

HAK ATAS PANGAN DI TENGAH KRISIS IKLIM DAN UPAYA KETAHANAN PANGAN

13

Sri Nurhayati Qodriyatun

Abstrak

Krisis iklim berdampak terhadap sektor pertanian Indonesia dan mengancam terpenuhinya hak pangan masyarakat. Hak pangan menurut International Covenant on Economic, Social, and Cultural adalah ketersediaan, akses, dan kelayakan pangan. Tulisan ini mengkaji upaya pemerintah membangun ketahanan pangan di tengah krisis iklim yang terjadi. Upaya membangun ketahanan pangan yang dilakukan pemerintah adalah melalui penyediaan pupuk bersubsidi, pembangunan infrastruktur irigasi, penyediaan bibit, benih, kredit, dan berbagai input lainnya, serta mengembangkan food estate. Berbagai upaya tersebut hanya memenuhi aspek ketersediaan pangan. Padahal hak pangan tidak hanya sebatas ketersediaan pangan, tetapi juga keterjangkauan dan kelayakan pangan. Untuk itu, perlu ada upaya lain berupa penguatan distribusi logistik pangan dan diversifikasi pangan agar hak pangan masyarakat terpenuhi. Pangan lokal dan sumber daya perikanan dan kelautan sebaiknya dimanfaatkan untuk mendukung upaya ketahanan pangan nasional. DPR RI melalui Komisi IV perlu mendorong pemerintah melakukan berbagai upaya tambahan tersebut agar ketahanan pangan meningkat dan hak pangan masyarakat terjamin.

Pendahuluan

Laporan Kelompok Kerja 1 the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) tentang Basis Ilmu Fisika (*Physical Science Basis*) menginformasikan terus naiknya suhu bumi secara signifikan dalam lima tahun terakhir (2016-2020), menjadi rekor tahun terpanas sejak tahun 1850 (Greenpeace, 2021). Akibatnya, cuaca ekstrem makin kerap terjadi (IPCC, 2021: 6). Indonesia juga tidak terlepas dari krisis iklim. Telah terjadi peningkatan tinggi gelombang

ekstrem >1,5 m, kenaikan muka laut 0,8–1,2 cm/tahun, kenaikan suhu udara 0,45–0,750C, dan curah hujan ± 2,5 mm/hari (Pratiwi & Utomo, 2021: 9).

Krisis iklim berdampak terhadap sektor pertanian. Riset Balai Besar Litbang Sumber Daya Lahan Pertanian Badan Litbang Pertanian Kementerian Pertanian tahun 2017 menemukan fakta bahwa perubahan iklim telah menyebabkan menurunnya produksi pangan akibat gangguan pertumbuhan; perubahan pola dan produksi tanaman pangan akibat perubahan pola dan



intensitas curah hujan akibat iklim ekstrem; peningkatan suhu udara berpengaruh terhadap metabolisme tanaman yang pada batas tertentu akan menurunkan produksi tanaman; dan kenaikan muka air laut telah berdampak berkurangnya luas tanam yang pada akhirnya menyebabkan berkurangnya produksi pertanian (Estiningtyas, n.d.). Bahkan, Bappenas memprediksi terjadinya penurunan produksi padi di beberapa wilayah Indonesia akibat perubahan iklim seperti di Provinsi Kalimantan Utara, Gorontalo, Maluku, dan Maluku Utara sebesar >25% dan di Pulau Jawa dan Sumatera sebesar 10% s.d 17,5% pada periode 2020-2045 (Pratiwi & Utomo, 2021: 20).

Adanya krisis iklim menjadikan banyak negara mengalami krisis pangan. Angka kelaparan penduduk dunia pada tahun 2021 diperkirakan 828 juta jiwa, lebih tinggi 46 juta jiwa dibandingkan tahun 2020 dan 150 juta jiwa tahun 2019 sebelum pandemi Covid-19 (FAO, IFAD, UNICEF, WFP, & WHO, 2022: 11-12). Tingginya angka kelaparan tersebut dampak dari krisis iklim yang telah mengakibatkan terjadinya penurunan hasil panen (WFP & FAO, 2022: 14). Indonesia juga tidak terlepas dari isu krisis pangan, dimana angka Indeks Ketahanan Pangan Global (*Global Food Security Index/GFSI*) tahun 2022 tercatat sebesar 60,2 poin, menempatkan posisi Indonesia pada urutan 63 dari 113 negara, jauh di bawah Vietnam yang berada pada ranking 46 (Economist Impact, 2022). Tingkat kelaparan masyarakat Indonesia menurut Global Hunger Index (GHI) pada tahun 2022 juga cukup tinggi, yaitu 17,9, termasuk kategori moderat dan berada pada ranking 77 dari 121 negara (Global Hunger Index 2022: Indonesia, 2022). Berdasarkan latar belakang di tersebut, tulisan ini mengkaji implikasi perubahan iklim terhadap kelanjutan produksi

pangan untuk manusia dan upaya menjaga ketahanan pangan Indonesia.

Hak atas Pangan dan Ketahanan Pangan

Pangan adalah hak asasi manusia dan menjadi kewajiban setiap negara yang telah meratifikasi *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights/ICESCR* untuk memenuhinya. Indonesia telah meratifikasi ICESCR dalam UU No. 11 Tahun 2005 tentang UU Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya). Hak pangan mengacu Komentar Umum No. 12 Tahun 1999 tentang Hak atas Bahan Pangan yang Layak, meliputi ketersediaan, akses, dan kelayakan pangan.

Ketahanan pangan menurut UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan) adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Pengertian ini bermakna bahwa ketahanan pangan merupakan kondisi dimana negara hingga individu di dalamnya terpenuhi pangannya dari sisi ketersediaan jumlahnya, mutunya, keamanan pangannya, keberagamannya, dan gizinya. Selain itu, ketahanan pangan juga bermakna keterjangkauannya, baik secara fisik (ada di manapun) maupun secara ekonomi (harga terjangkau).

Pengertian ini sejalan dengan tiga pilar hak pangan dalam Komentar Umum No. 12 Tahun 1999 tentang Hak atas Bahan Pangan yang Layak, yang diadopsi dari ICESCR. *Pertama*, ketersediaan, dimaknai sebagai pangan harus tersedia dari sumber alami, baik melalui produksi pangan,

penggarapan lahan atau peternakan, atau dengan cara lain untuk memperoleh pangan. Selain itu, ketersediaan juga dimaknai bahwa pangan harus juga tersedia dan dijual di pasar dan toko. *Kedua*, aksesibilitas atau keterjangkauan, artinya adanya jaminan bagi masyarakat dapat mengakses secara ekonomi dan secara fisik atas pangan. Aksesibilitas ekonomi dimaknai dengan harga pangan harus terjangkau untuk setiap individu. Aksesibilitas fisik dimaknai dengan pangan tersebut harus tersedia di manapun masyarakat dapat mengakses. *Ketiga*, kelayakan. Artinya pangan harus memenuhi pola makan yang sesuai usia, kondisi hidup, kesehatan, pekerjaan, jenis kelamin seseorang, dan sebagainya (komnasham.go.id, 2022).

Jika melihat laporan Economist Impact, pada tahun 2022 keterjangkauan pangan sebesar 81,4 poin (ranking 44 dari 113 negara); ketersediaan pangan 50,9 poin (ranking 84 dari 113 negara); serta mutu/gizi dan keamanan pangan 56,2 poin (ranking 78 dari 113 negara) (Economist Impact, 2022) dan angka kelaparan berdasarkan *Global Hunger Index* sebesar 17,9 memperlihatkan bahwa ketahanan pangan Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UU Pangan belum terwujud. Masih terdapat rakyat Indonesia yang kelaparan, sulit menjangkau pangan, baik dari sisi ketersediaan secara fisik maupun ekonomi. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya kabupaten/kota yang tercatat masuk kategori rawan pangan. Badan Pangan Nasional mencatat 74 kabupaten/kota atau 14% dari jumlah daerah masuk dalam kategori rentan rawan pangan di Indonesia pada tahun 2021. Rinciannya 29 daerah masuk kategori sangat rentan, 17 daerah rentan, dan 28 daerah agak rentan (Rezkiari, 2022). Bahkan, beberapa waktu yang lalu muncul kasus kelaparan hingga jatuh korban meninggal di Papua, tepatnya di Kabupaten Lanny Jaya (bbc.com, 4 Agustus 2022), menjadi

bukti bahwa belum semua rakyat Indonesia hingga tingkat individu dapat mengakses pangan dengan baik. Dengan demikian, negara belum sepenuhnya mampu menjamin hak pangan rakyatnya. Perlu ada upaya untuk membangun ketahanan pangan sehingga hak pangan rakyat terjamin.

Membangun Ketahanan Pangan di Tengah Krisis Iklim

Membangun ketahanan pangan di tengah krisis menjadi keharusan mengingat dampak iklim ekstrem yang demikian besar terhadap sektor pertanian. Upaya membangun ketahanan pangan tidak hanya berupa peningkatan produksi pertanian seiring upaya adaptasi terhadap perubahan iklim, tetapi juga harus melakukan upaya mitigasi terhadap perubahan iklim, karena ternyata sektor pertanian juga memberikan sumbangan terhadap tingginya emisi gas rumah kaca (GRK) yang mengakibatkan terjadinya perubahan iklim. Kontribusi sektor pertanian terhadap emisi GRK Indonesia adalah 13% (LCDI-indonesia.id, 2022).

Sektor pertanian bersama dengan sektor kehutanan dalam dokumen RPJMN 2020–2024 ditargetkan mengurangi emisi GRK sebesar 58,3% pada tahun 2024 dari lahan. Di sisi lain, sektor pertanian juga ditargetkan meningkatkan persentase lahan baku sawah yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) mencapai 100% dan meningkatkan indeks ketahanan pangan global sebesar 69,8 poin pada tahun 2024. Berbagai target tersebut ditetapkan untuk meningkatkan ketahanan pangan dari sisi ketersediaan, akses, dan kualitas konsumsi pangan masyarakat. Banyak upaya yang sudah dilakukan pemerintah untuk membangun ketahanan pangan, antara lain melalui penyediaan pupuk bersubsidi, pembangunan infrastruktur irigasi, penyediaan bibit, benih, kredit, dan

berbagai input lainnya (Dewan Pertimbangan Presiden, 2021). Upaya terbaru adalah dengan mengembangkan kawasan *food estate* (lumbung pangan) di sejumlah daerah. Pengembangan kawasan *food estate* ini merupakan salah satu Program Strategis Nasional (PSN) yang dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Pengembangan *food estate* berupaya mengintegrasikan beberapa lini utama sumber pangan masyarakat ke dalam suatu kawasan, yaitu sektor pertanian, perkebunan, dan peternakan. Pengelolaannya dilakukan dari hulu hingga hilir, dari mulai tanam hingga penjualan yang dilakukan secara sinergi dan berkelanjutan. Tujuannya adalah penyediaan cadangan pangan nasional dan antisipasi krisis pangan akibat pandemi Covid-19. Program ini telah dilaksanakan di beberapa wilayah Indonesia, yakni Kalimantan Tengah, Sumatera Utara, Nusa Tenggara Timur, dan Papua (Adam et al., 2022). Sayangnya, program *food estate* baru mampu untuk mengatasi masalah ketersediaan pangan, tidak pada aspek menjamin kualitas (mutu, gizi) dan keamanan pangan serta keberlanjutan dan adaptasi lingkungan. Padahal dalam UU Pangan, ketahanan pangan mencakup tidak hanya terjaminnya ketersediaan pangan, tetapi juga mutu, gizi, keamanan, keragaman, berada di semua tempat yang dibutuhkan masyarakat, dan keterjangkauan harga. Tujuan akhir dari ketahanan pangan adalah terjaminnya hak pangan masyarakat. Dengan demikian, masih perlu ada upaya lain untuk membangun ketahanan pangan agar hak pangan masyarakat terpenuhi dan dengan tetap dapat menjaga keberlanjutan lingkungan, karena sektor pertanian

juga penyumbang perubahan iklim.

Untuk menjamin keterjangkauan pangan secara ekonomi dan fisik, distribusi logistik pangan sangat penting. Terkadang produksi bahan pangan mencukupi tetapi sebarannya tidak merata sehingga mengakibatkan harga pangan tidak stabil pada daerah-daerah yang tidak tersedia. Pemanfaatan teknologi dalam distribusi logistik di era digital akan sangat membantu bagi penyelenggara pendistribusian logistik maupun bagi masyarakat yang menggunakan jasa tersebut. Selain itu, upaya stabilisasi harga pangan juga tetap diperlukan agar keterjangkauan secara ekonomi tetap terjamin.

Dalam rangka menjaga ketahanan pangan, penganekaragaman/diversifikasi pangan juga diperlukan. Diversifikasi ini meliputi diversifikasi tanaman pangan dan diversifikasi konsumsi pangan. Diversifikasi tanaman pangan berkaitan dengan teknis pengaturan pola bercocok tanam, sedangkan diversifikasi konsumsi pangan mengatur pola konsumsi masyarakat dalam rangka mencukupi kebutuhan pangan. Diversifikasi tanaman pangan dilakukan dengan menerapkan konservasi pertanian, dengan lebih meningkatkan penggunaan pupuk organik dan memperhatikan kesesuaian lahan dengan komoditas tanaman pangan. Kedua diversifikasi tersebut diperlukan untuk memperkuat ketahanan pangan. Selama ini pola konsumsi pangan lokal cenderung ditinggalkan, berubah ke pola beras dan pola mi (Rachman & Ariane, 2008). Untuk itu, diversifikasi konsumsi pangan dapat diarahkan kembali untuk menghidupkan dan meningkatkan konsumsi pangan lokal. Tujuannya tidak hanya untuk mencukupi kebutuhan akan pangan bagi masyarakat dalam negeri, tetapi juga kelebihan produksi pangan lokal non-olahan dapat diekspor ke pasar dunia.

Pengembangan tanaman pangan lokal merupakan salah satu strategi

untuk mendukung diversifikasi konsumsi pangan. Namun, diversifikasi konsumsi pangan lokal juga harus tetap mempertimbangkan kandungan gizi dan mutu pangan. Sumber daya perikanan dan kelautan dapat menjadi sumber pangan bagi masyarakat. Selama ini sumber pangan dari sumber daya perikanan dan kelautan belum dikelola secara optimal.

Penutup

Hak atas pangan merupakan hak asasi manusia. Negara menjamin pemenuhan atas kebutuhan pangan setiap rakyatnya. Namun, krisis iklim mengancam terpenuhinya kebutuhan pangan masyarakat. Produksi padi di beberapa wilayah Indonesia diperkirakan akan menurun dalam periode 2020-2045. Di sisi lain, masih banyak kabupaten/kota terdeteksi dalam kondisi rawan pangan. Pemerintah telah berupaya membangun ketahanan pangan nasional melalui berbagai upaya seperti penyediaan pupuk bersubsidi, pembangunan infrastruktur irigasi, penyediaan bibit, benih, kredit, dan berbagai input lainnya. Upaya terbaru adalah dengan mengembangkan *food estate*.

Upaya pemerintah membangun *food estate* lebih pada ketersediaan pangan, padahal ketahanan pangan seharusnya juga mempertimbangkan keterjangkauan pangan dan keamanan/kelayakan pangan agar hak pangan setiap orang terpenuhi. Untuk itu, perlu dilakukan diversifikasi pangan, baik diversifikasi tanaman pangan maupun diversifikasi konsumsi pangan. Selain memperkuat distribusi logistik pangan agar pangan terjangkau secara ekonomi dan secara fisik bagi masyarakat. DPR RI melalui Komisi IV perlu mendorong pemerintah untuk melakukan upaya distribusi logistik pangan dan diversifikasi pangan. Pemanfaatan teknologi dapat dilakukan untuk memperkuat distribusi logistik pangan.

Referensi

- Adam, L., Qodriyatun, S. N., Prasetiawan, T., Adhiem, M. A., & Doly, D. 2022. "Food Estate dan Dampaknya terhadap Kerusakan Lingkungan Hidup" *Laporan Pengumpulan Data*. Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI.
- "Badan Pangan Nasional Catat 74 Daerah Rentan Rawan Pangan." 18 Agustus 2022. <https://www.republika.co.id/berita/rgt2bi328/badan-pangan-nasional-catat-74-daerah-rentan-rawan-pangan>, diakses 30 November 2022.
- "Global Food Security Index (GFSI)," 2022. <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/explore-countries>, diakses 30 November 2022.
- "Global Hunger Index." 2022. <https://www.globalhungerindex.org/pdf/en/2022/Indonesia.pdf>, diakses 6 Desember 2022.
- IPCC. 2021. Summary for policymakers. *In Climate change 2021: The Physical Basis, Contributing of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 3-32). Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- "Pertanian," 2022. <https://lcdi-indonesia.id/grk-pertanian/>, diakses 6 Desember 2022.
- Pratiwi, S., & Utomo, E. T. (Eds.). 2021. Kebijakan Pembangunan Berketahanan Iklim (Climate Resilience Development Policy) 2020-2045. Kementerian PPN/Bappenas.
- Rachman, H. P.S., & Ariani, M. 2008. Penganekaragaman Konsumsi Pangan di Indonesia: Permasalahan dan implikasi untuk Kebijakan dan Program. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 6 (2), 140-154.
- "Ratusan warga di Kawasan Pegunungan Papua Kelaparan, Mengapa Krisis

Pangan Terus Berulang di Provinsi ini?" 4 Agustus 2022. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c10ve871lrjo>, diakses 30 November 2022.

"Semua Pihak Harus Turun Tangan Sekarang: Sejumlah Kesimpulan dari Laporan IPCC " 11 Agustus 2021. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-indonesia-stateless/2021/08/3a100822-bahasa-greenpeace-briefing-on-the-ipcc-wg1-key-takeaways.pdf>, diakses 6 Desember 2022.

"Sintesis Kebijakan Perubahan Iklim Sektor Pertanian,". 2017 http://bbsdlp.litbang.pertanian.go.id/ind/index.php?option=com_content&view=article&id=748:sintesis-kebijakan-perubahan-iklim-sektor-pertanian-2&catid=139&Itemid=574, diakses 30 November 2022.

"Sistem dan Upaya Memperkuat Ketahanan Pangan Dewan Pertimbangan Presiden." 10 Mei 202. <https://wantimpres.go.id/id/sistem-dan-upaya-memperkuat-ketahanan-pangan>, diakses 30 November 2022.

"The State of Food Security and Nutrition in the World 2022: Repurposing Food and Agricultural Policies to Make Healthy Diets More Affordable. Rome: FAO." 2022. <https://doi.org/10.4060/cc0639en>, diakses 30 November 2022.

"Tujuan 2: Menghentikan Kelaparan, Meningkatkan Ketahanan Pangan dan Nutrisi, serta Mempromosikan Pertanian Berkelanjutan." 2022. <https://sdg.komnasham.go.id/id/tujuan-2/>, diakses 30 November 2022.

WFP & FAO. 2022. *Hunger Hotspots: FAO-WFP Early Warning on Acute Food Insecurity June to September 2022 Outlook*. Rome, WFP & FAO.



Sri Nurhayati Qodriyatun
sri.qodriyatun@dpr.go.id

Sri Nurhayati Qodriyatun, S.Sos, M.Si, menyelesaikan pendidikan S1 Sosiologi di FISIPOL UGM pada tahun 1993 dan pendidikan S2 Magister Ilmu Lingkungan di Universitas Indonesia pada tahun 2005. Saat ini menjabat sebagai Analis Legislatif Ahli Madya Kebijakan Lingkungan pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal antara lain: "Implementasi Kebijakan Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan di Karimunjawa" (2019), "Bencana banjir: Pengawasan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Berdasarkan UU Penataan Ruang dan RUU Cipta Kerja" (2020), "Pemindahan Ibu Kota Negara: Antisipasi Permasalahan Ekologi" (2020).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.