

Strategi Pencapaian Diversifikasi dan Kemandirian Pangan: Antara Harapan dan Kenyataan

Roosganda Elizabeth

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian

Jalan A Yani No.70, Bogor

Abstract

Strategy for food diversification and food self reliance: Fact and doubt. Food as a basic need for human life, affect the quality of individuals, which is conditioned by ones economic status, education and culture. Food sufficiency determines the national security, where as food import dependency indicates the inability of the nation to feed its people security. The problem may be alleviated by providing technology and relevant information to farmers, couple with a conducive policy and adequate support of agricultural extension and marketing. Economic crisis on world level and climate changes had weakened the purchasing power of the poor, rendered to inability of the lower income people to buy food adequately. There is a need to re evaluate the agriculture development policy with regard to food policy, directed toward food diversification and improved purchasing power of the people primarily in rural area, by inducing the growth of food agro industries using the available local produces.

Key words: food diversification, food reliance.

Abstrak

Pangan merupakan kebutuhan dasar hidup dan hak azasi manusia. Kualitas dan kecukupannya berperan penting dalam menentukan kualitas, tingkat intelegensi sumber daya manusia. Kuantitas dan kualitas konsumsi pangan dan gizi individu, sangat dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, pengetahuan, dan budaya masyarakat. Tujuan penulisan untuk mengemukakan lebih komprehensif tentang kondisi strategi pencapaian diversifikasi dan kemandirian pangan menuju terwujudnya ketahanan pangan, dengan mereview berbagai tulisan terkait. Pentingnya peran pangan menjadikan ketahanan pangan sebagai pilar ketahanan nasional. Pilar ketahanan nasional akan terusik bila jaminan ketersediaan, diversifikasi dan kemandirian pangan tidak mampu terpenuhi oleh suatu bangsa. Terganggunya ketahanan nasional disebabkan ketergantungan pangan beras impor dan mencerminkan ketidakmampuan negara mencapai kemandirian pangan beras rakyatnya. Perlunya strategi penyediaan teknologi dan informasi sesuai, adanya perangkat kebijakan operasional yang memadai, berfungsinya berbagai lembaga pendukung (penelitian, penyuluhan, pemasaran), serta dukungan kebijakan pemerintah yang lebih fokus dan berpihak untuk

mempercepat pencapaian dan pengembangan diversifikasi dan kemandirian pangan. Terjadinya krisis finansial global (untuk jangka waktu pendek) dan perubahan iklim (untuk jangka waktu panjang) mengakibatkan pertumbuhan ekonomi melemah, pengangguran meningkat, dan daya beli masyarakat menurun sehingga akses penduduk terhadap pangan menurun, mengakibatkan ketahanan pangan menjadi lebih rawan. Perlunya pengevaluasian kebijakan pembangunan pertanian dari aspek kelembagaan pangan, sehingga strategi dan upaya keakuratan perumusan kebijakan diversifikasi dan kemandirian pangan ke depan dapat berimplikasi besar bagi peningkatan daya saing SDM perdesaan dan pengembangan agroindustri produk pangan berbahan baku hasil pertanian domestik.

Kata kunci: diversifikasi pangan, kemandirian pangan.

Pangan, merupakan kebutuhan dasar dan hak azasi manusia, dimana kualitas dan kecukupannya berperan penting dalam menentukan kualitas sumber daya manusia suatu bangsa. Mengonsumsi pangan yang bergizi cukup dan seimbang merupakan salah satu faktor penting yang menentukan tingkat kesehatan dan tingkat intelegensi manusia sebagai sumber daya produktif bagi kemajuan suatu negara. Sementara itu, kuantitas dan kualitas konsumsi pangan dan gizi individu sangat terkait dan dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, pengetahuan, dan budaya masyarakat yang dimulai dari skala rumah tangga.

Demikian pentingnya pangan menjadikan ketahanan pangan sebagai pilar ketahanan nasional, sesuai yang dikemukakan Nainggolan (2008). Pilar ketahanan nasional akan terusik bila jaminan ketersediaan, swasembada dan kemandirian pangan tidak mampu terpenuhi oleh suatu bangsa. Terganggunya ketahanan nasional disebabkan oleh ketergantungan pangan dari impor guna menutupi ketidakmampuan negara mencukupi kebutuhan pangan rakyatnya.

Swasembada pangan sendiri merupakan perubahan kembali dari swasembada beras sebagai konsep awalnya, karena terjadinya kecenderungan penurunan dan ketidakstabilan laju pertumbuhan produksi beras sejak diraihnya swasembada beras pada tahun 1984-1985. Sejak tahun 1994 Indonesia tidak lagi berswasembada (Sapuan, 1999). Secara umum Indonesia masih merupakan negara importir pangan karena program diversifikasi pangan belum sepenuhnya berhasil, yang tercermin dari masih tingginya tingkat konsumsi beras sebagai bahan pangan utama masyarakat. Berbagai masalah internal seperti tingginya tingkat konversi (alih fungsi) lahan, keterbatasan penyediaan input pertanian, ilmu pengetahuan dan teknologi, pemasaran dan permodalan, serta infrastruktur dan distribusi masih dihadapi dalam implementasi program peningkatan produksi pangan.

Diversifikasi pangan merupakan konsep terpadu dan memadukan berbagai perangkat kebijakan, bukan berdiri sendiri. Disisi lain, kesenjangan pengimplementasian antara konsep dan operasional diversifikasi pangan dan

berbagai kebijakan yang terkait dengannya, relatif menimbulkan dilema bagi pembuat kebijakan di tingkat nasional, sehingga diversifikasi pangan belum efektif terlaksana.

Diversifikasi dan Kemandirian Pangan: Masalah dan Tantangan

Produksi padi di Indonesia pada tahun 1983-1984 mampu memenuhi seluruh kebutuhan pangan beras rakyat, sehingga dianggap berhasil mencapai swasembada beras. Namun nyatanya, sejak swasembada berhasil diraih, laju pertumbuhan produksi beras cenderung menurun dan semakin tidak stabil, sehingga sejak 1994 Indonesia tidak lagi berswasembada beras, antara lain terindikasi dari meningkatnya ketergantungan pangan nasional pada impor beras.

Akibat ketergantungan tersebut maka pasar beras domestik sangat dipengaruhi oleh pasar pangandunia. Ketergantungan pangan nasional terhadap beras impor juga mencerminkan ketidakmampuan negara dalam mencapai kemandirian pangan. Kemandirian pangan rakyat dapat dicapai melalui keberpihakan pemerintah, kebijakan yang kondusif, dan optimalisasi peran pihak terkait dalam menangani fungsi operasi pasar, penyanggaan stok, distribusi, impor dan ekspor (Azahari 2008; Nainggolan 2007; Nainggolan 2008).

Implementasi konsep diversifikasi pangan dan berbagai perangkat kebijakan yang terkait menimbulkan dilema bagi pembuat kebijakan, terutama dalam berbagai keputusan moneter yang menyangkut beban anggaran belanja negara dan kesejahteraan rakyat banyak. Implementasi operasionalnya akan menyangkut deregulasi di bidang perdagangan, perbankan, pertanian, dan industri. Implementasi operasional juga menyangkut perubahan strategi dan prioritas penelitian, serta perubahan pendekatan. Selain itu, juga menyangkut berbagai aspek kelembagaan seperti: strategi dan organisasi penyuluhan dan pelayanan, investasi di bidang prasarana dan lain lain, yang secara konstitusi bukan merupakan tugas eksklusif Kementerian Pertanian.

Ketergantungan pangan beras dapat dikurangi dengan dikembangkannya diversifikasi pangan sebagai upaya alternatif sekaligus peningkatan pola pangan yang memenuhi kecukupan nutrisi dan mutu gizi. Namun, sampai saat ini diversifikasi pangan belum efektif terlaksana. Pengurangan laju konsumsi melalui upaya diversifikasi pangan belum signifikan karena konsumsi beras per kapita cenderung meningkat. Pengembangan diversifikasi pangan paling efektif dilakukan melalui peningkatan pendapatan riil masyarakat (Amang dan Sawit 2001), karena terkait dengan keterbatasan ekonomi masyarakat sehingga belum mampu mengonsumsi pangan yang bervariasi.

Beberapa pengertian tentang diversifikasi pangan, diantaranya: (1) Diversifikasi pangan dalam rangka pemantapan produksi padi. Hal ini dimaksudkan agar laju peningkatan konsumsi beras dapat dikendalikan, setidaknya seimbang dengan kemampuan peningkatan produksi beras. (2) Diversifikasi pangan adalah dalam rangka memperbaiki mutu gizi makanan penduduk sehari-hari agar lebih beragam dan seimbang (Widya Karya Nasional Pangan dan Gizi III 2005).

Diversifikasi pangan yang dimaksudkan bukan untuk menggantikan beras sepenuhnya, namun mengubah dan memperbaiki pola konsumsi masyarakat supaya lebih beragam jenis pangan dengan mutu gizi yang lebih baik. Pengertian dan pemahaman diversifikasi pangan yang salah jalan tersebut diprediksi karena adanya asumsi bahwa beras merupakan bahan pangan pokok di Indonesia, meski nyatanya penduduk di beberapa daerah di Indonesia mengonsumsi jagung, sagu, ubikayu, dan ubijalar sebagai bahan pangan pokok. Oleh karenanya, masalah pangan selalu terpaku pada beras, sehingga program kebijakan pemerintah yang disusun dan dilaksanakan cenderung bercokol hanya seputar beras.

Permasalahan rumit lainnya adalah bergesernya pola pangan masyarakat nonberas menjadi beras seperti yang terjadi di Madura, Maluku, NTT, Ambon, dan Kawasan Indonesia Timur lainnya. Bahkan di Maluku yang semula mengonsumsi sagu sebagai bahan pangan pokok, misalnya, telah beralih (90-100%) menjadi beras, menyamai Sumatera Utara dan Sumatera Barat.

Pemerintah shanya memprioritaskan kebijakan produksi atau kebijakan harga dalam mendorong peningkatan produksi padi. Kebijakan tersebut dikemas dalam berbagai program, salah satunya Program Peningkatan Beras Nasional (P2BN), seperti halnya program revolusi hijau bertujuan meningkatkan produksi padi. Program kebijakan pembangunan pertanian umumnya ditujukan untuk peningkatan produksi padi, padahal Indonesia memiliki bahan pangan lain seperti kacang-kacangan dan umbi-umbian (Azahari 2008).

Diversifikasi pangan merupakan konsep terpadu yang memadukan berbagai perangkat kebijakan dan tidak berdiri sendiri. Diversifikasi pangan terkait erat dengan diversifikasi tanaman pangan, dimana diversifikasi pangan dari sisi konsumsi sedang diversifikasi tanaman pangan dari sisi produksi. Dengan demikian, program diversifikasi telah mengubah peranan komoditas nonpangan beras terhadap perekonomian nasional melalui dua sisi, yaitu produksi dan konsumsi.

Namun, implementasi program diversifikasi pangan tidak sesuai dengan tujuan semula, yaitu memanfaatkan kekayaan dan keberagaman sumber pangan domestik (Azahari 2008). Diversifikasi pangan yang sudah berhasil adalah diversifikasi produk pangan berbasis terigu tetapi terigu adalah produk impor dan sampai saat ini belum dikembangkan di Indonesia. Diversifikasi pangan berbasis terigu tercermin dari berkembangnya industri mi dan roti

berbahan baku terigu. Menurut Rachman (2008), kondisi ini mengindikasikan pola pangan lokal cenderung ditinggalkan, berubah ke pola roti dan mi.

Pantjar Simatupang ahli ekonomi pertanian Badan Litbang Pertanian yang mengemukakan bahwa sedikitnya terdapatnya dua kesalahan dengan bergesernya pangan pokok lokal ke terigu, yaitu: (1) rendahnya perhatian terhadap pengembangan pangan lokal, (2) tingginya ketergantungan terhadap bahan pangan impor. Hal ini akan menggeser pasar produk dalam negeri yang menjadi substitusinya. Hal yang sama dikemukakan oleh Welirang (2007), begitu terigu memasuki dan menguasai pasar dalam negeri, maka pasar untuk beras, jagung, dan bahan pangan lainnya akan berkurang.

Ketidakseimbangan antara pola konsumsi pangan dengan ketersediaan (produksi) pangan di masyarakat merupakan permasalahan utama diversifikasi pangan. Khusus untuk padi, upaya peningkatan produksi ke depan tampaknya akan mengalami kesulitan, antara lain akibat: (i) penurunan luas baku lahan sawah; (ii) penurunan tingkat kesuburan lahan; (iii) penurunan kualitas dan layanan sistem irigasi; (iv) lambannya adopsi teknologi oleh petani; (v) ketidakefektifan kebijakan insentif; (vi) peningkatan jumlah petani gurem; dan (vii) masih tingginya kehilangan hasil. (Simatupang dan Maulana 2006, Badan Litbang Pertanian 2005, Dewan Ketahanan Pangan 2006).

Selain tingginya tingkat konversi lahan, persoalan lainnya yang dihadapi Indonesia dalam meningkatkan produksi pangan, antara lain kompetisi peruntukan lahan bagi tanaman yang lebih menguntungkan, dimana investor lebih memilih pembukaan lahan baru untuk pengembangan karet, sawit, dan kakao. Tidak demikian halnya dalam pengembangan areal untuk padi sawah. Selain itu masalah kelangkaan saprodi (benih, pupuk, obat-obatan), buruknya jaringan irigrasi dan infrastruktur pedesaan, serta perubahan iklim global yang berdampak terhadap penurunan produksi pangan.

Dari sisi humanis, permasalahan yang perlu diantisipasi dan diatasi dalam mewujudkan diversifikasi pola konsumsi pangan yang beragam dan bergizi seimbang adalah: (1) besarnya jumlah penduduk miskin dan pengangguran dengan kemampuan akses pangan rendah; (2) rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap diversifikasi pangan dan gizi; (3) masih dominannya konsumsi karbohidrat yang bersumber dari beras; (4) rendahnya kesadaran dalam penerapan sistem sanitasi dan higienis rumah tangga; dan (5) rendahnya kesadaran masyarakat terhadap keamanan pangan.

Terjadinya perubahan penawaran dan permintaan tanaman pangan nonberas merupakan aspek yang harus dipertimbangkan dalam penyusunan dan pembuatan kebijakan program diversifikasi meliputi: (1) implikasi terhadap diversifikasi produksi tanaman pangan (diversifikasi pertanian); dan (2) implikasi terhadap diversifikasi konsumsi tanaman pangan (diversifikasi pangan). Selain itu, program diversifikasi juga mencakup pengembangan peternakan dan perikanan (termasuk bahan konsumsi) dengan menekankan

pada penanganan pascapanen di tingkat petani.

Menurut Amang dan Sawit (2001), dampak implikasi dari kebijakan alternatif, khususnya dalam kaitannya dengan diversifikasi produksi pangan, antara lain adalah:

- Diversifikasi produksi pangan memiliki dampak yang besar, terutama terhadap ketersediaan beras. Hal ini terbukti terjadinya defisit beras 1,33 juta ton pada tahun 1992 dan meningkat 3 juta ton pada tahun 1997.
- Dalil (prinsip) skenario pro diversifikasi pangan adalah diupayakan naiknya harga riil komoditas palawija menjadi 8% per tahun atau 25 lebih besar dari kenaikan harga beras. Namun hal ini memberi dampak terhadap pertumbuhan PDB. Dengan kata lain, kebijakan peningkatan harga palawija untuk merangsang diversifikasi produksi pangan, memiliki konsekuensi yang kurang baik terhadap PDB, meskipun dampak terhadap pendapatan di sektor tanaman relatif sama.

Dalam konteks kajian harga, menurut para ahli ekonomi pertanian, diversifikasi pangan sering diawali oleh suatu strategi (skenario) dalam bentuk *policy target*. Skenario tersebut umumnya disertai oleh berbagai asumsi dan kendala yang dihadapi atau bakal dihadapi. Kondisi ini terbentuk karena segala sesuatunya akan terpulang kepada permasalahan dasar ekonomi, yaitu pilihan yang ingin dicapai dari suatu alokasi sumber daya.

Beberapa kondisi yang dapat mencerminkan peran dan kegunaan *policy target* adalah sebagai berikut:

1. Apabila diversifikasi produksi (tanaman pangan) bertujuan untuk optimalisasi pendapatan, maka aspek yang perlu dikaji antara lain menggunakan model/program linier.
2. Apabila bertujuan untuk mengurangi tekanan permintaan terhadap beras, perlu dikaji dampaknya terhadap prioritas kebijakan untuk mempertahankan stabilitas produksi beras. Insentif produksi (*push factor*) yang diberikan kepada komoditas palawija dapat menyebabkan alokasi lahan untuk tanaman padi menjadi berkurang. Dari segi permintaan atau konsumsi (*pull factor*), karena sejalan dengan peningkatan pendapatan, permintaan yang meningkat tersebut datangnya dari sektor industri, dan kurang untuk konsumsi langsung.
3. Apabila tujuannya untuk menghemat devisa negara atau mengurangi impor, harus dikaji banding (*trade-off*) dengan kemungkinan subsidi yang dikeluarkan pemerintah dalam upaya peningkatan produksi palawija.

Di tingkat nasional, kemandirian pangan diartikan sebagai kemampuan suatu bangsa atau negara dalam menjamin ketersediaan dan perolehan pangan yang cukup, mutu yang layak dan sehat (higienis), serta aman. Keterjaminan tersebut berbasis optimalisasi pemanfaatan dan keragaman sumber daya lokal. Terwujudnya kemandirian pangan antara lain dicerminkan

oleh indikator mikro dan makro. Indikator mikro adalah keterjangkauan pangan secara langsung oleh masyarakat dan rumah tangga, sedangkan indikator makro adalah kontinuitas ketersediaan pangan, terdistribusi dan dikonsumsi dengan kualitas gizi yang berimbang, baik di tingkat wilayah maupun nasional.

Terwujudnya kemandirian pangan secara mikro dicirikan oleh beberapa indikator dasar, seperti: (i) ketersediaan energi minimal 2200kkal/kapita/hari, dan ketersediaan protein minimal 57 g/kapita/hari; (ii) peningkatan kemampuan pemanfaatan dan konsumsi pangan untuk memenuhi energi minimal 2200kkal/kapita/hari dan protein sebesar 57 g/kapita/hari; (iii) peningkatan kualitas konsumsi pangan masyarakat dengan skor minimal 80 pola pangan harapan (PPH); (iv) peningkatan keamanan, mutu, dan higienis pangan yang dikonsumsi masyarakat; (v) berkurangnya jumlah penduduk yang rawan pangan kronis (yang mengkonsumsi kurang dari 80% AKG) dan penduduk miskin minimal 1% per tahun; (vi) tertanganinya secara cepat dan tepat penduduk yang mengalami rawan pangan transien di suatu daerah (karena bencana alam dan bencana sosial; dan (vii) peningkatan rata-rata penguasaan lahan oleh petani.

Terwujudnya kemandirian pangan secara makro (nasional) dicirikan oleh beberapa indikator, seperti: (i) meningkatnya produksi pangan domestik yang berbasis sumber daya lokal, guna mempertahankan penyediaan energi minimal 2200kkal/kapita/hari, dan penyediaan protein minimal 57 gr/kapita/hari, yang diwujudkan melalui pemantapan swasembada beras berkelanjutan, swasembada jagung (2007), swasembada gula (2009), swasembada daging sapi (2010), dan membatasi impor pangan di bawah 10 persen dari kebutuhan pangan nasional; (ii) meningkatnya *land-man ratio* melalui penetapan lahan abadi beririgasi dan lahan kering masing-masing minimal 15 juta ha; (iii) meningkatnya kemampuan pengelolaan cadangan pangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat; (iv) meningkatnya jangkauan jaringan distribusi dan pangan yang berkeadilan ke seluruh daerah bagi produsen dan konsumen; serta (v) meningkatnya kemampuan pemerintah dalam mengenali, mengantisipasi, dan menangani secara dini tanggap darurat terhadap masalah kerawanan pangan dan gizi. (Dewan Ketahanan Pangan 2006)

Dengan demikian, masalah diversifikasi pangan dapat didekati dari sudut pandang mikro atau individu konsumen, dan dari sudut pandang makro atau agregat. Untuk analisis kebijakan pangan, lebih dititikberatkan pada sudut pandang makro. Dalam kebijakan makro, yang terpenting adalah melalui instrumen kebijakan harga dan subsidi. Upaya diversifikasi pangan melalui kebijakan harga dan subsidi, tampaknya lebih rumit dibandingkan dengan upaya diversifikasi tanaman pangan (pertanian). Hal tersebut ditunjukkan oleh kecilnya kemungkinan konsumen untuk melakukan substitusi ke komoditas palawija, khususnya jagung atau ubikayu.

Strategi Pencapaian Diversifikasi dan Kemandirian Pangan

Alasan perlunya diversifikasi pangan untuk pencapaian pangan yang beragam, antara lain adalah: (i) mengonsumsi pangan yang beragam merupakan alternatif terbaik untuk pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas; (ii) meningkatkan optimalisasi pemanfaatan sumber daya pertanian dan kehutanan; (iii) memproduksi pangan yang beragam mengurangi ketergantungan kepada pangan impor; dan (iv) mewujudkan ketahanan pangan yang merupakan kewajiban bersama pemerintah dan masyarakat. (Widowati dan Damardjati 2001)

Untuk mengembangkan diversifikasi dan kemandirian pangan perlu dilakukan beberapa upaya, diantaranya melalui:

1. Pembangunan dan pengembangan agroindustri bahan pangan non beras, agar konsumen dapat mengonsumsi secara langsung.
2. Kampanye atau sosialisasi yang intensif tentang diversifikasi pangan disertai oleh penyediaan dan kemudahan mendapatkan bahan pangan nonberas yang siap dikonsumsi dengan harga terjangkau dan dapat bersaing dengan harga beras, dan kontinuitas penyediaannya.
3. Untuk terwujudnya diversifikasi pangan, produksi pangan nonberas perlu lebih ditingkatkan tanpa mengganggu kemantapan produksi beras. Peningkatan produksi nonberas diupayakan pada areal bukan sawah.
4. menghindari penambahan areal palawija pada areal tanam padi (Hutabarat dan Pasandaran 1987; Pasandaran dan Simatupang 1990; Amang dan Sawit 2001).

Untuk memantapkan produksi padi dan diversifikasi pangan, diperlukan pembenahan kelembagaan, diantaranya kelompok tani dan KUD. Kelompok tani dapat berperan di sektor produksi, distribusi, pengolahan, dan konsumsi, sedangkan KUD sebagai unsur pendukung dan penyediaan kredit, sarana produksi, dan dapat bertindak sebagai pengolah dan pemasaran hasil (Amang 1995).

Untuk mencapai kemandirian pangan, diperlukan strategi pemenuhan kebutuhan pangan yang beragam yang bahan bakunya berasal dari dalam negeri, baik sebagai bahan diversifikasi pangan yang paling mendasar, maupun sebagai bahan baku usaha pengolahan. Strategi tersebut bertujuan untuk mengurangi atau memperkecil penggunaan bahan baku impor. Menurut Elizabeth (2007a) dalam pencapaian diversifikasi dan kemandirian pangan, diperlukan pula perangkat kebijakan yang memadai, teknologi dan informasi yang dibutuhkan, dan difungsikannya lembaga pendukung lainnya seperti penyuluhan dan pemasaran.

Lemahnya kinerja lembaga penyuluhan di perdesaan dapat mengakibatkan informasi harga hanya diperoleh dari sesama petani, pedagang, pasar, dan media massa. Pemasaran, sebagai salah satu subsistem agribisnis, diarahkan pada perbaikan mekanisme penentuan harga yang layak bagi produsen dan pelaku pemasaran. Pengkajian pemasaran dapat dilakukan melalui berbagai pendekatan yang umum berlaku dalam aktivitas agribisnis, terutama pemasaran hasil produk agroindustri. (Elizabeth 2007b).

Lembaga di perdesaan lahir untuk memenuhi kebutuhan sosial masyarakat (Elizabeth 2008). Sifatnya tidak linier, namun cenderung merupakan kebutuhan individu anggota, antara lain berupa kebutuhan: fisik, rasa aman, hubungan sosial, pengakuan, dan pengembangan pengakuan (Elizabeth 2007b).

Strategi umum yang dapat digunakan sebagai pegangan untuk mendorong pencapaian diversifikasi dan kemandirian pangan adalah:

- Diversifikasi pangan bukan tujuan (target), juga bukan instrumen kebijakan, untuk mencapai tujuan stabilitas beras.
- Diversifikasi pangan tidak dimaksudkan untuk menggantikan beras secara keseluruhan, dalam upaya penganebaran konsumsi pangan, tetapi mengubah pola konsumsi masyarakat, sehingga masyarakat akan mengonsumsi lebih banyak jenis pangan dengan gizi yang cukup, berimbang, dan aman.
- Diversifikasi pangan akan berjalan lancar bila dipadukan dengan pengembangan agroindustri berbahan baku produk pertanian domestik (lokal) yang dibangun di perdesaan.

Agroindustri komoditas pangan nonberas tersebut sebaiknya dibangun di perdesaan, dengan harapan dapat membuka kesempatan kerja bagi masyarakat desa. Pada tahapan berikutnya, strategi ini dapat meningkatkan kualitas hidup dan mutu gizi masyarakat. Makin meningkat daya beli masyarakat akan berpengaruh terhadap:

1. keragaman jenis pangan yang dikonsumsi;
2. makin banyak pangan bergizi tinggi yang dikonsumsi;
3. makin berkurangnya proporsi pendapatan yang digunakan untuk pangan beras, karena sudah dilengkapi oleh beragam jenis pangan lainnya.

Pengembangan agroindustri di perdesaan merupakan salah satu strategi dalam mendorong berkembangnya perekonomian masyarakat desa. Hal ini terkait dengan aspek konsumsi (diversifikasi pangan). Di sisi lain, aspek produksi (diversifikasi tanaman pangan) erat kaitannya dengan kepentingan petani dalam berusahatani, sebagai strategi dalam upaya pencapaian dan peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani, dimana keduanya dapat berjalan secara simultan. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa kepentingan berskala makro (nasional) dapat berjalan seiring dengan kepentingan berskala mikro (petani).

Untuk lebih mempercepat pencapaian dan pengembangan diversifikasi dan kemandirian pangan, diperlukan: strategi penyediaan teknologi dan informasi yang sesuai, perangkat kebijakan operasional yang memadai, dan berfungsinya berbagai lembaga pendukung, seperti penelitian, penyuluhan, dan pemasaran. Hal penting lainnya yang diperlukan terjalannya koordinasi antarinstansi terkait, karena secara konstitusional bukan hanya tugas Kementerian Pertanian. Hal ini mengindikasikan bahwa implementasi strategi operasional, pencapaian dan pengembangan diversifikasi pangan akan menyangkut deregulasi terkait selain pertanian, yaitu industri/perdagangan, investasi di bidang sarana/prasana, dan lain-lain.

Faktor lain yang tidak kalah pentingnya adalah dukungan kebijakan pemerintah yang lebih fokus dan berpihak kepada petani. Kebijakan diperlukan untuk memberi ruang yang lebih besar, karena kebijakan yang ada saat ini masih bias untuk pengembangan padi dalam rangka mempertahankan swasembada.

Di satu sisi, diperlukan strategi pemantapan ketahanan pangan yang berkaitan erat dengan upaya peningkatan pendapatan rumah tangga. Tingkat pendapatan rumah tangga dapat mencerminkan dan menjadi salah satu ukuran kemampuan dalam mengakses konsumsi pangan yang dibutuhkan beserta keragamannya. Berbagai hasil penelitian yang mengemukakan masih terdapatnya permasalahan dalam pencapaian diversifikasi dan kemandirian pangan, masih terdapatnya penduduk miskin terutama di beberapa daerah marginal, mengindikasikan masih banyaknya daerah rawan pangan, yang berdampak terhadap ketahanan pangan. Krisis finansial global (untuk jangka waktu pendek) dan perubahan iklim (untuk jangka waktu panjang) mengakibatkan pertumbuhan ekonomi melemah, pengangguran meningkat, dan daya beli masyarakat menurun, sehingga akses penduduk terhadap pangan menurun. Oleh karena itu, ketahanan pangan perlu diperkuat, antara lain dengan mengembangkan diversifikasi pangan berbasis bahan lokal.

Di sisi lain, diperlukan evaluasi kebijakan pembangunan pertanian dari aspek kelembagaan pangan, sehingga strategi dan akurasi kebijakan diversifikasi dan kemandirian pangan ke depan dapat berimplikasi besar terhadap peningkatan daya saing SDM perdesaan dan pengembangan agroindustri produk pangan berbahan baku hasil pertanian domestik.

Kesimpulan

Pangan merupakan kebutuhan dasar dan hak azasi manusia, kecukupannya berperan penting dalam menentukan kualitas intelegensi sumber daya manusia. Kuantitas dan kualitas konsumsi pangan dan gizi individu, dipengaruhi oleh kondisi ekonomi, pengetahuan, dan budaya masyarakat. Pentingnya pangan sebagai pilar ketahanan nasional akan terusik bila jaminan

ketersediaan dan kemandirian pangan tidak mampu terpenuhi oleh suatu bangsa, karena ketergantungan terhadap pangan impor untuk menutupi ketidakmampuan negara mencukupi kebutuhan pangan rakyat.

Terwujudnya kemandirian pangan makro (nasional) dicirikan oleh beberapa indikator, yaitu: (i) meningkatnya produksi pangan domestik berbasis sumber daya lokal untuk penyediaan energi minimal 2.200 kkal/kapita/hari, dan energi protein minimal 57 g/kapita/hari. Hal ini terwujud melalui pemantapan swasembada beras berkelanjutan, swasembada jagung, swasembada kedelai, swasembada gula, dan membatasi impor pangan di bawah 10% dari kebutuhan pangan nasional; (ii) meningkatnya *land-man ratio* melalui penetapan lahan abadi (irigasi dan kering) masing-masing minimal 15 juta ha; (iii) meningkatkan kemampuan pengelolaan cadangan pangan; (iv) meningkatkan jangkauan jaringan distribusi dan pangan bagi produsen dan konsumen; dan (v) meningkatkan kemampuan pemerintah untuk mengantisipasi, dan menangani dini serta tanggap terhadap masalah kerawanan pangan dan gizi.

Diversifikasi pangan dengan mengonsumsi pangan beragam merupakan alternatif terbaik pengembangan sumberdaya manusia berkualitas; mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya pertanian dan kehutanan; memproduksi pangan beragam untuk mengurangi ketergantungan pangan impor; dan mewujudkan ketahanan pangan sebagai kewajiban pemerintah dan masyarakat. Diversifikasi pangan bukan tujuan (*target*) dan instrumen kebijakan untuk mencapai tujuan stabilitas beras dan tidak untuk menggantikan beras secara keseluruhan, tetapi untuk mengubah pola pangan masyarakat agar lebih beragam dengan gizi cukup, seimbang, dan aman.

Strategi utama pencapaian diversifikasi dan kemandirian pangan memerlukan perangkat kebijakan, teknologi dan informasi, serta berfungsinya lembaga penyuluhan, pemasaran, dan sistem pendekatan instansi terkait. Dukungan kebijakan pemerintah yang lebih fokus dan berpihak kepada petani diperlukan untuk mewujudkan diversifikasi dan kemandirian pangan.

Pustaka

- Amang, B. 1995. Kebijakan pangan nasional. Penerbit PT Dharma Karsa Utama Jakarta. Cetakan I.
- Amang, B. dan M.H. Sawit. 2001. Kebijakan beras dan pangan nasional pelajaran dari orde baru dan orde reformasi. IPB Press. Bogor. Cetakan kedua.
- Azahari, D.H. 2008. Membangun kemandirian pangan dalam rangka meningkatkan ketahanan nasional. PSEKP. Bogor. AKP 6(2):174-195.
- Badan Litbang Pertanian. 2005. Prospek dan arah pengembangan agribisnis padi. Departemen Pertanian. Jakarta.

- Dewan Ketahanan Pangan. 2006. Kebijakan umum ketahanan pangan 2006-2009. Dewan Ketahanan Pangan. Jakarta
- Elizabeth, R. 2009. Prosiding Seminar Nasional. Puslibang Tanaman Pangan. Bogor. Badan Litbang Pertanian. Kementrian Pertanian Jakarta.
- Elizabeth, R. 2008. Restrukturisasi pemberdayaan kelembagaan pangan mendukung perekonomian rakyat di perdesaan dan ketahanan pangan berkelanjutan. Prosiding Simposium Tanaman Pangan V, 28-29 Agustus 2007. Puslitbang Tanaman Pangan. Bogor.
- Elizabeth, R. 2007c. Diagnosa dinamika rasionalitas masyarakat peysan tradisional sebagai titik awal pembangunan pedesaan. Prosiding Lokakarya Nasional Akselerasi Diseminasi Inovasi Teknologi Pertanian Mendukung Pembangunan Berawal Dari Desa. BBP2TP. Bogor.
- Elizabeth, R. 2007b. Penguatan dan pemberdayaan kelembagaan petani mendukung pengembangan agribisnis kedelai. Prosiding Seminar Nasional. Dinamika Pembangunan Pertanian dan Perdesaan: Mencari Alternatif Arah Pengembangan Ekonomi Rakyat. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSE-KP). Bogor.
- Elizabeth, R. 2007a. Fenomena sosiologis metamorphosis petani: ke arah keberpihakan masyarakat petani di perdesaan yang terpinggirkan terkait konsep ekonomi kerakyatan. Forum Agro Ekonomi (FAE) Vol. 26. Juli 2007. PSE-KP. Bogor.
- Hutabarat, B. dan E. Pasandaran. 1987. Diversifikasi pangan: analisis masalah dan strategi pengembangan. Jurnal Penelitian dan Pengembangan Pertanian VI(1):14-17.
- Nainggolan, K. 2007. Perberasan sebagai Bagian dari Ketahanan Nasional di Bidang Pangan. Seminar Sehari Tentang Perberasan. Harian Umum Sinar Harapan dengan Tabloid Agrina. Jakarta.
- Nainggolan, K. 2008. Ketahanan dan stabilitas pasokan, permintaan, dan harga komoditas pangan. PSEKP. Bogor. AKP 6(2):114-139.
- Nainggolan, K. 2008. Program kegiatan ketahanan pangan tahun 2008. Musyawarah Pembangunan Pertanian Nasional. Jakarta.
- Pasandaran, E. dan P. Simatupang. 1990. Mendorong pembangunan agroindustri sebagai alternatif peningkatan pendapatan petani kecil; dalam: hasil dan program penelitian tanaman pangan. Risalah Rapat Kerja Puslibang Tanaman Pangan. Maros.
- Rachman, H.P.S. dan M. Ariani. 2008. Penganekaragaman konsumsi pangan di indonesia: permasalahan dan implikasi untuk kebijakan dan program. PSEKP. Bogor. AKP 6(2):140-154.

- Sapuan. 1999. Perkembangan manajemen pengendalian harga beras di Indonesia 1969-1998. *Agro Ekonomika* (1):39-37.
- Simatupang, P. dan M. Maulana. 2006. Prospek penawaran dan permintaan pangan utama: analisis masalah, kendala, dan opsi kebijakan revitalisasi produksi. Seminar Hari Pangan Sedunia XXVI. Jakarta 13 Nopember.
- Welirang, F. 2007. Direktur PT. Indofood Sukses Makmur Bogasari Flour Mills. Jalan Tengah Sempurna Ketahanan Pangan Indonesia.
- Widowati, S., dan D.S. Darmajati. 2001. Menggali sumber daya pangan lokal dan peran teknologi pangan dalam rangka ketahanan pangan nasional. *Majalah Pangan* No. 36/X/Januari 2001. Puslitbang Bulog. Jakarta. p.3-11.
- Widya Karya Nasional Pangan dan Gizi III. 2005. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Jakarta.