

**MEMPERKUAT KEMAMPUAN
SWASEMBADA PANGAN**



MEMPERKUAT KEMAMPUAN SWASEMBADA PANGAN

Penyunting:

Effendi Pasandaran
Muchjidin Rachmat
Hermanto
Mewa Ariani
Sumedi
Kedi Suradisastra
Haryono



**IAARD
PRESS**

**INDONESIAN AGENCY FOR AGRICULTURAL RESEARCH
AND DEVELOPMENT (IAARD) PRESS
2015**

MEMPERKUAT KEMAMPUAN SWASEMBADA PANGAN

Cetakan 2015

Hak cipta dilindungi undang-undang

©Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 2015

Katalog dalam Terbitan (KDT)

BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERTANIAN

Memperkuat kemampuan swasembada pangan/Editor, Effendi
Pasandaran...[*et al.*].--Jakarta: IAARD Press, 2015.
x, 382 hlm.: ill.; 29,7 cm

ISBN 978-602-344-085-6

1. Pangan 2. Swasembada
I. Judul II. Pasandaran, Effendi

338.439

Tata Letak : Suherman
Desain Sampul : Dani Gartina
Proof Reader : Farida Istiana

IAARD Press

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian
Jalan Ragunan No. 29, Pasarminggu, Jakarta 12540
Telp: +62 21 7806202, Faks.: +62 21 7800644

Alamat Redaksi:

Pusat Perpustakaan dan Penyebaran Teknologi Pertanian
Jalan Ir. H. Juanda No. 20, Bogor 16122
Telp.: +62 251 8321746, Faks.: +62 251 8326561
e-mail: iaardpress@litbang.pertanian.go.id

ANGGOTA IKAPI NO: 445/DKI/2012

SAMBUTAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam UUD 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Untuk itu, upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional selalu menjadi salah satu prioritas pembangunan nasional pada setiap periode pemerintahan. Salah satu langkah kebijakan yang diambil adalah dengan meningkatkan kemampuan produksi dalam negeri dan mengurangi ketergantungan terhadap impor.

Program-program pembangunan pertanian untuk mencapai swasembada pangan telah dilaksanakan hampir setiap saat dalam waktu yang lama, namun disadari upaya mencapai swasembada pangan menghadapi tantangan yang semakin berat. Penyebab utamanya adalah semakin terbatasnya sumber daya pertanian, baik dari segi kualitas maupun kuantitas, terutama adalah lahan, air, vegetasi, dan sumber daya manusia. Sementara itu, risiko produksi pertanian juga semakin besar sejalan dengan semakin meningkatnya keragaman perubahan iklim global yang menyebabkan terjadinya banjir, kekeringan, maupun peningkatan serangan OPT. Pada bagian lain, liberalisasi pasar juga telah mendorong terjadinya peningkatan risiko harga dan ketidakpastian produksi serta pendapatan usahatani.

Buku ini berupaya menggali berbagai pemikiran kritis terhadap masalah pembangunan pertanian terutama pangan yang muncul dewasa ini dan merumuskan langkah-langkah bagi pencapaian swasembada pangan tersebut. Kristalisasi pemikiran yang muncul mengarah kepada perlunya upaya memperbaiki kemampuan eksplorasi sumber daya pertanian pada wilayah yang lebih luas, penyusunan *blueprint* pembangunan pangan dan pertanian wilayah, penguatan kelembagaan baik ditingkat birokrasi pemerintah dan masyarakat petani, dan penguatan kemampuan antisipasi dalam menghadapi gejolak yang terjadi baik karena faktor alam maupun pasar.

Akhirnya, buku ini diharapkan dapat dijadikan rujukan bagi berbagai pihak untuk memperkaya wawasan dan memberikan manfaat bagi pembangunan pertanian pangan. Saya menyampaikan penghargaan sebesar-besarnya kepada para penyumbang tulisan. Saran dan kritik akan sangat berharga bagi penyusunan agenda penelitian kedepan.

Jakarta, Desember 2015

Kepala Badan Litbang Pertanian



Dr. Muhammad Syakir



PENGANTAR

Buku ini terdiri dari enam bab mengungkapkan berbagai isu yang terkait dengan peluang memperkuat kemampuan swasembada pangan, stabilisasi harga dan pasokan pangan, akses pangan dan perlindungan petani, kebijakan alternatif memperkuat kemandirian pangan dan langkah-langkah kedepan untuk mewujudkan swasembada pangan. Pemikiran-pemikiran tersebut dituliskan oleh peneliti Badan Litbang Pertanian dan melalui proses diskusi reguler untuk memperkaya wawasan.

Disadari bahwa mewujudkan swasembada pangan tersebut tidaklah mudah karena kompleksnya interaksi faktor-faktor yang mempengaruhi baik dari sisi suplai maupun sisi permintaan pangan. Walaupun demikian, pada hakekatnya Indonesia mempunyai kemampuan berswasembada pangan. Kemampuan swasembada dapat dimaknai dalam tiga aspek, yaitu: **Pertama**, kemampuan menghasilkan produksi yang dapat memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat dengan faktor-faktor produksi yang sepenuhnya dapat dikendalikan oleh sistem produksi yang ada pada berbagai jenjang; **Kedua**, kemampuan swasembada yang bersifat responsif yaitu kemampuan melakukan pemulihan yang cepat setelah terjadinya guncangan produksi yang menyebabkan berkurangnya produksi untuk memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat; dan **Ketiga**, kemampuan swasembada yang bersifat antisipatif yaitu kemampuan mengantisipasi terjadinya guncangan produksi yang menyebabkan berkurangnya produksi dan kemampuan antisipatif dalam pengadaan stok untuk mengatasi kekurangan kebutuhan konsumsi.

Ada empat landasan yang perlu menjadi perhatian untuk penguatan kemampuan swasembada dan kemandirian pangan, yaitu (a) adanya kecenderungan bahwa ketersediaan lahan merupakan kendala umum yang dihadapi untuk peningkatan produksi. Pergeseran peran pulau Jawa dalam areal panen dan produksi menunjukkan bahwa dalam jangka panjang kebijakan investasi untuk produksi pangan harus diarahkan keluar Jawa. (b) adanya pergeseran peran wilayah dalam kontribusinya terhadap pembangunan pertanian berbasis pangan. (c) pembangunan pertanian berbasis pangan dalam jangka panjang tidak perlu hanya dibatasi pada sistem sawah beririgasi tetapi di arahkan untuk memanfaatkan semua potensi yang tersedia. Lahan kering merupakan salah satu potensi yang segera perlu dipetakan mengingat adanya peluang-peluang yang muncul dalam pengembangan teknologi, dan (d) pembangunan pertanian berbasis pangan dalam wilayah luas hendaknya merupakan bagian integral pembangunan pangan dan pertanian wilayah jangka panjang yang perlu disiapkan melalui penyiapan *Blue Print* sebagai pegangan bagi semua pihak yang terkait dengan pembangunan wilayah tersebut.

Pelajaran tersebut diharapkan dapat menginspirasi penyusunan kebijakan dan program pembangunan pangan agar terwujud program reformatif menuju pencapaian swasembada dan ketahanan pangan berkelanjutan. Ucapan terima kasih disampaikan kepada para peneliti yang telah berkontribusi melalui berbagai tulisan dalam buku ini dengan pembangunan pangan kedepan semakin kokoh secara berkelanjutan.

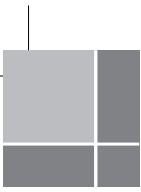
Jakarta, Desember 2015

Editor



DAFTAR ISI

SAMBUTAN	i
PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
I. PENDAHULUAN	1
II. PELUANG MEMPERKUAT KEMAMPUAN SWASEMBADA	7
1. Kebijakan Investasi Dan Pengelolaan Sumber Daya Lahan Mendukung Kemandirian Pangan (Effendi Pasandaran dan Suherman)	11
2. Dukungan Pembangunan Irigasi Dan Lahan Kering Terhadap Kemandirian Pangan (Nono Sutrisno dan Nani Heryani)	30
3. Prospek Nanoteknologi Dalam Membangun Ketahanan Pangan (Hoerudin dan Bambang Irawan)	49
4. Dinamika Produksi Padi Sawah dan Padi Gogo : Implikasinya Terhadap Kebijakan Peningkatan Produksi Padi (<i>Bambang Irawan</i>)	68
5. Pengembangan Teknologi Pertanian Lahan Rawa Pasang Surut Dalam Mendukung Peningkatan Produksi Pangan : Kasus di Sumatera Selatan (<i>L. Hutahaean, E. Eko Ananto, dan Budi R.</i>)	89
6. Optimasi Lahan Perkebunan Sawit Berbasis Padi Gogo Mendukung Ketahanan Pangan Di Sumatera Utara (<i>Wasito, Khadijah ER, Khairiah dan Catur Hermanto</i>)	109
III. KEBIJAKAN STABILISASI HARGA	131
1. Stabilisasi Harga Pangan Pokok Dalam Rangka Kemandirian Pangan Nasional (<i>Hermanto</i>)	136
2. Cadangan Pangan Mendukung Stabilitas Harga Dan Penanganan Darurat Pangan. (<i>Achmad Suryana</i>)	147
3. Kebijakan Impor, Cadangan Pangan, Stabilisasi Harga Dan Ketahanan Pangan Nasional Berkemandirian. (<i>Erwidodo</i>)	172
4. Kebijakan Harga Serta Dampaknya Terhadap Ketahanan Pangan (<i>Erna Maria Lokollo</i>)	192
IV. PERLINDUNGAN PETANI, KONSUMSI DAN PEMASARAN	203
1. Risiko Produksi Pangan: Tantangan dan Peluang (<i>Sahat M Pasaribu</i>)	206
2. Upaya Peningkatan Akses Pangan Masyarakat Mendukung Ketahanan Pangan (<i>Mewa Ariani</i>)	225
3. Dinamika Konsumsi Beras, Jagung, dan Kedele Mendukung Swasembada Pangan (<i>Mewa Ariani</i>)	245
4. Memperbaiki Kinerja Pengelolaan Pemasaran Produk Pangan Indonesia (<i>Bambang Sayaka</i>)	266
V. KEBIJAKAN ALTERNATIF	279
1. Kemandirian Pangan Nasional Mengapa Sulit Dicapai Dan Apa Yang Harus Dilakukan (<i>Sumarno</i>)	283



Daftar Isi

2. Tantangan dan Strategi Percepatan Pencapaian Ketahanan Pangan Yang Mandiri Dan Berdaulat (<i>Muchjidin Rachmat</i>)	311
3. Upaya Memperkuat Kemandirian Pangan Pulau-Pulau Kecil Dan Wilayah Perbatasan (<i>Sumedi dan Achmad Djauhari</i>)	327
4. Sinergi Lembaga Riset Publik Dan Swasta Sebagai Upaya Keluar Dari Perangkap Pangan (<i>Sudi Mardianto</i>)	341
5. Menebus Kerugian Sosial Kebijakan Pembangunan Pertanian (<i>Kedi Suradisastra., Nono Sutrisno, dan Ai Dariah</i>)	357
PENUTUP: Langkah Kedepan	367
SEKILAS TENTANG PENULIS	373
INDEKS	377

BAB I

PENDAHULUAN





PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam UUD 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Dengan demikian pemenuhan kecukupan pangan bagi seluruh rakyat merupakan kewajiban, baik secara moral, sosial, maupun hukum. Amanat Undang Undang No 18 Tahun 2012 tentang Pangan secara tegas mengemukakan perlunya dibangun ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat. Hal ini antara lain oleh kondisi dasar negara Indonesia sebagai negara kepulauan yang sangat luas dan berpenduduk besar, sehingga kepentingan penyediaan pangan yang cukup dan dapat diakses oleh seluruh rumahtangga setiap saat menjadi sangat strategis, dari aspek sosiologis, politis dan yuridis. Sejalan dengan aspek strategis tersebut, maka upaya untuk membangun ketahanan dan kemandirian pangan yang kokoh selalu menjadi fokus pembangunan pertanian nasional dari sejak penjajahan, orde lama, orde baru dan era reformasi sampai saat ini.

Dari perspektif sejarah walaupun Indonesia dalam suatu kurun waktu berhasil mencapai swasembada suatu komoditi seperti beras namun tidak dapat dihindari terjadinya krisis pangan pada tahun tahun tertentu yang disebabkan oleh berbagai faktor baik yang bersifat internal maupun eksternal sistem produksi nasional. Oleh karena itu yang menjadi pertanyaan adalah apakah suatu negara berdasarkan pengalamannya mempunyai kemampuan untuk membangun kemandirian pangan.

Buku ini berupaya mengungkapkan hal hal yang berkaitan dengan memperkuat kemampuan kemandirian pangan. Bagian pertama buku ini memaparkan peluang memperkuat kemampuan swasembada dalam pencapaian kemandirian pangan, berkaitan dengan identifikasi dan evaluasi sumberdaya pertanian terutama sumberdaya lahan dan air serta teknologi untuk peningkatan produksi pangan. Bagian kedua mencakup pemaparan tentang kebijakan stabilisasi harga sebagai bagian dari indikator dan upaya mendorong kemandirian pangan. Bagian ketiga akan memaparkan tentang aspek perlindungan petani, konsumsi dan pemasaran sebagai bagian aspek pendukung peningkatan produksi, ketahanan pangan dan kemandirian pangan. Bagian selanjutnya membahas tentang kebijakan alternatif dari peningkatan kemandirian pangan dan diakhiri dengan langkah kedepan pencapaian swasembada dan kemandirian pangan.

Mengacu kepada UU 18 tahun 2012 tentang Pangan, kemandirian Pangan, adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi Pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat. Kemandirian mengacu kepada peningkatan kemampuan negara dan bangsa untuk dapat memenuhi kebutuhan pangan yang beragam yang bersumber dari dalam negeri melalui pendayagunaan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal secara optimal.

Sebagai suatu proses, kemandirian dicirikan oleh kemampuannya dalam menyelesaikan masalah yang dihadapinya, hasrat untuk maju dan mampu bersaing dalam rangka perbaikan dirinya serta martabat dibidang pangan. Kecepatan proses menuju kemandirian sangat ditentukan oleh cepat atau lambatnya melepaskan diri dari ketergantungan dan keterkaitan terhadap pihak luar. Membangun kemandirian pangan mengandung pula pengertian kemampuan dalam menyediakan pangan sendiri, mampu memecahkan persoalan yang dihadapi melalui pengembangan inovasi dan teknologi menuju peningkatan daya saing.

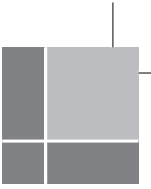
Tantangan membangun kemandirian pangan adalah kemampuan penyediaan produksi pangan domestik dalam memenuhi permintaan pangan yang cenderung terus meningkat. Tantangan penyediaan pangan tersebut akan terus menjadi semakin berat, disamping untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumahtangga, produksi pangan juga dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan bahan untuk pakan, bahan baku industri pengolahan pangan dan energi. Hambatan dan masalah yang menjadi ganjalan dalam peningkatan produksi pangan utamanya adalah terbatasnya sumberdaya pertanian terutama sumberdaya lahan dan air, sumberdaya manusia dan penerapan iptek. Disamping itu adanya faktor perubahan iklim global telah mempengaruhi sistem produksi dan meningkatkan resiko produksi pertanian.

Ketersediaan pangan yang cukup merupakan prasyarat terbangunnya kemandirian pangan. Ketersediaan pangan tersebut harus dibangun atas dasar kemampuan produksi dalam negeri (swasembada) melalui optimalisasi seluruh potensi di dalam negeri. Untuk itu, upaya untuk meningkatkan kapasitas produksi pangan dari dalam negeri perlu terus dilakukan. Kegiatan identifikasi dan deleniiasi potensi sebagai sumber pertumbuhan produksi pangan harus dilakukan. Hasil diidentifikasi tersebut merupakan dasar bagi kegiatan perumusan dan pelaksanaan program produksi pangan secara spesifik.

Keberhasilan penyediaan pangan yang cukup salah satunya dapat pula diukur dari tingkat stabilisasi harga pangan di masyarakat. Sejalan dengan itu, disamping menjaga stabilisasi pasokan yang utamanya berasal dari peningkatan produksi dalam negeri, diperlukan instrumen kebijakan harga bahan dan pengelolaan cadangan dan distribusi pangan. Kebijakan penerapan kebijakan HPP ditujukan untuk menjaga harga gabah di tingkat petani, dan kebijakan pengelolaan cadangan dan distribusi pangan untuk stabilisasi harga beras ditingkat konsumen. Kebijakan bantuan pangan ditujukan untuk peningkatan akses pangan bagi kelompok masyarakat miskin dan korban bencana.

Upaya peningkatan produksi dalam rangka terbangunnya kemandirian pangan tidak bisa dilepaskan dari perhatian terhadap kesejahteraan petani. Disamping kebijakan subsidi sarana produksi dan kebijakan penerapan harga dasar, diperlukan perlindungan terhadap resiko usaha pertanian dalam bentuk asuransi usahatani. Pada bagian lain, keberadaan lembaga keuangan mandiri yang dapat diakses petani menjadi faktor pendukung pembiayaan usaha pertanian. Perhatian pada komoditas spesifik lokasi dan memiliki potensi untuk dikembangkan disarankan mendapat prioritas sebagai bagian dari kebijakan pembangunan pertanian di tingkat lokal maupun dalam kebijakan daerah.

Dalam membangun kemandirian pangan kedepan, kemampuan peningkatan produksi /swasembada pangan tidak cukup hanya dalam kemampuannya menghasilkan produksi untuk memenuhi konsumsi, namun juga kemampuan swasembada yang lebih responsif dalam rangka pemulihan gejolak / guncangan produksi, dan bahkan kemampuan swasembada yang bersifat antisipatif dalam penyediaan, pengadaan stok untuk mengatasi kebutuhan konsumsi. Dalam kaitan pencapaian kemandirian yang diinginkan tersebut, diperlukan re-orientasi kebijakan produksi pangan dengan tidak hanya terfokus kepada lahan sawah untuk produksi padi kearah pemanfaatan lahan non sawah terutama lahan kering untuk produksi pangan secara lebih beragam baik padi dan non padi sesuai potensi lokal (pangan lokal). Sejalan dengan kebijakan tersebut maka pembangunan pangan akan lebih menyebar tidak hanya terkonsentrasi kepada lahan sawah pokok untuk padi namun meyebar ke pendayagunaan seluasuh potensi lahan dengan komoditi pangan yang lebih beragam.



Pada hakekatnya membangun kemandirian pangan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat termasuk unsur swasta, baik dalam usaha produksi, penyediaan sarana produksi dan kegiatan pendukungnya termasuk kegiatan penelitian. Dibidang penelitian sebagai contoh, diperlukan keserasian dan sinkronisasi program dan kegiatan diantara lembaga penelitian pemerintah dan swasta, antara litbang pertanian kementerian, perguruan tinggi dan penelitian oleh swasta.

Peningkatan kemampuan produksi pangan dalam rangka swasembada dan kemandirian pangan harus bersifat dinamis sejalan dengan kondisi diamis lingkungan strategis. Dalam kaitan itu kebijakan utama yang diharapkan adalah membangun lingkungan memampukan (*enabling environment*) yang menempatkan petani dan masyarakat sebagai arus utama dalam produksi pangan dan membangun kemandirian pangan.

