

PERKEMBANGAN DAN PROSPEK KEMANDIRIAN PANGAN NASIONAL

Handewi P.S. Rachman, Sudi Mardianto, Pantjar Simatupang

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jl. A. Yani 70 Bogor 16161*

PENDAHULUAN

Indonesia dengan jumlah penduduk 220 juta jiwa menghadapi tantangan yang sangat kompleks dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduk. Kebijakan pemantapan ketahanan pangan menjadi isu sentral dalam pembangunan serta merupakan fokus utama dalam pembangunan pertanian. Peningkatan kebutuhan pangan seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan kesempatan kerja guna memperoleh pendapatan yang layak agar akses terhadap pangan merupakan dua komponen utama dalam perwujudan ketahanan pangan.

Sesuai Undang-Undang No 7 Tahun 1996 tentang pangan bahwa pangan dalam arti luas mencakup makanan dan minuman hasil-hasil tanaman dan ternak serta ikan baik produk primer maupun olahan. Dengan definisi pangan seperti itu tingkat ketersediaan pangan nasional untuk konsumsi diukur dalam satuan energi dan protein pada tahun 2000 sebesar 2992 Kkal/kapita/hari dan 80 gr protein/kapita/hari¹. Angka tersebut telah melebihi standar kecukupan energi dan protein yang direkomendasikan dalam Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VII Tahun 2000 masing-masing sebesar 2500 Kkal/kapita/hari dan 55 gr protein/kapita/hari².

Walaupun secara nasional ketersediaan pangan telah melebihi standar kecukupan energi dan protein, namun tidak menjamin kecukupan konsumsi di tingkat rumah tangga atau individu. Tingkat konsumsi rata-rata per kapita per hari penduduk Indonesia pada tahun 1999 sebesar 1849 Kkal atau 82,2 persen dari standar kecukupan³. Ketidakcukupan pangan ini mencerminkan pula fakta (1) prevalensi balita yang mengalami gizi kurang dan gizi buruk masing-masing 24.9 persen dan 7.7 persen pada tahun 1999⁴, dan (2) proporsi rumah tangga rawan

¹ .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

² Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. 2000. Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VII. LIPI Jakarta

³ Badan Pusat Statistik .1999. Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). BPS. Jakarta

⁴ Suryana, A. 2002. Ibid

pangan di Indonesia tahun 1999 yang diukur dengan indikator silang antara tingkat konsumsi energi ≤ 80 persen dari standar kecukupan dan pangsa pengeluaran pangan > 60 persen dari total pengeluaran mencapai sekitar 30 persen⁵, serta (3) jumlah penduduk miskin di Indonesia (yang juga dapat diidentifikasi penduduk yang tidak atau kurang tahan pangan) pada tahun 1998 sebesar 24.23 persen⁶.

Permasalahan utama dalam mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia saat ini terkait dengan fakta bahwa pertumbuhan permintaan pangan lebih cepat dari pada pertumbuhan penyediaannya. Permintaan yang meningkat cepat tersebut merupakan resultante dari peningkatan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, peningkatan daya beli masyarakat dan perubahan selera. Sementara itu pertumbuhan kapasitas produksi pangan nasional lambat bahkan stagnan disebabkan oleh kompetisi dalam pemanfaatan sumberdaya lahan dan air serta stagnansi pertumbuhan cenderung mengakibatkan peningkatan penyediaan pangan nasional yang berasal produktivitas lahan dan tenaga kerja pertanian. Peningkatan ketidakseimbangan pertumbuhan permintaan dan pertumbuhan kapasitas produksi nasional tersebut cenderung mengakibatkan peningkatan penyediaan pangan nasional yang berasal dari impor. Ketergantungan terhadap pangan impor diterjemahkan sebagai ketidakmadirian dalam penyediaan pangan nasional.

Terkait dengan peningkatan pangsa pangan yang berasal dari impor ini muncul isu upaya peningkatan kemandirian pangan nasional. Kemandirian pangan didefinisikan sebagai kemampuan negara dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduk dan besar ketergantungan tersebut terhadap pasar internasional (impor pangan). Benarkah Indonesia mengarah pada situasi *imported food trap*? Tulisan berikut bertujuan untuk menganalisis perkembangan kemandirian pangan nasional, mengidentifikasi jenis atau kelompok pangan yang rentan tingkat kemandirian serta merumuskan saran kebijakan peningkatan kemandirian pangan nasional.

PENGUKURAN DAN KERAGAAN KEMANDIRIAN PANGAN NASIONAL

Kemandirian pangan merupakan salah satu dimensi pengukuran ketahanan pangan. Beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur ketahanan pangan dari sisi kemandirian antara lain (1) ketergantungan ketersediaan pangan nasional pada produksi pangan domestik, (2) ketergantungan ketersediaan pangan nasional pada pangan impor dan atau net impor, dan (3) ketergantungan

⁵ Saliem, H.P. M. Ariani, Y. Marisa dan T.B. Purwantini. 2001.. Analisis Ketahanan Pangan Tingkat Rumah tangga dan Regional. Laporan Hasil Penelitian. Puslitbang Sosek Pertanian. Badan Litbang Departemen Pertanian

⁶ Irawan, P. dan Romdiati. 2000.. Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Kemiskinan dan Beberapa Implikasinya Untuk Strategi Pembangunan dalam Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VII. LIPI Jakarta

ketersediaan pangan terhadap transfer pangan dari pihak atau negara lain⁷. Tulisan berikut akan mengukur kemandirian pangan nasional dengan menggunakan indikator (1) dan (2).

Ketertgantungan Ketersediaan Pangan Nasional pada Produksi Pangan Domestik

Ketersediaan pangan nasional (KPN) merupakan penjumlahan dari produksi pangan domestik (PPD) dengan impor pangan (IMP), transfer (TRF), stok atau cadangan (STK), dikurangi ekspor pangan (EXP). Secara matematis hubungan tersebut dapat ditulis:

$$KPN = PPD + IMP + TRF + STK - EXP \quad (1)$$

Ketersediaan pangan untuk konsumsi (KPK) merupakan pengurangan antara ketersediaan pangan nasional (KPN) dengan penggunaan pangan untuk bibit (BIT), pakan (PAK), industri pengolahan (IND), tercecer (TCR), dan penggunaan lain (LAN). Secara matematis hubungan tersebut dapat ditulis sebagai berikut:

$$KPK = KPN - BIT - PAK - IND - TCR - LAN \quad (2)$$

Dalam struktur Neraca Bahan Makanan, KPK tersaji dalam volume agregat (ton), ketersediaan per kapita (kg/kapita/tahun), ketersediaan dalam zat gizi yaitu bentuk energi (Kkal/kapita/hari), protein (gram/kapita/hari) dan lemak (gram/ kapita/hari).

Ketertgantungan ketersediaan pangan nasional terhadap produksi domestik (KKPPD) diukur dari rasio produksi atau ketersediaan pangan domestik yang dapat dikonsumsi (KPK) terhadap ketersediaan pangan nasional (KPN).

$$KKPPD = KPK/KPN * 100 \% \quad (3)$$

KKPPD umumnya berkorelasi positif dengan ketersediaan pangan nasional dan juga terhadap ketahanan pangan. Oleh karena itu semakin tinggi KKPPD menunjukkan semakin tinggi pula kemandirian pangan nasional.

Ketertgantungan Ketersediaan Pangan Nasional pada Pangan Impor

Dalam mengukur ketertgantungan ketersediaan pangan nasional pada pangan impor (KKPPI) digunakan dua indikator yaitu impor pangan kotor (IMP) dan impor bersih atau net impor (IMP – EXP). Ukuran ketertgantungan dituliskan sebagai berikut:

$$KKPPI = IPM/KPN * 100 \% \quad (4)$$

$$KKPPI = (IMP - EXP)/KPN * 100 \% \quad (5)$$

⁷ Simatupang, P. 2000. Food Security: Basic Concepts and Measurement in Food Security in Southwest Pacific Island Countries. CGPRT Center Works Towards Enhancing Sustainable Agriculture and Reducing Poverty in Asia and The Pacific

Persamaan (5) dapat dikatakan pula sebagai rasio ketergantungan pada perdagangan (*trade dependency ratio*)⁸.

KKPPI umumnya berkorelasi negatif dengan ketersediaan pangan nasional dan juga ketahanan pangan nasional. Semakin tinggi KKPPI menunjukkan pula kemandirian pangan nasional yang rendah atau rentan.

Dalam analisis akan dikaji ketersediaan pangan secara agregat dalam arti pangan yang berasal dari hasil tanaman maupun hasil ternak serta pangan dalam bentuk hasil primer maupun olahan. Analisis kemandirian pangan secara agregat menggunakan satuan yang relevan dengan ketersediaan pangan, produksi, impor dan ekspor adalah satuan energi (kkal/kapita/hari). Selain itu akan dikaji pula beberapa jenis atau kelompok pangan yang mempunyai tingkat kemandirian rendah (rentan) dan diidentifikasi faktor-faktor penentu kemandirian beberapa jenis pangan tersebut. Untuk kepentingan analisis kemandirian pangan menurut jenis pangan maka satuan volume (ton), nilai maupun energi (Kkal) relevan digunakan.

Keragaan perkembangan kemandirian pangan secara agregat dalam bentuk energi (kkal/kapita/hari) pada rentang waktu 1961 –1999 dapat dilihat hal-hal berikut: ketersediaan pangan nasional dalam bentuk energi didominasi oleh produksi dalam negeri. Hal ini ditunjukkan oleh pangsa produksi dalam negeri terhadap ketersediaan pangan nasional rata-rata mencapai lebih dari 96 persen. Fakta tersebut menunjukkan bahwa secara umum KKPPD (sebagai salah satu ukuran kemandirian pangan) nasional pada kurun waktu 1961 –1999 dapat dikategorikan cukup baik yang ditunjukkan oleh besarnya rasio produksi domestik terhadap pemenuhan ketersediaan atau kebutuhan pangan nasional di atas 96 persen.

Tabel 1. Pemenuhan Kebutuhan Ketersediaan Pangan dalam Bentuk Energi Menurut Sumber Pengadaan di Indonesia, 1961-1999 (Kkal/Kap/hari)

Sumber Pengadaan	1961-69	1970-79	1980-89	1990-99
Produksi Dalam Negeri	1755,38 (99,38)	1945,00 (96,49)	2395,14 (99,26)	2819,95 (99,90)
Impor	78,56 (4,45)	155,91 (7,73)	146,91 (6,09)	273,59 (9,69)
Ekspor	67,59 (3,83)	85,11 (4,22)	128,97 (5,34)	270,71 (9,59)
Net Impor	10,98 (0,62)	70,81 (3,51)	17,94 (0,34)	2,88 (0,10)
Ketersediaan pangan	1766,35	2015,81	2413,09	2822,83

Sumber : Food Balance Sheet, FAO

⁸ Simatupang, P. 2000. Ibid

Keterangan : Angka () merupakan persentase masing-masing sumber pengadaan terhadap ketersediaan pangan. Angka tersebut sekaligus menunjukkan tingkat ketergantungan pangan dari masing-masing sumber pengadaan

Dari waktu ke waktu terjadi peningkatan volume impor pangan yang tercermin dalam besaran Kkalori yang bersumber dari impor makin meningkat. Rata-rata impor pangan diukur dalam bentuk energi (Kkalori) pada selang waktu 1990 – 1999 meningkat hampir 3,5 kali lipat dibanding impor pada periode 1961 – 1969. Apabila kemandirian pangan nasional diukur dalam persentase atau rasio impor terhadap ketersediaan pangan yang berarti pula ukuran KKPPI, data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa dari waktu ke waktu terjadi peningkatan ketergantungan terhadap pangan impor walaupun proporsinya relatif masih rendah, berkisar antara 4.45 persen pada selang waktu 1961 – 1969 sampai 15.46 persen pada tahun 1999. Namun demikian peningkatan yang terjadi secara konsisten antar selang waktu analisis tersebut menuntut kewaspadaan kita untuk mampu memberikan prioritas menetapkan dan menghasilkan komoditas pangan yang memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif di pasar domestik maupun pasar internasional. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa dalam era perdagangan bebas saat ini kita tidak dapat membendung arus pangan impor masuk ke dalam negeri di luar kebijakan tarif.

Sedikit berbeda keragaan kemandirian pangan nasional diukur dari indikator ketergantungan impor bersih atau net-impor terhadap ketersediaan pangan (KKPPI). Rasio tersebut berfluktuasi antar periode waktu. Walaupun secara terpisah besaran volume impor pangan dan ekspor pangan konsisten dari waktu ke waktu menunjukkan peningkatan, namun proporsi peningkatannya bervariasi. Dengan demikian wajar apabila KKPPI yang merupakan rasio net impor (impor – ekspor) terhadap ketersediaan pangan dalam persentase bervariasi atau berfluktuasi. Ketergantungan terhadap net impor terendah (0,10%) terjadi pada selang waktu 1990 – 1999.

Apabila produksi pangan dalam negeri diukur dalam bentuk energi dirinci menurut komoditas, pangsa masing-masing komoditas dalam pemenuhan produksi dalam negeri tahun 1961 –1999 dapat disimak pada Tabel 2. Dari 16 jenis komoditas yang dianalisis, pangsa energi yang berasal dari beras terhadap produksi pangan dalam negeri menempati porsi tertinggi (rata-rata lebih dari 44 persen). Pada kurun waktu 1980 – 1989 pangsa energi yang berasal dari beras menempati porsi tertinggi (lebih dari 54%) dan terendah pada tahun 1961 – 1969 sekitar 45 persen terhadap produksi pangan dalam negeri.

Perubahan pola konsumsi pangan pokok yang mengarah ke pola beras juga dapat diamati pada Tabel 2. Pada kurun waktu 1961 – 1969 terlihat kontribusi energi yang berasal dari jagung, ubi kayu dan ubi jalar masing-masing sebesar 9 persen, 14 persen dan 4 persen, namun pada kurun waktu 1990 – 1999, pangsa ketiga komoditas tersebut masing-masing menjadi 7 persen, 6 persen dan 0,86 persen terhadap produksi pangan domestik. Pada waktu bersamaan, pangsa energi

yang berasal dari beras meningkat dari 45 persen pada tahun 1961 – 1969 menjadi hampir 50 persen pada waktu waktu 1990 – 1999.

Selain beras, jagung, ubi kayu dan ubi jalar, komoditas lain yang mempunyai pangsa energi relatif besar terhadap produksi pangan domestik adalah bahan pemanis, minyak nabati dan minyak sayur. Dalam hal ini, pada kurun waktu analisis juga terlihat adanya pergeseran pangsa. Penurunan pangsa energi dari bahan pemanis cukup signifikan dari sekitar 6 persen pada tahun 1969 – 1969 menjadi 3 persen pada tahun 2000. Pada kurun waktu yang sama, pangsa energi yang berasal dari minyak sayur terjadi peningkatan hampir 4,5 kali lipat. Komoditas yang lainnya pangsa terhadap ketersediaan energi antar periode waktu analisis tidak memperlihatkan perubahan yang signifikan, kecuali pangsa energi yang berasal dari ikan laut mengalami sedikit peningkatan.

Berdasar Tabel 2 terlihat bahwa secara norma gizi, proporsi penyediaan pangan menurut komoditas dapat dikatakan kurang terdiversifikasi secara proporsional. Pangsa energi yang berasal dari beras melebihi standar anjuran (anjuran 50%) sementara sumber energi yang berasal dari kacang-kacangan, sayuran, buah-buahan serta daging-dagingan masih kurang dari anjuran/rekomendasi. Rekomendasi yang dianjurkan pangsa energi berasal dari kacang-kacangan, sayuran dan buah-buahan serta daging-dagingan berturut-turut sebesar: 5 persen, 6 persen dan 12 persen dari ketersediaan pangan untuk konsumsi ⁹.

Tabel 2. Pangsa Komoditas dalam Pemenuhan Kebutuhan Kalori yang berasal dari Produksi dalam Negeri, 1961-1999 (%)

Komoditi	1961-69	1970-79	1980-89	1990-99
1. Beras	44,83	52,97	54,21	49,52
2. Jagung	9,02	7,59	6,84	7,28
3. Ubi kayu	14,12	10,36	7,84	6,40
4. Ubi jalar	3,65	2,17	1,27	0,86
5. Bahan pemanis	6,22	5,71	5,26	4,21
6. Kacang-kacangan	1,27	0,96	1,06	1,20
7. Minyak nabati	7,70	6,37	6,96	8,29
8. Minyak sayur	5,46	6,84	9,81	14,49
9. Sayuran	0,95	0,81	0,65	0,80
10. Buah-buahan	1,64	1,75	1,52	1,51
11. Daging sapi	0,43	0,48	0,36	0,35
12. Daging babi	0,60	0,55	0,84	1,06

⁹ Hardinsyah, Y.F. Baliwati, D. Martianto, H.P.S. Rachman, A. Widodo dan Subiyakto. 2001. Perencanaan Konsumsi Pangan Dengan Pendekatan Pola Pangan Harapan. Pusat Studi Kebijakan Pangan dan Gizi (PSKPG), Lembaga Penelitian IPB dan Pusat Pengembangan Konsumsi Pangan. BBPK, Deptan.

13. Daging unggas	0,10	0,13	0,27	0,44
14. Susu	0,20	0,10	0,11	0,17
15. Telur	0,10	0,14	0,31	0,37
16. Ikan laut	1,00	1,12	1,18	1,32
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: FAO Food Balance Sheet (1961-2000)

Dengan menggunakan indeks entrophy sebagai ukuran diversifikasi, antar periode waktu analisis besaran indeks entrophy berfluktuasi antar waktu. Tingkat diversifikasi ketersediaan pangan tertinggi pada periode tahun 1990 – 1994 dan terendah pada periode 1970 – 1979 (Tabel 3). Tingkat diversifikasi yang tinggi pada tahun 1990-1994 tidak terlepas dari keberhasilan berbagai program peningkatan produksi yang dilakukan berbagai instansi terkait yang mencapai puncak sekitar Pelita IV. Data pada Tabel 3 juga menunjukkan adanya pengaruh krisis ekonomi terhadap keragaman penyediaan pangan yang diindikasikan oleh penurunan besaran indeks entrophy pada periode tahun 1997 dan 1998 (terjadinya resesi ekonomi), kemudian diversifikasi keragamannya meningkat lagi pada tahun 1999 dan 2000 (proses pemulihan ekonomi sedang berlangsung).

Dari ketiga indikator kemandirian pangan nasional secara agregat yang diukur dari ketersediaan pangan dalam bentuk energi dapat dikatakan bahwa tingkat kemandirian pangan nasional masih tergolong aman. Hal ini ditunjukkan oleh (1) rasio produksi domestik terhadap ketersediaan atau kebutuhan pangan nasional (KKPPD) pada periode waktu 1961 – 2000 rata-rata lebih dari 97 persen, (2) rasio impor pangan terhadap ketersediaan pangan nasional (KKPPI) pada periode 1961 – 2000 rata-rata berkisar antara 4,45 – 15,46 persen dan (3) rasio net impor terhadap ketersediaan pangan nasional (KKPPI) pada periode 1961 – 2000 berkisar antara 0,10 – 6,99.

Namun demikian, kondisi aman tersebut tidak berarti pemerintah dan masyarakat boleh terlena dalam menangani perpangan nasional. Hal ini karena (1) jangan terulang pelajaran mahal masa lalu setelah tercapainya swasembada pangan (beras) penanganan masalah pangan dan pertanian secara umum tidak proporsional dengan sektor atau sub-sektor lain yang mengakibatkan penurunan atau stagnansi pertumbuhan kapasitas produksi pangan, (2) walaupun indikator KKPPD dan KKPPI masih tergolong aman, namun kecenderungan penurunan rasio KKPPD dan kecenderungan peningkatan KKPPI perlu diantisipasi sedini mungkin agar ketergantungan tersebut tidak semakin parah.

Tabel 3. Indeks Entropy Keragaman Ketersediaan berbagai jenis pangan di Indonesia Tahun 1961 - 2000

Tahun	Indeks Entropy
1961-1969	1,8578
1970-1979	1,6888

1980-1989	1,8762
1990-1994	1,9221
1995-1999	1,8631
1990-1999	1,8255
1995	1,9406
1996	1,9012
1997	1,8392
1998	1,7966
1999	1,8394
2000	1,8081

Sumber: FAO . Food balance sheet tahun 1969 – 2000 (diolah)

Analisis Kemandirian Beberapa Jenis (Komoditas) Bahan Pangan

Analisis kemandirian pangan beberapa jenis komoditas secara tunggal menggunakan indikator yang sama dengan pengukuran kemandirian pangan secara agregat, namun demikian faktor pembagi rasio ketergantungan bukan ketersediaan atau kebutuhan pangan secara total tetapi ketersediaan atau kebutuhan domestik masing-masing jenis pangan yang dianalisis. Dengan ukuran seperti itu, kemandirian beberapa jenis atau komoditas pangan dapat diuraikan seperti pada Tabel 4, 5, 6 dan 7.

Beras

KKPPD diukur dalam volume (ton) pada selang waktu antara 1961 – 2000 rasio ketersediaan beras nasional terhadap produksi dalam negeri berkisar antara 91,9 persen pada selang waktu 1970 – 79 sampai 98,2 persen pada selang waktu 1980 – 1989. Dengan KKPPD seperti itu, rasio ketergantungan penyediaan beras Indonesia pada pasar internasional (impor) pada selang waktu 1961 – 1999 berkisar antara 1,8 persen pada selang waktu 1980 – 1989 sampai 8,1 persen pada tahun 1970 – 1979 untuk volume impor.

Uraian di atas menunjukkan bahwa ketergantungan Indonesia untuk memenuhi kebutuhan beras penduduknya masih sangat ditentukan oleh produksi beras dalam negeri. Ketergantungan Indonesia pada pasar beras internasional pada kurun waktu 1961 – 1999 kurang dari 10 persen. Walaupun secara persentase ketergantungan tersebut relatif kecil, namun demikian mengingat jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 200 juta lebih maka ketergantungan dalam volume maupun nilai impor beras secara psikologis sangat mengkhawatirkan. Informasi tentang ketergantungan beras tersebut dapat dijadikan salah satu indikator dini dalam perumusan kebijakan perberasan nasional. Dalam hal ini fluktuasi besarnya ketergantungan pada pasar internasional dan adanya kecenderungan terjadi peningkatan dari waktu ke waktu merupakan indikator yang perlu dicermati dan diantisipasi cara mengatasinya.

Jagung, Ubikayu dan Ubi Jalar

Secara umum kebutuhan pangan dalam negeri yang berasal dari komoditas jagung, ubikayu dan ubi jalar dapat dipenuhi dari produksi dalam negeri. Namun khusus untuk jagung, selama kurun waktu 1961-1999, kemampuan penyediaan yang berasal dari produksi dalam negeri cenderung menurun. Apabila pada selang waktu 1961-1969 dan 1970-1979, produksi dalam negeri masih mencapai 100 persen lebih dari kebutuhan domestik, maka pada selang waktu 1980-1989 dan 1990-1999 hanya 99,6 persen dan 94,6 persen dari kebutuhan domestik. Kondisi ini menunjukkan bahwa laju pertumbuhan produksi jagung dalam negeri tidak dapat mengimbangi laju peningkatan permintaan. Kondisi ini perlu diwaspadai, mengingat kebutuhan jagung tidak hanya untuk pangan saja, tetapi juga untuk bahan baku pakan ternak.

Tabel 4. Pemenuhan Kebutuhan Pangan Domestik dari Produksi Dalam Negeri Menurut Jenis Pangan, 1961-2000 (000 ton)

Jenis pangan	1961-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000
1. Beras	9191,19	14935,37	24991,75	32233,13	34615,96
2. Jagung	2840,26	3063,91	5035,98	8001,17	9677
3. Ubikayu	11490,06	11964,59	14059,88	16002,66	10089,1
4. Ubi jalar	2785,14	2286,04	2086,54	1975,17	1828
5. Bahan pemanis	1201,8	1201,8	2084,15	2461,5	1989,86
6. Kacang-kacangan	299,89	315,55	523,3	819,68	901
7. Minyak nabati	6488,48	8492,35	11839,13	17143,92	17652,24
8. Minyak sayur	453,22	911,59	2010,57	5513,97	8691,56
9. Sayuran	1835,94	2353,72	3188,32	5494,15	6165,58
10. Buah-buahan	2603,33	3623,66	4941,32	6814,75	7724,25
11. Daging sapi	35,28	238,52	272,5	363,95	396,5
12. Daging babi	113,67	48,55	336,6	595,65	412,5
13. Daging unggas	57,47	92,9	299,87	712,21	727,9
14. Susu	195,87	199,7	394,25	683,98	786,36
15. Telur	61,04	110,81	366,08	627,90	696,29
16. Ikan laut	1063,12	1408,19	2321,45	3946,44	4786,51

Sumber: Food Balance Sheet, FAO

Tabel 5. Pemenuhan Kebutuhan Pangan Domestik dari Produksi Dalam Negeri Menurut Jenis Pangan, 1961-2000 (%)

Jenis pangan	1961-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000
1. Beras	92,9	91,9	98,2	95,7	96,2
2. Jagung	101,8	102,7	99,6	94,6	88,5
3. Ubikayu	104,1	112,0	117,5	117,9	97,7
4. Ubi jalar	100,0	100,0	100,0	100,2	100,4
5. Bahan pemanis	100,7	89,3	87,8	76,1	54,7
6. Kacang-kacangan	100,2	99,8	96,4	92,1	96,5
7. Minyak nabati	114,7	102,3	97,1	96,4	94,4
8. Minyak sayur	143,9	152,7	42,1)	194,9	329,3
9. Sayuran	100,0	99,2	98,7	99,0	96,9
10. Buah-buahan	99,9	99,5	100,1	103,0	102,4
11. Daging sapi	97,2	99,3	99,3	96,8	91,7
12. Daging babi	100,0	99,8	99,9	99,7	99,6
13. Daging unggas	100,0	99,8	99,9	99,8	98,1
14. Susu	65,5	33,3	36,5	54,1	46,4
15. Telur	99,9	99,9	100,0	99,9	99,7
16. Ikan laut	99,9	101,8	98,4	102,7	106,4

Sumber: Food Balance Sheet, FAO

Tabel 6. Pemenuhan Kebutuhan Pangan Domestik dari Impor Menurut Jenis Pangan, 1961-2000 (000 ton)

Jenis pangan	1961-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000
1. Beras	706,41	1325,91	510,87	1505,77	1360,97
2. Jagung	3,3	25,14	69,81	588,14	1286,47
3. Ubikayu	0	31,03	160,77	307,01	1040,29
4. Ubi jalar	0	0	0,01	0,04	0
5. Bahan pemanis	30,99	186,76	289,41	790,18	1688,97
6. Kacang-kacangan	0,8	1,96	20,46	73,46	38,7
7. Minyak nabati	0,02	68,73	415,7	839,97	1421,63
8. Minyak sayur	1,5	18,31	132,84	143,92	54,19
9. Sayuran	6,33	55,1	83,58	159,48	305,27
10. Buah-buahan	4,04	25,67	24,89	118,44	296,61
11. Daging sapi	4,74	1,72	1,98	13,01	36,06
12. Daging babi	0,03	0,32	0,44	1,87	2,61
13. Daging unggas	0	0,15	0,41	2,06	14,68
14. Susu	102,99	400,36	701,21	653,25	1293,54
15. Telur	0,08	0,11	0,19	0,85	2,08
16. Ikan laut	5,88	0	152,85	456,43	298,42

Sumber : Food Balance Sheet, FAO

Tabel 7. Pemenuhan Kebutuhan Pangan Domestik dari Impor Menurut Jenis Pangan, 1961-2000 (%)

Jenis pangan	1961-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000
1. Beras	7,1	8,1	2,0	4,4	3,8
2. Jagung	0,1	0,9	1,4	7,0	11,8
3. Ubikayu	0	0,3	1,3	2,3	6,3
4. Ubi jalar	0	0	0	0	0
5. Bahan pemanis	2,6	10,8	12,2	24,4	46,5
6. Kacang-kacangan	0,3	0,6	3,8	8,3	4,1
7. Minyak nabati	0	0,8	3,4	4,7	7,6
8. Minyak sayur	0,5	3,0	9,4	5,1	2,1
9. Sayuran	0,3	2,3	2,6	2,9	4,8
10. Buah-buahan	0,2	0,7	0,5	1,8	3,9
11. Daging sapi	2,8	0,7	0,7	3,5	8,3
12. Daging babi	0	0,2	0,1	0,3	0,6
13. Daging unggas	0	0,2	0,1	0,3	2,0
14. Susu	34,5	66,8	65,0	51,7	76,4
15. Telur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
16. Ikan laut	0,6	2,2	6,5	11,9	8,9

Sumber: Food Balance Sheet, FAO

Produksi dalam negeri ubikayu dan ubi jalar dalam kurun waktu 1961-1999 masih dapat mencukupi kebutuhan domestik. Hal tersebut diindikasikan oleh persentase produksi dalam negeri di atas 100 persen. Namun perlu diingatkan sekali lagi, walaupun seara persentase rasio ketergantungan pada impor masih relatif rendah, namun dengan jumlah penduduk yang semakin meningkat, kita perlu terus berupaya untuk meningkatkan produksi dalam negeri. Potensi lahan untuk mengembangkan ketiga komoditi tersebut masih cukup luas. Berbeda dengan padi, pengembangan ketiga komoditas tersebut dapat dilakukan di lahan-lahan tegalan, pekarangan maupun sawah tadah hujan.

Sayuran dan Buah-buahan

Sedikit melegakan keragaan kemandirian penyediaan pangan nasional untuk kedua kelompok komoditas ini. Secara umum dari waktu ke waktu produksi domestik melebihi penyediaan kebutuhan dalam negeri yang ditunjukkan oleh rasio KKPPD hampir selalu diatas atau paling tidak mendekati angka 100 persen pada kurun waktu 1961–1999. Namun demikian mengingat beragamnya jenis komoditas yang terkandung dalam kelompok sayuran dan buah-buahan, sehingga rasio ketergantungan terhadap impor kelompok komoditas tersebut menunjukkan terjadi peningkatan dari waktu ke waktu seiring dengan peningkatan permintaan konsumen. Sebagai gambaran KKPPD sayuran dan buah-buahan pada tahun 1961–1969 masing-masing sebesar 0.3 dan 0.2 persen dari penyediaan sayur dan buah-

buah dalam negeri, pada tahun 1990-1999 rasio tersebut meningkat masing-masing menjadi 2,9 dan 1,8 persen.

Pangan Hasil Ternak dan Ikan

Pangan hasil ternak khususnya daging sapi, babi dan unggas, walaupun secara umum belum dapat secara utuh dipenuhi dari produksi dalam negeri, namun ketergantungan terhadap impor juga tidak terlalu tinggi. Produksi daging dalam negeri selama kurun waktu 1961-1999 berkisar antara 96 – 100 persen dari total kebutuhan domestik. Untuk daging babi dan unggas ketergantungan impor kita relatif sangat rendah yaitu antara 0,1 – 0,3 persen, sedangkan untuk daging sapi cenderung terus meningkat. Setelah cukup konsisten menjaga kebutuhan impor daging sapi selama kurun waktu 1970-1989 sebesar 0,7 persen dari total kebutuhan domestik, pada selang waktu 1990-1999, kemampuan produksi daging sapi dalam negeri mengalami penurunan, sehingga kebutuhan impor daging sapi meningkat menjadi 3,5 persen dari total kebutuhan domestik.

Apabila dicermati keragaan kemandirian pangan hasil ternak ini menurut komoditas, tingkat kemandirian susu paling rendah dengan KKPPi berkisar antara 34 – 64 persen dari total kebutuhan atau penyediaan susu dalam negeri. Untuk telur dan ikan laut, produksi dalam negeri selama kurun waktu 1961-1999 secara konsisten terus meningkat dan hampir selalu dapat memenuhi kebutuhan domestik. Namun fluktuasi pemenuhan kebutuhan pangan ikan laut perlu menjadi perhatian tersendiri. Adalah sangat tidak wajar, apabila Indonesia yang mempunyai perairan laut yang sangat panjang dan luas tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri yang berasal dari produk perikanan laut.

Tingkat kemandirian kelompok pangan bahan pemanis (gula termasuk di dalamnya) perlu mendapat perhatian. Selama kurun waktu analisis, ketergantungan kelompok pangan tersebut menunjukkan peningkatan yang signifikan. Pada periode 1970 – 1979 KKPPi baru sekitar 11 persen pada tahun 1990 – 1999 meningkat menjadi 24 persen, bahkan pada tahun 1999 KKPPi bahan pemanis tersebut mencapai 55 persen. Fakta tersebut menuntut kita untuk lebih mencermati kebijakan di bidang pergulaan nasional yang dapat memacu peningkatan produksi dalam negeri.

FAKTOR-FAKTOR PENENTU KEMANDIRIAN PANGAN

Secara umum faktor-faktor yang menjadi penentu tingkat kemandirian pangan dapat dilihat dari sisi produksi dan sisi konsumsi. Sisi produksi dipengaruhi oleh luas panen dan produktivitas. Sementara itu dari sisi konsumsi, faktor-faktor penentunya adalah pola konsumsi penduduk tingkat pendapatan penduduk. Bagian berikut menelaah berbagai faktor penentu kemandirian pangan tersebut untuk beberapa jenis komoditas bahan pangan selama lima tahun terakhir.

Sisi Produksi

Keragaan luas panen beberapa komoditas pangan tidak menunjukkan perubahan yang signifikan dalam periode 1995–1998 bahkan beberapa komoditas (kedelai, ubikayu, dan bawang merah) menunjukkan penurunan luas panen khususnya dari tahun 1997–1998 (Tabel 8). Penurunan areal panen ini sejalan dengan makin kompetitif penggunaan lahan untuk areal pertanian dengan penggunaan non pertanian terutama untuk pemukiman, industri dan prasarana jalan. Demikian halnya dari sisi produktivitas, dalam waktu lima tahun terakhir juga relatif stagnan dan tidak terjadi peningkatan produktivitas berbagai komoditas secara mencolok.

Khusus untuk komoditas padi, laju pertumbuhan luas panen maupun produktivitas menunjukkan penurunan (Tabel 9). Laju pertumbuhan luas panen tertinggi (hampir 2 persen per tahun) pada periode 1950 – 1968, dan pada periode 1994–1998 menunjukkan pertumbuhan yang negatif 0,34 persen per tahun. Sementara itu dari sisi produktivitas laju pertumbuhan tertinggi tercapai pada Pelita III atau antara tahun 1979–1983 yang mencapai hampir 7 persen per tahun. Seperti hal pertumbuhan luas panen, pada periode 1994–1998 laju pertumbuhan produktivitas tanaman padi juga menunjukkan pertumbuhan negatif 0,4 persen per tahun.

Tabel 8. Perkembangan Luas Panen^{*)} dan Produktivitas^{**)} Komoditas Tanaman Pangan dan Hortikultura di Indonesia, 1995-1998

Uraian	Tahun			
	1995	1996	1997	1998

Padi				
- Luas panen	11.439	11.570	11.141	11.613
- Produktivitas	43,49	44,17	44,32	41,74
Jagung				
- Luas panen	3.652	3.744	3.355	3.834
- Produktivitas	22,58	24,86	26,14	26,24
Kedele				
- Luas panen	1.477	1.279	1.119	1.091
- Produktivitas	11,37	11,86	12,13	11,98
Ubikayu				
- Luas panen	1.324	1.415	1.243	1.205
- Produktivitas	117	120	122	122
Ubi jalar				
- Luas panen	229	212	195	201
- Produktivitas	95	95	95	96
Kacang tanah				
- Luas panen	739	689	628	650
- Produktivitas	10,28	10,71	10,96	10,64
Sayuran				
a. Bawang merah				
- Luas panen	77,2	96,3	88,5	77,6
- Produktivitas	77,7	79,8	68,0	80,0
b. Kubis				
- Luas panen	65,8	69,8	65,0	69,1
- Produktivitas	246,9	226,4	206,0	206,0
Produksi buah-buahan ***)				
- Jeruk	1.024	731	696	614
- Pepaya	597	382	361	336
- Pisang	4.413	3.023	3.057	3.012

Sumber: Statistik Indonesia, BPS (1998)

Catatan : *) Luas panen dalam 000 Ha

**) Produktivitas dalam 00 Kg/Ha

***) Produksi dalam 000 Ton

Tabel 9. Laju Pertumbuhan Luas Panen, Produktivitas dan Produksi Padi, 1950-1998 (%/tahun)

Periode	Luas panen	Produktivitas	Produksi
1950 – 1968 (Orla)	1,95	0,38	2,39
1969 – 1973 (Pelita I)	1,28	3,28	4,65
1974 – 1978 (Pelita II)	1,25	2,30	3,58
1979 – 1983 (Pelita III)	1,05	6,61	7,73
1984 – 1988 (Pelita IV)	0,95	1,29	2,25
1989 – 1993 (Pelita V)	1,20	0,75	1,93
1994 – 1998 (Pelita VI)	-0,34	-0,40	-0,69

Sumber: Data dasar, BPS (1998)

Dari keragaan perkembangan luas panen dan produktivitas seperti diuraikan di atas terlihat relatif stagnan dua peubah penentu tingkat produksi pangan dalam negeri. Sebagai konsekuensi logis kondisi tersebut maka perkembangan produksi pangan dalam negeri juga relatif stagnan. Sementara itu dari sisi permintaan paling tidak dari sisi jumlah penduduk terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu dengan laju sekitar 1,4 persen per tahun.

Namun demikian, data produksi komoditas pangan tahun 1997–2001 menunjukkan gambaran yang cukup menggembirakan. Di antara berbagai jenis pangan, rata-rata pertumbuhan negatif hanya terjadi pada komoditas kedele, daging ruminansia, daging unggas dan tebu (Tabel 10). Sementara itu berbagai komoditas pangan yang lain pada periode tersebut menunjukkan pertumbuhan yang positif. Pertumbuhan cukup signifikan terlihat pada komoditas perikanan budidaya yang mencapai hampir 70 persen per tahun pada selang waktu 1997 – 2000.

Sisi Konsumsi

Tingkat pendapatan merupakan salah satu faktor penentu rumah tangga untuk akses terhadap pangan yang dibutuhkan. Tingkat pendapatan rumah tangga diproksi dengan tingkat pengeluaran menunjukkan secara nominal terjadi kenaikan pendapatan di semua segmen rumah tangga pada periode 1996–1999 (Tabel 10). Peningkatan pendapatan tersebut akan mendorong peningkatan alokasi pengeluaran untuk pangan yang ditunjukkan oleh meningkatnya pangsa pengeluaran pangan rumah tangga sekitar 10 persen. Namun demikian, apakah meningkatnya alokasi pengeluaran untuk pangan tersebut juga meningkatkan jumlah pangan yang dikonsumsi sangat ditentukan oleh tingkat harga-harga pangan.

Tabel 10. Produksi Komoditas Pangan 1997-2001 (000 ton)

Uraian	1997	1998	1999	2000	2001	Pertum- buan (%)
--------	------	------	------	------	------	------------------------

Tanaman Pangan						
- Padi	49.377	49.237	50.866	51.899	50.461	0,16
- Kedele	1.357	1.306	1.383	1.018	827	-11,00
- Jagung	8.771	10.169	9.204	9.677	9.347	1,58
- Kacang tanah	688	696	660	736	710	1,47
- Kacang hijau	262	306	265	194	301	7,24
- Ubikayu	15.134	14.696	16.459	16.089	17.054	2,50
- Sayuran	7.117	7.825	8.078	7.560	tad	2,25
- Buah-buahan	8.175	7.237	7.543	8.378	tad	1,27
Peternakan						
- Daging ruminansia	657	607	573	631	629	-0,82
- Daging unggas	899	621	620	732	821	-0,21
- Telur dan susu	765	530	641	678	1.149	16,26
	424	375	436	498	505	5,09
Perkebunan						
- Minyak sawit	5.374	5.361	6.005	6.271	6.560	5,16
- Lada	47	65	61	62	63	9,25
- Tebu	2.188	1.929	1.494	1.575	1.635	-6,28
- Kakao	330	431	368	374	381	4,89
- Kopi	427	498	525	512	531	5,83
- Jambu mete	73	87	103	105	tad	13,19
Perikanan						
- Perikanan	663	694	712	2.171	2.171	70,74
- Budidaya	3.917	4.012	4.010	4.158	4.158	1,92

Sumber: Departemen Pertanian, 2002, diolah dari:

1. Statistik Pertanian 2000 dan 2001

2. Ditjen Perikanan dan Kelautan

Keterangan: tad : tidak ada data

Untuk jenis pangan sumber karbohidrat, terlihat bahwa pada selang waktu 1996–1999 dimana pada waktu tersebut krisis ekonomi berlangsung, terjadi penurunan (sekitar 4 – 15 persen) tingkat konsumsi beras dan mie instan (sekitar 13 persen). Pada periode tersebut memang terjadi kenaikan harga beras yang cukup signifikan (dari Rp 1000 menjadi Rp 3000/kg) dan harga mie instan dari sekitar Rp 300/bungkus menjadi Rp 800 sampai Rp 1000/bungkus. Penurunan konsumsi beras dan mie tersebut diikuti oleh peningkatan konsumsi jagung dan ubikayu sebagai pangan substitusi sumber karbohidrat (Tabel 10). Tingkat partisipasi konsumsi beras juga mengalami penurunan terutama pada kelompok rumah tangga berpendapatan rendah. Hal ini dapat diartikan bahwa selama 1996 – 1999 terjadi penurunan jumlah konsumsi per kapita maupun jumlah orang atau rumah tangga yang mengkonsumsi beras.

Penurunan tingkat partisipasi dan konsumsi juga terjadi pada semua jenis pangan sumber protein hewani (Tabel 11). Pada periode 1996 – 1999 penurunan partisipasi dan tingkat konsumsi daging ayam terlihat paling tinggi dibanding jenis sumber protein hewani yang lainnya. Tingkat partisipasi konsumsi menurun

sekitar 33 – 54 persen, sedangkan tingkat konsumsinya menurun sekitar 46 – 57 persen. Seperti diketahui usaha peternakan ayam ras termasuk tinggi komponen bahan impornya terutama untuk pakan dan obat-obatan. Pada kondisi krisis ekonomi dimana nilai tukar rupiah sangat lemah maka usaha peternakan ayam mengalami kenaikan biaya produksi yang tajam dan pada gilirannya harga produk ayam menjadi naik yang mengakibatkan turunnya permintaan dan konsumsi terhadap daging ayam. Hal yang sama terjadi untuk komoditas telur, terlihat penurunan partisipasi dan tingkat konsumsi telur juga cukup signifikan.

Tabel 11. Pengeluaran Rumah Tangga di Indonesia, Tahun 1996-1999

Pengelompokan rumah tangga berdasarkan wilayah, pendapatan dan mata pencaharian utama	Total pengeluaran (Rp/kap/bln)					Pangsa pengeluaran pangan (%)		
	1996	1999		% perubahan		1996	1999	% kenaikan
		Nominal	Riil	Nominal	Riil			
Wilayah								
- Kota	88.73	196.6	97.03	121,6	9,4	44,9	54,9	10,0
- Desa	48.64	124.2	61.33	155,5	26,1	52,8	65,0	12,2
Kelompok pendapatan								
- Rendah	36.44	111.2	54.88	205,1	50,6	59,1	70,9	11,8
- Sedang	58.68	241.1	119.0	310,9	102,8	55,5	63,2	7,7
- Tinggi	142.7	269.6	133.0	88,9	-6,8	36,7	47,0	10,3
Pencaharian utama								
- Pertanian industri	44.27	126.6	62.52	186,1	41,2	54,3	65,3	11,0
- Perdagangan	75.02	173.0	85.39	130,5	13,8	47,2	58,1	10,9
- Jasa	88.62	191.3	94.45	115,9	6,6	45,0	56,0	11,0

Sumber: BPS Data SUSENAS (diolah), dalam Ariani et al., 2000¹⁰

Dari uraian di atas terlihat bahwa dari sisi produksi kemandirian pangan relatif stabil walaupun untuk beberapa komoditas mengalami penurunan produksi namun secara agregat dapat dikatakan tidak terlalu mengkhawatirkan. Kemudian dari sisi konsumsi, walaupun dalam lima tahun terakhir ada kecenderungan penurunan tingkat partisipasi dan konsumsi beberapa jenis pangan, namun mengingat pertumbuhan jumlah penduduk yang masih sekitar 1,4 persen/tahun, maka secara agregat permintaan pangan tersebut volumenya cukup besar sehingga belum sepenuhnya dapat dicukupi dari produksi dalam negeri. Hal ini disebabkan laju pertumbuhan permintaan yang lebih cepat dibanding laju pertumbuhan penyediaan pangan dalam negeri. Konsekuensi dari fenomena tersebut adalah terjadinya kecenderungan peningkatan pemenuhan ketersediaan dari pangan impor.

¹⁰ Ariani, M., H.P. Saliem, S.H. Suhartini, Wahida dan H. Supriyadi. 2000. Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Konsumsi Rumah tangga. Laporan Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.

Tabel 12. Tingkat Partisipasi dan Konsumsi Pangan Sumber Karbohidrat Menurut Kelompok Pendapatan, Tahun 1996-1999

Kelompok pendapatan	Tingkat partisipasi (%)			Tingkat konsumsi (kg/kap/th)		
	1996	1999	Perubahan (%)	1996	1999	Perubahan (%)
Rendah						
- Beras	97,9	94,4	-3,5	119,2	101,4	-15,0
- Jagung	8,5	8,6	1,6	3,9	4,2	9,0
- Ubikayu	32,8	34,4	4,9	15,83	18,4	22,2
- Mie instant	29,3	30,1	2,6	1,4	1,5	7,0
Sedang						
- Beras	99,5	98,1	-1,2	115,7	108,7	-6,2
- Jagung	7,7	7,3	-4,4	2,0	2,4	22,0
- Ubikayu	31,4	36,3	15,5	10,2	13,0	27,0
- Mie instant	48,4	45,3	-6,3	2,4	2,1	-13,4
Tinggi						
- Beras	99,7	98,6	-1,1	110,2	105,6	-4,3
- Jagung	7,7	6,6	-14,3	1,1	1,3	15,6
- Ubikayu	26,1	34,1	30,7	7,1	9,8	38,0
- Mie instant	63,6	60,7	-4,5	4,2	3,6	-13,5

Sumber: BPS, Data SUSENAS (diolah), dalam Ariani et al., 2000. (Ibid)

Tabel 13. Tingkat Partisipasi dan Konsumsi Pangan Sumber Protein Hewani Menurut Kelompok Pendapatan, Tahun 1996-1999

Kelompok pendapatan	Tingkat partisipasi (%)			Tingkat konsumsi (kg/kap/th)		
	1996	1999	Perubahan (%)	1996	1999	Perubahan (%)

Rendah						
- Telur	56,8	45,5	-19,9	4,05	2,94	-27,4
- Daging ayam	13,1	6,0	-54,1	1,57	0,67	-57,3
- Daging sapi	2,7	1,9	-28,3	0,15	0,13	-13,3
- Ikan segar	69,5	66,1	-4,9	13,35	10,77	-19,3
- Ikan olahan	49,9	43,7	-12,5	2,71	2,14	-21,0
- Susu	8,9	7,6	-14,1	0,30	0,32	6,7
Sedang						
- Telur	76,2	63,7	-16,5	5,96	3,80	-36,2
- Daging ayam	32,0	16,0	-50,2	3,89	1,70	-56,3
- Daging sapi	9,1	6,8	-25,1	0,55	0,42	-23,6
- Ikan segar	82,2	80,3	-2,3	16,90	13,49	-20,2
- Ikan olahan	50,4	48,4	-4,1	2,27	1,96	-13,7
- Susu	30,1	21,3	-29,0	1,04	0,84	-19,2
Tinggi						
- Telur	87,0	78,1	-10,1	8,64	5,81	-32,8
- Daging ayam	53,7	36,1	-32,7	7,42	3,99	-46,2
- Daging sapi	27,3	21,2	-22,2	1,96	1,36	-30,6
- Ikan segar	88,2	86,9	-1,5	21,34	17,77	-16,7
- Ikan olahan	45,5	46,4	1,9	1,98	1,76	-11,1
-Susu	58,8	45,0	-23,5	2,97	2,10	-29,3

Sumber: BPS, Data SUSENAS (diolah), dalam Ariani et al., 2000. (Ibid).

PENUTUP : KEBIJAKAN DAN STRATEGI PENINGKATAN KEMANDIRIAN PANGAN

Kebijakan dan strategi peningkatan kemandirian pangan nasional dapat diidentikkan dengan kebijakan pangan yang mengacu pada pencapaian ketahanan pangan yang berkelanjutan. Paradigma ketahanan pangan berkelanjutan (SFSP) menegaskan bahwa ketersediaan pangan yang cukup adalah penting tetapi tidak memadai untuk menjamin ketahanan pangan. Walaupun tersedia pangan yang cukup, sebagian orang dapat menderita kelaparan karena mereka tidak mempunyai cukup akses terhadap pangan¹⁰. Dalam kaitan ini kemampuan untuk menguasai pangan yang cukup atau akses melalui pertukaran pasar atau non pasar (bantuan atau transfer) merupakan determinan terpenting dalam ketahanan pangan. Selain itu kerentanan atau *vulnerabilitas* (*vulnerability*) juga merupakan komponen penting dalam ketahanan pangan.

Vulnerabilitas dalam ketahanan pangan dibedakan menjadi dua elemen yaitu stabilitas dan keandalan atau reliabilitas. Stabilitas menunjukkan kerentanan internal pada akses dan ketersediaan pangan terhadap gangguan domestik seperti

penurunan produksi pangan domestik dan guncangan ekonomi. Sementara itu reliabilitas mengacu pada kerentanan eksternal pada akses dan ketersediaan pangan terhadap perdagangan internasional¹¹.

Mengacu pada konsep kerentanan seperti diuraikan di atas serta fakta keragaan dan perkembangan kemandirian pangan seperti telah dibahas sebelumnya, maka Von Braun, et al 1992 mengajukan berbagai pilihan kebijakan dan dampak hipotetis pada berbagai indikator ketahanan pangan yang juga berarti pula terhadap kemandirian pangan. Hal-hal penting yang dapat diuraikan dari berbagai pilihan kebijakan tersebut adalah sebagai berikut.

Pertama, kebijakan yang mempunyai dampak positif tinggi dalam jangka pendek adalah subsidi *input*, peningkatan harga *output*, dan perdagangan pangan termasuk intervensi distribusi. **Kedua**, pilihan kebijakan yang positif tinggi dalam jangka panjang adalah perubahan teknologi, ekstensifikasi, jaring pengaman ketahanan pangan, investasi infrastruktur, kebijaksanaan makro pendidikan dan kesehatan. **Ketiga**, Kebijakan pembangunan sektor non pertanian memberikan dampak positif medium, kebijakan diversifikasi pertanian dan pekerjaan umum memberikan dampak positif yang rendah pada produksi pangan dalam jangka panjang.

Tabel 14 memperlihatkan prediksi prospek kebijaksanaan pengembangan produksi pangan berdasarkan kinerja kebijaksanaan masa lalu danantisipasi pertumbuhan ekonomi dan karakteristik pilihan kebijaksanaan. Tanpa bermaksud mengabaikan pilihan kebijakan sub-sektor yang lain, pilihan kebijakan ditekankan pada tanaman pangan mengingat dominansi pangsa pangan dari tanaman pangan terhadap struktur konsumsi maupun ketersediaan pangan secara agregat.

Pertama, pilihan kebijaksanaan yang mempunyai prospek sangat bagus di masa mendatang (2000 – 2005) adalah peningkatan penawaran pasokan *input* dan sistem pasca panen, pengembangan sistem ilmu pengetahuan dan teknologi, dan subsidi benih. **Kedua**, prospek moderat dihasilkan oleh implementasi kebijaksanaan harga dasar dan subsidi kredit program usahatani. **Ketiga**, Program intensifikasi, pengembangan sistem irigasi, subsidi pupuk, dan kebijaksanaan yang terkait dengan pemerintahan akan menghasilkan prospek rendah untuk produksi tanaman pangan. **Keempat**, penemuan dan penerapan teknologi pasca panen akan cepat memberikan prospek hasil di masa datang.

Tabel 14. Kinerja Pelaksanaan Kebijakan Tanaman Pangan dan Prospeknya pada Masa Mendatang, 2000 – 2005

¹¹ Dikutip dari .Simatupang, P. 1999. Towards Sustainable Food Security: The Need for A New Paradigm. International Seminar Agricultural Sector During Turbulence of Economic Crisis : Lessons and Future Direction. 17–18 February 1999. Centre for Agro-Socio economic Research, AARD. Bogor

Kebijakan/Sumber pertumbuhan	Kinerja sebelumnya			Prospek
	1968-1984	1985-1990	1990-1998	2000-2005
Perbaikan kapasitas produksi				
- Program intensifikasi	H	L	L	L
- Pembangunan sistem irigasi	H	L	L	L
- Peningkatan teknologi				
- Bioteknologi	Q	S	S	S
- Teknologi persiapan lahan	Q	S	S	S
- Teknologi pasca panen	S	Q	S	Q
Pembangunan infrastruktur				
- Perbaikan penyediaan input pertanian	H	L	L	H
- Perbaikan sistem pasca panen	H	H	L	H
- Pengembangan sistem Iptek				
- Penelitian dan pengembangan	H	M	L	H
- Benih/sistem breeding	H	M	L	H
- Sistem penyuluhan	H	M	L	H
Insentif bagi produsen				
- Kebijaksanaan harga dasar	H	M	H	M
- Subsidi input pertanian				
- Benih	H	M	M	H
- Pupuk	H	M	L	L
- Pestisida	H	-	-	-
- Modal	H	L	H	M
Kelembagaan dan organisasi (pemerintah)				
- Bimbingan masal (Bimas)	H	M	H	L
- Keterlibatan vertikal pada pemerintah setempat	H	H	L	L

Keterangan: H = tinggi; M = sedang; L = rendah; Q = cepat; S = lambat
 Sumber: Simatupang (1999).