

# PROSPEK KETAHANAN PANGAN NASIONAL (ANALISIS DARI ASPEK KEMANDIRIAN PANGAN)

Handewi P.S. Rachman, Sri Hastuti Suhartini, dan Gatoet Sroe Hardono

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161

## Abstrak

Penelitian bertujuan untuk mengkaji kinerja ketersediaan dan kemandirian pangan dikaitkan dengan prospek keberlanjutan ketahanan pangan nasional. Pangan yang dianalisis adalah semua jenis pangan yang diagregasikan sebagai pangan total dalam bentuk energi (Kkalori) dan kasus beras. Analisis dilakukan dengan metode akunting dan statistik sederhana. Data yang digunakan adalah data Neraca Bahan Makanan tahun 1969-2001 bersumber dari Badan Pusat Statistik. Hasil analisis menunjukkan: (1) Secara agregat, ketersediaan pangan nasional maupun beras dalam Kkalori meningkat dengan laju pertumbuhan 4,3 persen dan 3,3 persen per tahun; (2) Tingkat ketergantungan beras terhadap produksi domestik relatif baik dengan tingkat fluktuasi rendah, kecuali setelah tahun 1997; (3) Ketergantungan pangan secara agregat terhadap produksi domestik cukup stabil dan relatif konstan dengan kisaran tingkat ketergantungan sekitar 94-96 persen; (4) Keberlanjutan ketahanan pangan secara agregat maupun beras cukup terjamin ditunjukkan oleh nilai positif trend jangka panjang dari kemampuan produksi domestik dalam menopang ketersediaan pangan nasional dan nilai negatif dari trend ketergantungan terhadap net-impor; dan (5) Ketahanan pangan secara agregat cukup stabil dengan besaran nilai standar deviasi dari ketergantungan terhadap produksi domestik antara 0,5-4,9 dan kisaran koefisien variasi antara 0,5-5,3 persen. Walaupun kondisi ketahanan pangan nasional keberlanjutan dan stabilitasnya relatif terjamin, namun masalah keterjangkauan atau akses terhadap ketersediaan di tingkat rumah tangga masih merupakan tantangan berat yang dihadapi dalam memantapkan ketahanan pangan di Indonesia. Untuk ini diperlukan kebijakan secara sinergis antara peningkatan produksi dan kebijakan sisi konsumsi/permintaan.

Kata kunci: ketersediaan pangan, kemandirian pangan, keberlanjutan ketahanan pangan

## PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar (sekitar 210 juta jiwa pada tahun 2000) menghadapi tantangan yang sangat kompleks dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduknya. Oleh karena itu kebijakan pemantapan ketahanan pangan menjadi isu sentral dalam pembangunan serta merupakan fokus utama dalam pembangunan pertanian (Departemen Pertanian, 1999 dan Departemen Pertanian 2002). Peningkatan kebutuhan pangan seiring dengan peningkatan jumlah penduduk dan peningkatan kesempatan kerja bagi penduduk guna memperoleh pendapatan yang layak agar akses terhadap pangan merupakan dua komponen utama dalam perwujudan ketahanan pangan (Suryana, 2001 dan Suryana, 2002).

Kemandirian pangan telah menjadi sorotan tajam dalam Konferensi XII/ Kongres XI Perhepi dan Kongres II ASAE (Asian Society of Agricultural Economists) di Bali bulan Agustus 1986 (Amang dan Sawit, 2001). Seluruh negara menghindari dirinya dari kemungkinan ancaman kelangkaan pangan yang tidak dapat dielakkan karena alasan-alasan yang sifatnya endogenous (seperti pertumbuhan penduduk, kenaikan pendapatan dan marginalisasi lahan produktif) dan yang sifatnya exogenous seperti perubahan iklim, lingkungan dan perdagangan dunia.

Amang dan Sawit (2001) membedakan pengertian kemandirian pangan dengan swasembada. Dalam hal ini kemandirian pangan merupakan kondisi dinamis karena sifatnya lebih menekankan pada aspek perdagangan/komersialisasi; kemandirian lebih menuntut daya saing tinggi karena produk yang dihasilkan tergolong pada skema promosi ekspor, sedangkan swasembada lebih tertuju pada skema substitusi impor.

Sementara itu Simatupang (2001) mengungkapkan bahwa 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 (impor dikurangi ekspor), dan (3) ketergantungan ketersediaan pangan terhadap transfer pangan dari pihak atau negara lain. Pada penelitian ini penulis menggunakan kemandirian pangan sebagai dimensi pengukuran ketahanan pangan.

Kemandirian pangan terhadap produksi domestik menunjukkan seberapa besar produksi pangan (atau komoditas tertentu) menyumbang atau dapat memenuhi ketersediaan pangan nasional. Ketersediaan pangan nasional didefinisikan sebagai penjumlahan antara produksi domestik (bersih, setelah dikurangi untuk penggunaan bibit dan tercecer) dengan impor dan stok. Kemandirian pangan juga dapat diukur dengan menelaah ketergantungannya terhadap impor maupun net-impor. Untuk ini dihitung rasio impor dan atau net-impor terhadap ketersediaan pangan nasional maupun terhadap ketersediaan pangan siap konsumsi.

Tulisan berikut bertujuan untuk mengkaji prospek ketahanan pangan nasional dengan menganalisis kinerja ketahanan pangan nasional dan perkembangan kemandirian pangan. Analisis dilakukan untuk pangan secara agregat dan komoditas beras. Komoditas beras dipilih mengingat dominasi beras dalam pola konsumsi penduduk dan upaya peningkatan pemantapan ketahanan pangan secara agregat.

## METODE PENELITIAN

### Metode Analisis

Alat analisis yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode deskriptif analitik diperkaya dengan informasi kualitatif dan hasil studi pustaka. Secara matematis pengukuran kemandirian pangan diuraikan sebagai berikut:

Ketergantungan Ketersediaan Pangan Nasional pada Produksi Pangan Domestik

$$\text{NFA} = \text{CDPF} + \text{IMP} + \text{TRF} + \text{STK} \quad (1a)$$

$$\text{CDPF} = \text{GDPF} - \text{BIT} - \text{TCR} \quad (1b)$$

$$\text{KKPPD} = \text{CDPF}/\text{NFA} * 100\% \quad (1c)$$

dimana:

- NFA = Ketersediaan pangan nasional
- CDPF = Produksi pangan domestik yang dapat dikonsumsi
- IMP = Impor pangan
- TRF = Transfer
- STK = Stok/cadangan pangan
- GDPF = Produksi (kotor) pangan domestik
- BIT = Penggunaan pangan untuk bibit
- TCR = Susut dan tercecer
- KKPPD = Ketergantungan pangan nasional terhadap produksi domestik

Ketergantungan Ketersediaan Pangan Nasional pada Pangan Impor dan atau Net Impor (impor dikurangi ekspor)

$$\text{IFR} = \text{IMP}/\text{NFA} * 100\% \quad (2a)$$

$$\text{TDR} = (\text{IMP} - \text{EXP})/\text{ADC} * 100\% \quad (2b)$$

dimana:

- IFR = Ketergantungan ketersediaan pangan nasional pada pangan impor
- TDR = Rasio ketergantungan terhadap perdagangan (net impor)
- EXP = Pangan yang diekspor
- ADC = Penggunaan pangan domestik

Keberlanjutan kemandirian pangan dapat diukur dari stabilitas perkembangannya antar waktu (trend dalam jangka panjang), sementara variabilitasnya diukur dari besaran simpangan baku (standard deviation) kemandirian tersebut antar waktu.

#### Jenis dan Sumber Data

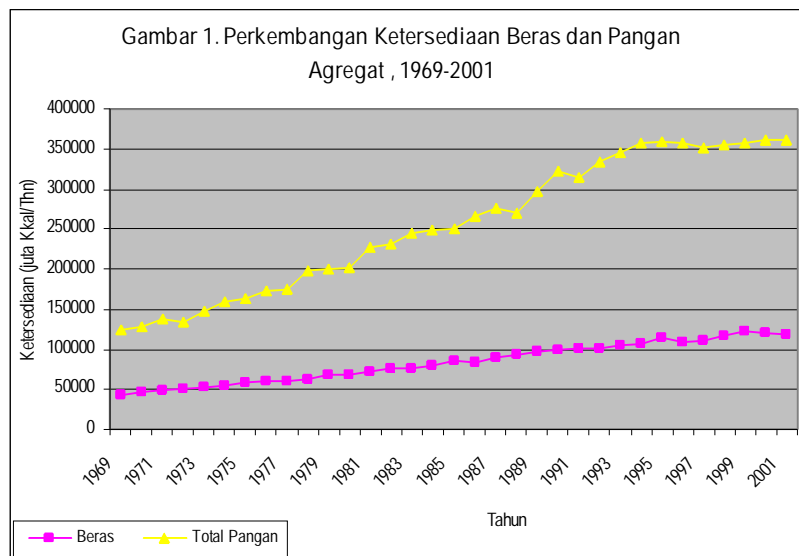
Penelitian menggunakan data sekunder yang bersumber dari BPS. Jenis data yang digunakan adalah data Neraca Bahan Makanan (NBM) tahun 1969 – 2001. Untuk memperkaya pembahasan digunakan pula data dan informasi lain yang relevan dengan topik kajian yang bersumber dari Dinas/Instansi terkait maupun dari hasil studi pustaka.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Perkembangan Tingkat Ketersediaan Pangan

Secara agregat, ketersediaan pangan nasional dalam bentuk Kkalori menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu. Pada kurun waktu 1969-2001 ketersediaan pangan secara agregat meningkat dengan laju 4,3 persen/tahun (Gambar 1). Peningkatan ketersediaan pangan siap untuk konsumsi meningkat hampir 300 persen dari 124 milyar Kkalori pada tahun 1969 menjadi 361 milyar Kkalori pada tahun 2001 dengan rata-rata ketersediaan siap konsumsi sebesar 244 milyar Kkalori per tahun pada periode tersebut.

Gambar 1 menunjukkan bahwa ketersediaan beras selama kurun waktu 1969-2001 pertumbuhannya relatif kecil yaitu sekitar 3,3 persen/tahun. Ketersediaan beras dalam bentuk energi (Kkalori) selama kurun waktu analisis meningkat hampir 300 persen dari sebesar 43,1 milyar Kkalori pada tahun 1969 meningkat menjadi 119 milyar Kkalori pada tahun 2001 dan meningkat dengan laju 1,3 persen/tahun. Gambar 1 juga menggambarkan bahwa perkembangan ketersediaan pangan agregat dari waktu ke waktu menunjukkan peningkatan.



Apabila ketersediaan beras dilihat dalam satuan energi (Kalori per kapita), data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa laju pertumbuhan ketersediaan beras meningkat 1,3 persen/tahun. Dalam bentuk kandungan protein laju pertumbuhan ketersediaan selang waktu 1969-2001 sebesar 1,2 persen dan untuk kandungan lemak meningkat dengan laju 0,08 persen/tahun. Dari sisi kuantitas per kapita, rata-rata ketersediaan untuk

konsumsi beras pada tahun 1969-2001 sebesar 130,75 kg dengan laju pertumbuhan ketersediaan sebesar 1,4 persen/tahun. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan penyediaan pangan dari beras relatif rendah dilihat dari sisi ketersediaan dalam bentuk kuantitas/kapita, Kkalori, protein, maupun lemak. Studi Saliem et al. (2003) menunjukkan bahwa relatif rendahnya pertumbuhan penyediaan beras karena relatif stagnannya pertumbuhan produksi yang diakibatkan oleh makin terbatasnya areal untuk meningkatkan produksi padi dan adanya gejala pelandaian pertumbuhan produksi padi.

Tabel 1. Perkembangan Ketersediaan Beras Nasional, Tahun 1969-2001

| Tahun              | Ketersediaan Beras untuk Konsumsi Per kapita |                  |                |              |
|--------------------|--|------------------|----------------|--------------|
|                    | Kg/tahun                                     | Zat Gizi/ hari   |                |              |
|                    |  | Energi (Kkalori) | Protein (Gram) | Lemak (Gram) |
| 1969               | 96,59  | 981,40           | 18,95          | 4,62         |
| 1974               | 107,80                                       | 1093,82          | 21,08          | 5,07         |
| 1979               | 120,89                                       | 1220,52          | 23,35          | 5,33         |
| 1984               | 130,20                                       | 1282,57          | 23,61          | 3,92         |
| 1989               | 146,22                                       | 1437,38          | 26,37          | 4,24         |
| 1994               | 146,76                                       | 1447,66          | 26,70          | 4,53         |
| 1995               | 146,21                                       | 1442,13          | 26,60          | 4,50         |
| 1996               | 146,03                                       | 1440,20          | 26,56          | 4,48         |
| 1997               | 146,81                                       | 1448,87          | 26,73          | 4,51         |
| 1998               | 152,15                                       | 1501,26          | 27,70          | 4,71         |
| 1999               | 154,03                                       | 1525,08          | 28,23          | 4,84         |
| 2000               | 151,05                                       | 1491,07          | 27,52          | 4,67         |
| 2001               | 148,69                                       | 1466,59          | 27,07          | 4,58         |
| Rataan             | 130,75                                       | 1299,62          | 24,27          | 4,59         |
| Trend 69-01 (%/th) | 1,39   | 1,30             | 1,16           | 0,08         |

Sumber: BPS. Neraca Bahan Makanan tahun 1969-2001 (diolah)

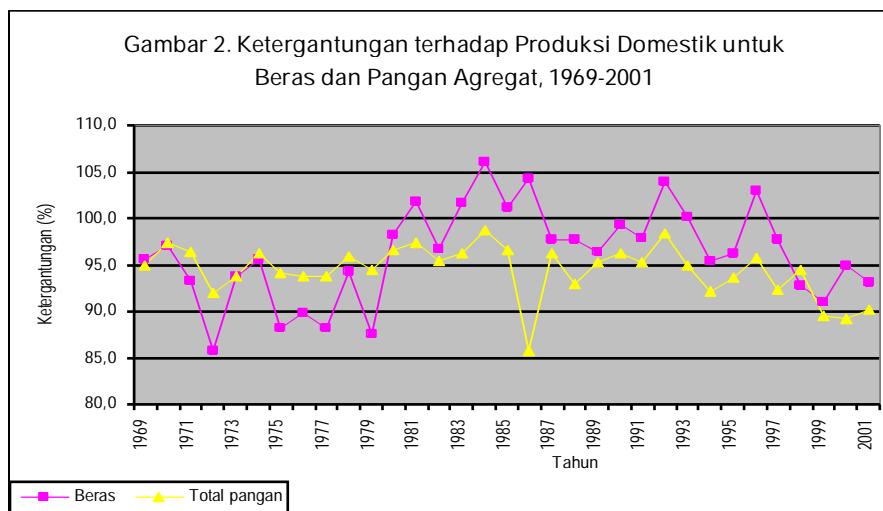
Isu menarik dalam hal beras adalah volume impor yang cenderung meningkat dari waktu ke waktu (Saliem et al., 2003). Padahal pada waktu yang sama, dari data yang ada tidak terlihat adanya penurunan produksi. Hal ini menunjukkan adanya peningkatan permintaan yang cukup besar. Seperti diketahui bahwa impor pangan yang dilakukan Indonesia secara konseptual lebih ditujukan untuk menyangga stok pangan nasional. Berbagai studi menunjukkan adanya krisis ekonomi yang menyebabkan terjadinya krisis pangan dan peningkatan jumlah penduduk miskin di Indonesia (Ikhsan, 2001; Minot and Golleti, 2000).

Dalam rangka program penanggulangan kemiskinan dan upaya mengatasi dampak krisis, pemerintah melaksanakan berbagai program jaring pengaman sosial antara lain program bantuan beras untuk kelompok miskin ('raskin'). Hal ini diduga merupakan salah satu pendorong meningkatnya permintaan terhadap beras dan pada akhirnya mendorong meningkatnya impor beras Indonesia pada periode krisis dan mencapai puncak pada tahun 1999.

## Ketergantungan Pangan Nasional terhadap Produksi Domestik

Ketergantungan pangan nasional terhadap produksi domestik merupakan salah satu indikator atau pengukuran tingkat kemandirian pangan dan juga indikator dari ketahanan pangan. Gambar 2 menunjukkan perkembangan tingkat ketergantungan pangan nasional terhadap produksi domestik untuk beras selama kurun waktu 1969-2001. Tingkat ketergantungan beras terhadap produksi domestik relatif baik dilihat dari kecenderungan tingkat fluktuasi yang relatif rendah. Kecenderungan peningkatan ketergantungan beras pada produksi domestik meningkat pada periode 1980 sampai 1996 dengan sedikit berfluktuasi. Pada waktu tersebut terdapat periode dimana keberhasilan Indonesia di bidang pangan khususnya beras diakui oleh dunia internasional. Keberhasilan berbagai program peningkatan produksi padi melalui intensifikasi, ekstensifikasi dan rehabilitasi serta pengembangan kelembagaan pedesaan melalui BUUD/KUD, BIMAS/INMAS dan pemberdayaan Kelompok Tani menunjukkan hasil yang mengembirakan (Arifin, 2003).

Dari Gambar 2 juga dapat disimak ketergantungan pangan nasional terhadap produksi domestik untuk pangan agregat pada selang waktu 1969-2001. Secara umum ketergantungan pangan secara agregat terhadap produksi domestik cukup stabil dan relatif konstan dengan kisaran tingkat ketergantungan sekitar 94-96 persen, kecuali pada selang waktu 1999-2001 menunjukkan penurunan cukup signifikan dengan rata-rata tingkat ketergantungan terhadap produksi domestik kurang dari 90 persen. Periode pemulihan krisis ekonomi dan mulai dilaksanakannya berbagai kebijakan mendukung perdagangan bebas dan berimplikasi pada makin terbukanya arus perdagangan komoditas antar negara diduga merupakan salah satu penyebab menurunnya ketergantungan pangan terhadap produksi domestik.



## Ketergantungan Pangan Nasional terhadap Impor

Salah satu ukuran tingkat kemandirian pangan nasional adalah dengan menelaah seberapa besar tingkat ketergantungan ketersediaan (dalam neraca pangan ini mencerminkan pula kebutuhan) pangan terhadap impor (dan atau net-impor). Dalam pendekatan ini sebenarnya tingkat ketergantungan yang tinggi suatu negara terhadap pangan impor secara konseptual tidak masalah asalkan (1) devisa yang digunakan untuk mengimpor cukup memadai, (2) analisis secara teknis dan ekonomis negara tersebut lebih baik (menguntungkan) mengimpor dari pada memproduksi dalam negeri, dan (3) ketersediaan pangan tersebut di pasar internasional terjamin. Untuk kasus Indonesia, dengan jumlah penduduk yang tergolong besar, ketergantungan pangan terhadap impor menghadapi berbagai masalah khususnya untuk komoditas pangan pokok beras. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa (1) secara teknis dan ekonomis padi (beras) Indonesia masih layak untuk diproduksi dalam negeri dari pada mengimpor, (2) sumberdaya atau devisa yang tersedia untuk mengimpor pangan relatif terbatas, dan (3) pasar beras internasional tergolong tipis karena sebagian besar produsen beras utama dunia menjadikan beras sebagai makanan pokok penduduknya.

Tabel 2. Perkembangan Ketergantungan terhadap Impor Beras dan Pangan Agregat, Tahun 1969-2001

| Tahun          | Ketergantungan terhadap Impor (%) |                |
|----------------|-----------------------------------|----------------|
|                | Beras                             | Pangan agregat |
| 1969           | 5,34                              | 3,48           |
| 1974           | 7,98                              | 4,78           |
| 1979           | 10,82                             | 6,17           |
| 1984           | 1,98                              | 3,68           |
| 1989           | 1,07                              | 7,20           |
| 1994           | 2,18                              | 6,83           |
| 1995           | 10,26                             | 9,96           |
| 1996           | 7,28                              | 9,15           |
| 1997           | 1,04                              | 7,54           |
| 1998           | 9,18                              | 8,24           |
| 1999           | 13,89                             | 11,87          |
| 2000           | 4,09                              | 9,86           |
| 2001           | 1,98                              | 7,27           |
| Rataan (69-01) | 5,15                              | 6,03           |

Sumber: BPS. Neraca Bahan Makanan tahun 1969-2001 (diolah)

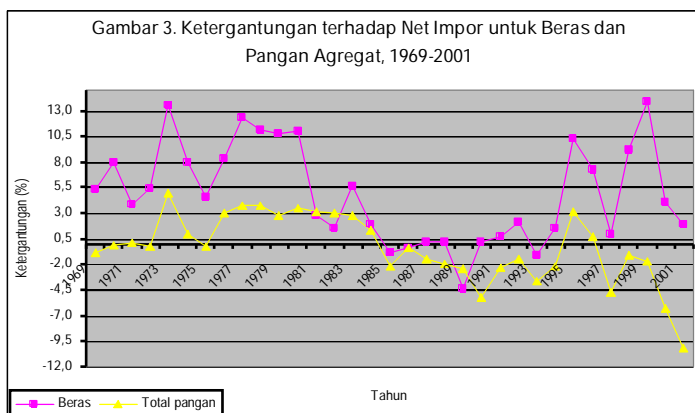
Perkembangan tingkat ketergantungan pangan nasional terhadap impor untuk beras dan pangan agregat dapat dilihat pada Tabel 2. Informasi penting yang dapat diungkap dari Tabel 2 adalah bahwa secara umum rata-rata besaran tingkat ketergantungan terhadap impor untuk komoditas beras masih relatif kecil. Pada kurun waktu 1969-2001 tingkat ketergantungan terhadap impor beras sebesar 5,1 persen. Relatif tingginya ketergantungan impor pada tahun 1979 dan 1995 disebabkan oleh menurunnya produksi padi nasional disebabkan adanya iklim produksi yang kurang mendukung sedangkan pada tahun 1998 dan 1999 disebabkan terjadinya krisis ekonomi yang berdampak pada krisis pangan (beras).

Walaupun secara rata-rata tingkat ketergantungan terhadap impor beras relatif kecil namun ada kecenderungan terjadi peningkatan antar waktu. Penuurunan ketergantungan terhadap impor beras terjadi pada kurun waktu 1984 -

1988 dan juga mencapai titik terendah. Pada periode tersebut memang prestasi peningkatan produksi beras nasional mencapai puncak keberhasilan dengan dicapainya swasembada beras nasional. Pada selang waktu 1994 -1998 dan 1999-2001 tingkat ketergantungan beras nasional terhadap impor menunjukkan peningkatan yang signifikan. Secara nominal, besaran tingkat ketergantungan impor pada dua kurun waktu tersebut sebenarnya masih lebih rendah dibanding pada awal periode pembangunan (1969-1973). Namun karena pada periode sebelum-nya Indonesia mencapai tingkat kemandirian beras yang tinggi atau ketergantungan impor yang rendah maka lonjakan tingkat ketergantungan impor beras terlihat cukup signifikan.

Data pada Tabel 2 memberikan sinyal kepada para pengambil kebijakan tanaman pangan dan para pelaku agribisnis tanaman pangan untuk menemukan upaya terobosan dalam rangka menghambat laju ketergantungan impor beras. Penciptaan teknologi spesifik lokasi melalui dukungan penelitian dan pengembangan diharapkan dapat meningkatkan produksi tanaman pangan dan pada gilirannya diharapkan mampu menekan tingkat ketergantungan terhadap impor. Selain itu khusus untuk komoditas beras, peningkatan produksi perlu disertai dengan upaya penyediaan bahan pangan pokok substitusi beras berbahan baku lokal disertai pengembangan industri pengolahan dan sosialisasi pengetahuan pangan dan gizi kepada masyarakat. Upaya ini diharapkan dapat menekan tingkat konsumsi dan permintaan beras nasional.

Keragaan yang serupa apabila ketergantungan tersebut diukur dengan net-impor (impor dikurangi ekspor) seperti dapat dilihat pada Gambar 3. Secara umum ketergantungan terhadap net-impor untuk komoditas beras cukup besar. Tingkat ketergantungan terhadap net-impor untuk beras secara rata-rata pada kurun waktu 1969-2001 sebesar 5 persen. Perbedaan keragaan ketergantungan terhadap impor dan terhadap net-impor terletak pada volume ekspor pada periode waktu tertentu. Dalam hal demikian, nilai negatif pada ketergantungan net-impor menunjukkan bahwa pada periode waktu tersebut posisi Indonesia adalah sebagai net-eksportir dalam perdagangan internasional. Hal sebaliknya untuk nilai positif yang berarti Indonesia sebagai negara net-importir.



Pada Gambar 3 juga dapat disimak keragaan perkembangan tingkat ketergantungan terhadap net impor untuk pangan agregat. Hal menarik yang dapat disimak dari Gambar 3 adalah bahwa rataan ketergantungan pangan nasional terhadap impor pada kurun waktu 1969-2001 lebih besar dibanding ketergantungan terhadap net impor. Fakta tersebut menunjukkan bahwa walaupun dari sisi ketergantungan terhadap impor untuk pangan agregat cenderung meningkat, namun terhadap net-impor secara rata-rata menunjukkan besaran negatif. Hal ini dapat pula diinterpretasikan bahwa neraca transaksi perdagangan komoditas pangan Indonesia menunjukkan kecenderungan meningkat pada kurun waktu 1969-2001.

#### Prospek Keberlanjutan Ketahanan Pangan Nasional

Analisis trend (jangka panjang dengan periode waktu tahun 1969-2001) digunakan untuk menelaah keberlanjutan ketahanan pangan nasional. Sedangkan variabilitas dan stabilitas ketahanan pangan nasional didekati dengan menelaah besaran nilai standar deviasi dan koefisien variasi dari tingkat ketergantungan pangan nasional (terhadap produksi domestik dan terhadap impor) antar penggal waktu lima tahunan dan selama periode tahun analisis 1969-2001 (Tabel 3).

Data pada Tabel 3 menunjukkan bahwa untuk komoditas beras dilihat dari besaran nilai standar deviasi dapat dikatakan bahwa tingkat ketergantungan terhadap produksi domestik cukup mantap dengan kisaran fluktuasi yang rendah. Hal ini didukung pula oleh besaran nilai koefisien variasi dari tingkat ketergantungan beras terhadap produksi domestik yang juga relatif kecil (2,18 sampai 6,01 persen). Artinya, produksi domestik beras cukup stabil dalam menopang ketersediaan pangan nasional. Sementara itu keberlanjutan ketahanan pangan beras dari sisi kemampuan produksi domestik dalam menopang ketersediaan pangan nasional dapat dikatakan terjamin. Hal ini ditunjukkan oleh besaran laju (trend) ketergantungan beras terhadap produksi domestik yang positif antara 1969-2001. Hal serupa bila keberlanjutan ketahanan pangan dari komoditas beras dilihat dari sisi ketergantungan terhadap net-impor selama kurun waktu sampai sebelum 1984 cukup stabil dan cenderung moderat.

Untuk keberlanjutan ketahanan pangan secara agregat, dapat dikatakan bahwa keberlanjutannya cukup terjamin. Hal ini diindikasikan oleh nilai negatif yang relatif kecil untuk trend jangka panjang dari ketergantungan terhadap produksi domestik selama periode analisis dan nilai negatif dari trend ketergantungan terhadap net-impor. Selain itu, ketahanan pangan secara agregat juga cukup stabil dilihat dari besaran nilai standar deviasi dari ketergantungan terhadap produksi domestik dari pangan total yang kisarannya relatif sempit antara 0,5-4,9 dan kisaran koefisien variasi antara 0,5-5,3 persen. Walaupun kondisi ketahanan pangan nasional keberlanjutan dan stabilitasnya relatif terjamin dilihat dari berbagai indikator yang telah diperhitungkan, namun masalah keterjangkauan atau akses terhadap ketersediaan di tingkat rumah tangga masih merupakan tantangan berat yang dihadapi dalam memantapkan ketahanan pangan di Indonesia (Saliem et al., 2001).

Tabel 3. Nilai Rata-rata, Trend, Besaran Standar Deviasi, dan Koefisien Variasi Ketergantungan terhadap Produksi Domestik dan Net Impor untuk Komoditas Beras dan Pangan Agregat, Tahun 1969-2001

| Periode / tahun | Produksi domestik (%) |                | Net impor (%) |                |
|-----------------|-----------------------|----------------|---------------|----------------|
|                 | Beras                 | Pangan agregat | Beras         | Pangan agregat |
| 1969-1973       |                       |                |               |                |
| Rata-rata       | 93,08                 | 94,89          | 7,22          | 0,74           |
| Trend (%)       | -0,26                 | -0,24          | 46,67         | -639,42        |
| Stdev           | 4,36                  | 2,10           | 3,80          | 2,38           |
| CV              | 4,68                  | 2,22           | 52,67         | 320,42         |
| 1974-1978       |                       |                |               |                |
| Rata-rata       | 91,22                 | 94,72          | 8,87          | 2,26           |
| Trend (%)       | 48,19                 | -0,08          | 19,82         | -400,58        |
| Stdev           | 3,46                  | 1,18           | 3,06          | 1,78           |
| CV              | 3,79                  | 1,25           | 34,51         | 78,85          |
| 1979-1983       |                       |                |               |                |
| Rata-rata       | 97,20                 | 96,03          | 6,38          | 3,02           |
| Trend (%)       | 3,99                  | 0,51           | 39,15         | 1,16           |
| Stdev           | 5,85                  | 1,16           | 4,41          | 0,33           |
| CV              | 6,01                  | 1,21           | 69,14         | 10,95          |
| 1984-1988       |                       |                |               |                |
| Rata-rata       | 101,33                | 93,90          | 0,23          | -0,73          |
| Trend (%)       | -1,93                 | -1,16          | -79,26        | -1,35          |
| Stdev           | 3,76                  | 4,97           | 1,08          | 1,42           |
| CV              | 3,71                  | 5,29           | 477,71        | -193,17        |
| 1989-1993       |                       |                |               |                |
| Rata-rata       | 100,42                | 95,98          | 0,53          | -3,02          |
| Trend (%)       | -0,08                 | -0,09          | 42,07         | 42,80          |
| Stdev           | 2,24                  | 1,40           | 1,16          | 1,45           |
| CV              | 2,23                  | 1,46           | 219,81        | -48,19         |
| 1994-1998       |                       |                |               |                |
| Rata-rata       | 96,99                 | 93,62          | 5,86          | -0,85          |
| Trend (%)       | -0,59                 | 0,64           | 307,98        | -280,53        |
| Stdev           | 3,76                  | 1,51           | 4,30          | 2,96           |
| CV              | 3,87                  | 1,61           | 73,34         | -350,10        |
| 1999-2001       |                       |                |               |                |
| Rata-rata       | 92,99                 | 89,64          | 6,63          | -6,07          |
| Trend (%)       | 1,21                  | 0,32           | -61,52        | 162,02         |
| Stdev           | 2,03                  | 0,47           | 6,37          | 4,24           |
| CV              | 2,18                  | 0,52           | 95,97         | -69,82         |
| 1969-2001       |                       |                |               |                |
| Rata-rata       | 96,37                 | 94,38          | 5,01          | -0,33          |
| Trend (%)       | 0,05                  | -0,09          | -25,50        | -155,36        |
| Stdev           | 5,1018                | 2,76           | 4,5861        | 3,3348         |
| CV              | 5,2940                | 2,93           | 91,5177       | -997,6412      |

Sumber: BPS. Neraca Bahan Makanan tahun 1969-2001 (diolah)

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

### Kesimpulan

Rataan ketersediaan konsumsi beras pada tahun 1969-2001 sebesar 130,75 Kg dengan laju pertumbuhan ketersediaan sebesar 1,4 persen/tahun. Pertumbuhan ketersediaan beras relatif rendah disebabkan karena relatif stagnannya pertumbuhan produksi yang diakibatkan oleh makin terbatasnya areal untuk meningkatkan produksi padi dan adanya gejala pelandaian pertumbuhan produksi padi.

Dari tiga indikator kemandirian pangan nasional secara agregat yang diukur dari ketersediaan pangan dalam bentuk energi dapat disimpulkan bahwa tingkat kemandirian pangan nasional masih tergolong aman. Walaupun secara persentase rasio ketergantungan ketersediaan pangan nasional terhadap pangan impor secara umum relatif rendah, namun kecenderungan adanya peningkatan dari waktu ke waktu serta fakta besarnya jumlah penduduk Indonesia yang berarti ketergantungan impor pangan tersebut secara kuantitas cukup besar perlu diantisipasi penanganannya.

Dilihat dari trend jangka panjang, besaran nilai standar deviasi, dan koefisien variasi tingkat ketergantungan ketersediaan pangan terhadap produksi domestik, dapat disimpulkan bahwa keberlanjutan ketahanan pangan nasional secara agregat (Kkal/kapita/hari) cukup baik, terjamin dan stabil. Untuk komoditas beras tingkat kemandiriannya cukup baik ditunjukkan oleh rataan tingkat ketergantungan ketersediaan terhadap produksi domestik sebesar 96 persen, sedangkan rataan ketergantungan terhadap impor sebesar 5,1 persen per tahun pada kurun waktu tahun 1969-2001.

### Implikasi Kebijakan

Diperlukan upaya terobosan dalam rangka meningkatkan produksi dan ketersediaan serta menghambat laju ketergantungan impor pangan. Penciptaan teknologi spesifik lokasi melalui dukungan penelitian dan pengembangan diharapkan dapat meningkatkan produksi dan pada gilirannya diharapkan mampu menekan tingkat ketergantungan terhadap impor pangan. Untuk komoditas beras, disamping peningkatan produksi, perlu upaya penyediaan bahan pangan pokok substitusi beras berbahan baku lokal disertai pengembangan industri pengolahan dan sosialisasi pengetahuan pangan dan gizi kepada masyarakat. Upaya ini diharapkan dapat menekan tingkat konsumsi/permintaan beras nasional dan impor.

Untuk memantapkan kinerja ketahanan pangan nasional diperlukan kebijakan di sisi konsumsi/permintaan dan sisi produksi yang sinergis. Kebijakan yang perlu ditempuh adalah: (1) advokasi dan penyuluhan pentingnya diversifikasi konsumsi mengarah pada pola pangan beragam dan gizi seimbang, (2) identifikasi, pengembangan dan peningkatan konsumsi pangan lokal spesifik perlu dilakukan secara intensif dan konsisten, (3) peningkatan akses ekonomi rumah tangga terhadap pangan melalui

peningkatan pendapatan dan daya beli dengan upaya pemberdayaan kelompok usaha ekonomi pedesaan dan bantuan modal, dan (4) meningkatkan akses fisik rumah tangga terhadap pangan melalui pengembangan sarana dan prasarana distribusi pangan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amang, B. dan M.H. Sawit. 2001. Perdagangan Global dan Implikasinya Pada Ketahanan Pangan Nasional. *Agro-Ekonomika* No. 2 Tahun XXVII : 1-14. Perhepi. Jakarta.
- Arifin, B. 2003. Dekomposisi Pertumbuhan Pertanian Indonesia. Makalah disampaikan pada Seminar Khusus Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Litbang Departemen Pertanian. Bogor, 14 November 2003.
- Departemen Pertanian. 1999. Program Pembangunan Pertanian Kabinet Persatuan Nasional 1999 - 2004. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Departemen Pertanian. 2002. Membangun Ketahanan Pangan Nasional Berkelanjutan. Suplemen Bahan Rapat Kerja Menteri Pertanian dengan Komisi III DPR-RI, 27 Februari 2002, Jakarta
- Ikhsan, M. 2001. Kemiskinan dan Harga Beras. dalam Suryana dan Mardianto (Penyunting) Bunga Rampai Ekonomi Beras. Tim Pengkajian Perberasan Nasional. LPEM- FEUI. Jakarta
- Minot, N. and F. Goletti. 2000. Rice Market Liberalization and Poverty in Viet Nam. Research Report No 114. IFPRI. Wahington, DC
- Saliem, H.P., M. Ariani, Y. Marisa, T.B. Purwantini dan E.M. Lokollo. 2001. Analisis Ketahanan Pangan Tingkat Rumah tangga dan Regional. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Departemen Pertanian
- Saliem, H.P., S. Mardiyanto, dan P. Simatupang. 2003. Perkembangan dan Prospek Kemandirian Pangan Nasional. Analisis Kebijakan Pertanian I (2) : 123 - 142. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Departemen Pertanian
- Simatupang, P. 2001. 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
- 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
- Suryana, A. 2001. Tantangan dan Kebijakan Ketahanan Pangan. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pemberdayaan Masyarakat untuk Mencapai Ketahanan Pangan dan Pemulihan Ekonomi. Departemen Pertanian, Jakarta, 29 Maret 2001.