SUPLEMEN

Strategi Mengatasi Kerawanan dan Tantangan Pengadaan Pangan

Oleh: Joko Triwanto

Kerawanan pangan merupakan persepsi mengenai situasi atau kondisi hubungan antara manusia dengan kebutuhan terhadap pangan. Kekurangan pangan adalah karakteristik dari sekelompok orang dalam suatu masyarakat, wilayah atau suatu negra yang tidak memiliki cukup makanan.Permasalahan kerawanan pangan pada situasi dimana jumlah pangan yang tersedia secara statistik agregat mencukupi kebutuhan pangan, tetapi distribusinya kurang baik, menuntut upaya pembangunan sarana dan prasarana yang memadai, termasuk pembinaan kelembagaan. Upaya untuk mengatasi permasalahan dapat diambil tiga hal pokok yaitu:Konsumsi,Produksi atau pasokan yang menyangkut rangsanagn out put dan input sarana produksi maupun teknologi, dan distribusi produksi.

Pengalaman pembangunan nasional sampai dengan munculnya krisis ekonomi pada tahun 1997 menunjukkan betapa pentingnya posisi pembangunan pertanian dalam mendukung perekonomian nasional. Ketahanan pangan nasional menurun drastis, di mana impor beras nasional mencapai puncaknya pada tahun 1998 dan memunculkan krisis pangan sampai saat ini.

Kerawanan pangan merupakan persepsi mengenai situasi atau kondisi hubungan antara manusia dengan kebutuhannya terhadap pangan. Adapun kurang pangan adalah karakteristik dan sekelompok orang dalam suatu masyarakat, wilayah atau suatu negara yang tidak memiliki cukup makanan untuk keperluan menjalankan aktivitas hidupnya. Kekurangan pangan di suatu wilayah tidaklah selalu berarti bahwa di sana tidak tersedia sejumlah bahan pangan yang dapat mencukupi kebutuhan seluruh masyarakat di daerah tersebut, karena ketersediaan pangan tidaklah mencerminkan adanya kepastian bahwa setiap individu dalam memiliki kemampuan atau kontrol terhadap pangan untuk kepentingannya. Disamping ketersediaan pangan faktor kepemilikan juga merupakan kunci bagi seseorang atau sekelompok orang dalam memiliki akses terhadap pangan (Sen, 1984 dan Schmid, 1987). Artinya pangan masih merupakan komoditas penting bagi sebagian besar masyarakat.

Biaya untuk persediaan pangan dalam rumah tangga pada umumnya relatif tinggi, sehingga menunjukkan bahwa sebagian besar pendapatan keluarga dibelanjakan untuk keperluan pangan. Mengingat proporsi pangan yang tinggi dalam anggaran belanja rumah tangga, akan berdampak nyata terhadap permintaan bahan pangan. Perubahan tingkat kesejahteraan masyarakat akan tergantung sekali terhadap perubahan ekonomi lainnya termasuk ekonomi makro. Hal ini merupakan karakteristik utama hubungan antara keamanan pangan rumah tangga dengan situasi ekonomi secara umum yang sangat penting untuk dipahami dalam setiap pembahasan kebijakan pangan di Indonesia. Total pengeluaran pangan, sebagian besar adalah pengeluaran rumah tangga berupa padi-padian, khususnya beras dan selebihnya adalah pengeluaran untuk ikan, daging, telur dan susu serta bahan pangan lainnya (Theil dan Clements, 1987). Dengan demikian jelas bahwa beras atau padi-padian merupakan komoditas utama.

Dalam sejarah perekonomian kita sejak Pelita I hingga akhir pemerintahan Orde Baru tahun 1999, pembangunan yang bertumpu pada Trilogi Pembangunan (pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas) dengan prioritas pada sektor pertanian telah dituangkan dalam GBHN pada setiap Pelita dan seringkali didengung-dengungkan.

Namun kenyataannya pembangunan di negara kita kurang memprioritaskan pemberdayaan petani. Di samping hal tersebut, saat ini banyak terjadi lahan-lahan pertanian yang subur sudah beralih fungsi untuk kepentingan lain (perumahan dan industri serta pewarisan). Hal tersebut tidak hanya menjadikan lahan pertanian semakin menyempit, akan tetapi merupakan penyimpangan dari peraturan Mendagri nomor 5 tahun 1974 pasal 7 ayat 3 tentang ketentuan penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan yang dijelaskan bahwa: 1). Lokasi perusahaan sejauh mungkin dihindarkan dari areal pertanian yang subur, 2). Memanfaatkan tanah yang kurang produktif, 3). Dihindarkan pemindahan perumahan penduduk dan 4). Mencegah terjadinya pencemaran lingkungan. Kebutuhan petani akan lahan pertanian sangat dominan dan tidak pernh mengalami perubahan, bahkan makin terasa akibat pertumbuhan penduduk dan kegiatan sektor ekonomi yang semakin pesat.

Berkurangnya lahan pertanian menjadi suatu kenyataan yang tak terelakkan dalam kehidupan masyarakat.Kondisi tersebut lambat laun akan terjadi proses kemiskinan, bukan kemiskinan individual akan tetapi " kemiskinan struktural " di kalangan petani. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan

masyarakat karena struktur sosial masyarakat tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka. Adapun golongan yang termasuk ini ialah petani yang tidak memiliki lahan atau lahan yang dimiliki terlalu kecil, sehingga tidak cukup memenuhi kebutuhan hidupnya.

Adanya petani yang tidak memiliki lahan atau lahan yang dimiliki terlalu kecil, memang suatu realita yang dihadapi petani di pedesaan hanya mempunyai lahan rata-rata kurang dari 0,5 hektar. Selama PJP I pembangunan pertanian tanaman pangan terlalu berorientasi pada produksi. Target produksi merupakan sasaran yang harus dipenuhi dengan tanpa harus memperhatikan secara utuh bagaimana produksi itu dihasilkan. Kini zamannya sudah berubah dimana aspek profesionalisasi menjadi salah satu andalan yang harus diperhatikan. Tujuan memperhatikan aspek profesionalisasi ini bukan saja diupayakan melalui pemikiran rasional di mana pelaku produksi (petani dan pengusaha) harus merupakan aktor sentral, tetapi juga dalam kaitannya dengan antisipasi globalisasi, dimana keunggulan komparatif untuk komoditi tertentu perlu ditingkatkan. Hal ini memberi arti bahwa pembangunan pertanian tanaman pangan sekarang ini harus memperhatikan pelaku pembangunan pertanian apakah itu petani, pengusaha atau pembinanya. Dengan aktor yang professional diharapkan ketangguhan sektor pertanian akan lebih baik lagi. Pembangunan pertanian dapat dikatakan berhasil dan sukses pada waktu itu. Keberhasilan pembangunan pertanian bukan saja dilihat dari posisi keberhasilan produksi beras, tetapi produksi tanaman polowijo juga mengalami peningkatkan produksi yang sangat meyakinkan. Tanaman polowijo meliputi : jagung, kedelai, ubi kayu, ubi j alar, kacang tanah dan kacang hijau merupakan komoditi terpenting di negara kita. Harus diakui bahwa peningkatan produksi pertanian terutama tanaman pangan tersebut adalah sebagian karena kontribusi persawahan yang subur di pulau Jawa.

Pembangunan pertanian tanaman pangan pada PJP I belum sepenuhnya berorientasi pada pasar karena komoditi yang mempunyai prospektif elastisitas perminlaan pasar yang tinggi belum mendapatkan perhatian yang proposional. Kecuali beras, sehingga pengembangan komoditi lainnya perlu diperhatikan aspek permintaan pasa. Apalagi sekarang sudah era globalisasi, tanpa mengembangkan komoditi yang mempunyai permintaan tinggi dan meningkatkan komoditi yang kurang atau tidak mempunyai keunggulan komparatif, maka agak sulit untuk membangun pertanian yang tangguh.

Pembangunan pertanian tanaman pangan pada PJP I belum sepenuhnya berorientasi pada pasar karena komoditi yang mempunyai prospektif elastisitas perminlaan pasar yang tinggi belum mendapatkan perhatian yang proposional. Kecuali beras, sehingga pengembangan komoditi lainnya perlu diperhatikan aspek permintaan pasar

Secara operasional pada masa pemerintah Orde Baru menganut kebijakan industrialisasi secara membabi buta yakni jenis industri diharapkan tumbuh secara bersamaan. Kebijakan pemerintah melalui perlindungan produksi dalam hak monopoli atau subsidi, kemudahan kredit, tarif atau bea masuk dan lainnya. Hal ini jelas bahwa sektor pertanian sangat kurang mendapat perlindungan dari pemerintah dibanding dengan sektor industri yang banyak menikmati kemudahan-kemudahan maupun fasilitas sebagai contoh dalam pemberian besarnya kredit dan investasi kredit, sektor industri yang pada umumnya padat modal dan sedikit menyerap tenaga kerja justru memperoleh fasilitas kredit yang sangat besar yang banyak dinikmati oleh kalangan pengusaha besar. Akibat kuatnya peran pemerintah dalam melindungi sektor industri dan pemberian fasilitas,

maka sektor pertanian yang hanya diorientasikan pada beras sangat jauh ketertinggalannya termasuk sub sektor pertanian misalnya peternakan, perikanan, hortikultura dan perkebunan (Ibrahim, 2002). Pertumbuhan sektor industri akan berjalan lebih cepat dan memperhatikan bahwa kondisi yang kondusif bagi sektor industri sebagian besar berada di pulau Jawa. Kondisi ini sangat mungkin sekali akan mengganggu kebijakan swasembada beras yang selama ini sekitar 60% dari total produksi beras nasional, belum lagi produksi non beras berasal dari pulau Jawa. Walaupun ada *political will* pemerintah yaitu perlunya membangun lahan persawahan 1.000,000 hektar di luar pulau Jawa (Kalimantan) dan kebijakan-kebijakan lainnya, maka cepat atau lambat posisi persawahan di pulau Jawa akan terancam habis. Harus diakui bahwa keberadaan lahan di pulau sebagian besar memberikan kontribusi dalam mendukung keberhasilan peningkatan produksi pertanian tanaman pangan. Dapat dibayangkan jadinya nanti apabila lahan subur di pulau Jawa terus tergusur oleh cepatnya pertumbuhan sektor industri.

Munculnya industri-industri baru tidak akan terjadi masalah bagi sektor pertanian tanaman-pangan di pedesaan asalkan masih selalu terjalin keterkaitan penggunaan bahan baku dari pertanian dan dapat memberikan nilai tambah bagi sektor pertanian, sehingga kegiatan perekonomian usahatani yang pada gilirannya meningkatkan pendapatan petani.

Perkembangan industri harus seimbang dan saling mendukung sampai terjadi hubungan yang erat antara kemampuan sektor industri dalam menghasilkan dan produknya dapat terserap oleh masyarakat konsumen yang sebagian besar tergantung penghidupannya dari sektor pertanian. Atas dasar ini, maka pemilihan pengembangan industri yang berwawasan pengembangan pertanian harus dilihat dari kemampuan sektor pertanian dalam mendukung perkembangan ini. Untuk ini, diperlukan pemilihan macam industri yang sesuai dengan daerah yang dipandang dari tersedianya faktor produksi, peningkatan manfaat dan penggunaan produknya. Potensi sektor dapat dipandang dari kemampuandalam menyediakan input bagi industri, berupa tenaga kerja, hasil produksi pertanian dansurplus produk pertanian lainnya. Agar keterkaitan antar sektor senantiasa terjalin, maka surplus yang dihasilkan oleh sektor modern harus ditanamkan kembali ke sektor pertanian, sehingga perkembangannya sektor pertanian dapat mengimbangi perkembangan sektor industri. Dalam hal ini berupa peningkatan daya beli bagi masyarakat di sektor pertanian.

Orientasi pembangunan yang lebih banyak mengutamakan pertumbuhan sektor industri bertalian dengan distribusi manfaat yang tidak seimbang antara sektor pertanian dengan sektor industri. Kesejahteraan rumah tangga dapat digunakan sebagai indikator distribusi pendapatan. Semakin tinggi pendapatan diharapkan semakin tinggi tingkat kemakmuran dan sekaligus kesejahteraannya, maka pengembangan sektor industri harus ada kaitannya dengan sektor pertanian. Kaitan yang paling sesuai adalah pengolahan produk-produk sektor pertanian ke dalam pengembangan agroindustri. Sebagian dari sektor industri yang relatif padat modal pun sangat bergantung pada sektor pertanian sebagai pemasok bahan baku. Permasalahan yang muncul adalah, bahwa untuk mendukung industri ini, komoditi pertanian yang dihasilkan harus memenuhi syarat antara lain dari segi kuantitas tersedia secara kontinyu dan dalam jumlah yang sesuai dengan kebutuhan, dari segi kualitas tersedia secara konsisten sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan industri, dan dari segi harga terjangkau oleh industri serta ukuran bahan juga sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan oleh industri.

Selain itu, pengembangan industri, khususnya industri pedesaan yang sangat diharapkan mampu untuk mendorong pencapai pertumbuhan perekonomian negara adalah jenis-jenis pengembangan

agroindustri yang diharapkan dapat memacu pertumbuhan perekonomian sekaligus juga diarahkan untuk meningkatkan kesempatan kerja dan pendapatan petani. Industri pertanian merupakan jenis industri yang padat kerja, baik pengolahan hasil pertanian maupun budidaya pertanian. Dalam kaitan ini, agroindustri yang berskala kecil dipandang akan lebih berperan dalam penyerapan tenaga kerja dibanding agroindustri berskala sedang dan besar, walaupun di pihak lain memberikan kontribusi yang relatif lebih kecil terhadap nilai tambah. Sehingga menjelang tahun 2000 negara kita mengalami kelangkaan pangan. Oleh karena itu, sebagian besar sumber daya alam dan modal, sumber daya manusia, penataan kelembagaan dan penyempurnaan kebijakan, penelitian dan pengembangan tekonologi pertanian harus dipadukan untuk mencapai swasembada pangan secara maksimal (Pakpahan dan Effendy, 1990).

Pada era global isasi harus dibangun system pendekatan fungsional dalam pembangunan pertanian tanaman pangan yang lebih relevan. Sebagai contoh misalnya bagaimana petani atau pengusaha dapat mengalokasikan sumber daya manusia yang dimiliki, bagaimana pasca panen, bagaimana agroindustri, dan bagaimana pemasarannya, maka dalam pembinaan pembangunan pertanian tanaman pangan tidak akan terjadi kesamaan-kesamaan maupun saling benturan. Apabila sistem pendekatan ini dilakukan secara professional, maka petani atau pengusaha pertanian tanaman pangan tidak merasa tertekan dalam mengembangkan usahataninya. Peranan mereka diberikan kebebasan mengembangkan komoditi usahataninya sesuai dengan permintaan pasar, sehingga bimbingan dan penyuluhan fungsional dari lembaga atau instansi yang membimbing adalah sangat penting dalam bidang usahatani, bidang pasca panen, bidang agroindustri, bidang pemasaran bahkan bidang permodalan.

Adanya tuntutan pembangunan pertanian akibat globalisasi merupakan salah satu peluang sektor pertanian negara kita, maka kita harus segera mengantisipasi terhadap tantangan tersebut agar tidak menjadi ancaman bagi bisnis pertanian. Oleh karena itu, dampak yang mungkin ditimbulkan adalah patut diantisipasi. Indikator yang dipergunakan meliputi globalisasi usaha pertanian, perubahan selera konsumen, perubahan teknologi, liberalisasi informasi dan perdagangan serta tuntutan nilai sosial dan lingkungan. Hal ini merupakan tantangan bagi negara betapa rumitnya permasalahan system globalisasi perdagangan pertanian (system agrobisnis) yang nantinya hanya dapat diatasi oleh beberpa petani yang mampu saja dalam mengikuti dan memanfaatkan adanya perubahan tuntuan di sekitarnya.

Istilah Pangan

Pangan adalah komoditas yang biasa dimakan oleh manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Pangan merupakan komoditas agregat yang terdiri dari berbagai komoditas pangan yang lebih spesifik seperti beras, jagung, ubikayu, ikan, daging, susu, sayuran, buah-buahan dan atau makanan jadi lainnya.

Pangan dapat digolongkan menjadi beberapa golongan sesuai dengan tujuannya. Menurut klasifikasi pangan dapat dikelompokkan ke dalam: makanan pokok, dan bukan makanan pokok. Makanan pokok adalah makanan yang sudah biasa menu dasar dalam setiap hidangan makan seperti halnya nasi. Menurut konsep ilmu ekonomi suatu jenis makanan dikatakan sebagai makanan pokok apabila persentase kenaikan pendapatan adalah kurang dari persentase kenaikan pendapatan tersebut.

Ukuran Kerawanan Pangan

Aman pangan atau rawan pangan merupakan konsep yang mungkin memiliki makna yang berbeda bagi berbagai orang. Karena itu, demi kelancaran komunikasi, ukuran keamanan pangan perlu dinyatakan secara tegas. Yang dimaksud

dengan pengukuran adalah suatu upaya penggambaran atau penampilan suatu obyek, kejadian, atau sesuatu dengan menggunakan simbol-simbol di mana simbol-simbol tersebut memiliki saling hubungan yang relevan satu dengan yang lainnya sebagaimana obyek, kejadian, atau sesuatu yang diwakilinya. Ukuran tentang kerawanan pangan secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam: ukuran subjektif, dan ukuran obyektif. Ukuran subjektif adalah ukuran kerawanan pangan yang didasarkan atas opini, pandangan, sikap, atau pendapat orang terhadap situasi pangan. Adapun ukuran obyektif dapat bervariasi seperti ukuran kerawanan pangan didasarkan atas: jumlah makanan secara umum, jumlah kalori yang dikonsumsi, ketersediaan pangan per kapita, pangsa pengeluaran pangan terhadap total pengeluaran rumah tangga, kemampuan rumah tangga atau negara menghadapi guncangan atau *shock*, dan seterusnya. Ukuran mana yang layak digunakan tergantung pada tujuan analisis dan ketersediaan data (Nuraini, 1996).

Kerawanan Pangan dalam Konteks Sistem Pangan

Masalah pertanian, secara konvensional, sering kali dipandang sebagai penunjang yang pasif dalam pembangunan ekonomi secara menyeluruh. Kehadirannya lebih dilihat hanya semata-mata sebagai penyedia makanan yang cukup, dan juga tenaga terhadap perluasan sektor industri dan jasa. Dua yang terakhir ini dianggap menjadi sektor yang penting dalam semua strategi pembangunan ekonomi. Namun, dengan berjalannya waktu dan tempat, serta hasil-hasil empiris di lapangan, haruslah diakui bahwa sektor pertanian jauh dari hanya sebagai penunjang yang pasif. Sebaliknya, sektor pertanian pada khususnya, dan ekonomi pedesaan pada umumnya, mestilah dipandang sebagai elemen yang dinamis dan menentukan dalam semua strategi, paling tidak bagi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Hal yang pokok adalah bagaimana mewujudkan apa yang dicita-citakan dalam kaitanya dengan kendala-kendala yang masih harus dihadapi. Perwujudan dari sistem pertanian yang tangguh membutuhkan peningkatan efisiensi yang bersifat internal (dalam masing-masing usahatani dan usaha jasa pertanian lainnya), maupun efisiensi ekstemal yang menyangkut perbaikan stmktur ekonomi pasar dan cara kerja kelembagaan antar sektoral secara terpadu. Narnun demikian, keberhasilan pencapaian swasembada pangan bukannya tanpa biaya dalam arti luas. Sebagai konsekuensi pemusatan perhatian kepada peningkatan produksi padi, program-program pembangunan pertanian yang lain seperti agak tersisihkan. Setelah era swasembada beras tahun 1984, timbul kesempatan dan minat yang lebih banyak untuk memper luas jangkauan kebijaksanaan pangan. Dipandang dari segi konsumsi terdapat beberapa hal yang ikut serta mendorong untuk dikeluarkannya kebijakan pangan. Berbagai data menyebutkan bahwa tingkat konsumsi beras per kapita belum menunjukkan gejala mendatar, apalagi menurun ternyata tingkat konsumsi beras hanya terjadi pada golongan masyarakat berpenghasilan tinggi saja. Walaupun demikian, jika dipandang dari pendekatan regional justru menunjukkan bahwa pada daerah-daerah yang tingkat konsumsi beras per kapitanya sudah tinggi masih juga terjadi peningkatan. Daerah yang memiliki potensi penyediaanpangan pokok selain beras pun temyata juga menunjukkan peningkatan konsumsi beras.

Peningkatan pendapatan ternyata akan mendorong keinginan masyarakat untuk menkonsumsi pangan lebih beragam dan bermutu serta komposisi kandungan protein yang lebih banyak (Nuraini, 1996 dan Hidayat, 1997). Pemikiran tentang kebijaksanan pangan terus berkembang sesuai dengan perkembangan situasi ekonomi dan pengalaman pemerintah dalam menangani permasalahan pangan ini. Urutan program pem-

bangunan pertanian juga berubah. Ini artinya seluruh sumber daya akan dialokasikan untuk memproduksi beras, padahal kita ketahui bahwa beras bukanlah satu-satunya sumber pangan, terutama kalangan penduduk yang berpendapatan rendah. Implikasi dari pandangan itu adalah diutamakannya program intensifikasi dalam memproduksi padi. Walaupun swasembada beras telah dicapai pada tahun 1984, ketergantungan yang sangat tinggi terhadap satu jenis pangan dapat menimbulkan masalah, khususnya masalah dalam pembiayaannya termasuk *oportunity cost*.

Konsep Kerawanan Pangan

Konsep kerawanan atau ketahanan pangan muncul sebagai suatu alternatif pemikiran dalam kebijaksanaan pangan. Argumen yang mungkin dapat dijadikan dasar pemikiran adalah , bahwa surplus produksi pangan hanya memenuhi syarat tetapi tidak memenuhi syarat kecukupan untuk tidak terjadinya kekurangan pangan atau kelaparan pada suatu masyarakat. Dalam konsep keamanan pangan (*food security*) selain terkandung makna ketersediaan (jumlah) pangan, juga tercakup konsep *entitlemen*.

Walaupun ada kalangan analisis yang memandang faktor utama dan mengabaikan faktor *entitlement* (kepemilikan), dan sebaliknya. Yang dimaksud dengan keamanan pangan dalam konteks tulisan ini adalah situasi atau kondisi yang memungkinkan adanya kemampuan setiap orang pada setiap waktu untuk memperoleh pangan yang mencukupi kebutuhan untuk menjalankan aktivitas hidup secara sehat (Pakpahan dan Pasandaran, 1990).

Situasi pangan di suatu wilayah dikatakan rawan apabila terdapat sekelompok masyarakat di wilayah tersebut mengalami kesulitan dalam memperoleh kebutuhan pangan pokok untuk kelangsungan hidupnya. Pangan dalam konsep kerawanan pangan perlu diartikan sebagai pangan pokok dari suatu masyarakat yang dibicarakan, bukan suatu altematif bahan pangan. Pangan pokok akan berbeda dari suatu masyarakat ke masyarakat lainnya menurut perbedaan budayanya. Selanjutnya persepsi pangan pokok juga akan bervariasi menurut tingkat pendapatan pada suatu masyarakat yang sama, maka konsep pangan pokok perlu diinterpretasikan sesuai dengan konteks masyarakat yang dibicarakan. Bagi sebagian besar masyarakat Indonesia, beras dapat dikatakan sebagai makanan pokok.

Masalah mempertahankan kelangsungan hidup ini berbeda-beda menurut derajatnya, yakni mulai dari mempertahankan masalah hidup dan mati sampai dengan mempertahankan hidup agar dapat menjalankan aktivitas sehari hari secara normal sesuai dengan pekerjaan masing-masing. Tersirat di sini bahwa keamanan pangan ini adalah karakteristik hubungan antara manusia dengan pangan pokok dan bukan karateristik komoditas atau teknologi yang akan menentukan derajat keamanan pangan.

Kerawanan pangan selalu berkonteks sosial. Bentuk social yang menghasilkan derajat keamanan pangan yang lebih tinggi adalah bentuk hubungan yang periu dicari. Hal ini diinginkan atas dasar argumen, bahwa kondisi keamanan pangan perlu diraih karena:

1. Situasi aman pangan dengan sendirinya merupakan situasi yang aman.
2. Keamanan pangan diperlukan khususnya dalam menghadapi adanya unsur ketidakpastian produksi pangan dimasa datang.
3. Adanya kebijaksanaan keamanan pangan menunjukkan kejujuran kita bahwa kita mengakui masih adanya sebagian masyarakat yang masih mengalami kesulitan atau masalah dalam mencukupi kebutuhan pangan mereka.

Strategi Penanganan

Ongkos yang dapat ditimbulkan oleh kerawanan pangan terhadap situasi nasional seperti pergolakan politik, investasi dalam bidang ekonomi atau terhadap keadaan kehidupan sebuah keluarga, akan

sangat terasa. Rawan pangan yang menyebabkan kurang gizi menyebabkan seseorang akan sangat peka terhadap penyakit, lemah, tidak bersemangat, bahkan tidak dapat mengikuti program-program pengembangan keahlian, keterampilan atau sekolah lainnya. Akibat dari semua ini adalah rendahnya produktivitas yang menyebabkan semakin sulitnya suatu masyarakat menghilangkan kemiskinan.

Derajat kerawanan pangan yang seharusnya atau yang ingin diraih harus ditentukan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi dan sumberdaya yang dimiliki. Tujuan kebijaksanan tidak dapat diasumsikan begitu saja, melainkan periu ditelaah dengan seksama mengingat: tujuan yang satu dengan yang lainnya mungkin bertentangan, tujuan mungkin tidak memperoleh dukungan masyarakat luas, atau tujuan mungkin tidak realistis dalam arti tidak mungkin dapat dicapai karena memang sumberdaya untuk mencapai tujuan tersebut tidak mencukupi.

Fenomena Penting yang Menunjukkan Relevansi Kerawanan Pangan

Seperti telah diutarakan pada bagian terdahulu, gambaran nasional tentang kerawanan pangan mungkin tidak dapat digunakan untuk perumusan kebijakan pada tingkat mikro. Walaupun pada tahun 1980 rata-rata konsumsi energi dan protein per unit konsumen secara nasional telah melebihi standar kebutuhan, namun masih dijumpai kelompok rumah tangga yang konsumsinya relatif rendah (kurang dan 60?-o standar kebutuhan). Proporsi rumah tangga yang tergolong dalam kelompok ini bervariasi menurut propinsi atau desa-kota. Faktor-faktor yang menentukan rendahnya konsumsi pangan bagi kelompok ini adalah rendahnya tingkat pendapatan dan rendahnya tingkat pemilikan sumberdaya baik berupa aset produktifmaupun ketrampilan yang dimiliki.

Upaya Mengatasi Kerawanan Pangan Bahwa kerawanan pangan merupakan resultante dan interaksi antara teknologi, sumber daya alam, modal, dan sumber daya manusia yang dikoordinasikan baik melalui mekanisme pasar atau pun mekanisme pengaturan lainnya seperti kebijaksanaan pemerintah yang mengatur progran) produksi pertanian. Dipandang dari segi ini, permasalahan dan tantangan utama untuk dapat mencapai derajat kerawanan pangan yang lebih tinggi adalah berupa permasalahan dalam pengorganisasian: subsistem masukan, sistem produksi, subsistem pemasaran, dan subsistem konsurnsi. Permasalahan kerawanan pangan pada situasi, dimana jumlah pangan yang tersedia secara statistik agregat tidak mencukupi kebutuhan pangan penduduk menuntut upaya kerja keras dalam meningkatkan produksi pangan domestik atau mencari sumber-sumber devisa untuk mengimpor bahan pangan. Permasalahan kerawanan pangan pada situasi dimana jumlah pangan yang tersedia secara statistik agregat mencukupi kebutuhan pangan, tetapi distribusinya kurang baik, menuntut upaya pembangunan sarana dan prasarana yang memadai, termasuk pembinaan kelembagaan (Reksohadiprodjo dan Brodjonegoro, 1992).

Dalam upaya untuk mengatasi permasalahan dapat diambil langkah-langkah yang menyangkut tiga hal pokok yaitu : (1). Konsumsi, (2). Produksi atau pasokan yang menyangkut rangsangan produksi yang berkaitan dengari *output* dan menyangkut rangsangan produksi di dalam penyediaan sarana produksi (*input*) serta teknologi, dan (3). Distribusi produksi (Baharsjah, 1990). Dalam masalah makanan pokok (beras), setiap ketidak-seimbangan dalam permintaan atau penawaran sering menimbulkan keresahan masyarakat. Keadaan harga yang tinggi maupun penyediaan pasar international yang terbatas mendorong untuk memproduksi barang substitusi impor. Tidak dapat disangkal bahwa ekonomi pasar akan mengalokasikan barang dan jasa berdasarkan kepada siapa yang berani membayar tertinggi. Keadaan ini memaksa penduduk golongan berpendapatan rendah hanya mampu membeli jenis-jenis pangan yang lebih murah. Upaya meningkatkan

produksi komoditas yang secara umum merupakan bahan pangan konsurnsi penduduk kelompok miskin akan membantu terciptanya derajat kerawanan pangan yang lebih tinggi. Implisit dari mekanisme ini adalah kesempatan menggunakan lahan untuk memproduksi bahan pangan yang hanya disukai atau dikonsurnsi golongan penduduk berpendapatan tinggi dikurangi(Suparmoko,1997). Hal ini penting untuk dipahami mengingat- adanya kemungkinan kompetisi penggunaan lahan antara komoditas untuk kalangan penduduk berpendapatan tinggi.

Sebagai contoh diversifikasi produksi pertanian (ubi kayu dan jagung) merupakan bahan pangan yang terdapat hubungan negatif antara pendapat dengan konsurnsi ubikayu (tiwul). Artinya semakin tinggi pendapatan rumah tangga, semakin rendah proporsi konsumsi ubikayu yang dikonsumsi keluarga tersebut (Theil dan Clements, 1987).

Dinamika pembangunan dan perubahan kondisi regional dan global telah pula mendorong perubahan - sistem berusahatani tanaman pangan. Permintaan bahan pangan dan hortikultura yang terus meningkat baik volume maupun kualitasnya telah menuntut pula perubahan penerapan teknologi sistem usahatani, yang kesemuanya itu mengarah pada upaya memadukan keinginan pasar. Dari sinilah motivasi petani berkembang seiring dengan berkembangnya teknologi dan harapan terciptanya peluang yang baru.

> Permasalahan kerawanan pangan pada situasi, dimana jumlah pangan yang tersedia secara statistik agregat tidak mencukupi kebutuhan pangan penduduk menuntut upaya kerja keras dalam meningkatkan produksi pangan domestik atau mencari sumber-sumber devisa untuk mengimpor bahan pangan

Kebijakan pembangunan pertanian tanaman pangan dan hortikultura diarahkan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, memperluas lapangan kerja di samping untuk memngkatkan devisa negara dalam kondisi krisis ekonomi seperti sekarang diharapkan mampu mengurangi penggimaan devisa negara. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka setiap kegiatan dilaksanakan melalui : 1). Pemanfaatan sumber daya secara optimal berdasar pada potensi sumber daya yang ada di wilayah yang tetap menjaga kelestariannya, 2). Memperbaiki efisiensi dalam produksi, pengolahan dan pemasaran hasil-hasil pertanian, 3). Mempertahankan swasembada pangan dan

meningkatkan produksi pangan lainnya, 4). Memperbaiki kesempatan kerja dan berusaha, memperbaiki pemerataan pendapatan dalam distribusi pendapatan masyarakat dan wilayah sektor pertanian, 5). Meningkatkan keterlibatan sektor swasta dalam pertanian terutama dalam menghadapi sektor agribisnis, dan 6). Menggalakkan organisasi petani di pedesaan (kelompok tani, koperasi, HIPPA dll) serta 7). Memanfaatkan lahan-lahan yang selama ini tidak dipergunakan sebagai usahatani (agroforestry) yang diharapkan dapat berfungsi sebagai cadangan pangan.

Peran masyarakat dalam pembangunan pertanian sangat besar, karena sebagian besar usaha tani tanaman pangan merupakan lahan milik mereka dan dikeijakan oleh mereka sendiri pula beserta keluarganya. Oleh karena itu pembangunan pertanian tanaman pangan sanagat dirasakan langsung oleh masyarakat.

Dinamika pembangunan dan perubahan kondisi regional dan global telah pula mendorong perubahan system berusahatani tanamanan pangan. Permintaan bahan pangan dan hortikultura yang terus meningkat baik volume maupun kualitasnya telah menuntut pula perubahan penerapan teknologi system usahatani, yang sernuanya itu mengarah pada upaya memadukan keinginan pasar dengan tetap memperhatikan serta mempertimbangkan segi

kelestarian hasil dan konservasi dalam mendorong maupun

memberikan peluang untuk meningkatkan hasil tanaman pangan, pendapatan serta perbaikan kesejahteraan petani. Dengan demikian peran pertanianan tanaman pangan dan hortikultura akan dapat diandalkan. Jenis teknologi yang dipilih dalam usahatani tanaman pangan adalahjenis teknologi yang mampu mendukung tujuan tersebut, oleh karena itu kegiatan pertanian tanaman pangan diperlukannya ketersediaan teknologi serta prasarana irigasi yang memadai memungkinkan untuk diterapkannya teknologi bibit unggul dan pernupukan yang berimbang yang bebas pestisida serta penerapan pengolahan tanah minimum (minimum tillage) yang memungkinkan peningkatan produksi. Apabila upaya-upaya ini dapat dilakukan secara baik, maka pada gilirannya pengalihan konsurnsi kalori kepada beras sumber pangan non beras akan sangat mengurangi jumlah total konsurnsi beras. Keadaan ini akan sangat memberikan manfaat bagi alokasi sumberdaya secara nasional, karena keterbatasan sumber-sumber pertumbuhan bahan pangan asal beras.

Berdasarkan isu maupun arah kebijakan pembangunan pertanian untuk mengantisipasinya, maka pemerintah dalam kabinet gotong royong sampai kurun waktu 2004 dipandang perlu menetapkan visi pembangunan pertanian demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, khususnya keluarga petani melalui pembangunan agribisnis dan usaha agribisnis secara desentralisasi yang berbasis kerakyatan, berjenjang dan berkelanjutan terus-menerus serta mampu bersaing dengan tetap memperhatikan kelestarian sumber daya alam maupun lingkungan hidup.

Dalam rangka memenuhi dan mengantisipasi kerawanan pangan di era globalisasi bagi petani maupun masyarakat kita, maka perlu kita dilakukan pemenuhan-pemenuhan kebutuhan dalam hal : 1). Informasi akses pemasaran hasil usaha tani yang mantap meliputi : harga, jenis, jumlah produksi, dan kualitas produksi, 2). Penanganan hasil pasca panen agar dapat menmgkatkan nilai tambah dengan teknologi tepat guna, dan 3). Pemenuhan kebutuhan sarana produksi bagi petani yang mudah dalam memperolehnya baik harga mauplmjumlahnya tetap tersedia.

Penutup

Tantangan yang semakin berat dari pembangunan pertanian tanaman pangan di masa mendatang memang tidak dapat dihindari, maka masalah kerawanan pangan harus tetap menjadikan prioritas, di samping dukungan sektor pertanian terhadap sektor industri.

Permasalahan kerawanan pangan perlu dipahami secara benar, khususnya mengenai penyebab terjadinya kerawanan pangan. Pandangan bahwa kerawanan pangan atau kelaparan adalah semata-mata disebabkan oleh ketersediaan pangan yang tidak mencukup! tidak terlaiu benar mengingat besarnya kemungkinan bahwa kelaparan dapat terjadi bukan karena

Berdasarkan isu maupun arah kebijakan pembangunan pertanian untuk mengantisipasinya, maka pemerintah dalam kabinet gotong royong sampai kurun waktu 2004 dipandang perlu menetapkan visi pembangunan pertanian demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, khususnya keluarga petani melalui pembangunan agribisnis dan usaha agribisnis secara desentralisasi yang berbasis kerakyatan, berjenjang dan berkelanjutan terus-menerus serta mampu bersaing dengan tetap memperhatikan kelestarian sumber daya alam maupun lingkungan hidup.

kurangnya persediaan pangan melainkan karena rendahnya daya beli. Lebih jauh lagi, rendahnya daya beli ini erat kaitannya dengan permasalahan yang berkaitan dengan *entitlement*. Karena itu, kebijaksanaan untuk mencapai kerawanan pangan perlu memperhatikan kedua faktor tersebut. Kinerja kerawanan pangan sangat ditentukan oleh satuan analisis atau tingkat agregasi, baik periodisasi, regionalisasi, atau sektorisasi. Satuan analisis dan tingkat agregasi mana yang tepat digunakan sangat ditentukan oleh tujuan analisis dan ketersediaan informasi. Untuk tujuan mengatasi kerawanan pangan satuan analisis yang mungkin tepat digunakan adalah satuan rumah tangga.

Untuk mengantisipasinya, maka pemerintah dalam kabinet gotong royong perlu menetapkan visi pembangunan pertanian demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera, khususnya keluarga petani melalui pembangunan agribisnis dan usaha agribisnis secara desentralisasi yang berbasis kerakyatan, berjenjang dan berkelanjutan terus menerus serta mampu bersaing dengan tetap memperhatikan kelestarian sumber daya alam maupun lingkungan hidup.

Selanjutnya, analisis kebijaksanaan kerawanan pangan perlu menggunakan sistem pangan sebagai dasar orientasi pemikiran. Banyak alternatif untuk mencapai derajat kerawanan pangan yang lebih tinggi yang dapat dikelompokkan ke dalam: transfer pendapatan, peningkatan produksi pangan, perubahan pola konsumsi, dan pemeliharaan kepasitas sumberdaya alam termasuk lahan pertanian dalam masyarakat merupakan suatu realita yang tidak dapat terelakkan baik masa kini maupun masa yang akan datang, sebagai akibat pertambahan penduduk.

Pustaka.

Baharsjah, S. 1990. Peluang Usaha yang Tetap Luas di Sektor Pertanian. Prisma.
LP3ES no 2.86-90.

Hidayat, W.R. 1999. MatematikaEkonomi danBisnis.FakultasEkonomi.Universitas
Muhammadiyah Malang.

Ibrahim, J.T. 2002. Pembangunan Pertanian Seharusnya Berpihak Kepada Petani untuk
Memenuhi Kebutuhan Pangan. Pidato Iimiah Wisuda Semester Ganjil 2001/2002
Universitas Muhammmadiyah Malang. 3 Maret 2002.

Nuraini, I. 1996. Pengantar Ekonomi Mikro. Fakultas Ekonomi. Universitas
Muhammadiyah Malang.

Pakpahan,A dan Effendy, P. 1990. Keamanan Pangan :Tantangan dan Peluangnya.
Prisma LP3ES no 2. 60-74.

Reksohadiprodjo, S. dan Brodjonegoro,A. B. P. 1992. Ekonomi Lingkungan.
Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Sayogyo, 1980. Masalah Kecukupan Pangan dalam Jalur-Jalur Perneratan. Prisma
LP3ES no 9. September 51-57.

Schmid, A. A., 1987, Power and Public Choice. Pergamon Press, Boston.

Sen. 1984 , Poverty and Famines. Clarendon Press,0xford.

Suparmoko, M. 1997. Ekonomi Sumberdaya Alam dan lingkungan . Universitas
Gadjah Mada Yogyakarta.

Theil, H. dan K.W. Clements, 1987. Applied Demand Analysis. Results from System-
Wide Approaches. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts