

STRATEGI MENGATASI RAWAN PANGAN

Sri Widodo

(Staf Pengajar Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian Fakultas Pertanian UGM)

ABSTRACT

The latest issue on insecurity in several areas of Indonesia has revealed many questions on food production, distribution, equality, poverty, shortterm and longterm policies, as well as, the general development policy. Sustainable food security covers, food availability, stability, self reliance, and sustainability. Hierarchically food security can be at global order, regional, national, local, household, and individual. The higher order is a necessary condition but not a sufficient condition for the lower order. The food availability can be from domestic production and import cereal staple food in developing countries, especially in South East Asia, includes Indonesia, is dominated by rice. After experiencing rice self sufficiency in ten years since 1984, Indonesia has been a net importer again. The food accessibility depend closely on the wider economic condition such as income distribution, poverty, and unemployment. There should be a government policy on economic development on those problems. National food policy consist of international trade policy, price policy and policy of production efficiency to protect producers, consumers, and social welfare from the uncertainty of international market, especially in the long run.

Key words: food security, food availability and sustainability

PENDAHULUAN

Istilah rawan pangan berlawanan dengan arti kata ketahanan pangan. Kasus rawan pangan di Yakuhino dan daerah-daerah lain di Indonesia pada akhir 2005 menimbulkan pertanyaan tentang bagaimanakah ketahanan pangan di Indonesia?. Apakah produksi domestik kurang?. Apakah pasokan (*supply*) kurang?. Apakah distribusi pangan antar wilayah kurang lancar?. Apakah ketimpangan pendapatan dan kemiskinan demikian parah?. Dan masih banyak lagi pertanyaan yang timbul. Apalagi dengan pro-kontra kebijakan impor beras akhir-akhir ini. Apakah impor beras ini merupakan kebijakan yang tepat untuk mengatasi masalah pasokan beras jangka pendek. Bagaimana dengan jangka panjang?. Mana yang lebih penting antara kebijakan jangka pendek dan jangka panjang?. Antara kebijakan insidental dan yang berkesinambungan?. Antara produsen/petani dan konsumen?

Inilah pertanyaan-pertanyaan yang timbul di sebagian masyarakat, tentang bagaimana strategi kebijakan yang paling baik dalam hubungannya kerawanan pangan dan ketahanan pangan. Bagaimanakah hubungan kerawanan pangan/ketahanan

pangan ini dengan berbagai kebijakan pembangunan secara keseluruhan.

KETAHANAN PANGAN (*FOOD SECURITY*)

FAO berkepentingan pada ketahanan pangan bahwa setiap orang mempunyai hak azasi untuk bebas dari kelaparan dan kekurangan gizi serta memperoleh kehidupan yang bermartabat sehingga aksesnya terhadap pangan yang diinginkan sepanjang waktu dijamin (Widodo, 2006). UU no. 07 tahun 1996 menyebutkan bahwa ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Pasal 5 UU tersebut menyatakan bahwa pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk penyelenggaraan, pengaturan, pembinaan, pengendalian dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman bergizi, beragam, pangan ini tidak diserahkan sepenuhnya pada mekanisme pasar.

Ketahanan pangan berkelanjutan (*sustainable food security*) meliputi: *availability* (ketersediaan), *accessibility* (keterjangkauan), dan *utilization, stability, self-reliance (autonomy)*, dan *sustainability*

(Simatupang & Fleming, 2001). Oleh karenanya ketahanan pangan ini dipengaruhi oleh keadaan ekonomi, *geo-bio-physic*, sosial, kelembagaan dan keadaan politik.

Secara hirarkhi, ketahanan pangan dapat pada tingkat global, regional, lokal (daerah), rumah tangga dan individu. Tingkat ketahanan pada tingkat yang lebih tinggi merupakan *necessary condition* bagi tingkat ketahanan yang lebih rendah, tetapi bukan *sufficient condition*. Ketahanan pangan nasional diperlukan untuk ketahanan pangan daerah dan rumah tangga, tetapi bukan syarat yang mencukupi.

Ketersediaan Pangan (*Food Availability*)

Ketersediaan pangan dapat dari produksi domestik atau dari impor. Ketersediaan pangan per kapita ditentukan juga oleh jumlah dan pertumbuhan penduduk. Jumlah penduduk dunia tahun 2000 diperkirakan 6.265 juta dengan pertumbuhan 1,7 % antara 1990-2000 dan pada tahun 2010 diperkirakan menjadi 7.208,7 juta dengan pertumbuhan 1,4 % antara 2000-2010 (FAO, 1995). Dari sejumlah penduduk tersebut 4.946,9 juta atau 78,96 % di negara-negara yang sedang berkembang pada tahun 2000 dengan pertumbuhan 2 % tahun 1990-2010. pada tahun 2010 penduduk di *developing countries* naik menjadi 5.835,2 juta dan proporsinya naik menjadi 80,5 % karena pertumbuhannya yang lebih tinggi.

Penduduk Asia Timur dan Asia Selatan 1.879,5 juta (30 %) dan 1.398 juta (22,3%) pada tahun 2000 dengan pertumbuhan 1,5 % dan 2,2 %. Jadi Asia Timur plus Asia Selatan saja berpenduduk 3.277,5 juta atau 52,3 % dari penduduk dunia. Proyeksi tahun 2010 proporsi penduduk di negara-negara berkembang dan negara-negara Asia akan meningkat meski untuk Asia Timur, termasuk Indonesia, menurun karena tingkat pertumbuhan penduduk yang lebih rendah dari pertumbuhan penduduk dunia.

Ketersediaan pangan Indonesia pada tahun 1996, 3196 kalori per kapita per hari, lalu turun pada waktu krisis ekonomi 1997 menjadi 2865 kalori dan kemudian naik lagi menjadi 2991 kalori pada tahun 1998 (BPS, 1998). Dari angka-angka ini dapat dikatakan bahwa ketersediaan pangan nasional telah mencukupi. Ketersediaan protein 63,83 gram

dan lemak 54,98 gram tahun 1998 juga telah mencukupi. Dari ketersediaan pangan ini, baik sebagai sumber kalori maupun protein, padi-padian merupakan sumber utama, lebih dari 69 % sumber kalori dan hampir 60 % sumber protein. Bahkan sebagai sumber lemakpun padi merupakan kontribusi yang cukup berarti, yaitu 12 %. Dengan demikian tidak berlebihan kalau padi/beras selalu menjadi pusat perhatian kalau membicarakan masalah pangan di Indonesia.

Sereal yang besar perannya di dunia adalah gandum, beras dan jagung, tetapi di Asia yang paling penting sebagai makanan pokok adalah beras, 95 % beras dunia diproduksi di negara-negara berkembang dan 88 % di Asia Timur dan Asia Selatan (FAO, 1995, Widodo, 2006). Konsumen terbesar beras juga di Asia termasuk Indonesia, sehingga secara keseluruhan Asia merupakan net rice importer, meskipun beberapa negara Asia merupakan negara pengekspor beras yang besar seperti, Thailand, Vietnam, Cina, Pakistan.

Keterjangkauan dan Distribusi Pangan

Keterjangkauan ini menyangkut keadaan ekonomi yang lebih luas yaitu tingkat harga, pendapatan, distribusi pendapatan, kemiskinan dan pengangguran. Antara kemiskinan dan rawan pangan sangat erat hubungannya, karena di dalamnya terkandung daya jangkau rumah tangga miskin terhadap pangan. Menurut BPS jumlah rakyat yang hidup dibawah garis kemiskinan 24,2 juta pada tahun 1999 (Sawit, 2006). Rumah tangga miskin di Indonesia di wilayah pedesaan (68 %), wilayah pantai yaitu nelayan dengan alat tradisional dan padat sehingga telah terjadi overfishing. Di perkotaan di sektor informal.

Penduduk dengan tingkat pendapatan yang rendah mengkonsumsi dibawah rata-rata keseluruhan. Lebih-lebih untuk lapisan terbawah, pengeluaran untuk bahan makanan kurang dari 25 % dari rata-rata. Apalagi kalau dilihat konsumsi protein (ikan, daging, susu, telur) keterjangkauan sangat kurang memadai (Widodo, 2006).

Stabilitas

Stabilitas produksi dengan trend naik dan stabilitas harga mempengaruhi ketahanan pangan dari dua segi. Secara

langsung pada konsumsi dan tidak secara tidak langsung pada produksi jangka panjang. Sumber instability dapat dari siklus bisnis, fluktuasi musiman, inflasi, iklim, hama, nilai tukar rupiah dan teknologi. *Instability* mempengaruhi efisiensi, menggeser supply ke kiri dan kesejahteraan menurun karena adanya perbedaan antara *expected* dan *actual*, baik produksi maupun *utility*, sehingga secara keseluruhan mengakibatkan *welfare loss*.

Di negara maju yang paling liberal pun campur tangan pemerintah pada pasar hasil pertanian banyak terdapat agar dapat mengurangi ketidakpastian, seperti di Amerika pada gandum, susu dan sebagainya, dan sekaligus sebagai *support price policy*. Kebijakan stabilisasi harga disamping mengurangi fluktuasi musiman, pada umumnya setiap negara berusaha melindungi ekonomi dalam negeri terhadap instabilitas pasar internasional. Globalisasi dan liberalisasi perdagangan internasional tidak menjamin adanya stabilitas pasar yang dapat menguntungkan negara yang lemah.

Sejak tahun 1969/1970 Indonesia sudah melaksanakan kebijakan harga beras dengan *floor price* dan *ceiling price* dengan kombinasi *buffer stock policy* yang berhasil. Sejak reformasi sudah berubah, terutama pada peran BULOG.

Strategi Kebijakan

Dalam usaha mengatasi rawan pangan atau dengan kata lain memperkuat ketahanan pangan perlu mempertimbangkan keseluruhan aspek industri pangan. Diantara berbagai bahan pangan, beras nampaknya masih merupakan komoditi yang paling penting. Meskipun demikian upaya diversifikasi pangan perlu dikembangkan dengan menggali bahan makanan asli setempat, baik sebagai makanan pokok maupun makanan tambahan. Sagu, jagung, ketela pohon di beberapa daerah merupakan makanan pokok yang tergeser oleh beras. Selama harga beras relatif lebih murah, orang cenderung mengkonsumsi beras. Teknologi pengolahan bahan makanan alternatif substitusi beras perlu dikembangkan agar bahan makanan tersebut memiliki prestise tinggi.

Agar beras dalam negeri tidak terlalu rendah perlu ada kebijakan mendukung harga (*price support policy*), baik dengan

pembelian oleh pemerintah, maupun dengan tarif impor yang memadai. Penggunaan hambatan impor non tarif, seperti quota dan sebagainya akan bertentangan dengan GATT-WTO, meskipun negara maju justru sering menggunakan *non tariff barrier*. Tarif impor yang fleksibel dapat melindungi harga domestik terhadap instabilitas pasar internasional. Dengan adanya *support price policy* ini diharapkan akan berdampak kenaikan produksi dalam negeri. Pengembangan teknologi padi masih tetap perlu diupayakan oleh sektor publik, lembaga penelitian pemerintah, perguruan tinggi dan sebagainya dengan program yang sesuai dengan arah trend yang terjadi, seperti *sustainability*, *organic agriculture* yang meningkatkan efisiensi penggunaan input dan ramah lingkungan, dan menunjang ketahanan pangan jangka panjang.

Dengan *price support policy* diharapkan produksi pangan naik, sehingga meningkatkan ketersediaan pangan. Bagaimana dengan keterjangkauan? Dapat diperkirakan keterjangkauan akan menurun, karena orang miskin akan bertambah. Untuk itu perlu program khusus untuk target group tertentu seperti raskin, OPK, sehingga subsidi akan dirasakan oleh kelompok yang memang memerlukan. Sedangkan keseimbangan harga dasar yang rendah lebih banyak dinikmati oleh golongan ekonomi menengah keatas yang tidak memerlukan subsidi. Sebaiknya impor beras untuk beras kualitas tinggi dengan harga dan tarif tinggi.

Kinerja OPK pernah buruk dengan pemberian beras turun mutu kepada rumahtangga sasaran oleh BULOG. Sebaiknya beras turun mutu tidak digunakan untuk OPK dan menjadi biaya yang harus dipikul BULOG (Sawit, 2006). Dengan demikian stok masih diperlukan, baik untuk OPK maupun *emergency* (bencana, dsb), dan pemerintah perlu mengadakan stok, baik dari impor maupun dari pembelian dalam negeri dengan harga pembelian pemerintah seperti pada Inpres no. 2 tahun 2005, meskipun ini bukan merupakan harga dasar. *Buffer stock* mungkin kurang diperlukan lagi selama fluktuasi harga musiman tidak terlalu besar. *Buffer stock* dapat tanpa subsidi pemerintah kalau selisih harga jual dan harga beli lebih besar daripada biaya penyimpanan.

Dari aspek kelembagaan, secara nasional BULOG masih dapat ditugasi pemerintah meski sudah menjadi PERUM. Tugas-tugas menyalurkan OPK, *emergency*, pembelian dan impor masih dapat dilakukan BULOG, meski tanpa monopoli dengan konsekuensi dengan biaya pemerintah kalau memang diperlukan.

Kelembagaan lokal perlu digali kembali potensi kelembagaan ketahanan pangan setempat yang mulai hilang, seperti lumbung desa. SK Mendagri no.5 tahun 2001 menyebutkan bahwa lumbung pangan masyarakat/ desa/ kelurahan adalah lembaga milik masyarakat/ desa/ kelurahan yang bergerak dibidang penyimpanan, pendistribusian, pengolahan dan perdagangan pangan yang dikelola oleh masyarakat. Kelembagaan lumbung pangan ini adalah organisasi yang timbul dari dan oleh masyarakat (petani) sendiri yang didasari kebersamaan kepentingan dalam menangani bidang pangan dan secara formal dengan baik. Dapat berupa kelompok tani, kelompok lumbung pangan, koperasi, dan sebagainya (Darwanto & Pranyoto, 2006).

Hasil penelitian di DIY meliputi 4 daerah kabupaten dengan masing-masing diambil 3 kecamatan mendapatkan bahwa sebagian terbesar berbentuk lumbung dusun (55,8 %) dan lumbung kelompok (34,9 %). Ada juga lumbung desa (3,1 %) dan lumbung RT (1,2 %). Sedangkan inisiatif pembentukannya sebagian terbesar oleh masyarakat sendiri (87,2 %), ada juga dari pemerintah (11,6 %) dan masyarakat bersama pemerintah (1,2 %) (Antryandarti & Irham). Upaya menghidupkan lagi lumbung yang pernah hilang ini oleh masyarakat adalah suatu hal yang menggembirakan.

KESIMPULAN

Ketahanan pangan nasional diperlukan untuk ketahanan pangan daerah dan rumah tangga, tetapi bukan syarat yang mencukupi. Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Dalam usaha mengatasi rawan pangan perlu mempertimbangkan keseluruhan aspek industri pangan. Diantara berbagai bahan pangan, beras nampaknya masih merupakan komoditi yang paling penting. Meskipun demikian upaya diversifikasi pangan perlu

dikembangkan dengan menggali bahan makanan asli setempat, baik sebagai makanan pokok maupun makanan tambahan. Kelembagaan lokal perlu digali kembali potensi kelembagaan ketahanan pangan setempat yang mulai hilang, seperti lumbung desa.

DAFTAR PUSTAKA

- Antryandarti, E.R Irham, 2006. Profil Lumbung Pangan : Potret Daerah Istimewa Yogyakarta. dalam Irham, D.H. Darwanto & Masyuri (eds), Kebijakan dan Pengembangan Kelembagaan Pangan dalam Menunjang Ketahanan Pangan Nasional. Jurusan Sosial Ekonomi Fak. Pertanian UGM : 131-146.
- BPS, 1998. Statistik Indonesia
- Darwanto, D.H. & A. Pranyoto, 2006. Lumbung Pangan: Sebuah Tinjauan Teoritis. dalam Irham, D.H. Darwanto & Masyhuri (eds) Kebijakan dan Pengembangan Kelembagaan Pangan dalam Menuju Ketahanan Pangan Nasional. Jurusan Sosial Ekonomi Fak. Pertanian UGM : 117-130.
- FAO, 1995. *World Agriculture: Tooward 2010*. John Willey & Sons
- Sawit, H., 2006. Evaluasi Kebijakan Ketahanan Pangan Orde Baru, Orde Reformasi dan Era Otoda. Dalam Irham, D.H. Darwanto (eds) *Kebijakan dan Pengembangan Kelembagaan Pangan dalam Menuju Ketahanan Pangan Nasional*. Jurusan Sosial Ekonomi Fak. Pertanian UGM : 48-68
- Simatupang, P. & E. Fleming, 2001. Food Security Strategies for Selected South Pacific Island Countries. *Palawija News 1 & (2) : 1-5*
- Widodo, S., 2006. Ketahanan Pangan pada Era Globalisasi dan Otonomisasi. Dalam Irham D.H. Darwanto. Masyhuri (eds) Kebijakan dan Pengembangan Kelembagaan Pangan dalam Menuju Ketahanan Pangan Nasional. Jurusan Sosial Ekonomi Fak. Pertanian UGM : 32-44.