



**Kontribusi FAO Dalam Mengatasi Masalah Ketahanan Pangan di Indonesia**

**(FAO's Contribution in Overcoming Food Security Problem in Indonesia)**

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan studi pada Program Studi ilmu Hubungan  
Internasional (S1) dan mencapai gelar Sarjana Sosial

Oleh :

**Redha Irwan Khaidir**  
**NIM. 090910101001**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK**

**2015**



**Kontribusi FAO Dalam Mengatasi Masalah Ketahanan Pangan di Indonesia**

**(FAO's Contribution in Overcoming Food Security Problem in Indonesia)**

**SKRIPSI**

Oleh :

**Redha Irwan Khaidir**  
**NIM. 090910101001**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK**

**2015**

**PERSEMBAHAN**

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua orang tua saya,
2. Calon pendamping hidup
3. Guru-guru pengajar saya sejak taman kanak-kanak sampai dengan perguruan Tinggi.
4. Almamater.



**MOTTO**

*You either die a hero, or live long enough to see yourself  
become a villain.*

(Harvey Dent, A.k.a Two-Face. Batman : The Dark Knight)



**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Redha Irwan Khaidir

NIM : 090910101001

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Kontribusi FAO Dalam Mengatasi Masalah Ketahanan Pangan di Indonesia” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada instansi manapun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar

Jember 12 Januari 2016  
Yang menyatakan

Redha Irwan Khaidir  
NIM. 090910101001

**SKRIPSI**

**KONTRIBUSI FAO DALAM MENGATASI MASALAH KETAHANAN  
PANGAN DI INDONESIA**

Oleh :

**REDHA IRWAN KHAIDIR**

**090910101001**

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Drs. Bagus Sigit Sunarko, M.Si, Ph.D

Dosen Pembimbing Anggota : Drs. Supriyadi, M.Si

**PENGESAHAN**

Skripsi berjudul “Kontribusi FAO Dalam Mengatasi Masalah Ketahanan Pangan di Indonesia” telah diuji dan disahkan pada :

Hari : Jumat  
Tanggal : 5 Februari 2016  
Tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Tim Penguji :

Drs. M. Nur Hasan, M.Hum  
NIP : 195904231987021000

Sekretaris I

Sekretaris II

Drs. Bagus Sigit Sunarko, M.Si, Ph.D  
NIP: 196802291998031001

Drs. Supriyadi, M.Si  
NIP: 195803171985031003

Anggota I

Anggota II

Fuat Albayumi, S.IP, MA  
NIP: 197404242005011002

Drs. Pra Adi Sulistiyono, M.Si  
NIP: 196105151988021001

Mengesahkan  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
Universitas Jember

Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A.  
NIP. 195207271981031003

## RINGKASAN

**Kontribusi FAO dalam mengatasi masalah ketahanan pangan di Indonesia:** Redha Irwan Khaidir. 090910101001; 2016; 69 halaman; Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Universitas Jember.

Indonesia adalah negara agraris yang mampu menghasilkan pangan dalam jumlah yang besar, namun masalah ketahanan pangan masih terjadi dimana kebutuhan pangan dan produksinya tidak seimbang. Indonesia masih harus mengimpor pangan untuk memenuhi dan menjaga stok pangan dalam negeri. Contohnya yaitu Indonesia sebagai penghasil beras terbesar ketiga masih harus mengimpor beras dari Thailand dan Vietnam. Masalah pangan berlanjut pada tahun 2007 dimana adanya kenaikan harga pangan dunia yang tajam memperparah masalah ketahanan pangan di Indonesia. Kenaikan harga tersebut mencapai puncaknya yaitu 200 persen di tahun 2008. Dengan berbagai masalah pangan yang ada, Indonesia memerlukan bantuan FAO untuk membantu mengatasi masalah ketahanan pangan. Indonesia tergabung dalam FAO yaitu organisasi internasional yang menaungi masalah ketahanan pangan anggotanya. Penulisan skripsi ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kontribusi yang dilakukan oleh FAO dalam mengatasi masalah ketahanan pangan di Indonesia.

Adapun metode yang digunakan penulis dalam mengkaji permasalahan ini yaitu menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Kualitatif deskriptif adalah cara berfikir dari hal umum kemudian ditarik kesimpulan khusus melalui penjabaran sistematis sesuai dengan fakta yang ada.

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa kontribusi FAO membantu Indonesia dalam mengatasi masalah ketahanan pangan terangkum dalam 2 kategori besar yang dilakukan. Peran pertama melalui program NMTPF (*National Medium-Term Priority Framework*) yaitu program untuk membentuk kerangka kerja untuk mengidentifikasi sektor-sektor mana saja yang perlu mendapat prioritas pemerintah Indonesia. Peran kedua yaitu melalui program TCP (*Technical Cooperation Project*) yaitu bantuan dengan mendatangkan tenaga-tenaga ahli serta perlengkapan agrikultural untuk meningkatkan produktivitas pangan.

## PRAKATA

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan Karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Kontribusi FAO Dalam Mengatasi Masalah Ketahanan Pangan di Indonesia”**. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

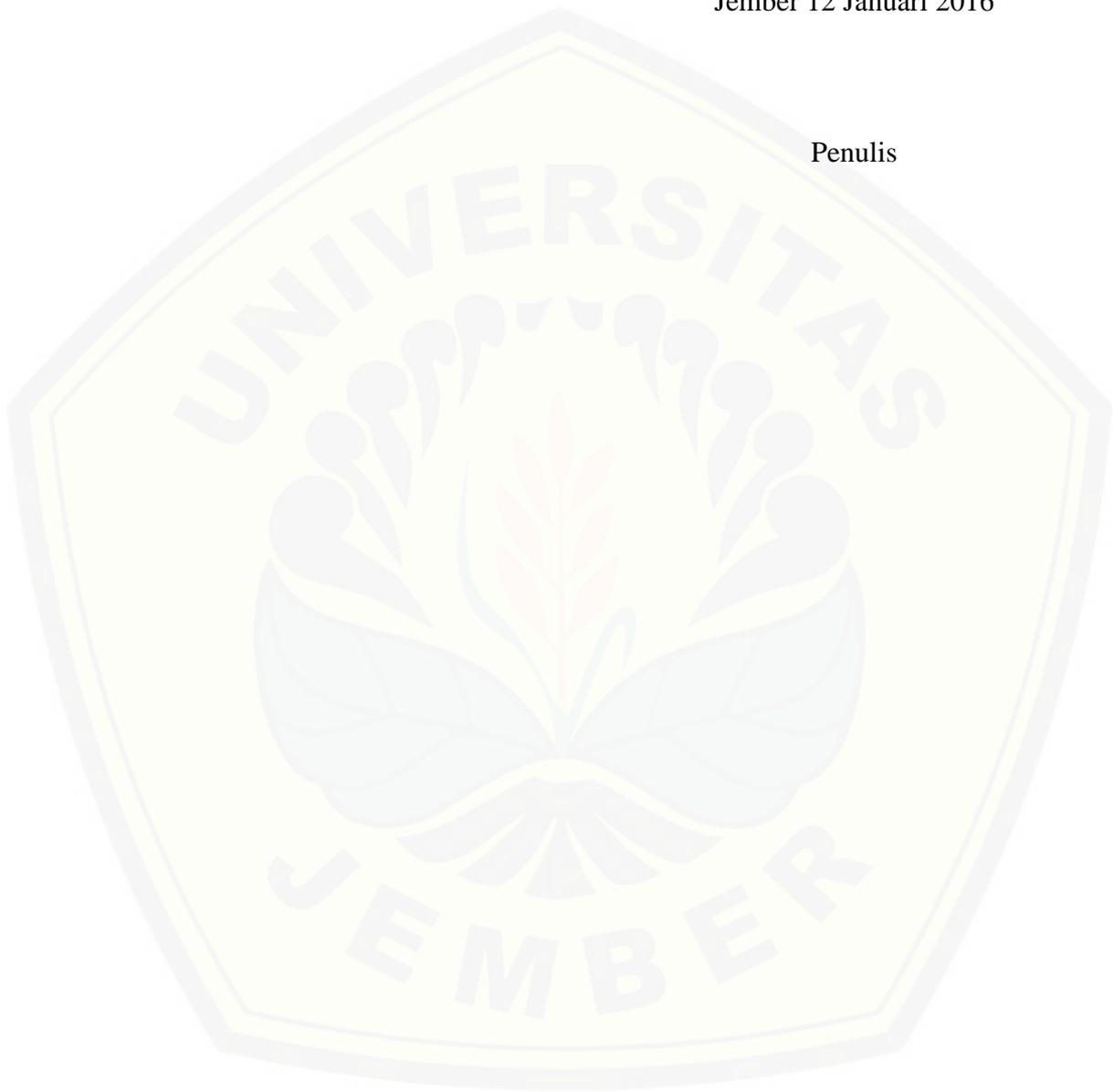
Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Drs. Bagus Sigit Sunarko, M.Si, Ph.D selaku Dosen Pembimbing Utama dan Drs. Supriyadi, M.Si selaku Dosen Pembimbing Anggota dan Dosen Pembimbing Akademik yang telah meluangkan waktu, pikiran, perhatian, dan bimbingan dalam penulisan skripsi ini.
2. Drs. Alfani Jamil, M.Si dan Drs. Sugiyanto Eddie Kusuma, MA.,Ph.D yang turut memberi bimbingan dalam tahap awal penyusunan skripsi.
3. Bapak dan ibu dosen di jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Jember yang telah memberikan ilmu dan bimbingan selama penulis menjadi mahasiswa.
4. Kedua orang tua penulis, Drs, H, Usman Lekki, M.Si. dan ibu Amnah Hairani serta kakak tercinta penulis, Sandy Aji usman, S.H.; Diniy Akbar Usman; Drg. Ana Masita terimakasih untuk setiap dukungan dan pengorbanan yang telah diberikan demi kelancaran studi penulis.
5. Calon pendamping hidup Yuris mitra ayu puspita, S.E. terima kasih atas dukungannya.
6. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu atas bantuannya terima kasih dalam penyelesaian skripsi ini.

Dalam penulisan skripsi ini tentu masih terdapat kekurangan dan kesalahan. Oleh karena itu penulis menerima segala kritik dan saran demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis berharap, semoga skripsi ini dapat bermanfaat.

Jember 12 Januari 2016

Penulis



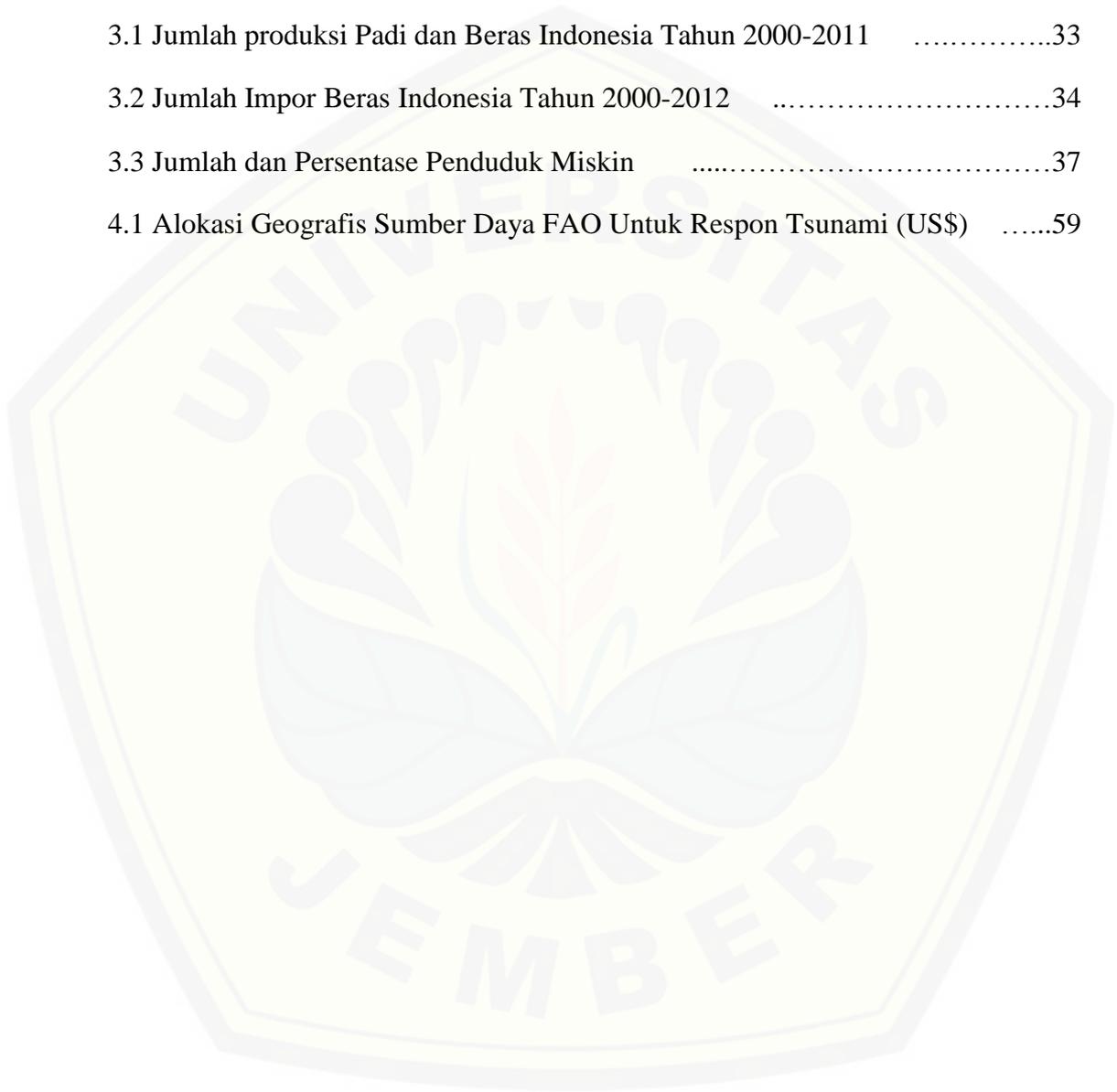
DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERNYATAAN .....	iv
HALAMAN PEMBIMBINGAN .....	v
HALAMAN PENGESAHAN .....	vi
RINGKASAN .....	vii
PRAKATA .....	viii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR GRAFIK .....	xiii
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
DAFTAR SINGKATAN .....	xv
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Ruang Lingkup Pembahasan .....	5
1.2.1 Batasan Materi .....	6
1.2.2 Batasan Waktu .....	6
1.3 Perumusan Masalah .....	7
1.4 Tujuan Penelitian .....	7
1.5 Kerangka Konseptual .....	7
1.5.1 Konsep Food Security .....	7
1.5.2 Organisasi Internasional .....	13
1.6 Argumen Utama .....	18
1.7 Metode Penelitian .....	19
1.7.1 Metode Pengumpulan Data .....	19

1.7.2 Metode Analisis Data .....	19
1.8 Sistematika Penulisan .....	20
<b>BAB 2 KRISIS PANGAN GLOBAL .....</b>	<b>22</b>
2.1 Fenomena Krisis Pangan Global .....	22
2.2 Faktor Penyebab Kenaikan Harga Pangan Global .....	24
2.2.1 Permintaan Tinggi .....	25
2.2.2 Kenaikan Harga Bahan Bakar Minyak .....	26
2.2.3 Alih Fungsi Bahan Pangan ke Biofuel .....	28
<b>BAB 3 KRISIS DAN KETAHANAN PANGAN INDONESIA .....</b>	<b>31</b>
3.1 Ketahanan Pangan Indonesia .....	31
3.1.1 Ketersediaan Pangan .....	32
3.1.2 Keterjangkauan Pangan .....	36
3.1.3 Distribusi Pangan .....	39
3.1.4 Keamanan Pangan Untuk Dikonsumsi .....	41
<b>BAB 4 KONTRIBUSI FAO DI INDONESIA.....</b>	<b>44</b>
4.1 Tentang FAO .....	44
4.2 Agenda FAO Dalam Mengatasi Ketahanan Pangan Di Indonesia .....	45
4.2.1 National Medium-Term Priority Framework (NMTPF) .....	45
4.2.2 Technical Cooperation Project .....	54
<b>BAB 5 KESIMPULAN .....</b>	<b>63</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>64</b>

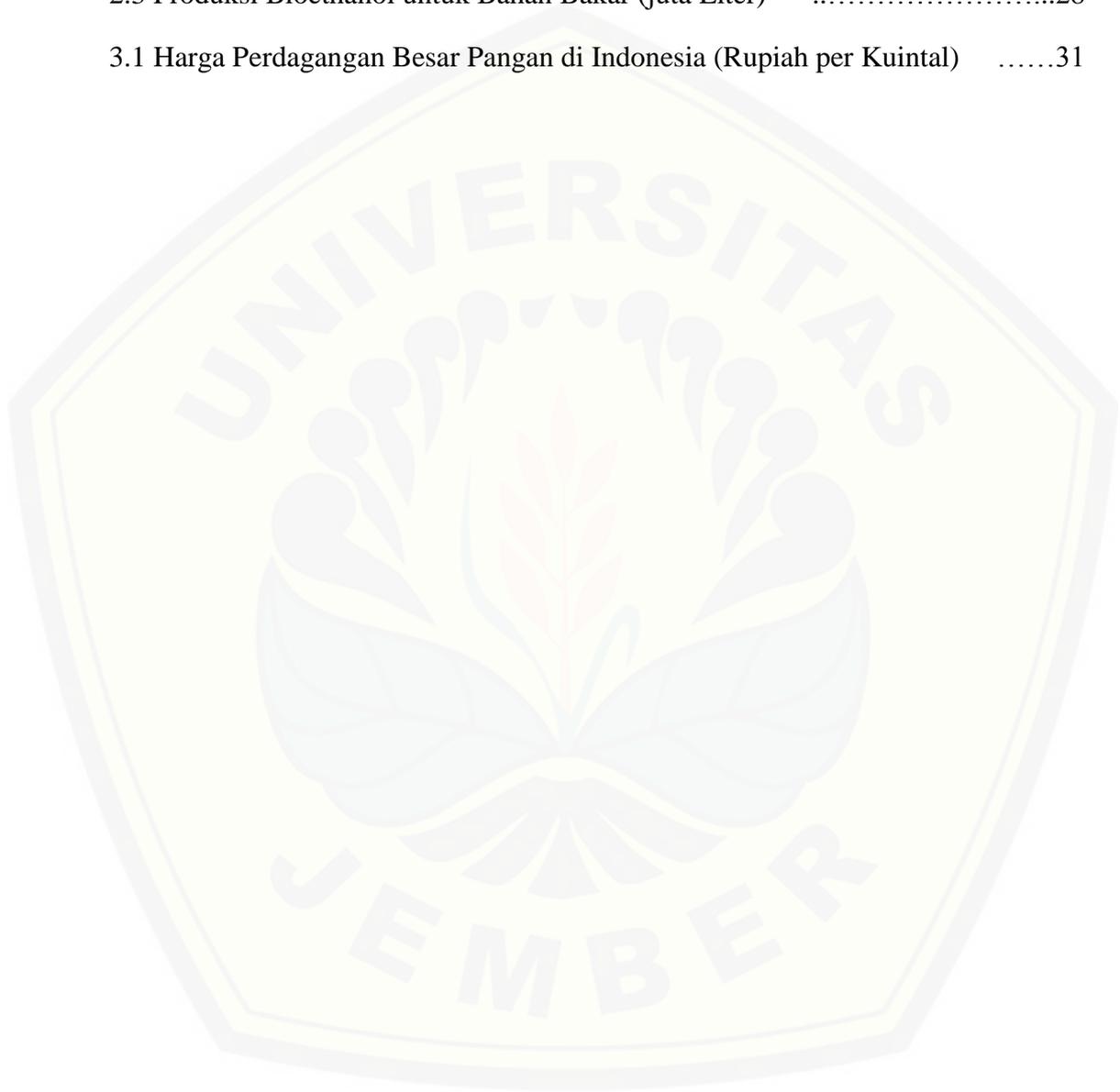
**DAFTAR TABEL**

1.1 Jumlah Penduduk Rawan Pangan .....	2
2.1 Rasio Pangan Untuk Biofuel Terhadap Jumlah Produksi Pangan Dunia (%) .....	29
3.1 Jumlah produksi Padi dan Beras Indonesia Tahun 2000-2011 .....	33
3.2 Jumlah Impor Beras Indonesia Tahun 2000-2012 .....	34
3.3 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin .....	37
4.1 Alokasi Geografis Sumber Daya FAO Untuk Respon Tsunami (US\$) .....	59



**DAFTAR GRAFIK**

2.1 Indeks Harga Pangan Dunia Tahun 1990-2014	.....23
2.2 Indeks Pangan dan Harga Minyak Dunia tahun 2002-2014	.....27
2.3 Produksi Bioethanol untuk Bahan Bakar (juta Liter)	.....28
3.1 Harga Perdagangan Besar Pangan di Indonesia (Rupiah per Kuintal)	.....31



**DAFTAR GAMBAR**

1.1 Bagan analisis Peran FAO dalam membantu mengatasi permasalahan ketahanan pangan di Indonesia .....	18
3.1 Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia Tahun 2009 .....	40



**DAFTAR SINGKATAN**

AKG	= Angka Kecukupan Gizi
BPS	= Badan Pusat Statistik
BULOG	= Badan Urusan Logistik
FAO	= Food and Agricultural Organization
Gapoktan	= Gabungan Kelompok Tani
IFAD	= International Fund for Agricultural Development
IGO	= Inter-Governmental Organization
IMF	= International Monetary Fund
LPPOM MUI	= Lembaga Pengkajian Pangan Obat-Obatan dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia
MATA	= Major Agricultural Thrust Area
MDGs	= Millenium Development Goals
NGO	= Non-Governmental Organization
NMTPF	= National Medium-Term Priority Framework
OPK	= Operasi Pasar Khusus
PBB	= Perserikatan Bangsa-Bangsa
PCS	= Priority Core Strategy
PPP	= Purchasing Power Parity
PSS	= Priority Support Strategy
PTT	= Pengolahan Tanaman Terpadu
PUAP	= Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan
PUS	= Priority Ultimate Strategy
RTE	= Real Time Evaluation

TCP	= Technical Cooperation Project
USDA	= United State Department Of Agriculture
WFP	= World Food Programme
WHO	= World Health Organization



## BAB 1 PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pangan telah menjadi kebutuhan primer manusia yang harus dipenuhi sebelum memenuhi kebutuhan hidup lainnya seperti sandang, papan dan pendidikan. Menurut Timmer dalam Amang dan Sawit, tidak ada negara yang dapat mempertahankan pertumbuhan ekonomi tanpa terlebih dahulu memecahkan masalah ketahanan pangan (*food security*).<sup>1</sup> Secara internasional, hak setiap manusia dalam masalah ketersediaan pangan diakui dalam deklarasi universal hak-hak asasi manusia yang diterima dan diumumkan oleh majelis umum PBB pada tanggal 10 desember 1948 melalui resolusi 217 a (iii), yang berisi bahwa :

*“setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkan kekurangan nafkah, yang berada di luar kekuasaannya”.*<sup>2</sup>

Menurut data yang dilansir dari FAO selama tahun 2008 hingga tahun 2012 FAO ( Food and Agriculture Organization) telah mencatat bahwa kenaikan indeks harga pangan dunia meningkat dari tahun ke tahun<sup>3</sup>. Pangan yang dimaksudkan oleh FAO itu sendiri meliputi lima komoditas yaitu *meat, vegetable oils, dairy, cereals dan sugar*. *Meat* adalah daging yang dihasilkan oleh hewan ternak. *Vegetables oil* adalah minyak yang dihasilkan dari tanaman, *cereals* adalah tanaman sejenis beras dan gandum yang dipanen untuk kebutuhan makanan. *Dairy* adalah produk yang berbahan dasar susu termasuk susu itu sendiri, dan keju, serta terakhir adalah gula. Indeks Harga pangan itu sendiri adalah rata-rata kelima indeks harga pangan tersebut

---

<sup>1</sup> Amang, Beddu dan M. H. Sawit. 1999. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional*. Jakarta Institute Pertanian Bogor Press. Halaman 25

<sup>2</sup>Kontras. *Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia* <http://www.kontras.org/baru/Deklarasi%20Universal%20HAM.pdf>. Di akses pada 14/0914

<sup>3</sup>FAO. *Food Price Index*. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> diakses pada 2 juni 2014

Kenaikan indeks harga pangan yang tajam dimulai pada tahun 2006 hingga 2008 yaitu meningkat hampir 200%. Pada tahun berikutnya terjadi penurunan indeks harga pangan namun diikuti dengan kenaikan kembali indeks harga pangan seperti pada tahun 2008 dan bertahan hingga 2012 yang mengacu pada ketidakstabilan indeks harga pangan

Indonesia sebagai Negara yang mempunyai sumber daya alam yang melimpah masih belum dapat mencukupi kebutuhan pangan penduduknya. Saat ini pertumbuhan penduduk yang besar dari tahun ke tahun menjadi salah satu tantangan dalam permasalahan pangan di Indonesia. Dari tahun ke tahun jumlah penduduk Indonesia meningkat banyak. Peningkatan jumlah penduduk bukan pada kelompok penduduk tahan pangan, melainkan pada kelompok penduduk rawan pangan dan sangat rawan pangan.

Tabel 1.1 Jumlah Penduduk Rawan Pangan

no	Tahun	Jumlah Penduduk Sangat Rawan Pangan (< 70% AKG)	%	Jumlah Penduduk Rawan Pangan (70%-89,9% AKG)	%	Jumlah Penduduk tahan Pangan (>=90% AKG)	%
1	2004	-	-	-	-	-	-
2	2005	28,652,912	13.2	61,625,377	28.5	126,361,038	58.3
3	2006	-	-	-	-	-	-
4	2007	29,209,453	13	61,571,009	27.5	133,423,455	59.5
5	2008	25,105,929	11.1	62,377,105	27.5	139,336,952	61.4
6	2009	33,286,211	14.5	72,716,954	31.6	123,955,661	53.9
7	2010	35,710,964	15.3	72,442,169	31.1	124,608,211	53.5
8	2011	42,080,210	17.4	78,478,018	32,48	121,010,191	50.1
9	2012	48,842,807	19,99	79,723,305	32,62	115,854,624	47,40

Sumber : laporan data kinerja kementerian pertanian tahun 2004-2012<sup>4</sup>

Menurut data yang dikeluarkan oleh kementerian pertanian bahwa dari tahun 2007 sampai 2012 persentase jumlah penduduk tahan pangan secara

<sup>4</sup> Kementerian Pertanian. 2013. Laporan Data Kinerja Kementerian Pertanian Tahun 2004-2012 <http://ppid.pertanian.go.id/library/content/file/100/0000/0000/0737/0bcaa9c45746449ef39558f835d055c67413-26-09-2013-13-33-59.pdf> diakses pada 5 juli 2014

nasional menurun setiap tahunnya, sedangkan penduduk sangat rawan dan rawan pangan penduduk naik setiap tahunnya, berbanding terbalik dengan sebelum tahun 2008 dimana jumlah penduduk tahan pangan mengalami pertumbuhan. Hal ini berarti bahwa jumlah penduduk dengan aksesibilitas pangan masyarakat yang dicerminkan dari tingkat kecukupan gizi masyarakat yang diukur dari Angka Kecukupan Gizi (AKG) mengalami penurunan tiap tahunnya. AKG merupakan sejumlah zat gizi/energi yang diperlukan oleh seseorang dalam suatu populasi untuk hidup sehat.

Negara Indonesia memiliki peran penting sebagai produsen bahan pangan di mata dunia. Dalam konteks pertanian umum, Indonesia memiliki potensi yang luar biasa<sup>5</sup>. Kelapa sawit, karet, dan coklat produksi Indonesia mulai bergerak menguasai pasar dunia. Namun, dalam konteks produksi pangan memang ada suatu keunikan, hampir setiap tahun Indonesia selalu menghadapi persoalan berulang dengan produksi pangan. Dimana, tingkat produksi pangan Indonesia tidak seimbang dengan kebutuhan masyarakatnya. Salah satunya adalah beras yang menjadi makanan pokok masyarakat Indonesia. pada tahun 2008 Indonesia merupakan Negara penghasil beras terbesar ke-3 di dunia setelah China dan India. Namun di sisi lain Indonesia juga merupakan Negara pengimpor beras terbesar ke dua di dunia untuk menutupi konsumsi beras yang lebih besar daripada produksi dalam negerinya.<sup>6</sup>

Tantangan yang dihadapi Indonesia dalam meningkatkan ketahanan pangan bukan hanya berkaitan dengan permintaan kebutuhan pangan yang diiringi pertumbuhan penduduk dan peningkatan kesejahteraannya, namun juga terdapat hambatan pada penyediaan sumber daya pertanian terutama pada sumber daya manusia, lahan, dan air (input pertanian). Sebagian produksi pangan dunia dihasilkan di negara-negara berkembang dan salah satunya adalah Indonesia. Karakteristik pertanian Indonesia masih berada pada level bussines dualism, yaitu

---

<sup>5</sup> Arifin, bustanul.2005. *Pembangunan Pertanian : Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*. Jakarta. PT Grasindo. Halaman 194

<sup>6</sup>BBC. 2008. *Asians States Feel Rice Pinch*. [http://5news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/7324596.stm](http://5news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7324596.stm) diakses pada 25 Juni 2014

mengandalkan metode bertani tradisional dan pertanian modern. Oleh karena itu pertanian modern diperlukan untuk membantu mendorong produksi pangan. Selain itu dampak dari pemanasan dan perubahan iklim dunia sekarang berakibat pada tingkat kesuburan tanah yang berkurang dan mempengaruhi laju produksi pertanian di Indonesia.<sup>7</sup>

Selain itu, tantangan lainnya adalah pemanasan global yang berdampak pada perubahan iklim dan adanya persaingan pangan untuk konsumsi dan bioenergi. menurut Kepala Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian RI, Prof. Dr. Ir. Achmad Suryana, MS apabila permasalahan-permasalahan tersebut tidak di-*manage* dengan baik akan mengancam ketahanan pangan global.<sup>8</sup>

Adanya ancaman krisis pangan tersebut, Pemerintah Indonesia membuat kebijakan mengenai ketahanan pangan yakni. Pertama harus menjaga ketersediaan pangan. Dimana, sangat berpengaruh terhadap ketersediaan pangan meliputi tiga hal : larangan impor beras, upaya kementerian pertanian untuk mendorong produksi pangan, dan pengaturan Bulog mengenai ketersediaan stok beras. Kedua harus memastikan keterjangkauan pangan, dimana adanya jaminan bagi kaum miskin untuk menjangkau sumber makanan yang mencukupi. Ketiga harus memperhatikan kualitas makanan dan nutrisi, yaitu penduduk dapat mengkonsumsi nutrisi-nutrisi mikro (gizi dan vitamin) yang mencukupi untuk dapat hidup sehat.<sup>9</sup>

World Health Organization mendefinisikan tiga komponen utama ketahanan pangan, yaitu ketersediaan pangan, akses pangan, dan pemanfaatan

---

<sup>7</sup> Lakitan, Benyamin. 2012. *Membangun kemitraan Agroindustri, Menuju Ketahanan dan Kedaulatan Pangan*. [http://www.academia.edu/7535856/Membangun\\_Kemitraan\\_Agroindustri\\_Menuju\\_Ketahanan\\_dan\\_Kedaulatan\\_Pangan](http://www.academia.edu/7535856/Membangun_Kemitraan_Agroindustri_Menuju_Ketahanan_dan_Kedaulatan_Pangan) diakses pada 5 Mei 2014

<sup>8</sup> Kepala Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian RI, Prof. Dr. Ir. Achmad Suryana, MS saat menjadi pembicara dalam acara Seminar Nasional & *Focus Group Discussion* bertema “Peran Perguruan Tinggi dalam Mendukung Program Diversifikasi Pangan Nasional” di Bale Sawala Unpad, Jatinangor. 2014 <http://www.unpad.ac.id/2014/03/ini-tiga-hal-yang-mengancam-ketahanan-pangan/> diakses pada 24 Juni 2014

<sup>9</sup>WorldBank. “*Pangan Untuk Indonesia*”. Diunduh melalui <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1106130305439/617331-1110769011447/810296-1110769073153/feeding.pdf>. diakses pada tanggal 2 Juni 2014

pangan. FAO menambahkan komponen keempat, yaitu kestabilan dari ketiga komponen tersebut dalam kurun waktu yang panjang. Masalah ketahanan pangan di Indonesia merupakan hal yang perlu ditemukan solusinya. Penduduk Indonesia yang banyak yang tidak diimbangi dengan laju pertumbuhan produksi pangan membuat Indonesia perlu dibantu oleh organisasi pangan dunia, selain dengan membuat kebijakan sendiri. Salah satunya yaitu melalui bantuan luar negeri dari organisasi pangan dunia yaitu FAO.

FAO berpartisipasi dalam mengatasi masalah-masalah yang ada di Indonesia terkait dengan ketahanan pangan itu sendiri. Aktivitas utama FAO terkonsentrasi pada 4 poin, yakni melakukan bantuan pembangunan, memberikan Informasi mengenai nutrisi, pangan, pertanian, perhutanan dan perikanan, memberikan masukan atau ide untuk pemerintah dan mengadakan forum-forum netral untuk membicarakan dan menyusun kebijakan mengenai isu utama pangan dan pertanian.<sup>10</sup>

Sesuai dengan peranannya maka hubungan dengan FAO sangat dibutuhkan dalam menghadapi permasalahan ketahanan pangan yang dialami Indonesia.

Sesuai dengan tantangan permasalahan pangan yang dihadapi oleh Indonesia, penulis tertarik untuk menganalisis hubungan Indonesia dengan FAO melalui skripsi yang berjudul : kontribusi fao dalam mengatasi masalah ketahanan pangan di Indonesia.

## 1.2 Ruang Lingkup Pembahasan

Dalam penelitian ilmiah ruang lingkup pembahasan sangatlah penting. Hal ini bertujuan agar pembahasan tidak keluar dari konteks penelitian yang telah ditentukan. Pembatasan masalah yang jelas akan memudahkan menganalisa permasalahan secara seksama, akurat, serta sistematis. Menurut Sutrisno Hadi :

---

<sup>10</sup> Philips, Ralph W. 1981. *FAO: its Origins, Formation, and Evolution 1945-1981*. Roma. FAO halaman 12

“ Sekali suatu perumusan telah ditetapkan maka langkah berikutnya adalah membatasi luasnya dan memberi formulasi-formulasi yang tegas terhadap pokok permasalahan tersebut. Bagi penyelidik sendiri, penegasan batas-batas ini akan menjadi pedoman kerja dan bagi orang lain kepada siapa saja laporan ini hendak disajikan atau diserahkan, penegasan selalu berfungsi mencegah kemungkinan timbulnya kerapuhan pengertian dan kekaburan wilayah persoalannya”

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka penulis memilih ruang lingkup pembahasan dalam dua batasan yaitu :

### 1.2.1 Batasan Materi

Batasan materi adalah bagian-bagian yang menjadi pusat perhatian dari analisa yang dimaksudkan agar pembahasan tidak terlalu meluas sehingga tetap berpegang pada inti persoalan. Dalam skripsi ini, penulis mencoba untuk membatasi materi penulisan pada kontribusi dan agenda FAO dalam mengatasi masalah ketahanan pangan pada tahun 2006-2012. Pada tahun tersebut masalah ketahanan pangan merupakan isu hangat yang harus segera ditemukan solusinya. Pada skripsi ini penulis akan mencoba menganalisa bentuk-bentuk peran yang dilakukan oleh FAO dan Indonesia dalam mengatasi masalah ketahanan pangan yang terjadi di Indonesia.

### 1.2.2 Batasan Waktu

Batasan waktu menunjukkan rentang waktu terjadinya suatu peristiwa atau fenomena yang akan dianalisis yang telah ditetapkan sebagai ketepatan waktu terjadinya suatu fenomena atau peristiwa. Dalam skripsi ini batasan waktu yang ditetapkan adalah mulai tahun 2006-2012. Selama tahun 2006 hingga tahun 2012 FAO ( Food and Agriculture Organization) telah mencatat bahwa kenaikan indeks harga pangan pangan dunia meningkat dari tahun ke tahun. Pangan yang dimaksudkan oleh FAO itu sendiri meliputi lima komoditas yaitu *meat, vegetable oils, dairy, cereals dan sugar*. *Meat* adalah daging yang dihasilkan oleh hewan ternak. *Vegetables oil* adalah minyak yang dihasilkan dari tanaman, *cereals* adalah tanaman sejenis beras dan gandum yang dipanen untuk kebutuhan makanan.

*Dairy* adalah produk yang berbahan dasar susu termasuk susu itu sendiri, dan keju, dan terakhir adalah gula. Indeks Harga pangan itu sendiri adalah rata-rata kelima indeks harga pangan tersebut. Kenaikan indeks harga pangan yang tajam dimulai pada tahun 2006 hingga 2008 yaitu meningkat hampir 200%. Pada tahun berikutnya terjadi penurunan indeks harga pangan namun diikuti dengan kenaikan kembali indeks harga pangan seperti pada tahun 2008 dan bertahan hingga 2012 yang mengacu pada ketidakstabilan indeks harga pangan.

### **1.3 Perumusan Masalah**

Perumusan masalah memberikan arah bagi penulisan sehingga akan terfokus pada topik yang dituju dengan ruang lingkup pembahasan yang ditetapkan. Permasalahan dalam penelitian lebih mengacu pada suatu persoalan yang harus dipecahkan mengenai wawasan atau pengertian. Dengan demikian tidak semua kejadian dianggap sebagai masalah.

Permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian dalam skripsi ini adalah mengenai apa kontribusi FAO dalam mengatasi masalah ketahanan pangan di Indonesia ?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian yang terdapat dalam tulisan ini adalah untuk mengetahui agenda apa saja yang dilakukan oleh FAO dalam mengatasi ketahanan pangan di Indonesia. Setelah itu penelitian ini berusaha membuat penilaian FAO sebagai salah satu organisasi di bawah naungan PBB memiliki peranan dan memberi kontribusi signifikan terhadap anggotanya, dalam hal ini yaitu Indonesia.

### **1.5 Kerangka Konseptual**

#### **1.5.1 Konsep Food Security**

Definisi keamanan awalnya sangat didominasi oleh aspek militer, Robert Lieber meletakkan unsur keamanan secara militer menjadi bagian penting karena menyertakan konsep perang yang dimaknai negara lain mengancam keamanan

sebuah negara. Naik turunnya tingkat keamanan negara berasal dari kemampuan melakukan serangan atau menaklukkan negara lain. kekuatan negara dalam hal ini perbedaan kekuatan militer sangat penting bagi suatu negara. Negara dengan kekuatan militer yang besar dapat memberikan ketenangan saat berhadapan dengan kekuatan militer negara yang lebih kecil.<sup>11</sup> Konsep keamanan ini sering disebut sebagai *traditional security*.

Selanjutnya konsep keamanan juga berkembang menjadi konsep *non-traditional security*. Konsep ini mengikuti perkembangan ancaman yang ada seperti definisi konsep keamanan menurut Barry Buzan :

*“at the global level, human security no longer means carefully constructed safeguard against the threat of nuclear holocaust – a likelihood greatly reduced by the end of the cold war. Instead it means responding to the threat of global poverty traveling across international border in the form of drugs, HIV/AIDS, climate change, illegal migration and terrorism”*<sup>12</sup>

Konsep keamanan tidak lagi bermakna pertahanan teritorial dan keamanan militer negara, namun pada konsep yang lebih universal dimana ancaman ada pada kehidupan sehari-hari seperti pangan, kesehatan, ekonomi, lingkungan, personal, komunitas, dan politik. dalam skripsi ini penulis menggunakan konsep ketahanan atau keamanan pangan (*Food Security*)

Konsep *food security* muncul pertama kali pada pada tahun 1960-an dan 1970-an, sebagai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pangan agregat dunia dengan cara yang konsisten.<sup>13</sup> Pada World Food Conference tahun 1974 menekankan pengertian *food security* terbatas pada produksi kecukupan makanan pada level Negara dan dunia, pasokannya dapat diandalkan, dan menghindari fluktuasi harga secara drastis. Hal ini mengarah pada pembentukan institusi baru yang bertujuan meningkatkan kemampuan produksi pangan Negara-negara

---

<sup>11</sup> Lieber, Robert. 1991. *Understanding international relation*. United states. Harper Collins Publisher. Halaman 13

<sup>12</sup> Buzan, Barry dan lene Hansen. 2007. *The Transition to the Post Cold War Security Agenda*. London. Sage public ations ltd. Halaman 433

<sup>13</sup>Braun, Von. 1992. *“Improving Food Security of the Poor : Concept, Policy, and Programing”*. Washington, DC. International Food Policy Research Institute. Halaman 12

terutama Negara berkembang dalam menghasilkan pangan seperti IMF, IFAD, FAO, WFP, dan lain lain<sup>14</sup>.

Pada awal munculnya konsep ini, dunia melihat meskipun jumlah pangan telah mencapai target *absolute* kebutuhan pangan dalam suatu negara, namun pada level individu dan rumah tangga banyak yang belum mendapatkan cukup pangan. Peningkatan produksi pangan yang tinggi tidak selalu sebanding dengan meningkatnya akses pangan oleh warga miskin. *Food insecurity* dipandang sebagai situasi dimana terdapat kecukupan pangan pada level Negara namun tidak dapat diakses atau dijangkau oleh individu secara merata. Peningkatan produksi pangan secara massif berdampak pada kerusakan lingkungan seperti erosi tanah, dan juga penggunaan pestisida berlebih untuk mengurangi gagal panen berdampak pada kesehatan manusia bila dikonsumsi dalam jangka panjang. Kemudian muncul konsep *food entitlement* atau hak terhadap pangan. Individu dilihat secara langsung memiliki hak atas akses pangan. akses pangan masyarakat masuk sebagai salah satu indikator penting dalam *food security*. Produksi pangan yang memadai harus diimbangi kemampuan akses pangan oleh individu itu sendiri yang dipengaruhi oleh kemiskinan, pendapatan terhadap harga pangan, pekerjaan, dan kebutuhan darurat pada makanan.

Maxwell menjelaskan bahwa paradigma food security berubah dari *food first* menjadi *livelihood*<sup>15</sup>. *food security* tidak terbatas pada upaya dalam menghentikan kelaparan dalam jangka pendek, tetapi bagaimana menciptakan kondisi *food secure* dalam jangka panjang dan berkelanjutan. Hal itu dapat terwujud apabila individu memiliki sumber pangan dan perencanaan pangan yang baik untuk kehidupan yang sehat, termasuk didalamnya kebutuhan kalori harian yang menitik beratkan pada bagaimana seharusnya pangan yang dikonsumsi memiliki kualitas dan bukan hanya pada banyak yang dimakan namun tidak memiliki nilai gizi, serta bagaimana pangan itu aman untuk dikonsumsi

---

<sup>14</sup> Anderson, Molly D dan John T Cook. 1999. "*Agriculture and Human Values*". Netherland. Kluwer Academic Publisher. Halaman 142

<sup>15</sup> Maxwell, S. 1996. "*Food Security : A Post-Modern Perspective*", food policy 21 (2). 155-170

dalam jangka panjang. World Food Summit (1996) mendefinisikan *food security* sebagai : “*when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*”. *Food security* adalah keadaan dimana seseorang sepanjang waktu memiliki akses baik secara fisik, sosial, dan ekonomi terhadap pangan yang aman, bernutrisi sesuai dengan kebutuhan gizi dan pilihan pangan. seperti yang dijelaskan oleh Buzan :

*“food security means that all people all times have both physical and economic access to basic food. This requires not just enough food to go around. It requires that people have ready access to food – that they have an ‘entitlement’ to food, by growing it for themselves, by buying it or by taking advantage of public food distribution system. The availability of food thus a necessary condition of security – but not a sufficient one. People can still starve even when enough food is available”*.<sup>16</sup>

*Food Security* adalah keadaan dimana semua orang mampu memenuhi kebutuhan pangannya sehari hari. Dalam *Universal Declaration of Human Right* pada tahun 1948, pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang termasuk dalam Hak Asasi Manusia. Dalam memenuhi kebutuhan hidup, masyarakat diperlukan 3 hal yang saling berkaitan. Pertama, ketersediaan pangan, yaitu pangan tersebut ada dan beredar di dalam masyarakat. Hal ini berarti pangan tersedia secara kuantitas. Melimpahnya jumlah pangan di masyarakat akan menciptakan rasa aman saat terjadi suatu hal seperti bencana alam dan daerah tersebut terisolir dari jalur distribusi pangan karena masih adanya persediaan pangan yang mencukupi hingga jalur distribusi dapat berjalan kembali dengan normal. pada daerah yang jumlah pangannya sangat tipis meskipun masih bisa mencukupi kebutuhan masyarakatnya akan memberi rasa cemas bila terjadi sesuatu di luar dugaan.

Kedua, masyarakat memiliki akses terhadap pangan, Akses tersebut dapat berupa usaha cocok tanam dari kebun atau ladang sendiri atau pembelian dengan memanfaatkan sistem distribusi pangan. secara ekonomi, berarti masyarakat

---

<sup>16</sup> Opcit buznan halaman 437

mampu membeli pangan tersebut atau terjangkau. Keterjangkauan ini merupakan keserasian atau titik temu antara kemampuan ekonomi masyarakat dengan harga pangan itu sendiri harga pangan yang mahal namun masyarakatnya masih mampu membeli dikatakan masyarakat mampu secara ekonomi untuk mengakses pangan tersebut. Sebaliknya juga, meskipun harga pangan itu sendiri murah namun masyarakat tidak mampu membeli pangan maka dikatakan masyarakat tidak mampu mengakses pangan secara ekonomi. Pertemuan antara daya beli masyarakat dan harga pangan ini disebut sebagai akses pangan secara ekonomi. Bila kita melihat kasus krisis pangan Indonesia tahun 2007, kenaikan tajam harga pangan secara tiba-tiba tidak diikuti oleh daya beli masyarakatnya menyebabkan masyarakatnya mengalami *food insecurity*. Rumah tangga yang sehari-harinya dapat menyisihkan uang menjadi harus menggunakan seluruh uangnya untuk mengakses pangan. Rumah tangga yang awalnya seluruh pendapatannya untuk kebutuhan pangan menjadi kekurangan pendapatan untuk mengikuti kenaikan harga pangan.

Ketiga, distribusi yang merata pada setiap daerah sehingga masyarakat pada setiap daerah memiliki akses terhadap dan tersedianya pangan. setiap daerah harus memiliki akses terhadap pangan baik secara ekonomi maupun ketersediaannya. Suatu Negara tidak dapat dikatakan *food secure* apabila masih ada satu daerahnya yang masih tidak dapat mengakses pangan. Misalnya karena sulit dijangkau oleh distribusi pangan serta tidak adanya lahan untuk menghasilkan pangan. Dalam peta kerawanan pangan di Indonesia, daerah papua memiliki tingkat kerawanan pangan yang paling tinggi diantara daerah-daerah lainnya

Hal ini juga senada dengan pengertian dalam undang undang Indonesia dan A T Chowdhury. Sesuai dengan pengertian Undang-Undang no. 7 tahun 1996 tentang pangan, ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan secara cukup, baik dalam

jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau<sup>17</sup>. dengan pengertian tersebut, terdapat 4 poin yang dapat dijabarkan :

- a. Terpenuhi pangan dengan secara cukup berarti secara kuantitas harus dapat memenuhi kebutuhan pangan rumah tangga
- b. Terpenuhi pangan yang aman berarti kondisi pangan tidak membahayakan kesehatan manusia yang mengkonsumsinya dan layak untuk dikonsumsi sehari hari.
- c. Terpenuhinya pangan secara merata, pangan dapat tersalurkan ke setiap daerah di tanah air secara merata.
- d. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang dapat dijangkau rumah tangga berarti ketersediaan pangan dapat dijangkau dengan mudah dan dengan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakatnya atau bisa disebut *affordable*

Chowdhury melihat *food security* sebagai sebuah konsep untuk memahami masalah pangan di suatu Negara. Untuk mencapai keadaan *food security* maka terdapat 4 indikator yang saling melengkapi dan tidak boleh dipisahkan. Indikator-indikator tersebut yaitu : ketersediaan pangan, aksesibilitas pangan, kerentanan pangan / kerawanan pangan, dan stabilitas pangan<sup>18</sup>. Chowdhury melengkapi konsep *food security* Buzan dan UU dengan kestabilan pangan yang mengacu pada stabilnya : jumlah pangan, kemampuan masyarakat untuk membeli ,distribusi dan panganyang aman dalam jangka waktu tertentu. *Food security* bila dilihat melalui grafik ditandai dengan tidak naik turunnya pangan tanpa bisa diprediksi, melainkan pada garis yang stabil yang selalu memberi rasa aman. Hal ini penting karena ketidakstabilan pangan akan memberikan rasa cemas pada masyarakat bahwa pada suatu saat mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan pangan secara tiba-tiba.

Semua indikator yang menjadi elemen penting di dalam menstabilkan ketahanan pangan di Indonesia tidak dapat terlepas dan berjalan sendiri sendiri,

---

<sup>17</sup>“Undang-undang No.7 Tahun 1996 Tentang : Pangan” <http://bk.menlh.go.id/files/UU-796.pdf> diakses pada 2 April 2014

<sup>18</sup> Chowdhury, Muhammad A. T. 2000. “*Global Food Security in the 21<sup>st</sup> Century*”. *The Indonesian Quarterly*. Vol XXVIII no1.

serta bukan bersifat distributif. Artinya jika salah satu indikator belum terpenuhi meskipun indikator lainnya telah terpenuhi, maka Negara tersebut belum dikatakan *food security*. Indonesia dalam hal ini termasuk Negara yang mempunyai jumlah penduduk yang besar sehingga menghadapi tantangan yang besar dalam menghadapi ketahanan pangan.

Permasalahan utama dalam mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia saat ini terkait dengan pertumbuhan permintaan pangan lebih cepat dari pertumbuhan ketersediannya. Dalam mengatasi permasalahan ketidakseimbangan tersebut pemerintah dalam hal ini sebagai pembuat kebijakan-kebijakan harus mencari solusi untuk memecahkan permasalahan tersebut. Di bawah naungan bendera PBB terbentuklah FAO yang fokus bekerja meningkatkan nutrisi dan taraf hidup, meningkatkan produksi, proses, pemasaran dan penyaluran produk pertanian dan pangan dapat menjadi jawaban atas permasalahan pangan yang ada di Indonesia.

### 1.5.2 Organisasi Internasional

Menurut Teuku May Rudy, organisasi internasional adalah:

*“Organisasi Internasional adalah pola kajian kerjasama yang melintasi batas-batas negara dengan didasari struktur organisasi yang jelas dan lengkap serta diharapkan atau diproyeksikan untuk berlangsung serta melaksanakan fungsinya secara berkesinambungan dan melembaga guna mengusahakan tercapainya tujuan-tujuan yang diperlukan serta disepakati bersama, baik antara pemerintah dengan pemerintah maupun antar sesama kelompok non-pemerintah pada negara yang berbeda”<sup>19</sup>*

Organisasi internasional tergolong dalam 2 kategori, yaitu *Inter Governmental Organization (IGO)* dan *Non-Governmental Organization (NGO)*. Perbedaannya terletak pada apakah organisasi tersebut dibentuk oleh pemerintah-

---

<sup>19</sup> Rudy, T May. 2005. *Administrasi dan Organisasi Internasional*. Bandung .Refika Aditama. Hal 3

pemerintah atau bukan. IGO dibentuk oleh antara 2 atau lebih pemerintah dari Negara-negara. Sedangkan pada NGO dibentuk oleh aktor-aktor *non-state*.<sup>20</sup>

Tipe-tipe organisasi internasional dapat dikategorikan dalam 2 dimensi. Dimensi pertama adalah dimensi tujuan organisasi tersebut apakah memiliki tujuan yang umum atau memiliki tujuan yang khusus. Organisasi dengan tujuan umum berarti bahwa organisasi itu memiliki tujuan dengan lingkup atau cakupan tujuan yang sangat luas. Sedangkan pada tujuan khusus memiliki tujuan yang lebih spesifik atau lebih kecil. Dimensi yang kedua adalah dimensi keanggotaan yaitu keanggotaan terbatas dan universal. Pada keanggotaan universal berarti semua Negara diperbolehkan untuk masuk menjadi anggota. Sedangkan pada keanggotaan terbatas, hanya Negara-negara yang masuk dalam syarat tertentu seperti letak geografis, kultur, basis ekonomi, dan basis politik. FAO dalam hal ini termasuk dalam organisasi yang memiliki tujuan khusus di bidang agrikultur dan pangan, serta memiliki keanggotaan yang umum yaitu seluruh Negara-negara yang berdaulat dapat menjadi anggota. Maka dapat disimpulkan terdapat 4 tipe-tipe organisasi internasional yaitu:<sup>21</sup>

1. Tujuan umum dengan keanggotaan umum
2. Tujuan umum dengan keanggotaan terbatas
3. Tujuan khusus dengan keanggotaan umum
4. Tujuan khusus dengan keanggotaan terbatas

Peran yang dilakukan oleh organisasi internasional dijelaskan oleh Clive Archer yaitu:<sup>22</sup> pertama, organisasi internasional sebagai *Instrument*, yaitu organisasi digunakan sebagai alat negara-negara anggota untuk mencapai kesepakatan, menekan konflik dan menyelaraskan tindakan. Kedua sebagai *Arena*, yaitu organisasi internasional menjadi sebuah wadah untuk berkomunikasi membahas permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh organisasi sesuai

---

<sup>20</sup> McNeely, Connie L. 1995. *Constructing the Nation-state: International Organization and Prescriptive Action*. London. Greenwood Press. Halaman 30

<sup>21</sup> *ibid*

<sup>22</sup> Archer, Clive. 2001. *International Organization Third Edition*. London: Routledge halaman 68

dengan tujuan organisasi tersebut. Ketiga sebagai *Actor* yaitu organisasi internasional dilihat sebagai aktor internasional yang dapat membuat keputusan atau kebijakan bagi Negara-negara anggotanya.

Menurut fungsinya, Clive Archer juga menyebutkan ada 9 fungsi dari organisasi internasional.<sup>23</sup>

1. *Articulation and aggregation.* Organisasi internasional memiliki fungsi untuk menampung, memproses, dan menyalurkan ide-ide, tuntutan, dan kepentingan negara-negara anggotanya.
2. *Norms.* Organisasi internasional memiliki pengaruh dalam pembentukan norma-norma dan isu-isu mana yang perlu difokuskan dalam dunia internasional. Misalnya dalam universal Declaration of Human Right tahun 1948 kebutuhan pangan menjadi hal yang penting dan menjadi norma yang berlaku di dunia internasional.
3. *Recruitment.* Fungsi ini yaitu merekrut negara-negara anggota yang belum menjadi anggota. Hal ini memungkinkan Negara-negara yang belum berdaulat akan didukung oleh Negara-negara berdaulat untuk merdeka dan masuk kedalam anggota organisasi tersebut dan dapat menyampaikan kepentingan-kepentingannya.
4. *Socialization.* Sosialisasi adalah sebuah proses menanamkan suatu ide yang ada di suatu lembaga kepada Negara-negara sehingga negara-negara tersebut dapat diterima oleh nilai-nilai yang ada di lembaga tersebut.
5. *Rule making.* Dijelaskan bahwa organisasi internasional dapat membuat kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan yang mengikat kepada Negara-negara anggotanya.
6. *Rule application.* Organisasi internasional menerapkan berbagai keijakan dan peraturan yang ada. Namun dalam penerapannya diserahkan kepada Negara-negara anggotanya sebagaimana tidak ada

---

<sup>23</sup> ibid

otoritas sentral dalam lembaga atau agen untuk melakukan *rule application*.

7. *Rule adjudication*. Fungsinya dilaksanakan oleh instansi-instansi tertentu yang tugasnya adalah menjadi hakim dalam pertentangan klaim Negara-negara.
8. *Information*. Organisasi internasional menjadi sebuah forum untuk berkomunikasi antara Negara anggotanya atau bahkan dengan Negara lain atau lembaga internasional lainnya.
9. *Operation*. Organisasi internasional dapat melakukan fungsi-fungsi operasional seperti halnya pemerintahan dalam suatu negara. Fungsi operasional itu sendiri dapat berupa perbankan, penyediaan bantuan, menolong pengungsi, berurusan dengan komoditas, dan menjalankan layanan teknis.

Dari fungsi-fungsi yang disebutkan diatas, Archer memandang organisasi internasional sebagai sebuah lembaga yang menaungi Negara-negara anggotanya sesuai dengan fungsi-fungsinya. Di dalam kancah internasional, organisasi internasional memiliki proses dalam menjalankan fungsinya seperti memberikan informasi kepada anggota dan membuat kebijakan kebijakan bagi anggotanya, serta menerapkan kebijakan sesuai dengan tujuan dari organisasi internasional itu sendiri. Setelah itu kebijakan dapat dijalankan di Negara anggotanya melalui fungsi *operation* melalui bantuan internasional dan layanan teknis.

Liberalisme memandang organisasi internasional sebagai aktor dalam hubungan internasional dan berperan penting terkait isu isu internasional tertentu seperti masalah HAM dan lingkungan.<sup>24</sup> Hal ini berarti bahwa segala tindakan dari organisasi internasional dapat mempengaruhi pola hubungan internasional melalui berbagai cara, salah satunya adalah sesuai dengan fungsi operation diatas, bahwa FAO dapat mengucurkan bantuan kepada Negara-negara anggota yang terkait dengan masalah pangan, maka di Indonesia salah satunya untuk mengatasi

---

<sup>24</sup> Viotti, Paul R. 1999. *International Relations Theory: Fifth Edition*. New York: Pearson. Halaman 129

masalah ketahanan pangan di Indonesia, FAO dapat memberikan bantuannya kepada Indonesia melalui berbagai program-programnya.

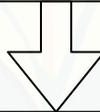
Berikut adalah peran FAO di Indonesia dalam membantu mengatasi permasalahan ketahanan pangan yang terdapat dalam beberapa program, yaitu :

- *Technical cooperation Project*<sup>25</sup>
- Bantuan FAO pada Aceh<sup>26</sup>
- *National Medium-term Priority Framework for Indonesia external assistance in the agricultural sector 2010-2014*<sup>27</sup>

Secara garis besar, skripsi ini dapat disusun dalam bentuk bagan sebagai berikut:

**Pangan telah menjadi kebutuhan primer manusia yang harus dipenuhi sebelum memenuhi kebutuhan hidup lainnya seperti sandang, papan dan pendidikan. Suatu Negara dikatakan *food secure* apabila :**

- Tersedianya pangan secara kuantitas
- Masyarakat mampu menjangkaunya secara ekonomi
- Pangan tersebut aman dikonsumsi
- Distribusinya merata
- Adanya stabilitas

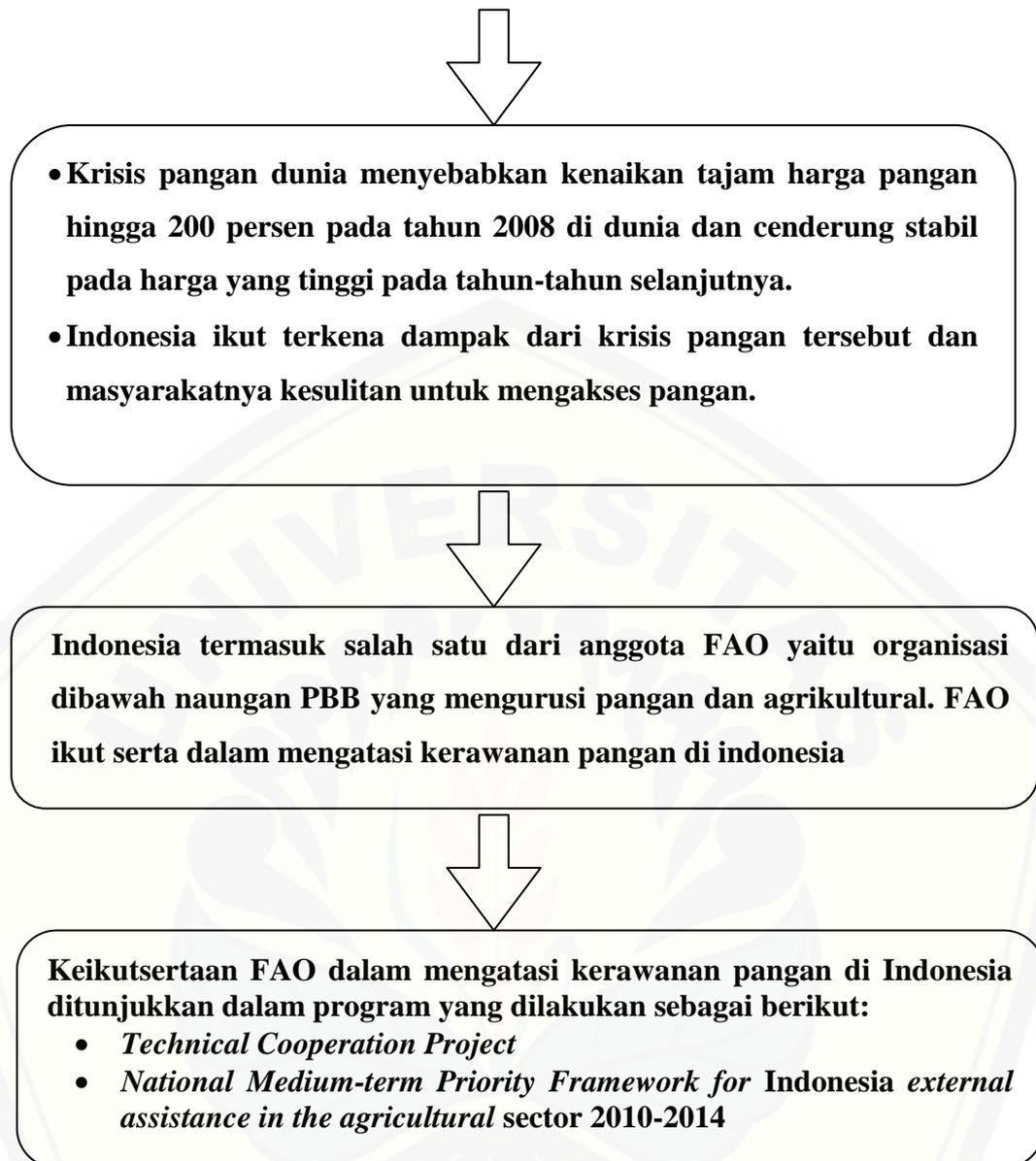


**Indonesia merupakan Negara agraris namun masih mengimpor bahan pangan untuk menutupi kekurangan produksi pangan dalam negeri**

<sup>25</sup>Pertanian. 2006. *Penandatanganan Dokumen proyek Bantuan Hibah FAO*. <http://www.litbang.pertanian.go.id/berita/one/282> diakses pada 15 Agustus 2014

<sup>26</sup>FAO. *Rebuilding Livelihood Aceh and Nias*. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak408e/ak408e00.pdf> diakses pada 15 Agustus 2014

<sup>27</sup>FAO. "*National Medium-Term Priority Framework (NMTPF) / Country Programme Framework (CPF)*". <http://coin.fao.org/cms/world/indonesia/en/NMTPF/NMTPF.html> diakses pada 15 Agustus 2014



Gambar 1.1 Bagan analisis Peran FAO dalam membantu mengatasi permasalahan ketahanan pangan di Indonesia

## 1.6 Argumen Utama

Argumen utama disusun guna memberi jawaban sementara yang dalam analisis lebih lanjut akan dibuktikan kebenarannya. karena masih berupa jawaban sementara dalam prosesnya kemudian argumen utama akan diverifikasi untuk mendapatkan jawaban yang sebenarnya.

Berdasarkan latar belakang dan kerangka masalah yang telah dijabarkan sebelumnya, maka penulis merumuskan argument utama sebagai jawaban sementara terhadap masalah ketahanan pangan di Indonesia. Argumen utama yang penulis ajukan adalah sebagai berikut. kontribusi yang dilakukan oleh FAO dalam mengatasi masalah ketahanan di Indonesia sesuai dengan fungsi organisasi internasional adalah :

1. Bantuan pangan, sarana prasarana, dan tenaga ahli untuk meningkatkan produksi pangan petani
2. Bantuan Teknis FAO kepada Indonesia melalui forum membahas strategi yang perlu dilakukan Indonesia dalam meningkatkan ketahanan pangan.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Metode Pengumpulan Data**

Dalam melakukan penelitian terhadap permasalahan yang dibahas dalam karya tulis ilmiah, maka bentuk penelitian yang dilakukan adalah dengan studi pustaka (*library research*). Dengan demikian data-data yang digunakan adalah data sekunder yang berasal dari dokumentasi dan publikasi didapat dari berbagai buku, jurnal, majalah atau koran, maupun laporan-laporan dari instansi terkait dan juga media internet. Guna memperoleh data-data yang valid dan relevan dengan penelitain yang dilakukan, maka penulis menggunakan beberapa pusat informasi yang di antaranya adalah sebagai berikut:

- Perpustakaan Pusat Universitas Jember
- Perpustakaan FISIP Universitas Jember
- Situs Internet dan
- Koleksi pribadi

### **1.7.2 Metode Analisis Data**

Setelah pengumpulan data dilakukan, selanjutnya adalah proses analisa data. Metode yang penulis gunakan dalam melakukan analisa data adalah dengan menggunakan cara berfikir deduktif.

Deduksi merupakan cara berfikir dari hal umum untuk kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus. Penggunaan analisis deduktif bertujuan untuk membuat penggambaran dan deskripsi secara sistematis mengenai fakta dalam kasus yang akan diteliti. Dengan demikian penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bersifat deduktif.

Dengan mendasarkan pada keseluruhan tersebut, penulis mencari dan memaparkan fakta-fakta yang sesuai. Setelah itu fakta-fakta tersebut dihadapkan pada teori atau konsep yang dipakai untuk menguji kebenaran darai konsep yang digunakan. Akhirnya dari hasil pengujian fakta terhadap teori atau konsep diperoleh hasil yang merupakan kesimpulan dari pengkajian peran FAO dalam menghadapi permasalahan ketahanan pangan di Indonesia.

## **1.8 Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah penulisan skripsi ini dibagi kedalam lima bab, dimana setiap bab terdiri dari sub bab yang saling berhubungan. Kelima bab tersebut adalah:

### **BAB 1 : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang, ruang lingkup pembahasan, perumusan masalah, kerangka konseptual, argument utama, metode penelitian, dan sistematia penulisan

### **BAB 2 : KRISIS PANGAN GLOBAL**

Pada bab ini akan menjelaskan fenomena kenaikan pangan global secara keseluruhan, termasuk faktor-faktor penyebabnya dan respon kenaikan harga pangan di beberapa Negara, termasuk juga di Indonesia.

### **BAB 3 : KETAHANAN PANGAN INDONESIA**

Bagian ini akan menjelaskan kondisi ketahanan pangan Indonesia dan dampak kenaikan harga pangan global terhadap ketahanan pangan Indonesia secara keseluruhan

### **BAB 4 : KONTRIBUSI FAO DI INDONESIA**

Pada bab ini akan memfokuskan pada pembahasan mengenai bentuk bentuk agenda FAO di Indonesia untuk mencapai ketahanan pangan di Indonesia

**BAB 5 : KESIMPULAN**

Bab ini berisi kesimpulan dari keseluruhan skripsi ini yang menjawab penelitian



## BAB 2 KRISIS PANGAN GLOBAL

### 2.1 Fenomena Krisis Pangan Global

Pangan adalah kebutuhan primer manusia yang harus selalu terpenuhi karena menyangkut kelangsungan hidup manusia. Manusia tidak dapat bertahan hidup tanpa memenuhi pangan mereka. Kebutuhan terhadap pangan selalu meningkat seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduknya. Sedangkan produksi pangan yang berkurang tidak akan mengurangi kebutuhan manusia terhadap pangan masyarakat itu sendiri meskipun harga pangan akan terus meningkat<sup>28</sup>.

Beberapa tahun belakangan ini krisis pangan global menjadi isu yang paling sering di bicarakan. Fenomena ini disebut-sebut sebagai *silent tsunami*, yaitu gelombang inflasi harga pangan yang bergerak ke seluruh penjuru dunia yang menyebabkan protes di banyak negara.<sup>29</sup> Krisis pangan global ditandai dengan peningkatan harga pangan dunia yang signifikan pada tahun 2007. Masyarakat yang harus menggunakan sebagian besar pendapatannya untuk membeli pangan, menjadi rentan untuk turun kebawah garis kemiskinan. Sedangkan masyarakat yang sudah dibawah garis kemiskinan semakin terpuruk untuk mengakses pangan. Harga pangan pada tahun 2007 mengalami kenaikan hingga 100 persen dibandingkan tahun-tahun sebelumnya<sup>30</sup>.

Krisis global berdampak negatif pada sebagian besar negara di dunia. Di Haiti dampak krisis pangan global cukup signifikan terhadap kelangsungan hidup masyarakat Haiti. Krisis pangan global menyebabkan kenaikan harga pangan yang drastis di Haiti sekitar 50% yaitu harga dua mangkuk beras naik hingga mencapai harga US\$ 60, sedangkan masyarakat Haiti memiliki pendapatan perhari kurang

---

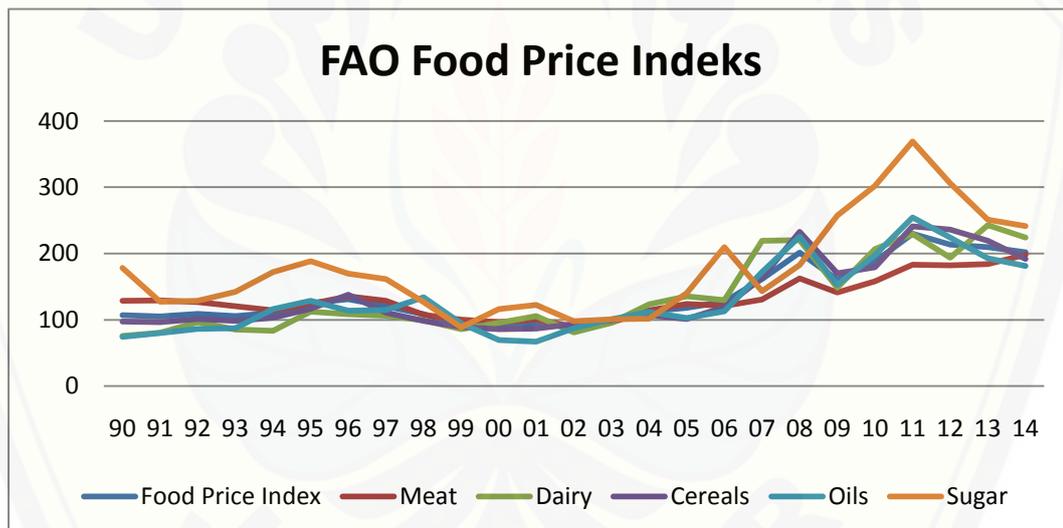
<sup>28</sup> Nellemann, C. 2009. *The Enviromental food crisis – the enviroment’s role in averting future food crisis*. Birkeland trykkeri. Amerika, Norway halaman 6

<sup>29</sup>The Economist. 2008. *the silent tsunami*. <http://www.economist.com/node/11050146> diakses pada 24 Januari 2015

<sup>30</sup> Heady, Derek. 2010. *Reflection on The Global Food Crisis –how Did It Happen How Has It Hurt and hOw can We Prevent The Next One*. Washington DC: International Food Policy Research Institute. Halaman 1

dari 1 US\$. Pada bulan April 2008 masyarakat melakukan aksi protes atas krisis pangan yang terjadi di negara mereka menyebabkan 5 orang meninggal akibat usahanya menduduki Istana Negara.<sup>31</sup> selain di Haiti, kenaikan harga pangan juga menyebabkan aksi protes di Mesir, Pantai Gading, Filipina, dan juga di Indonesia. Bahkan di negara produsen pangan utama seperti India, China telah melakukan pembatasan ekspor.<sup>32</sup>

Data yang diambil dari FAO pada tahun 1990 sampai dengan tahun 2014. Indeks harga pangan cenderung stabil dari tahun 1990 hingga 2005. Pada tahun 2006 indeks harga pangan mulai naik mencapai 127 dan pada tahun 2007 meningkat tajam hingga pada angka 161. Puncaknya ada pada tahun 2008 yaitu mencapai angka 201. Tahun berikutnya indeks harga pangan mengalami penurunan, namun meningkat kembali dan cenderung stabil pada angka 200 pada tahun-tahun berikutnya.



Grafik 2.1 Indeks Harga Pangan Dunia Tahun 1990-2014

Sumber : olah data FAO

<sup>31</sup> Sasintha, niko aditya. 2012. *Pengaruh Krisis Pangan Global 2008 Terhadap Ketahanan Pangan Negara Haiti*. [https://www.academia.edu/5222190/Pengaruh\\_Krisis\\_Pangan\\_Global\\_2008\\_Terhadap\\_Ketahanan\\_Pangan\\_Negara\\_Haiti](https://www.academia.edu/5222190/Pengaruh_Krisis_Pangan_Global_2008_Terhadap_Ketahanan_Pangan_Negara_Haiti) diakses pada 12 Februari 2016

<sup>32</sup> BBC. 2008. *Keprihatinan Soal Krisis Pangan*. [http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2008/04/080414\\_worldbankalarm.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2008/04/080414_worldbankalarm.shtml) diakses pada 12 Februari 2016

Salah satu pangan yang menjadi sorotan dalam krisis pangan ini adalah sereal atau hasil produksi tanaman biji-bijian serta tanaman pangan penghasil karbohidrat lainnya. Sereal itu sendiri merupakan makanan primer di lebih dari 50 persen wilayah di dunia<sup>33</sup>. Pangan sereal ini tidak hanya dikonsumsi oleh manusia. Namun juga digunakan sebagai pakan ternak. Berdasarkan grafik diatas terlihat bahwa pada tahun sejak tahun 2007 pangan sereal mengalami kenaikan tajam dari tahun sebelumnya sebesar 36 persen. Sedangkan tahun 2008 sereal meningkat lebih banyak lagi sebesar 42 persen dari tahun sebelumnya. Sehingga pangan sereal tahun 2008 meningkat 95 persen bila dibandingkan dengan tahun 2006

Minyak kelapa juga mengalami kenaikan indeks harga pangan mencapai 100 persen tahun 2008 dibandingkan tahun 2006. Kenaikan indeks pangan dari tahun 2006 yaitu sebesar 8 persen dan melonjak pada tahun 2007 sebesar 52 persen. Kemudian pada tahun selanjutnya mengalami peningkatan lagi sebesar 31 persen. Meskipun pada tahun berikutnya mengalami penurunan sebesar 32 persen, tahun 2010 dan 2011 meningkat kembali masing-masing sebesar 28 persen.

## 2.2 Faktor penyebab kenaikan harga pangan global

Harian new York times menyebutkan setidaknya ada 3 penyebab kenaikan harga pangan global yaitu tingginya permintaan pangan, produksi biofuel berlebih, dan kenaikan harga minyak dunia.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Awika, Joseph M. 2011. *In Advances in Cereal Science: Implications to Food Processing and Health Promotion*. <http://pubs.acs.org/doi/pdf/10.1021/bk-2011-1089.ch001> diakses pada 3 Januari 2015

<sup>34</sup> Erlanger, Steven.2008. New York Times“*U.N. Panel Urges Changes to Feed Poor While Saving Environment*.”  
<http://www.nytimes.com/2008/04/16/world/europe/16food.html?pagewanted=print> diakses pada 4 Januari 2015

### 2.2.1 Permintaan Tinggi

Faktor yang menyebabkan naiknya harga pangan adalah permintaan pasar yang tinggi. Meningkatnya permintaan terhadap komoditi dipengaruhi oleh beberapa hal, antara lain komoditi yang di produksi mengalami penurunan harga, adanya kelangkaan komoditi yang menyebabkan permintaan secara terus menerus meningkat terhadap komoditi tersebut. Dalam hal kenaikan harga pangan dunia, faktor kelangkaan terhadap suatu komoditi pangan tertentu merupakan penyebab tingginya permintaan pasar. Ketika faktor cuaca yang tidak menentu mengakibatkan gagal panen dan penurunan jumlah produksi memaksa suatu negara untuk menggunakan stok pangan yang ada di Negara mereka yang dalam jangka waktu panjang akan menghabiskan stok pangan Negara itu. Imbasnya pada bahan pangan itu sendiri yaitu ketidaksatabilan terhadap permintaan di pasar. Ketika bahan pangan sedang langka sedangkan permintaan tinggi akan mempengaruhi daya beli dan tingkat harga di pasar. Hanya masyarakat yang mempunyai kemampuan lebih yang mampu mengakses pangan ketika bahan tersebut sudah mulai beredar di pasar. Masyarakat dengan kemampuan terbatas seperti daya beli yang rendah dan wilayah yang jauh dari pusat distribusi bahan pangan tersebut kesulitan mendapatkan pangan.

China dalam hal ini adalah Negara yang mengalami peningkatan ekonomi secara drastis juga mengalami peningkatan permintaan terhadap pangan. Peningkatan ekonomi yang drastis merubah pola hidup mereka dengan mengkonsumsi pangan dalam jumlah yang lebih besar lagi. Besarnya konsumsi pangan tidak diikuti oleh produksi terhadap pangan itu sendiri. Contohnya pada jagung, konsumsi China meningkat sebanyak 88 persen selama 20 tahun terakhir, sedangkan produksinya hanya meningkat sebanyak 55 persen. Di sisi lain China kesulitan untuk mengimpor jagung karena china itu sendiri merupakan salah satu deretan pengekspor jagung terbesar di dunia. Untuk mencukupi konsumsi dalam negerinya maka China menggunakan stok jagung dalam negerinya itu sendiri. Dalam menghadapi kemungkinan kehabisan stok dalam

negeri, China mengurangi jumlah ekspor jagungnya dan dapat menyebabkan kelangkaan jagung di dunia<sup>35</sup>.

Di Indonesia, sebagai negara yang termasuk dalam jajaran penghasil beras terbesar, mengalami kenaikan harga selama tahun 2004-2012 sebesar 14,49% pertahun sedangkan harga beras paritas internasional naik 13,90% pertahun. Fluktuasi harga beras di dalam negeri cenderung lebih rendah daripada kenaikan harga beras di pasar internasional. Pada krisis global pada tahun 2007-2008 harga rata-rata beras dalam negeri naik antara 5,29%- 7,38 % , lebih kecil daripada kenaikan harga beras paritas internasional ( Thailand 5%) yang mengalami kenaikan harga hingga 85,37%.<sup>36</sup>

Di sisi lain , walaupun kenaikan harga beras di indonesia tidak sebesar kenaikan harga beras diluar negeri, namun banyaknya penduduk indonesia yang masih berada di bawah garis kemiskinan membuat penduduk mengalami kesulitan dalam mencukupi kebutuhan pangannya.

### 2.2.2 Kenaikan harga bahan bakar minyak

Pada rantai ekonomi, minyak bumi merupakan salah satu faktor penting yang akan menentukan harga akhir dari suatu produk itu sendiri. harga minyak bumi yang meningkat akan berimbas pada seluruh rantai ekonomi yaitu dari *production cost* dan *distribution cost*. pada akhirnya untuk dapat menutupi meningkatnya harga minyak bumi maka produsen meningkatnya harga jual dari produk itu sendiri

Kegiatan industri pengolahan pangan dan usaha tani di bidang pangan dan terkait erat dengan *production cost* yang meliputi pengolahan lahan, penyediaan bibit/benih tanaman, pemeliharaan, pemupukan dan pengendalian hama dan penyakit tanaman, sarana/prasarana, peralatan produksi, bahan baku dan bahan pendukung,. Semua komponen biaya produksi tersebut sangat tergantung dengan harga pasar dari komponen biaya tersebut. kenaikan harga minyak bumi akan

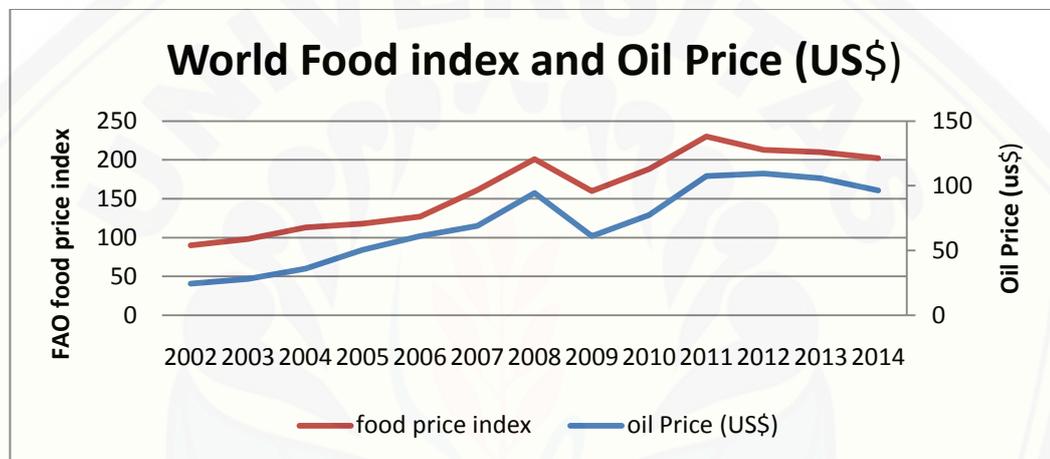
---

<sup>35</sup>Ibid. Heady, Derek

<sup>36</sup> Op.cit Kementerian Pertanian

berpengaruh langsung terhadap kenaikan biaya pengolahan lahan, harga bibit/benih, harga pupuk dan pestisida. Hal itu berpotensi menyebabkan kenaikan biaya produksi di tingkat usaha tani pangan dan kesulitan dalam memproduksi pangan. Jika kondisi ini berlarut, maka akan terjadi kelangkaan dan meningkatnya harga pangan.

Pada *Distribution cost*, kenaikan minyak bumi akan meningkatkan biaya transportasi. Transportasi yang digunakan menggunakan minyak bumi sebagai bahan bakarnya dan dengan meningkatnya biaya transportasi, maka *distribution cost* akan dibebankan pada konsumen. Pada akhirnya harga dari produk yang dilepas di pasaran akan meningkat pula.



Grafik 2.2 Indeks Pangan dan Harga Minyak Dunia tahun 2002-2014

Sumber : olah data opec.org<sup>37</sup>

Menurut penjelasan USDA (United State Department of Agriculture) kenaikan harga minyak dunia sangat mempengaruhi harga pangan dunia. Harga minyak mentah yang tinggi menyebabkan tingginya biaya produksi dan distribusi pangan.<sup>38</sup> Hubungan kenaikan harga minyak dunia dan pangan juga dijelaskan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Gejolak harga pangan dipengaruhi

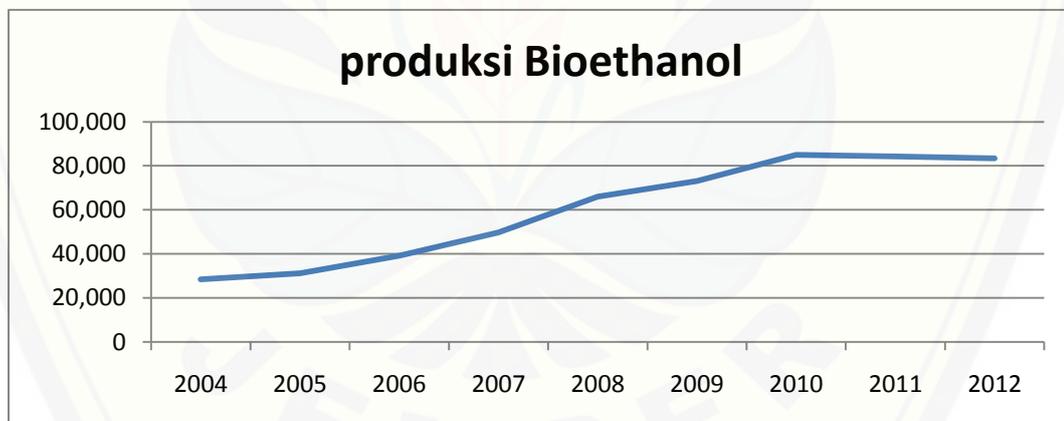
<sup>37</sup> OPEC. "Opec Basket Price". [http://www.opec.org/opec\\_web/en/data\\_graphs/40.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm) diakses pada 20 Februari 2015

<sup>38</sup> USDA. 2008. *Usda Officials Briefing With Reporters On The Case For Food And Fuel*. <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdamediafb?contentid=2008/05/0130.xml&printable=true&contentidonly=true> diakses pada 20 Februari 2015

oleh gejolak harga minyak mentah dunia.<sup>39</sup> Grafik diatas memperlihatkan harga minyak bumi dan harga pangan dunia sejak tahun 2002 merangkak naik dan mencapai puncaknya pada tahun 2008 yaitu mencapai 94.45 US\$. Namun pada tahun berikutnya mengalami penurunan yang juga diikuti oleh harga pangan dunia yaitu mencapai 61.06 US\$. Pada tahun berikutnya meningkat secara tajam lagi hingga tahun 2011 mencapai 107.46 US\$ yang juga diikuti oleh harga pangan dunia. Pada tahun tahun selanjutnya hingga tahun 2014, harga minyak bumi cenderung stabil meskipun secara perlahan mengalami penurunan yang tidak signifikan yang juga diikuti oleh harga pangan dunia.

### 2.2.3 Alih Fungsi Bahan Pangan ke Biofuel

*Bioufel* muncul sebagai bahan bakar alternatif seiring dengan terjadinya peningkatan harga dan kelangkaan minyak bumi. *Biofuel* muncul pada tahun 2000, *Biofuel* sendiri merupakan bahan bakar yang dapat diperbaharui terbuat dari bahan-bahan organik termasuk didalamnya hasil pertanian sebagai bahan baku utamanya. Biofuel itu sendiri terdiri atas bioethanol dan biodiesel



Grafik 2.3 Produksi Bioethanol untuk Bahan Bakar (juta Liter)

Sumber : Koizumi, Tatsuji. *Biofuels and food security*<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Putri, Astrid Farma. 2008. *Kenaikan Harga Akibat Dampak Ekonomi Global*. [http://www.indosiar.com/fokus/kenaikan-harga-akibat-dampak-ekonomi-global\\_68160.html](http://www.indosiar.com/fokus/kenaikan-harga-akibat-dampak-ekonomi-global_68160.html) diakses pada 20 Februari 2015

<sup>40</sup> Koizumi, tatsuji. 2014. *Biofuels and Food Security : biofuel impact on food security in brazil, asia and major producing countries*. Springer. London halaman 3

Dari grafik diatas terlihat bahwa produksi dari *biofuel* setiap tahunnya mengalami peningkatan dimana pada tahun 2006 produksinya hanya sebesar 28.456 juta liter dan mengalami peningkatan rata-rata sebesar 20 persen dan pada puncaknya tahun 2010 mencapai 85.037 juta liter. Kemudian pada tahun selanjutnya cenderung stabil meskipun mengalami penurunan yang tidak signifikan dibanding tahun-tahun sebelumnya. Peningkatan jumlah produksi tahun 2012 meningkat hampir 200 persen dibandingkan dengan tahun 2004

Tabel 2.1 Rasio Pangan Untuk Biofuel Terhadap Jumlah Produksi Pangan Dunia (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sugarcane	13.6	14.6	14.3	16.8	19.7	21.1	20.2	16.5	17
Corn	5	5.6	8	10.6	12.7	15.2	16	15.8	15.1
Rapeseed oil	0	0	21.1	23.2	29.7	26.8	26.5	27.5	25.6
Soybean oil	–	4.8	6.1	8.3	10.1	12.2	14.3	17.2	16.1
Palm oil	0	0	1.8	2.6	4	3	4.3	5.3	5.9
Coconut oil	0	0	0.1	1.4	2	3.5	3.3	3.7	3.6
Sugar beet	0	0	1.2	2.1	4.6	4	4.3	3.3	3.4
Cassava	0	0	0.1	0.1	0.2	0.4	0.5	0.6	0.6
Wheat	0	0	0.5	0.6	0.6	0.8	1	1	1

Sumber : Koizumi, Tatsuji. Biofuels and food security<sup>41</sup>

Salah satu masalah utama yang terjadi seiring dengan meningkatnya produksi biofuel itu sendiri adalah penggunaan bahan pangan sebagai bahan baku biofuel. Bahan baku *biofuel* yang seharusnya dapat digunakan untuk pangan dialihkan menjadi bahan baku pembuatan *biofuel*. Tabel diatas menunjukkan bahwa adanya peningkatan jumlah penggunaan bahan pangan untuk pembuatan *biofuel* setiap tahunnya. Itu berarti terjadi tarik menarik antara kebutuhan pangan untuk *biofuel* dan pangan untuk makanan sehari-hari. Tarik menarik antara *biofuel*

---

<sup>41</sup> Ibid. Koizumi, tatsuji.

dan pangan disaat permintaan akan pangan yang meningkat serta kurangnya produksi pangan di dunia menyebabkan kelangkaan pangan dan meningkatnya harga pangan itu sendiri

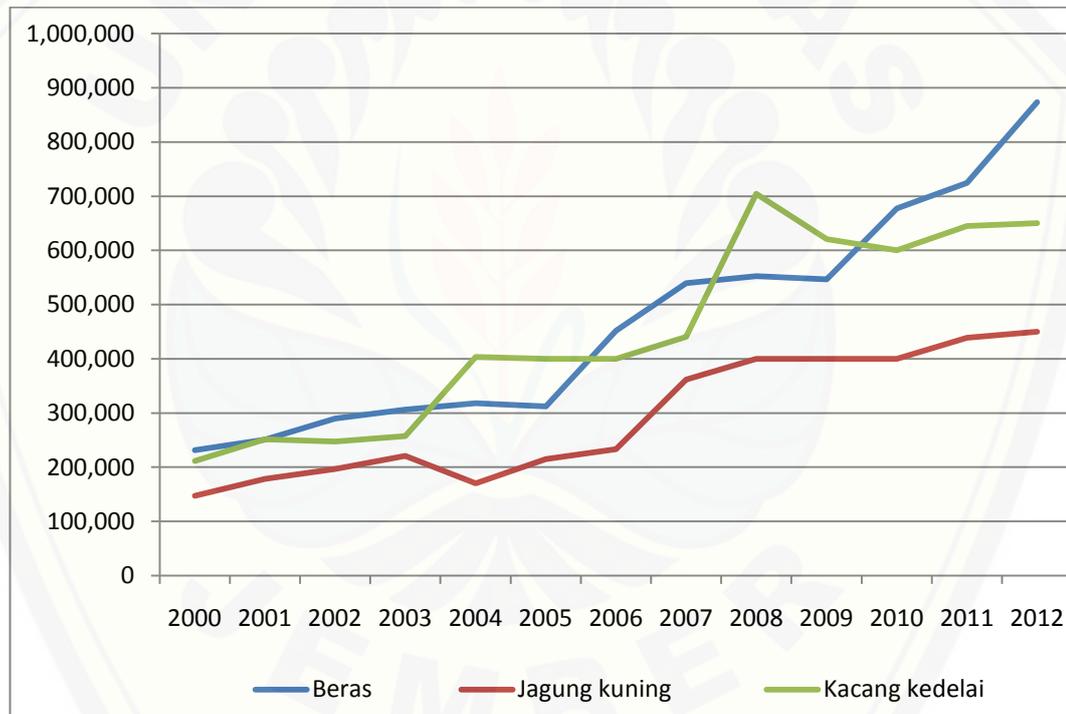
Amerika Serikat merupakan produsen jagung terbesar di dunia dimana pada tahun 2012 pengalihan penggunaan jagung untuk kebutuhan *biofuel* itu sendiri mencapai 44 persen dari total produksi dalam negerinya. Negara Brazil sebagai produsen *bioethanol* terbesar kedua di dunia menggunakan lebih dari setengah produksi tebu yaitu 51 persen untuk dialihkan menjadi *bioethanol*.



**BAB 3 KRISIS DAN KETAHANAN PANGAN INDONESIA**

**3.1 Ketahanan Pangan Indonesia**

Krisis pangan dunia yang terjadi pada pertengahan tahun 2007 dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu peningkatan harga minyak bumi yang mendorong peningkatan harga pupuk dan biaya transportasi, peningkatan permintaan pangan untuk biofuel, dan peningkatan ekonomi di negara-negara dan maju berkembang yang memacu peningkatan kebutuhan yang semakin tinggi. Beberapa faktor tersebut mengakibatkan harga pangan dunia meningkat dan berpengaruh pada harga pangan di pasar domestik.



Grafik 3.1 Harga Perdagangan Besar Pangan di Indonesia (Rupiah per Kuintal)

Sumber : bps.go.id

Peningkatan harga pangan dunia juga berimbas kepada Indonesia. Laju pertumbuhan harga pangan di Indonesia selama periode yang sama menunjukkan peningkatan yang cukup besar. Dari tabel diatas menunjukkan bahwa

beberapa komoditas pangan penting cenderung stabil dari tahun 2000 sampai 2006, namun meningkat tajam pada pertengahan tahun 2007 akibat adanya krisis pangan global. Misalnya beras meningkat tajam mencapai 77% dari tahun 2005 hingga tahun 2008 dan cenderung terus meningkat hingga tahun 2014. Jagung kuning juga mengalami peningkatan mencapai 86 persen dari tahun 2005 ke tahun 2008 kemudian cenderung stabil di harga yang tinggi dan naik kembali pada tahun 2010. Sedangkan kedelai mengalami peningkatan sebesar 76 persen di tahun yang sama

Indonesia sebagai Negara dengan jumlah penduduk yang besar mempunyai tantangan yang sangat kompleks dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduknya. Kebijakan tentang permasalahan pangan selalu menjadi isu yang sangat penting seiring dengan peningkatan jumlah penduduk yang besar setiap tahunnya. Permasalahan dalam mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia saat ini terkait dengan fakta bahwa pertumbuhan permintaan pangan lebih cepat dari pertumbuhan ketersediaannya. Permintaan yang cepat tersebut hasil dari peningkatan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, peningkatan daya beli masyarakat, dan perubahan selera. Sementara kapasitas produksi pangan nasional pertumbuhannya lambat bahkan macet disebabkan oleh adanya kompetisi dalam pemanfaatan sumberdaya lahan dan air serta macetnya pertumbuhan produktivitas lahan dan tenaga kerja pertanian

### **3.1.1 Ketersediaan pangan**

Sereal merupakan kebutuhan pokok di seluruh belahan dunia. Dimana kebutuhan pokok ini merupakan sumber karbohidrat utama dalam kebutuhan pangan sehari-hari. Dalam prakteknya, sumber kebutuhan karbohidrat di Indonesia berasal dari beras. Ketergantungan Indonesia yang besar terhadap beras terlihat dari peringkat Indonesia menempati posisi pertama dalam konsumsi beras perkapita per tahun yaitu sebesar 130 Kg beras per tahun pada tahun 2013.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>Widodo, Joko. 2013. *Konsumsi Beras Masyarakat Indonesia Tertinggi di Dunia*. <http://www.indonesia.go.id/in/kementerian/kementerian/kementerian-pertanian/974->

Indonesia merupakan Negara produsen beras terbesar ketiga setelah China dan India dengan kontribusi produksi sebesar 8,5 persen terhadap produksi beras dunia. Meskipun menjadi Negara produsen terbesar ketiga di dunia, kebutuhan yang besar terhadap beras mengharuskan Indonesia selalu mengimpor beras dari Negara lainnya seperti China, Thailand, dan Vietnam untuk mencukupi dan menjaga stok pangan<sup>43</sup>

Tabel 3.1 Jumlah produksi Padi dan Beras Indonesia Tahun 2000-2011

Tahun	Padi (Ton)	Beras (Ton)
2000	51,898,852	32,317,415
2001	50,460,782	31,421,929
2002	51,489,694	32,062,632
2003	52,137,604	32,466,086
2004	54,088,468	33,680,889
2005	54,151,097	33,719,888
2006	54,454,937	33,909,089
2007	57,157,435	35,591,935
2008	60,325,925	37,564,953
2009	64,398,890	40,101,189
2010	66,469,394	41,390,492
2011	65,756,904	40,946,824

Sumber : olah data Pertanian.go.id

Sejak tahun 2000 sampai 2011 produksi padi di Indonesia selalu mengalami peningkatan. Lonjakan produksi yang besar terlihat dari tahun 2005. pada tahun 2000 jumlahnya sebesar 51 juta ton, 5 tahun kemudian jumlah produksinya meningkat sebesar 2,2 juta ton yaitu sebesar 54 juta ton. Pada tahun 2010 produksi beras meningkat sebesar 12 juta ton dibandingkan tahun 2005. Pada tahun berikutnya, produksi mengalami penurunan produksi 0,7 juta ton.

---

pertanian/13454-konsumsi-beras-masyarakat-indonesia-tertinggi-di-dunia Diakses pada 21 Agustus 2014

<sup>43</sup>Kompasiana. 2011. *Indonesia Negara Penghasil Pangan yang Masih Impor Bahan Pangan* [http://www.kompasiana.com/ferrynang/indonesia-negara-penghasil-pangan-yang-masih-impor-bahan-pangan\\_550a1d6e8133117f1cb1e72d](http://www.kompasiana.com/ferrynang/indonesia-negara-penghasil-pangan-yang-masih-impor-bahan-pangan_550a1d6e8133117f1cb1e72d) diakses pada 26 Agustus 2014

Tabel 3.2 Jumlah Impor Beras Indonesia Tahun 2000-2012

Tahun	Impor (Ton)
2000	4,751,398
2001	1,355,666
2002	644,733
2003	1,805,380
2004	1,428,506
2005	236,867
2006	189,617
2007	1,406,848
2008	289,689
2009	250,473
2010	687,582
2011	2,750,476
2012	1,810,372

Sumber : Pertanian.go.id

Salah satu kebijakan pemerintah di saat terjadi kenaikan harga pangan secara global pada tahun 2008 adalah dengan melakukan impor beberapa komoditas pangan, terutama beras. Beberapa komoditas pangan yang di impor oleh Indonesia adalah beras, jagung, dan gandum. Meskipun pada kenyataannya produksi beras Indonesia selalu meningkat setiap tahunnya, namun Indonesia masih melakukan impor beras. Beberapa alasan mengapa pemerintah Indonesia melakukan kebijakan impor, yaitu pertama, pemerintah mengklaim bahwa mengimpor dengan tujuan mengamankan stok beras dalam negeri. Pemerintah berargumen bahwa data produksi oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Tidak Dapat dijadikan tolak ukur sepenuhnya. Kedua, data konsumsi beras juga diperkirakan kurang akurat, data ini kemungkinan besar merupakan data yang dibawah estimasi atau diatas estimasi.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Rusli, Andi. 2015. *Ini Alasan pemerintah Pertimbangan Impor Beras*. <http://bisnis.tempo.co/read/news/2015/05/09/087664796/ini-alasan-pemerintah-pertimbangan-impor-beras> diakses pada 4 Agustus 2015

Selain membuat kebijakan impor, pemerintah juga melakukan upaya penyegaran kembali kelembagaan pangan Indonesia, dalam hal ini Badan Urusan Logistik (BULOG). Bulog menjadi *master of food control* (Pengatur Utama Pangan) di Indonesia. Keppres no.39 tahun 21 Januari 1969 memberikan tugas pokok BULOG untuk melakukan stabilisasi harga pangan, diperbaiki kembali melalui keppres no.39 tahun 1987, yang dimaksudkan untuk menyongsong tugas BULOG dalam rangka mendukung pembangunan komoditas pangan yang multi komoditas. Perubahan selanjutnya dilakukan melalui keppres no 103 tahun 1993 yang memperluas tanggung jawab BULOG mencakup koordinasi pembangunan pangan dan meningkatkan mutu gizi pangan, yaitu ketika kepala BULOG dirangkap oleh menteri Negara urusan pangan<sup>45</sup>.

Pada tahun 1995, pemerintah mengeluarkan keppres no.50, untuk menyempurnakan struktur organisasi BULOG yang pada dasarnya bertujuan untuk lebih mempertajam tugas pokok, fungsi serta peran bulog. Oleh karena itu, tanggung jawab BULOG lebih difokuskan pada peningkatan stabilitas dan pengolaan persediaan bahan pokok dan pangan. Dalam sejarah perjalanannya, pasca reformasi peran BULOG menjadi lebih sempit. Sebelumnya BULOG mengurus Sembilan bahan pokok yang meliputi gula, beras, sayur, daging dan kebutuhan lainnya. Dengan demikian, BULOG bisa menjadi pengendali harga pangan. Namun dewasa ini BULOG hanya mengurus masalah peberasan saja dan itupun menghadapi banyak kendala. Pengurangan peran BULOG tersebut secara tidak langsung merupakan dampak dari krisis ekonomi ditahun 1997. Krisis ekonomi sejak tahun 1997 dan lemahnya posisi pemerintah Indonesia serta kuatnya tekanan lembaga donor terutama International Monetary Fund (IMF) telah mendorong pemerintah memmpercepat proses liberalisasi perdagangan pertanian. Kebijakan liberalisasi sektor pertanian terlihat pada pencabutan berbagai subsidi untuk petani, pengurangan tarif impor bahan pangan utama dan

---

<sup>45</sup> Bulog. 2012. *Sejarah Perum Bulog*. <http://www.bulog.co.id/sejarah.php> diakses pada 2 Januari 2015

reduksi peran BULOG dengan membebaskan importir swasta untuk melakukan impor beras<sup>46</sup>.

### 3.1.2 Keterjangkauan pangan

Keterjangkauan ini merupakan keserasian atau titik temu antara kemampuan ekonomi masyarakat dengan harga pangan itu sendiri harga pangan yang mahal namun masyarakatnya masih mampu membeli dikatakan masyarakat mampu secara ekonomi untuk mengakses pangan tersebut. Sebaliknya juga, meskipun harga pangan itu sendiri murah namun masyarakat tidak mampu membeli pangan maka dikatakan masyarakat tidak mampu mengakses pangan secara ekonomi. Pertemuan antara daya beli masyarakat dan harga pangan ini disebut sebagai akses pangan secara ekonomi. Bila kita melihat kasus krisis pangan Indonesia tahun 2007, kenaikan tajam harga pangan secara tiba-tiba tidak diikuti oleh daya beli masyarakatnya menyebabkan masyarakatnya mengalami *food insecurity*. Rumah tangga yang sehari-harinya dapat menyisihkan uang menjadi harus menggunakan seluruh uangnya untuk mengakses pangan. Rumah tangga yang awalnya seluruh pendapatannya untuk kebutuhan pangan menjadi kekurangan pendapatan untuk mengikuti kenaikan harga pangan<sup>47</sup>.

Keterjangkauan pangan berkaitan dengan sejauh mana masyarakat dapat menjangkau atau dengan kata lain membeli pangan. Hal tersebut erat kaitannya dengan harga dari komoditas pangan dan kondisi perekonomian masyarakat. Penduduk dengan tingkat pendapatan di bawah US\$ 1 PPP ( Purchasing Power Parity) perhari menurut Bank Dunia, dikelompokkan sebagai penduduk miskin.<sup>48</sup> Pemerintah Indonesia menggunakan ukuran garis kemiskinan nasional sebesar 1,55 PPP per hari (Rp.166.697/ bulan pada tahun 2007. Berdasarkan garis

---

<sup>46</sup> Witoro. Pembaruan Sistem Pangan Desa : Gagasan Mewujudkan Kedaulatan Pangan. *Koalisi Rakyat Untuk Kedaulatan pangan (KRKP) dengan Oxfam GB*. 2005. Bogor

<sup>47</sup> Kristina, Masro. 2014. *Bagaimana Upaya untuk Meningkatkan Ketahanan Pangan di Indonesia*. <https://masrogultom.wordpress.com/2014/05/20/bagaimana-upaya-untuk-meningkatkan-ketahanan-pangan-di-indonesia/> diakses pada 19 Juli 2015

<sup>48</sup>World Bank. *Beyond Economic Growth Student Book*. <http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html> diakses pada 14 Juni 2015

kemiskinan dunia (US\$ 1-PPP), Sejak tahun 2000 Indonesia telah mencapai target yang ditetapkan oleh Millenium Development Goals (MDGs) untuk mengurangi jumlah penduduk miskin pada tahun 2015, yaitu sebesar 10,3 % dari total penduduk nasional<sup>49</sup>.

Tabel 3.3 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin Terhadap Jumlah Penduduk (%)		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
2003	12,26	25,08	37,34	13,57	20,23	17,42
2004	11,37	24,78	36,15	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	11,68	19,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58
2008	12,77	22,19	34,96	11,65	18,93	15,42
2009	11,91	20,62	32,53	10,72	17,35	14,15
2010	11,10	19,93	31,02	9,87	16,56	13,33
2011	10,95	18,94	29,89	9,09	15,59	12,36
2012	10,51	18,09	28,59	8,60	14,70	11,66
2013	10,63	17,92	28,55	8,52	14,42	11,47

Sumber : olah data bps.go.id<sup>50</sup>

Tabel diatas menunjukkan bahwa jumlah dan persentase penduduk yang tergolong penduduk miskin setiap tahunnya mengalami penurunan. Penurunan itu berdampak positif dalam ketahanan pangan Indonesia. Disisi lain dengan adanya pergerakan harga pangan global yang naik tajam hingga 100% justru memberi efek sebaliknya.

<sup>49</sup> WFP. 2009. *Bab 3 : akses Terhadap Pangan dan Penghidupan*. <http://www.foodsecurityatlas.org/idn/country/fsva-2009-peta-ketahanan-dan-kerentanan-pangan-indonesia/bab-3-akses-terhadap-pangan-dan-penghidupan> diakses pada 13 Oktober 2015

<sup>50</sup> BPS. *Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin Dan Garis Kemiskinan, 1970-2013*. <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1494> diakses pada 15 Oktober 2015

tingkat kemiskinan tersebut bukan hanya terjadi karena naiknya harga pangan, namun imbas dari kurang banyaknya lapangan kerja yang menyebabkan menumpuknya angkatan kerja tanpa pekerjaan. Tingkat perekonomian penduduk akan mempengaruhi daya beli mereka terhadap bahan pangan.

Dalam mengatasi keterbatasan masyarakat dalam akses terhadap pangan pemerintah mengeluarkan kebijakan yang difokuskan pada subsidi umum, yaitu operasi pasar dan subsidi khusus, yaitu raskin (beras rakyat miskin).

#### 1. Operasi pasar

Untuk menentukan harga pangan dipasaran, pemerintah melalui BULOG melakukan operasi pasar. Tujuan dari operasi pasar ini adalah untuk memberikan kemudahan akses kepada masyarakat agar bisa menjangkaunya. Operasi pasar dilakukan dengan menjual beras dengan harga yang lebih murah dibandingkan dengan harga dipasaran. Operasi pasar tidak dilakukan setiap tahun. Operasi akan dilakukan jika dirasa harga beras atau pangan dipasaran jauh terlampaui tinggi. Pada tahun 2006 BULOG menggelontorkan 56ribu ton beras untuk operasi pasar, pada tahun 2007 sebanyak 318 ribu ton. Sementara pada tahun 2008 dan 2009 tidak ada operasi pasar. Sedangkan pada tahun 2010 sebanyak 39.420 ton dan pada tahun 2011 sebanyak 402 ribu ton beras. Sepanjang januari hingga februari 2012 tercatat 210 ribu ton beras digunakan untuk operasi pasar.<sup>51</sup>

#### 2. Bantuan Beras Untuk Rakyat Miskin (Raskin)

Bantuan Beras Untuk Rakyat Miskin (Raskin) adalah sebuah program bantuan pangan bersyarat diselenggarakan oleh pemerintah berupa penjualan beras dibawah harga pasar kepada penerima tertentu. Penyaluran raskin ini sudah dimulai sejak 1998. Krisis moneter tahun 1998 merupakan awal pelaksanaan raskin yang bertujuan untuk memperkuat ketahanan pangan rumah tangga terutama rumah tangga miskin. Pada awalnya disebut Program

---

<sup>51</sup> Rosalina. 2012. *Penyaluran beras operasi pasar tinggi* “<http://www.tempo.co/read/news/2012/03/06/0903888416/bulog-penyaluran-beras-operasi-pasar-tinggi> diakses pada 15 November 2015

Operasi Pasar Khusus (OPK), kemudian diubah menjadi Raskin mulai 2002. Raskin diperluas fungsinya menjadi program darurat (*social safety net*) melainkan sebagian bagian dari program perlindungan sosial masyarakat.<sup>52</sup>

### 3. Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP)

PUAP adalah entuk fasilitas bantuan modal usaha untuk petani anggota, baik petani pemilik, petani penggarap, buruh tani maupun rumah tangga tani yang dikoordinasikan oleh gabungan kelompok tani (Gapoktan). Program ini telah berjalan dari tahun 2008 hingga 2011. Setiap kelompok tani yang tergabung dalam Gapoktan mendapat bantuan modal sebesar 100 juta rupiah.<sup>53</sup>

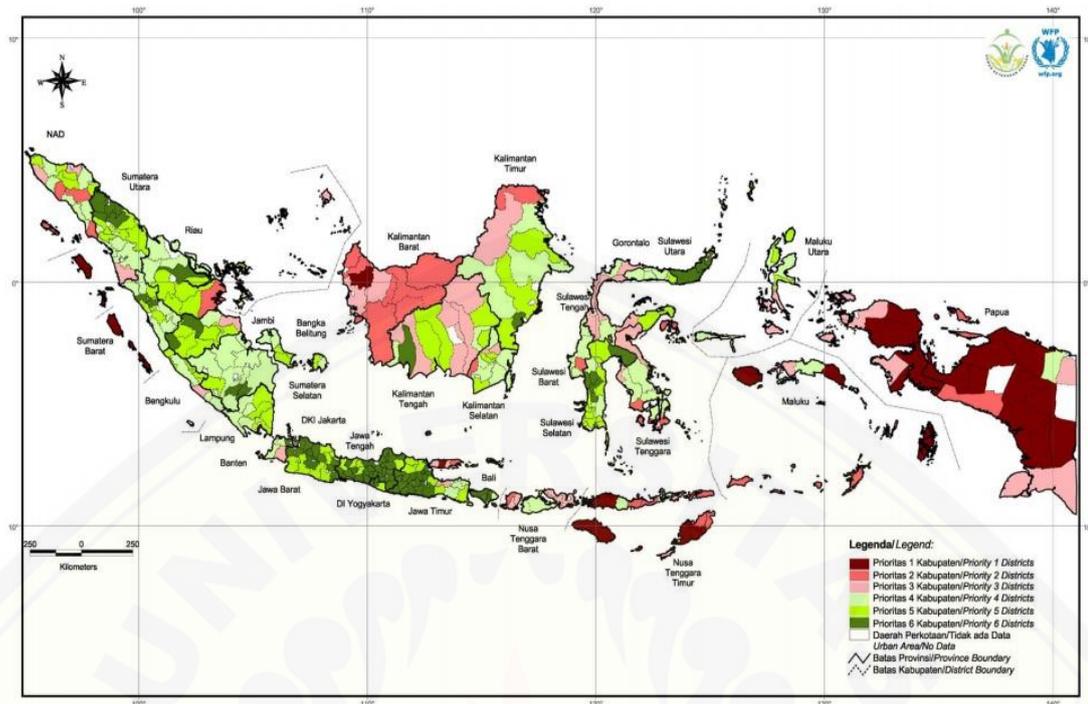
#### 3.1.3 Distribusi Pangan

Suatu Negara tidak dapat dikatakan *food secure* apabila masih ada satu daerahnya yang masih tidak dapat mengakses pangan. Misalnya karena sulit dijangkau oleh distribusi pangan serta tidak adanya lahan untuk menghasilkan pangan. Distribusi Pangan yang efektif dan efisien merupakan prasyarat untuk menjamin agar seluruh rakyat dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu, dengan harga yang terjangkau. Proses distribusi di pengaruhi oleh kondisi prasarana dan sarana, kelembagaan dan peraturan perundangan. Dengan luasnya wilayah indonesia yang merupakan wilayah kepulauan, Indonesia membutuhkan prasarana dan sarana distribusi darat dan antar pulau yang menunjang untuk mendistribusikan pangan dan juga input produksi pangan keseluruhan pelosok wilayah indonesia yang membutuhkan. Dalam peta kerawanan pangan di Indonesia, daerah Papua memiliki tingkat kerawanan pangan yang paling tinggi diantara daerah-daerah lainnya. Perbedaan karakteristik hasil produksi tiap wilayah di Indonesia menyebabkan ketergantungan daerah satu dengan daerah yang lain juga berbeda.

---

<sup>52</sup> Bulog. 2012. *Sekilas Raskin (Beras Untuk Rakyat Miskin)*. [http://www.bulog.co.id/sekilas\\_raskin.php](http://www.bulog.co.id/sekilas_raskin.php) diakses pada 14 Agustus 2015

<sup>53</sup> Dinas Pertanian. 2014. *Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP)*. <http://dinpertan.grobogan.go.id/berita-29-pengembangan-usaha-agribisnis-perdesaan-puap.html> diakses pada 12 Juni 2015



Gambar 3.1 Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia Tahun 2009  
Sumber : WFP dan Indonesia<sup>54</sup>

Dewan Ketahanan Pangan Indonesia dan World Food Programme mengelompokkan kerawanan pangan dalam 6 skala prioritas. Prioritas 1 dikatakan bahwa wilayah itu mengalami kerentanan pangan paling parah yang ditandai dengan warna coklat. Sedangkan pada prioritas 6, wilayah itu tidak memiliki masalah kerentanan pangan yang ditandai dengan warna hijau tua. Fokus Kerawanan pangan ada pada skala prioritas 1 sampai 3, dimana dalam skala tersebut kerawanan pangan terjadi. Dari seluruh kabupaten yang ada di Indonesia, terdapat 346 kabupaten yang memiliki data mengenai kerentanan pangan di wilayah itu. Diantara 346 kabupaten, terdapat 30 kabupaten prioritas 1, yaitu 11 kabupaten di provinsi Papua, 6 kabupaten di Nusa Tenggara Timur, 5 kabupaten di Papua Barat, dan 8 kabupaten di 5 provinsi lainnya, dengan jumlah penduduk

<sup>54</sup>WFP dan Indonesia. 2009. "Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2009". Jakarta: PT Enka Deli. Halaman xxi

sekitar 5,3 juta. Dari 30 kabupaten prioritas 2, 7 kabupaten di Provinsi Kalimantan Barat, 5 kabupaten di Nusa Tenggara Timur, 4 kabupaten di Aceh, 3 kabupaten di Papua, dan 11 kabupaten di 9 provinsi lainnya, dengan jumlah penduduk sekitar 7,7 juta orang. Dari 40 kabupaten prioritas 3, 6 kabupaten di Provinsi Kalimantan tengah, 5 kabupaten di Sulawesi Tengah, 4 kabupaten di Nusa Tenggara Barat dan 25 kabupaten di 16 provinsi lainnya, dengan jumlah penduduk sekitar 12 juta. Hal tersebut menunjukkan bahwa distribusi pangan di Indonesia masih belum merata terutama di Indonesia bagian Timur. Selain itu terlihat bahwa terjadi kesenjangan kerawanan pangan dimana banyak daerah yang termasuk dalam kategori aman pangan, namun banyak juga daerah yang mengalami kerawanan pangan yang sangat parah.

#### **3.1.4 Keamanan pangan untuk dikonsumsi**

Makanan dan minuman yang akan dikonsumsi harus mengikuti standar pangan yang sehat, aman, dan bergizi. Standar ini dapat dilihat dari proses penyediaan bahan baku, pengolahan, penyimpanan, penyebaran, dan konsumsi pangan itu sendiri oleh konsumen. Standar pangan yang sehat, aman dan bergizi di Indonesia dan umumnya di sebagian besar negara di dunia harus mengikuti standar mutu pengolahan pangan yang berlaku di negara tersebut. Dengan melihat adanya penurunan kualitas keamanan pangan untuk dikonsumsi yang ditandai dengan semakin berkurangnya jumlah penduduk aman pangan, dan meningkatnya penduduk rawan dan sangat rawan pangan seperti pada tabel yang ada di pendahuluan, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia mengalami kerentanan di bidang keamanan pangan untuk dikonsumsi.

Proses standar pengolahan pangan ini telah diatur oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dan LP POM MUI yang terangkum dalam 3 poin berikut:<sup>55</sup>

Pertama, pangan yang sehat, aman dan bergizi adalah pangan yang mengandung zat gizi yang diperlukan seseorang untuk dapat hidup sehat dan produktif. Pangan (makanan dan minuman) tersebut harus bersih, tidak kadaluarsa, dan tidak mengandung bahan kimia dan mikroba yang berbahaya bagi kesehatan.

Kedua, pangan yang sehat, aman dan bergizi harus dapat memenuhi kebutuhan rata-rata kecukupan gizi dan protein. Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan No. 75 Tahun 2013 tentang “Angka Kecukupan Gizi yang Dianjurkan Bagi Bangsa Indonesia”, seseorang harus dapat memenuhi rata-rata kecukupan gizi dan protein 2150 kkal dan 57 g protein per hari pada tingkat konsumsi. Jumlah angka kecukupan gizi (AKG) ini ditentukan oleh kelompok umur, jenis kelamin, berat badan, dan tinggi badan. Angka kecukupan gizi yang ditetapkan tidak boleh berlebih dan kurang. Kurangnya asupan kalori individu dapat menyebabkan busung lapar dan kurangnya energi dalam menjalani kegiatan sehari-hari, serta dapat mengganggu kekebalan tubuh sehingga mudah terserang penyakit. Kelebihan kalori pangan yang dikonsumsi juga dapat menimbulkan masalah kesehatan yaitu kelebihan berat badan atau obesitas. Obesitas itu sendiri nantinya juga berpotensi besar mempengaruhi organ tubuh individu yang kemudian muncul penyakit seperti serangan jantung, stroke, gangguan pernafasan, dan lainnya.

Ketiga, pangan yang sehat, aman dan bergizi tidak boleh mengandung zat yang syubhat (meragukan) dan haram. Hal ini bukan disebabkan mayoritas warga Indonesia yang beragama Islam. Namun menurut LPPOM MUI, pangan halal dan thoyib (baik) merupakan makanan yang *high quality* dari segi kandungan gizi,

---

<sup>55</sup>Gunawan, Abdi. 2015 “Pangan Indonesia yang Sehat, Aman, dan Bergizi”. 2015 [http://www.kompasiana.com/abdigunawan/pangan-indonesia-yang-sehat-aman-dan-bergizi\\_555468bf6523bdaa1d4aef44](http://www.kompasiana.com/abdigunawan/pangan-indonesia-yang-sehat-aman-dan-bergizi_555468bf6523bdaa1d4aef44) diakses pada 14 Desember 2015

pengolahan dan cara mengkonsumsinya. Kontrol pemerintah dalam pengawasan pangan yang halal dilakukan melalui sertifikasi pangan halal, yaitu ditujukan kepada setiap produsen yang ingin mencantumkan label halal dalam kemasan pangannya wajib lolos uji tes kehalalan untuk mendapatkan sertifikat halal. Implikasinya masyarakat dapat dengan mudah memilih pangan yang halal dan tidak halal untuk dikonsumsi sesuai dengan label halal tersebut.

Apabila ketiga hal tersebut dapat diterapkan dengan baik bagi tiap warga Indonesia, maka impian pemerintah untuk mewujudkan bangsa yang maju, cerdas dan sehat dapat dengan mudah dicapai. Namun aktual di lapangan, tidak semua warga Indonesia peduli dengan apa yang mereka konsumsi. Menurut BPS (2012) sebanyak 11.37% (28.07 juta) warga Indonesia tidak mampu memenuhi kebutuhan 2100 kkal per hari. Ditambah lagi beberapa kasus produk pangan yang muncul di media massa seperti brownies ganja, bakso boraks dan berformalin, pencampuran minyak babi, menambah buruk citra produk pangan Indonesia.

Ketahanan pangan di Indonesia dapat dikatakan bahwa Indonesia masih rentan akan permasalahan ketahanan pangan, baik dari segi stok pangan yang masih harus mengimpor bahan pangan untuk mencukupi dan menjaga persediaan pangan dalam negeri, pendistribusian pangan yang masih tidak merata terutama di Indonesia bagian timur, dan menurunnya kemampuan masyarakat dalam mengakses pangan akibat kenaikan harga pangan karena krisis global. Hal tersebut mengundang FAO untuk membantu Indonesia, terutama di sektor pertanian dalam peningkatan produksi pangan dan memberikan bantuan teknis seperti alat pertanian dan tenaga ahli di daerah-daerah.

## BAB 5 KESIMPULAN

Pangan merupakan kebutuhan utama dan menjadi hak setiap individu di manapun ia berada. Ketahanan pangan tertuang dalam 4 poin yaitu : ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan, keamanan pangan untuk dikonsumsi, dan distribusi pangan.

Adanya krisis pangan yang terjadi di dunia pada tahun 2007 yang ditandai dengan meningkatnya harga pangan dunia juga berimbas di Indonesia. Berbagai permasalahan pangan yang ada membutuhkan penanganan, yaitu melalui bantuan dan layanan teknis FAO. FAO berperan aktif dan telah sesuai dengan poin-poin ketahanan pangan dalam memberikan kontribusinya sebagai organisasi pangan dunia di Indonesia yang tertuang dalam 2 kategori besar yaitu :

Pertama melalui *National Medium-Term Priority Framework* (NMTPF) yaitu program yang merangkum permasalahan dan solusinya dalam sebuah kerangka konsep yang tertuang dalam 3 level strategi dari yang tertinggi yaitu :

1. *Priority Ultimate Strategy*(PUS)
2. *Priority Core Strategy* (PCS)
3. *Priority Support Strategy* (PSS)

Kedua yaitu melalui program kerja *Technical Cooperation Project* (TCP), dimana kerjasama TCP ini merupakan bantuan dengan memberikan keahlian teknis terkait pengetahuan dalam pengelolaan pangan. Bantuan ini tertuang dalam beberapa program-program melalui Program penyuluhan, workshop, dan lain-lain.

Krisis pangan global dan terjadinya bencana tsunami yang mengakibatkan masalah ketahanan pangan di Indonesia pada akhirnya membutuhkan bantuan / rehabilitasi dari Organisasi internasional yang menangani bidang pangan internasional, dimana dalam hal ini adalah FAO. Kontribusi FAO sangat membantu Indonesia dalam rehabilitasi Indonesia pasca tsunami Aceh dan berperan dalam memberikan bantuan tenaga ahli, ide-ide dan bantuan pangan lainnya pada krisis global pada tahun 2007.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anderson, Molly D dan John T Cook. 1999. *Agriculture and Human Values*. Netherland: Kluwer Academic Publisher
- Amang, Beddu dan M. H. Sawit. 1999. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional*. Jakarta: Institute Pertanian Bogor Press
- Arifin, Bustanul. 2005. *Pembangunan Pertanian : Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*. Jakarta: PT Grasindo.
- Braun, Von. 1992. *Improving Food Security of the Poor : Concept, Policy, and Programing*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute
- Buzan, Barry dan Iene Hansen. 2007. *The Transition to the Post Cold War Security Agenda*. London: Sage public ations ltd.
- Archer, Clive. 2001. *International Organization Third Edition*. London: Routledge
- Heady, Derek. 2010. *Reflection on The Global Food Crisis –how Did It Happen How Has It Hurt and How can We Prevent The Next One*. Washington DC: International Food Policy Research Institute
- Koizumi, tatsuji. 2014. *Biofuels and Food Security : Biofuel Impact on Food Security in Brazil, Asia and Major Producing Countries*. London: Springer
- Lieber, Robert. 1991. *Understanding International Relation. United states*: Harper Collins Publisher
- McNeely, Connie L. 1995. *Constructing the Nation-state: International Organization and Prescriptive Action*. London: Greenwood Press.
- Nellemann, C. 2009. *The Enviromental Food Crisis – the Enviroment’s Role in Averting Future Food Crisis*. Amerika, Norway: Birkeland trykkeri.
- Philips, Ralph W. 1981. *FAO: its Origins, Formation, and Evolution 1945-1981*. Roma: FAO
- Rudy, T May, 2005. *Administrasi dan Organisasi Internasional*. Bandung: Refika Aditama.
- Surachman, Winarno. 1970. *Dasar dan Tekhnik Research, Pengantar Metodologi Ilmiah*. Bandung: CV Tarsito.

- Viotti, Paul R. 1999. *International Relations Theory: Fifth Edition*. New York: Pearson
- WFP dan Indonesia. 2009. *Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2009*. Jakarta: PT Enka Deli.

#### Artikel dan Jurnal

- Chowdhury, Muhammad A. T. 2000. "Global Food Security in the 21<sup>st</sup> Century". *The Indonesian Quarterly*. Vol XXVIII no1. Jakarta
- Maxwell, S. 1996. "Food Security : A Post-Modern Perspective", *Food Policy* 21 (2). 155-170. Brighton
- Witoro. 2005. Pembaruan Sistem Pangan Desa : Gagasan Mewujudkan Kedaulatan Pangan". *Koalisi Rakyat Untuk Kedaulatan pangan (KRKP) dengan Oxfam GB*. Bogor

#### Internet

- Aji, Christophorus. *Ini loh Bentuk Kerjasama Indonesia Dengan FAO*. <http://jitunews.com/read/15522/ini-lho-bentuk-kerja-sama-indonesia-dengan-fao/1#axzz3d0tjWIZ6> 11 Juni 2015
- Awika, Joseph M. 2011. *In Advances in Cereal Science: Implications to Food Processing and Health Promotion*. <http://pubs.acs.org/doi/pdf/10.1021/bk-2011-1089.ch001> 3 Januari 2015
- BBC. 2008. *Keprihatinan Soal Krisis Pangan*. [http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2008/04/080414\\_worldbankalarm.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2008/04/080414_worldbankalarm.shtml) 12 Februari 2016
- BBC. 2008. *Asians States Feel Rice Pinch*. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/7324596.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7324596.stm) 25 Juni 2014
- BPS. *Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin Dan Garis Kemiskinan, 1970-2013*. <http://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1494> 15 Oktober 2015
- Bulog. 2012. *Sekilas Raskin (Beras Untuk Rakyat Miskin)*. [http://www.bulog.co.id/sekilas\\_raskin.php](http://www.bulog.co.id/sekilas_raskin.php) 14 Agustus 2015
- Bulog. 2012. *Sejarah Perum Bulog*. <http://www.bulog.co.id/sejarah.php> 2 Januari 2015

- Dinas Pertanian. 2014. *Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP)*.  
<http://dinperten.grobogan.go.id/berita-29-pengembangan-usaha-agribisnis-perdesaan-puap.html> 12 Juni 2015
- Erlanger, Steven.2008. *U.N. Panel Urges Changes to Feed Poor While Saving Environment*.  
<http://www.nytimes.com/2008/04/16/world/europe/16food.html?pagewanted=print> 4 Januari 2015
- FAO. *National Medium-Term Priority Framework (NMTPF) / Country Programme Framework (CPF) for Indonesia external assistance in the Agriculture Sector 2010-2014*.  
<http://coin.fao.org/cms/world/indonesia/en/NMTPF.html> 14 Februari 2015
- FAO. *National Medium-Term Priority Framework (NMTPF) / Country Programme Framework*  
<http://coin.fao.org/cms/world/indonesia/en/NMTPF/NMTPF.html> 15 Agustus 2014
- FAO. *The NMTPF document is guided by the Agricultural Development Strategy (ADS) in Assisting Indonesia's Poverty Reduction, Increased Economic Growth, and Quality Human Development framework*  
<http://coin.fao.org/cms/world/indonesia/en/NMTPF/ConceptualFramework.html> 14 Februari 2015
- FAO. 2005. *FAO Call for \$26 Million to Help Tsunami Victims*.  
<http://www.fao.org/resilience/noticias-eventos/historia-detalle/es/c/272496/>  
14 februari 2015
- FAO. 2007. *An Assessment of People's Livelihoods in Yogyakarta and Central Java Province Pre and Post Disaster*.  
[http://www.fao.org/fileadmin/templates/tc/tce/pdf/Yogya\\_Indonesia.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/tc/tce/pdf/Yogya_Indonesia.pdf) 2 Januari 2016
- FAO. *Strategy for Improving the Rice Post-Harvest System in Indonesia*.  
<http://coin.fao.org/cms/world/indonesia/en/ProgrammesProjects/Agriculture/StrategyForImprovingTheRicePost-HarvestSystemInIndonesia.html> 5 Januari 2016
- FAO. *Strengthening Quarantine Control System for Invasive Alien Species (IAS)*.  
<https://coin.fao.org/cms/world/indonesia/en/ProgrammesProjects/Agriculture/StrengtheningQuarantineControlSystemsForInvasiveAlienSpeciesIAS.html>  
27 Januari 2016
- FAO. 2007. *Real Time Evaluation of the FAO Emergency and Rehabilitation Operations in Response to the Indian Ocean Earthquake and Tsunami*.  
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/j9669e.pdf> 20 Juni 2015

- FAO. 2006. *Tsunami Reconstruction*  
[ftp://ftp.fao.org/fi/document/tsunamis\\_05/FAO\\_Agency\\_Reports/2006/FAO\\_AgencyReports31January.pdf](ftp://ftp.fao.org/fi/document/tsunamis_05/FAO_Agency_Reports/2006/FAO_AgencyReports31January.pdf) 8 Juli 2015
- FAO. *Rebuilding Livelihood Aceh and Nias*  
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak408e/ak408e00.pdf> 15 Agustus 2014
- FAO. *FAO Food Price Index*  
<http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/> 2 Juni 2014
- FAO. *Technical Cooperation Programme*. <http://www.fao.org/technical-cooperation-programme/background/en/> 20 Juni 2015
- Gempol, Rachmad. 2012. *Tragedi Tsunami Aceh Paling Hebat di Dunia pada Abad ke-21*. [http://www.kompasiana.com/rachmadgempol/tragedi-tsunami-aceh-paling-hebat-di-dunia-pada-abad-ke-21\\_550e203ca33311a52dba7ec7](http://www.kompasiana.com/rachmadgempol/tragedi-tsunami-aceh-paling-hebat-di-dunia-pada-abad-ke-21_550e203ca33311a52dba7ec7) 24 Desember 2015
- Gunawan, Abdi. 2015 “*Pangan Indonesia yang Sehat, Aman, dan Bergizi*”. 2015 [http://www.kompasiana.com/abdigungunawan/pangan-indonesia-yang-sehat-aman-dan-bergizi\\_555468bf6523bdaa1d4aef44](http://www.kompasiana.com/abdigungunawan/pangan-indonesia-yang-sehat-aman-dan-bergizi_555468bf6523bdaa1d4aef44) 14 Desember 2015
- Heru. 2006. *FAO Kucurkan 9 juta Dolar Bagi Rehabilitasi pertanian Daerah Gempa*. <http://www.antaraneews.com/berita/35789/fao-kucurkan-9juta-dolar-bagi-rehabilitasi-pertanian-daerah-gempa> 2 Januari 2016
- Kompasiana. 2011. *Indonesia Negara Penghasil Pangan yang Masih Impor Bahan Pangan* [http://www.kompasiana.com/ferrynang/indonesia-negara-penghasil-pangan-yang-masih-impor-bahan-pangan\\_550a1d6e8133117f1cb1e72d](http://www.kompasiana.com/ferrynang/indonesia-negara-penghasil-pangan-yang-masih-impor-bahan-pangan_550a1d6e8133117f1cb1e72d) 26 Agustus 2014
- Kontras. *Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia*  
<http://www.kontras.org/baru/Deklarasi%20Universal%20HAM.pdf> 2 Juni 2014
- Kristina, Masro. 2014. *Bagaimana Upaya untuk Meningkatkan Ketahanan Pangan di Indonesia*. <https://masrogultom.wordpress.com/2014/05/20/bagaimana-upaya-untuk-meningkatkan-ketahanan-pangan-di-indonesia/> 19 julo 2015
- Lakitan, Benyamin. 2012. *Membangun kemitraan Agroindustri, Menuju Ketahanan dan Kedaulatan Pangan*. [http://www.academia.edu/7535856/Membangun\\_Kemitraan\\_Agroindustri\\_Menuju\\_Ketahanan\\_dan\\_Kedaulatan\\_Pangan](http://www.academia.edu/7535856/Membangun_Kemitraan_Agroindustri_Menuju_Ketahanan_dan_Kedaulatan_Pangan) 5 Mei 2014
- Kementerian Pertanian. 2013. *Laporan Data Kinerja Kementerian Pertanian Tahun 2004-2012*

<http://ppid.pertanian.go.id/library/content/file/100/0000/0000/0737/0bcaa9c45746449ef39558f835d055c67413-26-09-2013-13-33-59.pdf> 5 juli 2014

OPEC. "Opec Basket Price".  
[http://www.opec.org/opec\\_web/en/data\\_graphs/40.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm) 20 Februari 2015

Pertanian. 2006. *Penandatanganan Dokumen proyek Bantuan Hibah FAO*.  
<http://www.litbang.pertanian.go.id/berita/one/282/> 15 Agustus 2014

Pertanian. *Invasive Alien Species*.  
[http://karantina.pertanian.go.id/?page=action&&c=subcat&&idcat=2&&idsu\\_bcat=31](http://karantina.pertanian.go.id/?page=action&&c=subcat&&idcat=2&&idsu_bcat=31) 5 Januari 2016

Putri, Astrid Farma. 2008. *Kenaikan Harga Akibat Dampak Ekonomi Global*.  
[http://www.indosiar.com/fokus/kenaikan-harga-akibat-dampak-ekonomi-global\\_68160.html](http://www.indosiar.com/fokus/kenaikan-harga-akibat-dampak-ekonomi-global_68160.html) 20 Februari 2015

Rosalina. 2012. *Penyaluran beras operasi pasar tinggi*.  
<http://www.tempo.co/read/news/2012/03/06/0903888416/bulog-penyaluran-beras-operasi-pasar-tinggi> 15 November 2015

Rusli, Andi. 2015. *Ini Alasan pemerintah Pertimbangkan Impor Beras*.  
<http://bisnis.tempo.co/read/news/2015/05/09/087664796/ini-alasan-pemerintah-pertimbangkan-impor-beras> 4 Agustus 2015

Sasinta, niko aditya. 2012. *Pengaruh Krisis Pangan Global 2008 Terhadap Ketahanan Pangan Negara Haiti*.  
[https://www.academia.edu/5222190/Pengaruh\\_Krisis\\_Pangan\\_Global\\_2008\\_Terhadap\\_Ketahanan\\_Pangan\\_Negara\\_Haiti](https://www.academia.edu/5222190/Pengaruh_Krisis_Pangan_Global_2008_Terhadap_Ketahanan_Pangan_Negara_Haiti) 12 Februari 2016

Suryana, Achmad. 2014. *Peran Perguruan Tinggi dalam Mendukung Program Diversifikasi Pangan Nasional*. <http://www.unpad.ac.id/2014/03/ini-tiga-hal-yang-mengancam-ketahanan-pangan> 24 Juni 2014

Tempo. 2007. *Badan Pangan Dunia Bantu Tanggulangi Hama*.  
<http://nasional.tempo.co/read/news/2007/07/23/058104219/Badan-Pangan-Dunia-Bantu-Tangani-Hama> 28 Desember 2015

The Economist. 2008. *the silent tsunami*.  
<http://www.economist.com/node/11050146> 24 Januari 2015

Undang-undang No.7 Tahun 1996 Tentang : Pangan  
<http://bk.menlh.go.id/files/UU-796.pdf> 2 April 2014

USDA. 2008. *Usda Officials Briefing With Reporters On The Case For Food And Fuel*. <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdamediafb?contentid=2008/05/0130.xml&printable=true&contentidonly=true> 20 Februari 2015

Widodo, Joko. 2013. *Konsumsi Beras Masyarakat Indonesia Tertinggi di Dunia*.  
<http://www.indonesia.go.id/in/kementerian/kementerian/kementerian-pertanian/974-pertanian/13454-konsumsi-beras-masyarakat-indonesia-tertinggi-di-dunia> 21 Agustus 2014

WFP. 2009. *Bab 3 : akses Terhadap Pangan dan Penghidupan*.  
<http://www.foodsecurityatlas.org/idn/country/fsva-2009-peta-ketahanan-dan-kerentanan-pangan-indonesia/bab-3-akses-terhadap-pangan-dan-penghidupan>  
19 Oktober 2015

World Bank. *Beyond Economic Growth Student Book*.  
<http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html> 14 Juni 2015

World Bank. *Pangan Untuk Indonesia*.  
<http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Publication/280016-1106130305439/617331-1110769011447/810296-1110769073153/feeding.pdf> 2 Juni 2014

