Naskah diterima : 10 Pebruari 2011 Revisi Pertama : 28 Pebruari 2011 Revisi Terakhir : 10 Maret 2011

ARTIKEL

Persoalan Pangan Global dan Dampaknya Terhadap Ketahanan Pangan Nasional

Kaman Nainggolan
Dewas Perum BULOG
Jl. Jend Gatot SubrotoKav. 49, Jakarta Selatan

ABSTRAK

Kelaparan dan kemiskinan merupakan isu terpenting yang dihadapi oleh umat manusia. FAO memperkirakan 1,2 milyar juta jiwa mengalami kelaparan di dunia, meningkat dari perkiraan sebelumya 854 juta jiwa. Di Indonesia, tingkat kemiskinan tahun 2010 adalah 31,02 juta atau 13,33 persen, jauh dari target sebesar 7,5 persen tahun 2015. Tingkat penduduk sangat rawan pangan sekitar 10,07 persen. Krisis pangan global 2008 dipicu oleh kenaikan harga pangan akibat melejitnya harga bahan bakar. Krisis finansial global tahun 2009 telah menyebabkan penurunan harga pangan dengan tajam, tetapi mulai meningkat kembali sejak pertengahan 2010. Sekarang indeks harga global hampir menyamai tingkat krisis pangan tahun 2008 lalu. Di pasar domestik juga terjadi kenaikan harga yang tinggi terutama beras, yang berdampak terhadap inflasi. Ketersediaan pangan terutama produksi dalam negeri juga tidak sebaik tahun 2009, dimana produksi padi naik tidak signifikan, dan produksi gula dan kedelai menurun. Masalah krusial adalah bagaimana meningkatkan produktivitas sektor pertanian dan pedesaan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat. Faktor kunci disini adalah meningkatkan investasi di sektor pertanian dan pedesaan yang menyangkut akses terhadap sumberdaya ekonomi seperti lahan, infrastruktur, bioteknologi, agroindustri pedesaan, diversifikasi konsumsi pangan, serta dukungan komitmen politik yang kuat.

kata kunci : ketahanan pangan, kelaparan, kemiskinan, desa mandiri pangan, investasi pertanian dan pedesaan, infrastruktur pedesaan.

ABSTRACT

Hunger and poverty are the most important issues faced by humans. FAO estimates that currently 1.2 billion people suffer from hunger in this planet; this number has increased from the previous estimation of 854 million. In Indonesia, the number of poor people in 2010 is around 31.02 million, or approximately 13.33 percent of the population, which is still far from the target of 7.5 percent in 2015. Moreover, it is estimated that around 10.07 percent of Indonesian people are still experiencing extreme food insecurity. Global food crisis today is triggered by soaring international food prices caused by high oil prices. Global financial crisis in 2009 caused food prices to decline sharply, but since the mid 2010 the prices have rocketed. Today global price index is similar to the food crisis in 2008. The domestic market also experiences higher food price particularly rice, which has impacted inflation. Food availability (especially domestic production) is not as good as that in 2009. Rice production has not significantly increased, whereas sugar and soybean productions have decreased. The crucial problem is how to increase agriculture and rural sector productivity to improve rural income. The key element is to increase investment in agriculture and rural sector involving the economic access into resources such as land, infrastructure, bio-technology, rural agroindustry, diet diversification, and strong political commitment.

keywords : food security, hunger, poverty, village food resilience, agriculture and rural investment, rural infrastructure.

I. PENDAHULUAN

Persoalan global yang kita hadapi saat ini adalah bertambahnya penduduk yang menderita rawan pangan dan gizi dari 854 juta menjadi 1,2 milyar menurut perkiraan terakhir Badan Pangan dan Pertanian (FAO), dan mayoritas ada di negara-negara berkembang, utamanya di Asia-Pasifik. Hampir tidak ada kemajuan yang berarti dalam penurunan jumlah maupun prevalensi kemiskinan dan rawan pangan global seperti yang ditargetkan tahun 2015 pada KTT Pangan Roma, maupun (MDGs).

Meningkatnya jumlah penduduk rawan pangan dan gizi adalah akibat krisis pangan 2007-2008 yang dipicu oleh krisis harga energi fosil, sehingga harga pangan membumbung tinggi, menyulitkan akses ekonomi kaum miskin terhadap pangan. Tingginya harga energi berdampak langsung pada produksi pertanian melalui kenaikan biaya input semisal pupuk, dan transportasi. Dapat pula berdampak pada penciptaan pasar baru bagi substitusi BBM seperti bahan nabati untuk menghasilkan bioenergi.

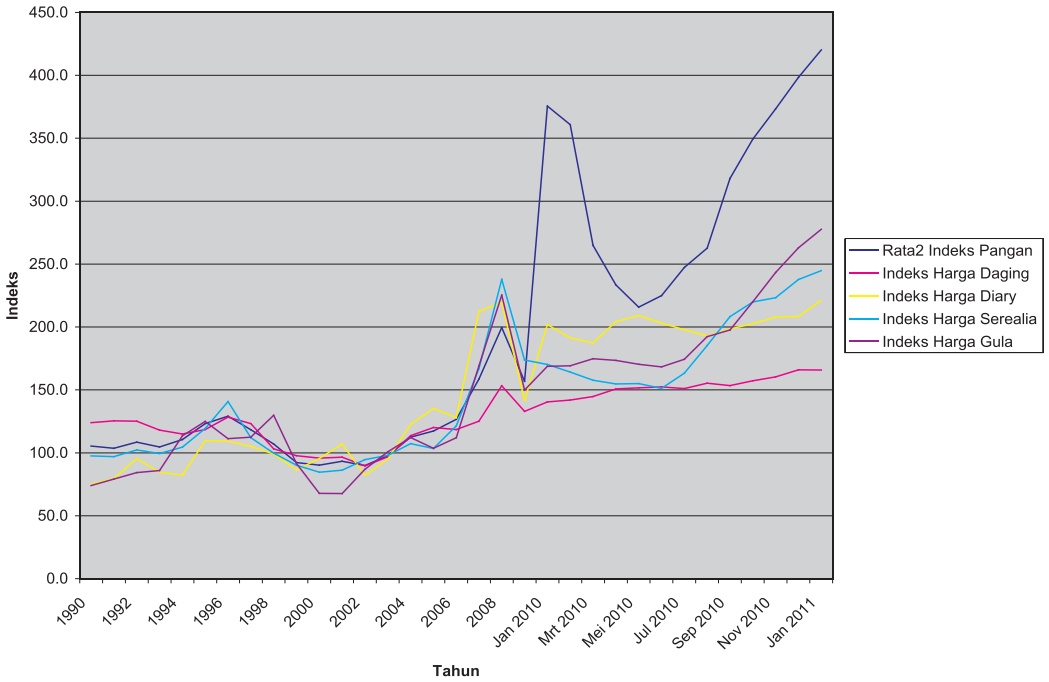
Berbagai pertemuan tingkat tinggi dunia segera dilakukan semisal Konferensi Tingkat Tinggi Pangan dunia tanggal 3-5 Juni 2008 lalu di Roma yang membahas soal krisis pangan global, meningkatkan investasi di sektor pertanian guna meningkatkan produksi; kemudian di Madrid Spanyol akhir Januari 2009 lalu, yang intinya membangun kemitraan global untuk membangun pertanian dan ketahanan pangan. Selanjutnya di L'Aquila Italia, 10 Juli 2009 yang menghasilkan "L'Aquila" Joint Statement on Global Food Security yang ditandatangani oleh G8 dan beberapa Negara lain termasuk Indonesia. Tujuan Joint Statement ini intinya adalah membangun ketahanan pangan global berkelanjutan guna mengikis kelaparan melalui kemitraan global, mendorong pembangunan sektor pertanian dan pedesaan.

Selanjutnya muncul krisis finansial global, yang dipicu oleh macetnya kredit perumahan di Amerika Serikat (AS), menumbangkan berbagai lembaga keuangan AS, dan secara cepat menjalar ke seluruh penjuru dunia. Dampaknya adalah lesunya pertumbuhan ekonomi global yang dalam tempo cepat berubah menjadi resesi—situasi global terburuk setelah depresi tahun 1929 lalu. Permintaan akan pangan menurun dan harga biji-bijian dunia turun sekitar 50 persen dari rekor tertinggi awal tahun 2007.

Namun sejak bulan Juni 2010 lalu indeks harga mulai merangkak naik, khususnya didorong oleh naiknya harga gula, serealia, dan minyak-minyakan. Walaupun masih di bawah indeks harga tahun 2008, namun berada di atas tahun 2009, dan tren jangka panjang (Gambar 1). Masalah utama yang dihadapi adalah iklim yang kurang mendukung di beberapa negara produsen utama biji-bijian dan serealia.

Indeks harga pangan melonjak tujuh bulan berturut-turut dengan nilai rata-rata 231 poin pada Januari 2011, naik 3,4 persen dari Desember 2010 dan merupakan angka tertinggi sejak 1990. Indeks harga pangan Januari 2011 rata-rata 245 poin, naik 3 persen dari bulan Desember. Kenaikan bulan Januari disebabkan naiknya harga internasional gandum dan jagung, ketatnya supplai, sedangkan harga beras sedikit menurun karena bertepatan dengan masa panen di negara-negara pengekspor utama. Indeks harga gula rata-rata 420 poin pada Januari, naik 5,4 persen dari Desember, karena ketatnya suplai global.

Gambaran situasi pangan dunia menunjukkan bahwa perkiraan produksi 2011/2010 dibandingkan dengan periode sebelumnya menurun 1,4 persen. Demikian pula dengan volume perdagangan global, serta stok pangan dunia cenderung menurun (FAO, Desember 2010). Sedangkan konsumsi naik akibat pertambahan penduduk dunia. Situasi ini perlu menjadi perhatian semua negara guna mengantisipasi permasalahan krisis pangan dunia.



Gambar 1. Indeks Harga-harga pangan Global (2002-2004=100)

Sumber : FAO, 3 Februari 2011

Dalam tataran global ada tujuh (7) fakta yang terungkap tahun 2010 (FAO-GIEWS Juli 2010): (i) Meningkatnya harga serealia global, utamanya gandum dan jagung akibat turunnya produksi gandum di beberapa negara eksportir. (ii) Menurunnya produksi gandum di Eropah Timur menurunkan prospek gandum tahun 2010. Kekeringan yang buruk berpengaruh negatif terhadap produksi gandum di Federasi Rusia, yang merupakan eksportir ke-4 terbesar di dunia. Diperkirakan produksi gandum turun 20-25 persen, sehingga mereka telah mengumumkan situasi darurat. Di Kazakhstan produksi diperkirakan turun 20 persen dari rekor tahun 2009 sehingga ekspor mungkin turun. Secara keseluruhan, produksi gandum dunia diperkirakan lebih kecil dari perkiraan sebelumnya, namun pasokan untuk 2010/2011 cukup karena stok cukup besar. (iii) Masalah iklim, yaitu tertundanya musim hujan di beberapa Negara ASEAN mempengaruhi produksi beras. Kerusakan tanaman padi dilaporkan terjadi di Laos. Keterlambatan musim hujan menunda masa tanam di Vietnam dan beberapa daerah di Thailand. Sebaliknya di India dan Banglades iklim sangat mendukung tanaman muda karena musim basah. Hasil panen padi dan gandum musim dingin 2010 cukup bagus walaupun curah hujan defisit. (iv) Di Afrika Timur prospek produksi serealia cukup baik, walaupun masih banyak penduduk (17 juta orang) yang mengalami rawan pangan. (v) Di Afrika Selatan prospek panen jagung lebih baik dari perkiraan sebelumnya. (vi) Prospek serealia di Amerika Tengah umumnya cukup bagus, walaupun topan Alex melanda Amerika Tengah dan negara-negara Caribbean 13 Juli tahun lalu, dan hujan, banjir serta longsor yang merusak infrastruktur dan pertanian di Meksiko. (vii) Produksi jagung mencapai rekor di Brazil dan Argentina, sedangkan Bolivia mengalami musim kering.

Berdasarkan situasi iklim buruk yang dihadapi beberapa negara, diperkirakan produksi gandum periode 2010/2011 akan menurun. Walaupun terjadi masalah produksi gandum global, dan harga gandum naik diatas

50 persen sejak Juni 2009, pasar gandum dunia masih seimbang dibandingkan dengan krisis pangan 2007/08 sehingga krisis pangan baru tidak akan terjadi. Situasi neraca biji-bijian dan beras dunia disajikan pada Tabel 1, dan Tabel 2 masing-masing.

Tabel 1. Neraca Biji-bijian Dunia per 20 Jan 2011 (juta ton)

	07/08	08/09	09/10 (estimasi)	10/11 (ramalan)
GANDUM				
Produksi	609	686	678	647
Perdagangan	110	136	127	123
Konsumsi	612	638	650	661
Stok Akhir	122	170	198	185
Negara utama**	40	65	72	55
JAGUNG				
Produksi	795	799	813	809
Perdagangan	101	84	86	94
Konsumsi	775	781	815	842
Stok Akhir	137	155	153	120
TOTAL BIJI-BIJIAN*				
Produksi	1,697	1,802	1,793	1,726
Perdagangan	239	249	240	242
Konsumsi	1,684	1,724	1,762	1,787
Stok Akhir	295	373	404	342
Negara utama**	112	152	162	104

*) Gandum dan biji-bijian jagung, sorgum dll.,
**) Argentina, Australia, Canada, EU, Kazakhstan, Rusia, Ukraina, Amerika Serikat.

Sumber : International Grain Council 20 Jan 2011

Tabel 2. Neraca Beras Dunia per 20 Jan 2011 (Juta ton beras)

	07/08	08/09	09/10 (estimasi)	10 / 11 (ramalan)	
				Per 25 Nov, 10	Per 20 Jan 11
BERAS					
Produksi	433	448	440	449	452
Perdagangan	29	29	30	31	31
Konsumsi	430	438	437	446	448
Stok Akhir	80	92	94	96	98
Perubahan per tahun	+3	+12	+2		+4

Sumber : International Grain Council 20 Jan 2011

Dari data di atas tampaknya penyebab menaiknya harga gandum, jagung, dan biji-bijian lainnya adalah tendensi menipisnya stok global pada 2009/2010. Perkecualian adalah untuk beras dengan produksi dan stok akhir 2010 cukup baik yang menyebabkan harga dunia sedikit menurun.

Bagaimana prospek pangan satu dekade ke depan? Kajian OECD-FAO (2010) menunjukkan, walaupun dunia masih menghadapi krisis, sektor pertanian masih cukup tangguh, dengan respons suplai yang kuat akibat naiknya harga dan pertumbuhan permintaan akan pangan. Pada dekade mendatang harga pertanian diperkirakan akan lebih tinggi dibandingkan dengan dekade sebelum krisis pangan tahun 2007-08, namun lebih rendah dibandingkan dengan harga pada krisis pangan 2007-08 lalu.

Dari berbagai fakta global yang telah disajikan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa pada periode tahun 2010 terjadi gejala penurunan produksi pangan utama seperti gandum, dan biji-bijian lainnya sehingga harga menaik, namun kenaikannya masih sedikit dibawah tingkat masa krisis pangan 2007-08 lalu. Sedangkan untuk komoditas beras produksi dunia cukup baik, sehingga harga beras cenderung turun. Oleh karena itu, tidak perlu ada kekhawatiran berlebihan karena kecil kemungkinan terjadinya krisis pangan seperti tahun 2007-08 lalu.

Naskah ini membahas perkembangan pangan global mutakhir, serta dampaknya bagi ketahanan pangan nasional. Beberapa langkah strategis harus segera dilakukan guna mencegah terjadinya krisis pangan nasional.

II. TANTANGAN GLOBAL KETAHANAN PANGAN

Tantangan global yang menghadang di depan mata adalah sebagai berikut (Nainggolan 2009) :

Pertama, penduduk dunia nanti tahun 2050 akan mencapai 9,2 milyar, dari 6,5 milyar tahun 2005. Guna membebaskan 9 milyar manusia dari kelaparan, produksi pangan harus dilipat dua. Pertumbuhan penduduk didominasi negara berkembang dan terjadi di perkotaan. Berarti ada tuntutan meningkatkan produktivitas pedesaan untuk menghasilkan produksi yang lebih besar dengan sumberdaya tenaga kerja yang menciut, yang tentunya memerlukan investasi besar.

Kedua, dengan menciutnya populasi petani, untuk ekspansi produksi, pembukaan areal pertanian baru merupakan keniscayaan, namun tetap harus memperhatikan ekosistem, karena bagaimanapun mesti ada pengaruhnya terhadap kualitas lingkungan.

Ketiga, tantangan besar perubahan iklim. Hal inilah yang kita saksikan pada tahun 2010 lalu, sehingga untuk komoditas tertentu seperti gandum dan biji-bijian lainnya stok akhir diperkirakan menipis, sebagaimana diuraikan di atas.

Keempat, kenaikan harga BBM menambah tantangan penyediaan pangan global. Kenaikan harga BBM berarti pertanian semakin penting untuk menghasilkan bioenergi. Saat ini harga BBM telah kembali di atas US $ 100/ barrel yang berpotensi mengakibatkan krisis pangan seperti tahun 2008. Potensi pasar bioenergi sangat besar, sehingga bisa mengubah sistem pasar pertanian ke depan.

Dua milyar penduduk dunia menderita akibat meroketnya harga pangan dan lebih 100 juta orang akan mengalami penurunan pendapatan di bawah US$ 1/hari. Masyarakat pedesaan pada umumnya akan lebih menderita. Jumlah mereka dua kali lebih besar dari masyarakat miskin perkotaan. Lebih 2 milyar manusia berpendapatan di bawah US$ 2/hari. Saat ini 1,2 milyar umat manusia menderita rawan pangan.

Kelaparan dan kurang gizi merupakan penyebab kematian lebih 3,5 juta anak per tahun. Diperkirakan biaya pangan yang tinggi

akan memperlambat penurunan kemiskinan global selama 7 tahun. Berarti target pencapaian Millennium Development Goals (MDGs) tahun 2015, menurunkan prevalensi kelaparan dan kemiskinan global tidak akan tercapai.

Ini merupakan persoalan global yang memerlukan solusi efektif. Solusi yang mencakup politik, ekonomi, dan sosial. Sangat diperlukan mobilisasi sumberdaya untuk meningkatkan produktivitas dan produksi pertanian, dan meningkatkan kapasitas produksi di daerah-daerah pedesaan dimana mayoritas orang miskin dan rawan pangan bermukim.

Sudah menjadi kenyataan bahwa hambatan utama peningkatan produktivitas pertanian adalah kurangnya investasi di bidang pertanian. Padahal investasi di pertanian dan pedesaan inilah yang menjadi mesin penggerak pembangunan masa depan. Menurut FAO, aliran dana untuk pertanian dunia hanya US$ 24 juta per tahun, atau kurang 10 persen dari subsidi pertahun yang diberikan oleh negara-negara maju (OECD) kepada petaninya. Dan sebenarnya jumlah subsidi tersebut sudah cukup sebagai investasi untuk mencapai target MDGs.

III. MASALAH PEMBANGUNAN KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Pembangunan ketahanan pangan menuju kemandirian pangan diarahkan untuk menopang kekuatan ekonomi domestik sehingga mampu menyediakan pangan yang cukup secara berkelanjutan bagi seluruh penduduk, utamanya dari produksi dalam negeri, dalam jumlah dan keragaman yang cukup, aman, dan terjangkau dari waktu ke waktu. Dengan jumlah penduduk yang cukup besar yaitu sekitar 237,56 juta jiwa pada 2010 dan terus bertambah 1,49 persen per tahun, maka keperluan penyediaan pangan akan terus membesar. Selain jumlah pangan yang dibutuhkan cukup besar, dengan pertumbuhan ekonomi dan perubahan selera, permintaan akan kualitas pangan, keamanan, dan keragamannya akan makin meningkat pula.

Berbagai permasalahan yang mempengaruhi upaya pembangunan ketahanan pangan pada ketiga subsistemnya, antara lain sebagai berikut :

a. Ketersediaan Pangan

Laju peningkatan kebutuhan pangan, untuk beberapa komoditas, lebih cepat dari laju peningkatan produksi. Di samping produktivitas tanaman di tingkat petani pada berbagai komoditas pangan relatif stagnan, juga disebabkan terbatasnya kapasitas produksi. Stagnasi produktivitas antara lain disebabkan oleh lambatnya penemuan dan pemasyarakatan teknologi inovasi, serta rendahnya insentif finansial untuk menerapkan teknologi secara optimal. Berdasarkan data BPS (1993, 2003) seperti disajikan pada Tabel 3, dilaporkan selama tahun 1993 – 2003 jumlah petani gurem (luas garapan < 0,5 ha) meningkat dari 10,7 juta menjadi 13,3 juta KK (Sensus Pertanian, 1993, 2003). Kita mestinya masih ingat bahwa keberhasilan Revolusi Hijau I terjadi pada kepemilikan lahan yang memadai dikombinasi dengan jaringan irigasi yang baik. Inilah tantangan utama masa depan jika kita melanjutkan ke Revolusi Hijau II, yaitu skala usaha dan legalitas kepemilikan lahan petani yang menyebabkan kemiskinan dan keresahan sosial di berbagai negara berkembang. Lebih dari separoh umat manusia hidup dalam kondisi tersebut. Mereka hidup dalam lingkungan yang rawan bencana, di pegunungan, sumberdaya alam yang tidak disertai legalitas (Borlaug, 2004). Menurut Borlaug, secara teknis sebenarnya laju peningkatan produksi pangan mampu mengimbangi konsumsi. Sebagai contoh, produksi padi Indonesia dapat meningkat 4,75 persen untuk periode 2005-2010 lalu, sedangkan tahun 2010 meningkat 2,46 persen (Tabel 4). Yang kurang adalah komitmen politik baik di kalangan pemerintah maupun legislatif.

Tabel 3. Perbandingan Jumlah RT Pertanian Pengguna Lahan dan RT Petani Gurem antara Tahun 1993 dan 2003

Wilayah	RT Pertanian Pengguna Lahan (RT PPL)		RT Petani Gurem		% RT Petani Gurem terhadap RT PPL	
	ST 93	ST 03	ST 93	ST 03	ST 93	ST 03
Jawa	11.564.000	13.262.466	8.067.000	9.842.103	69.76	74.21
Luar Jawa	8.954.000	10.788.523	2.629.111	3.411.207	29.36	31.62
Nasional	20.518.000	24.050.989	10.696.111	13.253.310	52.13	55.11

Sumber : BPS (Sensus Pertanian tahun 1993 dan 2003)

Tabel 4. Produksi Beberapa Pangan Utama Indonesia 2005-2010

Komoditas	Produksi Pangan Utama Indonesia (2005-2010): Juta ton							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Pert 2005-2010 (%)	Pert 2009-2010(%)
1. Padi	54.15	54.46	57.16	60.32	64.40	65.98	5.07	2.46
2. Jagung	12.52	11.61	13.29	16.32	17.63	17.84	9.80	1.19
3. Ubikayu	19.32	19.99	19.99	21.76	22.039	23.09	4.59	4.77
4. Kedelai	808	748	593	776	975	905	5.29	-7.18
5. Gula	2.217	2.307	2.448	2.706	2.624	2.516	3.39	-4.12

Sumber : Padi, Jagung, Ubikayu, Kedelai ATAP 2009; ARAM III BPS (2010); Taksasi Gula Dewan Gula Indonesia (2010).

Dari Tabel 4 di atas, terlihat jelas bahwa ketersediaan pangan utama Indonesia dalam 6 tahun terakhir cukup baik, kecuali gula dan kedelai. Untuk kedelai dan gula produksi tahun 2010 masing-masing turun 7,18 dan 4,12 persen, sehingga diperlukan impor untuk memenuhi konsumsi domestik.

Dari data pada Tabel 3, jelas terlihat permasalahan pertanian kita yang paling mendasar adalah jumlah petani gurem yang tinggi. Ada 13,25 juta KK petani gurem, dengan akses yang minim terhadap sumberdaya. Inilah persoalan bangsa yang seringkali luput dari perhatian kita!. Khusus untuk beras, komoditas paling strategis di Indonesia pada Tabel 5 berikut disajikan analisis neraca beras sampai akhir tahun 2010.

Untuk beras, stok akhir tahun 2010 pemerintah adalah sebesar 868 ribu ton. Stok ini cukup untuk raskin selama 3,3 bulan, atau sampai April mendatang. Stok aman (safety stock) pemerintah adalah sekitar 750.000 ton s/d 1,25 juta ton beras. Oleh karena itu, pada musim panen ini Bulog harus proaktif menyerap padi/beras petani. Tantangannya adalah HPP tidak mengalami perubahan walaupun tingkat inflasi telah mendekati 7 persen tahun 2010, sehingga mau tidak mau Bulog harus-

Tabel 5. Neraca Ketersediaan Beras di Indonesia 2006-2010 (dalam ton)

No.	Uraian	Konversi	2006	2007	2008	2009	2010
1	Stok Awal		1,029,588	957,658	1,627,000	1,405,982	1,618,000
2	Produksi Gabah (GKG)		54,454,937	57,157,435	60,325,925	64,398,890	65,980,670
3	Penggunaan Gabah (GKG):Bibit, pakan, tercecer, dll	7.30%	3,975,210	4,172,493	4,403,793	4,701,119	4,816,589
4	Produksi Gabah diolah menjadi Beras		50,479,727	52,984,942	55,922,132	59,697,771	61,164,081
5	Produksi Beras		31,903,187	33,486,483	35,342,788	37,728,991	38,349,879
6	Penggunaan Beras untuk Non Pangan	3.33%	1,062,376	1,115,100	1,176,915	1,256,375	1,277,051
7	Produksi Beras Untuk Konsumsi		30,840,811	32,371,384	34,165,873	36,472,616	37,072,828
8	Impor		438,109	1,406,848	289,689	-	1,036,000 -
9	Ketersediaan		32,308,508	34,735,890	36,082,562	37,878,598	39,726,828
10	Kebutuhan Beras untuk Konsumsi		30,898,438	31,398,084	31,798,975	32,092,582	33 055 968 ,
11	Produksi-Konsumsi		(57,627)	973,299	2,366,898	4,380,034	4,016,860
12	Stok Akhir		1,410,070	3,337,805	4,283,587	5,786,016	6,670,860
	Stok Pemerintah		957,658	1,627,000	1,405,982	1,618,000	868,000
	Stok Masyarakat		1,309,170	3,154,157	2,877,605	4,168,016	5,802,860
13	Ekspor		959	1,604	833,493*)	Ta	
14	Penyaluran Raskin/Bulan						262000

Keterangan :

*) Ekspor bulan Januari s/d September. Konsumsi per kapita per tahun: 139,15 kg; termasuk konsumsi langsung, olahan dan non-pangan.

Ta = Tidak ada data

Sumber : ATAP (2005 - 2009), ARAM III (2010) BPS, diolah BKP; SAM INFOWAS

diperkenankan untuk membeli diluar HPP atau non-HPP. Pilihan akhir adalah mengimpor beras dari luar negeri, mengingat harga beras di pasar internasional lebih rendah dari harga domestik. Bulog telah melakukan impor, dengan realisasi impor 1,036 juta ton beras sampai Februari 2011.

Tingkat kemiskinan Indonesia relatif masih tinggi. Tahun 1993 sebesar 25,9 juta atau 13,7 persen (terkecil sepanjang sejarah). Kemudian mencapai puncak 39,3 juta tahun 2006; dan pada 2010 sebesar 31,02 juta atau 13,33 persen. Sekitar 55 persen penduduk miskin ada di Jawa, dan 63 persen penduduk miskin ada di desa. Masalah kemiskinan berkaitan erat dengan masalah ketahanan pangan, karena daya beli sangat menentukan kualitas pangan yang dikonsumsi. Makin tinggi tingkat kemiskinan, ketahanan pangan bangsa akan semakin rapuh. Oleh karena itu pula untuk

memperkokoh ketahanan pangan maka kemiskinan harus diberantas. Lima tahun kedepan target kemiskinan kita haruslah 7,5 persen (MDGs), atau 13,8 juta (KTT Pangan Roma 1996); suatu perjuangan yang amat berat.

b. Distribusi Pangan

Sistem distribusi yang efisien menjadi prasyarat untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu, dengan harga yang terjangkau. Bervariasinya kemampuan produksi pangan antar wilayah dan antar musim merupakan tantangan dalam menjamin distribusi pangan agar tetap lancar sampai ke seluruh wilayah konsumen sepanjang waktu.

Pada banyak daerah kepedulian dan kemampuan mengelola kelancaran distribusi masih terbatas, sehingga sering terjadi ketidakstabilan pasokan dan harga pangan, yang berdampak pada gangguan ketahanan pangan di wilayah bersangkutan. Masalah dan tantangan dalam subsistem distribusi pangan mencakup terbatasnya prasarana dan sarana perhubungan untuk menjangkau seluruh wilayah terutama daerah terpencil, keterbatasan sarana dan kelembagaan pasar, banyaknya pungutan resmi dan tidak resmi, tingginya biaya angkutan dibandingkan negara lain, gangguan keamanan serta pengaturan dan kebijakan.

Hingga saat iniprasarana distribusi darat dan antar pulau untuk menjangkau seluruh wilayah konsumen di tanah air belum memadai, sehingga terdapat wilayah-wilayah terpencil yang masih mengalami keterbatasan pasokan pangan pada waktu-waktu tertentu. Bukan hanya itu, biaya pemasaran (marketing cost) juga akan meningkat. Tantangan yang harus diantisipasi adalah, mengembangkan prasarana dan sarana distribusi pangan dan hasil pertanian ke seluruh wilayah agar tidak terjadi kelangkaan pasokan. Sebagai ilustrasi, perbandingan antara penduduk dengan panjang jalan di Indonesia masih kurang memadai, dimana 1 km/599 penduduk, lebih rendah dibandingkan dengan Malaysia dan India berturut-turut sebesar 1 km/255 penduduk dan 1 km/323 penduduk (Word Bank, 2007).

Selain infrastruktur jalan, permasalahan lain adalah kelembagaan pemasaran hasil-hasil pangan belum berperan optimal sebagai penyangga kestabilan distribusi dan harga pangan, khususnya di wilayah-wilayah terpencil. Hal ini berpotensi menyebabkan penurunan harga secara signifikan di sentra produksi pada saat panen, sebaliknya meningkatkan harga secara tajam pada musim paceklik. Di samping itu, masih terdapat kelembagaan pemasaran yang dikuasai kelompok-kelompok tertentu, sehingga tidak memberikan sistem yang adil di antara para pelakunya.

Struktur pasar pertanian domestik juga masih mengalami ketimpangan. Struktur pasar pedesaan (non-olahan) ditandai dengan oligopsonistik, sedikit pembeli, dan banyak penjual (jutaan petani). Akibatnya posisi tawar petani lemah. Sebaliknya struktur pasar olahan (industri pangan) ditandai dengan oligopolistik. Akibatnya harga yang dibayar konsumen terlalu tinggi, di atas harga keekonomiannya.

Oleh karena itu harus ada kebijakan untuk restrukturisasi pasar. Sebenarnya solusi untuk hal ini telah lama dikemukakan oleh pendiri republik ini yaitu bentuk koperasi sebagai second best theory melawan bentuk oligopsoni, tetapi untuk pertanian tidak banyak kemajuan setelah merdeka.

Sistem pemerintahan otonomi telah mendorong setiap pemerintahan daerah meningkatkan pendapatan asli daerah, yang berdampak pada meningkatnya pos-pos pungutan atau retribusi di sepanjang jalur distribusi dan pemasaran, oleh berbagai tingkat pemerintahan, baik resmi maupun tidak resmi. Berbagai pungutan tersebut telah mengakibatkan biaya distribusi yang tinggi pada berbagai produk pangan.

Kebijakan yang terkait dengan distribusi pangan dimaksudkan untuk memperlancar pasokan dan memfasilitasi keterjangkauan masyarakat, sekaligus memproteksi sistem ekonomi dalam negeri/daerah dari persaingan yang kurang menguntungkan khususnya tekanan perdagangan global. Dalam merumuskan kebijakan tersebut, pemerintah perlu mengembangkan strategi dengan justifikasi yang tepat, sehingga tidak bertentangan dengan kaidah organisasi perdagangan internasional yang telah disepakati.

Beberapa kebijakan yang telah diterapkan oleh Indonesia dan tidak bertentangan dengan WTO antara lain: konsep special product (SP) untuk beras, jagung, kedelai, gula. Sebagai justifikasi untuk menerapkan instrumen khusus antara lain : (i) penyesuaian tarif bea masuk; (ii) penerapan hambatan non tariff (tataniaga, karantina, termasuk pelarangan impor beras pada periode tertentu; (iii) pemberian subsidi pupuk; (iv) penetapan harga pembelian pemerintah/HPP. Kebijakan tersebut perlu secara terus menerus dievaluasi guna menyempurnakan kebijakan perdagangan yang berlaku.

c. Konsumsi Pangan

Konsumsi pangan dengan gizi cukup dan seimbang merupakan salah satu faktor penting yang menentukan tingkat kesehatan dan intelegensia manusia. Volume dan kualitas konsumsi pangan dan gizi dalam rumah tangga dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, pengetahuan dan budaya masyarakat. Walaupun secara umum kualitas konsumsi masyarakat pada 2005-2008 cenderung membaik, yang dicirikan oleh meningkatnya konsumsi kacang-kacangan, pangan hewani serta produk hortikultura, namun pada tahun 2008 terjadi sedikit penurunan yang dicerminkan oleh penurunan skor PPH. Bila dibandingkan dengan angka kecukupan gizi (AKG) masih terlihat adanya kesenjangan. Konsumsi pangan sumber energi masih didominasi oleh kelompok padi-padian terutama beras, yaitu di atas 60 persen dari AKG. Sementara itu, tingkat konsumsi kelompok pangan hewani dan kelompok pangan sumber vitamin dan mineral pada tahun 2008 masih di bawah AKG yang dianjurkan (BKP, 2009).

Sampai saat ini konsumsi beras perkapita masih sangat tinggi, yaitu sekitar 139,15 kg/kap/tahun. Dominasi beras dalam pola konsumsi pangan ini cukup memberatkan upaya pemantapan ketahanan pangan yang berkelanjutan dan bertumpu pada sumber daya lokal.

Permasalahan dan tantangan yang perlu diantisipasi dan diatasi dalam mewujudkan pola konsumsi pangan yang beragam dan bergizi seimbang adalah: (i) besarnya jumlah penduduk miskin dan pengangguran dengan kemampuan akses pangan rendah; (ii) rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap diversifikasi pangan dan gizi; dan (iii) masih dominannya konsumsi sumber energi karbohidrat yang berasal dari beras.

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal. Perpres tersebut telah menetapkan sasaran skor Pola Pangan Harapan (PPH) nasional sebesar 88,1 tahun 2011 dan 95 pada 2015. Untuk mencapai target dilakukan dua tahap yaitu Tahap I (2009-2011), dan Tahap II (2012-2015). Upaya-upaya yang dilakukan mencakup: kampanye, pendidikan formal dan non-formal, penyuluhan, pemanfaatan pekarangan, pembinaan UKM untuk memproduksi dan menjual aneka-ragam pangan lokal; pemberian penghargaan; pengembangan bisnis pangan; dan penerapan standar mutu dan keamanan pangan. Nilai PPH tahun 2009 adalah 75,7 menurun dari tahun 2008 karena krisis finansial global yang berpengaruh terhadap ekonomi domestik. Proyeksi tahun 2010 adalah sebesar 86,4. Jika nilai ini terealisir, maka target PPH tahun 2011 (Tahap I) akan tercapai.

IV. PENUTUP

Lima tahun mendatang sangat krusial bagi Indonesia. Tantangan krisis energi dan krisis finansial global sudah terasa di dalam negeri. Meskipun Indonesia bersama China dan India merupakan tiga negara di dunia yang mengalami pertumbuhan positif (yang lain negatif), akan tetapi dampak terhadap pengangguran akibat lesunya pasar ekspor yang mengakibatkan PHK akan menciptakan kemiskinan baru dan ancaman ketahanan pangan nasional jika pemerintah tidak hati-hati. Karena inti permasalahan ketahanan pangan adalah masalah kemiskinan dan kelaparan.

Jawaban kritis guna mengurangi kemiskinan dan kelaparan adalah mengarahkan investasi ke sektor yang paling cepat menurunkan jumlah dan prevalensi kemiskinan dan kerawanan pangan. Sektor itu adalah sektor pertanian dan pedesaan, karena dua dari tiga orang miskin ada di pedesaan. Maka akan sangat efektif jika kita mendorong peningkatan pendapatan masyarakat pedesaan. Sumber pendapatan itu adalah pertanian dan non-pertanian pedesaan.

Investasi publik seperti infrastruktur pedesaan, irigasi, jalan usaha tani, penyuluhan, dan riset yang menjadi domain pemerintah harus dipacu. Anggaran untuk ini sebenarnya cukup tersedia dalam dana alokasi khusus (DAK) di tingkat Propinsi dan Kapupaten/Kota. Sebagai contoh DAK tahun 2010 untuk jalan sekitar Rp. 2,8 trilliun, untuk irigasi Rp. 968,4 milyar dan bidang pertanian Rp. 1,54 trilliun. Di luar itu tentu ada APBD. Maka para Gubernur, Bupati/Walikota harus segera merealisasikan dana ini yang semestinya difokuskan ke pertanian dan pedesaan, khususnya bagi daerah rawan pangan di pedesaan. Adapun yang amat krusial dilakukan adalah sebagai berikut : Pertama, harus segera dibuka akses terhadap lahan dengan reforma agraria. Ciri pertanian kita adalah pertanian skala kecil atau gurem. Kedepan pemerintah harus memprioritaskan reforma agraria. Pemerintah telah beritikad meredistribusi 8,15 juta lahan kepada petani dan UKM agribisnis kecil beberapa tahun silam, tetapi belum kelihatan hasilnya sampai sekarang. Para petani ini juga mempunyai aksesibilitas yang terbatas pada sumber permodalan, teknologi, dan sarana produksi, sehingga sulit meningkatkan efisiensi dan produktivitas tanpa difasilitasi pemerintah. Seperti dikemukakan dimuka, 55,11 persen petani kita adalah petani gurem dengan pemilikan lahan di bawah 0,5 hektar, yang berarti mereka berada dalam jebakan kemiskinan (poverty trap). Maka reforma agraria merupakan kondisi sine qua non. Jika ini telah tercipta maka tidak terlalu sulit untuk melakukan revolusi hijau babak II untuk meningkatkan produktivitas pangan dan memberi makan rakyat.

Kedua, segera diperbaiki, dibangun atau ditingkatkan sarana irigasi tingkat desa. Ini amat penting karena irigasi yang baik akan meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan petani. Saat ini banyak sarana irigasi yang rusak.

Ketiga, kita harus proaktif dalam pengembangan bioteknologi untuk memacu produktivitas pertanian. Perluasan lahan saja tidak cukup untuk meningkatkan produksi pertanian. Bapak revolusi hijau almarhum Norman Bourtlang mengamanatkan bahwa diperlukan revolusi hijau babak II yang lebih eco-friendly. Revolusi bioteknologi telah berkembang pesat di berbagai negara di Asia seperti China, India, dan Filipina. Filipina dapat dijadikan acuan dalam penetapan kebijakan produk rekayasa genetika (PRG). Prosesnya dilakukan dengan cukup cepat, sehingga tahun 2003 mereka sudah komersialisasi Bt-corn dengan produktivitas tinggi dan ramah lingkungan. Produktivitas jagung di Filippina dua kali lebih besar dari Indonesia. Dibandingkan dengan Filipina, kita ketinggalan sekitar 10 tahun.

Keempat, dibangun/perbaiki jalan desa/kampung untuk menekan biaya transportasi. Coba kita periksa sarana jalan ke berbagai desa di Indonesia. Amat menyedihkan—anak-anak sekolahpun kesulitan ke sekolah karena buruknya sarana

jalan. Buruknya kondisi jalan juga meningkatkan biaya transportasi yang harus ditanggung oleh masyarakat desa.

Kelima, amat perlu membangun setidaknya satu sekolah SD di tiap desa, lebih bagus lagi jika ada SLTP.Peningkatan pendidikan merupakan salah satu cara yang efektif untuk mengurangi kelaparan. Semakin tinggi persentase melek huruf terutama bagi perempuan desa, semakin rendah kasus kurang gizi. Contoh yang sangat berhasil adalah di Kerala India, di mana pemerintah daerahnya memprioritaskan pendidikan dengan perhatian khusus terhadap siswa perempuan dan ibu-ibu pedesaan. Kerala ternyata menduduki ranking pertama dalam melek huruf dan kasus kurang gizi dan kematian bayi jarang terjadi.

Keenam, perlu dilahirkan kelembagaan formal setingkat kementerian, guna membangun komitmen politik yang tinggi memerangi kelaparan dan kemiskinan di Indonesia. Bentuknya semisal Menko Ketahanan Pangan dan Pengentasan Kemiskinan. Beberapa negara telah menempuh langkah di atas; seperti Vietnam membentuk Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD); Brazil dengan Ministry of Social Development and Fight Against Hunger. Kementerian ini mencanangkan zero hunger program di Brazil dan sangat berhasil. Dengan adanya Menko tersebut kita akan fokus kepada sasaran tahun 2015 yang disepakati dalam KTT Pangan sedunia 1996 di Roma dan Millennium Development Goals 2000 yaitu menurunkan kemiskinan dan kelaparan.

Ketujuh, kelembagaan usaha pedesaan. Sejarah menunjukkan, kelembagaan pedesaan yang rapuh menyebabkan kegagalan pembangunan pertanian dan pedesaan di Afrika. Kita sangat sedikit memiliki para enterpreneur pedesaan. Ini perlu diciptakan melalui pusat-pusat inkubator pedesaan. Dengan suntikan permodalan oleh pemerintah (sifatnya sementara) dan dikelola oleh organisasi yang paham agribisnis, maka kendala pemasaran dapat teratasi.

Kedelapan,pengembangan agroindustri berbasis pedesaan. Agroindustri pedesaan akan lebih menyerap lebih banyak lagi tenaga kerja, dengan produk-produk bernilai tambah. Maka kebijaksanaan industri masa depan haruslah berbasis agroindustri. Dengan demikian masalah kemiskinan dan pengangguran secara simultan segera terpecahkan. Jika lapangan kerja tercipta di pedesaan maka migrasi ke kota akan berkurang karena pendapatan penduduk desa akan meningkat.

Kesembilan, dalam mengatasi krisis energi global, antisipasi pemerintah dengan Inpres 1 Tahun 2006 merupakan langkah yang tepat. Tetapi akan lebih bagus jika bahan baku bioenergi adalah minyak jarak pagar, dengan skala rumah tangga. Sebaiknya juga difokus ke desa-desa terpencil. Pengembangan tanaman jarak pagar disertai kompor harus dilakukan massal dalam 5 tahun kedepan.

Kesepuluh, khusus dalam upaya penanggulangan kerawanan pangan dan gizi masyarakat, Kementerian Pertanian melalui Badan Ketahanan Pangan telah merintis pengembangan Desa Mandiri Pangan (DEMAPAN) sejak tahun 2004. Hasil evaluasi menunjukkan optimisme bahwa rawan pangan dan kemiskinan pedesaan bisa diatasi dengan memanfaatkan sumberdaya lokal. Kemandirian pangan di desa bisa dicapai secara bertahap dalam 4 tahun. Pada tahun 2009 telah ada sekitar 250 desa yang telah mandiri, dari 1176 desa binaan. Program ini perlu dilanjutkan dan dimassalkan mengingat jumlah desa kita sekitar 70.000.

Kesebelas, kita harus betul-betul komit dalam melaksanakan diversifikasi konsumsi pangan sesuai dengan Perpres 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal. Dewan Ketahanan Pangan yang dipimpin langsung oleh Presiden harus benar-benar melakukan kampanye besar-besaran untuk menurunkan konsumsi beras dan menggantinya dengan sumber pangan lain seperti singkong, ubi jalar, jagung, dan sagu yang nilai kalorinya sama

dengan beras dan harganya lebih murah.

Keduabelas, komitmen politik yang kuat.Secara teknis, masalah kelaparan dapat diatasi, yang kurang adalah komitmen politik (political will) yang kuat. Davis Beckmann, seorang pastor yang juga Presiden Bread for the World, ketika memberikan lecture di hadapan peserta Konferensi FAO di Roma tanggal 26 November 2005 lalu, mengatakan, kendala utama dalam melawan kelaparan dan kemiskinan adalah kurangnya komitmen politik. Lokus komitmen politik ini adalah pemerintah, dan legislatif. Oleh sebab itu sangat diperlukan penguatan kapasitas institusi untuk mengurangi kelaparan dan kemiskinan (Nainggolan, 2006). Sebagai penutup, perlunya perubahan paradigma pembangunan, yaitu mari kita lupakan urban bias policy, jangan diskriminasi pertanian. Persepsi yang keliru adalah mendorong migrasi dari desa ke kota untuk mendapatkan pekerjaan. Yang betul adalah membangun pertanian dan pedesaan yang innovation driven (semisal bioteknologi) untuk meraih nilai tambah. Jika ini kita lakukan dengan baik, Indonesia akan terbebas dari imbas persoalan pangan global saat ini, terhindar dari krisis pangan. Dan kita akan bebas dari kelaparan dan kemiskinan.

DAFTAR PUSTAKA

Badan Ketahanan Pangan, 2009, Direktori Pengembangan Konsumsi Pangan, Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian, Jakarta.

Badan Pusat Statistik, 2010, Produksi Padi Dan Palawija. Angka Tetap Tahun 2009 dan Angka Ramalan III Tahun 2010. Badan Pusat Statistik.

Borlaug, Norman dan Christopher Dowswell (2004), The Green Revolution: An Unfinished Agenda.CFS Distinguished Lecture Series. Thirtieth SessionCommittee On World Food Security., Rome 20-23 September 2004.

Departemen Pertanian, 2005, Rencana Pembangunan Pertanian Tahun 2005-2009, Departemen Pertanian, Jakarta.

Dewan Ketahanan Pangan, 2006, Kebijakan Umum Ketahanan Pangan, Dewan Ketahanan Pangan, Jakarta.

FAO, (2008), The State of Food and Agriculture in Asia and the Pacific Region 2008.

FAO, (2009), World Food Situation, July 2009. FAO, (2010), World Food Situation, August 2010.

FAO, (2010), Crop Prospects and Food Situation, No. 4 December 2010.

Inpres No. 1 Tahun 2006 Tentang Percepatan Penyediaan dan Pemanfaatan Biofuel.

International Grain Council (2010), International Grain Market Report, GMR No. 402 29 July 2010.

International Grain Council (2011) International Grain Market Report, GMR No. 407 21 Jan 2011

Kementerian Keuangan (2009), Peraturan Menteri Keuangan No. 175/PMK07/2009 Tentang Alokasi Dan Pedoman Umum Dana Alokasi Khusus Tahun Anggaran 2010.

Kementerian Pertanian (2010), Cetak Biru Road Map Swasembada Gula Nasional 2010-2014, Januari 2010.

Nainggolan, Kaman (2005), Pertanian Indonesia: Kini dan Esok. Pustaka Sinar Harapan.

Nainggolan, Kaman (2006), Melawan Kelaparan di Abad XXI, Kompas, 16 Feb 2006, hal 21.

Nainggolan, Kaman (2009), Dampak Krisis Finansial Dan Energi Global Terhadap Ketahanan Pangan Nasional, Kajian Dewan Analisis Strategis, Badan Intelijen Negara, 22 Juli 2009

OECD-FAO (2010), Agricultural Outlook 2010-2019.

Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumberdaya Lokal.

Word Bank, (2007), Word Development Indicator.

BIODATA PENULIS :

Kaman Nainggolan, Guru Besar Bidang Ilmu Ekonomi, Anggota Dewas Perum Bulog, Mantan Kepala Badan Ketahanan Pangan Deptan/Dosen Pascasarjana di Beberapa Perguruan Tinggi. Menyelesaikan S3 (Ph.D), summa cum-laude, Agricultural Economics, Oklahoma State University, Amerika Serikat. Tahun 1987.