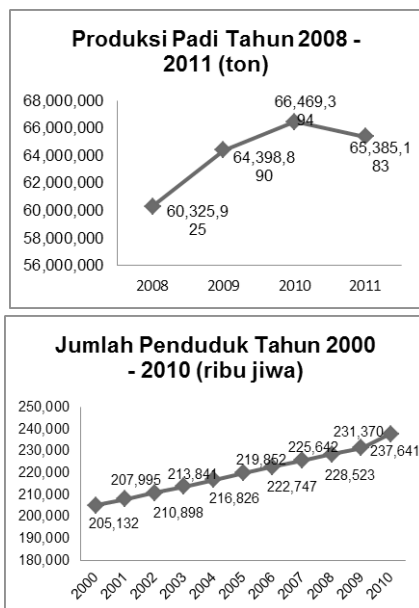
Konsep ketahanan pangan menekankan pada aspek ketersediaan pangan, keterjangkauan atau distribusi pangan, dan penyerapan atau konsumsi pangan. Ketiga aspek tersebut saling terkait erat dan harus terpenuhi semua untuk mencapai kondisi ketahanan pangan. Aspek ketersediaan tidak mencantumkan syarat asal dan sumber bahan pangan

³⁰ *Op. Cit.*, Dwi Andreas Santosa.

³¹ AhmadHusni, 2012, "AncamanKrisisPangandanKomitmenASEAN", (<http://ahmdhusni.wordpress.com/2012/02/18/ancaman-krisis-pangan-dan-komitmen-asean/>, diakses 19 Maret 2012).

diperoleh. Hal ini merupakan salah satu penyebab meningkatnya impor komoditas tanaman pangan terutama dari tahun 2009, 2010, dan 2011. Impor dilakukan secara besar-besaran dengan alasan untuk memperkuat dan mewujudkan ketahanan pangan nasional. Impor pangan bisa dilakukan jika keadaan pangan dalam negeri sangat kritis dan ini akan menjadi kebijakan yang tepat karena domestik sudah tidak mampu memenuhi kebutuhannya. Namun ini akan mencelakakan negara pengimpor jika impor dilakukan secara terus-menerus.

Kebijakan untuk melakukan impor yang dilakukan secara terus menerus dan meningkat untuk setiap tahunnya akan menjadikan ketergantungan pangan Indonesia pada negara lain. Pada saat terjadi krisis pangan dunia, di mana semua negara akan mengutamakan pemenuhan kebutuhan pangan bagi negaranya dan membatasi komoditas tanaman pangan yang diekspor, Indonesia akan menghadapi masalah dalam pemenuhan kebutuhannya. Impor tanaman pangan dengan harga yang lebih murah dari harga pangan domestik menjadikan semangat petani menurun karena mereka kurang terlindungi dan merasa dirugikan. Hal ini akan mengakibatkan semakin berkurangnya produksi tanaman pangan.



Sumber: BPS, 2011.

Gambar 3. Perkembangan Jumlah Penduduk Tahun 2000-2010 dan Produksi Padi Indonesia Tahun 2008-2011

Indonesia sudah harus mempersiapkan langkah kongkrit untuk mengantisipasi masalah dalam pemenuhan kebutuhan pangan negara ini. Berdasarkan Gambar 3. dari sisi permintaan akan kebutuhan pangan Indonesia mengalami peningkatan jumlah penduduk yang cukup tinggi tiap

tahunnya rata-rata 3.076,95 ribu jiwa, hingga pada tahun 2010 jumlah penduduk Indonesia sebesar 237.647 ribu jiwa. Akan tetapi dari sisi suplai produksi pangan, dalam hal ini padi, produksinya justru bukan mengalami peningkatan akan tetapi produksi padi mengalami kondisi yang menurun dari tahun 2010 ke tahun 2011.

Pertumbuhan penduduk yang semakin pesat dan disertai dengan alih fungsi lahan produktif menjadi lahan perkebunan atau lahan non tanaman pangan merupakan suatu masalah yang harus ditangani. Alih fungsi lahan produktif berakibat pada penurunan produksi tanaman pangan dan akan membuka celah untuk melakukan impor yang pada akhirnya akan menghancurkan kondisi pangan Indonesia. Salah satu kebijakan yang harus dilaksanakan untuk mengantisipasi krisis pangan dunia adalah dengan merubah paradigma ketahanan pangan menjadi kedaulatan pangan dan petani yang mengarah kepada kemandirian pangan. Kedaulatan pangan memberikan hak penuh bagi suatu negara untuk menentukan kebijakan pangan domestik.

Kecenderungan peningkatan impor pangan akan mengganggu kemandirian pangan. Untuk mengantisipasi penurunan tingkat kemandirian pangan dan keberlanjutan ketahanan pangan nasional, kebijakan peningkatan produksi tanaman yang perlu dipertimbangkan adalah (1) peningkatan pasokan input dan kelancaran distribusinya sampai tingkat petani, penanganan sistem pasca panen, pengembangan sistem ilmu pengetahuan dan teknologi, dan subsidi benih; dan (2) implementasi kebijakan pembelian harga gabah (khusus untuk beras) dan subsidi kredit program usahatani. Peningkatan tarif impor beras mampu meningkatkan kemandirian pangan beras, sehingga menguntungkan dilihat dari aspek ketahanan pangan nasional. Sementara itu, liberalisasi perdagangan berdampak pada penurunan kemandirian pangan beras dan tidak menguntungkan dari sisi ketahanan pangan nasional.³²

Permasalahan pangan yang dihadapi Indonesia terkait dengan beberapa faktor, yaitu jumlah penduduk miskin yang masih cukup banyak dengan akses pangan yang sangat rendah, produksi pangan belum cukup untuk membentuk cadangan pangan yang memenuhi persyaratan status ketahanan pangan yang mantap, dan konsumsi pangan pokok sangat terfokus pada beras, diversifikasi ke arah pangan lokal kurang berkembang, dan perbaikan pola konsumsi ke arah pola pangan harapan berlangsung lambat. Beras merupakan komoditas yang menduduki

³² Handewi P. S. Rachman, *et al.* "Dampak Liberalisasi Perdagangan terhadap Kinerja Ketahanan Pangan Nasional". *Pengembangan Inovasi Pertanian*, 1(1), 2008, hal. 47-55.

tingkat pertama untuk rata-rata konsumsi masyarakat Indonesia.

Pengembangan diversifikasi pangan ke arah bahan pangan lokal merupakan salah satu cara yang dipandang efektif untuk mengatasi sejumlah kerawanan tersebut, sekaligus untuk mendukung terwujudnya ketahanan pangan yang mantap. Berkembangnya spektrum konsumsi pangan dapat mengurangi konsumsi beras per kapita dan potensial pula untuk mendukung perkembangan ke arah pola pangan harapan. Pada sisi produksi, pengembangan diversifikasi pangan berbasis pangan lokal kondusif untuk mendukung pengembangan sistem usahatani yang selaras dengan prinsip adaptasi dan mitigasi perubahan iklim. Melalui sub sistem usahatani dan agroindustri pangan, pengembangan diversifikasi pangan ke arah bahan pangan lokal dapat berkontribusi besar dalam peningkatan dan pemerataan pendapatan, dan perluasan kesempatan kerja karena melibatkan sebagian besar industri rumah tangga, skala kecil, dan menengah. Dengan diversifikasi pangan, stabilitas sistem ketahanan pangan menjadi lebih baik dan untuk kasus seperti di Indonesia dapat dimanfaatkan sebagai salah satu pilar pemantapan ketahanan pangan.³³

Strategi menuju diversifikasi pangan yang perlu dilakukan antara lain pengembangan potensi sumber daya pertanian dalam pembangunan terpadu dan utuh; pengembangan usahatani dengan berbagai cabang usaha dengan menitikberatkan pada komoditas yang secara alamiah tersedia dalam jumlah besar, berkualitas gizi baik, dan memiliki keunggulan komparatif sumber daya pertanian wilayah; pengembangan seluruh mata rantai agribisnis mulai dari budidaya, sarana produksi, teknologi, pengolahan, pasca panen, dan pemasaran; meningkatkan penelitian dan pengembangan pangan dan gizi meliputi teknologi pengolahan pangan, aspek sosial ekonomi pangan, dan aspek lain yang mendukung penganekaragaman pangan dan gizi; mengembangkan mutu dan kualitas pangan dalam bentuk pengolahan, penyimpanan, pengembangan, dan distribusi; kebijaksanaan peningkatan kesejahteraan petani dengan lebih banyak menggunakan mekanisme pasar berupa kebijaksanaan harga relatif sektor pertanian dan hendaknya petani diberi kebebasan untuk menentukan tanaman yang dipilihnya; pengembangan jenis makanan tradisional; penggantian subsidi beras dan terigu ke subsidi gapek

dan jagung; dan melakukan analisis situasi pangan dalam rangka perencanaan penyediaan pangan.³⁴

C. Peluang dalam Mewujudkan Diversifikasi Pangan

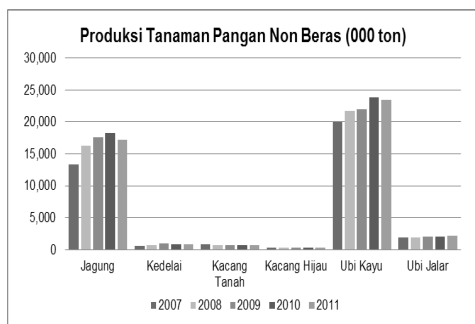
Indonesia merupakan negara yang kaya sumber daya hayati, baik tumbuhan, hewan, maupun mikroba. Sebagai negara tropis yang subur, berbagai jenis tumbuhan dapat hidup dengan baik, sehingga dengan mudah menemukan tanaman yang berpotensi sebagai bahan pangan, obat, sandang, serta keperluan lain. Tanaman pangan merupakan kelompok tumbuhan yang paling awal mendapat perhatian manusia. Tanaman penghasil karbohidrat umumnya berperan sebagai bahan pangan pokok. Tanaman penghasil karbohidrat sangat beraneka ragam, seperti ubi jalar, ubi kayu, talas, kimpul, uwi, garut, ganyong, dan jenis lainnya. Sebagian besar dari umbi-umbian tersebut telah lazim dimanfaatkan masyarakat, walaupun belum dikelola secara baik. Selain umbi-umbian Indonesia memiliki beberapa jenis sereal penghasil karbohidrat antara lain jagung, cantel, dan sorgum. Di antara berbagai umbi-umbian tersebut, beberapa jenis telah dimanfaatkan sebagai bahan pangan pokok di negara lain. Talas biasa digunakan sebagai makanan pokok di beberapa negara Asia, Pasifik, dan Afrika. Di Filipina dan Columbia tepung talas sering digunakan sebagai pengganti terigu dalam pembuatan roti. Di negara-negara Pasifik, seperti Hawaii dan beberapa negara lain, talas diolah dengan suatu proses fermentasi sehingga dihasilkan *poi* yang merupakan makanan pokok penting. *Poi* juga disarankan sebagai makanan bayi dan makanan untuk orang sakit karena keunggulan dalam hal daya cerna yang tinggi.³⁵

Indonesia memiliki produksi tanaman pangan non beras yang sangat melimpah, hal ini merupakan salah satu peluang besar dalam pengembangan diversifikasi pangan berbasis pangan lokal. Sebagai negara kepulauan dengan sentra produksi beras yang terpusat di Pulau Jawa, Sumatera, dan Sulawesi, distribusi beras sebagai makanan pokok tentu akan memakan biaya dan waktu. Pada saat suatu pulau yang bukan sentra produksi beras mengalami krisis pangan, dibutuhkan waktu untuk mendistribusikan bahan pangan tersebut. Hal ini dapat diatasi dengan kebijakan diversifikasi berbasis pangan lokal atau penganekaragaman pangan. Komoditas ubi kayu dan jagung merupakan tanaman pangan dengan jumlah produksi paling besar dibandingkan komoditas yang lain. Kedua komoditas ini mempunyai peluang yang besar untuk dikembangkan lebih lanjut menjadi pangan pokok lokal.

³³ Sumaryanto. 2009, *Diversifikasi Sebagai Salah Satu Pilar Ketahanan Pangan*, Makalah dalam Seminar Memperingati Hari Pangan Sedunia di Jakarta 1 Oktober 2009.

³⁴ Intan Darmawati, "Diversifikasi Pangan Non Beras", *Wacana*: No. 13 September-Oktober 1998, hal. 1-5.

³⁵ Moy, J. H. dan K. W. Nip, *Processed Food*, In: K.K. Wang, Editor. Taro: A Review of Colocasia Esculenta and Its Potentials. University of Hawaii Press, Honolulu, 1983, pp. 261-268.



Sumber: BPS, 2012.

Gambar 5. Produksi Tanaman Pangan Non Beras Tahun 2007-2011

Produksi tanaman pangan non beras seperti Gambar 5. Jagung dan ubi kayu memiliki produksi yang cukup tinggi dibandingkan dengan tanaman pangan non beras lainnya. Peningkatan produksi jagung dan ubi kayu dapat dijadikan alternatif bahan pangan selain beras. Namun nampaknya perlu pengembangan lebih lanjut agar jagung dan ubi kayu dapat dilakukan pengolahan lebih lanjut agar dapat dijadikan bahan pangan utama selain beras, sebagai solusi pengankaraman pangan nasional.

Pengertian pengankaraman pangan mencakup peningkatan jenis dan ragam pangan, baik dalam bentuk komoditas (bahan pangan), pangan semi-olahan dan olahan, maupun bentuk pangan yang siap saji. Pendekatan pengankaraman tersebut dalam program pembangunan nasional dikenal dengan istilah diversifikasi horisontal dan vertikal. Melalui pengembangan anekaragam budidaya pertanian (diversifikasi horisontal) akan dihasilkan beragam pangan pokok seperti singkong, ubi, jagung, garut, sukun, sagu, uwi, ganyong, dan sebagainya. Sedangkan dengan pengembangan aneka produk pangan olahan akan dihasilkan produk seperti tepung instan, kue, *cereal breakfast*, biskuit, cake, dan sebagainya (diversifikasi vertikal).

Bahan pangan pokok lokal mempunyai produk turunan yang cukup beragam. Produk turunan tersebut dapat berupa bahan setengah jadi seperti tepung, sedangkan produk jadinya dapat berupa pangan yang sudah siap santap. Contoh produk turunan ubi jalar siap santap, yaitu *chip*, pati, tepung, saos, selai, kroket, tape, kremes, brem, getuk, pilus, ubi goreng, dan ubi rebus. Aneka hasil olahan singkong, seperti gaplek (gelondongan, rajangan, irisan, pelet), tepung tapioka, tape, enyek-enyek, keripik, dodol tape, roti singkong, dan mie singkong banyak dikenal di masyarakat.

Pisang juga merupakan salah satu komoditas pertanian yang bisa dijadikan alternatif pangan pokok. Dalam pertemuan internasional tentang pangan ditegaskan bahwa produksi pisang sebagai salah satu

komoditas pertanian strategis harus ditingkatkan karena berbagai alasan, termasuk dari diversifikasi pangan meningkatkan. Indonesia sebagai salah satu negara utama penghasil pisang, harus memanfaatkan kerja sama internasional untuk memperkuat produksi pisang dan pisang yang pada akhirnya memberikan kontribusi pada diversifikasi pangan dan ketahanan pangan.³⁶

Pengembangan diversifikasi pangan di Indonesia selama ini dapat dikatakan masih belum berhasil. Semakin banyak produk makanan instan yang berbahan dasar gandum, seperti mie, biskuit, roti, dan makanan yang lain mengakibatkan berkurangnya konsumsi beras yang diikuti dengan kenaikan konsumsi gandum. Konsumsi beras di Indonesia tergolong masih sangat besar sehingga pencapaian Pola Pangan Harapan (PPH) belum maksimal karena konsumsi masih didominasi oleh beras. Pangsa konsumsi energi seharusnya dari kelompok padi-padian hanya 50 persen, namun kenyataannya masih sebesar 60,7 persen di kota dan 63,9 persen di desa. Pangsa energi dari jenis umbi-umbian masih setengah dari jumlah yang dianjurkan, padahal di Indonesia tersedia berbagai jenis umbi-umbian dengan harga relatif murah. Penurunan konsumsi beras seharusnya diikuti dengan kenaikan konsumsi pangan lokal bukan konsumsi gandum. Kecenderungan masyarakat memilih mie instan dipicu oleh harga produk yang relatif terjangkau dan mudah didapatkan. Salah satu kendala pengembangan pangan lokal adalah belum dikembangkan produk turunan yang mudah diterima dan dijangkau masyarakat. Selain itu diversifikasi pangan juga terhambat oleh pemikiran masyarakat yang beranggapan bahwa hanya beras makanan pokok yang sesuai atau "kalau belum makan nasi berarti belum makan", pikiran ini sangat sulit diubah karena sudah menjadi kebiasaan turun-temurun.

Perubahan kebiasaan makan pada suatu kelompok masyarakat bisa terjadi akibat perubahan keadaan sosial, ekonomi, maupun budaya. Faktor penting yang menjadi penyebab dinamisnya kebiasaan makan adalah daya terima masyarakat terhadap bahan pangan yang ada. Situasi perdagangan global juga dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap proses pengenalan makanan baru. Misalnya makanan dari Amerika seperti jagung, kentang, dan kacang-kacangan akibat adanya aktivitas perdagangan atau migrasi pada saat itu akhirnya tersebar ke wilayah Eropa, Afrika, dan Asia. Oleh karena itu kebiasaan makan masyarakat bukan merupakan suatu keadaan

³⁶ Benni H. S. "International Collaboration to Improve Food Security through Food Diversification", *Advancing banana and plantain R7D in Asia and the Pacific*, 12, 2004, pp. 7-13.

yang statis, tetapi dapat mengalami perubahan dari waktu ke waktu.³⁷

Perubahan kebiasaan makan memang tidak bisa dipaksakan dalam waktu yang cepat. Pengembangan produk olahan berbasis pangan lokal yang sesuai dengan produksi masing-masing daerah dengan dukungan penuh dari Pemerintah Daerah setempat diharapkan dapat berhasil dan dapat mengurangi ketergantungan pada konsumsi satu jenis pangan pokok, yaitu beras. Sebagai negara kepulauan dengan ciri khas daerah yang berbeda-beda, pengembangan pangan lokal sebaiknya disesuaikan dengan produksi daerah masing-masing sehingga setiap daerah mempunyai pangan lokal yang berbeda-beda dan mampu memenuhi kebutuhan pangannya secara mandiri.

Diversifikasi konsumsi pangan harus diimbangi dengan diversifikasi produksi dan ketersediaan pangan berbasis lokal. Di Tanzania sebagian besar penduduknya mengkonsumsi hasil turunan singkong yang berupa singkong yang dikeringkan dengan bahan dasar pasta dari singkong. Kibabu ini sangat penting karena kandungan nutrisinya sangat bagus dan membuka lapangan pekerjaan bagi generasi penerus di Tanzania.³⁸ Di Indonesia, pengembangan pangan pokok berbasis bahan lokal masih sangat dimungkinkan. Hasil tanaman pangan non beras masih banyak yang belum dimanfaatkan dengan optimal, seperti ubi kayu dan jagung masih bisa dikembangkan menjadi makanan yang lebih menarik sehingga bisa mengalihkan perhatian dan selera masyarakat. Sentuhan penelitian dan teknologi sangat dibutuhkan bagi pangan lokal seperti jagung dan ubi kayu karena saat ini masyarakat sangat dimanjakan dengan produk impor yang penampilannya lebih menarik meskipun kualitasnya tidak sebagus produk lokal, terutama untuk makanan.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Krisis pangan dunia yang terjadi pada tahun 2008 dimungkinkan akan terjadi pada tahun 2012, namun dengan tingkat kerentanan yang berbeda. Pada tahun 2008 Pemerintah mampu meningkatkan produksi tetapi pada saat ini Pemerintah mengalami kesulitan dalam mengamankan produksinya. Tingginya konversi lahan, peningkatan jumlah penduduk, penggunaan

bahan pangan sebagai bahan bakar, kenaikan harga pangan, dan meningkatnya kesejahteraan penduduk merupakan pemicu terjadinya krisis pangan.

Indonesia tidak bisa menghindari terjadinya krisis pangan dunia, namun diharapkan Pemerintah dapat meletakkan dasar-dasar pembangunan pertanian berkelanjutan. Paradigma ketahanan pangan yang selama ini dianut perlu dikaji ulang karena dalam perdagangan internasional, ketahanan pangan akan menjadikan negara berkembang yang tadinya eksportir menjadi importir. Kecenderungan peningkatan impor pangan akan mengganggu kemandirian pangan. Pengembangan diversifikasi pangan ke arah bahan pangan lokal merupakan salah satu cara yang dipandang efektif untuk mengatasi sejumlah kerawanan tersebut, sekaligus untuk mendukung terwujudnya ketahanan pangan yang mantap. Berkembangnya spektrum konsumsi pangan dapat mengurangi konsumsi beras per kapita dan potensial pula untuk mendukung perkembangan ke arah pola pangan harapan. Pada sisi produksi, pengembangan diversifikasi pangan berbasis pangan lokal kondusif untuk mendukung pengembangan sistem usahatani yang selaras dengan prinsip adaptasi dan mitigasi perubahan iklim.

Salah satu kendala pengembangan pangan lokal adalah belum dikembangkan produk turunan yang mudah diterima dan dijangkau masyarakat. Selain itu diversifikasi pangan juga terhambat oleh pemikiran masyarakat yang beranggapan bahwa hanya beras makanan pokok yang sesuai atau "kalau belum makan nasi berarti belum makan", pikiran ini sangat sulit diubah karena sudah menjadi kebiasaan turun-temurun.

B. Saran

Pencapaian kedaulatan dan kemandirian pangan tidak harus dengan cara membuat semua daerah di Indonesia swasembada, namun paling tidak ada makanan pokok selain beras yang bisa dan mudah diterima masyarakat. Pemerintah bisa memfasilitasi ini dengan memberikan insentif bagi perusahaan atau industri yang bergerak di bidang pangan dengan bahan dasar produk lokal. Insentif tidak harus berupa suntikan modal atau bantuan fasilitas, namun dengan memberikan keringanan pajak dan kemudahan dalam beroperasi.

³⁷ Briawan, D., et al. 2004, *Pengembangan Diversifikasi Pangan Pokok dalam Rangka Mendukung Ketahanan Pangan Nasional*, Makalah Diskusi.

³⁸ Laswai, H. S., et al. "Improvement and Popularization of Diversified Cassava Products for Income Generation and Food Security: A Case Study of Kibabu", *African Journal of Food Agriculture Nutrition and Development*, 6(1), 2006, pp. 1-15

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Arifin, B. *Pembangunan Pertanian Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*. Jakarta: PT. Grasindo, 2005.
- Hanafie, R. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Yogyakarta: CV. Andi Offset, 2010.
- Josef. P. Widyatmadja. *Kebangsaan dan Globalisasi dalam Diplomasi*. Yogyakarta: Kanisius, 2005.
- Moy, J. H. dan K. W. Nip. *Processed Food*. In: K. K. Wang, editor. *Taro: A Review of Colocasia Esculenta and Its Potentials*. Honolulu: University of Hawaii Press, 1983.
- Prasetyantoko, A. *Bencana Finansial*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008.
- Setiawan, U. *Dinamika Reforma Agraria di Indonesia dalam Dua Abad Penguasaan Tanah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1984.

Jurnal:

- Benni, H. S. "International Collaboration to Improve Food Security through Food Diversification". *Advancing Banana and Plantain R7D in Asia and the Pacific*, 12, 2004, pp. 7-13.
- Darmawati, I, "Diversifikasi Pangan Non Beras". *Wacana*: No. 13 September-Oktober 1998, hal. 1-5.
- Laswai, H. S., *et al.* "Improvement and Popularization of Diversified Cassava Products for Income Generation and Food Security: A Case Study of Kibabu". *African Journal of Food Agriculture Nutrition and Development*, 6(1), 2006, pp. 1-15.
- Rachman, H. P. S. dan Mewa. A. "Penganekaragaman Konsumsi Pangan di Indonesia: Permasalahan dan Implikasi untuk Kebijakan dan Program". *Analisis Kebijakan Pertanian*, 6(2), 2008, hal. 140-154.
- _____, *et al.* "Dampak Liberalisasi Perdagangan terhadap Kinerja Ketahanan Pangan Nasional". *Pengembangan Inovasi Pertanian*, 1(1), 2008, hal. 47-55.
- Simatupang, P. "Analisis Kritis terhadap Paradigma dan Kerangka Dasar Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional". *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 1, 2007, hal. 1-18.
- Tajuddin, B. "Ketahanan Pangan Berbasis Cassava". *Pangan*, 19(1), 2010.

Artikel dalam Seminar/Pertemuan:

- Briawan, D., *et al.* *Pengembangan Diversifikasi Pangan Pokok dalam Rangka Mendukung Ketahanan Pangan Nasional*, Makalah Diskusi.
- Suryana, A. *Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional. Makalah dalam Simposium Nasional dan Keamanan Pangan pada Era Otonomi dan Globalisasi*. Bogor, 22 November 2005: Faperta IPB.
- Sumaryanto. *Diversifikasi Sebagai Salah Satu Pilar Ketahanan Pangan*. Makalah dalam Seminar Memperingati Hari Pangan Sedunia di Jakarta 1 Oktober 2009.

Artikel dalam Internet:

- Anonim. "Inflasi di Bawah Target perlu Mewaspadaikan Perkembangan Harga Pangan". (<http://starbrainindonesia.com/site/mpm/9126/inflasi-di-bawah-target-perlu-mewaspadaikan-perkembangan-harga-pangan>, diakses 5 Februari 2012).
- Anonim. "Prinsip-prinsip Kedaulatan Pangan". (<http://syahyutivariabel.blogspot.com/2011/08/tujuh-prinsip-kedaulatan-pangan.html>, diakses 25 Mei 2012).
- Amindoni. "Produksi Stagnan Krisis Pangan Membayang". (<http://bataviase.co.id/node/968387>, diakses 12 februari 2012).
- Hanani, A. R. N. 2009. "Pengertian Ketahanan Pangan". (<http://nuhfil.lecture.ub.ac.id/files/2009/03/2-pengertian-ketahanan-pangan-2.pdf>, diakses 12 Februari 2012).
- _____. 2009. "Ketersediaan dan Kemandirian Pangan". (<http://nuhfil.lecture.ub.ac.id/files/2009/03/6ketersediaan-dan-kemandirian-pangan-6.pdf>, diakses 28 Februari 2012).
- Husni, A. 2012, "Ancaman Krisis Pangan dan Komitmen ASEAN". (<http://ahmdhusni.wordpress.com/2012/02/18/ancaman-krisis-pangan-dan-komitmen-asean/>, diakses 19 Maret 2012).
- Kementerian Pertanian. 2010. "Mewujudkan Komitmen Swasembada Pangan dan Sumbangan Indonesia pada 'Feed The World'". (<http://www.kadin-indonesia.or.id/id/doc/MenteriPertanian.pdf>, diakses 27 Februari 2012).
- Lassa, J. "Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1952-2005". (http://www.zef.de/module/register/media/3ddf_Politik%20Ketahanan%20Pangan%20Indonesia%201950-2005.pdf, diakses 28 Februari 2012).

Santosa, D. A. "Waspada! Pangan 2012". (<http://edukasi.kompas.com/read/2011/11/11/03330947/Waspada.Pangan.2012>, diakses 5 Februari 2012).

Suprpto, H. dan R. K. Suryani. "Dunia di Ambang Krisis Pangan". (<http://fokus.vivanews.com/news/read/204984-dunia-di-ambang-krisis-pangan>, diakses 18 September 2011).

Victor P. H. N. "Kedaulatan Pangan". (<http://gagasanhukum.wordpress.com/2012/03/29/kedaulatan-pangan/>, diakses 25 Mei 2012).

Dokumen:

Badan Pusat Statistik. *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia*, Jakarta: BPS, 2011.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. *Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi*. Jakarta: Bappenas. 2007.

Peraturan Perundang-Undangan:

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan.