

## MEMBUMIKAN KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN

Iin Ichwandi

Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan  
Institut Pertanian Bogor (IPB), Bogor 16680  
E-mail: iichwandi@yahoo.com

### RINGKASAN

Berbagai kebijakan dan program ketahanan pangan yang telah dilakukan selama ini masih belum dapat menyelesaikan masalah kerentanan dan krisis pangan. Ketahanan pangan tidak akan berhasil tanpa adanya upaya penyelesaian akar masalah yaitu keterpurukan petani dan tingginya konversi lahan pertanian. Kedua hal ini menjadi penyebab terus menurunnya luas lahan pertanian yang berimplikasi terhadap produksi pangan. Program ekstensifikasi pertanian dengan membuka lahan-lahan baru di Papua dan NTT bukanlah solusi yang tepat karena akan sulit terealisasi akibat kendala ketidaksiapan infrastruktur dan sosial budaya masyarakat.

### PERNYATAAN KUNCI

- ◆ Hasil Sensus Pertanian yang dilaksanakan sepanjang bulan Mei 2013 (ST 2013) menyatakan bahwa jumlah rumah tangga usaha pertanian menurun sebanyak 5,04 juta rumah tangga selama kurun waktu 10 tahun (2003-2013). Ada indikasi bahwa penurunan tersebut disebabkan para pelaku pertanian skala gurem (*peasant*) tidak dapat mempertahankan kegiatan usahanya karena pendapatan dari sektor pertanian tidak dapat lagi mencukupi dan menjadi sandaran kehidupannya.
- ◆ Permasalahan ketahanan pangan sangat bias dan lebih mementingkan sisi konsumen (*demand*) serta kurang memperhatikan sisi produsen (*supply*) pangan, akibatnya kebijakan ketahanan pangan yang dilakukan cenderung tidak membumi.
- ◆ Persoalan mendasar krisis pangan berasal dari keterpurukan petani dan tingginya konversi lahan pertanian, dengan demikian program ekstensifikasi pertanian dengan membuka lahan-lahan baru seperti di Papua dan NTT bukan merupakan solusi yang tepat.
- ◆ Faktor ketersediaan lahan bukanlah faktor utama dalam usaha meningkatkan produksi pangan, yang lebih penting adalah kesiapan infrastruktur, kesiapan sosial budaya dan juga pemasaran.
- ◆ Pengembangan ekstensifikasi usaha pertanian seyogyanya diarahkan pada wilayah-wilayah yang secara ekonomi telah berkembang dan memiliki infrastruktur yang baik, seperti kawasan perkebunan, hutan tanaman industri atau di wilayah Perhutani.

## IMPLIKASI DAN REKOMENDASI

- ◆ Kebijakan dan program ketahanan pangan harus difokuskan pada masalah mendasar (akar masalah yang sesungguhnya) dari terjadinya kemerosotan produksi pangan Indonesia, yaitu konversi lahan pertanian produktif dan menurunnya jumlah petani sebagai pelaku utama produksi pangan.
- ◆ Kebijakan tata ruang tidak boleh memarjinalkan sektor pertanian, tetapi dapat membuat usaha pertanian pangan lebih kompetitif dari usaha lain dan produk pangan dari negara lain.
- ◆ Pengembangan ekstensifikasi usaha pertanian seyogyanya diarahkan pada wilayah-wilayah yang secara ekonomi telah berkembang dan memiliki infrastruktur yang baik.
- ◆ Pengembangan sistem insentif kepada usaha pertanian pangan agar dapat menggairahkan usaha budidaya pertanian tanaman pangan.

## I. PENDAHULUAN

Kelangkaan daging sapi dan kedelai yang memicu tingginya harga dua komoditas pangan tersebut pada beberapa waktu yang lalu menandakan adanya gejala krisis pangan di Indonesia. Program raskin yang terus saja digelontorkan oleh Pemerintah menambah keyakinan bahwa masih banyak masyarakat Indonesia yang tidak punya kemampuan mengakses bahan pangan untuk menjamin kelangsungan hidupnya. Menurut UU No.18 tahun 2012 tentang Pangan, dinyatakan bahwa krisis pangan adalah kondisi kelangkaan pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh kesulitan distribusi

pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang. Krisis pangan pada dasarnya tidak hanya sebagai akibat dari kelangkaan pangan, tetapi juga ketidakmampuan masyarakat dalam mengakses pangan, yang pada akhirnya ketahanan pangan masyarakat terganggu. Menurut FAO (2006), ketahanan pangan (*food security*) mencakup 3 aspek yaitu ketersediaan (*availability*), keterjangkauan (*accessibility*), dan stabilitas (*stability*). Ketahanan pangan sebenarnya merupakan amanat UU No.7/1996 tentang Pangan, yang diperkuat dengan PP No.68/2002 tentang Ketahanan Pangan. UU No.7/1996 tentang Pangan bahkan telah diperbaharui dengan UU No.18 tahun 2012. Melalui Perpres No.83 tahun 2006, Pemerintah telah membentuk Dewan Ketahanan Pangan (DKP). Salah satu target utama Kementerian Pertanian tahun 2010-2014 adalah pencapaian swasembada dan diversifikasi pangan. Dalam kerangka itu pula telah disusun Rencana Strategis Badan Ketahanan Pangan tahun 2010-2014. Berbagai kebijakan turunannya dan program implementasinya telah dilakukan lebih dari 15 tahun, namun hasilnya masih jauh dari harapan. Yang menjadi pertanyaan, mengapa berbagai kebijakan dan program yang dibuat tidak mampu menjawab persoalan ketahanan pangan, sehingga kita masih dihadapkan pada masalah kerentanan dan krisis pangan.

## II. REALITAS, KEBIJAKAN DAN PERMASALAHAN KETAHANAN PANGAN

### Realitas

Berdasarkan data BPS, sampai saat ini terdapat beberapa komoditas pangan yang selalu diimpor antara lain beras, gandum, jagung, kedelai, dan lain-lain seperti disajikan pada Tabel 1. Pengadaan

impor bahan pangan tidak semata-mata disebabkan adanya defisit produksi pangan di dalam negeri, namun lebih karena telah terjadi transformasi sistem perdagangan pertanian secara global. Hal ini dapat dibuktikan oleh adanya suatu kenyataan bahwa walaupun Indonesia merupakan penghasil kopi terbesar ketiga dunia, kenyataannya Indonesia tetap mengimpor kopi dari negara lain. Berdasarkan data BPS, tercatat dalam enam bulan pertama tahun 2013, impor kopi telah dilakukan sebesar 13 ribu ton atau senilai US\$ 31,5 juta atau sekitar Rp 270 miliar.

Transformasi sistem perdagangan dalam era globalisasi adalah realitas yang tidak dapat dielakkan, yang perlu menjadi perhatian adalah bagaimana keterbukaan sistem perdagangan (*no barrier entry*) ini tidak memperburuk kondisi pertanian di dalam negeri. Transformasi ekonomi yang semakin mengglobal telah menggoyahkan tatanan pertanian Indonesia yang umumnya dilakukan oleh petani skala kecil. Terdapat indikasi kuat sekarang ini para pelaku pertanian skala gurem tidak dapat mempertahankan kegiat-

an usahanya karena tidak dapat lagi mencukupi dan menjadi sandaran kehidupannya. Banyak petani skala kecil yang telah meninggalkan kegiatan usaha taninya. BPS telah merilis angka sementara hasil Sensus Pertanian yang dilaksanakan sepanjang Bulan Mei 2013 (ST 2013) yang menyebutkan jumlah rumah tangga usaha pertanian menurun sebanyak 5,04 juta rumah tangga selama kurun waktu 10 tahun (2003-2013). Hal ini terjadi baik di Pulau Jawa maupun di luar Pulau Jawa. Salah satu penyebabnya diduga karena beralih ke sektor lain yang lebih menjanjikan kesejahteraan. Penurunan jumlah petani (Gambar 1) menjadi indikasi kuat adanya ancaman ketahanan pangan di masa depan.

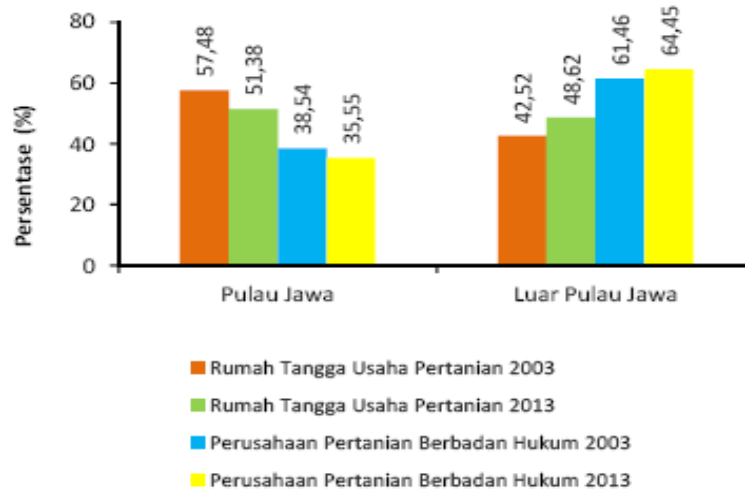
### III. KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN

Dalam rangka mendukung ketahanan pangan nasional, Pemerintah telah melakukan sejumlah langkah baik pada tataran kebijakan maupun implementasinya dalam bentuk program dan

Tabel 1 . Volume impor beberapa komoditas tanaman pangan (ton)

No.	Komoditas/ <i>Commodity</i>	Tahun/ <i>Year</i>					Pertumbuhan/ <i>Growth 2010 over 2009 (%)</i>
		2006	2007	2008	2009	2010	
1	Beras/ <i>Rice</i>	438.109	1.396.448	289.26	250.225	687.582	174,79
2	Beras Olahan/ <i>Manufacture Rice</i>	1.673	151	14	51	1	-98,03
3	Gandum, Meslin Segar/ <i>Grist, Fresh Meslin</i>	4.492.921	4.626.939	4.514.852	4.514.852	4.666.418	3,38
4	Gandum, meslin olahan/ <i>Grist, Manufacture Meslin</i>	644.456	676.49	644.484	733.527	900.963	22,83
5	Jagung Segar/ <i>Fresh Maize</i>	1.775.321	701.953	264.665	338.798	1.527.516	350,86
6	Jagung Olahan/ <i>Maize Manufacture</i>	67.636	69.753	128.639	82.433	259.295	214,55
7	Kacang Tanah Segar/ <i>Fresh Peanut</i>	169.111	173.359	205.332	194.002	229.393	18,24
8	Kacang Tanah Olahan/ <i>Peanut Manufacture</i>	10.534	1.649	1.555	1.186	1.393	17,49
9	Kedelai Segar/ <i>Fresh Soybeans</i>	1.132.144	1.420.256	1.176.863	1.320.865	1.740.505	31,77
10	Kedelai Olahan/ <i>Soybeans Manufacture</i>	2.147.114	20.670	26.172	22.145	32.158	45,22
11	Ubi Jalar Segar/ <i>Sweet Potato</i>	75	95	5	51	32	-36,92
12	Ubi Kayu Segar/ <i>Fresh Casava</i>	39	45	23	1.903	21	-98,90
13	Ubi Kayu Olahan/ <i>Casava Manufacture</i>	305.204	306.303	158.007	166.813	294.832	76,74
14	Tanaman Pangan Lainnya/ <i>Other</i>	272.174	4.273	4.352	9.799	6.864	-29,96
		11.456.509	9.398.384	7.414.293	7.788.215	10.504.604	34,88

Sumber : BPS, 2011



(Sumber: BPS, 2013)

Gambar 1. Penurunan jumlah petani pada rumah tangga usaha pertanian dan perusahaan pertanian perbadan hukum tahun 2003 dan 2013

kegiatan. Pada tataran kebijakan revisi UU tentang Pangan No.7 Tahun 1996 menjadi UU No.18 tahun 2012. Beberapa kebijakan dasar yang digariskan dalam UU ini terkait dengan ketahanan pangan antara lain bahwa penyelenggaraan pangan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan memproduksi pangan secara mandiri (Psl 4a) dan diarahkan pada kedaulatan, kemandirian dan ketahanan pangan (Psl 6). Oleh sebab itu Pemerintah harus mengutamakan produksi pangan dalam negeri untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi pangan (Psl 15). Sedangkan impor hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri (Psl 36). Sementara ancaman produksi pangan disebabkan antara oleh perubahan iklim, degradasi sumber daya lahan dan air, kompetisi pemanfaatan sumber daya produksi pangan dan alih fungsi penggunaan lahan (Psl 22). Dalam konteks perencanaan pangan harus terintegrasi dalam rencana pembangunan nasional dan rencana

pembangunan daerah (Psl 8). Dalam strategi pembangunan pertanian 2010-2014, revitalisasi lahan pertanian dijadikan strategi yang utama, dimana ekstensifikasi pertanian pada wilayah baru dimana lahannya masih tersedia cukup luas seperti di Papua dan NTT menjadi target untuk meningkatkan ketahanan pangan. Kebijakan ini tertuang dalam antara lain dalam MP3EI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia) 2011-2025, Inpres No. 5 Tahun 2007 tentang Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat melalui program *Meranke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) serta arahan Presiden untuk Percepatan Pembangunan Provinsi NTT.

#### IV. PERMASALAHAN KETAHANAN PANGAN

Kebijakan yang tidak membumi adalah kebijakan yang tidak memperbaiki akar permasa-

lahan mengenai ketahanan pangan. Ketahanan pangan dipandang sebagai persoalan ketersediaan (*availability*), keterjangkauan (*accessibility*), dan stabilitas (*stability*) sebagaimana dinyatakan oleh FAO (2006). Dalam konteks ini masalah ketahanan pangan sangat bias dan lebih mementingkan sisi konsumen (*demand*), kurang memperhatikan dari sisi produsen (*supply*) pangan. Hal ini lebih jelas lagi terlihat pada program-program aksi yang dikembangkan oleh BKP berkaitan dengan ketahanan pangan. Oleh sebab itu kebijakan ketahanan pangan tidak membumi dalam arti tidak menyelesaikan akar permasalahan. Dalam ilmu kebijakan, hal ini bisa terjadi karena salah dalam mengidentifikasi masalah, sehingga solusi kebijakan yang dibuat tidak akan pernah dapat menyelesaikan masalah yang sesungguhnya. Sebagai negara agraris yang dikaruniai sumberdaya alam yang kaya, tanah yang luas, serta sinar matahari yang melimpah, akar permasalahan ketahanan pangan yang sesungguhnya adalah keterpurukan sektor pertanian akibat banyak kebijakan dalam negeri yang kurang bahkan tidak cukup memihak pada sektor pertanian. Krisis ketahanan pangan adalah muara akhir dari keterpurukan sektor pertanian Indonesia sebagai kegiatan usaha ekonomi dalam pertarungan dengan sektor lain di dalam negeri maupun pertarungan dengan sektor pertanian global. Keterpurukan sektor pertanian pangan sangat nyata, dibuktikan dari menurunnya jumlah petani selaku pelaku utama sektor pertanian pangan dan tingginya konversi lahan pertanian. Menurut Irawan (2002), ada tiga sebab utama yang memacu konversi lahan pertanian di Indonesia, khususnya di Jawa yaitu; Pertama, sektor pertanian telah dijadikan sektor inferior dibanding aktivitas

ekonomi lainnya (industri dan jasa). Lahan untuk kegiatan nonpertanian akan lebih diprioritaskan penyediaannya karena memberi tingkat pengembalian (*return*) yang lebih tinggi. Kedua, dari sisi petani, peningkatan biaya hidup yang sulit dielakkan merupakan faktor yang menyebabkan petani melepaskan hak kepemilikan lahannya. Nilai tukar hasil-hasil pertanian secara nyata telah melemahkan daya beli petani, pada akhirnya hasil pertanian dari lahan mereka yang sempit tidak dapat diandalkan lagi sebagai sumber penghidupan. Ketiga, dari sisi pemerintah, rendahnya *law enforcement* untuk mencegah terjadinya konversi lahan pertanian. Sulitnya menghambat konversi itu dikarenakan baik Pemerintah Pusat maupun Pemda sangat memprioritaskan masuknya investor baru, sehingga lahan-lahan pertanian milik rakyat menjadi sasaran utama sebagai lokasi investasi baru tersebut. Kebijakan tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, sebenarnya sudah ada yaitu UU No. 41 Tahun 2009, tetapi kenyataannya kebijakan inipun implementasinya bisa dikatakan tidak berjalan. Disadari bahwa konversi lahan pertanian berdampak pada aspek ketersediaan pangan. Akan tetapi sangat disayangkan, masalah konversi lahan dinilai sebagai “masalah kecil” dan upaya pengendalian konversi lahan terkesan terabaikan (Khudori, 2012).

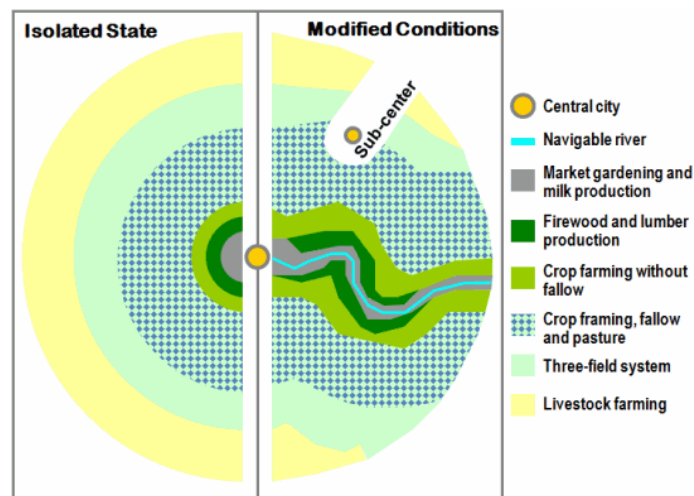
## V. ANALISIS DAN ALTERNATIF SOLUSI

Jika persoalan mendasar krisis ketahanan pangan berasal dari keterpurukan petani dan tingginya konversi lahan pertanian, maka program ekstensifikasi pertanian dengan membuka lahan-

lahan baru di Papua dan NTT bukanlah solusi yang tepat. Kalaupun kebijakan dan program tersebut akan terus dipaksakan, maka tampaknya akan sulit terealisasi karena kebijakan ini hanya melihat dari satu aspek saja yaitu ketersediaan lahan. Faktor ketersediaan lahan bukanlah faktor utama untuk dapat meningkatkan produksi pangan, yang terpenting justru pada kesiapan infrastruktur (sarana prasarana) dan kesiapan secara sosial budaya. Apakah masyarakat disana telah siap dalam arti punya kultur pertanian pangan secara intensif. Soal kesiapan masyarakat bisa saja diasiasi lewat program transmigrasi. Namun banyak kasus program transmigrasi pun gagal, bukan karena gagal dalam usaha budidaya, tetapi gagal dalam memasarkan produk pertanian mereka karena persoalan infrastruktur yang sangat buruk.

Pengembangan ekstensifikasi usaha pertanian seyogyanya diarahkan pada wilayah-wilayah yang secara ekonomi telah berkembang dan memiliki infrastruktur yang baik. Kawasan-kawasan perkebunan kelapa sawit yang luas yang berada pada wilayah berinfrastruktur relatif baik dapat dilakukan budidaya pertanian tanaman pangan

dengan pola tumpangsari. Begitu juga pada kawasan hutan tanaman baik di Jawa (Perum Pehutani) maupun di luar Jawa (HTI) dapat diintensifkan penggunaan lahannya dengan pola agroforestry. Dalam konteks ini yang diperlukan hanya koordinasi dan integrasi program antar sektor. Ketahanan pangan jangan dipandang sebagai hanya urusan sektor pertanian semata. Kebijakan lain yang harus dikembangkan adalah bagaimana mencegah terus terjadinya konversi lahan yang berakibat pada menurunnya produksi pangan. Konversi lahan pertanian bisa disebabkan oleh terjadinya perubahan tata ruang suatu wilayah akibat adanya proses pembangunan yang menyebabkan timbulnya pusat pertumbuhan ekonomi baru. Teori Von Thunen (Gambar 2) dapat menjelaskan secara baik bagaimana hal itu bisa terjadi. Karena sektor pertanian dianggap bukan sektor yang menciptakan pertumbuhan ekonomi yang besar, maka kebijakan tata ruang baik di tingkat propinsi maupun kabupaten seringkali tidak berpihak pada sektor pertanian (kecuali untuk perkebunan kelapa sawit). Sebagai contoh Kabupaten Kotabaru, Kalimantan Selatan. Berdasarkan RTRWK tahun 2012-2032,



Gambar 2. Model Von Thunen untuk penggunaan lahan

alokasi peruntukan lahan untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit mencapai 42% wilayah kabupaten, sementara untuk pertanian pangan hanya 4,3% saja.

Keterpurukan petani dan tingginya konversi lahan pertanian yang menjadi sumber masalah ketahanan pangan memang bukan persoalan yang mudah untuk diatasi. Masalah ini harus diselesaikan secara lintas sektoral dengan pendekatan lintas disiplin (interdisiplin) bahkan transdisiplin, karena permasalahan ketahanan pangan merupakan permasalahan yang kompleks. Namun yang pasti harus ada keberpihakan para pihak pada sektor budidaya pertanian pangan karena pada dasarnya sektor ini bukanlah sektor yang unggul dibandingkan sektor ekonomi lainnya seperti sektor industri dan jasa. Keberpihakan pada sektor pertanian pangan dapat diterapkan, misalnya pada kebijakan RTRW. Jika kebijakan pembangunan seperti kebijakan RTRW diserahkan pada mekanisme pasar, menurut teori Von Thunen (Gambar 2), maka sektor pertanian akan selalu terpinggirkan dan hanya menempati wilayah-wilayah yang kurang didukung sarana ekonomi yang pada akhirnya menjadi sektor yang tidak dapat bersaing dengan sektor lain. Pertumbuhan pusat-pusat ekonomi baru seringkali identik dengan tergesurnya wilayah/lahan pertanian. Untuk dapat berkembang/maju, kegiatan pertanian pangan juga membutuhkan sarana dan prasarana yang baik. Tanpa dukungan itu, maka kegiatan pertanian pangan menjadi usaha yang mahal dan beresiko. Investasi di sektor pertanian tanaman pangan adalah investasi beresiko tinggi (rentan perubahan iklim dan cuaca, prosesing dan handling yang relatif rumit dan butuh penanganan pasca panen

secara cepat), sehingga kerentanan dan kerumitan ini menyebabkan tidak banyak investor besar tertarik pada bisnis produksi pangan. Penugasan usaha produksi pangan kepada BUMN yang menguasai lahan skala besar (perkebunan, kehutanan) dapat dilakukan, misalnya dan pengembangan program agrokompleks, agroforestry, dan hutan cadangan pangan, dan sebagainya), sehingga inidapat menjadi salah satu alternatif kebijakan pemerintah dalam program ketahanan pangan. Beberapa solusi sederhana yang dapat dikembangkan dalam menyelesaikan persoalan ketahanan pangan antara lain: (1) Memperkuat posisi petani sebagai pelaku atau produsen pangan dengan cara memberikan akses masyarakat untuk memiliki atau menggunakan lahan, misalnya melalui program transmigrasi, HKM, HTR, dan lain-lain, (2) Mengembangkan kerjasama kemitraan antara petani dengan penguasa lahan skala besar (perkebunan, kehutanan) dalam mengembangkan agrokompleks, (3) Pemberian subsidi seperti subsidi pupuk, bibit) secara selektif agar tidak salah sasaran dan pengembangan sistem insentif baru, misalnya dalam bentuk keringanan atau pembebasan pajak lahan pada lahan produksi tanaman pangan.

## REFERENSI

- Badan Ketahanan Pangan. 2011. Rencana Strategis Badan Ketahanan Pangan Tahun 2010-2014.
- BPS. 2013. Angka Sementara Hasil Sensus Pertanian 2013 (St2013).
- Carranza, Jazmin, 2010. Von Thunen's Regional Land Use Model. <http://www.lewishistoricalociety.com>.

- FAO, 2006. Food Security. Policy Brief. Issue 2. June 2006.
- Irawan, A. 2002. Konversi Lahan Ancam Ketahanan Pangan. Media Indonesia 25 Oktober 2002.
- Khudori. 2012. Konversi Lahan Pertanian. <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/497786/44/>
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 2011. Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia) 2011-2025.
- Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.