

## Paradigma dan Dimensi Strategi Ketahanan Pangan Indonesia

### *Paradigm and Dimensions of Indonesia's Food Security Strategy*

**Andi Rachman Salasa**

Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan

E-mail: [andi.rachman91@ui.ac.id](mailto:andi.rachman91@ui.ac.id); [andisalasa@gmail.com](mailto:andisalasa@gmail.com)

#### **Abstract**

*Indonesia is known as an agrarian country with abundant natural resources, but this condition does not necessarily make the people of Indonesia able to access food easily and cheaply. Indonesia now is actually known as a food importing country. Food security is very important because it is estimated that Indonesia's current population of 267 million is projected to continue to increase to 319 million in 2045. The Indonesian government must be able to formulate a national food policy that can improve food security. The food policy includes the availability of food supplies in good quantity and quality as well as the affordability of food prices by the community and safe for consumption. The government must begin to see that food security will be realized if the three main dimensions of food security are: (i) availability; (ii) access (accessibility); and (iii) affordability (affordability) by a person (family) can be fulfilled. The government must also be able to integrate policies on food security and food price stability with other national development policies such as macroeconomic policies through economic growth and equity and poverty alleviation.*

**Keywords:** *paradigm, food security, dimension, strategy*

#### **Abstrak**

Indonesia dikenal sebagai Negara Agraris dengan sumber daya alam yang berlimpah, namun kondisi ini tidak serta merta menjadikan masyarakat Indonesia dapat mengakses pangan dengan mudah dan murah. Indonesia saat ini ini justru dikenal sebagai negara pengimpor pangan. Ketahanan pangan menjadi sangat penting karena diperkirakan jumlah penduduk yang Indonesia yang saat ini sebesar 267 juta jiwa diproyeksikan akan terus meningkat menjadi 319 juta jiwa di tahun 2045 mendatang. Pemerintah Indonesia harus dapat merumuskan kebijakan pangan nasional yang dapat meningkatkan ketahanan pangan. Kebijakan pangan tersebut meliputi ketersediaan pasokan pangan dalam kuantitas dan kualitas yang baik serta keterjangkauan harga pangan oleh masyarakat dan aman untuk dikonsumsi. Pemerintah harus mulai melihat bahwa ketahanan pangan akan terwujud apabila tiga dimensi utama dari ketahanan pangan yaitu: (i) ketersediaan (availability); (ii) akses (accessibility); dan (iii) keterjangkauan (affordability) oleh seseorang (keluarga) dapat terpenuhi. Pemerintah juga harus mampu mengintegrasikan kebijakan ketahanan pangan dan stabilitas

## Salasa: " Paradigma dan Dimensi Strategi Ketahanan Pangan Indonesia"

harga pangan dengan kebijakan pembangunan nasional lainnya semacam kebijakan ekonomi makro melalui pertumbuhan dan pemerataan ekonomi dan pengentasan kemiskinan.

**Kata Kunci:** Paradigma, ketahanan pangan, dimensi, strategi

### Pendahuluan

Indonesia dikenal sebagai Negara Agraris dengan sumber daya alam yang berlimpah, namun kondisi ini tidak serta merta menjadikan masyarakat Indonesia dapat mengakses pangan dengan mudah dan murah. Indonesia dalam dasarwarsa ini justru dikenal sebagai negara pengimpor pangan. Pada tahun 2015 Indonesia mengimpor beras sebanyak kurang lebih 2,2 juta ton dengan nilai berkisar pada USD 1 Milyar (BPS 2020). Data impor BPS menyatakan bahwa Indonesia aktif menjadi pengimpor beras dari tahun 2000 dengan jumlah yang bervariasi dengan nilai jutaan *Unite Stated Dollar*.

**Tabel 1**  
Luas Panen, Produksi dan Produktivitas dan Impor Beras Indonesia

	2012	2013	2014	2015
Luas Panen (ha)	8.127.264	8.128.499	8.111.593	8.087.393
Produktivitas (ku/ha)	51,36	51,52	51,35	53,41
Produksi (ton)	69.056.126	71.279.709	70.846.465	75.397.841
Impor beras (ton)	810.327	472.664	844.163	861.601
Impor beras (USD)	942.623	246.002	388.178	351.602

Sumber: BPS 2020

Ketahanan pangan sendiri selalu menjadi isu dalam pembangunan nasional Indonesia. dari jaman orde lama, orde baru hingga sekarang. Ketahanan pangan selalu menjadi salah satu tujuan utama yang ingin dicapai oleh pemerintah Indonesia (Rachman & Ariani, 2002). Peranan sektor pertanian sebagai penghasil pangan di Indonesia menjadi sangat penting dalam memenuhi kebutuhan pangan masyarakat Indonesia (Purwaningsih, 2008). Ketahanan pangan menjadi sangat penting karena diperkirakan jumlah penduduk yang Indonesia yang saat ini sebesar 267 juta jiwa diproyeksikan akan terus meningkat menjadi 319 juta jiwa di tahun 2045 mendatang (BPS, 2020). Pemerintah Indonesia harus dapat merumuskan kebijakan pangan nasional yang dapat meningkatkan ketahanan pangan. Kebijakan pangan tersebut meliputi ketersediaan pasokan pangan dalam kuantitas dan kualitas yang baik serta keterjangkauan harga pangan oleh masyarakat dan aman untuk dikonsumsi (Rachman & Ariani, 2002). Timmer (2004) berpendapat bahwa ketahanan pangan sangat terkait dengan

kemampuan pemerintah untuk menjaga harga bahan makanan dan kemampuan suatu negara untuk memproduksi bahan pangan yang cukup untuk seluruh masyarakat dengan harga yang terjangkau. Timmer (1997) berargumen bahwa pemenuhan kebutuhan pangan adalah hal yang sangat penting bagi suatu negara, tidak ada negara yang mampu mempertahankan pertumbuhan ekonomi tanpa lebih dahulu menyelesaikan masalah pangan.

Kebijakan pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan ditunjukkan dalam peran aktif pemerintah dalam membangun sistem ketahanan pangan yang baik dan berdaya tahan (*resilience*). Keberhasilan kebijakan pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan akan sangat bergantung pada paradigma atau pendekatan yang dipilih dalam melihat konteks ketahanan pangan dan mengintegrasikan kebijakan ketahanan pangan dengan kebijakan pembangunan nasional lainnya semisal kebijakan pengentasan kemiskinan dan kebijakan makro perekonomian (Simanjutak, 2007). Saat ini tampaknya potensi produksi pangan sebagai bagian kebijakan dari ketahanan pangan Indonesia tidak didayagunakan secara optimal. Peranan sektor pertanian dalam Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia terutama di kategori tanaman pangan tampak tidak begitu besar, PDB pertanian Indonesia hanya mampu mencatat sebesar 12,84% dari total PDB di tahun 2020 (BPS, 2020). Namun demikian, sektor pertanian masih menjadi sektor terbesar yang menyerap tenaga kerja sebesar 27,33% di tahun 2019 (BPS, 2020). Bila permasalahan pangan ini tidak mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah, bukan tidak mungkin peran pertanian dalam perekonomian negara akan semakin kecil. Bahkan mungkin di masa depan, Indonesia dapat masuk ke dalam kondisi krisis pangan yang dapat mempengaruhi stabilitas nasional (Rachman et al, 2005).

### **Paradigma dan Strategi Ketahanan Pangan**

Undang-Undang No. 18 tahun 2012 tentang pangan pada pasal satu memberikan definisi tentang ketahanan pangan sebagai *“kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan”*. Sedangkan Badan Pangan Dunia (FAO) memberikan definisi ketahanan pangan sebagai kondisi di mana tersedianya pangan yang memenuhi kebutuhan setiap orang baik dari segi mutu pangan dan jumlah pangan pada setiap saat untuk hidup sehat aktif dan produktif (Simatupang 2007). Berdasarkan definisi-definisi tersebut, terdapat tiga dimensi utama dari ketahanan pangan yaitu: (i) ketersediaan

## Salasa: " Paradigma dan Dimensi Strategi Ketahanan Pangan Indonesia"

(*availability*); (ii) akses (*accessability*); dan (iii) keterjangkauan (*affordability*) (Syaukat 2011).

Peljor dan Minot (2010) menyatakan bahwa kemandirian/swasembada pangan (*food sufficiency*) merupakan kondisi di mana suatu negara dapat memenuhi kebutuhan konsumsi pangan masyarakatnya yang berasal dari produksi dalam negeri daripada dengan membeli atau melakukan impor dari negara lain. Badan Pangan Dunia (FAO) menyebutkan bahwa kemandirian/swasembada pangan merupakan strategi yang ampuh dalam mewujudkan ketahanan pangan (Syaukat 2011). Dari definisi tersebut, dapat dikatakan bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan, suatu negara harus berusaha mewujudkan kemandirian/swasembada pangan terlebih dahulu dan langkah melakukan impor pangan merupakan langkah antisipatif yang hanya ditempuh apabila pemerintah merasa aksesabilitas harga pangan dan jumlah ketersediaan pangan di pasar dirasa dalam kondisi mengkhawatirkan. Syaukat (2011) menyatakan ketahanan pangan nasional terjadi ketika terjadi keseimbangan antara penawaran dan permintaan (*supply and demand*) akan kebutuhan pangan nasional pada tingkat harga dan jumlah ketersediaan di pasar yang dapat diakses oleh masyarakat. Dari pernyataan ini dapat diketahui, ketahanan pangan sangat dipengaruhi oleh aksesabilitas harga dan kesediaan pangan di masyarakat

Kebijakan ketahanan pangan Indonesia semenjak orde baru tidak banyak berubah hingga saat ini yaitu dengan pendekatan penyediaan pangan (*Food Availability Approach*) atau FAA (Simatupang, 2007). Paradigma FAA menyatakan bahwa ketahanan pangan suatu negara ditentukan oleh kemampuan negara untuk menyediakan makanan pokok yang cukup untuk seluruh warga negara dan kurang memperhatikan aspek distribusi dan akses terhadap pangan. Pendekatan FAA dalam ketahanan pangan beranggapan apabila pasokan pangan tersedia maka para pedagang akan menyalurkan pangan tersebut secara efisien dan harga pangan akan tetap stabil dalam tingkat harga yang dapat dijangkai oleh seluruh masyarakat. Pendekatan FAA dalam mewujudkan ketahanan pangan menyebabkan perumusan kebijakan pemerintah dalam pangan selama ini berfokus pada keterjangkauan harga dan swasembada pangan. Hal ini mengakibatkan pemerintah Indonesia selalu fokus pada strategi jangka pendek dan menengah berupa stabilisasi harga komoditas beras selaku komoditi pangan utama di Indonesia dan strategi jangka panjang berupa pewujudan swasembada beras (Simatupang, 2007). Dalam upaya menuju swasembada pangan, selama bertahun-tahun pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan intensifikasi pertanian seperti pemberian subsidi pupuk, subsidi benih, pembangunan infrastruktur pertanian, peningkatan kualitas sdm petani, pemberian kredit pertanian dan lain-lain yang berfokus pada peningkatan produksi

pangan nasional dan berusaha menjaga harga pangan di masyarakat dengan membiayai cadangan pangan, membuat sistem jaringan cadangan pangan melalui Bulog selaku lumbung pangan nasional dan mengeluarkan Harga Eceran Tertinggi (HET) pada komoditas beras (Purwaningsih, 2008).

**Tabel 2**  
 Anggaran Program Kedaulatan Pangan APBN 2019  
 (Triliun rupiah)

Uraian	2018	2019
	APBN	APBN
<b>I. Kementerian Negara/Lembaga</b>	<b>59,3</b>	<b>56,8</b>
1. Kementerian Pertanian	23,8	21,7
2. Kementerian Kelautan Perikanan	4,3	2,8
3. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat	10,3	11,5
4. Kementerian Sosial	20,8	20,8
<b>II. Non K/L</b>	<b>33,5</b>	<b>34,5</b>
<b>1. Subsidi</b>	<b>28,5</b>	<b>29,5</b>
a.1 Subsidi Pupuk	28,5	29,5
<b>2. Belanja Lain-lain</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>
<b>III. Transfer ke Daerah (DAK)</b>	<b>5,9</b>	<b>4,9</b>
1. DAK Irigasi	4,2	3,0
2. DAK Pertanian	1,7	1,9
<b>Total</b>	<b>98,7</b>	<b>96,2</b>

Sumber: Kementerian keuangan RI, 2019

Hasil kebijakan ketahanan pangan nasional terutama swasembada pangan komoditas beras cukup berhasil di waktu periode orde baru tahun 90-an, namun tidak berlangsung lama. Setelah periode tersebut produksi pangan Indonesia kesulitan dalam mencapai swasembada pangan dan menjaga harga pangan tetap terjangkau (Prasetyani & Widiyanti (2013). Penyebab tidak tercapainya swasembada pangan antara lain dikarenakan gagal panen raya, berkurangnya lahan pertanian akibat alih fungsi lahan, inflasi, perubahan iklim dan lain sebagainya. Hal ini menyebabkan pemerintah Indonesia harus terus mengimpor bahan pangan terutama beras untuk mencukupi kebutuhan pangan dan menjaga tingkat harga bahan pangan agar tetap terjangkau oleh masyarakat (lihat tabel 1).

Sen (1989) menyatakan bahwa ketahanan pangan tidak mensyaratkan suatu negara untuk melakukan swasembada pangan karena swasembada pangan akan sangat tergantung pada sumber daya yang dimiliki. Suatu negara bisa menghasilkan dan mengekspor suatu

## Salasa: " Paradigma dan Dimensi Strategi Ketahanan Pangan Indonesia"

komoditas yang bernilai ekonomi tinggi semisal barang industri maupun tambang, dan membeli komoditas pangan di pasar internasional. Sebaliknya negara yang mampu melakukan swasembada pangan pada level nasional, dijumpai masyarakatnya ada yang masuk kategori rawan pangan karena ada hambatan akses dan distribusi dari pangan itu sendiri. Sen (1981) meyakini bahwa kerawanan pangan dan kelaparan yang terjadi dalam suatu masyarakat bukan hanya soal produksi dan ketersediaan semata. Berdasarkan kasus kelaparan yang terjadi di benua Afrika dan India, kelaparan terjadi karena ketiadaan akses atas pangan (pendapatan per kapita suatu wilayah tidak mencukupi untuk mengakses bahan pangan), bahkan ketika produksi pangan sedang melimpah akibat panen. Oleh karena itu produksi pangan yang cukup melalui swasembada pangan bukan penentu tunggal dalam ketahanan pangan, melainkan hanya salah satu faktor di samping ketersediaan pangan yang terjangkau oleh masyarakat.

### **Analisis Kegagalan Strategi Ketahanan Pangan**

Strategi ketahanan pangan pemerintah yang selama ini mengejar kemandirian swasembada (*sufficiency*) dan stabilisasi harga pangan dengan paradigma FAA ternyata menimbulkan implikasi mendasar pada penyusunan strategi dan kebijakan produksi pangan. Simatupang (200&) menyatakan setidaknya ada tiga implikasi dari strategi swasembada pangan pemerintah Indonesia yang diturunkan kedalam kebijakan yang ada selama ini, yaitu: 1) pembangunan pertanian diprioritaskan pada pencapaian swasembada beras sebagai komoditas pokok nasional, 2) kebijakan pemerintah berfokus pada peningkatan pertumbuhan produksi beras agar ketersediaan pangan terjaga setiap saat dan 3) harga beras di tingkat petani harus serendah mungkin dan pada tingkat harga terjangkau. Strategi pemerintah dalam ketahanan pangan dengan menggunakan paradigma ini banyak mendapatkan tantangan dari para peneliti karena tidak mampu menjelaskan fenomena kerawanan pangan maupun insiden kelaparan yang tetap terjadi di banyak negara (Sen, 2008). Paradigma FAA yang dianut Pemerintah Indonesia selama ini dinilai memiliki kelemahan karena pada kenyataannya, kondisi swasembada pangan khususnya beras Indonesia yang dicapai pada orde baru tidak dapat menjamin seluruh orang (keluarga) dalam masyarakat memperoleh pangan yang dibutuhkannya dengan mudah dan murah (Nouval et.al, 2010).

Simatupang (1999) memberikan penjelasan mengapa strategi paradigma FAA atau Swasembada/Kemandirian Pangan yang dilakukan pemerintah selama ini memiliki kelemahan secara konseptual, yaitu: 1) tidaklah benar bahwa strategi dalam jangka pendek menjaga stabilitas harga adalah kebenaran mutlak. Dalam prakteknya daya beli masyarakat

akan pangan tidak hanya ditentukan dengan harga yang terjangkau, namun juga oleh tingkat pendapatan masyarakat. Sebagai contoh kerawanan pangan yang terjadi pada waktu krisis moneter 1998 lebih disebabkan karena inflasi yang mengakibatkan daya beli masyarakat menjadi rendah padahal pasokan pangan beras cukup di pasaran. 2) tidak benar anggapan adanya kondisi pasar yang benar-benar sempurna dimana ketika *supply* meningkat maka harga akan turun. Pada krisis moneter tahun 1998, harga pangan beras meningkat walaupun pasokan melimpah. 3) anggapan produksi domestik pangan merupakan sumber pengadaan pangan yang paling handal perlu dipertanyakan, hal ini dikarenakan kemungkinan terjadinya gagal panen di domestik oleh karena suatu hal, sehingga tetap mengandalkan produksi pangan domestik akan menjadi sangat mahal sehingga pemerintah terpaksa mengambil langkah impor untuk menjaga pasokan pangan sekaligus menekan harga pangan 4) pandangan tentang harga beras harus terjangkau atau murah di level petani cenderung tidak memperhatikan kesejahteraan petani sehingga banyak membuat petani terperangkap dalam kemiskinan dan kerawanan pangan dan 5) pemerintah hanya memperhatikan ketahanan pangan nasional namun kurang memperhatikan faktor distribusi sehingga dapat menimbulkan kerawanan pangan lokal. Sebagai contoh walaupun selama ini persediaan pangan di level nasional mencukupi namun kejadian rawan pangan tetap terjadi di daerah rawan pangan seperti Papua Barat dan Nusa Tenggara Timur akibat persediaan pangan di tingkat lokal yang tidak mencukupi dikarenakan produksi padi yang memang sedikit dalam provinsi tersebut (Tabel 3).

**Tabel 3**  
Produksi Padi Berdasarkan Provinsi

Provinsi	Produksi (Ton)			
	Padi			
	2012	2013	2014	2015
Aceh	1788738	1956940	1820062	2331046
Sumatera Utara	3715514	3727249	3631039	4044829
Sumatera Barat	2368390	2430384	2519020	2550609
Riau	512152	434144	385475	393917
Jambi	625164	664535	664720	541486
Sumatera Selatan	3295247	3676723	3670435	4247922
Bengkulu	581910	622832	593194	578654
Lampung	3101455	3207002	3320064	3641895

**Salasa: " Paradigma dan Dimensi Strategi Ketahanan Pangan Indonesia"**

Kep. Bangka Belitung	22395	28480	23481	27068
Kep. Riau	1323	1370	1403	959
Dki Jakarta	11044	10268	7541	6361
Jawa Barat	11271861	12083162	11644899	11373144
Jawa Tengah	10232934	10344816	9648104	11301422
Di Yogyakarta	946224	921824	919573	945136
Jawa Timur	12198707	12049342	12397049	13154967
Banten	1865893	2083608	2045883	2188996
Bali	865553	882092	857944	853710
Nusa Tenggara Barat	2114231	2193698	2116637	2417392
Nusa Tenggara Timur	698566	729666	825728	948088
Kalimantan Barat	1300100	1441876	1372695	1275707
Kalimantan Tengah	755507	812652	838207	893202
Kalimantan Selatan	2086221	2031029	2094590	2140276
Kalimantan Timur	561959	439439	426567	408782
Kalimantan Utara	-	124724	115620	112102
Sulawesi Utara	615062	638373	637927	674169
Sulawesi Tengah	1024316	1031364	1022054	1015368
Sulawesi Selatan	5003011	5035830	5426097	5471806
Sulawesi Tenggara	516291	561361	657617	660720
Gorontalo	245786	295913	314704	331220
Sulawesi Barat	412338	445030	449621	461844
Maluku	84271	101835	102761	117791
Maluku Utara	65686	72445	72074	75265
Papua Barat	30245	29912	27665	30219
Papua	138032	169791	196015	181769
Indonesia	69056126	71279709	70846465	75397841

Sumber: BPS (2020)

Kesalahan paradigma dan strategi Pemerintah Indonesia dalam ketahanan pangan selama ini didukung dengan bukti-bukti empiris antara lain: 1) Banyaknya petani di pedesaan yang masih hidup dibawah garis kemiskinan dan ancaman kerawanan pangan, 2) Insiden kerawanan pangan masih terjadi di tingkat lokal khususnya pada daerah yang bukan penghasil beras surplus walaupun persediaan pangan di level nasional atau *aggregate* mencukupi 3) fokus pangan pemerintah pada komoditi beras membuat komoditi pangan lokal lain semakin ditinggalkan semacam jagung, umbi-umbian, sagu dan lain-lain. 4) Swasembada pangan yang diraih dengan susah payah ternyata tidak mampu bertahan (*sustain*) dibuktikan dengan masih meingkatnya rata-rata impor beras setiap tahunnya, 5) Sistem ketahanan pangan yang dianut Pemerintah Indonesia selama ini terbukti tidak mampu meredam dampak krisis ekonomi yang berakibat pada munculnya krisis pangan, contoh pada krisis moneter tahun 1998, 6) Intensifikasi usaha tani untuk meningkatkan produksi pangan beras melalui penggunaan pupuk kimia dan pestisida menyebabkan lahan pertanian rentan terhadap serangan hama dan gagal panen sehingga produksi pangan beras menjadi sulit diprediksi. 7) Kebijakan ketahanan pangan pemerintah Indonesia yang bersifat *top-down* cenderung tidak dapat diterapkan di lapangan. Sebagai contoh adalah kebijakan lumbung desa dan koperasi unit desa tidak berhasil diterapkan karena tidak sesuai dengan kebutuhan lokal daerah, dan 8) Kebijakan pemerintah dalam mewujudkan ketahanan pangan menyebabkan beban pada anggaran negara melalui pemberian subsidi dan proteksi yang cenderung salah sasaran dan tidak bermanfaat.

Purwaningsih (2008) memberikan gambaran umum permasalahan ketahanan pangan Indonesia adalah penyediaan, distribusi dan konsumsi pangan. Penyediaan pangan melalui peningkatan kapasitas produksi domestik dihadapkan pada semakin terbatasnya lahan pertanian yang dalam jangka panjang mengakibatkan penurunan kapasitas produksi (Tabel.1, luas panen). Hal ini disebabkan oleh 1) terjadinya konversi lahan pertanian ke non pertanian, 2) menurunnya kualitas dan kesuburan lahan pertanian akibat kerusakan lingkungan dampak dari intensifikasi pertanian dengan penggunaan pupuk dan pestisida, 3) kurang memadainya sarana prasarana irigasi pertanian dan 4) semakin terbatasnya sumber daya air akibat persaingan dengan sektor industri dan pemukiman. Distribusi pangan memiliki permasalahan berupa: 1) prasarana dan sarana distribusi antar wilayah Indonesia khususnya wilayah timur masih belum memadai dan menjangkau daerah pelosok sehingga memicu biaya distribusi yang berakibat pada kenaikan harga pangan dan mengurangi daya beli masyarakat. 2) Kelembagaan pemerintah (Bulog dan Kementerian Pertanian) belum mampu membentuk sistem distribusi yang baik sehingga pada masa panen pasokan pangan melimpah

## Salasa: " Paradigma dan Dimensi Strategi Ketahanan Pangan Indonesia"

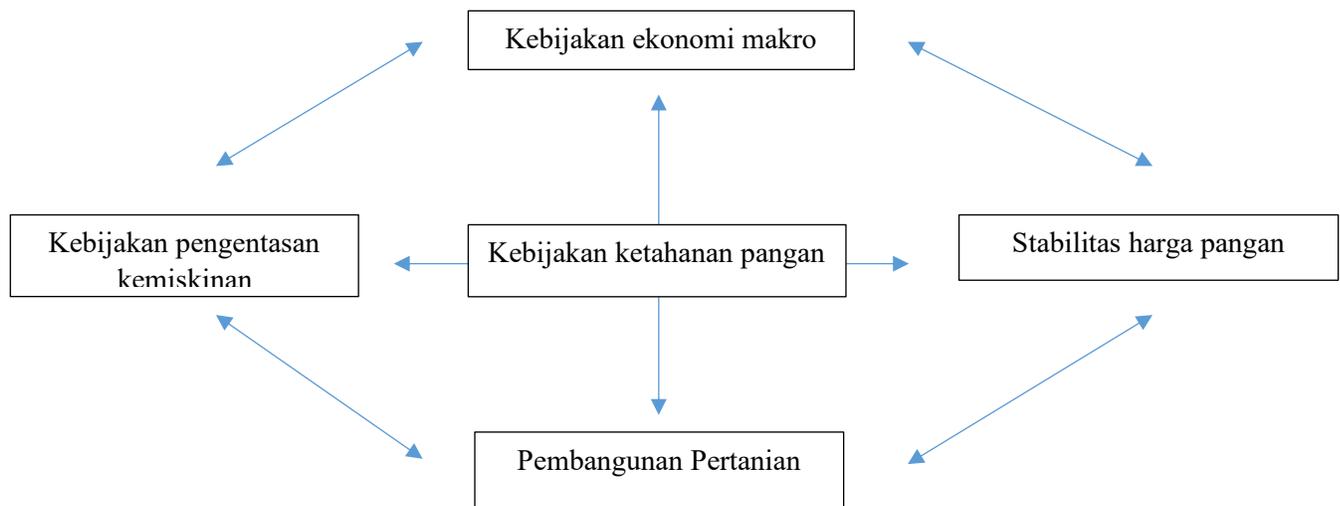
ke pasar sehingga harga turun dan mengurangi keuntungan petani dan sebaliknya disaat panen tidak berhasil, harga meningkat signifikan sehingga mengurangi keterjangkauan masyarakat. Sedangkan permasalahan konsumsi pangan adalah belum semua keluarga/individu (rumah tangga) khususnya masyarakat miskin memiliki akses pada pangan yang cukup.

Terkait dengan impor pangan, pada era globalisasi dan pasar bebas saat ini, hampir tidak ada negara yang menutup diri dari perdagangan global dan berusaha untuk memenuhi seluruh kebutuhan negaranya secara domestik (*self sufficiency*). Banyak negara yang melakukan perdagangan global fokus pada produksi produk unggulan negara tersebut dan mengeksport kelebihan produksinya kepada negara lain dan disaat yang sama memilih untuk memperoleh kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi oleh produksi domestik melalui impor. *Food and Agriculture Organization* (FAO) Perserikatan Bangsa-Bangsa telah mengungkapkan bahwa ketahanan pangan bukanlah masalah dari satu negara saja namun merupakan permasalahan global. Dengan paradigma ini strategi kebijakan pangan negara-negara dunia berubah dari swasembada pangan menjadi swadaya pangan. Pada swasembada pangan, seluruh produksi pangan nasional dipenuhi melalui produksi pangan domestik. Di era globalisasi seperti ini swadaya pangan dipandang sebagai upaya memenuhi kebutuhan pangan nasional baik dari produksi domestik maupun impor, untuk itu seharusnya pemerintah Indonesia tidak perlu alergi atau anti kepada impor pangan asalkan tidak berlebihan dan tetap bertumpu pada produksi domestik, dengan demikian impor pangan dianggap sebagai langkah pendamping produksi pangan domestik. Kedepannya pengelolaan impor pangan disaat produksi domestik turun dan sebaliknya melakukan ekspor pangan disaat produksi domestik melebihi kebutuhan nasional perlu dilakukan untuk menjaga harga stabilitas pangan di pasar.

### **Kebijakan Strategis Ketahanan Pangan**

Hasil analisis menunjukkan bahwa paradigma dan strategi ketahanan pangan nasional melalui paradigma FAA atau swasembada/kemandirian pangan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah Indonesia tidak efektif dan efisien. Pemerintah harus mulai melihat bahwa ketahanan pangan akan terwujud apabila tiga dimensi utama dari ketahanan pangan yaitu: (i) ketersediaan (*availability*); (ii) akses (*accessability*); dan (iii) keterjangkauan (*affordability*) oleh seseorang (keluarga) dapat terpenuhi (Syaukat 2011). Alih-alih fokus pada ketahanan pangan secara makro (agregat atau nasional), pemerintah harus lebih fokus kepada ketahanan pangan di level meso (regional level provinsi dan kabupaten kota) dan mikro (keluarga/individu) dimana ketahanan pangan harus dapat diturunkan dari level

ketahanan pangan nasional ke ketahanan pangan regional lokal secara berjenjang/hierarki di level propinsi dan ketahanan pangan kabupaten/kota hingga akhirnya pada ketahanan pangan keluarga dan individu (Simatupang, 2007). Setiap tingkatan pemerintah baik pemerintah pusat, pemerintah tingkat provinsi dan pemerintah kabupaten/kota wajib bertanggung jawab terhadap ketahanan pangan daerahnya masing-masing sesuai lingkup tanggung jawabnya berdasarkan jenjang administrasi pemerintahan. Pemerintah juga harus mampu mengintegrasikan kebijakan ketahanan pangan dan stabilitas harga pangan dengan kebijakan pembangunan nasional lainnya semacam kebijakan ekonomi makro melalui pertumbuhan dan pemerataan ekonomi dan pengentasan kemiskinan.



**Gambar1**

Sinergi Strategi Pembangunan Nasional dan Ketahanan Pangan

Sumber: Diadaptasi dari Timmer dalam Simatupang, 2007

Kebijakan ketahanan pangan melalui peningkatan kapasitas produksi pangan harus berfokus pada 1) peningkatan inovasi dengan melibatkan swasta melalui *research dan development* di bidang pertanian dan memfasilitasi importasi teknologi pertanian modern, 2) membangun iklim investasi pertanian sehingga menarik pihak swasta, 3) peningkatan kualitas hidup petani dengan berfokus pada pembangunan infrastruktur pertanian dan pedesaan terutama sarana irigasi pertanian, jalan dan listrik pedesaan 4) penataan distribusi pertanian termasuk rantai pasokan pangan (beras dll) dan material pendukung (pupuk, alat pertanian dll), 5) meningkatkan diversifikasi pangan di level lokal (tidak hanya berfokus pada

## Salasa: " Paradigma dan Dimensi Strategi Ketahanan Pangan Indonesia"

pangan beras), 6) meningkatkan stabilisasi harga produk dengan dengan mengintegrasikan harga produksi domestik dan internasional.

Strategi ketahanan pangan dapat dibagi berdasarkan dimensi waktu periode perencanaan yaitu jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang, serta tingkatan makro, meso dan mikro (tabel. 4).

**Tabel 4**  
Strategi Ketahanan Pangan

	Jangka Pendek	Jangka Menengah	Jangka Panjang
Level Makro (Nasional)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Insentif dan modal pertanian</li><li>• Menjaga stok pangan</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Litbang pertanian</li><li>• Pelibatan swasta</li><li>• Stabilisasi harga pangan</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sinergi/integritass pembangunan nasional</li><li>• Peningkatan dan pemerataan ekonomi</li></ul>
Level Meso (Regional lokal)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pelatihan petani</li><li>• Peningkatan kesejahteraan petani</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Infrastruktur pertanian</li><li>• Penataan distribusi pertanian</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Peningkatan produktivitas pangan</li><li>• Diversifikasi pangan</li></ul>
Level Mikro (keluarga/individu)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Subsidi pangan masyarakat miskin</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• peningkatan sumber pendapatan</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Penghapusan kemiskinan</li><li>• Jaring pengaman sosial</li></ul>

**Sumber:** data hasil olahan peneliti, 2020

### Kesimpulan

Ketahanan pangan merupakan salah satu bagian dari tujuan pembangunan nasional Indonesia. Ketahanan pangan menjadi sangat penting karena diperkirakan jumlah penduduk yang Indonesia yang saat ini sebesar 267 juta jiwa diproyeksikan akan terus meningkat menjadi 319 juta jiwa di tahun 2045 mendatang. Pemerintah harus merumuskan kebijakan pangan nasional yang dapat meningkatkan ketahanan pangan. Kebijakan pangan tersebut meliputi ketersediaan pasokan pangan dalam kuantitas dan kualitas yang baik serta keterjangkauan harga pangan oleh masyarakat dan aman untuk dikonsumsi.

Kebijakan ketahanan pangan Indonesia semenjak orde baru tidak banyak berubah hingga saat ini yaitu dengan pendekatan penyediaan pangan (*Food Availability Approach*) atau lebih dikenal dengan swasembada/kemandirian pangan dengan produksi domestik untuk mencukupi kebutuhan pangan nasional. Namun demikian, strategi paradigma FAA atau Swasembada/Kemandirian Pangan yang dilakukan pemerintah selama ini memiliki kelemahan. Dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan, Indonesia memiliki tiga permasalahan umum yaitu permasalahan penyediaan, distribusi dan konsumsi pangan. Terkait dengan impor pangan, pada era globalisasi dan pasar bebas saat ini, hampir tidak ada negara yang menutup diri dari perdagangan global dan berusaha untuk memenuhi seluruh kebutuhan negaranya secara domestik. Pemerintah Indonesia tidak perlu alergi atau anti kepada impor pangan asalkan tidak berlebihan dan tetap bertumpu pada produksi domestik, impor pangan harus dianggap sebagai langkah pendamping produksi pangan domestik.

Paradigma dan strategi ketahanan pangan nasional melalui paradigma FAA atau swasembada/kemandirian pangan yang selama ini dilakukan oleh pemerintah Indonesia tidak efektif dan efisien. Pemerintah harus mulai melihat bahwa ketahanan pangan akan terwujud apabila tiga dimensi utama dari ketahanan pangan yaitu: (i) ketersediaan (*availability*); (ii) akses (*accessability*); dan (iii) keterjangkauan (*affordability*) oleh seseorang (keluarga) dapat terpenuhi. Pemerintah juga harus mampu mengintegrasikan kebijakan ketahanan pangan dan stabilitas harga pangan dengan kebijakan pembangunan nasional lainnya semacam kebijakan ekonomi makro melalui pertumbuhan dan pemerataan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Usulan Strategi ketahanan pangan dapat dibagi berdasarkan dimensi waktu periode perencanaan yaitu jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang, serta tingkatan makro, meso dan mikro.

### **Daftar Pustaka**

- BPS (2020). *Indikator Pertanian 2017*. Jakarta. BPS  
BPS (2020). *Data Kependudukan 2020*. Jakarta. BPS  
Nouval F, Zacky, Yoga G dan Kurniawan L (2010) *Petaka Politik Pangan di Indonesia (Kebijakan Pangan yang Tidak Memilih Rakyat*. Malang. Intrans Publishing.  
Peljor, N., & Minot, N. (2010). *Food Security and Food Self-Sufficiency in Bhutan*. IFRI

## Salasa: " Paradigma dan Dimensi Strategi Ketahanan Pangan Indonesia"

- Prasetyani, I & Widiyano, D (2013) *Strategi Menghadapi Ketahanan Pangan (dilihat dari Kebutuhan dan ketersediaan Pangan) Penduduk Indonesia di Masa Mendatang (Tahun 2015-2040)*. Jurnal Bumi Indonesia. Vol. 2 No. 2.
- Purwaningsih, Y (2008). *Ketahanan Pangan: Situasi, Pemmasalahan, Kebijakan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jurnal Ekonomi Pembangunan Vol. 9, No. 1, hal. 1-27.
- Rachman, H & Ariani, W (2002). *Ketahanan Pangan: Konsep, Pengukuran dan Strategi*. FAE Vol. 20 No.1 hal. 12-24.
- Rachman, Benny, Supriyati, dan Supena. (2005). *Ekonomi Kelembagaan Sistem Usaha Tani Padi di Indonesia*. Jurnal SocioEconomic of Agriculture and Agribusiness, Vol. 5, No. 2, 1-10.
- Sen, A (1981). *Poverty and Famines: An Essay On Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press. Oxford.
- Sen, A (1989). *Food and Freedom*. *Journal World Development* 17 (6): 769-781.
- Sen, A (2008). *Is Nationalism a Boon or A Curse?*. *Economic and Political Weekly*. 2008;XLIII.
- Simatupang, P (1999) .*Toward Sustainable Food Security: The World to a New Paradigm*. In Simatupang P, Pasaribu, S, Bakri, S and Stinger, B (eds). *Indonesia Economic Crisis: Effects on Agriculture and Policy Responses*. XASER-CIES. University of Adelaide. Australia P. 1141-167.
- Simatupang, P (2007). *Analisis Kritis Terhadap Paradigma dan Kerangka Dasar Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional*. Forum Penelitian Agro Ekonomi. Vol. 25 No. 1, hal. 1-18
- Simatupang, P., & Maulana, M. (2007). *Kaji Ulang Konsep dan Perkembangan Nilai Tukar Petani tahun 2003 - 2006*. Jakarta: Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Departemen Pertanian.
- Syaukat, Y. (2011). *Dampak Ekonomi Kebijakan Produksi dan Perdagangan Pangan terhadap Ketahanan Pangan Indonesia*. Dalam M. Firdaus, & dkk, *Ekonomi dan Manajemen Ketahanan Pangan*. Bogor: IPB Press.
- Timmer, C.P. (1997). *Farmers and Markets: The Political Economy of New Paradigms*. *American Journal of Agricultural Economics* 79(2):621-627.
- Timmer, C.P (2004). *Food Security and Economic Growth: An Asian Perspective*. H.W and Memorial Lecture. Australian National University.