
KEMISKINAN DAN KETAHANAN PANGAN DI KALANGAN PETANI
Thriwaty Aرسال

Dosen Jurusan Sosiologi dan Antropologi

Fakultas Ilmu Sosial

Universitas Negeri Semarang

Info Artikel
Sejarah Artikel

Diterima Mei 2014

Disetujui Juni 2014

Dipublikasikan Juni 2014

*Keywords :**poverty, food tenacity, farmers and rural society*
Abstrak

Permasalahan kemiskinan terkait dengan berbagai variabel. Secara umum, penyebab kemiskinan dapat dipilah menjadi dua, yaitu penyebab eksogen dan endogen. Berdasarkan penyebab yang bersifat endogen, kemiskinan dipilah menjadi tiga. Pertama, kemiskinan struktural, yaitu kemiskinan yang diakibatkan adanya kebijakan, peraturan, atau kelembagaan yang menghambat produktivitas dan mobilitas masyarakat. Kedua, kemiskinan kultural, yakni kemiskinan yang diakibatkan pola perilaku dan nilai-nilai yang dianut masyarakat sehingga produktivitasnya rendah. Hal ini merupakan reaksi dan adaptasi atas kedudukan mereka yang marginal dalam stratifikasi sosial. Ketiga, kemiskinan alamiah yang dikarenakan kondisi-kondisi alamiah yang tidak mendukung, seperti miskinnya sumber daya alam atau kondisi geografis yang kurang menguntungkan. Sementara dilihat dari penyebab yang bersifat endogen, kemiskinan diakibatkan oleh kelemahan atau kekurangan fisik (cacat atau jompo), rendahnya kualitas sumber daya manusia (rendahnya kualitas pendidikan, kesehatan, ketrampilan, keahlian), dan lemahnya karakter individu (fatalistik, apatis, tergantung, tidak berdaya, rendah diri, mudah putus asa, tidak kreatif dan inovatif, dsb). Meskipun dapat dibedakan, ketiganya saling terkait dan saling mempengaruhi.

Abstract

The poverty problem is related to various variables. Generally, the cause of the poverty problem is divided into two, which are exogenous cause and endogenous cause. Based on the endogenous cause, poverty is divided into three. First, structural poverty, which is poverty that caused by the existence of policy, regulation, and the institutional that obstruct the productivity and mobility of the society. Second, cultural poverty, a poverty which is caused by behaviors and values which are applied by the society so they productivity is low. These are the reaction and adaptation upon their marginal position in social stratification. Third, natural poverty caused by the inadequate natural condition, such as the lack natural resources or the disadvantage of geographical condition. Meanwhile, for the endogenous cause, the poverty is caused by the weakness and physical flaws (physical defect or old age), the low the human resources quality (the low of education quality, health, skill, and competence), and the weak of individual character (fatalistic, apathetic, depending, helplessness, low self-esteem, easily discouraged, uncreative and not innovative, etc.). Although it can be differentiate, both the three of them are related and influential.

© 2014 Universitas Negeri Semarang

* Alamat korespondensi
thriwatyarsal@gmail.com

PENDAHULUAN

Isu kemiskinan masih merupakan isu sentral dalam melihat permasalahan masyarakat desa dan kemiskinan merupakan salah satu permasalahan klasik yang sudah ada sejak dulu kala. Sebagian besar penduduk desa termasuk kategori miskin. Data BPS (2004) menunjukkan bahwa pada tahun 2003 jumlah penduduk miskin mencapai 37,3 juta penduduk. Dari jumlah tersebut, sekitar 67 persen berada di pedesaan, dan sekitar 60 persen bekerja di sektor pertanian. Data Sensus Pertanian tahun 2003 menunjukkan bahwa di Indonesia terdapat sekitar 13,7 juta (56,2 persen) petani pengguna lahan termasuk petani gurem (penguasaan lahan garapan kurang dari 0,5 hektar). Sementara menurut data resmi dari Kantor Menko Kesra (Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat) jumlah penduduk miskin pada Juli 2008 mencapai 34,96 juta orang. Dari jumlah penduduk miskin di Indonesia sebagian besar (63,47%) berada di pedesaan (*Najib dalam <http://suarapembaca.detik.com>*), dan itu artinya sebagian besar di antara mereka adalah kaum petani. Berbicara petani (hampir) selalu identik dengan kemiskinan. Dengan fakta seperti itu, adalah logis apabila pembangunan pertanian dan pedesaan perlu mendapat prioritas terkait dengan upaya pemantapan ketahanan pangan dan penanggulangan kemiskinan. Terbatasnya penguasaan lahan pertanian merupakan kendala utama peningkatan pendapatan rumah tangga pertanian (Handewi P.S., 2006).

Menurut Sitorus (Adiwibowo, ed., 2007), ada dua masalah dasar pertanian

(padi) di Indonesia selama 15 tahun terakhir, yakni kemandegan pertanian dari segi produktivitas usaha dan kesejahteraan petani. Suatu hasil studi menunjukkan adanya kecenderungan menurun pada angka produktivitas pertanian sejak paruh kedua 1980an. Sementara itu data statistik terbaru menunjukkan peningkatan gejala *guremisasi* dalam komunitas petani tanaman pangan di Indonesia. Resultan dari kecenderungan penurunan produktivitas dan penyempitan pada tingkat penguasaan lahan, ditambah dengan harga gabah yang rendah, tidak bisa lain adalah tingkat kesejahteraan yang rendah pada mayoritas petani *gurem* kecil.

Kemiskinan dan ketidakberdayaan yang dialami kaum petani ini menjadikan ketahanan pangan Indonesia terancam. Banyak lahan pertanian yang beralih fungsi, sehingga semakin banyak petani kecil yang tidak menguasai tanah garapan akibat semakin sempitnya lahan pertanian yang dapat dikuasai. Sementara petani dengan keterbatasan pendidikan dan ketrampilan, sulit untuk berganti profesi.

Menurut Kolopaking (2009), perubahan struktur agraria dikaitkan dengan ketersediaan lahan pertanian dan penyempitan penguasaan lahan oleh petani, khususnya yang tinggal di pedesaan memang sangat mengkhawatirkan. Konversi lahan sawah di Indonesia pada periode 1963-1993 dicatat menurun tajam dari 31,6 persen ke 15,1 persen. Dalam kerangka inilah pembangunan pertanian kita memiliki 2 tantangan utama, yakni penanggulangan kemiskinan dan memantapkan ketahanan pangan.

KEMISKINAN DAN KETAHANAN PANGAN

Emil Salim mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhannya yang paling mendasar, meliputi sandang, pangan, dan papan. Sementara Sajogyo (1974) menetapkan batas tingkat pengeluaran per kapita pertahun setara kurang dari 240 kg beras bagi penduduk pedesaan dan 360 kg beras bagi penduduk perkotaan tergolong miskin sekali, sedangkan pengeluaran setara kurang dari 180 kg beras bagi penduduk pedesaan dan 270 kg beras bagi penduduk perkotaan sebagai tergolong paling miskin.

Sementara ketahanan pangan mencakup berbagai aspek, antara lain: kebiasaan makan/preferensi konsumen, ketersediaan, kehandalan, keberlanjutan, dan keterjangkauan. Dalam aspek ketersediaan mencakup tingkat nasional, wilayah dan rumah tangga. Kehandalan atau stabilitas memiliki dimensi waktu jangka pendek dan jangka panjang. Kecukupan dan keberlanjutan jangka panjang terkait dengan aspek pembangunan berkelanjutan. Keterjangkauan adalah kemampuan rumah tangga untuk memenuhi kecukupan pangan keluarga sesuai dengan gizi yang sehat. Dengan demikian ketahanan pangan merupakan hal yang dinamis dan kompleks, bukan hanya masalah beras, akan tetapi mencakup aspek kemampuan keluarga untuk mencapai kecukupan pangan bergizi (Kasryno, 2004).

Permasalahan kemiskinan terkait dengan berbagai variabel. Secara umum, penyebab kemiskinan dapat dipilah menjadi dua, yaitu penyebab eksogen dan endogen.

Berdasarkan penyebab yang bersifat endogen, kemiskinan dipilah menjadi tiga. *Pertama*, kemiskinan struktural, yaitu kemiskinan yang diakibatkan adanya kebijakan, peraturan, atau kelembagaan yang menghambat produktivitas dan mobilitas masyarakat. *Kedua*, kemiskinan kultural, yakni kemiskinan yang diakibatkan pola perilaku dan nilai-nilai yang dianut masyarakat sehingga produktivitasnya rendah. Hal ini merupakan reaksi dan adaptasi atas kedudukan mereka yang marginal dalam stratifikasi sosial. *Ketiga*, kemiskinan alamiah yang dikarenakan kondisi-kondisi alamiah yang tidak mendukung, seperti miskinnya sumber daya alam atau kondisi geografis yang kurang menguntungkan. Sementara dilihat dari penyebab yang bersifat endogen, kemiskinan diakibatkan oleh kelemahan atau kekurangan fisik (cacat atau jompo), rendahnya kualitas sumber daya manusia (rendahnya kualitas pendidikan, kesehatan, ketrampilan, keahlian), dan lemahnya karakter individu (fatalistik, apatis, tergantung, tidak berdaya, rendah diri, mudah putus asa, tidak kreatif dan inovatif, dan sebagainya). Meskipun dapat dibedakan, ketiganya saling terkait dan saling mempengaruhi (Suparlan, 184).

KETAHANAN PANGAN : SEBUAH MAKNA AWAL

Tidak ada definisi yang disepakati mengenai terminologi ketahanan pangan meskipun banyak tulisan akademik yang membahas dan proposal kebijakan yang dibuat untuk mengatasi isu ketahanan pangan ini. Perdebatan isu ini berkembang menjadi beberapa arus utama, dimana arus utama

pertama berpendapat bahwa ketahanan pangan adalah suatu kondisi dimana berkurangnya kelaparan di dunia. Sementara itu, arus utama yang lain mendefinisikan ketahanan pangan sebagai hadirnya stabilitas harga beras, ketersediaan suplai beras dunia yang berlimpah, swasembada pangan, dan ketersediaan devisa untuk sebagai persyaratan untuk memenuhi impor beras.

Departemen Pertanian Amerika Serikat dalam Konferensi Pangan Dunia 1996 memberikan definisi standar dimana ketahanan pangan akan eksis ketika semua orang dalam setiap waktu memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap kecukupan pangan untuk memenuhi kebutuhan makanan mereka untuk kehidupan yang produktif dan sehat. Ketahanan pangan memiliki tiga dimensi yang saling berkait, yaitu: pertama, ketersediaan kuantitas pangan dengan kualitas yang baik yang disuplai baik melalui produksi domestik dan importasi. Kedua, aksesibilitas masyarakat terhadap sumberdaya untuk memperoleh kecukupan pangan dan gizi. Ketiga, utilisasi makanan melalui kecukupan pangan, air, sanitasi dan kesehatan. Dimensi lain yang juga penting adalah adanya stabilitas harga pangan. Sesuatu yang diyakini para ahli adalah apabila salah satu dari dimensi tersebut tidak terpenuhi, maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional, tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh. Demikian pula, walaupun ketersediaan dan aksesibilitas masyarakat dapat dikatakan cukup, namun jika stabilitas

harga pangan tidak mampu terjaga secara baik dan tentunya berakibat pada ketersediaan dan aksesibilitas, maka ketahanan pangan tidak dapat dikatakan telah cukup kuat. Ketersediaan pangan juga mencakup kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan peningkatan standar hidup sumberdaya manusia Indonesia.

Konsep ketahanan pangan mengacu pada pengertian adanya kemampuan mengakses pangan secara cukup untuk mempertahankan kehidupan yang aktif dan sehat. Tercapainya ketahanan pangan nasional tidak berarti tiadanya masalah dalam ketahanan pangan rumah tangga. Distribusi pangan yang tidak merata di tingkat regional atau rumah tangga dapat memunculkan masalah ketahanan pangan di level bawah. Ketahanan pangan merupakan konsep yang multidimensi meliputi mata rantai sistem pangan dan gizi, mulai dari produksi, distribusi, konsumsi, dan status gizi. Secara ringkas ketahanan pangan sebenarnya hanya menyangkut tiga hal penting, yaitu ketersediaan, akses, dan konsumsi pangan.

Aspek ketersediaan pangan bergantung pada sumber daya alam, fisik, dan manusia. Pemilikan lahan yang ditunjang iklim yang mendukung disertai SDM yang baik akan menjamin ketersediaan pangan yang kontinu. Akses pangan hanya dapat terjadi bila rumah tangga berpenghasilan cukup. Konsumsi pangan akan amat menentukan apakah seluruh anggota rumah tangga bisa mencapai derajat kesehatan optimal.

Konsepsi modern mengenai ketahanan

pangan memandang bahwa ketahanan pangan tidak akan mungkin tercapai tanpa inovasi-inovasi kelembagaan dan teknologi yang merupakan inti dari konsep modern pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, catatan akan pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang sejak dekade 1950-an menunjukkan bahwa sekalipun di negara-negara dengan pendapatan per capita relatif rendah, intervensi-intervensi pemerintah untuk memperkuat ketahanan pangan dapat mengangkat mereka dari ancaman akan kelaparan dan krisis pangan.

KEMISKINAN DAN KETAHANAN PANGAN: TANTANGAN PEMBANGUNAN PERTANIAN DI ERA GLOBAL DAN PASAR

Rapuhnya ketahanan pangan Indonesia ini dapat dilihat dari semakin besarnya ketergantungan pemenuhan pangan Indonesia dari impor. Indonesia masih sebagai negara net-importir pangan. Impor pangan Indonesia cenderung meningkat dari tahun ke tahun, baik volume maupun

nilainya. Pada periode 1996-2002 misalnya, impor pangan mengambil pangsa 62% dari nilai ekspor pertanian, meningkat dibandingkan dengan periode 1993-1994 yang hanya sebesar 52%. Nilai impor pangan terhadap nilai ekspor total dikurangi dengan utang luar negeri diperkirakan mencapai angka di atas 50%. Artinya, lebih dari separuh devisa hasil ekspor setelah dikurangi utang luar negeri, diperuntukkan untuk tujuan konsumtif yaitu impor pangan. Impor pangan dalam periode 1996-2005 telah menghabiskan devisa tak kurang Rp14,7 triliun/tahun, hanya untuk mengimpor 10 produk pangan seperti jagung, beras, kedelai, gula, susu, daging sapi, daging ayam (<http://kampus.okezone.com/index.php/ReadStory>).

Dari tahun ke tahun nilai impor pangan Indonesia semakin meningkat, sementara nilai ekspor produk pangan cenderung menurun dan nilai surplus ekspor hanya terjadi pada jenis produk pangan tertentu saja khususnya ikan dan udang, sebagaimana terlihat dalam table 1 di bawah ini.

Dengan jumlah penduduk yang

Tabel 1. Nilai Eksport-Import Produk Pangan Indonesia Tahun 2007-2008 (dalam US\$/juta)

Jenis Produk Pangan	2007			2008			Keterangan
	Ekspor	Impor	Selisih	Ekspor	Impor	Selisih	
1. Daging hewan	2,902	30,445	-27,543	4,016	46,052	-42,036	-53%
2. Ikan dan udang	389,470	8,451	381,019	428,619	29,109	399,510	5%
3. Susu, mentega, telur	23,431	150,828	-127,397	51,239	232,503	-181,264	-42%
4. Produk hewani	1,558	2,930	-1,372	1,082	5,032	-3,950	-188 %
5. Sayuran	13,687	49,842	-36,155	17,536	96,732	-79,196	-119 %
6. Buah-buahan	72,411	96,509	-24,098	73,268	105,598	-32,330	-34%

Sumber data: Departemen Perdagangan, 2008

mencapai seperempat milyar, secara umum masyarakat Indonesia merupakan negara konsumen yang selalu diperhitungkan oleh para produsen pangan dari negara-negara kaya untuk menjadikan Indonesia sebagai lahan ekspor negara mereka. Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO) memprediksikan, pada tahun 2015 dunia akan semakin berkecukupan dalam memenuhi kebutuhan pangannya. Diramalkan, pertumbuhan penduduk mencapai 1,3 persen, sementara pertumbuhan produksi pangan 3,5 persen. Namun ironisnya, prediksi FAO juga menyatakan pada tahun 2015 kelaparan akan menimpa sekitar 500 juta penduduk dunia karena produksi dikuasai oleh negara-negara maju, sementara negara-negara berkembang termasuk Indonesia, menjadi konsumennya. Ketimpangan dunia yang semakin diperburuk oleh perdagangan bebas ini berlangsung dengan tidak seimbang. FAO tidak dapat diharapkan akan mendistribusikan pangan secara adil untuk memerangi kelaparan, sebab yang menguasai lembaga itu adalah Amerika Serikat (AS), negara-negara maju di Eropa dan Jepang (<http://www.kompas.com/kompas/cetak/0206/11/utama/keta01.htm>).

Krisis pangan adalah masalah klasik bangsa ini, sebuah ironi bagi negara agraris yang tanahnya subur dan gemah ripah loh jinawi. Krisis pangan saat ini terjadi dimana kebutuhan pangan Indonesia telah tergantung kepada impor, dan harganya naik tak terkendali. Namun harus diperhatikan, bahwa krisis pangan yang terjadi di Indonesia adalah sebuah akibat dari kebijakan dan praktek privatisasi, liberalisasi, dan deregulasi sebagai inti dari Konsensus Washington (<http://www.spi.or.id/?p=124>)

Privatisasi; Akar dari masalah ini tidak hanya parsial pada aspek impor dan harga seperti yang sering didengungkan oleh pemerintah dan pers. Lebih besar dari itu, ternyata negara dan rakyat Indonesia tidak lagi punya kedaulatan, yakni kekuatan dalam mengatur produksi, distribusi dan konsumsi di sektor pangan. Saat ini di sektor pangan, kita telah tergantung oleh mekanisme pasar yang dikuasai oleh segelintir perusahaan raksasa. Privatisasi sektor pangan yang notabene merupakan kebutuhan pokok rakyat tentunya tidak sesuai dengan mandat konstitusi RI, yang menyatakan bahwa “Cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Faktanya, Bulog dijadikan privat, dan industri hilir pangan hingga distribusi (ekspor-impor) dikuasai oleh perusahaan seperti Cargill dan Charoen Phokpand. Mayoritas rakyat Indonesia jika tidak bekerja menjadi kuli di sektor pangan, pasti menjadi konsumen atau *end-user*. Privatisasi ini pun berdampak serius, sehingga berpotensi besar dikuasainya sektor pangan hanya oleh monopoli atau oligopoli (kartel) seperti yang sudah terjadi saat ini.

Liberalisasi; krisis pangan juga disebabkan oleh kebijakan dan praktek yang menyerahkan urusan pangan kepada pasar (1998, *Letter of Intent* - IMF), serta mekanisme perdagangan pertanian yang ditentukan oleh perdagangan bebas (1995, *Agreement on Agriculture*, WTO). Akibatnya negara dikooptasi menjadi “boneka” perdagangan bebas. Negara ini pun melakukan upaya liberalisasi terhadap hal yang harusnya merupakan *state obligation* terhadap rakyat. *Market access* Indonesia

dibuka lebar-lebar, bahkan hingga 0 persen seperti kedelai (1998, 2008) dan beras (1998). Sementara subsidi domestik untuk petani kita terus berkurang (tanah, irigasi, pupuk, bibit, teknologi dan insentif harga). Di sisi lain, *export subsidy* dari negara-negara overproduksi pangan seperti AS dan Uni Eropa - beserta perusahaan-perusahaannya — malah meningkat. Indonesia pun dibanjiri barang pangan murah, sehingga pasar dan harga domestik kita hancur (1995 hingga kini). Hal ini jelas membunuh petani kita.

Deregulasi; beberapa kebijakan sangat dipermudah untuk perusahaan besar yang mengalahkan pertanian rakyat. Seperti contoh UU No. 1/1967 tentang PMA, UU No. 4/2004 tentang Sumber Daya Air, Perpres 36 dan 65/2006, UU No. 18/2003 Tentang Perkebunan, dan yang termutakhir UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal. Dengan kemudahan regulasi ini, upaya privatisasi menuju monopoli atau kartel di sektor pangan semakin terbuka. Hal ini semakin parah dengan tidak diupayakannya secara serius pembangunan koperasi-koperasi dan UKM dalam produksi, distribusi dan konsumsi di sektor pangan. Dengan sistem kebijakan dan praktek ini, Indonesia kini tergantung kepada pasar internasional (harga dan tren komoditas), maka saat terjadi perubahan pola-pola produksi-distribusi-konsumsi secara internasional, kita langsung terkena dampaknya. Kasus kedelai 2008 ini sebenarnya bukanlah yang pertama, karena ada kasus-kasus sebelumnya (beras pada tahun 1998, susu pada tahun 2007, dan minyak goreng pada tahun 2007). Hal ini akan sedikit banyak serupa pada beberapa komoditas pangan yang sangat vital bagi rakyat yang masih tergantung pada pasar

internasional: beras, kedelai, jagung, gula, singkong dan minyak goreng.

Krisis pangan di awal tahun 2008 ini menunjukkan bahwasanya tesis tentang pasar bebas itu tidak berlaku untuk keselamatan umat manusia terutama dalam hal pangan. Bahkan sejak aktifnya perdagangan bebas ini dipromosikan WTO, angka kelaparan di dunia semakin meningkat dari 800 juta jiwa (1996) menjadi 853 juta jiwa (2007).

Dalam kondisi ini perdagangan bebas (*free trade*) dapat menjadi *food trap* (jebakan pangan) bila Indonesia tidak melakukan perubahan paradigma pembangunan pertaniannya, dan petani sebagai kelompok mayoritas masyarakat Indonesia akan terus terjebak dalam kemiskinan

STRATEGI KETAHANAN PANGAN DAN KEMISKINAN

Karena kemiskinan, sebagian besar pendapatan yang diperoleh oleh penduduk miskin di negara-negara berkembang dialokasikan untuk makanan. Konsumen di negara-negara miskin selalu dalam resiko akan kelaparan dan kerapuhan terhadap guncanan-guncangan harga yang berujung terhadap kelangkaan pangan. Untuk mengantisipasi masalah tersebut, sejumlah negara miskin mengambil langkah aksi publik (*public action*) untuk meningkatkan ketahanan pangannya. Umumnya tipikal pendekatan yang diambil bertujuan mengurangi jumlah populasi yang mengalami kelaparan dengan meningkatkan pendapatan kaum miskin dan secara simultan mengelola ekonomi pangan dalam rangka meminimalkan guncanan-guncangan yang

akan memicu kelangkaan pangan. Hukum Engel menyatakan bahwa keberhasilan dalam mencapai pertumbuhan ekonomi yang melibatkan kaum miskin adalah solusi jangka panjang dalam mencapai ketahanan pangan (Arief, 1998).

Sementara itu, stabilisasi harga pangan di negara-negara Asia memperlihatkan bahwa fluktuasi harga pangan dalam jangka pendek tidak akan membuat kaum miskin menjadi lebih rapuh terhadap ketidakcukupan pangan, akan tetapi fluktuasi harga tersebut lebih berpengaruh terhadap pendapatan yang diperlukan dalam memperoleh pangan. Hubungan erat yang bersifat historis yang dapat dilihat di negara-negara Asia Timur dan Tenggara dalam hal ketahanan pangan dan kemiskinan adalah hubungan antara upaya peningkatan ketahanan pangan dan upaya untuk mengurangi kemiskinan yang merupakan integrasi dari upaya-upaya pemerintah untuk menghubungkan pertumbuhan ekonomi yang didorong oleh pasar (*market-led economic growth*) dengan intervensi-intervensi yang bertujuan meningkatkan ketahanan pangan baik pada level rumah tangga (mikro) maupun nasional (makro).

Suatu desain kebijakan pangan yang koheren akan menggandeng strategi ketahanan pangan dengan strategi pertumbuhan yang pada gilirannya akan menjangkau kaum miskin. Menciptakan keterkaitan ini kepada ketahanan pangan dari sisi makro akan memungkinkan suatu negara untuk menangkap peluang-peluang pertumbuhan ekonomi. Kebijakan pangan makro tersebut akan memperkuat ketahanan pangan suatu negara melalui percepatan pertumbuhan dalam tataran makro ekonomi dan

pengurangan kemiskinan melalui pemberdayaan ekonomi pedesaan dan stabilitas sistem pangan. Perspektif makro akan ekonomi pangan membantu kita dalam mengintegrasikan ketahanan pangan bangsa pada tingkat rumah tangga dengan pasar pangan nasional. Pada gilirannya, ketahanan pangan di kedua level mikro dan makro tersebut meningkatkan prospek bagi percepatan pertumbuhan ekonomi, pemberantasan kemiskinan dan partisipasi yang luas oleh segenap warga negara dalam meningkatkan kualitas hidup bangsa.

Pembangunan ketahanan pangan pada hakekatnya adalah pemberdayaan masyarakat, yang berarti meningkatkan kemandirian dan kapasitas masyarakat untuk berperan aktif dalam mewujudkan ketersediaan, distribusi dan konsumsi pangan dari waktu ke waktu. Masyarakat yang terlibat dalam pembangunan ketahanan pangan meliputi produsen, pengusaha, konsumen, aparat pemerintah, perguruan tinggi, dan lembaga swadaya masyarakat. Mengingat luasnya substansi dan banyaknya pelaku yang terlibat dalam pengembangan sistem ketahanan pangan, maka kerja sama yang sinergis dan terarah antar institusi dan komponen masyarakat sangat diperlukan. Pemantapan ketahanan pangan hanya dapat diwujudkan melalui suatu kerja sama yang kolektif dari seluruh pihak yang terkait khususnya masyarakat produsen (petani), pengolah, pemasar dan konsumen pangan dan pemerintah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 mengatakan, bahwa Ketahanan pangan diwujudkan bersama oleh masyarakat dan pemerintah dan dikembangkan mulai tingkat rumah tangga.

Apabila setiap rumah tangga Indonesia sudah mencapai tahapan ketahanan pangan, maka secara otomatis ketahanan pangan masyarakat, daerah dan nasional akan tercapai. Dengan demikian, arah pengembangan ketahanan pangan berawal dari rumah tangga, masyarakat, daerah dan kemandirian nasional bukan mengikuti proses sebaliknya. Karena fokusnya pada rumah tangga, maka yang menjadi kegiatan prioritas dalam pembangunan ketahanan pangan adalah pemberdayaan masyarakat agar mampu menolong dirinya sendiri dalam mewujudkan ketahanan pangan. Pemberdayaan masyarakat tersebut diupayakan melalui peningkatan kapasitas SDM agar dapat secara bersaing memasuki pasar tenaga kerja dan kesempatan berusaha yang dapat menciptakan dan meningkatkan pendapatan rumah tangga.

Proses pemberdayaan tersebut tidak lagi menganut pola serapan, tetapi didesentralisasikan sesuai potensi dan keragaman sumberdaya wilayah. Demikian pula kesempatan berusaha tidak harus selalu pada usahatani padi (karena dengan luas lahan sempit tidak mungkin dapat meningkatkan kesejahteraannya), tetapi juga pada usaha tani non padi perlu dikembangkan. Dalam kaitannya dengan itu, upaya peningkatan ketahanan pangan tidak perlu terfokus pada pengembangan pertanian (dalam arti primer), tetapi diarahkan pada sistem dan usaha agribisnis yang berdaya saing, berkelanjutan, berkerakyatan dan terdesentralisasi.

Dengan adanya peningkatan pendapatan, maka daya beli rumah tangga mengakses bahan pangan akan meningkat. Kemampuan membeli tersebut akan

memberikan keleluasaan bagi mereka untuk memilih (*freedom to choose*) pangan yang beragam untuk memenuhi kecukupan gizinya. Karena itu upaya pemantapan ketahanan pangan tidak dilakukan dengan menyediakan pangan murah, tetapi dengan meningkatkan daya beli.

Dalam konteks inilah, maka membangun kemandirian pangan pada tingkat rumah tangga ditempuh dengan membangun kemampuan (daya beli) rumah tangga tersebut untuk memperoleh pangan (dari produksi sendiri ataupun dari pasar) yang cukup, bergizi, aman dan halal, untuk menjalani kehidupan yang sehat dan produktif. Dengan demikian menghasilkan sendiri kemampuan memperoleh peningkatan pendapatan (daya beli) secara berkelanjutan. Dalam kaitan ini, maka kebebasan mengatur perdagangan pangan di daerah tidak perlu dibatasi, tetapi didorong dan diarahkan agar memberi manfaat yang optimal bagi konsumen dan produsen pangan di daerah yang bersangkutan sehingga kemandirian pangan akan dapat diwujudkan.

Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses (termasuk membeli) pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada pihak manapun. Dalam hal inilah, petani memiliki kedudukan strategis dalam ketahanan pangan : petani adalah produsen pangan dan petani adalah juga sekaligus kelompok konsumen terbesar yang sebagian masih miskin dan membutuhkan daya beli yang cukup untuk membeli pangan. Petani harus memiliki kemampuan untuk memproduksi pangan sekaligus juga harus memiliki pendapatan yang cukup untuk

memenuhi kebutuhan pangan mereka sendiri. Disinilah perlu sekali peranan pemerintah dalam melakukan pemberdayaan petani. Berbagai upaya pemberdayaan untuk peningkatan kemandirian masyarakat khususnya pemberdayaan petani dapat dilakukan melalui. **Pertama**, pemberdayaan dalam pengembangan untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing. Hal ini dapat dilaksanakan melalui kerjasama dengan penyuluh dan peneliti. Teknologi yang dikembangkan harus berdasarkan spesifik lokasi yang mempunyai keunggulan dalam kesesuaian dengan ekosistem setempat dan memanfaatkan input yang tersedia di lokasi serta memperhatikan keseimbangan lingkungan.

Pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan teknologi ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan hasil kegiatan penelitian yang telah dilakukan para peneliti. Teknologi tersebut tentu yang benar-benar bisa dikerjakan petani di lapangan, sedangkan penguasaan teknologinya dapat dilakukan melalui penyuluhan dan penelitian. Dengan cara tersebut diharapkan akan berkontribusi langsung terhadap peningkatan usahatani dan kesejahteraan petani. **Kedua**, penyediaan fasilitas kepada masyarakat hendaknya tidak terbatas pengadaan sarana produksi, tetapi dengan sarana pengembangan agribisnis lain yang diperlukan seperti informasi pasar, peningkatan akses terhadap pasar, permodalan serta pengembangan kerjasama kemitraan dengan lembaga usaha lain.

Dengan tersedianya berbagai fasilitas yang dibutuhkan petani tersebut diharapkan selain para petani dapat berusaha tani dengan baik juga ada kepastian pemasaran hasil

dengan harga yang menguntungkan, sehingga selain ada peningkatan kesejahteraan petani juga timbul kegairahan dalam mengembangkan usahatani. **Ketiga**, revitalisasi kelembagaan dan sistem ketahanan pangan masyarakat. Hal ini bisa dilakukan melalui pengembangan lumbung pangan. Pemanfaatan potensi bahan pangan lokal dan peningkatan spesifik berdasarkan budaya lokal sesuai dengan perkembangan selera masyarakat yang dinamis. Revitalisasi kelembagaan dan sistem ketahanan pangan masyarakat yang sangat urgen dilakukan sekarang adalah pengembangan lumbung pangan, agar mampu memberikan kontribusi yang lebih signifikan terhadap upaya mewujudkan ketahanan pangan. Untuk itu diperlukan upaya pembenahan lumbung pangan yang tidak hanya dalam arti fisik lumbung, tetapi juga pengelolaannya agar mampu menjadi lembaga penggerak perekonomian di pedesaan.

Pemberdayaan petani untuk mencapai ketahanan pangan dan meningkatkan kesejahteraan petani seperti diuraikan di atas, hanya dapat dilakukan dengan mensinergikan semua unsur terkait dengan pembangunan pertanian. Untuk koordinasi antara instansi pemerintah dan masyarakat intensinya perlu ditingkatkan. Di sisi lain berdasarkan pendekatan sistem pangan, strategi pencapaian ketahanan pangan juga dapat ditempuh melalui berbagai kebijakan di setiap subsistemnya, di antaranya sebagai berikut:

Subsistem Konsumsi Pangan

Pada subsistem konsumsi (masyarakat konsumen) pangan, kebijakan peningkatan pendapatan dan daya beli masyarakat

ditempuh dengan strategi penciptaan lapangan kerja baru dan, khususnya oleh pemerintahan yang sekarang, pelaksanaan program subsidi langsung tunai (SLT) bagi rakyat yang miskin; kebijakan diversifikasi pangan dan perbaikan kebiasaan makan ditempuh melalui strategi pencarian komoditi pangan alternatif; kebijakan perbaikan/promosi kesehatan, ditempuh dengan strategi perbaikan gizi; kebijakan mutu pangan ditempuh melalui strategi penyelenggaraan sistem jaminan mutu pangan. Khusus mengenai strategi penciptaan lapangan kerja baru, kebijakan pemerintah dalam peningkatan keterampilan masyarakat untuk masuk di pasar kerja ditempuh dengan strategi pembangunan diklat. Namun, kebijakan makro ekonomi perlu mendukung hal ini, misalnya berupa kemudahan akses permodalan yang terbuka bagi para usahawan baru terhadap dana kredit dari bank. Kenyataan di lapang menunjukkan bahwa kebijakan Bank Indonesia untuk mencapai hal ini tidak selalu bersesuaian dengan kebijakan bank-bank umum di aspek yang sama. Dalam konteks penyediaan lapangan kerja, pemerintah kita juga memberikan kesempatan kepada kalangan generasi mudanya untuk bekerja di luar negeri.

a. Subsistem Produksi Pangan

Pada subsistem produksi pangan stratum *on farm*, kebijakan intensifikasi pertanian yang diutamakan untuk produksi padi masih perlu dipertahankan karena status padi sebagai komoditi yang berimplikasi politis, yakni melalui strategi teknologi, ekonomi, rekayasa sosial, dan nilai tambah yang diterapkan dalam praktek produksi.

Kebijakan ekstensifikasi pertanian ditempuh melalui strategi penetapan wilayah pengembangan dan pewilayahan pertanian. Dengan strategi ini dilakukan pembangunan lahan-lahan pertanian baru untuk produksi pangan, baik berupa lahan kering maupun lahan basah (sawah) yang dikaitkan dengan kegiatan transmigrasi. Dalam subsektor hortikultura, ditempuh strategi pembangunan, pemantapan, dan pengembangan sentra produksi buah-buahan unggulan yang dikaitkan dengan pembangunan kebun induknya. Kebijakan rehabilitasi pertanian ditempuh sejalan dengan strategi penetapan komoditi prioritas, yakni rehabilitasi jaringan irigasi sebagai bagian dari strategi peningkatan produksi padi; rehabilitasi kebun bibit sebagai bagian dari strategi pengembangan buah-buahan prospektif. Kebijakan diversifikasi pertanian dilaksanakan melalui strategi diversifikasi horizontal dengan rekayasa sistem pertanian terpadu yang melibatkan usaha tani tanaman, ternak, dan atau ikan secara komplementer dan sinergis, sesuai dengan kondisi agroklimat lahannya.

Dalam stratum *off-farm*, kebijakan di subsistem produksi ditempuh melalui strategi pengembangan industri pertanian (agroindustri), khususnya teknologi pengolahan pangan yang dapat menghasilkan beragam produk yang dapat mendorong konsumen melaksanakan diversifikasi konsumsi pangan dan berdaya saing kuat di pasar global. Pengembangan industri pengolahan pangan tersebut juga akan menciptakan diversifikasi pertanian secara vertikal yang mampu memberikan nilai tambah bagi komoditi pertanian yang diusahakan.

b. Subsistem Peredaran Pangan

Subsistem peredaran (pengadaan dan distribusi) pangan, kebijakan pengelolaan cadangan pangan dan stabilisasi harga pangan dijalankan khususnya untuk komoditi beras. Untuk komoditi ini, kebijakan pengelolaan cadangan pangan ditempuh dengan penerapan strategi pengendalian ekspor dan impor dan penetapan lama persediaan beras cadangan yang aman untuk ketahanan pangan. Kebijakan stabilisasi harga beras ditempuh, jika perlu, dengan strategi penetapan harga dasar gabah dan harga tertinggi dan intervensi pasar beras dengan mempertimbangkan harga beras di pasaran internasional. Kebijakan pengembangan pasar komoditi ditempuh dengan melaksanakan strategi penciptaan iklim usaha agribisnis yang kompetitif, dengan pengaturan tata niaganya yang tidak menghambat mekanisme pasar sempurna. Dalam konteks pencapaian mekanisme pasar sempurna, perlu pertimbangan yang memadai agar strategi untuk stabilisasi harga beras tidak mengganggu pengaturan tata niaganya tersebut.

PENUTUP

Pada akhirnya, faktor penentu keberhasilan pembangunan pertanian pedesaan untuk menanggulangi kemiskinan dan memantapkan ketahanan pangan ini, sebagaimana yang ditawarkan oleh Kasryno (2004) adalah, kecukupan sumberdaya (pembiayaan, sumberdaya manusia, dan lain sebagainya), kapasitas dan kompetensi kelembagaan dan aktor pembangunan pada

setiap lini. keserasian wewenang dan tanggung jawab dan kapasitas dan kompetensi setiap aktor dan koordinasi dan kolaborasi yang sejajar dan konstruktif setiap pelaku pembangunan.

Hal ini mengingatkan bahwa perekonomian Indonesia telah masuk ke jebakan hutang (*debt trap*). Gali lubang tutup lubang dengan lubang yang semakin dalam. Salah satu ukuran penting dari keberhasilan kebijakan ekonomi suatu Pemerintahan di negara manapun di muka bumi ini adalah keberhasilannya dalam mengurangi pengangguran dan mengatasi kemiskinan. Sementara hingga saat ini Indonesia dinilai belum berhasil. Di satu sisi kita kekurangan devisa untuk membangun negara, tetapi disisi lain kita menghamburkan devisa untuk bahan konsumsi yang sebenarnya dapat kita produksi sendiri. Meningkatnya utang luar negeri sebagai sumber pembiayaan negara di satu sisi dan impor bahan pangan yang semakin meningkat di sisi yang lainnya, menggambarkan situasi yang membingungkan. “Kembali ke desa” dengan menata kembali struktur agraria adalah merupakan agenda politik yang menjadi prioritas Pemerintah. Sebagai motor ekonomi pedesaan, sudah saatnya paradigma pembangunan pertanian dan pedesaan perlu direformasi.

DAFTAR RUJUKAN

- George, Vic, 1992. *Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- <http://www.spi.or.id/?p=124>, *Kedaulatan Pangan, Jalan Keluar Pangan Krisis*
- Indonesia, 2003. *Statistik Indonesia*. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Kasryno, Faisal, 2004. “Kebijakan Pembangunan Pertanian dalam Era Globalisasi dan Otonomi: Ketahanan Pangan dan Penanggulangan Kemiskinan” dalam dalam Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII (17 – 19 Mei 2004): *Ketahanan Pangan dan Gizi di Era Otonomi Daerah dan Globalisasi*, Jakarta.
- Nadjib, Mukhamad, 2009. *Masa Depan Indonesia* diakses dari <http://suarapembaca.detik.com/read/2009/02/05/095217/1079814/47/desa-masa-depan-indonesia>.
- Papanek, Gustav, 1987. *Ekonomi Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1987.
- Rahman, Handewi P.S., 2006. “Prospek Diversifikasi Usaha Rumah Tangga dalam Mendukung Ketahanan Pangan dan Penanggulangan Kemiskinan” dalam *Jurnal Penelitian Agro Ekonomi Vol 24, No. 1 Juli 2006*, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Sitorus, M.T. Felix, 2007. “Paradigma Ekologi Budaya untuk Pengembangan Pertanian Padi” dalam Soeryo Adiwibowo (editor), *Ekologi Manusia*, Fakultas Ekologi Manusia Institut Pertanian Bogor.
- Strahm, Rudolf H., 1999. *Kemiskinan Dunia Ketiga – Menelaah Kegagalan Pembangunan di Negara Berkembang* (terjemahan), PT Pustaka Cidesindo, Jakarta.
- Tambunan, Tulus T.H., 2000. *Perekonomian Indonesia Beberapa Masalah Penting*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Timmer, C. Peter, 2004. “Indonesia's Food Security in The Era of Supermarkets: Supply Chains and Consumer Response” dalam Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII (17 – 19 Mei 2004): *Ketahanan Pangan dan Gizi di Era Otonomi Daerah dan Globalisasi*, Jakarta.
- Yustika, Ahmad Erani, 2002. *Pembangunan dan Krisis : Memetakan Perekonomian Indonesia*, Grasindo, Jakarta.
- Yustika, Ahmad Erani, 2003. *Negara Vs Kaum Miskin*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.