

DAMPAK KEPENDUDUKAN TERHADAP BERKELANJUTAN PANGAN

Nikmatul Khairi¹, Akhirul¹, Yona Febriania², Devi Susanti², Fetri Elfada³

¹PKB Kabupaten Pasaman, Provinsi Sumatera Barat, Padang-Indonesia

²PKB Kabupaten Dharmasraya, Provinsi Sumatera Barat, Indonesia

³Mahasiswa Magister Pendidikan Geografi FIS, Universitas Negeri Padang, Indonesia

Abstrak : Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia untuk dapat hidup dan melakukan aktivitas sehari-hari, sedang ketahanan pangan adalah jaminan bagi manusia untuk hidup sehat dan bekerja secara produktif. Pemahaman berbagai aspek ketahanan pangan merupakan pengetahuan penting dalam mengawali jenis studi ini. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji: (1) Konsep, (2) Pendekatan serta strategi untuk mencapai ketahanan pangan serta (3) mengevaluasi Kondisi Ketahanan Pangan dalam periode Lima Tahun. Kajian dilakukan melalui studi pustaka dari berbagai hasil penelitian dan tulisan yang terkait dengan aspek kajian. Hasil kajian menunjukkan bahwa: (1) Konsep serta pengertian tentang ketahanan pangan berkembang sesuai dengan kompleksitas permasalahan dari waktu ke waktu; (2) Untuk mencapai ketahanan pangan, pendekatan ketersediaan pangan dan kepemilikan perlu dipertimbangkan dan untuk ketahanan pangan berkelanjutan diperlukan suatu paradigma baru; dan (3) selama lima tahun terakhir secara makro Indonesia mampu menyediakan pangan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan warganya, namun kualitas konsumsi pangan rata-rata masyarakat Indonesia masih di bawah rekomendasi para ahli gizi. Tantangan menuju ketahanan pangan Indonesia berkelanjutan tahun 2025 akan semakin berat

Kata kunci: ketahanan pangan berkelanjutan, konsep ketahanan pangan, strategi pembangunan

I. PENDAHULUAN

Dalam era globalisasi dan perdagangan bebas yang sangat kompetitif di pasar internasional, Indonesia menghadapi tantangan berat dalam merumuskan kebijakan pangan yang mampu memenuhi kebutuhan pangan penduduk. Kebijakan pangan yang dimaksud antara lain adalah upaya mempertahankan dan meningkatkan ketersediaan ragam komoditas pangan dan upaya peningkatan diversifikasi konsumsi pangan. Dengan sumberdaya yang terbatas, kebijakan untuk meningkatkan pangan dalam kaitannya mempertahankan ketahanan pangan, berbagai sumberdaya perlu digunakan untuk menghasilkan komoditas pangan yang kompetitif dalam harga dan mutu terhadap produk impor. Dalam kondisi demikian kegiatan produksi pangan harus berorientasi pada pasar internasional.

Ketahanan pangan telah menjadi isu sentral dalam kerangka pembangunan pertanian dan pembangunan nasional, ditunjukkan antara lain dengan dijadikannya isu ketahanan pangan sebagai salah satu fokus kebijaksanaan operasional pembangunan pertanian dalam Kabinet Persatuan Nasional (1999-2004) di samping fokus lainnya yaitu pengembangan agribisnis (Anonymous, 1999). Selain itu

dibentuknya lembaga khusus yang menangani masalah ketahanan pangan yaitu Badan Urusan Ketahanan Pangan tingkat eselon I di lingkup Departemen Pertanian pada tahun 2000 kemudian pada tahun 2001 dirubah menjadi Badan Bimbingan Masai Ketahanan Pangan menunjukkan pula pentingnya penanganan masalah ketahanan pangan. Lembaga ini diharapkan dapat memantapkan sistem ketahanan pangan untuk kepentingan dalam negeri, mengingat adanya perubahan lingkungan strategis internasional dan domestik. Ketidakpastian dan ketidak stabilan produksi pangan nasional, tidak otomatis dapat mengandalkan kepada ketersediaan pangan di pasar dunia.

Peningkatan ketahanan pangan merupakan prioritas utama dalam pembangunan karena pangan merupakan kebutuhan yang paling dasar bagi manusia sehingga pangan sangat berperan dalam pertumbuhan ekonomi nasional. Ketahanan pangan diartikan sebagai tersedianya pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup, terdistribusi dengan harga terjangkau dan aman dikonsumsi bagi setiap warga untuk menopang aktivitasnya sehari-hari sepanjang waktu. Dengan demikian ketahanan pangan mencakup tingkat rumah tangga dan tingkat nasional (Anonymous, 1999). Dalam pengertian kebijakan operasional pembangunan, Departemen Pertanian menterjemahkan ketahanan pangan menyangkut ketersediaan, aksesibilitas (keterjangkauan), dan stabilitas pengadaannya. Di samping aspek produksi, ketahanan pangan mensyaratkan pendapatan yang cukup bagi masyarakat untuk mengakses bahan pangan, keamanan pangan, serta aspek distribusi.

Berbagai lembaga internasional membahas secara mendalam upaya perwujudan ketahanan pangan, seperti yang dilaksanakan oleh Food and Agriculture Organization (FAO) atau Organisasi Pertanian dan Pangan Dunia, Asia and the Pacific Economic Cooperation (APEC) atau Kerja Sama Ekonomi Asia dan Pasifik, Association of Southeast Asia Nations (ASEAN) atau Perkumpulan Negara-negara Asia Tenggara. Berbagai negara juga mengambil inisiatif mendiskusikan isu ketahanan pangan global, seperti pemerintah Jerman menyelenggarakan Konferensi Bonn 2011 (Federal Ministry for Economic and Development, Germany, 2011) dan akademisi Singapura mengadakan Konferensi Internasional Ketahanan Pangan di Asia (RSIS Nanyang Technological University, 2014). Pada berbagai pertemuan tersebut, topik tertentu tentang ketahanan pangan dibahas mendalam, diambil kesepakatan, dan dikeluarkan pernyataan yang menunjukkan pemahaman atas permasalahan dan rekomendasi rancangan penanganannya.

Para pemimpin APEC pada pertemuan di Bali bulan Oktober 2013 menyetujui untuk mengimplementasikan APEC Food Security Road Map Toward 2020 atau Peta Jalan Ketahanan Pangan APEC Menuju 2020 (APEC, 2013a). Peta Jalan ini disusun oleh para pejabat publik dan perwakilan swasta anggota ekonomi APEC yang tergabung dalam APEC Policy Partnership on Food Security (APEC-PPFS) atau Kemitraan dalam Kebijakan Ketahanan Pangan APEC. Pada tahun 2013 organisasi APEC-PPFS ini diketuai oleh Indonesia dengan hasil utama tersusunnya Peta Jalan tersebut (APEC, 2013b; Suryana, 2013a).

Di tingkat ASEAN pada pertemuan para Menteri Pertanian dan Kehutanan di Jakarta bulan Oktober 2011 telah disepakati pembentukan ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR) atau Cadangan Beras Darurat ASEAN Plus Tiga. Lembaga ini berperan mengelola cadangan beras yang disumbangkan oleh semua negara anggota untuk dimanfaatkan di kawasan ini apabila terjadi keadaan darurat karena bencana alam. Plus Three atau Plus Tiga merujuk pada tiga negara selain anggota ASEAN yang menjadi anggota APTERR, yaitu Jepang, Cina, dan Korea Selatan (Suswono, 2011; Briones, 2012; Suryana, 2012).

Di Indonesia, pada pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu Kedua (KIB 2), ketahanan pangan menjadi salah satu dari 11 prioritas pembangunan nasional, seperti tertera dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 (Bappenas, 2010). Untuk mendukung pencapaian ketahanan pangan tersebut, di Kementerian Pertanian dilaksanakan program yang disebut Empat Sukses Pertanian, yang terdiri dari pencapaian swasembada lima komoditas pangan penting, yaitu beras, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi pada tahun 2014; peningkatan diversifikasi pangan; peningkatan nilai tambah, daya saing dan ekspor komoditas pertanian; dan peningkatan kesejahteraan petani (Kementerian Pertanian, 2010). Dalam prakteknya, sukses nomor satu selalu menjadi fokus utama karena peningkatan produksi pangan menjadi kriteria utama keberhasilan kementerian ini dalam mengemban tugasnya.

Sepuluh tahun ke depan, dalam kurun waktu 2015-2025, sejalan dengan kondisi global, negara-negara berkembang termasuk Indonesia menghadapi keadaan yang semakin sulit untuk mencapai, mempertahankan, dan meningkatkan kualitas keberlanjutan ketahanan pangan (FAO, 2011a; Badan Ketahanan Pangan, 2013; Suryana, 2014a). Tantangannya muncul dari dua sisi sekaligus yang saling menguatkan tingkat kesulitannya, yaitu dari sisi supply (penawaran, pasokan) dan sisi demand (permintaan, kebutuhan) yang berperilaku sangat dinamis.

Berdasar urgensi, kompleksitas permasalahan dan berbagai upaya yang diperlukan untuk mencapai ketahanan pangan, tulisan ini bertujuan untuk mengkaji berbagai aspek tentang ketahanan pangan. Kajian dilakukan melalui studi pustaka dari berbagai hasil penelitian dan tulisan yang terkait dengan permasalahan ketahanan pangan yang mencakup aspek-aspek: (1) Konsep, (2) Pendekatan serta strategi untuk mencapai ketahanan pangan serta (3) mengevaluasi Kondisi Ketahanan Pangan dalam periode Lima Tahun.

II. METODE PENELITIAN

Desain penelitian ini adalah Literature Review atau tinjauan pustaka. Studi literatur review adalah cara yang dipakai untuk mengumpulkan data atau sumber yang berhubungan pada sebuah topik tertentu yang bisa didapat dari berbagai sumber seperti jurnal, buku, internet, dan pustaka lain.

Desain penelitian yang diambil dalam penulisan ilmiah ini adalah Mix methods studi, experimental studi, suvey studi, cross sectional studi, analisis

korelasi, analisis komparasi, kualitatif studi. Penelusuran artikel publikasi pada academic search complete, medline with full text, Proquest dan Pubmed, EBSCO menggunakan kata kunci yang dipilih yakni : psikospiritual, kualitas hidup dan klien kanker. Artikel atau jurnal yang sesuai dengan kriteria inklusi dan eksklusi diambil untuk selanjutnya dianalisis. Literature Review ini menggunakan literatur terbitan tahun 2013-2018 yang dapat diakses fulltext dalam format pdf dan scholarly (peer reviewed journals). Kriteria jurnal yang direview adalah artikel jurnal penelitian berbahasa Indonesia dan Inggris dengan subyek manusia dewasa, jenis jurnal artikel penelitian bukan literature review dengan tema terapi psikospiritual terhadap kualitas hidup klien kanker.

III. PEMBAHASAN

Pengertian ketahanan pangan versi negara Republik Indonesia telah dirumuskan dalam UU Pangan (Suryana, 2013b). Dengan mengacu pada berbagai definisi yang berlaku di Indonesia dan di masyarakat internasional, para penyusun UU Pangan merumuskan batasan ketahanan pangan yang di dalamnya merangkum beberapa butir penting sebagai berikut: (1) terpenuhinya kebutuhan pangan bagi negara sampai tingkat perseorangan; (2) tolok ukur terpenuhinya kebutuhan pangan meliputi berbagai aspek yaitu: (a) dari sisi kuantitas jumlahnya cukup, (b) dari sisi kualitas mutunya baik, aman dikonsumsi, jenis pangan tersedia beragam, memenuhi kecukupan gizi, (c) dari sisi keamanan pangan rohani, pangan harus tidak bertentangan dengan kaidah agama, keyakinan dan budaya masyarakat, serta (d) dari sisi keterjangkauan ekonomi, pangan tersedia merata ke seluruh pelosok Indonesia dengan harga terjangkau oleh seluruh komponen masyarakat; dan (3) penyediaan dan keterjangkauan pangan ini dimaksudkan agar masyarakat sampai perseorangan dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Definisi ini belum mengindikasikan sumber pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan seluruh masyarakat. Dengan masuknya konsep kedaulatan pangan dan kemandirian pangan, aspek sumber pangan menjadi salah satu hal yang penting dan strategis yang diatur dalam pasal-pasal pada UU Pangan tersebut, di antaranya pada pasal 14 dan 15 (Suryana, 2013b). Pasal tersebut mengatur bahwa sumber penyediaan pangan berasal dari produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional. Apabila dari kedua sumber tersebut tidak mencukupi, pangan dapat dipenuhi dari impor dengan jumlah sesuai kebutuhan. Dengan demikian, impor pangan merupakan variabel kebijakan yang sah untuk dimanfaatkan, tetapi harus dirancang dengan cermat melalui perhitungan yang tepat tentang ketersediaan pangan dari produksi dalam negeri, cadangan pangan, dan kebutuhan konsumsi pangan antarwilayah serta nasional. Selain itu, keputusan impor pangan harus benar-benar didasarkan dalam rangka menjaga kepentingan nasional. Dengan kata lain, impor pangan adalah kebijakan terakhir yang dapat diambil (food import is the last resort).

Ada tiga hal yang membedakan definisi ketahanan pangan dalam UU Pangan yang baru ini dengan UU Pangan No. 7 Tahun 1996 (yang lama) yang dinyatakan sudah tidak berlaku. Pertama, dalam UU Pangan ini keterjangkauan pangan diatur sampai pada tingkat perseorangan, sedangkan dalam UU sebelumnya hanya sampai tingkat rumah tangga. Kedua, dalam UU Pangan baru aspek gizi mendapat porsi pengaturan yang cukup. Ketiga, UU Pangan baru mengakui perlunya aspek keamanan pangan rohani, dengan menambahkan frasa: "tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat". UU Pangan ini mengakui bahwa bagi umat Islam pangan halal merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari ketahanan dan keamanan pangan.

Braun dkk. (1992) juga mengungkapkan bahwa pemakaian istilah ketahanan pangan dapat menimbulkan perdebatan dan banyak isu yang membingungkan karena aspek ketahanan pangan adalah luas dan banyak tetapi merupakan salah satu konsep yang sangat penting bagi banyak orang di seluruh dunia. Selanjutnya juga diungkapkan bahwa definisi ketahanan pangan berubah dari satu periode waktu ke periode waktu lainnya. Pada tahun 1970-an ketahanan pangan lebih banyak memberikan perhatian pada ketersediaan pangan tingkat global dan nasional daripada tingkat rumah tangga. Sementara pada tahun 1980-an ketahanan pangan beralih ke akses pangan pada tingkat rumah tangga dan individu.

Pada awalnya ketahanan pangan masih sekitar pertanyaan "dapatkah dunia memproduksi pangan yang cukup", kemudian pertanyaan tersebut dipertajam lagi oleh International Food Policy Research Institute (IFPRI) menjadi: "dapatkah dunia memproduksi pangan yang cukup pada tingkat harga yang pantas dan terjangkau oleh kelompok miskin". Namun sejak awal 1990-an pertanyaan tersebut telah jauh lebih lengkap dan kompleks yaitu menjadi: "dapatkah dunia memproduksi pangan yang cukup pada tingkat harga yang pantas dan terjangkau oleh kelompok miskin serta tidak merusak lingkungan hidup". Secara luas pengertian ketahanan pangan adalah terjaminnya akses pangan buat segenap rumah tangga serta individu setiap waktu sehingga mereka dapat bekerja dan hidup sehat (Braun dkk., 1992; Suhardjo, 1996; Soetrisno, 1997).

Membahas ketahanan pangan pada dasarnya juga membahas hal-hal yang menyebabkan orang tidak tercukupi kebutuhannya. Hal-hal tersebut meliputi antara lain tersedianya pangan, lapangan kerja dan pendapatan. Ketiga hal tersebut menentukan apakah suatu rumah tangga memiliki ketahanan pangan, artinya dapat memenuhi kebutuhan pangan dan gizi bagi setiap anggota keluarganya (Sumarwan, dan Sukandar, 1998). Soekirman (1996) mengungkapkan bahwa cukup tidaknya persediaan pangan di pasar berpengaruh pada harga pangan. Kenaikan harga pangan bagi keluarga yang tidak bekerja atau yang bekerja tetapi penghasilannya tidak cukup, dapat mengancam kebutuhan gizinya yang berarti ketahanan pangan keluarganya terancam. Sebaliknya, persediaan cukup, harga stabil tetapi banyak penduduk tanpa kerja dan tanpa pendapatan, berarti tanpa daya beli, juga menyebabkan persediaan pangan itu tidak efektif. Karena itu pembangunan Sumberdaya Manusia (SDM) akan

mengatur keseimbangan dan keserasian antara kebijaksanaan sistem pangan (produksi, distribusi, pemasaran, dan konsumsi) dan kebijaksanaan di bidang sosial seperti penanggulangan kemiskinan, pendidikan, kesehatan, gizi dan lain-lain.

Ketahanan pangan umumnya didasari oleh pendekatan ketersediaan pangan. Atas dasar pendekatan tersebut Bank Dunia (1988) dalam Pakpahan dkk. (1993) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai ketersediaan pangan dalam jumlah yang memadai bagi semua penduduk untuk dapat hidup secara aktif dan sehat. Pandangan tentang ketahanan pangan yang kedua adalah pendekatan kepemilikan (entitlement) (Sen, 1978 dalam Pakpahan dkk. 1993 dan dalam Simatupang, 1999). Pendekatan ini didasarkan pada pandangan adanya akses individu atau rumah tangga terhadap pangan, dimana semakin tinggi akses rumah tangga terhadap pangan semakin tinggi ketahanan pangan. Ketahanan pangan selalu dikaitkan dengan stabilitas harga pangan khususnya beras, atau pangan pokok utama suatu negara. Dalam kaitan ini Falcon and Timmer seperti diungkapkan dalam Simatupang (1999) menyebutkan bahwa ketahanan pangan sinonim dengan stabilitas harga, oleh karenanya pandangan tersebut menggunakan pendekatan stabilitas pangan untuk ketahanan pangan.

Simatupang (1999) mengungkapkan bahwa pendekatan ketersediaan pangan untuk ketahanan pangan yang diaplikasikan pada kebijakan ketahanan pangan selama orde baru oleh pemerintah Indonesia memiliki kelemahan mendasar yang terkait dengan adanya tiga asumsi yang dipakai. Ketiga asumsi yang dimaksud adalah: (1) Kelangkaan pangan secara cepat direfleksikan oleh meningkatnya harga pangan; (2) Harga (pangan) yang terjangkau cukup dapat menjamin akses semua orang untuk memperoleh pangan yang memadai; dan (3) Produksi pangan domestik yang cukup (swasembada) merupakan cara yang paling efektif untuk mencapai stabilitas harga pangan dalam negeri (dan pada gilirannya mencapai ketahanan pangan).

Menurut Simatupang (1999), kelemahan asumsi (1) adalah bahwa signal harga pangan bukan merupakan indikator yang sempurna dari ketersediaan pangan. Dalam hal ini dicontohkan adanya krisis pangan tahun 1998, bahwa kenaikan harga pangan lebih disebabkan oleh adanya kesalahan informasi karena kurangnya kredibilitas pemerintah tentang kondisi stock pangan yang sebenarnya, adanya penyelundupan dan spekulasi terhadap harga pangan sebagai konsekuensi langsung dari terdevaluasinya nilai rupiah yang sangat tinggi. Kelemahan asumsi ke (2) adalah bahwa kemampuan atau akses konsumen untuk memperoleh pangan yang cukup tidak hanya ditentukan oleh harga pangan, tetapi juga oleh pendapatan. Selain itu akses terhadap pangan juga tidak hanya melalui pertukaran (pasar), termasuk di dalamnya adalah transfer nonpasar seperti pemberian, sumbangan, dan lain-lain. Kelemahan dari asumsi (3) adalah bahwa swasembada merupakan cara yang paling efektif untuk menjamin stabilitas harga pangan dalam negeri tidak selalu benar, karena fluktuasi harga (pangan, beras) dalam negeri tidak hanya ditentukan oleh harga pasar dunia atau impor, tetapi juga oleh stabilitas produksi pangan Indonesia yang rentan terhadap iklim yang tidak normal maupun serangan hama/penyakit.

Dengan menunjukkan berbagai kelemahan strategi atau program ketahanan pangan di Indonesia selama ini seperti diuraikan di atas, Simatupang (1999) mengajukan suatu konsep paradigma baru untuk mencapai ketahanan pangan yang berkelanjutan. Ketahanan pangan yang berkelanjutan menurut Simatupang (1999) perlu dibangun dengan memperhatikan tiga perspektif yaitu: (1) Prinsip utama program ketahanan pangan harus didasarkan bahwa pangan merupakan hak azasi dan kebutuhan mendasar bagi manusia, oleh karena tujuan utamanya adalah melindungi, mempertahankan dan menjamin semua orang untuk memperoleh pangan secara memadai; (2) Ketahanan pangan harus diperlakukan sebagai suatu sistem hierarki mulai dari tingkat global sampai ketahanan pangan tingkat rumah tangga/individu; Sistem ketahanan pangan perlu memperhatikan tiga elemen, yaitu: (a) Sistem monitoring dan kewaspadaan dini; (b) Sistem keamanan sosial, dan (c) Sistem jaring pengaman sosial; serta (3) Komponen pendukung dari sistem ketahanan pangan yang berkelanjutan adalah perlunya peranan strategis dari pemerintahan yang bersih dan bertanggungjawab, pressure group dan adanya kebebasan pers.

Sementara itu Tabor et al. (1998) mengungkapkan bahwa agar ketahanan pangan Indonesia bisa berlanjut diperlukan antara lain intervensi jangka menengah yaitu dengan memfokuskan pada penggeseran reformasi kebijaksanaan dan kelembagaan ketahanan pangan melalui: (1) Konsentrasi ketahanan pangan dengan perhatian pada beras; (2) Stabilisasi harga beras dengan menggunakan instrumen finansial dan perdagangan, dan (3) Reformasi pemasaran pertanian. Masalah yang berkaitan dengan pangan di masa mendatang memiliki multidimensi baik yang bersifat lintas bidang, lintas komoditas, lintas daerah dan lintas penduduk. Keterkaitan lintas sektoral dalam penanganan masalah pangan sangat kuat sehingga kandungan politiknya baik nasional maupun internasional cukup tinggi (Amang, B., dan M.H. Sawit, 1997). Berdasar kenyataan tersebut untuk mendukung ketahanan pangan nasional, maka strategi pemantapan ketahanan pangan di masa depan perlu mengantisipasi berbagai kondisi tersebut. Pendekatan pembangunan ketahanan pangan di masa depan perlu memprioritaskan ketahanan pangan tingkat rumah tangga/individu dengan pola manajemen desentralisasi sebagai konsekuensi dan diterapkannya kebijakan otonomi wilayah. Dalam hal ini peran serta pemerintah daerah dan masyarakat menjadi kunci utama strategi peningkatan dan pemantapan ketahanan pangan rumah tangga dan wilayah. Sementara itu pemerintah (pusat dan daerah) lebih berperan sebagai fasilitator dan menciptakan kondisi yang kondusif bagi masyarakat dan swasta untuk berpartisipasi dalam pembangunan ketahanan pangan. Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan ketahanan pangan tersebut adalah melalui pemberdayaan kelembagaan lokal seperti lumbung desa dan peningkatan peran masyarakat dalam penyediaan pangan. Hal ini perlu dipertimbangkan sebagai salah satu upaya mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia. (Noer, H. R.P.M.; 1995; Sapuan dan A. Soepanto, 1995; dan A. Azis, 1995).

Sistem ketahanan pangan terdiri dari tiga subsistem, yaitu ketersediaan, keterjangkauan, dan pemanfaatan pangan. Berbagai parameter dapat dipakai untuk

mengukur kinerja ketahanan pangan. Dalam tulisan ini dipilih enam parameter, yaitu pencapaian sasaran swasembada lima komoditas pangan penting, ketersediaan energi dan protein per kapita (ketersediaan), proporsi penduduk miskin, konsumsi energi dan protein per kapita (keterjangkauan), pencapaian skor Pola Pangan Harapan (PPH), dan parameter gizi pada anak usia di bawah lima tahun atau balita (pemanfaatan).

Pada awal Pemerintahan KIB 2, pemerintah menargetkan pencapaian swasembada berkelanjutan untuk beras dan jagung, dan pencapaian swasembada kedelai, gula, dan daging sapi pada tahun 2014 (Kementerian Pertanian, 2010). Dalam perjalanannya, target tersebut mengalami penyesuaian setelah mempelajari situasi lingkungan strategis yang berkembang. Untuk beras, dalam sidang kabinet terbatas di Bogor, tanggal 22 Februari 2011, Presiden Republik Indonesia mengubah sasaran swasembada beras berkelanjutan menjadi surplus produksi beras 10 juta ton pada tahun 2014 (Harianto, 2013). Untuk gula, sasaran program diperbaharui dari swasembada gula total untuk konsumsi langsung dan bahan baku industri menjadi untuk konsumsi langsung saja (Direktur Jenderal Perkebunan, 2014). Untuk daging sapi, swasembada diartikan pemenuhan 90 persen dari kebutuhan (Menteri Pertanian, 2009).

Secara periodik Badan Ketahanan Pangan (BKP) menyusun neraca pangan, yang menyajikan data produksi dalam negeri dan kebutuhan konsumsi nasional. Data produksi bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS) untuk padi, jagung, dan kedelai; Dewan Gula Indonesia (DGI) untuk gula pasir produksi domestik; dan BPS serta Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan untuk daging sapi. Perkiraan volume konsumsi pangan nasional diperoleh dari perkalian antara total penduduk Indonesia dengan konsumsi pangan per kapita. Data konsumsi pangan per kapita dihitung dengan memanfaatkan data konsumsi per kapita pada tingkat rumah tangga dari Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang dilakukan BPS dan berbagai variabel lain, seperti konsumsi pangan di luar rumah tangga, pemanfaatan pangan oleh institusi khusus seperti lembaga pemasyarakatan, rumah sakit, serta sarana transportasi penumpang, dan sebagai bahan baku bagi industri pengolahan pangan, termasuk penggunaan oleh hotel, restoran, dan catering. Selain itu, diperhitungkan pula keperluan untuk benih, susut, dan tercecce (Badan Ketahanan Pangan, 2014). Dari data tersebut diketahui Indonesia berhasil mencapai sasaran swasembada pangan untuk tiga komoditas, yaitu beras (indeks swasembada >120 %), jagung (indeks >115 %), dan gula konsumsi (indeks >120 %). Sementara itu, indeks swasembada untuk kedelai sekitar 40 persen dan untuk daging sapi sekitar 75 persen (Tabel 1). Indeks swasembada adalah proporsi produksi domestik dibagi dengan kebutuhan konsumsi pangan (Suryana, 2014c). Ukuran kedua adalah ketersediaan energi dan protein. Angka ini dihitung dengan mengkonversikan jumlah berbagai jenis pangan yang tersedia terhadap angka kandungan gizi per satuan tertentu dari masing-masing jenis pangan tersebut. Pangan yang tersedia dihitung dari produksi domestik ditambah impor dikurangi ekspor pada tahun yang bersangkutan. Sebagai gambaran, dalam angka ini di antaranya termasuk minyak sawit yang digunakan oleh

industri makanan di dalam negeri, termasuk minyak goreng lebih dari empat juta ton dan gandum/terigu sekitar tujuh juta ton yang seluruhnya diimpor.

Selama tahun 2010 sampai 2013 rata-rata ketersediaan energi per kapita per hari sekitar 3.800 kkal dan protein lebih dari 93 gram (Tabel 2). Angka ini jauh melebihi rekomendasi para ahli gizi yang disepakati dalam Widya Karya Nasional Pangan dan Gizi tahun 2012, yang kemudian dikukuhkan melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 75 tahun 2013 tentang Angka Kecukupan Gizi bagi Bangsa Indonesia. Angka rekomendasi ketersediaan per kapita per hari untuk energi 2.400 kkal dan protein 63 gram, sehingga rata-rata ketersediaan energi dan protein selama tahun 2010-2013 masing-masing sekitar 155 persen dan 145 persen dari standar rekomendasi. Dengan demikian, dari sisi ketersediaan pangan dapat disimpulkan dalam lima tahun terakhir Indonesia dalam kondisi tahan pangan.

Keterjangkauan pangan di antaranya ditentukan oleh daya beli. Secara agregat, besarnya masyarakat yang mempunyai daya beli rendah dapat diukur oleh besarnya angka kemiskinan. Jumlah dan proporsi penduduk miskin selama lima tahun terakhir berdasarkan data dari BPS mengalami penurunan, namun penurunannya berjalan lambat. Pada tahun 2013 penduduk miskin di Indonesia sebanyak 28,07 juta jiwa atau sekitar 11,37 persen. Masih besarnya proporsi penduduk miskin menyebabkan rata-rata konsumsi pangan dan gizi masyarakat relatif rendah. Rata-rata konsumsi energi per kapita per hari pada kurun waktu tahun 2009 sampai 2013 kurang dari 2.000 kkal, jauh lebih rendah dari rekomendasi sebesar 2.150 kkal. Untuk konsumsi protein kondisinya sedikit lebih baik dengan tingkat konsumsi per kapita per hari sekitar 55 gram, bahkan untuk tahun 2014 sebesar 61,7 gram. Standar kecukupan konsumsi protein per kapita per hari sebesar 57 gram per kapita per hari (Tabel 3).

Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa rata-rata tingkat konsumsi energi/kapita/hari di perdesaan sebesar 1.860 kkal, lebih tinggi dari di perkotaan sebesar 1.825 kkal. Kondisi ini terkait dengan aksesibilitas penduduk perdesaan terhadap pangan yang berada di sekitar lingkungan rumahnya, termasuk di lahan pekarangan. Sementara itu, keragaman konsumsi energi di setiap provinsi juga beragam. Terdapat enam provinsi dengan tingkat konsumsi energi lebih dari 90 persen (1.935 kkal) dari standar kecukupan yaitu Banten, Yogyakarta, Bali, Kalimantan Selatan, dan Sulawesi Barat. Di pihak lain, terdapat tiga provinsi yang berada di bagian timur Indonesia dengan rata-rata tingkat konsumsi energi di bawah 80 persen (1.720 kkal), yaitu Maluku Utara, Papua Barat, dan Papua (Badan Pusat Statistik, 2013b)

Tabel 1. Produksi dan Konsumsi Pangan (000 ton) serta Indeks Swasembada (%) Lima Komoditas Pangan Pokok, 2011-2013

Komoditas	Uraian	2011	2012	2013
Beras	Produksi	41.256	43.326	43.461
	Konsumsi	33.561	34.061	34.568
	Indeks	122,9	127,2	125,7
Jagung	Produksi	17.653	19.390	18.840
	Konsumsi	15.272	16.097	16.225
	Indeks	115,6	120,5	116,1
Kedelai	Produksi	851	843	847
	Konsumsi	2.167	2.075	2.110
	Indeks	39,3	40,6	40,1
Gula (konsumsi langsung)	Produksi	2.127	2.318	2.460
	Konsumsi	2.317	1.902	1.982
	Indeks	91,8	121,9	124,1
Daging Sapi	Produksi	292	410	420
	Konsumsi	449	520	550
	Indeks	65,0	78,8	76,4

Catatan: Untuk produksi komoditas tanaman pangan, angka tahun 2011 dan 2012 berupa angka tetap, serta tahun 2013 angka ramalan.

Sumber: Badan Pusat Statistik (2013a) dan Suryana (2014c)

Tabel 2. Ketersediaan Energi dan Protein untuk Konsumsi/Kapita/Hari, 2010-2013

Tahun	Ketersediaan		% Ketersediaan terhadap rekomendasi	
	Energi (kkal)	Protein (gram)	Energi	Protein
2010	3.801	94,56	158,4	150,1
2011	3.646	93,13	151,9	147,8
2012	3.737	94,14	155,7	149,4
2013	3.882	90,56	161,8	143,7
Standar rekomendasi	2.400	63,00	-	-

Sumber: Suryana (2014a)

Tabel 3. Konsumsi Energi dan Protein/Kapita/Hari serta Skor Pola Pangan Harapan, 2009-2013

Uraian	Konsumsi/kapita/hari					Standar rekomendasi
	2009	2010	2011	2012	2013	
Energi kkal	1.927	1.926	1.952	1.912	1.937	2.150
(%)	(89,6)	(89,6)	(90,8)	(88,9)	(90,1)	
Protein gram	54,35	55,05	56,25	53,14	61,70	57,00
(%)	(95,4)	(96,6)	(98,7)	(93,2)	(108,2)	
Skor PPH	75,7	85,7	85,6	83,5	81,4	95 (sasaran 2015)

Sumber: Susenas 2009, 2010, 2011, 2012 dan 2013 BPS; diolah oleh Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian (Suryana, 2014c)

Hal senada ditemukan pada keragaan status gizi masyarakat, khususnya pada anak balita. Selama sembilan tahun terakhir tidak terlihat perkembangan positif yang signifikan dari status gizi balita, seperti disajikan dalam Gambar 1 (Indonesian Agency for Food Security, 2013). Proporsi balita yang termasuk gizi kurang masih sekitar 12 persen dan gizi buruk sekitar 5 persen. Balita yang lebih pendek dari ukuran normal (stunting) sebanyak 36,6 persen tahun 2007, meningkat menjadi 37,2 persen tahun 2013. Masalah lain adalah gizi lebih pada anak balita, yang persentasenya juga cukup tinggi dan hampir tidak ada perbaikan sejak pengukuran tahun 2007 (12,2%) dibandingkan dengan kondisi tahun 2013 (11,9%).

Dari uraian di atas diketahui bahwa terjadi kesenjangan yang cukup lebar antara rata-rata ketersediaan pangan yang lebih dari cukup dan rata-rata pangan yang benar-benar dikonsumsi masyarakat yang ternyata masih di bawah rekomendasi. Demikian juga dapat disimpulkan ketersediaan pangan yang memadai pada tingkat makro tidak serta merta dapat meningkatkan kualitas konsumsi dan status gizi masyarakat. Beberapa hal yang dapat menjadi penyebabnya adalah hambatan distribusi, belum tertatanya sistem logistik pangan, rendahnya daya beli masyarakat, kurangnya pengetahuan masyarakat tentang pola pangan dan gizi yang beragam bergizi seimbang dan aman, dan terjadinya pemborosan pangan

IV. KESIMPULAN

Pentingnya ketahanan pangan dalam tatanan ekonomi global dan nasional telah dipahami oleh berbagai kalangan, baik itu para kepala negara dan pemerintahan, pimpinan organisasi internasional, pengelola sektor swasta, maupun lembaga kemasyarakatan, dengan alasan dan kepentingan yang berbeda. Satu hal yang menjadi kesadaran bersama adalah pemenuhan pangan bagi setiap individu merupakan hak azasi dan pemenuhannya menjadi kewajiban bersama, termasuk individu itu sendiri.

Perwujudan ketahanan pangan pada tingkat makro (nasional dan global) ke depan akan semakin sulit karena kecenderungan pergerakan penawaran dan permintaan pangan menuju ke arah yang berlawanan. Produksi atau pasokan pangan pertumbuhannya akan semakin sulit karena menghadapi berbagai kendala fisik, ekonomi, dan lingkungan; sementara permintaan pangan akan terus tumbuh sejalan dengan pertumbuhan penduduk, perkembangan ekonomi, dan dinamika lingkungan strategis.

Dimensi ketahanan pangan sangat luas mencakup dimensi waktu, dimensi sasaran dan dimensi sosial-ekonomi masyarakat, sehingga diperlukan banyak indikator untuk mengukurnya. Dari dimensi waktu, pengukuran ketahanan pangan dilakukan di berbagai tingkatan dari tingkat global, nasional, regional sampai tingkat rumah tangga dan individu. Pada tingkat global, nasional dan regional indikator ketahanan pangan yang dapat digunakan adalah tingkat ketersediaan pangan dengan memperhatikan variabel tingkat kerusakan tanaman/ternak/perikanan, rasio stok dengan konsumsi pangan; skor PPH; keadaan keamanan pangan; kelembagaan pangan dana pemerintah; dan harga pangan. Sementara itu, untuk tingkat rumah tangga dan individu, indikator yang dapat digunakan adalah pendapatan dan alokasi tenaga kerja, tingkat pengeluaran pangan terhadap pengeluaran total, perubahan kehidupan sosial, keadaan konsumsi pangan (jumlah, kualitas, kebiasaan makan), keadaan kesehatan dan status gizi. Oleh karena itu pilihan kebijaksanaan dan program juga sangat kompleks tergantung berapa besar ancaman ketahanan pangan,

lokasinya, penyebabnya, yang terkena, dan sifat ketidaktahanan pangan, kronis atau sementara.

Referensi

- Amang, B. dan M.H. Sawit. 1997. Perdagangan Global dan Implikasinya pada Ketahanan Pangan Nasional. *Agro-Ekonomika 2 (XXXVIII): 1-13*
- Anonimous. 1999. Program Pembangunan Pertanian Kabinet Persatuan Nasional 1999- 2004. Departemen Pertanian. Jakarta.
- APEC. 2013a. The 21st APEC Economic Leaders' Declaration: Bali Declaration, Resilient Asia-Pacific, Engine of Global Growth. 8 October 2013. Bali.
- APEC. 2013b. APEC Food Security Road Map Towards 2020 (version 2013). Policy Partnership on Food Security (PPFS). Indonesian Agency for Food Security, Ministry of Agriculture. Jakarta.
- Azis, A. 1995. Evolusi dan Prospek Pengembangan Lumbung Desa di Indonesia. *Pangan 21(V):58-68*.
- Badan Ketahanan Pangan. 2014. Situasi Ketersediaan dan Harga Pangan (per Awal April) 2014. Bahan Rapat Pimpinan Kementerian Pertanian. 7 April 2014. Jakarta.
- Bappenas. 2010. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 (Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010). Jakarta.
- Braun, V.J.; H.Bouis; S.Kumar and R.Pandya-Lorch. 1992. Improving Food Security of The Poor: Concept, Policy and Programs. IFPRI, Washington, DC
- Direktorat Jenderal Perkebunan. 2014. Target Produksi Swasembada Gula 2014 Diturunkan. <http://www.tempo.co/read/news/2012/09/18/090430205/Target-ProduksiSwasembada-Gula-2014-Diturunkan>. Diakses Tanggal 20 Mei 2020
- FAO. 2011a. FAO in the 21st Century, Ensuring Food Security in a Changing World. Rome.
- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Jermany. 2011. The Water, Energy, and Food Security Nexus-Solution for a Green Economy. Bonn 2011 Conference, 16-18 Nopember 2011. Bonn.
- Hariato. 2013. Percepatan Pencapaian Surplus Beras 10 Juta Ton. [www.setkab.go.id/ artikel](http://www.setkab.go.id/artikel). 02 Nopember 2013. Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. Jakarta.
- Kementerian Pertanian. 2010. Rencana Strategis. Kementerian. Pertanian 2010-2014 (Permentan Nomor 15 Tahun 2010). Jakarta.
- Menteri Pertanian. 2009. Swasembada Daging Sapi 2014. <http://nasional.kompas.com/read/2009/11/09/05381056/swasembada.daging.sapi>. Diakses Tanggal 20 Mei 2020

- Noer, H.R.P. Mohammad. 1995. Meningkatkan Peran Masyarakat dalam Penyediaan Pangan. *Pangan* 21(V):9-12. Bulog, Jakarta.
- Pakpahan, A; H.P. Saliem, S.H. Suhartini dan N. Syafa'at. 1993. Penelitian Tentang Ketahanan Pangan Masyarakat Berpendapatan Rendah. Monograph Series No. 14. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor
- RSIS-Nanyang Technological University. 2014. Toward Asia 2025: Policy and Technology Imperatives. International Conference on Asian Food Security 2014, 21-13 Agustus 2014. Singapore.
- Sapuan dan A. Soepanto. 1995. Profil Lumbung Desa dan Strategi Pembinaan ke Arah. Pengembangan Sebagai Lembaga Cadangan Ketahanan Pangan Masyarakat. *Pangan* 21(V):50-57.
- Simatupang, P. 1999. Toward Sustainable Food Security: The Need for A New Paradigm in Simatupang, P. et a/. (eds) Indonesia's Economic Crisis: Effects on Agriculture and Policy Responses. 1999. Centre for International Economic Studies, University of Adelaide 5005 Australia.
- Soekirman. 1996. Ketahanan Pangan : Konsep, Kebijakan dan Pelaksanaannya. Makalah disampaikan pada Lokakarya Ketahanan pangan Rumah Tangga, Yogyakarta, 26-30 Mei.
- Sumarwan, U. dan D. Sukandar. 1998. Identifikasi Indikator dan Variabel serta Kelompok Sasaran dan Wilayah Rawan Pangan Nasional. Jurusan GMSK-Faperta IPB, UNICEF dan Biro Perencanaan, Departemen Pertanian R.I Widuri Press, Bogor
- Suryana, A. 2013a. Policy Partnership on Food Security (PPFS) Report to C-SOM. Presented at Special Senior Official Meeting (C-SOM) APEC, 2 October 2013. Bali.
- Suryana, A. 2013b. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Disampaikan dalam Kuliah Umum Mahasiswa Sarjana dan Pasca Sarjana Jurusan Agribisnis IPB. 14 Desember 2013. Bogor.
- Suswono. 2011. Pertemuan AMAF Sepakati Kerja Sama Bidang Strategis. <http://www.antara news.com/berita/278796/pertemuan-amafsepakati-kerja-sama-bidang-strategis>. Diakses Tanggal 20 Mei 2020.
- Tabor, S.R.; H.S. Dillon dan M.H. Sawit. 1998. Fodd Security on the Road to Economic Recovery. *Agro-Ekonomika* 2 (XXVII1):1- 52.