

KEBIJAKAN PEMANTAPAN KETAHANAN PANGAN NASIONAL KE DEPAN

Nizwar Syafa'at, dan Pantjar Simatupang

RINGKASAN

Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar menghadapi tantangan yang sangat kompleks dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduknya. Oleh karena itu kebijakan pemantapan ketahanan pangan menjadi isu sentral dalam pembangunan dan menjadi fokus utama dalam pembangunan pertanian.

Secara keseluruhan ada tiga program utama Departemen Pertanian yang akan dilakukan pada periode 2005-2009, yaitu: (i) Program Peningkatan Ketahanan Pangan, (ii) Program Pengembangan Agribisnis, dan (iii) Program Peningkatan Kesejahteraan Petani.

Sejalan dengan Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK) yang telah dicanangkan oleh Presiden RI tanggal 11 Juni 2005 di Jatiluhur, Jawa Barat mengamanatkan bangsa ini perlu membangun ketahanan pangan yang mantap dengan memfokuskan pada peningkatan kapasitas produksi nasional untuk lima komoditas pangan strategis, yaitu padi, jagung, kedelai, tebu dan daging sapi.

Untuk meningkatkan kapasitas produksi pangan nasional tersebut, Indonesia masih memiliki potensi lahan untuk perluasan usahatani. Dari luas lahan yang sesuai untuk usaha pertanian sebesar 100,8 juta hektar, telah dimanfaatkan 68,8 juta hektar, sehingga lahan yang belum dimanfaatkan sekitar 32 juta hektar. Selain itu, terdapat potensi lahan untuk usaha pertanian berupa lahan terlantar 11,5 juta hektar serta pekarangan 5,4 juta hektar, dan belum termasuk lahan gambut dan lebak yang potensinya cukup besar.

Dalam rangka memantapkan ketahanan pangan nasional akan dikembangkan terhadap lima komoditas pangan strategis selama periode 2005-2010 antara lain: padi, jagung, kedelai, gula dan daging sapi. Langkah strategis dan jumlah investasi untuk mendukung pengembangan kelima jenis komoditas pangan tersebut telah dituntaskan dan disiapkan. Salah satu langkahnya adalah mengidentifikasi potensi lahan yang sesuai untuk pengembangan kelima komoditas pangan tersebut dan pembangunan infrastruktur fisik dan non fisik pendukung.

PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan mendasar bagi manusia untuk dapat mempertahankan hidup dan karenanya kecukupan pangan bagi setiap orang setiap waktu merupakan hak azasi yang layak dipenuhi. Berdasar kenyataan tersebut, maka

masalah pemenuhan kebutuhan pangan bagi seluruh penduduk setiap saat di suatu wilayah menjadi sasaran utama kebijakan pangan bagi pemerintahan suatu negara.

Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar menghadapi tantangan yang sangat kompleks dalam memenuhi

kebutuhan pangan penduduknya. Oleh karena itu kebijakan pemantapan ketahanan pangan menjadi isu sentral dalam pembangunan dan menjadi fokus utama dalam pembangunan pertanian. Kebutuhan pangan meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan peningkatan kesempatan kerja bagi penduduk guna memperoleh pendapatan yang layak untuk mempermudah akses terhadap pangan merupakan dua komponen utama dalam perwujudan ketahanan pangan. Kebijakan pemantapan ketahanan pangan dalam hal ini termasuk di dalamnya adalah terwujudnya stabilitas pangan nasional

Permasalahan utama dalam mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia saat ini terkait dengan adanya fakta bahwa pertumbuhan permintaan pangan yang lebih cepat dari pertumbuhan penyediaannya (Suryana, 2002). Permintaan yang meningkat cepat tersebut merupakan resultante dari peningkatan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, peningkatan daya beli masyarakat dan perubahan selera. Sementara itu kapasitas produksi pangan nasional pertumbuhannya lambat bahkan stagnan disebabkan oleh adanya kompetisi dalam pemanfaatan sumberdaya lahan dan air serta stagnannya pertumbuhan produktivitas lahan dan tenaga kerja pertanian. Ketidakseimbangan pertumbuhan permintaan dan pertumbuhan kapasitas produksi nasional tersebut mengakibatkan adanya kecenderungan meningkatnya penyediaan pangan nasional yang berasal dari impor. Ketergantungan terhadap pangan impor ini terkait dengan upaya mewujudkan stabilitas penyediaan pangan nasional.

PROGRAM DEPARTEMEN PERTANIAN 2005-2009

Ketahanan pangan merupakan salah satu program utama Departemen Pertanian 2005-2009. Secara keseluruhan ada tiga program utama Departemen Pertanian 2005-2009, yaitu: (i) Program Peningkatan Ketahanan Pangan, (ii) Program Pengembangan Agribisnis; dan (iii) Program Peningkatan Kesejahteraan Petani.

Program Peningkatan Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan diartikan sebagai terpenuhinya pangan dengan ketersediaan yang cukup, tersedia setiap saat di semua daerah, mudah diperoleh rumah tangga, aman dikonsumsi dengan harga yang terjangkau. Ketahanan pangan mencakup komponen: (i) ketersediaan pangan, (ii) distribusi dan konsumsi pangan, (iii) penerimaan oleh masyarakat, (iv) diversifikasi pangan, dan (v) keamanan pangan.

Program peningkatan ketahanan pangan merupakan fasilitasi bagi terjaminnya masyarakat untuk memperoleh pangan yang cukup setiap saat, sehat dan halal. Ketahanan pangan rumah tangga berkaitan dengan kemampuan rumah tangga untuk dapat akses terhadap pangan di pasar. Dengan demikian ketahanan pangan rumah tangga dipengaruhi oleh kemampuan daya beli rumah tangga. Sejalan dengan itu maka peningkatan pendapatan rumah tangga merupakan faktor kunci dari peningkatan ketahanan pangan rumah tangga. Pangan dalam arti luas mencakup pangan yang berasal dari tanaman, ternak dan ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral serta turunannya yang bermanfaat bagi pertumbuhan kesehatan.

Tujuan program ketahanan pangan adalah untuk memfasilitasi terjaminnya masyarakat untuk memperoleh pangan yang cukup setiap saat, sehat dan halal. Sasaran yang ingin dicapai adalah: (i) dicapainya ketersediaan pangan tingkat nasional, regional dan rumah tangga yang cukup, aman dan halal, (ii) meningkatnya keragaman produksi dan konsumsi pangan masyarakat, dan (iii) meningkatnya kemampuan masyarakat dalam mengatasi masalah kerawanan pangan. Khusus untuk beras, BAPPENAS menetapkan sasaran pemenuhan konsumsi beras dari produksi dalam negeri sebesar 90-95 persen. Selain itu diharapkan pula ada peningkatan dalam konsumsi pangan yang berasal dari produk ternak (daging, telur, susu).

Untuk mencapai tujuan dan sasaran di atas, Program Peningkatan Ketahanan Pangan dijabarkan lebih lanjut ke dalam

beberapa subprogram, yaitu: (i) Peningkatan Produksi dan Ketersediaan Pangan, (ii) Pengembangan Diversifikasi Produksi dan Konsumsi Pangan, (iii) Penerapan Standar Kualitas dan Keamanan Pangan, (iv) Penurunan Tingkat Kerawanan Pangan, (v) Pengembangan dan Diseminasi Inovasi Pertanian Mendukung Ketahanan Pangan, dan (vi) Pengembangan Manajemen Pembangunan Ketahanan Pangan.

Rencana tindak program peningkatan ketahanan pangan, antara lain: (i) Intensifikasi dan ekstensifikasi produksi komoditas pangan pokok, (ii) Pengembangan sumber pangan alternatif lokal, (iii) Pengembangan pola konsumsi pangan lokal non-beras (iv) Pengembangan dan perbaikan jaringan irigasi, (v) Pengembangan jaringan usahatani, (vi) Fasilitasi sistem penyediaan sarana produksi, (vii) Pengembangan jaringan pemodalan, (viii) Pengembangan perbenihan, (ix) Fasilitasi subsidi input produksi, (x) Pengembangan jasa alsin pertanian, (xi) Perumusan dan penetapan kebijakan harga pangan, (xii) Pengelolaan tata niaga pangan, (xiii) Pengamanan produksi pertanian dan perkarantinaan, (xiv) Penyusunan dan penerapan standar kualitas dan keamanan pangan, (xv) Pengembangan sistem kewaspadaan pangan dan gizi, (xvi) Penguatan lembaga ketahanan pangan masyarakat, (xvii) Pengembangan teknologi pengurangan kehilangan hasil, (xviii) Pengembangan teknologi sumberdaya alam, (xix) Pengembangan teknologi pengolahan pangan tradisional, (xx) Pengembangan teknologi perbaikan mutu dan keamanan pangan, dan (xxi) Penyelarasan kebijakan dan program peningkatan ketahanan pangan.

Program Pengembangan Agribisnis

Dalam rangka meningkatkan pendapatan petani, maka arah yang perlu ditempuh adalah memperluas cakupan kegiatan ekonomi produktif petani serta peningkatan efisiensi dan daya saing. Perluasan kegiatan ekonomi yang memungkinkan dilakukan adalah: (i) peningkatan nilai tambah melalui pengolahan dan perbaikan kualitas; dan (ii) mendorong kegiatan usahatani secara terpadu mencakup beberapa komoditas (sistem integrasi

tanaman-ternak atau sistem integrasi tanaman-ternak-ikan).

Peningkatan efisiensi dan daya saing dilakukan dengan pendekatan agribisnis yang mencakup agribisnis hulu, kegiatan usahatani, agribisnis hilir dan jasa penunjang. Berdasarkan komoditas, pengembangan agribisnis mencakup komoditas-komoditas unggulan lingkup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan maupun peternakan. Walaupun komoditas yang perlu dikembangkan akan bervariasi antar daerah sesuai potensinya, namun secara nasional prioritas pengembangan difokuskan pada 31 komoditas. Komoditas-komoditas tersebut memiliki kontribusi dan potensi yang cukup besar dilihat dari aspek pemenuhan ketahanan pangan, penyediaan bahan baku industri, peningkatan ekspor atau substitusi impor maupun perluasan kesempatan kerja dan pengentasan kemiskinan.

Dengan demikian, program ini dimaksudkan untuk memfasilitasi: (i) berkembangnya usaha pertanian agar produktif dan efisien menghasilkan berbagai produk pertanian yang memiliki nilai tambah dan daya saing yang tinggi baik di pasar domestik maupun internasional, dan (ii) meningkatnya kontribusi sektor pertanian dalam perekonomian nasional, terutama melalui peningkatan devisa dan pertumbuhan PDB.

Sasaran dari program ini adalah: (i) berkembangnya usaha di sektor hulu, usahatani (*on-farm*), hilir (agroindustri) dan usaha jasa penunjang; (ii) meningkatnya pertumbuhan PDB sektor pertanian; dan (iii) meningkatnya ekspor produk pertanian segar dan olahan.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran di atas, Program Pengembangan Agribisnis dijabarkan lebih lanjut ke dalam beberapa subprogram, yaitu: (i) Peningkatan Produksi, Kualitas Produk Pertanian dan Efisiensi Usaha, (ii) Pengembangan Agroindustri Perdesaan, (iii) Pengembangan Pemasaran Produk Pertanian, (iv) Pengembangan Sarana dan Prasarana Pertanian, (v) Pengembangan dan Diseminasi Inovasi Pertanian untuk Mendorong Pengembangan Agribisnis, (vi) Pengembangan Manajemen Pembangunan

Agribisnis, dan (vii) Sub Program Khusus Pengembangan Pertanian Komersial.

Rencana tindak program pengembangan agribisnis, antara lain: (i) Penyusunan peta pewilayahan komoditas, (ii) Pengembangan sentra produksi komoditas unggulan, (iii) Penyuluhan, pendampingan, pendidikan dan pelatihan kewirausahaan, (iv) Pengkajian aspek sosial ekonomi dan kebijakan komoditas pertanian komersial, (v) Pengembangan varietas/jenis ternak unggul, (vi) Pengembangan teknologi perbaikan sistem produksi komoditas pertanian, (vii) Pengembangan teknologi mekanisasi pertanian untuk peningkatan produktivitas dan efisiensi, serta pemanfaatan sumberdaya energi terbarukan, (viii) Pengembangan inovasi pertanian spesifik lokasi, (ix) Pemanfaatan bioteknologi untuk perbaikan tanaman dan ternak, (x) Penerapan teknologi pasca panen, (xi) Pengembangan agroindustri di kawasan sentra produksi, (xii) Pengembangan komoditas komersial, (xiii) Pengembangan kelembagaan dan informasi pasar, (xiv) Bimbingan teknis sistem produksi pertanian (*Good Agriculture Practices/GAP*), (xv) Pengamanan produksi pertanian dan perkarantina, (xvi) Penyesuaian kebijakan tarif impor dan subsidi ekspor, (xvii) Pengembangan kerjasama dan perdagangan internasional, (xviii) Sosialisasi dan penerapan peraturan perkarantina dan SPS (*sanitary and phyto-sanitary*), (xix) Pengembangan lembaga sistem jaminan mutu, (xx) Pengembangan pola kemitraan usaha di bidang pertanian, (xxi) Pengembangan pola *contract farming*, (xxii) Pengembangan promosi produk pertanian, (xxiii) Pengembangan infrastruktur perdesaan, dan (xxiv) Penyelarasan kebijakan dan program pengembangan agribisnis.

Program Peningkatan Kesejahteraan Petani

Kesejahteraan meliputi dimensi yang luas, namun untuk lebih menyederhanakan persoalan, definisi kesejahteraan dalam dokumen ini dibatasi pada kesejahteraan ekonomi atau lebih spesifik lagi pendapatan rumah tangga. Segala upaya yang dilakukan

dalam pembangunan pertanian selayaknya didorong untuk mewujudkan kesejahteraan petani; disamping tujuan-tujuan lainnya.

Program Peningkatan Kesejahteraan Petani bertujuan untuk memfasilitasi peningkatan pendapatan petani melalui pemberdayaan, peningkatan akses terhadap sumberdaya usaha pertanian, pengembangan kelembagaan, dan perlindungan terhadap petani. Sedangkan sasaran yang ingin dicapai adalah: meningkatnya kapasitas dan posisi tawar petani, semakin kokohnya kelembagaan petani, meningkatnya akses petani terhadap sumberdaya produktif; dan meningkatnya pendapatan petani.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran di atas, Program Peningkatan Kesejahteraan Petani dijabarkan lebih lanjut ke dalam beberapa subprogram, yaitu: (i) Pemberdayaan Petani, (ii) Pengembangan SDM Aparatur, (iii) Pengembangan Kelembagaan, (iv) Peningkatan Akses Petani terhadap Sumberdaya Produktif, (v) Perlindungan Petani dan Pertanian, (vi) Pengembangan diversifikasi usaha rumah tangga, (vii) Pengkajian dan Percepatan Diseminasi Inovasi Pertanian, (viii) Upaya Khusus Penanggulangan Kemiskinan, dan (ix) Pengembangan Manajemen Peningkatan Kesejahteraan Petani.

Rencana tindak program peningkatan kesejahteraan petani antara lain: penyuluhan, pelatihan dan pendampingan petani, peningkatan kewirausahaan petani melalui penyelarasan pendidikan, pendidikan tingkat menengah untuk generasi muda tani, penguatan kelembagaan penyuluhan dan pertanian lain di perdesaan, pengembangan diversifikasi usaha rumah tangga berbasis pertanian, advokasi penataan hak pemilikan, sertifikasi dan pencegahan konversi lahan, perumusan kebijakan penataan, pemanfaatan dan pajak progresif lahan, pemberian insentif usaha dan promosi investasi, pengembangan tata guna air dan konservasi lahan, fasilitasi investasi dan kemitraan usaha, perlindungan usaha pertanian, perumusan dan advokasi kebijakan perlindungan petani, pengkajian teknologi spesifik lokasi, pengembangan model kelembagaan usahatani berbasis

inovasi pertanian, peningkatan infrastruktur perdesaan, peningkatan partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan, penyelesaian kebijakan dan program dalam peningkatan kesejahteraan petani, dan koordinasi kebijakan nasional penanggulangan kemiskinan.

PERKEMBANGAN KETAHANAN PANGAN

Kondisi Dunia

Pengalaman di beberapa negara menunjukkan bahwa ketahanan pangan banyak berkaitan dengan kemiskinan. Seperti telah kita ketahui bersama bahwa upaya pengentasan kemiskinan di dunia berjalan sangat lambat. Data UNDP menunjukkan pada tahun 1990 jumlah penduduk sangat miskin di dunia (pengeluaran di bawah 1 dolar US/hari) mencapai 1,3 milyar jiwa atau sekitar 29,6 persen dari total penduduk dunia,

Sepuluh tahun kemudian (1999) jumlah penduduk sangat miskin turun menjadi sekitar 1,2 milyar jiwa atau sekitar 23,2 persen dari total penduduk dunia. Kondisi jumlah penduduk sangat miskin semakin memprihatinkan apabila dilihat dari sebaran geografisnya. Di Amerika Latin, selama kurun waktu yang sama jumlah penduduk sangat miskin justru semakin meningkat dari 48 juta jiwa pada tahun 1990 menjadi 57 juta jiwa pada tahun 1999. Kondisi yang lebih buruk terjadi di Sub Sahara Afrika, dimana jumlah penduduk sangat miskin pada tahun 1990 mencapai 241 juta jiwa dan meningkat menjadi 315 juta jiwa pada tahun 1999. Kondisi yang sangat kontras terjadi di Asia Timur dan Pasifik, yang berhasil menurunkan jumlah penduduk sangat miskin dari sekitar 496 juta jiwa pada tahun 1990 menjadi sekitar 279 juta jiwa pada tahun 1999 (Tabel 1).

Tabel 1. Jumlah Penduduk Dunia Dengan Pengeluaran di Bawah \$ 1 dan \$ 2 per hari, 1990 - 1999 dan Proyeksi 2015

Wilayah	Juta jiwa			%		
	1990	1999	2015	1990	1999	2015
Kurang dari \$ 1 per hari						
East Asia and Pacific	486	279	80	30,5	35,6	3,9
Excluding China	110	57	7	24,2	10,6	1,1
Europe and Central Asia	6	24	7	1,4	5,1	1,4
Latin America & Caribbean	48	57	47	11,0	11,1	7,5
Middle East & North Africa	5	6	8	2,1	2,2	2,1
South Asia	506	488	264	45,0	36,6	16,7
Sub-Saharan Africa	241	315	404	47,4	49,0	46,0
Total	1.292	1.169	809	29,6	23,2	13,3
Excluding China	917	945	735	28,5	25,0	15,7
Kurang dari 2\$ per Hari						
East Asia and Pacific	1.114	897	339	69,7	50,1	16,6
Excluding China	295	269	120	64,9	50,2	18,4
Europe and Central Asia	31	97	45	6,8	20,3	9,3
Latin America & Caribbean	121	132	117	27,8	26,0	18,9
Middle East & North Africa	50	68	62	21,8	23,3	16,0
South Asia	1.010	1.126	1.139	89,8	84,8	68,0
Sub-Saharan Africa	386	480	618	76,0	74,7	70,4
Total	2.712	2.902	2.302	62,1	55,6	38,1
Excluding China	1.692	2.173	2.101	58,7	57,5	44,7

Sumber : UNDP

Melihat perkembangan penurunan jumlah penduduk sangat miskin yang sangat lambat tersebut, target Bank Dunia yang memproyeksikan penurunan jumlah penduduk sangat miskin hingga mencapai 809 juta jiwa pada tahun 2015 nampaknya akan sulit dicapai. Kenyataan ini didukung oleh adanya situasi perdagangan internasional yang tidak adil, dinamika iklim global yang semakin sulit diprediksi dan dikendalikan, serta situasi politik dan keamanan dunia yang belum sepenuhnya kondusif.

Kemiskinan dengan kelaparan berkaitan sangat erat. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila kondisi penduduk kurang makan di dunia juga masih cukup tinggi. Data FAO menunjukkan bahwa jumlah penduduk kurang makan (*malnourishment*) di negara berkembang selama kurun waktu 1990-2000 praktis tidak berubah, yaitu sekitar 600 juta jiwa. Sama seperti halnya dengan kondisi kemiskinan, jumlah penduduk kurang makan di Sub Sahara Afrika juga menunjukkan peningkatan, yaitu dari sekitar 168 juta jiwa

pada tahun 1990 menjadi 196 juta jiwa pada tahun 2000. Khusus untuk Indonesia, FAO melaporkan jumlah penduduk yang kurang makan menunjukkan penurunan dari sekitar 17 juta jiwa pada tahun 1990 menjadi sekitar 12 juta jiwa, atau hanya sekitar 6 persen dari total jumlah penduduk Indonesia. Dengan gambaran seperti di atas, maka upaya pengurangan jumlah penduduk yang kurang makan hingga mencapai separonya pada tahun 2015 di negara berkembang nampaknya akan sulit dicapai (Tabel 2).

Kondisi di atas semakin dipersulit dengan semakin menurunnya alokasi dana *Official Development Assistance* (ODA) dari negara-negara maju, yaitu dari sekitar US\$ 103 juta pada tahun 1990 menjadi sekitar US\$ 84 juta pada tahun 1999. Dan yang lebih memprihatinkan lagi adalah pangsa alokasi dana ODA untuk pembangunan pertanian dan pedesaan juga semakin menurun, dari sekitar 12,6 persen pada tahun 1990 menjadi sekitar 10,7 persen pada tahun 1999 (Tabel 3).

Tabel 2. Prevalensi Penduduk Kurang Makan di Negara Berkembang, 1990-2000 dan Proyeksi 2015

Wilayah	Jumlah Penduduk (juta jiwa)				Persentase thd Populasi			
	1990-1992	1995-1997	1998-2000	2015	1990-1992	1995-1997	1998-2000	2015
Developing world	815	791	799	610	20	18	17	11
Indonesia	17	11	12	n.d	9	6	6	n.d
Asia & the Pacific	564	525	508	330	20	17	16	8
Near East and North African	25	33	40	37	8	9	10	7
Sub-Saharan African	168	180	196	205	35	33	33	23
Latin American and Caribbean	59	53	55	40	13	11	11	6

Sumber : FAO

Tabel 3. Total *Official Development Assistance* (ODA) dari Negara-Negara Industri

Year	Total Komitmen ODA (juta US \$)	Total Komitmen untuk Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (juta US \$)	Pangsa Dana Pembangunan Pertanian dan Pedesaan terhadap Total ODA (%)
1990	103	13	12,6
1991	94	10	10,8
1992	82	11	13,4
1993	85	8	9,4
1994	85	9	10,8
1995	79	9	11,3
1996	80	9	11,3
1997	76	11	14,5
1998	83	10	12,0
1999	84	9	10,7

Sumber : FAO

Kondisi Indonesia

Survey Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) tahun 2005 menunjukkan bahwa, kualitas dan kuantitas konsumsi pangan penduduk tingkat rumah tangga lebih baik dibanding tahun 2004. Pada tahun 2005,

konsumsi energi penduduk pedesaan dan perkotaan sebesar 1.996 kkal/kap/hari, mengalami kenaikan sebesar 10 kkal/kap/hari atau 0,50% dibandingkan konsumsi pada tahun 2004 sebesar 1.986 kkal/kap/hari; dengan skor PPH sebesar 79,1 (Tabel 4).

Tabel 4. Perkembangan Tingkat Kecukupan Konsumsi Energi dan Protein

Wilayah	2003		2004		2005	
	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%
Energi (Kkal)						
Kota	1951	97,5	1942	97,5	1923	96,3
Desa	2018	100,9	2018	100,9	2060	103,2
Kota+Desa	1991	99,5	1986	99,3	1996	99,5
Protein (Gram)						
Kota	56,7	109,1	55,9	107,5	55,3	106,3
Desa	54,4	104,6	53,7	103,2	55,3	106,3
Desa+Kota	55,4	106,5	54,7	105,1	55,3	106,3

Sumber : Badan Ketahanan Pangan, 2006

Keterangan : Nilai persen energi terhadap AKG 2.200 Kkal; protein 48 gram

Apabila dipilah menurut wilayah, konsumsi energi penduduk perkotaan pada tahun 2005 sebesar 1.923 kkal/kap/hari (skor PPH= Pola Pangan Harapan sebesar 80,8), mengalami penurunan sebesar 19 kkal/kap/hari (0,98%) dibanding konsumsi tahun 2004 sebesar 1.942 kkal/kap/hari (skor PPH sebesar 80,0), penurunan konsumsi ini terutama dikarenakan adanya penurunan konsumsi kelompok pangan padi-padian dan gula. Namun bila dilihat dari segi keragaman dan keseimbangannya mengalami perbaikan, terutama adanya peningkatan konsumsi sayur dan buah sebagai sumber vitamin dan mineral. Sementara pada wilayah perdesaan, konsumsi energi penduduk tahun 2005 sebesar 2.060 kkal/kap/hari, mengalami peningkatan yang cukup signifikan dibanding tahun 2004 (naik 42 kkal/kap/hari) dan telah melampaui anjuran; demikian pula keragaman dan keseimbangan konsumsinya juga mengalami perbaikan dibanding tahun 2004 yang ditunjukkan dengan skor PPH sebesar 77,6 (skor PPH naik 3,6 dibanding tahun 2004).

Bila dibandingkan dengan kecukupan energi yang dianjurkan sebesar 2000 kkal/kap/hari dan dengan mengacu pada standar Departemen Kesehatan tahun 1996, maka konsumsi energi penduduk tahun 2005 untuk wilayah perkotaan tergolong normal yaitu 96,3% AKE (Angka Kecukupan Energi). Demikian juga untuk wilayah perdesaan tergolong normal (103,2%), walaupun konsumsi energi penduduk perdesaan telah kelebihan 60 kkal/kap/hari. Tingkat Konsumsi Energi (TKE) penduduk perdesaan lebih tinggi dibanding penduduk perkotaan, namun ditinjau dari segi mutu dan keanekaragamannya masih dibawah penduduk perkotaan (skor PPH perdesaan sebesar 77,6 dan perkotaan 80,8). Secara agregat (wilayah perdesaan + perkotaan), tingkat konsumsi energi tergolong normal (99,8%), namun belum beragam, bergizi dan berimbang dan masih didominasi kelompok padi-padian, ini terlihat dari skor mutu pangan yang dicapai baru sebesar 79,1.

Seperti halnya konsumsi energi yang mengalami peningkatan, konsumsi protein

tahun 2005 juga mengalami peningkatan yang tidak signifikan dibanding tahun 2004, masing-masing naik sebesar 1,6 gram/kap/hari (perdesaan) dan 0,62 gram/kap/hari (perkotaan+perdesaan). Namun kondisi sebaliknya terjadi pada wilayah perkotaan, mengalami penurunan sebesar 0,65 gram/kap/hari.

Jika dibandingkan dengan angka kecukupan protein (AKP) sebesar 52 gram/kap/hari, maka konsumsi protein tahun 2005 telah melebihi anjuran masing-masing mencapai 106,27% AKP atau surplus 3,26 gram/kap/hari (6,27% untuk perkotaan), 106,31% AKP atau surplus 3,28 gram/kap/hari (6,31% untuk perdesaan), dan 106,29% AKP atau surplus 2,27 gram/kap/hari (perkotaan + perdesaan).

Dari gambaran di atas tampak bahwa konsumsi energi penduduk perdesaan tahun 2005 lebih tinggi dibanding penduduk perkotaan, masing-masing sebesar 2060 kkal/kap/hari (perdesaan) dan 1.923 kkal/kap/hari (perkotaan). Mutu dan keanekaragaman pangan penduduk perkotaan, ternyata lebih baik dibandingkan penduduk perdesaan (Skor PPH perkotaan 80,8 sedangkan perdesaan 77,6). Konsumsi protein hampir tidak terdapat perbedaan nyata antara penduduk perkotaan maupun perdesaan. Kondisi ini dapat dikarenakan: (a) tingkat pengetahuan masyarakat di perkotaan lebih maju karena berbagai promosi dan sosialisasi baik melalui media cetak maupun elektronik lebih gencar dan mudah diakses sehingga lebih cepat diserap; (b) ketersediaan anekaragam pangan termasuk aneka olahannya relatif lebih banyak dengan distribusi pangan yang lancar; (c) daya beli masyarakat perkotaan cukup tinggi dengan adanya peluang kerja dan kesempatan berusaha yang lebih besar.

Sisi lainnya bahwa kerawanan pangan mempunyai korelasi positif dan erat kaitannya dengan kemiskinan. Krisis ekonomi yang terjadi beberapa tahun sebelumnya telah menyebabkan jumlah penduduk miskin di Indonesia meningkat lagi (dari sekitar 17,7 % pada tahun 1996 menjadi 24,2 % pada tahun 1998). Namun pembangunan nasional pasca krisis, secara pelan tapi pasti mampu

menurunkan jumlah penduduk miskin menjadi sekitar 17,42 persen, bahkan pada tahun 2004 BPS memperkirakan angka kemiskinan mencapai 16,6 persen (Tabel 5).

Dari total jumlah penduduk miskin yang ada di Indonesia, sekitar 68 persen berada di pedesaan, sementara sisanya di perkotaan. Dengan melihat kenyataan bahwa sebagian besar penduduk pedesaan bermata pencaharian utama sebagai petani, maka dapat dikatakan mayoritas orang miskin menggantungkan nasibnya pada sektor pertanian. Kondisi ini memberikan implikasi yang sangat luas. Pertama, walaupun tingkat

kemiskinan di daerah pedesaan (dan sektor pertanian) telah mengalami penurunan yang sangat signifikan, tetapi kemiskinan di daerah pedesaan dan sektor pertanian masih memerlukan perhatian dan prioritas utama. Kedua, alokasi anggaran untuk mengatasi kemiskinan tetap harus mendapat prioritas mengingat besarnya kedalaman lingkup kemiskinan di daerah pedesaan dan pertanian. Ketiga, lingkungannya intensitas kemiskinan akan membuat program anti kemiskinan di sektor pertanian mesti didesain lebih hati-hati mengingat heterogenitas dalam faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan tersebut.

Tabel 5. Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin 1993 – 2004.

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1993	8,7	17,2	25,9	13,4	13,8	13,7
1996	7,2	15,3	22,5	9,7	12,3	11,3
1996 ^{1,2)}	9,6	24,9	34,5	13,6	19,9	17,7
1998 ^{1,2)}	17,6	31,9	49,5	21,9	25,7	24,2
1999 ^{1,3)}	15,7	32,7	48,4	19,5	26,1	23,5
2000 ^{1,4)}	12,3	26,4	38,7	14,6	22,3	19,1
2001 ¹⁾	8,6	29,3	37,9	9,7	24,8	18,4
2002 ¹⁾	13,3	25,1	38,4	14,4	21,1	18,2
2003	12,3	25,1	37,3	13,5	20,2	17,4
2004	11,5	24,6	36,1	12,6	19,5	16,6
Rata-rata						
1993-1997	8,5	19,1	27,6	12,2	15,3	14,2
1998-1999	16,7	32,3	49,0	20,7	25,9	23,9
2000-2004	11,6	26,1	37,7	13,0	21,6	18,0

Sumber : BPS (2002)

¹⁾ Berdasarkan standar Kemiskinan tahun 1996

²⁾ SUSENAS, Desember 1998

³⁾ SUSENAS reguler Februari, tanpa Timor-Timur

⁴⁾ SUSENAS 2000, tanpa NAD dan Maluku

KEBIJAKAN PEMANTAPAN KETAHANAN PANGAN

Secara umum kebijakan pemantapan ketahanan pangan nasional yang dirumuskan adalah terkait dengan upaya mewujudkan ketahanan pangan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Pangan tahun 1996 yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah No 68 tahun 2001. Kebijakan yang dirumuskan diselaraskan dengan isu global yang disepakati dalam Pertemuan Puncak Pangan Dunia tahun 2002 (*World Food Summit-WFP-02*) yaitu mencapai ketahanan pangan bagi setiap orang dan mengikis kelaparan di seluruh dunia. Untuk melaksanakan tugas tersebut, diterbitkan Keputusan Presiden (Keppres) RI Nomor 132 Tahun 2001 tanggal 31 Desember tentang Dewan Ketahanan Pangan (DKP). Tugas DKP sesuai Keppres adalah (i) merumuskan kebijakan di bidang ketahanan pangan nasional yang meliputi aspek ketersediaan, distribusi, dan konsumsi serta mutu, gizi, dan keamanan pangan; dan (ii) melaksanakan evaluasi dan pengendalian pemantapan ketahanan pangan nasional.

Langkah penting yang telah dilakukan dalam rangka merumuskan kebijakan ketahanan pangan nasional adalah melalui DKP telah terbangun kesepakatan dan kesepakatan melalui Rapat-rapat Pokja, Seminar/Lokakarya, Sidang para Bupati/Walikota, Sidang para Gubernur, dan Konferensi. Adapun kesepakatan dan kesepakatan tersebut adalah (a) arah pembangunan perlu direformasi, dengan memfokuskan pembangunan pada sektor pertanian dan pedesaan, (b) Indonesia harus mempunyai target/sasaran. Strategi yang ditempuh dan tindakan bersama dalam upaya penurunan jumlah penduduk miskin; WFS:02 telah menetapkan sasaran penurunan kemiskinan 20 persen selama 5 tahun sebanyak 20 juta jiwa atau 10 persen (6 juta jiwa) per tahun, (c) kemiskinan identik dengan pemilikan lahan sempit, sehingga diperlukan Peraturan Pemerintah yang mengatur penataan struktur penguasaan dan pemilikan tanah/lahan serta pembangunan irigasi, dan

Menurut Mason (1996) dan Iksan (1998) ada beberapa determinan kemiskinan di pedesaan. Pertama, *human capital endowment* yang belum memadai, sehingga menyulitkan proses transformasi tenaga kerja antar sektor. Terdapat perbedaan yang menyolok antara *net* atau *gross enrollment ratio* antara desa dan kota, khususnya pada tingkat sekolah menengah pertama dan atas. Kedua, kuantitas dan kualitas infrastruktur yang belum memadai. Kedua hal tersebut mempunyai peranan penting dalam mengatasi masalah kemiskinan di daerah pertanian, yaitu (a) kuantitas dan kualitas infrastruktur yang memadai akan mengurangi margin transportasi; apalagi dikaitkan dengan berbagai studi yang menunjukkan bahwa peranan biaya transportasi makin meningkat dalam total harga pada tingkat konsumen. Pengurangan margin transportasi akan memberikan tambahan keuntungan bagi para petani; dan (b) perbaikan jumlah stok dan kualitas infrastruktur juga akan memberikan *bargaining position* yang lebih kuat bagi petani dalam mengatasi ketidaksempurnaan pasar, baik dalam sektor keuangan maupun pemasaran. Ketiga, distribusi kepemilikan lahan yang semakin kecil, khususnya di Jawa. Hasil kajian Iksan (2001) menunjukkan bahwa ada korelasi yang sangat kuat antara pemilikan lahan dengan tingkat kemiskinan, dimana semakin luas kepemilikan lahan maka semakin rendah tingkat kemiskinannya dan sebaliknya. Keempat, kebijakan pemerintah yang terlalu bias kepada beras selama ini telah mendistorsi harga relatif komoditi pertanian lain yang sebenarnya mempunyai keunggulan komparatif dan nilai tambah yang lebih baik.

Keadaan di atas menggambarkan bahwa walaupun secara makro tingkat ketahanan pangan nasional memadai, namun secara mikro ketahanan pangan sebagian penduduk Indonesia masih rentan. Hal ini apabila tidak dilangani secara cepat dan tepat, akan berdampak pada pembentukan generasi yang lemah fisik maupun intelegensia pada waktu yang akan datang.

(d) hasil kesepakatan tersebut perlu dievaluasi dan dibahas secara berkala/reguler, komitmen pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota sangat diperlukan di dalam operasional pelaksanaannya (Sekretariat DKP, 2003).

Beberapa kebijakan yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan upaya mewujudkan stabilitas (ketersediaan) pangan nasional adalah (i) kebijakan dan strategi diversifikasi pangan di Indonesia serta program aksi diversifikasi pangan, (ii) di bidang perberasan: kebijakan harga dasar pembelian pemerintah (HDPP) dan tarif impor, (iii) kemandirian pangan, dan (iv) kebijakan (pangan) transgenik.

Kebijakan dan strategi serta rencana program aksi diversifikasi pangan dilaksanakan dengan tujuan (i) menyadarkan masyarakat agar dengan sukarela dan atas dasar kemampuannya sendiri melaksanakan diversifikasi pangan dan meningkatkan pengetahuannya, dan (ii) mengurangi ketergantungan terhadap beras dan pangan impor dengan meningkatkan konsumsi pangan, baik nabati maupun hewani dengan meningkatkan produksi pangan lokal dan produk olahannya. Beberapa upaya percepatan diversifikasi pangan dalam jangka pendek adalah (a) internalisasi, sosialisasi, promosi dan publikasi rencana aksi diversifikasi pangan; (b) peningkatan ketersediaan pangan berbasis pada potensi sumberdaya wilayah yang berwawasan lingkungan; (c) peningkatan kemampuan dan kapasitas sumberdaya manusia dalam pengembangan diversifikasi produktivitas; (d) pemberdayaan masyarakat dalam pengembangan diversifikasi pangan; (e) peningkatan akses pangan dalam pemantapan ketahanan pangan keluarga; (f) pengembangan Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi; dan (g) pemantauan kegiatan diversifikasi pangan dalam pemantapan ketahanan pangan.

Pelaksanaan Inpres No 9 Tahun 2001 dinilai cukup efektif dalam meningkatkan ekonomi beras nasional tahun 2002, karena diikuti dengan penetapan tariff dalam melindungi harga beras dalam negeri, pembelian gabah dalam negeri oleh pemerintah, dan penyaluran beras untuk

masyarakat miskin. Penetapan Inpres No 9 Tahun 2002 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan sebagai pengganti Inpres No 9 Tahun 2001 menunjukkan arah kebijakan perberasan nasional yang komprehensif yaitu tentang upaya-upaya (a) peningkatan produktivitas dan produksi padi/beras; (b) pengembangan diversifikasi usaha pertanian; (c) penetapan kebijakan harga gabah/beras; (d) penetapan kebijakan impor beras yang melindungi produsen dan konsumen; serta (e) pemberian jaminan penyediaan beras/pangan lain bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan.

Untuk lebih memantapkan ketahanan pangan nasional terutama beras, pemerintah telah mengeluarkan Inpres No 2 Tahun 2005 sebagai pengganti Inpres No 9 Tahun 2002. Inpres No 2 Tahun 2005 yang selanjutnya direvisi dengan Inpres No. 13 Tahun 2005 lebih banyak memperhatikan kepentingan petani terutama yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas produksi melalui insentif dan harga pembelian pemerintah (HPP) untuk kualitas GKP (Gabah Kering Panen). Dengan cara demikian diharapkan harga yang diterima petani sesuai dengan yang dibeli pemerintah.

Beberapa kebijakan yang terkait dengan upaya untuk mewujudkan kemandirian pangan antara lain adalah; (a) kebijakan yang mempunyai dampak sangat positif dalam jangka pendek, yakni subsidi input dan peningkatan harga output dan perdagangan pangan termasuk intervensi distribusi; (b) kebijakan yang sangat positif untuk jangka panjang, yakni perubahan teknologi, ekstensifikasi, jaring pengaman ketahanan pangan, investasi infrastruktur, serta kebijaksanaan makro, pendidikan, dan kesehatan; (c) kebijakan yang mendorong pertumbuhan penyediaan produksi di dalam negeri, melalui (i) perbaikan mutu intensifikasi, perluasan areal, perbaikan jaringan irigasi, penyediaan sarana produksi yang terjangkau oleh petani, pemberian insentif produksi melalui penerapan kebijakan harga input dan harga output, (ii) pengembangan teknologi panen dan pasca panen untuk menekan kehilangan hasil, dan (iii) pengembangan varietas tipe baru dengan produktivitas tinggi

untuk komoditas yang memiliki prospek pasar baik.

Perkembangan pemanfaatan teknologi modern rekayasa genetika melalui rekombinasi DNA telah menghasilkan Produk Biologi Hasil Rekayasa Genetika (PBHRG), baik tanaman transgenik untuk meningkatkan produksi pertanian maupun produk pangan dan produk pakan dari tanaman transgenik yang lebih berkualitas. Dalam hal ini posisi pemerintah terhadap PBHRG adalah Pemerintah bersikap pro (menerima) pengembangan dan pemanfaatan produk transgenik disertai penerapan prinsip sikap kehati-hatian.

KENDALA DAN TANTANGAN DALAM MEWUJUDKAN STABILITAS PANGAN

Permasalahan utama yang dihadapi saat ini dalam mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia adalah bahwa pertumbuhan permintaan pangan yang lebih cepat dari pertumbuhan penyediaan. Permintaan yang meningkat merupakan resultante dari peningkatan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, peningkatan daya beli masyarakat, dan perubahan selera. Sementara itu, pertumbuhan kapasitas produksi pangan nasional cukup lambat dan stagnan, karena: (a) adanya kompetisi dalam pemanfaatan sumberdaya lahan dan air, serta (b) stagnansi pertumbuhan produktivitas lahan dan tenaga kerja pertanian. Ketidak seimbangan pertumbuhan permintaan dan pertumbuhan kapasitas produksi nasional mengakibatkan kecenderungan pangan nasional dari impor meningkat, dan kondisi ini diterjemahkan sebagai ketidak mandirian penyediaan pangan nasional. Dengan kata lain hal ini dapat diartikan pula penyediaan pangan nasional (dari produksi domestik) yang tidak stabil.

Semakin besar dan berkembang jumlah penduduk Indonesia, diharapkan sektor pertanian (sebagai sumber penghasil dan penyedia utama pangan) dapat memenuhi kebutuhan pangan yang cukup besar dan terus berkembang dalam jumlah, keragaman dan mutunya. Telah menjadi kebijakan nasional untuk memenuhi sejauh mungkin kebutuhan konsumsi bangsanya dari produksi

dalam negeri, karena secara politis Indonesia tidak ingin tergantung kepada negara lain. Untuk itu, sektor pertanian menghadapi tantangan yang cukup kompleks. Tantangan ini juga terus berkembang secara dinamis seiring dengan perkembangan sosial, budaya, ekonomi dan politik. Perkembangan sektor pertanian juga tidak terisolasi dari suasana reformasi dan segala dinamika aspirasi masyarakatnya dan perubahan tatanan pemerintahan ke arah desentralisasi, yang secara keseluruhan sedang mencari bentuknya.

Terkait masalah sumber daya lahan (dan perairan) sebagai basis kegiatan sektor pertanian yang semakin terdesak oleh kegiatan perekonomian lainnya termasuk prasarana pemukiman dan transportasi, teknologi, SDM, kegiatan hulu dan hilir, kesejahteraan masyarakat produsen maupun konsumen, sistem pasar domestik hingga global, dan penyelenggaraan pelayanan publik, yang masing-masing dapat saling mempengaruhi. Mengingat besarnya peranan dan semakin kompleksnya aspek yang terkait dalam upaya mewujudkan stabilitas penyediaan pangan nasional dari waktu ke waktu, pembangunan sektor pertanian memerlukan perhatian dan pemikiran yang dalam serta upaya yang bersifat menyeluruh.

Pertama, beranjutnya konversi lahan pertanian untuk kegiatan non pertanian, khususnya pada lahan pertanian kelas satu di Jawa menyebabkan semakin sempitnya basis produksi pertanian, sedangkan lahan bukaan baru di luar Jawa mempunyai kesuburan yang relatif rendah. Demikian pula, ketersediaan sumber daya air untuk pertanian juga telah semakin langka. Dalam kaitan ini sektor pertanian menghadapi tantangan untuk meningkatkan efisiensi dan optimalisasi pemanfaatan sumber daya lahan dan air secara lestari dan mengantisipasi persaingan dengan aktifitas perekonomian dan pemukiman yang terkonsentrasi di Pulau Jawa.

Kedua, pemanfaatan teknologi produksi melalui penggunaan benih unggul dan pupuk kimia yang secara intensif diterapkan sejak awal 70-an pada ekologi sawah, telah berhasil

memacu produksi cukup tinggi, namun juga menyebabkan merosotnya kualitas dan kesuburan lahan (*soil fatigue*), serta terdusaknya varietas unggul lokal dan kearifan teknologi lokal yang menjadi ciri dan kebanggaan masyarakat setempat. Sementara itu, terkonsentrasinya pengembangan teknologi pangan pada lahan sawah menyebabkan kurang berkembangnya teknologi pada ekosistem lainnya. Pada saat teknologi lahan sawah relatif stagnan, di satu sisi teknologi lahan kering, lahan rawa/lebak, lahan pasang surut relatif belum mampu meningkatkan produktivitas tanaman secara signifikan.

Ketiga, kebijakan pengembangan komoditas pangan, termasuk teknologinya yang terfokus pada beras telah mengabaikan potensi sumber-sumber pangan karbohidrat lainnya, dan lambatnya pengembangan produksi komoditas pangan sumber protein seperti sereal, daging, telur, susu serta sumber zat gizi mikro yaitu sayuran dan buah-buahan. Kondisi demikian berpengaruh pada rendahnya keanekaragaman bahan pangan yang tersedia bagi konsumen. Selanjutnya apabila teknologi pengembangan aneka pangan lokal tidak cepat dilakukan, maka bahan pangan lokal akan tertekan oleh membanjirnya anekaragam pangan olahan impor.

Keempat, teknologi pasca panen belum banyak diterapkan dengan baik sehingga tingkat kehilangan hasil dan degradasi mutu hasil panen masih cukup tinggi. Demikian pula agroindustri sebagai wahana untuk meningkatkan nilai tambah dan penghasilan bagi keluarga petani belum berkembang seperti yang diharapkan. Peningkatan pelayanan teknologi tepat guna serta penyediaan prasarana usaha harus diupayakan untuk menunjang pengembangan usaha pasca panen dan agroindustri di pedesaan.

Kelima, belum memadainya prasarana dan sarana transportasi, baik darat maupun laut terlebih lagi antar pulau, yang menghubungkan lokasi produsen dengan konsumen menyebabkan kurang terjaminnya kelancaran arus distribusi bahan pangan ke

seluruh wilayah. Hal ini tidak saja menghambat akses konsumen secara fisik, tetapi ketidaklancaran distribusi juga berpotensi memicu kenaikan harga sehingga menurunkan daya beli konsumen. Ketidaklancaran proses distribusi juga merugikan produsen, karena disamping biaya distribusi yang mahal potensi kerugian akibat kerusakan atau susut selama proses pengangkutan cukup tinggi.

Keenam, ketidakstabilan harga dan rendahnya efisiensi sistem pemasaran hasil-hasil pangan pada saat ini merupakan kondisi yang kurang kondusif bagi produsen maupun konsumen. Hal ini antara lain disebabkan karena lemahnya disiplin dan penegakan peraturan untuk menjamini sistem pemasaran yang adil dan bertanggung jawab, terbalasnya fasilitas perangkat keras maupun lunak untuk membangun transparansi informasi pasar, serta terbatasnya kemampuan teknis institusi dan pelaku pemasaran. Penurunan harga pada saat panen raya cenderung merugikan petani, sebaliknya pada saat tertentu pada musim paceklik dan hari-hari besar, harga pangan meningkat tinggi menekan konsumen, tetapi kenaikan harga tersebut sering tidak dinikmati oleh petani produsen.

Ketujuh, khusus untuk beras, pada saat ini peranannya cukup sentral karena aktivitas produksi hingga konsumsinya melibatkan hampir seluruh masyarakat, mendorong pemerintah untuk memperhatikan kestabilan produksi maupun harganya. Harga yang relatif stabil dan dijaga kewajarannya baik di tingkat produsen maupun tingkat konsumen, akan lebih memberikan kepastian penghasilan dan insentif berproduksi kepada petani dan sekaligus menjaga kelangsungan daya beli konsumen. Dalam era perdagangan bebas dan reformasi pemerintahan saat ini, fungsi dan kewenangan lembaga-lembaga negara seperti Departemen Keuangan, Bank Indonesia, BRI, Bulog, termasuk kebijakan subsidi yang dahulu sangat berperan dalam menunjang stabilisasi sistem perberasan, telah mengalami deregulasi dan mengikuti asas mekanisme pasar bebas. Kebijakan harga dasar menjadi sulit dipertahankan karena pemerintah tidak dapat lagi membiayai

pembelian gabah dan operasi pasar dalam jumlah besar, dan Bulog tidak lagi memegang hak monopoli. Dalam kondisi demikian pemerintah harus mengupayakan cara-cara lain untuk menjaga kestabilan harga dan memberikan insentif berproduksi kepada petani. Salah satunya adalah menelapkan harga pembelian pemerintah (HPP) untuk mengganti kebijakan harga dasar dalam kebijakan perberasan.

Kedelapan, terbatasnya kemampuan kelembagaan produksi petani karena terbatasnya dukungan teknologi tepat guna, akses kepada sarana produksi, serta kemampuan pemasarannya. Adalah tantangan bagi institusi pelayanan yang bertugas memberikan kemudahan bagi petani dalam menerapkan iptek, memperoleh sarana produksi secara enam tepat, dan membina kemampuan manajemen agribisnis serta pemasaran, untuk meningkatkan kinerjanya memfasilitasi pengembangan usaha dan pendapatan petani secara lebih berhasil guna.

Kesembilan, terbatasnya kelembagaan yang menyediakan permodalan bagi usahatani di pedesaan, dan prosedur penyaluran yang kurang mengapresiasi sifat usahatani dan resiko yang dihadapi, merupakan kendala bagi berkembangnya usahatani. Demikian pula, kurang memadainya prasarana fisik menjadi kendala berkembangnya industri hulu dan hilir sebagai wahana bagi peningkatan pendapatan petani di pedesaan.

PESPEKTIF MEWUJUDKAN STABILITAS PANGAN NASIONAL

Kebijakan Umum

Upaya mewujudkan stabilitas (penyediaan) pangan nasional tidak terlepas dengan kebijakan umum pembangunan pertanian dalam mendukung penyediaan pangan terutama dari produksi domestik. Dalam kerangka demikian upaya mewujudkan stabilitas pangan (penyediaan dari produksi domestik) identik pula dengan upaya meningkatkan kapasitas produksi pangan nasional dalam pembangunan pertanian beserta kebijakan pendukung lain yang terkait.

Strategi umum pembangunan pertanian adalah memajukan agribisnis, yaitu membangun secara sinergis dan harmonis aspek-aspek: (i) industri hulu pertanian yang meliputi perbenihan, input produksi lainnya dan alat mesin pertanian; (ii) pertanian primer (*on-farm*); (iii) industri hilir pertanian (pengolahan hasil); dan (iv) jasa-jasa penunjang yang terkait. Mengingat bahwa pelaku utama agribisnis adalah petani dan pengusaha, dan tanpa adanya insentif pendapatan mereka akan enggan menekuni agribisnis, maka kata kunci dalam meningkatkan kinerja sektor ini adalah menciptakan insentif ekonomi yang menunjang daya tarik agribisnis.

Ketahanan Pangan

Seiring dengan proses otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2000 Tentang Otonomi Daerah yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2000, peranan daerah dalam meningkatkan ketahanan pangan di wilayahnya menjadi semakin meningkat. Searah dengan pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat berperan aktif dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan di wilayah kerjanya. Partisipasi tersebut diharapkan memperhatikan beberapa azas berikut ini:

1. Mengembangkan keunggulan komparatif yang dimiliki oleh masing-masing daerah sesuai dengan potensi sumberdaya spesifik yang dimilikinya, serta disesuaikan dengan kondisi sosial dan budaya setempat.
2. Menerapkan kebijakan yang terbuka dalam arti menselaraskan kebijakan ketahanan pangan daerah dengan kebijakan ketahanan pangan nasional.
3. Mendorong terjadinya perdagangan antar daerah.
4. Mendorong terciptanya mekanisme pasar yang berkeadilan.

Dengan memperhatikan beberapa azas kebijakan ketahanan pangan di daerah tersebut, beberapa hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah diantaranya meliputi:

1. Pemerintah daerah perlu menyadari akan pentingnya memperhatikan masalah ketahanan pangan di wilayahnya.
2. Perlunya apresiasi tentang biaya, manfaat, dan dampak terhadap pembangunan wilayah dan nasional program peningkatan ketahanan pangan di daerah kepada para penentu kebijakan di daerah.
3. Pemerintah daerah perlu menyusun perencanaan dan strategi untuk menangani masalah ketahanan pangan di daerah.
4. Perlu dikembangkan suatu wahana untuk saling tukar menukar informasi dan pengalaman dalam menangani masalah ketahanan pangan antar pemerintah daerah.

Pengembangan teknologi

Produktivitas tanaman pangan, khususnya padi pada sekitar dasawarsa ini tidak mengalami pertumbuhan yang berarti yaitu sekitar 1,65 persen per tahun. Luas pemilikan lahan yang semakin sempit, harga input yang meningkat, dan harga riil hasil produksi yang cenderung tetap atau menurun, serta tingkat produktivitas yang tetap, sudah barang tentu akan berakibat pada pendapatan riil petani tanaman pangan secara umum akan tetap atau menurun. Memang keadaan demikian merupakan gambaran umum dari tingkat perkembangan kehidupan petani tanaman pangan.

Menghadapi permasalahan tersebut, maka hendaknya pengembangan teknologi pra panen (produksi) diarahkan untuk meningkatkan efisiensi produksi pangan. Yang dimaksudkan dengan peningkatan efisiensi produksi pada dasarnya adalah: (i) dengan menggunakan jumlah input yang sama dapat diperoleh hasil produksi yang meningkat, atau (ii) tingkat hasil produksi yang sama diperoleh dengan menggunakan jumlah input yang lebih sedikit. Dengan mengacu pada pengertian efisiensi tersebut, berarti pengembangan teknologi di sini bukan hanya terbatas pada teknologi biofisik (*hardware*), tetapi juga meliputi pengembangan kelembagaan produksi (*software*).

Secara umum pengembangan teknologi pra panen diarahkan untuk mendukung program intensifikasi, ekstensifikasi, dan diversifikasi. Dengan demikian tujuan untuk meningkatkan produktivitas, produksi, efisiensi, dan diversifikasi bahan pangan dapat dicapai. Pengembangan teknologi pra produksi hendaknya juga memperhatikan aspek pelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Pengembangan teknologi guna meningkatkan efisiensi akan mencakup spektrum teknologi yang sangat luas dari teknologi yang terkait dengan teknologi pengembangan sarana produksi (benih, pupuk dan insektisida), teknologi pengolahan lahan (traktor), teknologi pengelolaan air (irigasi gravitasi, irigasi pompa, efisiensi dan konservasi air), teknologi budidaya (cara tanam, jarak tanam, pemupukan berimbang, pola tanam, pergiliran varietas), dan teknologi pengendalian hama terpadu (PHT).

Khusus untuk input benih, pengembangan teknologi produksi dapat diarahkan pada penggunaan benih unggul. Selama periode 2000 – 2004, Badan Litbang Pertanian telah melepas 54 varietas unggul padi yang terdiri dari 40 varietas untuk lahan sawah irigasi (termasuk 4 varietas unggul hibrida:VUH dan 4 varietas unggul tipe baru: VUTB), 5 varietas padi gogo, dan 9 varietas untuk lahan pasang surut. Karakter varietas tersebut umumnya disesuaikan dengan dinamika lanfangan dan kendala produksi padi serta tuntutan pengguna yang secara umum dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu varietas yang diperuntukkan bagi peningkatan produktivitas yang melebihi baner potensi hasil yang sudah melandai (VUH dan VUTB) dan untuk mencapai stabilitas hasil, beras bermutu premium, gizi fungsional dan super genjah (varietas unggul spesifik:VUS).

Demikian juga Badan Litbang Pertanian telah banyak melepas varietas unggul baik jenis komposit maupun hibrida. Jenis jagung komposit yang dilepas semuanya adalah produk Badan Litbang Pertanian dengan potensi hasil 7,0 – 8,0 ton/ha. Varietas jagung komposit Lamuru yang dilepas pada tahun 2001 dengan potensi hasil 7,6 ton/ha telah

mulai populer di beberapa daerah kawasan Timur Indonesia yang beriklim kering seperti Gorontalo dan Nusa Tenggara Barat, karena relatif tahan kering, genjah, dan bijinya berwarna kuning kemerahan. Varietas Sukmaraga dengan potensi hasil 8,4 ton/ha dilepas pada tahun 2003. Varietas ini toleran terhadap kemasaman tanah, sehingga sesuai dikembangkan pada lahan bereaksi masam yang banyak tersebar di Sumatera, Kalimantan, Papua, dan Sulawesi. Varietas Sukmaraga telah mulai diterima di Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, dan Lampung. Baru-baru ini Badan Litbang Pertanian juga telah melepas dua varietas jagung jenis QPM (*Quality Protein Maize*) bersari bebas berbiji putih dengan nama Srikandi Putih-1 dan berbiji kuning dengan nama Srikandi Kuning-1. Srikandi Putih-1 potensi hasilnya 8,09 ton/ha. Sementara untuk komoditas kedelai, ada sebanyak sebelas varietas unggul baru kedelai yang dilepas selama tahun 2001–2004 (Sinabung, Kaba, Anjasmoro, Mahameru, Pandeman, Ijen, Tanggamus, Sibayak, Nanti, ratai, dan Seulawah) yang mempunyai potensi hasil berkisar 2,5 – 2,7 ton/ha.

Teknologi pertanian sangat berperan dalam mendukung pengembangan pertanian pangan di areal pengembangan baru (ekstensifikasi). Pengembangan lahan pertanian baru, menurut kondisi agro ekosistemnya dapat dibedakan menjadi: (i) lahan sawah cetakan baru, (ii) lahan kering (ladang atau di bawah naungan), dan (iii) lahan rawa (pasang surut dan lebak). Sudah barang tentu teknologi yang dibutuhkan untuk pengembangan di areal ekstensifikasi ini akan bersifat lokal spesifik.

Diversifikasi produksi pangan merupakan aspek yang sangat penting dalam ketahanan pangan. Diversifikasi produksi pangan bermanfaat bagi upaya peningkatan pendapatan petani dan memperkecil resiko berusaha. Diversifikasi produksi secara langsung maupun tidak langsung juga akan mendukung upaya penganekaragaman pangan yang merupakan salah satu aspek penting dalam ketahanan pangan.

Ada dua bentuk diversifikasi yang dapat

dikembangkan untuk mendukung ketahanan pangan, yaitu:

1. Diversifikasi horizontal; yaitu mengembangkan usahatani komoditas unggulan sebagai "*core of business*" serta mengembangkan usahatani komoditas lainnya sebagai usaha pelengkap untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya alam, modal, dan tenaga kerja keluarga serta memperkecil terjadinya resiko kegagalan usaha.
2. Diversifikasi regional; yaitu mengembangkan komoditas pertanian unggulan spesifik lokasi dalam kawasan yang luas menurut kesesuaian kondisi agro ekosistemnya, dengan demikian akan mendorong pengembangan sentra-sentra produksi pertanian di berbagai wilayah serta mendorong pengembangan perdagangan antar wilayah.

Produk pangan pada umumnya mengikuti pola produksi musiman, sedangkan kebutuhan pangan harus dipenuhi sepanjang tahun. Selain itu, produk pertanian pada umumnya cepat rusak (*perishable*). Dalam kondisi demikian maka aspek pengolahan dan penyimpanan menjadi hal penting dalam upaya penyediaan pangan secara kontinyu.

Di Indonesia, produksi pangan tersebar menurut kondisi agro-ekosistem dan geografinya, sedangkan lokasi konsumen tersebar di seluruh pelosok tanah air, baik yang tinggal di daerah perkotaan maupun pedesaan. Dengan demikian, aspek transportasi dan distribusi pangan menjadi sangat vital dalam rangka penyediaan pangan yang merata bagi seluruh penduduk Indonesia.

Dalam mengatasi permasalahan penyediaan pangan antar waktu dan antar tempat tersebut, teknologi pasca panen dapat berperan dalam meningkatkan efisiensi baik pada saat panen (mengurangi kehilangan hasil), pengolahan hasil, pengemasan, transportasi, dan penyimpanan. Efisiensi yang dimaksud dalam hal ini mencakup aspek efisiensi teknis dan efisiensi ekonomis. Efisiensi teknis mencakup upaya mengurangi kehilangan hasil, mempertahankan kualitas, dan memperlancar arus perpindahan barang.

Sedangkan efisiensi ekonomis berupa penghematan biaya untuk pengolahan, penyimpanan, pengangkutan, dan pendistribusian. Dengan demikian selisih harga (disparitas harga) antar wilayah dan antar waktu diharapkan menjadi lebih kecil.

Pengembangan teknologi pasca panen juga mempunyai peran untuk pengembangan produk pangan (*product development*) dan penciptaan nilai tambah (*value added*) bagi bahan pangan. Dengan pengembangan produk, bahan pangan yang mempunyai nilai tambah rendah dapat diolah menjadi berbagai produk olahan yang bernilai tambah tinggi. Pada saat yang sama kegiatan pengolahan tersebut dapat menciptakan pendapatan dan kesempatan kerja di pedesaan. Sebagai contoh ubikayu dapat diolah menjadi berbagai macam produk seperti tapioka, tepung, *chips*, *gaplek*, seriping, mie dan alkohol. Melalui pengolahan sekunder, tapioka atau tepung singkong dapat diolah antara lain menjadi roti, kue, mie, lem, bahan kosmetika, dan bahan farmasi.

Peranan Badan Litbang Pertanian

Mengingat bahwa pelayanan teknologi tepat guna sangat vital bagi peningkatan produktivitas, peningkatan efisiensi, perbaikan mutu dan peningkatan nilai tambah di sektor pertanian, maka peranan lembaga penelitian nasional dan daerah seperti Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) beserta lembaga mitra kerjanya yang lain sangat vital dalam meningkatkan kinerja sektor ini. Kinerja pelayanan teknologi dituntut untuk mampu merespon dengan baik kebutuhan para petani dan pengusaha, dalam mengembangkan agribisnis yang modern dalam arti mengadopsikan iptek untuk membangun efisiensi usaha, nilai tambah dan daya saing produknya, dengan tujuan utama meningkatkan pendapatan keluarga tani di pedesaan.

Teknologi pertanian berperan sangat strategis di dalam upaya peningkatan ketahanan pangan nasional. Teknologi pertanian dapat berperan dalam meningkatkan produktivitas pangan, meningkatkan diversifikasi dalam jenis kualitas pangan, meningkatkan nilai tambah, kesempatan kerja,

dan menjaga kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Melalui teknologi tepat guna efisiensi produksi dapat ditingkatkan sehingga meningkatkan daya saing produk pangan di dalam negeri dan di pasar internasional. Pengembangan teknologi juga mencakup aspek rekayasa kelembagaan, yang mendorong berkembangnya kelembagaan agribisnis yang budaya saing dan berkelanjutan di pedesaan.

Pelayanan kepada petani, dalam era reformasi ini, harus dilaksanakan dalam koridor pemerintahan yang baik dan bersih, mengikuti prinsip-prinsip: (i) bersifat memberdayakan dalam arti meningkatkan kemampuan menganalisis, mengambil keputusan, membangun akses terhadap sumberdaya dan sarana produksi, serta mengatasi masalah yang dihadapi; (ii) bersifat partisipatif dalam menghasilkan teknologi tepat guna, yaitu mengikutsertakan petani sejak perencanaan, pelaksanaan, pemantauan evaluasi dan perbaikan; (iii) memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan masukan; dan (iv) membangun komunikasi dan kerja sama yang baik antar pemerintah dengan berbagai komponen masyarakat, untuk dapat saling mengisi dalam mewujudkan tujuan bersama.

Untuk itu sistem yang selama ini didesain untuk pola yang sentralistik dan instruktif perlu disesuaikan kepada pola yang partisipatif. Penyesuaian ini memerlukan kemauan, kemampuan intelektual dan komitmen untuk berubah dan harus dimulai dari lingkungan kita masing-masing, untuk selanjutnya ditularkan kepada mitra kerja dalam kalangan yang lebih luas, dan selarasnya.

Program Aksi Pemantapan Ketahanan Pangan, 2005-2010

Arah Pengembangan

Sejalan dengan salah satu arah pengembangan produk dan bisnis pertanian dalam RPPK dan dengan memperhatikan potensi dan kendala yang dihadapi dalam pengembangan kapasitas produksi lima

komoditas pangan tersebut, maka arah pengembangan dan sasaran lima komoditas pangan selama periode 2005-2010 sebagai berikut :

1. Padi/beras : Mempertahankan swasembada berkelanjutan.
2. Jagung : Menuju swasembada tahun 2007 dan daya saing ekspor tahun 2008 dan seterusnya.
3. Kedelai : Akselerasi peningkatan produksi untuk mengurangi ketergantungan impor (2010 rasio produksi terhadap kebutuhan 65%, swasembada dicapai tahun 2015).
4. Gula : Menuju swasembada berkelanjutan mulai tahun 2009.
5. Daging sapi : Akselerasi peningkatan produksi untuk mengurangi ketergantungan impor dan pencapaian swasembada tahun 2010.

Langkah Strategis

Beberapa langkah strategis untuk mencapai sasaran di atas adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi potensi lahan yang sesuai untuk pengembangan komoditas padi, jagung, kedelai, tebu dan sapi potong.
2. Merenovasi dan memperluas infrastruktur fisik dengan merhabilitasi jaringan irigasi lama dan membangun jaringan irigasi baru untuk pengembangan lahan sawah di luar Jawa serta membuka lahan pertanian baru, khususnya lahan kering di Luar Jawa.
3. Menahan laju konversi lahan sawah di Jawa melalui penetapan 'lahan abadi' untuk usaha pertanian.
4. Mempercepat penemuan teknologi benih/bibit unggul untuk peningkatan produktivitas, teknologi panen untuk mengurangi kehilangan hasil, dan teknologi pasca panen serta pengolahan untuk meningkatkan nilai tambah.

5. Mempercepat pembentukan teknologi spesifik lokasi kelima komoditas tersebut untuk meningkatkan daya saingnya.
6. Membangun sistem perbenihan/pembibitan untuk kelima komoditas tersebut.
7. Memberikan subsidi sarana produksi untuk usaha primer sekaligus memberikan proteksi kepada kelima komoditas tersebut.
8. Merevitalisasi sistem penyuluhan dan kelembagaan petani untuk mempercepat difusi adopsi teknologi yang mampu meningkatkan produksi dan pendapatan petani.
9. Mengembangkan sistem pemasaran hasil pertanian yang mampu mendistribusikan produk dan *return/keuntungan* secara efisien dan adil.
10. Mengembangkan sistem pembiayaan pertanian, termasuk keuangan mikro pedesaan untuk meningkatkan aksesibilitas petani atas sumber permodalan/ pembiayaan pertanian.
11. Memberikan insentif berinvestasi di sektor pertanian, khususnya di luar Jawa, termasuk menyederhanakan proses perizinan investasi di sektor pertanian.
12. Memperjuangkan komoditas padi, jagung, kedelai dan tebu sebagai komoditas strategis (SP) dalam perundingan W.T.O.

Kebutuhan Investasi

Total investasi yang dibutuhkan selama 2005-2010 untuk pengembangan kelima komoditas tersebut sebesar Rp. 53,4 triliun dengan rincian untuk padi Rp. 18,5 triliun; jagung Rp. 2,8 triliun; kedelai Rp. 5,8 triliun; tebu Rp. 8,3 triliun dan daging sapi Rp. 18 triliun. Dari total investasi sebesar Rp. 53,4 triliun tersebut, sekitar Rp. 10,6 triliun merupakan kontribusi pemerintah dan sekitar Rp 42,8 triliun merupakan kontribusi masyarakat baik swasta maupun masyarakat tani (Tabel 6).

Tabel 6. Kebutuhan investasi untuk peningkatan produksi lima komoditas pangan, 2005 - 2010, (Rp milyar)

Komoditas	Pemerintah	Swasta ¹⁾	Total
Padi	4.352	14.147	18.499
Jagung	1.203	1.640	2.843
Kedelai	680	5.090	5.770
Tebu/gula	2.370	5.880	8.250
Daging Sapi	2.000	16.000	18.000
Total	10.605	42.757	53.362

Keterangan:

1) termasuk swasta dan masyarakat tani

Sebagian besar investasi pemerintah dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur fisik dan non fisik, seperti pengembangan kapasitas sumberdaya petani dan kelembagaan, serta dialokasikan untuk penelitian dan pengembangan; investasi swasta diarahkan untuk membangun usaha pertanian primer dan pengolahan; dan investasi masyarakat tani diarahkan untuk rehabilitasi lahan milik petani dan saluran irigasi yang menjadi langgung jawabnya dan pembelian alat dan mesin pertanian. Investasi di sini tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk modal kerja, seperti benih dan pupuk serta sarana produksi lainnya yang sekali pakai.

PENUTUP

Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK) yang telah dicanangkan oleh Presiden RI tanggal 11 Juni 2005 di Jatiluhur, Jawa Barat mengamanatkan bangsa ini perlu membangun ketahanan pangan yang mantap dengan memfokuskan pada peningkatan kapasitas produksi nasional untuk lima komoditas pangan strategis, yaitu padi, jagung, kedelai, tebu dan daging sapi. Sebagai gambaran umum, pada tahun 2004, untuk komoditas padi, kita mampu melepaskan diri dari impor, malah berdasarkan angka perkiraan kita sudah surplus dua juta ton berupa stok di masyarakat (rumah tangga dan pedagang) dan pemerintah (Bulog); sedangkan untuk empat komoditas lainnya

masih tergantung dari impor. Secara kuantitas, impor jagung, kedelai, gula, dan daging sapi masing-masing sebesar 11,23 persen; 64,86 persen; 37,48 persen dan 29,09 persen dari kebutuhan.

Saat ini laju peningkatan produksi padi, jagung, kedelai dan tebu cenderung melambat sejalan dengan terjadinya saturasi (sudah mencapai titik jenuh) Revolusi Hijau yang dimulai sejak pertengahan tahun 1970-an. Kalau selama periode 1993-1997 rata-rata laju peningkatan produksi padi, jagung, kedelai dan tebu masing-masing sebesar 1,02 persen; 4,97 persen; -5,40 persen dan -0,16 persen per tahun, maka pada periode 2000-2004 mengalami penurunan masing-masing menjadi 0,82 persen; 4,13 persen; -13,65 persen dan -0,49 persen per tahun. Sebaliknya laju peningkatan produksi daging sapi cenderung meningkat sejalan dengan berkembangnya agribisnis peternakan akhir-akhir ini.

Ketergantungan impor empat komoditas pangan yang relatif tinggi dan melambatnya laju peningkatan produktivitas menunjukkan bahwa persoalan yang menghadang di depan kita adalah bagaimana meningkatkan kapasitas produksi pangan nasional tersebut secara berkelanjutan.

Untuk meningkatkan kapasitas produksi pangan nasional tersebut, kita masih memiliki potensi lahan untuk perluasan usahatani. Dari luas lahan yang sesuai untuk usaha pertanian sebesar 100,8 juta hektar, telah dimanfaatkan

68,8 juta hektar, sehingga lahan yang belum dimanfaatkan sekitar 32 juta hektar. Selain itu, terdapat potensi lahan untuk usaha pertanian berupa lahan terlantar 11,5 juta hektar serta pekarangan 5,4 juta hektar, dan belum termasuk lahan gambut dan lebak yang potensinya cukup besar.

Sebagian besar lahan yang belum dimanfaatkan berlokasi di luar Jawa. Untuk pertanian lahan basah (pangan semusim) terdapat di Papua, Sumatera dan Kalimantan; untuk pertanian lahan kering (tanaman semusim) terluas terdapat di Sumatera dan Kalimantan; untuk tanaman tahunan (perkebunan) lahan kering terluas terdapat di Sumatera, Kalimantan dan Papua. Sementara itu, di Jawa pemanfaatan lahan sudah melampaui ketersediaannya (*over utilization*). Selain *over utilization*, lahan di Jawa mengalami pengurangan akibat konversi ke penggunaan non pertanian dengan laju yang makin tinggi. Pada periode tahun 1981-1999 terjadi konversi lahan sawah ke penggunaan non-pertanian seluas 1.627.514 hektar; dan sekitar 1 juta hektar di antaranya terjadi di Jawa.

Tingkat kesuburan lahan di Jawa jauh lebih tinggi dibanding di luar Jawa, selain itu kondisi infrastruktur lahan di Jawa juga lebih mapan dibanding di luar Jawa. Oleh karena itu, dalam rangka memantapkan kapasitas produksi pangan nasional, maka dalam jangka panjang lahan-lahan produktif di Jawa seperti lahan sawah tetap perlu dipertahankan sebagai lahan pertanian dan diupayakan agar konversi lahan tersebut dapat lebih dikendalikan.

Kondisi lahan di Jawa semakin memprihatinkan karena penguasaan lahan oleh petani yang sempit tidak mampu mencapai skala usaha yang ekonomis, sehingga usaha pertanian di Jawa menghadapi ancaman stagnasi. Di Jawa, sekitar 88 persen rumah tangga petani menguasai lahan sawah kurang dari 0,5 hektar dan sekitar 76 persen menguasai lahan sawah kurang dari 0,25 hektar. Data secara nasional menunjukkan bahwa lebih dari 10,5 juta (53%) rumah tangga petani menguasai lahan kurang dari 0,5 hektar, dan lebih dari 6 juta (30%)

menguasai lahan kurang dari 0,25 hektar.

Dalam rangka memantapkan ketahanan pangan nasional akan dikembangkan terhadap lima komoditas pangan strategis selama periode 2005-2010 antara lain: padi, jagung, kedelai, gula dan daging sapi. Langkah strategis dan jumlah investasi untuk mendukung pengembangan kelima jenis komoditas pangan tersebut telah ditentukan dan disiapkan. Salah satu langkahnya adalah mengidentifikasi potensi lahan yang sesuai untuk pengembangan kelima komoditas pangan tersebut dan pembangunan infrastruktur fisik dan non fisik pendukung. □

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. Neraca Bahan Makanan (berbagai tahun). BPS, Jakarta
- Iksan, M., (1998) *The Disaggregation of Indonesia Poverty: Policy and Analysis. An unpublished PhD Thesis, University of Illinois at Urbana-Champaign, IL, USA.*
- _____. (2001) "Kamiskinan dan Harga Beras" dalam A. Suryana dan S. Mardiana (eds). *Bunga Rempai Ekonomi Beras*. LPEM-FEUI, Jakarta.
- Mason, Andrew, (1996) "Targeting the Poor in Rural Java". *JDS Bulletin* vol. 27 (1): 67-82.
- Salim, H.P., S. Mardiyanto dan P. Simatupang (2003) *Perkembangan dan Prospek Kemandirian Pangan Nasional. Analisis Kebijakan Pertanian* 1 (2): 123 - 142. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Departemen Pertanian.
- Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan (2003) *Laporan Tahunan Dewan Ketahanan Pangan Tahun 2002*. Departemen Pertanian. Jakarta
- Simatupang, P., (1999) "Toward Sustainable Food Security: The Need for a New Paradigm" *International Seminar Agricultural Sector During Turbulence of Economic Crisis: Lesson and Future Direction. 17-18 February 1999. Center for Agro-Socio Economic Research. AARD, Bogor.*
- Suryana, A. (2002) "Perspektif dan Upaya Pemantapan Ketahanan Pangan Berkelanjutan" *Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian. Makalah pada Lokakarya Tekanan Penduduk, Degradasi Lingkungan dan Ketahanan Pangan. 1 Mei 2002. IPB, Bogor.*

Dr. Ir. Nizwar Syaifa'at, MS, Kepala Bidang Pelayanan dan Pendayagunaan Hasil Analisis, dan Ahli Peneliti Utama Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor. Menyelesaikan S1 (1982) Jurusan Tanah, Fak. Pertanian IPB, S2 (1989) Sosial Ekonomi Universitas Pajajaran, Bandung dan S3 (2000) Studi Pembangunan Wilayah Pedesaan, IPB. Dr. Ir. Pantjar Simatupang, MSc, Ahli Peneliti Utama Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.