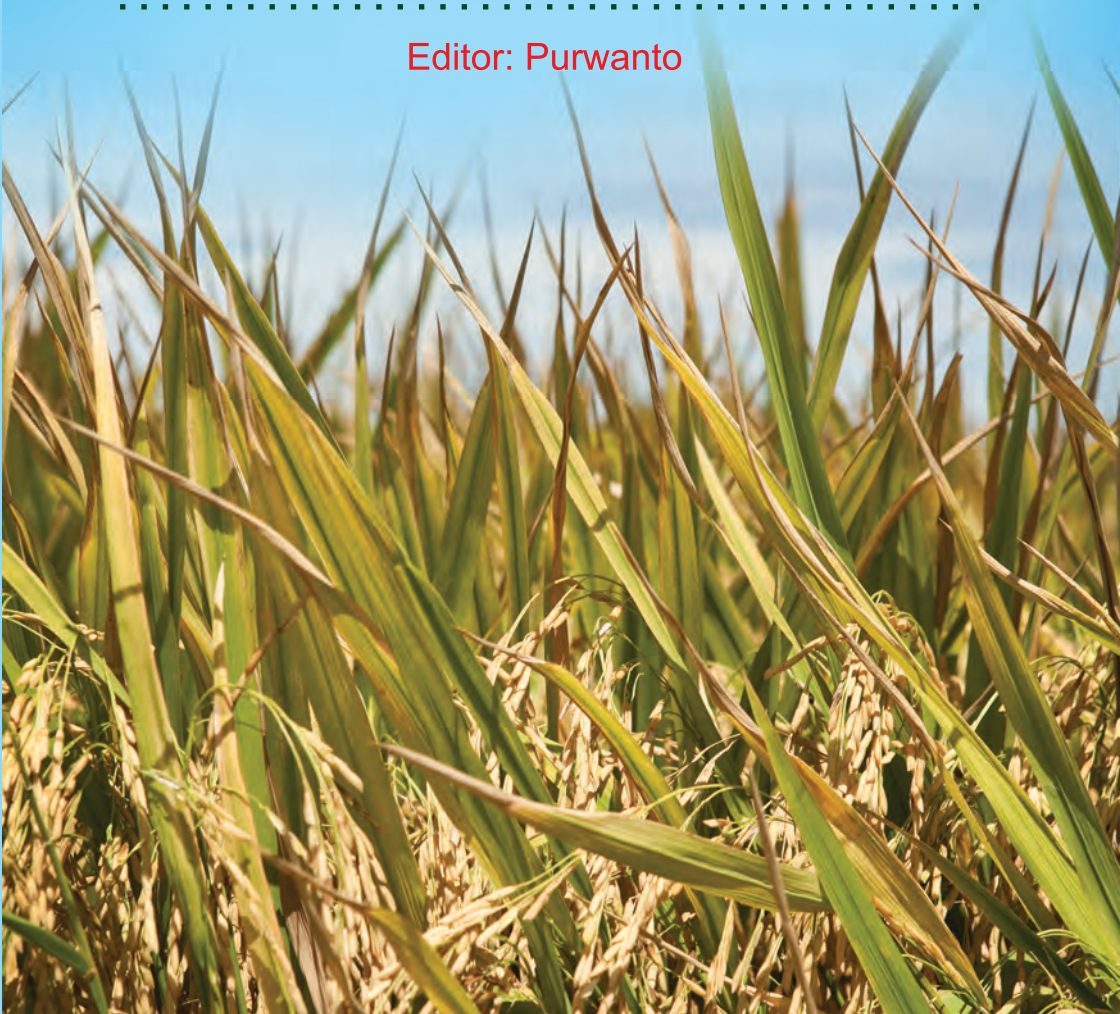




# Model

## Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan

Editor: Purwanto



**MODEL PENGURANGAN  
KEMISKINAN MELALUI PENGUATAN  
KETAHANAN PANGAN**

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh atau sebagian dari buku ini dalam bentuk atau cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

@ Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014

*All Rights Reserved*

---

---

MODEL PENGURANGAN  
KEMISKINAN MELALUI PENGUATAN  
KETAHANAN PANGAN

---

---

Editor:  
Purwanto

LIPI Press

© 2015 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
Pusat Penelitian Ekonomi

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Model Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan/Purwanto (Ed.).-  
Jakarta: LIPI Press, 2015.

viii + 124 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-789-2

1. Ketahanan Pangan  
3. Kemiskinan

2. Pengurangan

363.8

*Copy editor* : Maria Novianita Mulyani  
*Proofreader* : Martinus Helmiawan  
Risma Wahyu Hartiningsih  
*Penata Isi* : Andri Setiawan  
Meita Safitri  
*Desain Sampul* : Junaedi Mulawardana  
*Cetakan Pertama* : Juni 2015



Diterbitkan oleh:  
LIPI Press, anggota Ikapi  
Jln. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350  
Telp. (021) 314 0228, 314 6942. Faks. (021) 314 4591  
*E-mail*: [press@mail.lipi.go.id](mailto:press@mail.lipi.go.id)

# DAFTAR ISI

DAFTAR ISI .....	v
KATA PENGANTAR.....	vii
BAB I	
PENGURANGAN KEMISKINAN, PENGUATAN KETAHANAN PANGAN, DAN MODEL IMPLEMENTATIF	
<i>Purwanto</i> .....	1
BAB II	
KOMPLEKSITAS PERSOALAN PENGURANGAN KEMISKINAN DI INDONESIA	
<i>Purwanto</i> .....	9
BAB III	
PERGESERAN PARADIGMA PEMBANGUNAN PERTANIAN DAN PERDESAAN	
<i>Mochammad Nadjib dan Ahmad Erani Yustika</i> .....	27
BAB IV	
ARAH DAN KEBIJAKAN BAGI PENGUATAN KETAHANAN PANGAN PENDORONG PENGURANGAN KEMISKINAN	
<i>Dhani Agung Darmawan</i> .....	49
BAB V	
MEMBANGUN KELEMBAGAAN MASYARAKAT DESA: PUSAT KOORDINASI DAN KONSULTASI PEMBANGUNAN DESA (PK2PD)	
<i>Mochammad Nadjib</i> .....	71

BAB VI	
MEMBANGUN MODEL IMPLEMENTATIF PENGURANGAN	
KEMISKINAN MELALUI KETAHANAN PANGAN	
<i>Purwanto dan Dhani Agung Darmawan</i> .....	85
BAB VII	
MEMBANGUN LANGKAH KE DEPAN BAGI UPAYA	
PENGURANGAN KEMISKINAN MELALUI PEMBANGUNAN	
KETAHANAN PANGAN	
<i>Purwanto</i> .....	113
INDEKS .....	117
BIOGRAFI PENULIS.....	119

## KATA PENGANTAR

Upaya pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan sangat mungkin dilakukan dalam konteks pembangunan di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan kemiskinan sangat terkait dengan pemenuhan kebutuhan dasar manusia, yaitu kecukupan pangan dari sisi jumlah dan mutu kandungan gizi pangan. Buku ini dilihat dari isinya jelas dimaksudkan untuk menyusun suatu model strategi dalam upaya pengurangan kemiskinan melalui penguatan program ketahanan pangan yang ada di Indonesia.

Dengan adanya buku ini, pembaca dapat mengetahui berbagai hal mengenai permasalahan yang dihadapi dalam upaya penguatan ketahanan pangan nasional, pola kebijakan pembangunan ketahanan pangan, upaya pengurangan kemiskinan, dan rumusan model kebijakan bagi upaya pengurangan kemiskinan, melalui penguatan ketahanan pangan yang masing-masing diuraikan dalam susunan bab-bab penulisan dari perspektif keilmuan yang terkait dengan kemiskinan dan ketahanan pangan.

Sebagai suatu upaya membangun model strategi dan kebijakan maka buku ini masih memerlukan kajian empiris atas implementasi model yang dirancang sehingga perlu adanya upaya untuk mengim-



plementasikan model yang dibangun ini di dalam masyarakat. Dengan demikian maka akan diperoleh masukan, saran, dan kritik konstruktif dari hasil pengujian model sebagai bahan pertimbangan bagi perbaikan dari model yang ditawarkan di dalam buku ini. Akhirnya, semoga buku ini dapat menjadi salah satu bahan atau referensi masukan dan pertimbangan penyusunan kebijakan dari *stakeholders*, menambah khazanah pengetahuan, dan memberikan informasi yang bermanfaat bagi pembaca.

Jakarta, Januari 2015

Kepala Pusat Penelitian Ekonomi LIPI

Drs. Darwin, M.Sc.

# BAB I

## PENGURANGAN KEMISKINAN, PENGUATAN KETAHANAN PANGAN, DAN MODEL IMPLEMENTATIF

**Purwanto**

Upaya pengurangan kemiskinan selalu menjadi salah satu tujuan pembangunan di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa kemiskinan sudah dipahami sebagai persoalan penting yang harus segera diatasi. Akan tetapi, data statistik dan realitas di masyarakat masih menunjukkan bahwa kemiskinan masih menjadi persoalan besar yang dihadapi oleh Indonesia. Model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan ini berupaya untuk dapat memberikan informasi dan masukan bagi pengambil kebijakan dengan melihat persoalan kemiskinan di masyarakat petani. Hal ini dikarenakan situasi dan persoalan kemiskinan di Indonesia masih banyak terdapat di wilayah pedesaan dengan karakteristik wilayah yang menjadikan sektor pertanian sebagai sumber pencaharian masyarakatnya. Selain itu, ketidakmampuan untuk menyediakan pangan bagi rumah tangga sangat erat kaitannya dengan kondisi kemiskinan pada rumah tangga tersebut. Hal ini dikarenakan ketidakmampuan untuk menyediakan pangan sering kali terkait dengan kemampuan daya beli yang rendah. Ketidakmampuan dalam penyediaan pangan dapat juga disebabkan oleh kemungkinan stok pangan yang menurun karena faktor bencana alam dan aksesibilitas wilayah untuk distribusi pangan.

Kondisi ketahanan pangan, mencakup ketersediaan pangan, distribusi, dan konsumsi pangan, dapat sewaktu-waktu mengalami perubahan yang berisiko pada kondisi rawan pangan. Ketersediaan pangan di Indonesia dihadapkan pada kemampuan dalam upaya mencukupi kebutuhan pangan bagi sekitar 237,6 juta penduduk (BPS 2011). Apabila pertumbuhan produksi komoditas pangan pokok seperti beras lebih rendah dari pertumbuhan permintaan pangan (sebagai akibat dari penambahan penduduk) maka dalam jangka panjang akan menimbulkan persoalan. Tidak hanya dalam pemenuhan ketersediaan pangan, tetapi juga kemampuan menjaga stabilitas harga pangan yang terjangkau. Oleh karena itu, pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan produksi pangan bagi kebutuhan pangan dalam negeri. Pangan sebagai kebutuhan pokok masyarakat harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, tidak hanya golongan masyarakat menengah ke atas, tetapi juga golongan masyarakat miskin. Dalam kaitannya dengan pangan, upaya pengurangan kemiskinan dapat dilakukan melalui penguatan ketahanan pangan karena aspek-aspek ketahanan pangan yang setidaknya meliputi ketersediaan, distribusi, dan konsumsi, akan memberikan kontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Penguatan aspek ketahanan pangan yang ditambah dengan kepedulian terhadap aktivitas usaha tani skala kecil dan pemberdayaan masyarakat perdesaan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan. Hal ini tentu saja akan dapat terlaksana apabila ada kesesuaian antara perhatian yang besar dari pemerintah dan kesiapan masyarakat untuk memanfaatkan setiap program dan kegiatan dalam upaya penguatan ketahanan pangan sebagai salah satu cara untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraannya. Dalam hal ini maka proses penguatan kapasitas masyarakat yang lebih berdaya akan mampu meningkatkan kesiapan masyarakat dalam menerima manfaat program dan kebijakan yang diimplementasikan oleh pemerintah.

Penguatan kapasitas masyarakat dilakukan melalui pendidikan yang tentunya akan menjadi kata kunci untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia di perdesaan. Pendidikan formal diutamakan pada generasi muda, sedangkan pendidikan nonformal lebih diarahkan pada pelaku sektor pertanian yang saat ini sudah tidak memungkinkan untuk menempuh jalur pendidikan formal, misalnya dikarenakan faktor usia. Ada banyak cara yang dapat dilakukan dalam memberikan pendidikan melalui jalur nonformal, misalnya melalui pelatihan, penyuluhan, dan pendampingan kepada masyarakat. Bentuk-bentuk pendidikan nonformal inilah yang merupakan bagian dari proses pemberdayaan dan penguatan kapasitas masyarakat desa. Proses ini tidak dapat dilakukan secara mendadak dan parsial, tetapi harus melalui mekanisme yang terstruktur dan terencana dengan baik. Untuk itu, peran kelembagaan masyarakat desa menjadi sangat penting sebagai wadah bagi proses pemberdayaan masyarakat desa.

Proses peningkatan kapasitas masyarakat desa tidak dapat dilakukan dengan mudah. Hal ini wajar terjadi karena karakteristik masyarakat perdesaan selama ini memang dicirikan sebagai kelompok masyarakat dengan pendidikan dan pengetahuan yang masih rendah. Kondisi ini dikhawatirkan akan menyebabkan persoalan yang sama tentang kegagalan dari suatu implementasi program dan kebijakan yang disebabkan oleh ketidaksiapan masyarakat itu sendiri. Tentu saja tidak bijaksana jika kondisi petani yang sedemikian memprihatinkan justru dijadikan sebagai faktor penyebab dari kegagalan kebijakan pemerintah. Perlu ada upaya atau proses yang lebih sungguh-sungguh dalam memberdayakan masyarakat petani yang lebih baik.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas maka terdapat beberapa hal penting yang diungkapkan dalam buku ini sebagai sebuah bentuk model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan. Tidak semua hal yang diungkapkan dalam buku ini merupakan sesuatu yang baru, namun terdapat beberapa catatan yang perlu diper-

hatikan dalam membangun model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan, yaitu 1) Pentingnya pemahaman yang cukup mengenai persoalan dan tantangan yang dihadapi agar dapat diperoleh informasi yang tepat tentang penyebab kemiskinan khususnya di wilayah perdesaan; 2) Perlu adanya sinergi antar-pemangku kepentingan untuk bersama-sama mengatasi persoalan kemiskinan; 3) Paradigma pembangunan pertanian dan perdesaan harus berpihak pada kepentingan petani selaku produsen pangan; 4) Arah kebijakan pembangunan pertanian dan perdesaan harus mendorong aktivitas pertanian yang menyejahterakan petani; 5) Pembangunan ketahanan pangan tidak cukup dengan menguatkan ketiga subsistem ketahanan pangan saja, tetapi harus dibarengi dengan penguatan jaring pengaman sosial sektor pertanian dan pemberdayaan masyarakat sebagai bentuk model pembangunan ketahanan pangan; 6) Perlu adanya kelembagaan masyarakat desa yang kuat dalam memberdayakan masyarakat miskin; 7) Pentingnya bentuk kerja sama antara kelompok masyarakat miskin dan masyarakat kaya untuk bersama-sama membangun dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Paradigma pembangunan pertanian dan perdesaan di masa lalu tidak banyak memberikan perubahan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dikarenakan model perencanaan pembangunan di masa lalu yang sangat sentralistik sehingga tidak mampu menyerap dan mengakomodasi aspirasi dari masyarakat. Selain itu, masyarakat petani tidak menjadi subjek dari pembangunan, tetapi justru selalu menjadi objek dari pembangunan. Pembangunan pertanian selama ini lebih mengutamakan situasi makro tentang upaya pencapaian swasembada pangan daripada peningkatan kesejahteraan petaninya. Oleh karena itu, perubahan paradigma pembangunan pertanian menjadi landasan dalam menciptakan sinergi antarpemangku kepentingan (*stakeholders*) yang mengarah pada upaya menciptakan iklim usaha tani yang kondusif dan menyejahterakan petani.

Kelembagaan masyarakat desa memiliki banyak fungsi, seperti edukasi, mediasi, dan sosialisasi. Dengan fungsi ini maka kelembagaan masyarakat desa harus dibentuk melalui proses yang baik dan diisi oleh orang-orang yang mampu mengelola dengan optimal. Selama ini, sering ditemukan adanya kelembagaan masyarakat desa yang baru terbentuk pada saat ada proyek pembangunan yang mensyaratkan adanya suatu kelompok masyarakat dalam entitas kelembagaan. Pembentukan yang mendadak dan terkesan seadanya ini sering kali terjadi karena tidak ada kelembagaan masyarakat yang bersifat permanen di desa. Apabila suatu wilayah desa menjadi target dari banyak program pembangunan maka akan terdapat banyak kelembagaan masyarakat yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan persyaratan dari implementasi proyek tersebut. Kelembagaan yang tidak permanen ini biasanya akan bubar ketika proyek selesai sehingga tidak ada jaminan keberlanjutannya.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, buku ini akan mencoba menawarkan model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan yang di dalamnya mencakup pendekatan komprehensif dari penjelasan tentang permasalahan hingga solusi yang dihasilkan. Model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan menjadi inti bahasan dalam buku ini. Model ini dibangun dengan menggunakan referensi dari dua buku hasil dari kajian tentang ketahanan pangan pada 2009 dengan lokasi penelitian di Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur serta penelitian 2010 yang dilakukan di Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Timur (Purwanto (Ed.) 2009; 2010). Selain itu, penyusunan buku ini juga telah melalui proses diskusi, wawancara, pengumpulan data, dan pengumpulan informasi agar dapat memperoleh pengetahuan yang lebih luas tentang model yang disusun dari berbagai pemangku kepentingan di tingkat pusat dan di tingkat daerah.

Isi buku ini dibagi dalam beberapa bab, yaitu mengenai permasalahan dalam upaya pengurangan kemiskinan di perdesaan akan diulas dalam Bab II yang cukup rinci membahas berbagai persoalan yang dihadapi dalam pengurangan kemiskinan yang dipengaruhi oleh kondisi alam, budaya, dan persoalan struktural dari program pengurangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah. Selanjutnya, pada Bab III mengupas bagian penting tentang pergeseran paradigma pembangunan pertanian dan perdesaan yang akan memberikan pemahaman baru tentang cara pandang yang harus diperbarui dalam mengatasi persoalan pembangunan. Setelah itu, bagian Bab IV akan memberikan penjelasan tentang penetapan arah dan kebijakan bagi penguatan ketahanan pangan yang mendorong upaya pengurangan kemiskinan khususnya di tingkat petani. Pada Bab V diulas mengenai pentingnya membangun kelembagaan masyarakat desa dalam bentuk Pusat Koordinasi dan Konsultasi Pembangunan Desa (PK2PD) yang menjadi pintu gerbang bagi masuknya berbagai program pembangunan di wilayah perdesaan. Akhirnya, pada Bab VI akan diberikan ilustrasi dan faktor penunjang dalam membangun model implementatif pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan. Dengan demikian, aplikasi model pendekatan pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan ini diharapkan mampu menjadikan potensi pertanian yang dominan di wilayah perdesaan sebagai salah satu cara mengurangi kemiskinan.

Uraian setiap bab dari buku ini memberikan gambaran tentang bentuk-bentuk pembangunan ketahanan pangan kaitannya dengan upaya pengurangan kemiskinan di masyarakat petani. Dengan adanya buku ini maka diharapkan dapat menjadi salah satu bahan masukan pemangku kepentingan dalam menyusun rencana kebijakan pengurangan kemiskinan di perdesaan. Penetapan target dan sasaran program pengurangan kemiskinan menjadi faktor-faktor penting agar setiap pembiayaan pembangunan yang diimplementasikan dalam se-

tiap program dan kegiatan dapat berjalan secara efektif. Terkait dengan hal ini, keberadaan kelembagaan perdesaan yang mampu memberikan informasi akurat dan mampu mengoordinasikan berbagai macam bantuan program dan kegiatan di tingkat desa akan sangat membantu dalam mencapai tujuan pengurangan kemiskinan. Dalam konteks pembangunan ketahanan pangan, kelembagaan masyarakat desa ini akan mampu mengarahkan program pada kelompok masyarakat yang tepat. Hal ini dimaksudkan agar aplikasi program yang dijalankan lebih berdaya dalam mengoptimalkan sumber daya pertanian di wilayah tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2011. *Statistik Indonesia 2011*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Purwanto (Ed.). 2009. *Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan*. Jakarta: LIPI.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*. Jakarta: LIPI.





# BAB II

## KOMPLEKSITAS PERSOALAN PENGURANGAN KEMISKINAN DI INDONESIA

**Purwanto**

Data statistik yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (2011) tentang kecenderungan penurunan jumlah dan persentase penduduk miskin menunjukkan bahwa persoalan kemiskinan lebih banyak dihadapi oleh masyarakat di perdesaan. Hingga September 2011, tercatat sebanyak 29.890.140 penduduk Indonesia yang masih hidup dalam kemiskinan atau sebesar 12,36% dari total penduduk Indonesia (BPS 2011). Penduduk miskin Indonesia di perdesaan sebanyak 18,97 juta atau lebih banyak dibanding dengan penduduk miskin di wilayah perkotaan, yaitu sebanyak 11,05 juta pada 2011. Persentase penduduk miskin di perkotaan mengalami penurunan dari sebesar 21,92% pada saat krisis ekonomi 1998 menjadi sebesar 9,23% pada 2011. Sementara itu, penduduk miskin di perdesaan pada 1998 tercatat sebesar 25,72% dan pada 2011 menurun menjadi 15,72%.

Dengan penduduk yang sebagian besar bergantung pada pencaharian dari sektor pertanian, sangat relevan apabila upaya pengurangan kemiskinan dilakukan melalui pendekatan pembangunan ketahanan pangan. Hal ini cukup beralasan karena pembangunan ketahanan pangan memiliki subsistem pembangunan yang mencakup aktivitas pertanian di perdesaan dan berhubungan langsung dengan masyarakat yang bekerja di sektor pertanian.

## A. PERMASALAHAN DALAM UPAYA PENGURANGAN KEMISKINAN DI PERDESAAN

Upaya untuk menjadikan pembangunan ketahanan pangan sebagai salah satu media bagi pengurangan kemiskinan masih menghadapi kendala. Hasil pembangunan ketahanan pangan belum dapat berperan besar dan secara signifikan mampu mempercepat pengurangan kemiskinan khususnya di perdesaan karena adanya persoalan internal, eksternal, dan struktural yang dihadapi.

### 1. Permasalahan Internal

#### *a. Pemanfaatan Sumber Daya Pertanian bagi Peningkatan Produksi Pertanian Belum Optimal*

Potensi sumber daya pertanian di Indonesia sangat besar dengan karakteristik wilayah yang beragam. Namun, keragaman potensi sumber daya pertanian ini belum dimanfaatkan secara optimal bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat perdesaan karena kurang mendapat perhatian serius dari pemerintah. Kondisi sosial budaya masyarakat perdesaan yang beragam dan unik seharusnya dapat menjadi modal sosial yang mampu menjadi pendorong bagi peningkatan produksi pertanian. Misalnya gotong-royong, kekerabatan, kemampuan beradaptasi, kewirausahaan, dan etos kerja petani. Akan tetapi, yang terjadi pada saat ini justru menunjukkan kecenderungan sebaliknya. Dinamika masyarakat perdesaan menyebabkan terjadinya pergeseran sosial budaya dan melemahkan peran modal sosial dalam aktivitas pertanian. Misalnya, petani mulai meninggalkan kebiasaan gotong-royong/kekerabatan yang dikenal dengan *mbawon* di masyarakat petani Jawa dalam pengelolaan panen dan berubah menjadi sistem *tebas* (Purwanto 2009).

Tidak optimalnya pemanfaatan potensi sumber daya alam juga terkait dengan minimnya akses permodalan bagi sektor pertanian dan kurangnya sarana pendukung usaha tani. Petani miskin harus melakukan *self-financing* atas biaya produksinya karena ketidakmampuan untuk mengakses sumber pembiayaan formal seperti perbankan. Permasalahan rendahnya tingkat pendidikan masyarakat di perdesaan seringkali menghambat proses transfer ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) serta informasi pertanian secara cepat. Penyuluh pertanian yang seharusnya menjadi ujung tombak pemerintah dalam menyosialisasikan hal-hal baru di sektor-sektor pertanian justru jumlahnya semakin terbatas. Selain itu, terdapat tantangan yang dihadapi oleh hampir semua wilayah pertanian dan mengakibatkan tidak optimalnya pemanfaatan sumber daya pertanian. Misalnya, adanya perubahan iklim, ancaman bencana alam, kurang sinkronnya kebijakan pemerintah pusat dan daerah, kurangnya keterkaitan antara kegiatan pertanian dan nonpertanian, kelembagaan sektor pertanian yang tidak mendukung pengembangan pertanian di perdesaan, dan minimnya perawatan, pemeliharaan serta pembangunan infrastruktur pertanian (Purwanto 2009; 2010).

#### *b. Peran dan Eksistensi Kelembagaan Pertanian di Perdesaan Belum Optimal*

Kelembagaan pertanian memiliki titik strategis dalam menggerakkan sistem agrobisnis perdesaan dengan mengintegrasikan aktivitas pertanian dan aktivitas ekonomi produktif lain. Dengan demikian, pendapatan masyarakat dapat ditingkatkan dan nilai tambah hasil pertanian dapat diciptakan. Teknologi tepat guna dapat diterapkan dalam proses peningkatan produksi pertanian, penanganan pascapanen, pengangkutan, pengolahan, dan pemasaran. Sejauh ini, proses produksi dan penanganan hasil panen dari usaha tani skala

kecil lebih banyak menekankan pada kemampuan dan keterampilan individu. Proses yang melibatkan kelembagaan pertanian, seperti gabungan kelompok tani (gapoktan), umumnya masih berpusat pada proses produksi, pengumpulan, dan pemasaran hasil pertanian dalam skala tertentu. Dalam hal ini, eksistensi kelembagaan pertanian masih terlihat belum berperan dalam proses pemberdayaan dan peningkatan kapasitas masyarakat untuk mengoptimalkan sumber daya bagi peningkatan pendapatan.

Program pemerintah hampir selalu mensyaratkan adanya kelembagaan masyarakat yang harus dibentuk sebelum stimulan proyek dalam bentuk dana hibah dan dana bergulir diberikan kepada kelompok masyarakat. Dapat dibayangkan jika suatu desa memperoleh banyak program bantuan, akan muncul dan tercipta banyak kelembagaan masyarakat dalam satu wilayah desa. Ketika proyek selesai digulirkan maka kelembagaan masyarakat ini pun dibubarkan. Kelembagaan masyarakat yang baru akan kembali dibentuk ketika digulirkan program baru meskipun dengan objek yang sama pada tahun anggaran berbeda. Oleh karena itu, integrasi kelembagaan masyarakat yang lebih permanen diperlukan di desa. Tidak sekadar menjadi sarana untuk memenuhi persyaratan memperoleh bantuan, tetapi juga memberdayakan masyarakat perdesaan yang berkelanjutan tanpa dipengaruhi oleh ada atau tidaknya bantuan yang akan muncul. Hal ini juga akan memberikan dampak positif pada pembentukan mental pengelolaan kelembagaan masyarakat yang tidak sekadar dibentuk karena adanya iming-iming dana bantuan, tetapi adanya kesadaran untuk berkembang dan maju dalam kelembagaan masyarakat desa yang kuat.

## 2. Permasalahan Eksternal

### *a. Lemahnya Keterkaitan antara Aktivitas Pertanian Skala Besar dan Skala Kecil*

Aktivitas pertanian skala besar memungkinkan bagi aktivitas pertanian pada produk tertentu. Hal ini misalnya untuk menggalakkan ekspor komoditas pertanian. Kehadiran pertanian skala besar akan menguasai lahan pertanian yang relatif luas dengan pengkhususan pada satu jenis tanaman (monokultur). Skala usaha tani inilah yang diarahkan pada aktivitas pertanian komersial. Kelemahan dari pengembangan pertanian skala besar adalah keanekaragaman pangan menjadi terbatas, komersial, dan tidak memperhatikan kebutuhan lokal. Kondisi ini berbeda dengan pertanian subsisten yang hanya mengupayakan komoditas pangan yang benar-benar dibutuhkan sehari-hari.

Peran pemerintah diperlukan untuk dapat mengintegrasikan pertanian skala besar dengan skala kecil. Hal ini perlu dilakukan untuk menghindari kesan keberpihakan pemerintah pada pertanian skala besar dengan memfasilitasi penyerahan atas penguasaan sumber-sumber alam, akses pembiayaan, sistem produksi serta pemasaran dan perdagangan. Pemerintah seharusnya dapat memberikan kebijakan dalam pemanfaatan lahan pertanian skala besar bagi aktivitas pertanian skala kecil yang memanfaatkan lahan yang sama (misalnya, dengan kombinasi tanaman perkebunan dengan tanaman pangan melalui sistem tumpang sari). Hal ini akan bermanfaat karena akan membantu meningkatkan aktivitas petani di sekitar lokasi pertanian skala besar bagi pemenuhan kebutuhan dasar penduduk sekitar. Selain itu, pertanian skala besar sebaiknya tidak hanya menghasilkan produk pertanian, tetapi juga mengusahakan aktivitas pengolahan produk pertanian di lokasi pertaniannya sehingga mampu menciptakan aktivitas ekonomi produktif yang mampu menyerap tenaga kerja (Yustika 2009).

### 3. Permasalahan Struktural

#### a. Upaya Pengurangan Kemiskinan Belum Mampu

##### *Menciptakan Reproduksi Finansial Kapital di Perdesaan*

Pengurangan kemiskinan dapat dilakukan salah satunya dengan meningkatkan pendapatan masyarakat melalui reproduksi atas pemanfaatan modal dalam aktivitas ekonomi produktif. Reproduksi tersebut menghasilkan keuntungan finansial dan akumulasi modal masyarakat yang diperoleh melalui proses interaksi *input* komoditas, proses produksi, dan *output* komoditas. Reproduksi finansial kapital di perdesaan hanya dapat terjadi jika petani mampu mendapatkan surplus finansial dengan syarat skala ekonomi usaha tercapai. Surplus finansial tersebut dapat ditingkatkan jika petani memanfaatkannya sebagai investasi/modal tambahan dalam kegiatan pertanian. Akan tetapi, surplus finansial petani saat ini hanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehingga gagal untuk melakukan akumulasi kapital (Nugroho 2009).

Kegagalan reproduksi kapital oleh petani tidak hanya disebabkan oleh ketidakcukupan kepemilikan alat-alat produksi (seperti lahan yang sempit dan keterampilan yang rendah), struktur pasar yang melemahkan petani, dan ketidakmampuan petani dalam mengakses lembaga keuangan, tetapi juga karena melemahnya peran kelembagaan sosial yang ada di masyarakat. Padahal, peran kelembagaan sosial di perdesaan, seperti gotong royong, kebersamaan, dan kelompok tani sebenarnya juga mampu menjadi pendorong terciptanya reproduksi kapital dengan adanya bentuk-bentuk kegiatan produktif yang dilakukan secara bersama (Nugroho 2009). Konsekuensinya adalah kualitas dan kuantitas produksi tidak dapat mencapai tingkat profitabilitas yang tinggi bagi petani. Selain itu, semakin melemahnya peran kelembagaan sosial yang ada di masyarakat turut serta menghambat terciptanya reproduksi finansial kapital. Orientasi pembangunan

ketahanan pangan yang cenderung mengarah pada sisi produksi saja tidak akan berdampak besar pada upaya pengurangan apabila tidak mampu menciptakan reproduksi finansial dan kapital di perdesaan (Nugroho 2009). Hal ini dapat terjadi bila peningkatan produksi pertanian tidak diikuti dengan penguatan pemasaran produk pertanian dan perbaikan skala keuntungan usaha tani. Oleh karena itu, perlu adanya integrasi dalam penguatan aspek-aspek ketahanan pangan secara komprehensif agar dapat lebih bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat perdesaan.

### *b. Dilema Trade Off Sektor Pertanian dalam Stabilisasi Harga Produk Pangan*

Stabilisasi harga merupakan bagian penting dalam sistem ketahanan pangan dan memiliki pengaruh besar dalam penentuan tingkat keuntungan usaha tani. Harga komoditas pangan yang terjangkau memiliki dua dimensi penting, yaitu 1) daya jangkau pangan terhadap masyarakat secara merata dan 2) daya beli masyarakat terhadap produk pangan. Tidak mengherankan bila dalam kondisi berswasembada pangan masih ditemui kasus rawan pangan yang disebabkan tidak meratanya distribusi pangan. Adanya wilayah yang luas, perbedaan karakteristik wilayah pertanian, ketergantungan pada pangan tunggal, perbedaan pola konsumsi pangan, dan perbedaan kondisi sosial budaya merupakan tantangan bagi penyediaan pangan yang aman, cukup, merata, dan terjangkau. Stabilisasi harga pangan seharusnya tidak hanya dilihat dari gambaran *supply* dan *demand* di tingkat makro yang seringkali menimbulkan kesalahan persepsi bahwa ketahanan pangan sudah dianggap baik jika jumlah produksi sama dengan jumlah konsumsi secara statistik. Yang lebih penting untuk diperhatikan justru adalah keseimbangan *supply* dan *demand* pangan di tingkat rumah tangga di seluruh wilayah Indonesia sehingga stabilisasi harga bisa lebih terkendali (Purwanto 2009).



Adanya kompleksitas dalam persoalan distribusi pangan membutuhkan kelembagaan manajemen stok pangan agar dapat mengendalikan perubahan dan perbedaan harga pangan di satu wilayah dengan wilayah lain. Misalnya, pada tingkat makro dikenal adanya Badan Urusan Logistik (Bulog), sedangkan ditingkat mikro dikenal adanya Lumbung Pangan Desa (LPD). Kemampuan dalam pengelolaan stok pangan menjadi faktor kunci dalam mempertahankan harga pangan yang stabil dan terjangkau. Sayangnya, komoditas pangan yang dikelola oleh pemerintah masih terbatas pada komoditas pangan beras melalui mekanisme pembelian dan penyaluran dalam bentuk beras untuk rakyat miskin dan operasi pasar yang dilakukan oleh Bulog (Purwanto 2009). Hal ini menyulitkan pengelolaan harga pangan pada komoditas strategis lainnya. Selain itu, kemampuan Bulog menyerap gabah petani juga tidak banyak membantu petani dalam penetapan harga jual produk pangan. Hal ini dikarenakan rantai distribusi produk pangan dikendalikan oleh pedagang dalam mekanisme dan struktur pasar yang tidak sempurna. Akibatnya, margin keuntungan terbesar dalam rantai distribusi produk pangan tidak selalu diterima oleh produsen, tetapi justru lebih sering diterima oleh pedagang.

Sebagian besar petani di Indonesia masih berada pada level pertanian subsisten dan semikomersial (*peasant farmer*), yaitu aktivitas pertanian untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menjalankan usaha tani dengan keterbatasan. Aktivitas pertanian tanaman pangan dikelola oleh masyarakat dalam skala kecil sehingga hanya dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Hal ini menimbulkan adanya dilema *trade-off* sektor pertanian, yaitu dilema antara keberpihakan pada petani produsen dan menciptakan harga produk pangan yang tinggi atau keberpihakan kepada konsumen dan mempertahankan harga jual produk pangan yang rendah. Harga jual yang tinggi juga tidak serta-merta meningkatkan margin keuntungan

petani apabila biaya produksi juga mengalami peningkatan. Oleh karena itu, pemerintah pun perlu berhati-hati dalam menyikapi perkembangan harga produk pangan agar tidak merugikan petani dan konsumen. *Trade-off* sektor pertanian dapat diminimalisasi dengan adanya peran pemerintah untuk melakukan intervensi, baik dari sisi produsen melalui insentif faktor produksi maupun dari sisi konsumen dengan memberikan subsidi harga pangan. Hal ini diharapkan dapat memberikan keuntungan pada kedua belah pihak (produsen dan konsumen). Pendapatan petani miskin bergantung pada hasil pertaniannya, sedangkan masyarakat miskin harus membelanjakan uangnya sebagian besar untuk membeli kebutuhan bahan pangan (Darmawan 2009; 2010). Dengan demikian, harga produk pangan memengaruhi perubahan tingkat kesejahteraan masyarakat, baik produsen maupun konsumen.

### *c. Kebijakan Pertanian Kurang Mendukung Kepentingan Petani*

Pembangunan sektor pertanian sangat strategis dalam meningkatkan taraf hidup penduduk perdesaan dan pengurangan kemiskinan serta penyediaan pangan bagi seluruh rakyat. Sebagian besar penduduk perdesaan hidup dari mata pencaharian di sektor pertanian. Berbagai kebijakan, baik kebijakan fiskal maupun moneter turut memengaruhi pembangunan sektor pertanian yang sebenarnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan petani. Akan tetapi, kebijakan pemerintah seperti kebijakan harga, proteksi pangan, dan tarif bea masuk memiliki *trade-off* karena merugikan penduduk miskin perdesaan dan tidak selalu dapat meningkatkan efisiensi ekonomi. Instrumen kebijakan yang lainnya seperti subsidi secara langsung (subsidi benih dan pupuk) juga belum efektif karena adanya distorsi dalam pendistribusian, target dan sasaran serta ketidaktepatan waktu pendistribusian. Keterbatasan anggaran pemerintah mengakibatkan

pemberian bantuan tidak kontinu dan tidak mampu memberikan insentif bagi petani untuk meningkatkan produktivitas pertanian. Selain itu, kebijakan pemerintah daerah di sektor pertanian masih belum mampu meningkatkan kesejahteraan petani karena adanya berbagai keterbatasan dan kendala yang dihadapi seperti anggaran atau pembiayaan pembangunan, sumber daya manusia, faktor geografis, dan kurangnya infrastruktur pertanian di daerah.

#### *d. Kebijakan Diversifikasi Pangan Tereduksi oleh Konsumsi Pangan Tunggal*

Diversifikasi pangan merupakan salah satu alternatif untuk dapat memantapkan ketahanan pangan dengan meningkatkan kapasitas produksi pangan dan memperbaiki pendapatan masyarakat petani. Dari segi produksi, penganeekaragaman jenis tanaman dalam satu areal lahan merupakan bentuk adaptasi dalam menghadapi ketidakpastian produksi dan risiko usaha tani. Pola tanam yang menggabungkan berbagai jenis tanaman dalam satu areal lahan menjadikan ketahanan pangan masyarakat dapat terjamin karena dalam satu areal lahan dapat dihasilkan berbagai jenis komoditas secara bergantian dalam satu siklus produksi. Model diversifikasi ini menyebabkan hasil yang diperoleh setiap komoditas tidak banyak (skala kecil), tetapi kontinuitas yang dihasilkan dapat menghindarkan masyarakat dari kekurangan pangan. Selama ini, motivasi petani dalam melakukan diversifikasi produksi lebih disebabkan orientasi pada stabilisasi pendapatan dan stabilisasi penyediaan pangan dibandingkan untuk memaksimalkan hasil yang berorientasi pada peningkatan keuntungan.

Usaha tani dinilai sebagai aktivitas ekonomi yang memiliki risiko dan ketidakpastian tinggi karena tingginya fluktuasi pendapatan antarsiklus ataupun antartahun yang dapat disebabkan oleh faktor cuaca, serangan hama dan penyakit serta bencana alam. Integrasi dalam usaha tani produk pangan juga dilakukan dengan diversifi-

kasi produksi, yaitu menggabungkan pertanian dan peternakan, misalnya dengan menggembalakan sapi, kuda dan kambing serta menanam tanaman pangan dengan memanfaatkan lahan pertanian yang ada sebagaimana terjadi di wilayah Sulawesi Selatan dan Nusa Tenggara Timur (Nadjib 2010).

Dari segi konsumsi, peningkatan diversifikasi konsumsi pangan juga dapat dilakukan dengan memanfaatkan pangan lokal sehingga dapat menurunkan konsumsi terhadap beras. Diversifikasi pangan sangat terkait erat dengan masalah sosial dan budaya masyarakat, yaitu pola kebiasaan masyarakat dalam mengonsumsi pangan (*food habit*). Faktor kebiasaan pangan juga terkait erat dengan selera dan persepsi, baik individu, keluarga maupun masyarakat pendukung kebudayaan tersebut. Meskipun demikian, ada kecenderungan dominasi beras telah menggeser peran komoditas lokal, di antaranya adalah jagung sebagai makanan pokok. Hal ini terjadi pada wilayah NTT yang seharusnya memiliki pangan lokal jagung sebagai bahan pangan pokok (*staple food*), namun kini sudah bergeser ke pangan beras (Nadjib 2010). Penganekaragaman pangan akan memberikan alternatif pilihan konsumsi pangan masyarakat dengan mempertimbangkan kemampuan daya beli dan juga kecukupan gizi keluarga bagi terciptanya ketahanan pangan yang kuat. Diversifikasi pangan yang tepat juga mampu mengurangi pengeluaran konsumsi pangan rumah tangga karena dapat memilih kombinasi pangan keluarga yang lebih efisien dengan tidak mengurangi asupan gizi yang dibutuhkan oleh tubuh.

#### *e. Pemberdayaan Petani Masih Sebatas Pemberian Bantuan secara Instan*

Keterbatasan sumber daya dan sumber dana sering kali menjadi pertimbangan dalam menetapkan program dan bantuan yang diberikan kepada masyarakat. Dengan keterbatasan tersebut, diperlukan

adanya penetapan target dan sasaran secara tepat dengan perencanaan program yang terstruktur dalam jangka pendek ataupun jangka panjang (*multiyears*). Selain itu, bentuk pendekatan bantuan program selama ini masih berorientasi kepada proyek sehingga tidak ada proses pemberdayaan yang berkelanjutan. Ketika suatu program berakhir tahun anggarannya, tidak terdapat bentuk atau hasil yang dapat dilihat dari aktivitas pemberdayaan masyarakat yang telah terlaksana (Purwanto 2010). Apabila ada program atau proyek baru di kemudian hari dan mensyaratkan adanya aktivitas pemberdayaan dalam bentuk kelembagaan, akan muncul kelembagaan aktivitas baru tanpa mempertimbangkan hasil pemberdayaan yang dicapai oleh program sebelumnya. Oleh karena itu, efektivitas pemberian bantuan dan *multiplier* terhadap aktivitas ekonomi di perdesaan tidak menunjukkan peningkatan selain hanya terjadi proses pengulangan atas metode pemberdayaannya.

Selain itu, pemberian bantuan di sektor pertanian seharusnya membedakan antara bantuan sosial bagi kebutuhan rumah tangga miskin dan bentuk bantuan langsung bagi aktivitas usaha tani. Hal ini perlu dilakukan untuk menghindari risiko penyaluran bantuan yang tidak tepat sasaran dan tidak produktif. Sinergi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi sangat penting dalam keberhasilan implementasi program pengurangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat dengan melakukan monitoring, evaluasi, dan terutama pendampingan langsung kepada masyarakat penerima manfaat bantuan. Di samping itu, perlu adanya kontrol ketat dalam pelaksanaannya, baik dari pemerintah maupun masyarakat.

Bantuan yang diberikan sebagai upaya peningkatan produktivitas usaha dan pendapatan masyarakat diarahkan untuk mengurangi beban dalam aktivitas usaha tani, misalnya penyediaan air (irigasi), permodalan, perluasan pemasaran, penyuluhan/bimbingan teknis,

bantuan kredit usaha tani, penyediaan bibit unggul, dan pupuk yang murah (Yustika 2009). Hal yang perlu juga diperhatikan dalam penyaluran bantuan adalah mempertimbangkan tiga unsur, yaitu (1) pemberdayaan ekonomi pertanian, (2) pengembangan SDM, dan (3) pembangunan desa secara utuh (Yustika 2009). Tentunya unsur pengembangan tersebut harus mempertimbangkan karakteristik desa dan penduduk miskin yang akan diberdayakan. Unsur penunjang juga perlu diperhatikan dalam pemberdayaan masyarakat, misalnya program pelatihan keterampilan SDM, dengan cakupan pemahaman tentang cara bercocok tanam perkebunan, perawatan tanaman keras, pembuatan kerajinan atau olahan produk pertanian, dan industri peningkatan nilai tambah produk pertanian.

### **C. DEFINISI PETANI MISKIN DALAM KONTEKS PENGURANGAN KEMISKINAN MELALUI PENGUATAN KETAHANAN PANGAN**

Upaya pengurangan kemiskinan akan selalu dikaitkan dengan target dan sasaran yang hendak dituju dalam setiap implementasi program dan kebijakan antikemiskinan. Kemiskinan selalu diidentikkan dengan kondisi serba kekurangan yang dapat diciptakan melalui penetapan indikator kemiskinan dan juga dapat muncul karena adanya kondisi subjektif “merasa miskin”. Kemiskinan menjadi subjek perdebatan dalam penentuan konsep, definisi atau pengertian, dan indikator yang tidak sekadar diukur dari sisi ekonomi, tetapi dari sisi sosial dan selalu menjadi komoditas politik yang menjadi salah satu indikator keberhasilan suatu rezim pemerintahan. Sensitivitas persoalan kemiskinan kemudian tidak saja menimbulkan persoalan pada data kuantitatif “jumlah penduduk miskin”, tetapi juga pada persoalan kualitatif “siapa yang layak disebut miskin”. Angka kemiskinan

menjadi sangat relatif karena tergantung pada perspektif dan indikator yang digunakan dalam mengukur tingkat kemiskinan.

Pemerintah menjadikan Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai badan resmi yang melakukan pencatatan dan penghitungan jumlah penduduk miskin berdasarkan kriteria pendapatan minimum dan kriteria pemenuhan indikator nonmoneter. Hasil pencatatan penduduk miskin digunakan sebagai basis data dalam pelaksanaan intervensi pemerintah dalam program antikemiskinan dan hasil perhitungan penduduk miskin digunakan sebagai alat ukur keberhasilan program antikemiskinan. Oleh sebab itu, petani miskin didefinisikan sebagai rumah tangga petani penggarap yang termasuk dalam klasifikasi miskin menurut BPS. Klasifikasi miskin menurut BPS adalah rumah tangga yang memiliki pendapatan per kapita kurang dari atau sama dengan pendapatan minimum per bulan yang ditetapkan oleh BPS dan memenuhi 9 dari 14 kriteria nonmoneter, sebagai berikut:

- 1) luas lantai per anggota rumah tangga ( $< 8 \text{ m}^2$ ),
- 2) jenis lantai rumah (tanah/papan/kualitas rendah),
- 3) jenis dinding rumah (bambu/papan kualitas rendah),
- 4) fasilitas tempat buang air besar (jamban),
- 5) sumber air minum (bukan air bersih),
- 6) penerangan yang digunakan (bukan listrik),
- 7) bahan bakar yang digunakan (kayu/arang),
- 8) frekuensi makan dalam sehari (kurang dari 2 kali sehari),
- 9) kemampuan membeli daging/ayam/susu/ dalam seminggu (tidak mampu),
- 10) kemampuan membeli pakaian baru bagi setiap anggota rumah tangga (tidak),
- 11) kemampuan berobat ke puskesmas/poliklinik (tidak),
- 12) lapangan pekerjaan kepala rumah tangga (petani gurem, nelayan, pekebun),

- 13) pendidikan kepala rumah tangga (belum pernah sekolah/ tidak tamat SD),
- 14) kepemilikan aset/barang berharga minimal Rp500.000 (tidak ada).

Klasifikasi miskin di atas mengacu pada pendataan program perlindungan sosial (PPLS) 2008. Pada saat ini tengah dilakukan pendataan PPLS 2011 dengan adanya cukup banyak perubahan dalam penetapan klasifikasi miskin dan penambahan indikator yang digunakan. Pendataan PPLS 2011 diharapkan dapat memberikan data dan informasi kemiskinan yang lebih spesifik dan lebih baik dari pendataan sebelumnya.

Rumah tangga petani penggarap adalah rumah tangga petani yang bermata pencaharian sebagai penggarap lahan sawah atau pertanian. Wilayah pertanian adalah suatu wilayah yang terdiri atas permukiman, lahan pertanian dan fasilitas umum lainnya dalam satu lokasi yang sama. Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Definisi dan indikator kemiskinan selalu menjadi bahan perdebatan, baik secara akademis maupun bagi kebutuhan praktis. Misalnya, anggapan definisi kemiskinan sengaja disederhanakan agar bisa mengendalikan angka kemiskinan dengan menetapkan pendapatan minimum yang rendah. Selain itu, pendefinisian kemiskinan juga menyebabkan upaya instan untuk mengurangi kemiskinan dengan memberikan program *cash transfer* dan jaminan sosial serta memenuhi kebutuhan sesuai indikator nonmoneter khususnya pada enam indikator yang terkait dengan kondisi perumahan (luas lantai, jenis lantai, jenis dinding, fasilitas MCK, air bersih, dan penerangan) bagi masyarakat miskin sekadar untuk mencukupi kebutuhan. Hal ini



**Boks 1.** Program Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan di Lahan Kering (Parti Cipatory Integrated Development in Rainfed Area - PIDRA)

Difokuskan pada desa miskin yang berisiko rawan pangan dan gizi di lahan kering yang bersifat kronis berat/ringan melalui intervensi jangka menengah dan panjang melalui dua fase, yaitu fase I 2001–2004 dan fase II 2005–2009 dengan lokasi di Jawa Timur (Pacitan, Ponorogo, Trenggalek, Tulungagung, Blitar, dan Lumajang), NTB (Sumbawa, Dompu, dan Bima), NTT (TTS, TTU, Alor, Sumba Timur, dan Sumba Barat). Hasil yang dicapai adalah berkembangnya koperasi PIDRA, pengelolaan dana mandiri Rp137,23 miliar, perkembangan omzet usaha Rp34,27 miliar, berkembangnya akses permodalan dari lembaga keuangan, dukungan pembiayaan pemerintah daerah Rp11,19 miliar dalam bentuk replikasi program, peningkatan peran kelembagaan desa, dan peningkatan taraf hidup 39.123 rumah tangga miskin atau sebanyak 85,1% dari anggota kelompok mandiri.

hanya akan memberikan *make up* data kemiskinan tanpa memberikan alternatif solusi kebijakan yang lebih berdampak pada peningkatan kapasitas masyarakat miskin untuk mendayagunakan sumber daya yang dimilikinya sehingga tidak terjebak pada lingkaran setan (*vicious circle*) kemiskinan. Keterbatasan definisi kemiskinan diharapkan tidak menjadikan upaya pengurangan kemiskinan berhenti pada persoalan dialektika dan wacana yang menghambat laju pengurangan kemiskinan itu sendiri. Upaya pengurangan kemiskinan yang lebih efektif, sistematis, dan komprehensif diharapkan akan terbentuk dalam proses pembelajaran dan penyempurnaan sistem atau kebijakan yang diambil sehingga berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang lebih nyata dan berkelanjutan.

## D. PENUTUP

Meskipun ada keterkaitan antara penguatan ketahanan pangan dan pengurangan kemiskinan, masih banyak kendala yang dihadapi dalam upaya pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan. Hal ini terjadi terutama karena ada perbedaan realitas sektor pertanian dengan konsep yang dirumuskan dalam perencanaan kebijakan ketahanan pangan. Pada satu sisi, ketahanan pangan adalah salah satu aspek strategis dalam konteks ketahanan nasional. Ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan pangan bagi rakyat di suatu negara merupakan permasalahan krusial penyebab peningkatan kemiskinan sehingga harus segera direspons dengan kebijakan yang tepat oleh pemerintah. Di sisi lain, peran dan keberadaan petani sebagai pelaku utama aktivitas pertanian sering kali berada pada posisi tidak menguntungkan, yaitu posisi tawar lemah dan kurang perhatian dari pemerintah sehingga persoalan kemiskinan di masyarakat pedesaan mengalami penurunan lebih lambat dibandingkan kemiskinan di perkotaan. Jika sektor pertanian dapat berkembang dengan baik, diharapkan permasalahan ketahanan pangan dan kemiskinan dapat diatasi secara simultan. Penguatan kelembagaan-kelembagaan dibutuhkan dalam penciptaan iklim usaha tani kondusif. Peningkatan kesejahteraan petani harus dilakukan secara sistematis pada setiap wilayah dan terintegrasi dalam keterpaduan hubungan antar-pemangku kepentingan di tingkat pusat dan di tingkat daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2011. *Statistik Indonesia 2011*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Darmawan, Dhani Agung. 2010. “Dinamika Pertanian dan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Petani Perdesaan: Studi Kasus di Kabupaten Kupang dan Kabupaten Jeneponto”. Dalam Purwanto (ed.). *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*. Jakarta: LIPI.
- Darmawan, Dhani Agung. 2009. “Dinamika Pertanian dan Kondisi Kemiskinan Masyarakat Petani di Perdesaan”. Dalam Purwanto (ed.). 2009. *Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan*, Jakarta: LIPI.
- Nadjib, Mochammad. 2010. “Diversifikasi Pangan dalam Aktivitas Produksi dan Pola Konsumsi Masyarakat”. Dalam Purwanto (ed.). 2010. *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*. Jakarta: LIPI.
- Nugroho, Agus Eko. 2009. “Keterkaitan Antara Ketahanan Pangan dan Pengurangan Kemiskinan di Indonesia”. Dalam Purwanto (ed.). 2009. *Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan*. Jakarta: LIPI.
- Purwanto, ed. 2009. *Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan*. Jakarta: LIPI.
- Purwanto, ed. 2010. *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*. Jakarta: LIPI.
- Purwanto. 2010. “Implikasi Kebijakan Ketahanan Pangan dan Stabilisasi harga Pangan terhadap Pengurangan Kemiskinan”. Dalam Purwanto (ed.). 2010. *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*. Jakarta: LIPI.
- Purwanto. 2009. “Stabilisasi Harga Produk Pangan dan Pengurangan Kemiskinan”. Dalam Purwanto (ed.). 2009. *Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan*. Jakarta: LIPI.
- Yustika, Ahmad Erani. 2009. Optimalisasi Sumber Daya Pertanian bagi Peningkatan Produksi Pertanian. Dalam Purwanto (ed.). 2009. *Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan*. Jakarta: LIPI.

# BAB III

## PERGESERAN PARADIGMA PEMBANGUNAN PERTANIAN DAN PERDESAAN

**Mochammad Nadjib dan Ahmad Erani Yustika**

Kurangnya perhatian pada upaya peningkatan kesejahteraan petani sangat mungkin disebabkan oleh belum terbangunnya paradigma pembangunan pertanian dan perdesaan atau lebih khusus pada pembangunan ketahanan pangan yang menjadikan petani sebagai pelaku utama. Pemerintah masih terlalu fokus pada upaya penyediaan pangan (swasembada pangan) secara makro dengan orientasi pada komoditas pangan tunggal, yaitu beras. Sementara itu, aktivitas sektor pertanian tidak sebatas pada komoditas beras saja, tetapi dalam arti yang lebih luas meliputi komoditas pertanian lainnya. Kenaikan kesejahteraan petani tercermin melalui peningkatan taraf hidup meliputi: 1) peningkatan pendapatan, 2) peningkatan daya beli, 3) penguatan relasi sosial, dan 4) pengakumulasian kapital.

Pergeseran paradigma lebih menitikberatkan pada peran rumah tangga petani sebagai pelaku dalam pembangunan. Oleh karena itu, pergeseran paradigma perlu diarahkan pada pembangunan pertanian dan ketahanan pangan melalui peningkatan produksi agar tersedia pangan dan gizi yang mencukupi dan terjangkau oleh masyarakat serta menyejahterakan petani. Selanjutnya, dengan menjadikan petani sebagai pelaku (subjek) pembangunan, dibutuhkan interaksi intensif antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan sektor swasta. Peran

pemerintah daerah menjadi sangat penting karena desentralisasi ekonomi sudah dijalankan sejak 2001 dan telah memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk membangun daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimilikinya. Hal ini menggeser kebijakan yang terlalu sentralistik dengan pendekatan pembangunan yang lebih mengakomodasi kebutuhan dengan menyerap aspirasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan.

Bab ini akan membahas pergeseran paradigma pembangunan pertanian dan perdesaan serta penguatan ketahanan pangan dan pengurangan kemiskinan. Pergeseran yang terjadi adalah dari paradigma pembangunan perdesaan lama menuju paradigma pembangunan perdesaan yang baru serta dampak terhadap penguatan ketahanan pangan dalam konteks pengurangan kemiskinan. Pergeseran paradigma tersebut memperlihatkan peran petani yang dalam paradigma lama adalah sebagai objek pembangunan, sedangkan paradigma baru petani dianggap sebagai subjek pembangunan yang memiliki kedaulatan berpikir dan bertindak.

## **A. PARADIGMA LAMA PEMBANGUNAN PERTANIAN DAN PERDESAAN**

Kondisi kekinian dari pembangunan ketahanan pangan dan kemiskinan di perdesaan masih belum dapat memberikan gambaran yang menggembirakan atas nasib para petani. Hal ini karena petani adalah produsen pangan dan sekaligus juga sebagai masyarakat perdesaan yang banyak menggantungkan hidupnya dari mata pencaharian di sektor pertanian. Oleh karena itu, pembangunan pertanian di masa depan harus memanfaatkan strategi dan model pembangunan yang lebih utuh untuk menghadapi tantangan yang akan semakin rumit.

Pembangunan ketahanan pangan berusaha menjadikan petani sebagai pelaku utamanya, namun pemerintah masih terlalu fokus

pada upaya penyediaan pangan (swasembada pangan) secara makro dengan orientasi pada komoditas pangan tunggal. Dilihat dari sudut pandang lain, terdapat tiga hal penting yang hendak dicapai dalam implementasi strategi dan visi baru (paradigma) pembangunan pertanian. *Pertama*, pertanian tidak dapat dilihat lagi sebagai upaya produksi dan konsumsi bahan mentah semata, harus dibingkai dalam kegiatan ekonomi bernilai tambah (agrobisnis/agroindustri). *Kedua*, orientasi pembangunan pertanian bukan hanya fokus pada peningkatan produksi dan produktivitas, tetapi juga peningkatan kesejahteraan melalui peningkatan pendapatan petani. *Ketiga*, menggabungkan pembangunan pertanian dan pembangunan perdesaan sehingga terjadi optimalisasi pembangunan secara menyeluruh.

Kesejahteraan petani menjadi kunci bagi upaya pengurangan kemiskinan perdesaan. Untuk itu, diharapkan ada perhatian yang lebih besar dalam program dan kebijakan pengurangan kemiskinan melalui sektor pertanian yang berpihak pada petani miskin. Di samping itu, perubahan paradigma pembangunan perdesaan tidak dapat dipisahkan dari pergeseran paradigma pembangunan pertanian. Hal ini menjadi salah satu kunci sukses meningkatkan kesejahteraan petani di perdesaan. Pendekatan pembangunan pertanian di perdesaan haruslah meninggalkan pola pembangunan lama yang menganggap masyarakat hanya sebagai objek, pengetahuan lokal dianggap tidak penting menuju pada pengutamaan modernisasi, perencanaan bersifat *top-down*, dan kesejahteraan yang hanya diukur dengan materi. Oleh karena itu, perlu dilakukan upaya pemberdayaan, pemanfaatan pengetahuan lokal, pola perencanaan yang mengikutsertakan masyarakat (partisipatif) dan reposisi agen-agen pembangunan dalam peningkatan kesejahteraan melalui sinergi utuh peran bersama antara pemerintah, masyarakat, dan swasta.

Dalam pergeseran paradigma pembangunan pertanian dan perdesaan, perkembangan desa dan masyarakatnya mengikuti pola

perkembangan negara. Semasa pemerintahan Orde Baru, desa merupakan bagian dari pemerintahan pusat. Orientasi kebijakan pembangunan nasional bertumpu pada pertumbuhan ekonomi sehingga desa akan menerima tetesan ke bawah (*trickle down effect*) dari hasil pertumbuhan ekonomi nasional. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi nasional memengaruhi kemajuan perkembangan desa. Dalam pendekatan *development approach* ini, umumnya masyarakat perdesaan masih dianggap sebagai objek pembangunan. Mereka dinilai kurang cakap dan tidak memahami persoalan yang dihadapi sehingga perlu dilakukan pembangunan di perdesaan. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan umumnya disusun dari atas (*top-down*). Dengan kekuasaan yang sangat sentralistis seperti itu, pengambilalihan hak-hak masyarakat desa dikerjakan dengan mengatasnamakan pemerintahan pusat. Pada akhirnya aset yang menjadi hak desa dan masyarakatnya dapat saja dijual atas nama pembangunan, misalnya sekadar untuk mendukung masuknya investasi asing (Susetiawan 2010).

Desa tidak memiliki kedaulatan dan tidak berdaya sebagai akibat dari proses struktural yang dilakukan dalam kerangka pembangunan nasional. Kalau menilai pembangunan pertanian, adanya revolusi hijau telah mengubah perilaku petani yang semula hanya berorientasi pada subsistensi telah berubah menjadi petani komersial. Adopsi teknologi telah menjadi kebiasaan petani dengan berbagai teknologi intensifikasi pertanian melalui teknologi pabrikan (salah satunya adalah penggunaan pupuk anorganik). Meskipun penggunaan pupuk buatan ini telah mampu meningkatkan produktivitas hasil pertanian, hasilnya tidak menjadi lebih baik bagi perekonomian petani. Penyebabnya adalah harga sarana produksi padi (saprodi) yang harus dibeli petani lebih mahal. Kebijakan subsidi pupuk sebagai bagian dari pelaksanaan

revolusi hijau telah mengakibatkan terjadinya penggunaan pupuk anorganik yang berlebihan. Implikasinya adalah dampak negatif pada biologi dan kimia tanah tidak diimbangi dengan kenaikan produksi. Dengan demikian, kinerja pembangunan pertanian tidak terlalu banyak membawa citra perbaikan hidup bagi masyarakat perdesaan. Kalau dilihat secara kualitatif, terjadi peningkatan berbagai kerusakan lingkungan dan punahnya kearifan lokal. Pelestarian lingkungan merupakan fungsi pertanian yang mengakar dalam budaya pertanian kita. Contoh yang sangat relevan adalah sistem subak di Bali, yang menganut filosofi *Tri Hita Karana*, yaitu tiga prinsip keharmonisan vertikal kepada Tuhan, horizontal dengan sesama manusia, dan keharmonisan dengan alam untuk melestarikan lingkungan (Sudaratmadja 2003). Sistem subak memiliki aturan (*awig-awig*) yang menjamin pelestarian sumber daya alam dalam pertanian padi. *Awig-awig* mengatur tentang sanksi yang dapat dikenakan apabila terjadi pelanggaran yang dilakukan para petani anggota subak. Meskipun demikian, kearifan lokal dari sistem subak semakin berkurang kemanfaatannya sebagai dampak perkembangan pariwisata Bali. Kemajuan ekonomi setempat yang didorong oleh kemajuan pariwisata, yang sebenarnya bertumpu pada pertanian, telah melonggarkan disiplin para petani anggota subak (Sjarifudin Baharsjah 2008). Dampaknya adalah dapat mengancam kelangsungan subak itu sendiri.

Berdasarkan kajian di atas, pendekatan pembangunan melalui *development approach* ini telah mendapatkan banyak kritikan karena tidak mampu memecahkan masalah pembangunan secara holistik. Selanjutnya, muncul pemikiran dengan pendekatan pemberdayaan (*empowerment approach*), sebagai antitesa dari pendekatan pembangunan sebelumnya yang dinilai kurang berhasil.



## B. PARADIGMA BARU PEMBANGUNAN PERTANIAN DAN PERDESAAN

Dalam paradigma pembangunan baru, masyarakat pertanian dan perdesaan didekati dalam kerangka kesetaraan. Masyarakat tidak lagi dianggap sebagai objek pembangunan, tetapi mereka dihargai sebagai bagian dari subjek pembangunan.

Tabel 3.1 Perubahan Paradigma Penguatan Ketahanan Pangan dalam Pengurangan Kemiskinan

No.	Pendekatan	Paradigma lama	Paradigma Baru
1.	Desain kebijakan	Makro agregat	Rumah tangga
2.	Manajemen pembangunan	Sentralistik	Desentralistik
3.	Pembangunan perdesaan	Peningkatan produksi pertanian	Peningkatan kesejahteraan petani
3.	Pelaku utama pembangunan	Dominasi peran pemerintah	Peningkatan peran masyarakat
4.	Fokus komoditas	Beras	Pangan keseluruhan
5.	Peningkatan keterjangkauan	Penyediaan pangan murah	Peningkatan daya beli
6.	Perubahan perilaku keluarga	Sadar kecukupan pangan	Sadar kecukupan gizi

Sumber: Disadur dari Susetiawan 2010.

Tabel 3.1 menunjukkan perbedaan pandangan antara paradigma pembangunan lama paradigma pembangunan baru. Ada perubahan sangat besar dari orientasi pembangunan lama menuju paradigma pembangunan baru. Dalam paradigma pembangunan baru, pembangunan perdesaan dilakukan bukan karena masyarakat desa dinilai sebagai sekumpulan orang yang tidak mempunyai pengetahuan sehingga perlu diadakan pembangunan. Masyarakat perdesaan tetap

didudukkan sebagai masyarakat yang dinilai memiliki pengetahuan dan memahami permasalahan lokal. Hanya saja, cara dan pengetahuan tersebut dapat meningkatkan cara hidup mereka dan meningkatkan manajemen pengelolaan juga dengan tetap memperhatikan potensi lokal yang dimiliki masyarakat desa. Tampak perbedaan yang signifikan dalam dua pendekatan pembangunan perdesaan, antara pendekatan pembangunan dan pendekatan pemberdayaan. Dalam kerangka pendekatan ini, masyarakat desa dinilai memiliki kearifan lokal, teknologi, dan ilmu pengetahuan yang bersumber dan berkembang atas rasionalitas sistem sosialnya.

Melalui pendekatan pembangunan yang baru, masyarakat perdesaan tidak dikhawatirkan akan tercabut dari akar budayanya. Agar masyarakat perdesaan tersebut mampu memiliki kekuatan dari ketidakberdayaan sebagai akibat tekanan struktural, perlu adanya aktualisasi diri atas pengetahuan lokal sesuai dengan logika sistem sosial budaya yang berkembang di masyarakat. Dalam hal ini, pengetahuan lokal bukan suatu kategori pengetahuan yang bersifat distingtif dan terpisah, murni diwariskan, dipelajari, dan dilestarikan secara apa adanya. Sebaliknya, pengetahuan lokal dikonstruksi oleh para partisipan dan pelakunya melalui uji coba, praksis, dan wacana secara terus menerus. Sifat dasar dari setiap bentuk pengetahuan apa pun, termasuk pengetahuan lokal selalu kontekstual dan menyerap unsur-unsur yang berlainan (Geertz 2003). Adapun pendamping diarahkan untuk memfasilitasi sesuai dengan kebutuhan setempat. Dengan demikian, posisi desa ditempatkan sebagai subjek pembangunan dan pembangunan perdesaan diarahkan sebagai karakter kebangsaan (*nation building*).

Konsep *bottom-up planning* didedikasikan kepada masyarakat untuk lebih mendapat kesempatan ikut serta dalam proses pembangunan. Hal ini merupakan salah satu upaya untuk mengembalikan kedaulatan petani sebagai aktor utama pembangunan pertanian

**Tabel 3.2** Perbedaan antara Pendekatan Pembangunan dan Pendekatan Pemberdayaan

Kategori	Pendekatan Pembangunan	Pendekatan Pemberdayaan
Asumsi filosofis	Menganggap masyarakat perdesaan tidak memahami persoalan dan tidak berdaya sehingga perlu dilakukan program pembangunan.	Masyarakat memiliki pengetahuan dan tidak bodoh, masyarakat perdesaan memiliki pengetahuan dan pengalamannya sendiri. Dalam hal ini, pembangunan dimaknai sebagai peningkatan terhadap apa yang dimiliki.
Implikasi pemahaman	Pengetahuan lokal termasuk teknologi dinilai sebagai pengetahuan yang tidak produktif dan menghambat terhadap kemajuan.	Pengetahuan dan teknologi lokal tidak dihilangkan, tetapi didorong untuk dapat berkembang dengan ciri spesifik dari desa masing-masing.
Konsekuensi tindakan	Konsep perencanaan pembangunan dilakukan secara <i>top-down</i> . Masyarakat dimobilisasi untuk melaksanakan pembangunan yang telah direncanakan dari atas.	Ahli pembangunan perlu belajar bersama masyarakat perdesaan. Mereka perlu berinteraksi dan saling mengisi pengetahuan. Para ahli hanya sebatas memfasilitasi perencanaan kebutuhan masyarakat desa berdasarkan atas potensi yang dimiliki. Dengan demikian, perencanaan dilakukan secara <i>bottom-up</i> . Pendekatan ini juga dikenal sebagai pendekatan partisipatif.
Posisi agen pembangunan	Posisi agen pembangunan sangat menentukan dalam perkembangan masyarakat. Posisinya didudukkan sebagai ahli dan lebih pintar dibandingkan masyarakat desa.	Posisi agen sebatas sebagai fasilitator atau pendamping. Posisinya ditempatkan sejajar dengan masyarakat perdesaan. Dengan demikian, mereka dapat bekerja dengan saling membagi pengalaman.
Kesejahteraan yang diharapkan	Peningkatan materiil individu dalam anggota masyarakat sebagai tujuan utama.	Kemajuan materiil bukan sebagai tujuan utama, tetapi pemerataan dan ketentraman bersama.

Sumber: Disadur dari Susetiwana 2010.

sehingga petani berperan aktif untuk berpartisipasi. Pertanian dalam arti luas, yaitu pelaku profesi pertanian (petani) yang terdiri atas pelaku tani yang bekerja di lahan pertanian, birokrat yang mengatur kebijakan sektor pertanian, kalangan perbankan yang mengucurkan kredit, dan peneliti atau akademisi bidang pertanian yang seharusnya memiliki ideologi pertanian (Sadjad 2011). Dalam hal ini, Sadjad (2011) menyatakan bahwa pertanian sebagai suatu profesi seharusnya tidak diberi konotasi sempit dengan stigma yang serba kekurangan. Pertanian tidak lagi dilihat hanya sebagai penghasil bahan mentah, namun harus menjadi bagian dari suatu sistem yang utuh. Dengan ideologi yang kuat akan mampu mengubah pola tradisional ke pola nontradisional. Perubahan ideologi ini tidak bisa dianggap sebagai masalah kecil karena menyangkut ranah pendidikan profesional dan kepentingan yang sangat luas. Perubahan ideologi harus diawali dengan mengubah pemikiran dan mengubah pandangan konvensional sehingga bisa menjadi arahan kebijakan. Syarat untuk dapat terlibat dalam proses pembangunan pertanian adalah setiap petani harus mampu dan berdaya untuk berperan serta dalam pembangunan. Pemberdayaan masyarakat petani merupakan upaya untuk mengarahkan masyarakat petani agar mandiri melalui perwujudan potensi kemampuan yang dimiliki.

### **C. DAMPAK PERUBAHAN PARADIGMA TERHADAP UPAYA KETAHANAN PANGAN DALAM KONTEKS PENGURANGAN KEMISKINAN**

Konteks perubahan paradigma penguatan ketahanan pangan dalam kerangka pengurangan kemiskinan harus lebih berpihak pada petani miskin. Keberpihakan ini dalam konteks penciptaan iklim usaha tani yang kondusif sehingga mampu meningkatkan daya tarik sektor pertanian. Dalam perubahan strategi bidang pangan, perlu adanya

perubahan pandangan agar penguasaan sumber daya alam dilakukan oleh masyarakat. Penguasaan sumber daya di tingkat lokal, pada unit-unit rumah tangga memiliki potensi menghasilkan pangan lebih besar dibandingkan penguasaan dalam skala besar. Pola pemilikan ini lebih berpotensi meningkatkan produksi dan diversifikasi pangan di tingkat lokal. Selain itu, juga mampu meningkatkan kesejahteraan dan daya beli masyarakat, mendorong terciptanya ketahanan pangan serta kedaulatan pangan di tingkat lokal sebagaimana dijabarkan berikut ini (Sumardjo 2010).

- 1) Mengintegrasikan upaya peningkatan pendapatan dan pengendalian kemiskinan melalui peningkatan pendidikan, perbaikan gizi dan kesehatan, disertai dengan peningkatan kemampuan pengelolaan ekonomi rumah tangga dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan;
- 2) Meningkatkan akses sumber daya, sarana, dan prasarana produksi seperti irigasi, transportasi, lahan, benih, dan pemasaran;
- 3) Diversifikasi pangan dengan teknologi tepat guna dan kearifan lokal yang lebih mengakar pada masyarakat;
- 4) Memperkuat kapitalisasi kelembagaan dan modal sosial untuk menjamin ketahanan dan kedaulatan pangan;
- 5) Mengembangkan jejaring kemitraan sinergis antarpelaku utama dan pelaku usaha terkait di bidang pertanian, yang dilandasi dengan pengembangan sikap kewirausahaan;
- 6) Memanfaatkan keunggulan produk lokal dan kekuatan substitusi produk lokal pertanian berbasis pengenalan kalender pertanian dengan pendekatan klaster yang mengarah kepada kemandirian bangsa;
- 7) Mengembangkan teknologi tepat guna disertai dengan pengembangan *indigenous knowledge* yang mengapresiasi, baik potensi lokal, kearifan lokal maupun khasanah budaya yang

ada serta sinergi keterkaitan jaringan simetris hulu-hilir dalam sistem bisnis pertanian dan perdesaan;

- 8) Mendorong terjadinya nilai tambah terhadap semua produk biomassa yang dimiliki Indonesia.

Perubahan ataupun pergeseran paradigma pembangunan pertanian dan pemberdayaan perdesaan akan berdampak pada penguatan ketahanan pangan yang mampu mendorong pengurangan kemiskinan di tingkat petani miskin. Setidaknya dapat dimunculkan adanya tiga matra pembangunan yang terkait dengan penguatan ketahanan pangan yang akan mampu mendorong pengurangan kemiskinan, yaitu (1) pembangunan perdesaan dan pertanian, (2) kesejahteraan dan pendapatan petani, (3) industrialisasi pertanian.

## 1. Pembangunan Perdesaan dan Pertanian

Kebijakan pembangunan sektor pertanian di Indonesia lebih sering terlepas dari bingkai pembangunan perdesaan secara keseluruhan. Hal ini penting untuk diungkap mengingat fakta menunjukkan sekitar 70% areal pertanian berada di wilayah perdesaan sehingga setiap pengembangan sektor pertanian pasti akan bersinggungan dengan daerah perdesaan. Selama ini, yang terjadi justru sebaliknya. Pengembangan sektor pertanian sebagian besar *terpisah* dengan pembangunan perdesaan sehingga tidak berlangsung sinergi antara keduanya. Tentu saja salah satu ide penting bagi sinergi antara keduanya adalah konsep industrialisasi perdesaan. Di sini, makna industrialisasi perdesaan mempunyai dua gagasan inti, yaitu *pertama*, industrialisasi itu berada di lokasi perdesaan dan *kedua*, seluruh sumber daya yang digunakan berasal dari potensi ekonomi di perdesaan, khususnya di sektor pertanian.

Industrialisasi perdesaan sangat relevan diterapkan di Indonesia karena terdapat dua karakteristik penting. *Pertama*, lahan pertanian

yang sempit (khususnya di Jawa) membuat rasionalisasi pengolahan produk menjadi alternatif terbaik untuk meningkatkan pendapatan petani, yakni melalui pembuatan sentra-sentra usaha pertanian kecil (*home industry*). *Kedua*, memperkaya kegiatan pertanian perdesaan bukan cuma sekedar memproduksi barang-barang primer, tetapi juga mendiversifikasi kegiatan nonpertanian. Meskipun demikian, *input* masih bersumber dari produk pertanian. Berdasarkan dua karakteristik tersebut, pengembangan industrialisasi perdesaan akan memiliki nilai positif bagi sektor pertanian dengan munculnya nilai tambah. Selain itu, wilayah perdesaan akan mendapat manfaat dalam memberi variasi kegiatan perekonomian yang lebih beragam sehingga penduduk desa tidak harus pergi ke kota untuk mendapatkan pekerjaan *off-farm*. Dalam konteks merealisasikan antara pembangunan perdesaan dan pertanian, setidaknya terdapat empat fase yang harus dilakukan secara berurutan, yaitu 1) penganekaragaman produksi barang primer (pertanian), 2) penciptaan dan penguatan pasar, 3) penciptaan usaha pengolahan hasil pertanian, dan 4) pembangunan infrastruktur.

Penganekaragaman produksi barang primer (pertanian) ini memungkinkan terjadi barter atau transaksi antarpenduduk di desa. Fase ini memang tidak mudah dilakukan karena di setiap daerah belum tentu ada *output* produksi yang bervariasi. Salah satu yang dapat diberikan adalah pengetahuan tentang produksi barang selayaknya sesuai dengan potensi sumber daya ekonomi setempat. Penganekaragaman komoditas ini nantinya akan menjadi instrumen penting untuk menggerakkan kegiatan ekonomi di perdesaan.

Penciptaan dan penguatan segmen pasar bagi pemasaran hasil pertanian sangat penting karena munculnya berbagai variasi atas produksi di suatu daerah tidak akan bermakna apabila barang tersebut tidak mampu diserap pasar. Oleh karena itu, pengenalan produk yang

bervariasi harus pula disertai dengan penciptaan pasar baru, yaitu sebagai tempat bertemunya para penjual dan pembeli, khususnya komoditas pertanian yang beragam. Implikasi dari terputusnya rantai pemasaran karena tidak adanya pasar desa adalah rantai perdagangan akan semakin panjang. Dampaknya, pedagang (perantara) akan lebih diuntungkan daripada produsen (petani) dan konsumen (masyarakat).

Penciptaan usaha pengolahan hasil pertanian, terutama produk unggulan, diharapkan memunculkan berbagai akses pengganda bagi semua pihak di daerah. Fase ini memang berat untuk dilakukan. Bukan sekadar mengubah pola produksi, melainkan juga mengubah pola pikir dan kebiasaan pelaku ekonomi perdesaan. Di luar itu, masalah lain yang kerap mengemuka adalah permodalan. Kegiatan pengolahan membutuhkan modal yang lebih besar meskipun dalam skala usaha kecil sekalipun. Oleh karena itu, fase ini harus disertai strategi yang sinkron dengan kebijakan pemerintah, misalnya pemerintah desa melalui belanja modal dapat mendirikan BUMDes (Badan Usaha Milik Desa) di sektor usaha pengolahan produk unggulan desa.

Pembangunan infrastruktur harus dibangun setelah situasi ekonomi di daerah sasaran telah mapan. Artinya, ketika suatu infrastruktur dibangun, misalnya jalan, pelaku ekonomi lokal sebaiknya telah siap untuk berkompetisi dengan pelaku ekonomi dari luar daerah/desa. Dengan kata lain, pembangunan infrastruktur (dalam pengertian luas) sebagai stimulus perekonomian desa harus dibarengi persiapan desa, baik fisik maupun nonfisik. Dengan demikian, infrastruktur yang ada dapat memberikan dampak optimal bagi kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Oleh karena itu, pembangunan infrastruktur perdesaan mesti didesain secara hati-hati dan direncanakan dengan baik. Dengan demikian, dampak negatif pembangunan infrastruktur bagi masyarakat dapat dihindari.



## 2. Kesejahteraan dan Pendapatan Petani

Selama ini, pembangunan pertanian hanya identik dengan peningkatan produksi atau produktivitas tanpa melihat dampaknya terhadap kesejahteraan petani. Pola dan cara pandang seperti ini tentu tidak benar karena tidak menempatkan petani sebagai fokus pembangunan pertanian itu sendiri. Peningkatan pendapatan petani dapat dilakukan dengan banyak cara, di antaranya melalui peningkatan luas lahan yang dimiliki, peningkatan produktivitas per satuan luas lahan, atau bisa juga melalui kebijakan harga yang tepat dengan memihak petani.

Peningkatan kepemilikan luas lahan dapat dilakukan melalui jalan reformasi tanah (*land reform*), seperti yang telah diuraikan di muka. Di Jepang, misalnya, reformasi tanah sudah dilakukan sesuai Perang Dunia kedua dan berhasil memengaruhi terjadinya pemerataan pendapatan. Program reformasi tanah di Jepang berhasil karena dapat menyatukan dua titik; di satu sisi rakyat menuntut dengan kuat dan di sisi lain pemerintah mempunyai *political will* yang tidak kalah nyaring (Hayami 1997).

Selanjutnya, upaya peningkatan produktivitas usaha tani telah mengalami kemajuan yang cukup berarti. Salah satu unsur penentu perbaikan produktivitas adalah tersedianya benih atau bibit berkualitas dan sarana produksi lainnya secara memadai. Meskipun demikian, apabila subsistem agrobisnis di hulu tidak mampu berkembang secara bertahap menjadi penyedia sarana produksi, peluang petani untuk meningkatkan produktivitasnya pun hilang. Subsistem agrobisnis hulu yang tidak berkembang ditandai dengan penguasaan pasar yang cenderung monopolistik dan mutu produk yang dihasilkan rendah. Kebijakan pembangunan yang mampu memperbaiki efisiensi di sektor agrobisnis hulu secara langsung akan menguntungkan petani. Keuntungan yang dinikmati petani berupa harga sarana produksi

yang lebih rendah dengan kualitas yang tinggi dan sarana produksi yang terjamin ketersediaannya.

Faktor lain peningkatan pendapatan petani adalah harga. Produktivitas lahan yang tinggi belum menjamin peningkatan pendapatan jika harga yang diterima petani untuk produknya masih rendah. Harga yang diterima petani sangat ditentukan oleh perkembangan subsistem agrobisnis hilir. Produk pertanian yang bersifat cepat rusak (kualitas turun) dan tergantung pada musim, memerlukan subsistem agrobisnis hilir (pengolahan hasil, pemasaran, dan perdagangan) yang berjalan dengan baik dan efisien. Petani sering mengeluh bahwa harga produk pertaniannya turun drastis di waktu musim panen. Turunnya harga secara drastis ini sering tidak hanya sekedar mencerminkan adanya lonjakan penawaran yang tidak disertai dengan naiknya permintaan dengan proporsi yang sebanding, tetapi menggambarkan juga subsistem hilir yang tidak terbangun dengan baik.

Di luar aspek peningkatan pendapatan, hal lain yang perlu dibangun adalah mengupayakan peningkatan nilai tawar petani berhadapan dengan industri hilir. Dalam banyak kasus, industri hilir telah terbangun dengan baik, tetapi mereka memiliki daya tawar yang sangat tinggi terhadap petani. Akibatnya, harga produk pertanian tertekan sangat rendah. Persoalan nilai tawar petani ini harus benar-benar diperhatikan. Praktik yang selama ini terjadi adalah posisi tawar petani selalu kalah berhadapan dengan pelaku ekonomi di tingkat hilir, baik mereka yang bergerak di industri pengolahan maupun pedagang sebagai distributor. Dengan pemahaman ini, organisasi sosial dan ekonomi petani menjadi sangat penting untuk dapat mengorganisasi unit usaha mereka. Dalam hal ini, petani akan memiliki bobot yang sepadan dengan pelaku ekonomi lainnya. Organisasi sosial dan ekonomi petani itu bisa berbentuk koperasi ataupun asosiasi petani, di antaranya adalah Himpunan Kerukunan

Tani Indonesia, Kontak Tani Nelayan Andalan, Asosiasi Petani Tebu, dan Himpunan Nelayan Indonesia.

### 3. Industrialisasi Pertanian (Agrobisnis)

Sebagian besar sumber daya ekonomi bertumpu pada sektor pertanian dan sumber daya alam lainnya. Oleh karena itu, salah satu strategi pembangunan ekonomi yang sudah dikenal, populer, dan sangat relevan adalah agrobisnis. Agrobisnis merupakan usaha disektor pertanian yang salah satu di antaranya menangani pengolahan hasil pertanian (agroindustri). Dengan demikian, banyak pekerjaan besar yang harus dilakukan oleh pemerintah jika ingin menempatkan agrobisnis sebagai strategi pembangunan nasional. Tantangan terbesar adalah bagaimana membuat relasi antara sektor manufaktur dan jasa dalam keterkaitannya dengan sektor pertanian melalui hubungan yang saling menguntungkan.

Agrobisnis sendiri bukan sekadar proses kegiatan pertanian yang berbasis lahan, tetapi kegiatan yang melibatkan seluruh pelaku pertanian yang menyiapkan *input*, proses menuju *output*, dan transportasi untuk menjual produk ke konsumen (Seperich dkk. 1994). Dengan definisi seperti itu, strategi agrobisnis setidaknya terdiri atas empat subsistem yang terintegrasi secara fungsional, yaitu a) subsistem agrobisnis hulu (*up-stream agribusiness*), meliputi ragam kegiatan industri dan perdagangan sarana produksi pertanian primer, seperti industri pupuk, obat-obatan, bibit atau benih, dan alat serta mesin pertanian; b) subsistem usaha tani primer (*on-farm agribusiness*) yang menghasilkan komoditas pertanian primer; c) subsistem agrobisnis hilir (*down-stream agribusiness*), subsistem ini mengolah hasil pertanian primer menjadi produk olahan, baik dalam bentuk siap untuk dimasak, siap untuk disajikan, maupun siap untuk dikonsumsi beserta kegiatan perdagangannya di pasar domestik dan internasional; dan

d) subsistem jasa layanan pendukung, seperti lembaga keuangan, transportasi, penelitian dan pengembangan, asuransi, dan kebijakan pemerintah.

Dari pengalaman yang telah dilakukan di beberapa negara, pengembangan agrobisnis dikonsepsikan sebagai suatu proses dengan tiga tahapan (Sitorus dkk. 2000). *Pertama*, tahap agrobisnis berbasis sumber daya. Pada tahap itu pembangunan agrobisnis digerakkan oleh kelimpahan faktor produksi (*factor-driven*), yaitu sumber daya alam dan sumber daya manusia berupa tenaga kerja tidak terdidik (*unskilled labor*). Tahapan ini tampil berupa ekstensifikasi agrobisnis dengan dominasi komoditas primer sebagai produk akhirnya. Pembangunan sistem agrobisnis pada tahap ini masih identik dengan pembangunan pertanian sehingga perekonomian nasional juga masih tergolong sebagai perekonomian berbasis pertanian (*agriculture-based economy*).

*Kedua*, tahap agrobisnis berbasis investasi. Pada tahap ini pembangunan agrobisnis digerakkan oleh kekuatan investasi (*investment-driven*) melalui percepatan pembangunan dan pendalaman industri pengolahan dan industri hulu serta peningkatan kemampuan sumber daya manusia. Produk akhir agrobisnis pada tahapan ini didominasi oleh komoditas yang bersifat padat modal dan tenaga terdidik (*capital intensive and skilled-labor*), memiliki nilai tambah lebih besar, dan segmen pasar yang lebih luas. Perekonomian nasional pada tahap ini telah bergeser dari perekonomian berbasis sumber daya ke perekonomian berbasis industri-agrobisnis (*agroindustry-based economy*).

*Ketiga*, tahap agrobisnis berbasis inovasi. Pada tahap ini pembangunan agrobisnis digerakkan oleh temuan baru atau inovasi (*innovation-driven*) melalui peningkatan kemajuan teknologi pada setiap subsistem agrobisnis dan peningkatan kemampuan sumber daya manusia pada saat bersamaan. Produk agrobisnis pada tahapan ini didominasi oleh komoditas yang bersifat padat ilmu pengetahuan dan

**Boks 2.** Program Peningkatan Kesejahteraan Petani Kecil (PKPK) Tahun 2011  
*Smallholder Livelihood Development (SOLID)*

Salah satu upaya dalam percepatan pengurangan kemiskinan dilakukan oleh Pemerintah RI melalui Kementerian Pertanian pada 2009 bekerja sama dengan *International Fund for Agricultural Development (IFAD)*. Tujuan dari program 8 tahun ini adalah pembangunan pertanian pedesaan. Sasaran program diarahkan ke wilayah Indonesia bagian Timur, khususnya provinsi Maluku dan Maluku Utara. Sasaran pelaksanaan kegiatan peningkatan kesejahteraan petani kecil, diarahkan pada lokasi desa dataran tinggi, pantai berpenduduk asli, dan lokal/adat yang termasuk kategori miskin. Lokasi dan KK miskin ditetapkan sesuai kriteria lokasi dan Kepala Keluarga (KK) miskin di lima kabupaten, 17 kecamatan, 20 desa, 60 kelompok sasaran, dan 600 KK–900 KK miskin. Sementara itu, di provinsi Maluku Utara diarahkan di 15 kecamatan, 24 desa, dan 72 kelompok sasaran, beranggotakan 720 KK–1.080 KK miskin.

Rancangan kegiatan peningkatan kesejahteraan petani kecil atau disebut SOLID diprioritaskan pada lima kegiatan, sebagai berikut 1) Mengadopsi pengalaman keberhasilan penanganan program kemiskinan yang telah dilaksanakan pada program PIDRA, yang diperluas dan direplikasi ke dalam desain proyek SOLID, dengan melakukan perubahan, penyempurnaan konsep, dan implementasi yang diperlukan. 2) Memperkenalkan prinsip pemberdayaan masyarakat secara partisipatif, dengan cara meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan potensi sumber daya alam yang berkearifan lokal, meningkatkan produktivitas hasil pertanian sekaligus mewujudkan ketahanan pangan masyarakat yang mampu mengurangi kemiskinan dari populasi masyarakat, yang menjadi sasaran proyek. 3) Meningkatkan produksi pangan, hortikultura, tanaman perkebunan, peternakan, dan pengolahan hasil perikanan. Selain itu, juga mencakup pengenalan dan optimasi pemanfaatan keragaman hayati hasil hutan dengan penerapan kaidah konservasi dan rehabilitasi tanaman hutan dan pangan di kawasan dataran tinggi. 4) Mendorong pemerintah daerah untuk mendukung proyek dengan melakukan sinergi dan integrasi dengan program lain yang telah berjalan, seperti program PNPM, PUAP, dan Desa MAPAN. 5) Membangun investasi kegiatan fisik.

Pendekatan kegiatan peningkatan kesejahteraan petani kecil dilakukan dengan menerapkan 1) prinsip **pemberdayaan secara partisipatif**; 2) prinsip **efisiensi dalam penggunaan sumber daya lokal**, dan 3) fungsi **pelayanan pemerintah kepada masyarakat sasaran** untuk meningkatkan ketahanan pangan sekaligus mengurangi kemiskinan.

tenaga kerja terdidik. Selain itu, juga memiliki nilai tambah yang lebih besar dan pangsa pasar yang lebih luas lagi. Perekonomian nasional pada tahapan ini telah bergeser dari perekonomian berbasis investasi ke perekonomian berbasis teknologi.

Ketiga tahap perkembangan sistem agrobisnis itu sekaligus juga menggambarkan pergeseran paradigma pembangunan ekonomi nasional, dari pembangunan yang mengandalkan keunggulan komparatif ke pembangunan yang mengandalkan keunggulan kompetitif. Apabila kerangka pemikiran tersebut dibawa dalam konteks Indonesia, memang level agrobisnis yang dilaksanakan belum dapat langsung menuju pada tahap akhir, yakni agrobisnis yang berbasis pada inovasi. Hal ini terjadi karena sebagian besar tenaga kerja adalah tidak terdidik dan belum banyak investasi industri manufaktur yang berkonsentrasi pada pengolahan produk pertanian. Langkah paling rasional yang dapat ditempuh oleh Indonesia dalam pengembangan agrobisnis adalah mencoba memberikan rangsangan kepada pelaku pertanian produk primer untuk mengolah produksinya secara lebih lanjut sehingga memiliki nilai tambah. Pada titik ini, yang relevan dikembangkan dengan teknologi tepat guna adalah memfasilitasi pengolahan produk primer pertanian tersebut, khususnya skala usaha kecil. Jika pola pikir dan sikap petani sudah mapan untuk pengembangan agrobisnis, pemerintah harus mulai menyediakan insentif kebijakan untuk mengarahkan terciptanya peluang investasi industri pengolahan produk-produk pertanian.

## D. PENUTUP

Adanya perubahan pandangan terhadap paradigma pembangunan dengan paradigma baru, memungkinkan adanya penghargaan terhadap kearifan lokal, teknologi, dan ilmu pengetahuan yang bersumber serta berkembang atas rasionalitas sistem sosial masyarakat desa. Dalam arti lain, pembangunan didedikasikan dengan konsep *bottom-up planning*. Konsep ini didedikasikan kepada masyarakat untuk lebih mendapat kesempatan ikut serta dalam proses pembangunan. Hal ini merupakan salah satu upaya untuk mengembalikan kedaulatan petvani sebagai aktor utama pembangunan pertanian sehingga menjadikan petani dapat berperan aktif dan lebih berpartisipasi.

Dilihat dari konteks ketahanan pangan, pergeseran paradigma pembangunan pertanian dari *top-down* ke *bottom-up planning* akan berdampak pada penguatan ketahanan pangan yang mampu mendorong pengurangan kemiskinan di tingkat petani miskin. Dalam konteks perubahan paradigma penguatan ketahanan pangan dalam kerangka pengurangan kemiskinan maka pembangunan perdesaan harus lebih berpihak kepada petani miskin. Keberpihakan ini dalam konteks penciptaan iklim usaha tani yang kondusif sehingga mampu meningkatkan daya tarik sektor pertanian.

## DAFTAR PUSTAKA

- Baharsjah, Sjarifudin. 2008. "Multifungsi Pertanian dan Artinya bagi Indonesia". *Pemikiran Guru Besar Institut Pertanian Bogor, Perspektif Ilmu-ilmu Pertanian dalam Pembangunan Nasional*. Bogor: Penebar Swadaya.
- Geertz, Clifford. 2003. *Pengetahuan Lokal: Esai-Esai Lanjutan Antropologi Interpretatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Hayami, Yujiro. 1997. *Development Economics: From the Poverty to the Wealth of Nations*. Oxford: Clarendon Press
- Nadjib, Mochammad. 2010. "Diversifikasi Pangan dalam Aktivitas Produksi dan Pola Konsumsi Masyarakat". Dalam Purwanto (ed.). *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*. Jakarta: LIPI.
- Purwanto (ed.). 2010. *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*, Jakarta: LIPI.
- Sadjad, Sjamsoe'oed. 2011. "Pertanian sebagai Profesi", *Opini. Kompas*. Rabu, 14 September 2011.
- Sitorus, M.T.F. dkk. 2001. *Agribisnis Berbasis Komunitas: Sinergi Modal Ekonomi dan Modal Sosial*. Bogor: Pustaka Wirausaha Muda.
- Sudaratmadja. 2003. *Pura Subak sebagai Pemelihara Integritas Kelompok dan Ekosistem Laban, Subak dan Kerta Masa*. Jakarta: Yayasan Padi Indonesia.
- Sumardjo. 2010. "Karakteristik Perkembangan Wilayah Perdesaan". Dalam *Pembangunan Perdesaan dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*. Pemikiran Guru Besar Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara. Bogor: IPB Press.
- Susetiawan. 2010. "Pembangunan Perdesaan dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat". Dalam *Pembangunan Perdesaan dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*. Pemikiran Guru Besar Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara. Bogor: IPB Press.
- Seperich, George J., Michael W. Woolverton, James G. Beierlein. 1994. *Introduction to Agribusiness Marketing*. New Jersey: Prentice Hall Career & Technology.
- Yustika, Ahmad Erani. 2009. "Optimalisasi Sumber daya Pertanian bagi Peningkatan Produksi Pertanian". Dalam Purwanto (ed.). 2009. *Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan*. Jakarta: LIPI.





# BAB IV

## ARAH DAN KEBIJAKAN BAGI PENGUATAN KETAHANAN PANGAN PENDORONG PENGURANGAN KEMISKINAN

**Dhani Agung Darmawan**

Pada saat suatu negara menghadapi persoalan kemiskinan maka cenderung akan menghadapi persoalan ketahanan pangan. Terlebih pada suatu negara yang berpenduduk miskin dan berada di wilayah perdesaan. Sebagian besar penduduk perdesaan di Indonesia bermatapencaharian utama di sektor pertanian. Sementara itu, kondisi ketahanan pangan yang lemah dapat disebabkan oleh banyak faktor, misalnya pasokan pangan, bencana alam, kekeringan, perubahan iklim, dan kenaikan harga akibat pengaruh volatilitas pasar komoditas pangan dunia. Hal tersebut akan sangat berpengaruh kepada masyarakat terutama kaum miskin yang memiliki akses dan kemampuan terbatas terhadap pangan.

Indonesia sebagai negara yang pernah mendapatkan predikat swasembada pangan oleh FAO di tahun 1983, kini mulai tidak mampu mencukupi kebutuhan pangan domestiknya dan terancam ketahanan pangannya. Hal ini dapat dilihat dari kekurangan dalam penyediaan stok pangan Negara ini dapat digolongkan dalam taraf kekurangan pangan. Produksi pangan Indonesia tidak akan mampu mengejar pertumbuhan penduduk. Sejak 2002 hingga 2007, rata-rata pertumbuhan produksi beras hanya 1,05% per tahun, sementara pertumbuhan permintaan pangan (akibat penambahan penduduk) men-

capai 4,66% per tahun. Selama 2009–2011 pertumbuhan produksi beras rata-rata naik sebesar 2,05%, tetapi tetap tidak bisa menutup permintaan beras yang masih sangat tinggi. Meskipun kekurangan produksi bisa ditutupi dari impor, pasar beras dunia saat ini juga sangat tidak stabil. Lebih jauh, persoalan yang dihadapi Indonesia saat ini adalah 76% rumah tangga di Indonesia adalah konsumen beras (*net consumer*) dan hanya 24% yang merupakan produsen (*net producer*). Dengan demikian, kenaikan harga beras hingga 10% saja sudah mengurangi daya beli rumah tangga di perkotaan hingga 8,6% atau menaikkan jumlah orang miskin 2 juta orang.

Di antara berbagai sumber bahan pangan di Indonesia, padi memegang peranan paling penting dalam penyediaan pangan untuk mendukung ketahanan pangan nasional dan pemberdayaan ekonomi rumah tangga petani. Bukan hanya dari segi kuantitas, tetapi kualitas padi yang menyangkut selera pasar, rasa, aroma, dan kandungan nutrisi menjadi hal penting yang perlu diperhatikan dalam pengembangan padi ke depan. Sampai saat ini, upaya peningkatan produksi padi masih terfokus pada lahan sawah, terutama melalui intensifikasi. Tentu upaya ini telah dapat meningkatkan, baik produktivitas maupun produksi padi sawah. Namun, upaya ini belum memecahkan masalah penyediaan pangan untuk mencukupi kebutuhan. Buktinya, Indonesia masih mengimpor beras setiap tahun. Berbagai upaya menyediakan pangan lokal berkualitas, seperti jagung, singkong, ketela, dan sugu terus diupayakan oleh pemerintah dan petani yang berkaitan. Berbagai program dan kebijakan penganekaragaman pangan nasional juga terus diupayakan untuk dikembangkan dan diimplementasikan di masyarakat secara riil.

Keberhasilan dalam menciptakan ketahanan pangan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari peranan aktor-aktor yang terlibat di dalamnya, yaitu pemerintah pusat, daerah (provinsi dan kabupaten/kota), masyarakat tani, dan pelaku tata niaga pertanian. Undang-Undang

No. 7 Tahun 1996 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, secara jelas menyebutkan bahwa pemerintah dan masyarakat bertanggung jawab mewujudkan ketahanan pangan. Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap kesediaan pangan. Sementara itu, masyarakat berperan dalam menyelenggarakan produksi, penyediaan, perdagangan, dan distribusi serta sebagai konsumen. Dari segi pemerintah, jika dikaitkan dengan kebijakan desentralisasi yang diadopsi Indonesia, ujung tombak kesuksesan ketahanan pangan tersebut ada di tingkatan pemerintah daerah dengan peningkatan kesejahteraan petani sebagai salah satu faktor kunci keberhasilan.

## **A. REVIEW KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN DALAM KONTEKS PENGURANGAN KEMISKINAN**

Berdasarkan uraian di atas, ketahanan pangan merupakan salah satu isu strategis dalam konteks pembangunan nasional, khususnya bagi negara berkembang seperti Indonesia. Ketahanan pangan sendiri memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai salah satu sasaran utama pembangunan dan salah satu instrumen utama pembangunan ekonomi. Dalam fungsi ketahanan pangan ini, masyarakat dapat diposisikan sebagai objek dari kebijakan ketahanan pangan nasional dan juga berperan sebagai subjek atau agen pembangunan yang aktif terlibat dalam mencapai tujuan pembangunan.

Sistem ketahanan pangan tidak hanya menyangkut soal produksi, distribusi, dan penyediaan pangan di tingkat makro (nasional dan regional), tetapi juga menyangkut aspek mikro, yaitu akses pangan di tingkat rumah tangga. Meskipun secara konseptual pengertian ketahanan pangan sudah banyak diulas, dalam pelaksanaannya sering kali tidak dapat berjalan dengan baik. Hal inilah yang menjadi salah

satu kelemahan dalam pengembangan ketahanan pangan sebagaimana diungkapkan oleh Simatupang (2000), sebagai berikut:

- 1) Konsep ketahanan pangan didasarkan pada definisi ketersediaan pangan untuk mencapai ketahanan pangan. Definisi ini sangat terkait dengan stabilitas harga yang terjangkau dengan tiga asumsi, yaitu a) kelangkaan pangan tercermin dari kenaikan harga; b) harga yang terjangkau untuk menjamin akses seluruh konsumen mendapatkan pangan yang cukup; dan c) produksi pangan domestik yang cukup (swasembada) adalah cara efektif bagi stabilitas harga pangan domestik (ketahanan pangan).
- 2) Konsep ketahanan pangan belum mampu mengantisipasi perubahan pendapatan masyarakat dalam peningkatan akses terhadap pangan. Ketersediaan pasokan pangan saja tidak cukup mengatasi persoalan ketahanan pangan apabila kebanyakan rumah tangga tidak mempunyai pendapatan yang cukup untuk membeli pangan.
- 3) Kegagalan dalam mengantisipasi pentingnya dimensi lokal dan rumah tangga bagi ketahanan pangan individu. Paradigma lama lebih mementingkan ketahanan pangan secara nasional dan luas. Pengalaman menunjukkan bahwa ketahanan pangan nasional itu penting, tetapi itu tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan lokal dan rumah tangga. Basis ketahanan pangan nasional kurang memperhatikan pendekatan ketahanan pangan di wilayah terpencil sehingga dijumpai masyarakat pada wilayah tertentu mengalami rawan pangan.
- 4) Adanya dilema kebijakan, terutama kebijakan harga yang murah dan stabil menyebabkan a) produksi pangan domestik dan peningkatan pendapatan petani menjadi tidak kondusif, b) subsidi pemerintah dibutuhkan sehingga anggaran pemerintah menjadi terbebani, c) strategi tersebut tidak berkelanjutan, baik secara ekonomis maupun politik, d) strategi harga pangan murah

sehingga menguntungkan konsumen, tetapi merugikan petani produsen, e) strategi menjadi tidak adil, tidak konsisten dengan tujuan pemerataan pendapatan, dan bertentangan dengan program penanggulangan kemiskinan.

## 1. Strategi Kebijakan Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Kelembagaan Pangan

Berdasarkan kategorisasi kelemahan dalam program ketahanan pangan, diperlukan perbaikan yang komprehensif untuk mencapai tahapan kemandirian pangan. Hal ini dikarenakan pembangunan ketahanan pangan merupakan proses terus-menerus dan diupayakan berdampak luas pada seluruh sektor pembangunan. Harapan ini cukup objektif mengingat aspek yang diamati dalam ketahanan pangan tidak hanya aspek ketersediaan, tetapi juga aspek-aspek lainnya seperti distribusi dan akses pangan yang mengarah pada upaya peningkatan pendapatan masyarakat, juga konsumsi atau penyerapan pangan yang mengarah pada pembangunan sumber daya manusia yang sehat dan produktif. Pembangunan ketahanan pangan saat ini dilakukan melalui *twin track strategy* (strategi jalur ganda), yang dijabarkan dalam kebijakan umum ketahanan pangan nasional (Dewan Ketahanan Pangan 2008), yakni 1) pembangunan ekonomi berbasis pertanian dan perdesaan, 2) memenuhi pangan bagi kelompok miskin dan rawan pangan, dan 3) pemberdayaan masyarakat miskin agar mampu mewujudkan ketahanan pangan secara mandiri.

## 2. Arah Kebijakan Penguatan Ketahanan Pangan

Arah kebijakan bagi penguatan ketahanan pangan yang lebih berpihak pada petani miskin adalah melalui penciptaan iklim usaha tani yang kondusif sehingga mampu meningkatkan daya tarik sektor pertanian, dan peningkatan kesejahteraan petani. Penciptaan iklim usaha sek-

tor pertanian yang kondusif sangat diperlukan tidak hanya untuk menarik investor skala menengah besar di sektor pertanian, tetapi juga memberikan kepastian usaha bagi usaha tani skala kecil. Selain itu, perlu adanya sinergi kebijakan yang menjadikan ketahanan pangan sebagai salah satu instrumen bagi upaya pengurangan kemiskinan. Hal ini sangat mungkin dilakukan karena penguatan setiap aspek ketahanan pangan dapat diarahkan pada upaya pengurangan kemiskinan khususnya kelompok petani miskin.

Untuk dapat mengimplementasikan sinergi kebijakan ketahanan pangan dan pengurangan kemiskinan maka perlu ada harmonisasi antara peran pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat dalam suatu tata kelola kelembagaan penguatan ketahanan pangan dan pengurangan kemiskinan. Dalam kerangka desentralisasi ekonomi yang telah dijalankan sejak 2001 maka peran yang harus dijalankan oleh pemerintah pusat dan daerah mengalami banyak perubahan. Secara teknis, peran pemerintah pusat menjadi semakin sedikit dan digantikan oleh peran pemerintah daerah. Desentralisasi ekonomi itu memengaruhi peran yang harus dimainkan oleh pemerintah pusat dan daerah dengan mengupayakan proses transformasi sektor pertanian secara utuh. Proses transformasi itu sendiri bisa diletakkan dalam tiga level (Dorward dkk. 2003) dan setiap level tersebut menghendaki peran dan bobot yang berbeda di antara tiga aktor, yaitu pemerintah pusat, daerah, dan swasta.

*Pertama*, **pemerintah pusat** menyediakan dan memperbaiki infrastruktur dasar yang diperlukan bagi pembangunan pertanian, misalnya pengadaan jalan, jembatan, jaringan irigasi, penelitian dan pengembangan, penyuluhan, dan reformasi agraria. Aspek-aspek ini perlu mendapatkan perhatian yang besar karena situasi saat ini yang sudah sangat tidak menguntungkan bagi pembangunan sektor pertanian. Sekurangnya 40% irigasi dalam kondisi rusak, proyek pembangunan dam/waduk/tangkapan air yang terbatas, kegiatan

penyuluhan pertanian kurang mendapat perhatian pemerintah, dan kepemilikan lahan yang sempit (khususnya di Jawa). Pada aspek ini, peran pemerintah pusat memperoleh bobot yang lebih besar karena diperlukan konsep yang utuh atau terintegrasi dan diberlakukan secara nasional.

*Kedua*, memperkuat pasar sebagai media yang akan mempermudah transaksi antara sektor hulu dan hilir di sektor pertanian. Di sini, peran **pemerintah daerah** harus lebih menonjol karena situasi “pasar” yang berlainan antardaerah. Pada level ini setidaknya terhadap tiga pekerjaan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah, yakni 1) mendesain sistem keuangan yang sesuai dengan kebutuhan pelaku di sektor pertanian (musiman), 2) sistem pasokan *input*, dan 3) pasar *output* lokal. Beberapa daerah telah berhasil mengembangkan sistem keuangan yang adaptif dengan kepentingan ekonomi lokal, misalnya di Sumatra Barat (Lumbang Pitih Nagari) dan Bali. Mereka mengadopsi nilai-nilai adat dalam mengembangkan sistem keuangan. Pola yang sama perlu diperluas untuk desain pasokan *input* dan penciptaan pasar *output* yang lebih membela kepentingan petani dan disesuaikan dengan nilai-nilai sosial yang berkembang di daerah tersebut.

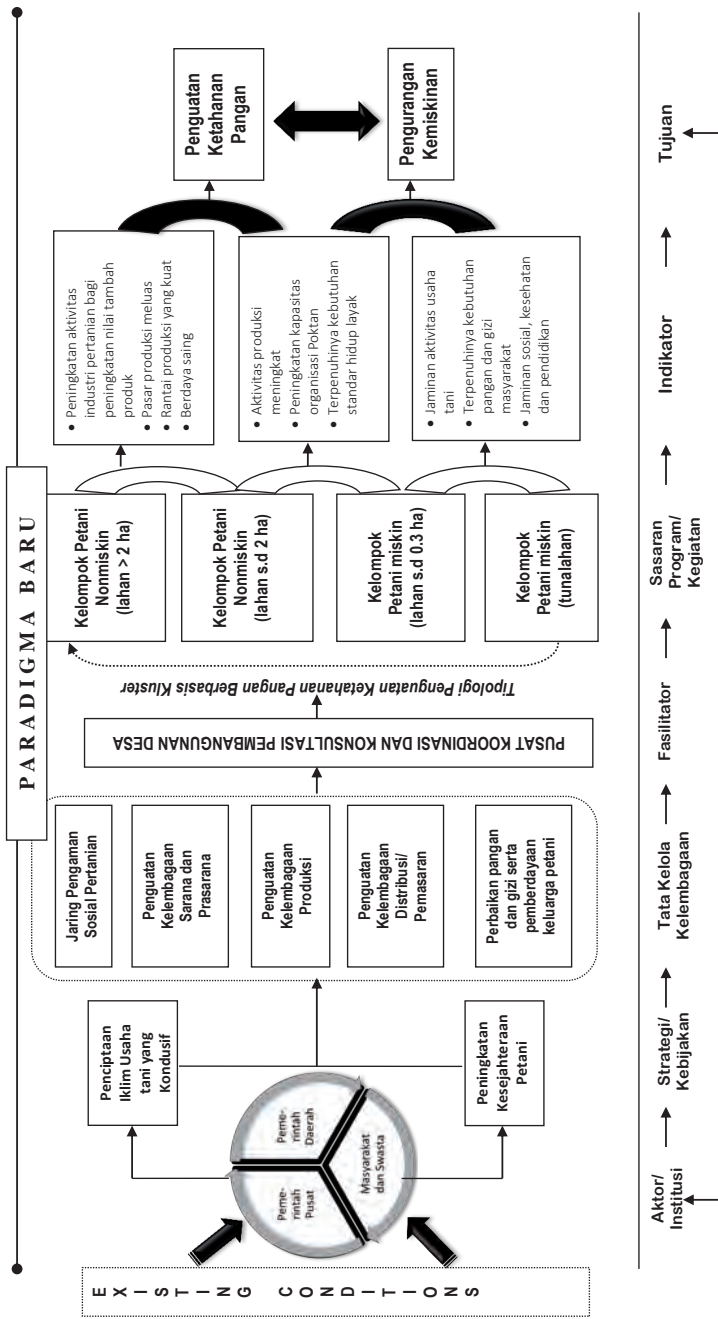
*Ketiga*, menggandeng **pelaku ekonomi swasta** (*private sector*) untuk mengeksekusi kegiatan lanjutan di sektor pertanian, khususnya pemasaran dan pengolahan komoditas pertanian sehingga memiliki keterkaitan dengan sektor nonpertanian. Pemerintah pusat dan daerah bisa bekerja sama untuk melancarkan kegiatan pada fase terakhir ini, namun tujuan utamanya tetap memberi ruang bagi sektor swasta sebagai pemain penting dalam pengolahan komoditas pertanian ini. Sektor swasta di sini tidak selalu harus korporasi besar, tetapi justru melibatkan secara intensif usaha kecil dan menengah, koperasi, dan badan usaha lainnya (termasuk BUMN dan BUMD) sebagai partisipan. Lebih baik lagi apabila pemegang kuasa atas sektor swasta ini adalah petani-petani sendiri yang diberi wewasan dan kesempatan



untuk membangun UMKM, koperasi, dan bentuk badan usaha lainnya. Satu persoalan yang cukup mengemuka terkait dengan aktivitas lanjutan dari usaha tani adalah jaminan atau kepastian usaha terkait dengan risiko usaha sektor pertanian yang cukup besar dari sisi risiko produksi yang sangat dipengaruhi oleh kondisi geografis, perubahan iklim, dan hama serta penyakit. Aktivitas lanjutan produk pertanian menuntut adanya kualitas dan kuantitas produksi yang stabil sehingga perlu ada penjamin risiko usaha sebagai insentif bagi investor.

## **B. MODEL PENGURANGAN KEMISKINAN MELALUI PENGUATAN KETAHANAN PANGAN**

Model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan dilakukan melalui penguatan aspek-aspek ketahanan pangan dan aspek-aspek yang memengaruhi kesejahteraan masyarakat, di antaranya penguatan tata kelola kelembagaan pertanian di perdesaan. Kompleksitas permasalahan kelembagaan pertanian tersebut sangat dipengaruhi oleh kemampuan dan fungsi dalam memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi kelompok masyarakat. Sepanjang kelembagaan lokal tersebut memiliki kapasitas dan mampu beradaptasi untuk memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi masyarakat, eksistensinya akan terjaga dan terpelihara dengan baik. Akan tetapi, apabila kapasitas dan adaptasinya melemah dan fungsinya dianggap tidak lagi relevan, kelembagaan pertanian tersebut hanya akan menjadi cerita (Gambar 4.1).



**Gambar 4.1** Model Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan

Berdasarkan model pada Gambar 4.1 tersebut, terdapat lima lembaga tata kelola pertanian yang relevan untuk menunjang penguatan ketahanan pangan dan mengurangi kemiskinan masyarakat.

## 1. Jaring Pengaman Sosial Pertanian

Upaya peningkatan kesejahteraan petani dapat dilakukan melalui penguatan ketahanan pangan dengan membentuk jaring pengaman sosial pertanian. Hal ini dikarenakan penguatan ketahanan pangan tidak hanya akan berdampak pada ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga adanya pemerataan akses terhadap pangan dan perbaikan kemampuan daya beli masyarakat. Pemerataan akses pangan akan memberikan jaminan pada aksesibilitas masyarakat terhadap kebutuhan pokok. Daya beli yang mampu menjangkau pangan menunjukkan adanya perbaikan tingkat pendapatan masyarakat. Sementara itu, adanya penguatan ketahanan pangan dalam hal perbaikan pendapatan masyarakat akan menunjukkan adanya perbaikan taraf hidup dan kapasitas masyarakat dalam mengakses sumber-sumber pendapatan.

Petani di perdesaan yang sebagian berada pada kelompok petani gurem masih mengusahakan pertanian secara subsisten. Hal ini menjadikan petani tidak sekadar sebagai produsen pangan, tetapi petani juga bisa menjadi konsumen produk pangan dan bahkan sekaligus sebagai penyedia tenaga kerja di sektor pertanian. Kelompok petani ini membutuhkan kepastian atau jaminan usaha tani karena memang rentan terhadap gejolak atau kondisi ketidakpastian di sisi struktur biaya, hasil usaha tani, dan pemasaran produknya. Misalnya, terjadi gagal tanam, apabila gagal panen atau harga jual yang rendah, akan memengaruhi kesejahteraan rumah tangga petani. Hal ini dikarenakan keterbatasan modal yang dimiliki petani skala kecil yang hanya cukup untuk sekali perputaran produksi. Jika terjadi kegagalan maka petani akan terjebak pada beban utang untuk membiayai aktivitas

pertaniannya sehingga akan mendorong masyarakat untuk masuk ke dalam persoalan kemiskinan. Dalam kebijakan ini, program *cash* dan *unconditional transfer* yang dapat dilakukan pemerintah, misalnya melalui program bantuan yang sudah dijalankan, seperti bantuan langsung tunai (BLT), jaminan kesehatan masyarakat miskin (Jamkesmas), bantuan pendidikan gratis, dan beras miskin (raskin). Selain itu, perlu diadakan bantuan langsung khusus bagi aktivitas usaha tani petani miskin melalui program asuransi pertanian, bantuan langsung modal kerja, penyuluhan, dan bantuan sarana produksi (traktor, pompa air, dll.). Program *cash and unconditional transfer* ini diutamakan bagi petani tuna tanah meliputi rumah tangga petani penyewa, penyakap, dan buruh tani. Karena kelompok ini yang paling resisten dalam menghadapi segala ketidakpastian akibat gejolak yang sering menerpa petani, seperti perubahan cuaca, serangan hama, dan gejolak harga. Program-program tersebut merupakan sabuk pengaman agar tidak lebih terperosok ke dalam bencana. Peran pemerintah di sini sangat penting untuk menanggulangi eksploitasi ekonomi dari para tuan tanah dan pemilik modal dalam bentuk hubungan *patronage*. Mengacu pendapat Popkin (1979), petani hakikatnya adalah *rational problem solver* yang tahu kepentingan sendiri dan selalu mempertimbangkan untung rugi serta mengevaluasi hasil terbaik yang mungkin dicapai dikaitkan dengan pilihannya sesuai preferensi dan nilai-nilai yang dianutnya. Oleh karena itu, hubungan antara petani miskin dan petani tuna tanah dengan kelompok tuan tanah dan kelompok kaya dapat menjadi hubungan yang saling melengkapi dan bukan hubungan yang saling mengeksploitasi.

## 2. Kelembagaan Sarana dan Prasarana Pertanian

Pembangunan pertanian tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila tidak tersedia sarana dan prasarana pertanian yang memadai. Oleh karena itu, penguatan kelembagaan sarana dan prasarana

menjadi penting dilakukan untuk meningkatkan produksi pertanian dan memberikan jaminan ketersediaan pangan yang cukup dari sisi jumlah dan mutu. Pembangunan dan perbaikan infrastruktur pertanian sangat penting dilakukan dengan menyesuaikan kebutuhan masyarakat. Petani lahan basah di wilayah Jawa Timur pun masih membutuhkan irigasi/pengairan, jalan usaha tani, dan waduk/bendungan untuk mempertahankan kemampuan produksi. Lebih lanjut disebutkan bahwa kondisi infrastruktur irigasi sebagian besar dalam keadaan rusak sehingga tidak dapat mendistribusikan kebutuhan air bagi wilayah pertanian. Jalan usaha tani yang tidak tersedia dengan memadai akan menyebabkan peningkatan biaya produksi pertanian khususnya pada saat proses pengangkutan hasil panen dan penurunan margin keuntungan usaha tani.

Kondisi yang berbeda harus diberi perlakuan yang berbeda, misalnya di wilayah NTT. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kupang, NTT, menyebutkan bahwa kebutuhan infrastruktur di wilayah NTT, dengan curah hujan tinggi musim hujan yang pendek, tidak akan cocok jika dibangun infrastruktur waduk. Infrastruktur waduk hanya cocok pada wilayah dengan curah hujan dan musim hujan panjang seperti di wilayah Indonesia Barat karena waduk berfungsi untuk menciptakan sumber-sumber air dan mendistribusikan air melalui jaringan irigasi teknis. Hal ini akan sulit dilakukan di wilayah berkontur perbukitan dengan wilayah tangkapan air yang berada terlalu jauh di bawah permukaan tanah dan keberadaan waduk jauh dari lokasi pertanian. Oleh karena itu, kebutuhan infrastruktur pengairan harus dimodifikasi menjadi penyediaan daerah tangkapan air dalam bentuk embung-embung yang berfungsi menahan air agar tidak cepat meresap pada tanah. Embung-embung ini tidak harus dibangun dalam skala besar, tetapi yang penting dekat dengan lahan pertanian dan dalam jumlah banyak. Misalnya berupa pembangunan embung seluas 7 x 8 meter dengan

memanfaatkan lahan pekarangan sendiri dan memenuhi kebutuhan air bagi tanaman kebun di sekitar embung tersebut yang cukup untuk menghasilkan komoditas pertanian sampai satu kali masa panen. Jika embung-embung ini dibangun di setiap pekarangan rumah, akan dapat membantu masyarakat dalam memperpanjang ketersediaan air bagi kebutuhan pertaniannya. Selain itu, sarana pompa air juga lebih dibutuhkan pada wilayah dengan sumber air yang jauh di bawah permukaan tanah sehingga dapat mengalirkan air ke lahan pertanian.

Ketersediaan lahan dan sumber daya pertanian dalam bentuk perluasan dan atau intensifikasi lahan pertanian dibutuhkan untuk mempertahankan kemampuan produksi dan menggantikan lahan pertanian yang terlanjur dikonversi untuk kebutuhan permukiman dan kawasan industri. Kondisi wilayah Jawa sudah cukup padat oleh penduduk sehingga daya dukung lahan bagi pertanian di Jawa tidak dapat ditingkatkan, kecuali jika memanfaatkan lahan-lahan perhutanan. Namun, tidak mudah untuk mengonversikan hutan menjadi lahan pertanian. Hal ini dikarenakan persoalan kewenangan pengelolaan lahan. Upaya yang dapat dilakukan di wilayah Jawa adalah menghentikan proses konversi lahan pertanian ke nonpertanian atau setidaknya memperlambat proses konversi lahan dengan menerapkan program lahan abadi yang tidak akan mengizinkan terjadinya konversi lahan pertanian produktif. Kondisi sosial ekonomi masyarakat miskin juga menjadi salah satu penyebab konversi lahan pertanian yang sering kali harus dihadapkan pada persoalan pemenuhan kebutuhan hidup. Misalnya, penjualan lahan pertanian untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga sehingga berubah dari petani pemilik lahan menjadi petani tuna lahan. Pada kasus di NTT, khususnya di Pulau Timor, pada saat ini banyak areal tanah pertanian yang ditambang untuk mengumpulkan bahan tambang mangan sehingga mengubah lahan pertanian menjadi lubang-lubang tambang mangan (Purwanto 2010). Hal ini sulit dikendalikan karena adanya desakan kebutuhan sehingga

mengorbankan lahan pertanian untuk memperoleh sumber pendapatan baru yang lebih memberikan kepastian pendapatan rumah tangga. Pemerintah hingga saat ini masih kesulitan untuk mengendalikan aktivitas yang dapat merugikan sektor pertanian ini.

Penyediaan lahan yang lebih mungkin dilakukan adalah dengan memanfaatkan lahan produktif di luar Jawa dengan potensi yang masih luas seperti di kawasan Sumatra, Kalimantan, Papua, dan Sulawesi. Pertanian masa depan juga harus dapat memanfaatkan pertanian lahan kering seperti di wilayah NTT untuk mendukung kebutuhan pangan dengan aplikasi teknologi pertanian yang tepat guna. Hal ini menunjukkan bahwa potensi sumber daya pertanian masih sangat mungkin untuk dimanfaatkan apabila dikelola dengan baik. Kepemilikan lahan yang semakin sempit di Jawa berbanding terbalik dengan kepemilikan lahan yang luas di wilayah luar Jawa. Dalam contoh kasus di wilayah perdesaan NTT, kepemilikan lahan yang luas merupakan tanah ulayat/adat sehingga memberi keleluasaan bagi masyarakat untuk mengelolanya dalam aktivitas pertanian tradisional (Nadjib 2010). Hanya permasalahannya, untuk menjadikan tanah ulayat/adat dikelola secara intensif untuk aktivitas komersial, misalnya tanah tersebut akan dimanfaatkan untuk perkebunan komersial atau fasilitas industri, diperlukan persetujuan dari seluruh warga ulayat untuk menghindarkan dari permasalahan kepemilikan di kemudian hari. Dalam tradisi kepemilikan tanah adat/ulayat setempat, (masyarakat) warga ulayat dapat memanfaatkan ketersediaan lahan untuk aktivitas pertanian tradisional secara berpindah-pindah dalam area ulayatnya. Untuk memproduktifkan areal lahan, yang pertama dilakukan adalah membakar semak dan perdu yang tumbuh di lahan, kemudian menanaminya dengan tanaman pangan, seperti jagung, umbi-umbian, dan sayur-sayuran. Apabila lahan sudah tidak produktif lagi maka akan ditinggalkan dan berpindah ke lahan lain di kawasan lahan ulayat. Dominasi wilayah perbukitan dan lahan miring

seperti di NTT juga memerlukan upaya konservasi lahan agar dapat berproduksi secara maksimal (Nadjib 2010). Hal lain yang harus diperhatikan adalah bahwa pengelolaan sumber daya pertanian harus didasarkan pada karakteristik wilayah secara geografis, agroklimat, dan plasma nutfah lokal yang akan memengaruhi pola tanam dan jenis tanaman yang dapat memberikan hasil produksi yang maksimal.

Sarana dan prasarana pertanian membutuhkan dana cukup besar. Dibutuhkan adanya keberpihakan kebijakan fiskal dari sisi pembiayaan pembangunan pertanian. Misalnya, dengan mengalokasikan anggaran belanja yang lebih besar untuk memperbaiki 22,4% jaringan irigasi yang rusak, perluasan lahan sawah, membangun jalan usaha tani dan jalan produksi sepanjang 2.200 km, konservasi dan reklamasi lahan 48,7 ha (Nainggolan 2009). Upaya pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pertanian memerlukan adanya koordinasi kebijakan antarlembaga pemerintah dalam pembangunan pertanian. Sinergi kebijakan lintas sektor dan lintas wilayah diperlukan agar tidak terjadi inefisiensi pembiayaan. Target dan sasaran dalam penguatan sarana dan prasarana pertanian lebih fokus pada pembangunan kewilayahan sehingga tidak memandang target dan sasaran individu petani miskin atau petani kaya.

### **3. Penguatan Kelembagaan Produksi Pertanian**

Ketersediaan sarana dan prasarana pertanian selanjutnya ditindaklanjuti dengan penguatan kelembagaan produksi. Untuk itu, dapat dilakukan peningkatan kapasitas produksi dan penyediaan bibit unggul, pupuk, dan obat-obatan yang memadai dan sesuai dengan kebutuhan untuk meningkatkan produktivitas pertanian. Pemanfaatan iptek di bidang pertanian harus disesuaikan dengan kebutuhan lokal dan disosialisasikan kepada masyarakat melalui peran penyuluh/pendamping lapangan pertanian. Penyuluh pertanian merupakan ujung tombak pemerintah untuk melakukan komunikasi dengan petani di lapangan.



Akan tetapi, keberadaan penyuluh pertanian masih kurang mendapat perhatian dari pemerintah pusat, khususnya dalam pengadaan penyuluh pertanian dan upaya peningkatan kapasitas penyuluh pertanian. Hal ini terjadi di banyak wilayah seperti di Jawa Timur dan NTT yang menegaskan bahwa peran penyuluh pertanian sangat penting dalam meningkatkan keberhasilan pembangunan sektor pertanian (Purwanto 2009; 2010). Sayangnya, semua itu ternyata tidak diikuti dengan kebijakan pemerintah yang seharusnya berdasarkan amanat UU No. 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan, yaitu membentuk Badan Koordinasi Penyuluhan. Akan tetapi, UU mengenai keberadaan penyuluh ini belum diimplementasikan oleh pemerintah. Buktinya adalah masih digabungkannya para penyuluh dalam dinas pertanian atau dalam badan ketahanan pangan di tingkat daerah.

Peran penyuluh tidak sekadar memberikan arahan dan penyuluhan pertanian, baik secara individu maupun kelompok, tetapi juga dapat menjadi mediator. Dalam hal mitigasi perubahan iklim terkait dengan informasi perubahan iklim, penyesuaian pola tanam, dan jenis tanaman. Misalnya ini dilakukan untuk mengurangi risiko gagal tanam dan gagal panen yang sering kali dihadapi oleh petani akibat anomali cuaca. Para ahli pertanian di daerah seperti Jawa Timur dan di NTT menyebutkan bahwa perubahan iklim pada satu sisi akan memberikan manfaat bagi peningkatan luasan panen untuk komoditas pertanian lahan basah. Di sisi lain, perubahan iklim yang cenderung basah dalam dua tahun terakhir menyebabkan gagal tanam dan gagal panen pada komoditas jagung di NTT yang mencapai 40% dari total panen jagung. Aktivitas pertanian di wilayah perdesaan NTT, yang cenderung mengusahakan pertanian secara tradisional dengan sistem bakar-tanam-pindah, juga menyebabkan kepemilikan lahan (pengelolaan lahan) yang luas tidak menjamin keuntungan usaha tani yang besar. Dengan demikian, peran penyuluh akan sangat membantu petani memperoleh data dan informasi yang bermanfaat

bagi penentuan jenis tanaman yang cocok pada iklim dan daerah tertentu untuk mengurangi risiko usaha tani. Kemampuan/kapasitas SDM penyuluh pertanian juga harus selalu ditingkatkan dengan memperhatikan kebutuhan operasional penyuluhan yang sering kali harus menempuh lokasi yang cukup berat karena sulitnya akses wilayah sebagaimana terjadi di banyak wilayah terpencil di NTT.

#### **4. Penguatan Kelembagaan Distribusi dan Pemasaran Hasil Pertanian**

Kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya pertanian akan mampu meningkatkan kuantitas produksi. Peningkatan kuantitas produksi juga harus diikuti dengan upaya penanganan produksi agar dapat dipertahankan kualitas produksi pertanian bernilai jual tinggi. Hal ini akan terkait dengan penanganan/perlakuan hasil panen, baik cara pemanenan, pengangkutan, penyimpanan/penjemuran, maupun pengolahan produk pertanian yang baik. Kualitas produk pangan yang terjaga dengan baik akan dapat meningkatkan keamanan pangan yang layak dikonsumsi oleh masyarakat. Selain itu, kualitas dan keamanan pangan akan memengaruhi harga dan daya saing produk di pasar. Selanjutnya, untuk mendapatkan harga terbaik perlu menguatkan kelembagaan distribusi dan pemasaran. Ini dilakukan untuk menjaga stabilisasi harga pangan di tingkat produsen dan konsumen. Dalam aspek ketahanan pangan, distribusi pangan merupakan aspek penting untuk memastikan pangan aman dan tersedia secara merata bagi masyarakat.

Hasil pemasaran produk pertanian, khususnya pangan, akan sangat memengaruhi margin keuntungan yang diperoleh petani. Apabila memperoleh informasi pasar yang memadai, petani akan dapat menjual komoditas pangan pada tingkat harga wajar. Pemahaman tingkat harga wajar, yaitu tidak diarahkan pada penjualan harga

produk setinggi-tingginya, tetapi hasil pembentukan harga memperhitungkan struktur biaya dan tingkat margin keuntungan sehingga memberi peluang untuk mereproduksi keuangan dan permodalan pertanian. Apabila terjadi penurunan margin keuntungan dan atau peningkatan beban tanggungan keluarga, akan terjadi persoalan pada kemampuan petani untuk menghasilkan pendapatan minimum bagi keluarganya. Penurunan drastis harga jual juga akan menyebabkan petani menjadi kelompok masyarakat dengan pendapatan di bawah standar minimum dan menjadikan usaha tani tidak menguntungkan. Dalam kondisi ini, kemampuan petani miskin untuk mereproduksi kapital belum dapat tercapai karena masih terbatas pada reproduksi finansial. Artinya, kondisi petani tidak akan mengalami perubahan selain sekadar untuk mempertahankan hidup dalam pertanian yang subsisten.

Kondisi pemasaran hasil pertanian banyak mengalami persoalan pada struktur pasar yang tidak sempurna. Hal ini disebabkan salah satunya oleh adanya peran pedagang pengumpul dan tengkulak yang menguasai pasar pada wilayah-wilayah tertentu sehingga hanya sedikit pembeli yang datang ke pasar. Apabila petani tidak memiliki informasi pasar yang memadai, daya tawar petani terbatas. Harga pembelian ditentukan oleh pedagang tanpa memberi banyak alternatif bagi petani. Persoalan lain yang akan memperparah pemasaran hasil komoditas pertanian adalah tengkulak, ketika petani sudah terbebani pada pola pembelian para tengkulak dengan utang. Selanjutnya, utang dikonversi dengan hasil komoditas pangan pada tingkat harga yang sudah ditentukan tengkulak. Intervensi harga pasar yang diterapkan oleh pemerintah melalui harga pembelian pemerintah (HPP) pada komoditas beras tidak banyak membantu petani skala kecil, namun HPP hanya berlaku pada pengadaan beras Bulog yang dilakukan oleh mitra kerja Bulog (Purwanto 2009). Penentuan HPP yang terlalu

rendah dan tidak disesuaikan dengan kondisi pasar juga tidak banyak memberikan manfaat bagi petani.

Selain persoalan harga, pemasaran produk pangan juga terkait dengan pentingnya jaminan pemasaran atas produk yang dihasilkan oleh petani. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Kupang, NTT, menyebutkan bahwa ketiadaan jaminan pemasaran menyebabkan petani enggan untuk meningkatkan aktivitas usaha tani dalam skala komersial (Purwanto 2010). Mereka khawatir hasil produknya tidak terserap oleh pasar. Misalnya, potensi pertanian mengarah pada pengembangan komoditas pangan umbi-umbian sehingga ada imbauan agar petani mengusahakan umbi-umbian. Apabila tidak ada jaminan pemasaran dari komoditas umbi-umbian, akan menyulitkan upaya pemerintah dalam mengarahkan budi daya tanaman pangan umbi-umbian kepada para petani. Para petani cenderung akan bersikap skeptis dan tetap mempertahankan pola tanam dengan jenis tanaman yang sudah biasa ditanam. Ketidakpastian pemasaran dan risiko usaha tani menyebabkan petani berlahan luas seperti di NTT cenderung mendiversifikasi produksi. Mereka menanam banyak jenis tanaman pangan sehingga hanya menghasilkan produk dalam skala kecil. Hasil produksi skala kecil ini menyulitkan pemasaran produk karena dimanfaatkan oleh pedagang pengumpul. Sebaliknya, pedagang besar selalu mensyaratkan adanya jaminan produksi dalam jumlah besar yang tidak mungkin dapat dipenuhi oleh petani secara individual.

## **5. Perbaikan Pangan dan Gizi serta Pemberdayaan Keluarga Petani Miskin**

Dalam perihal konsumsi, dibutuhkan perbaikan pangan dan gizi serta pemberdayaan keluarga petani miskin. Kecukupan pangan dan gizi dibutuhkan untuk menjamin pemenuhan asupan pangan bagi

setiap anggota rumah tangga, baik dalam jumlah maupun mutu yang memadai, aman dikonsumsi, dan bergizi seimbang. Peran masyarakat dalam pemenuhan pangan sebagai implementasi pemenuhan hak atas pangan dapat dilakukan dengan memanfaatkan keragaman pangan lokal dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas intervensi bantuan pangan/pangan bersubsidi pada masyarakat golongan miskin. Selain pemenuhan kecukupan pangan, dibutuhkan juga peningkatan daya beli rumah tangga terhadap pangan. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan akses dan aktivitas ekonomi produktif sebagai sumber pendapatan baru bagi masyarakat miskin perdesaan. Penciptaan sumber ekonomi produktif sangat dibutuhkan terutama pada wilayah-wilayah dengan potensi sumber daya pertanian yang terbatas. Misalnya, sumber pendapatan masyarakat di wilayah lahan kering akan sulit jika hanya mengandalkan dari sektor pertanian. Upaya peningkatan nilai tambah usaha tani dapat dilakukan terutama pada wilayah yang memiliki hasil produksi pangan yang dapat diolah menjadi produk yang bernilai tambah sehingga mampu meningkatkan pendapatan masyarakat. Dengan memandang ketahanan pangan tidak sekadar penyediaan pangan, tetapi juga peningkatan daya beli masyarakat maka upaya penguatan ketahanan pangan harus dapat meningkatkan daya beli masyarakat, yaitu dengan meningkatkan pendapatan masyarakat.

### **C. PERAN PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM PEMBANGUNAN KETAHANAN PANGAN**

Berbagai kebijakan dan program yang dilakukan oleh pemerintah ke depan hendaknya mampu menjawab berbagai tantangan dan ancaman yang ada serta mampu menjembatani berbagai peluang dan potensi yang dimiliki oleh sektor pertanian dalam mengurangi kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan. Kerja sama antarpelaku

pembangunan pertanian sangat dibutuhkan karena pembangunan pertanian sifatnya sangat kompleks. Harmonisasi dan sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan swasta menjadi kunci keberhasilan pembangunan pertanian dan ketahanan pangan. Pemerintah memiliki banyak peraturan perundangan lengkap dengan program dan kelembagaannya. Selanjutnya, yang diperlukan *political will* untuk melaksanakan semua program tersebut. Masyarakat hendaknya juga proaktif dalam setiap proses pembangunan. Salah satu caranya adalah dengan berorganisasi sesuai profesi mereka. Peran swasta dalam konteks pangan di daerah biasanya adalah pihak perbankan. Selain itu, pihak swasta banyak berperan pada tahap distribusi atau pengolahan pangan. Pihak swasta perlu mendorong petani sebagai mitra yang sejajar. Penguatan kelembagaan pertanian merupakan salah satu kunci dalam keberhasilan ini.

#### **D. PENUTUP**

Penguatan kelembagaan bagi penciptaan usaha tani yang kondusif dan peningkatan kesejahteraan masyarakat sebaiknya dilakukan secara sistematis. Harus ada langkah-langkah terpadu dalam pelaksanaan program dan kegiatan ketahanan pangan sehingga tidak terjadi inefisiensi anggaran akibat kesalahan dalam penentuan target dan sasaran. Koordinasi, integrasi, harmonisasi, dan sinkronisasi sebaiknya dijalankan dengan baik di level institusi pengambil keputusan, baik di pusat maupun di daerah. Sulitnya mencapai efektivitas program yang mampu menghasilkan manfaat positif secara maksimal apabila pelaksanaannya tidak memperhatikan kondisi riil yang dibutuhkan oleh suatu wilayah. Salah satu kunci sukses adalah pemerintah melaksanakan program peningkatan produksi pangan pada suatu wilayah yang masih kekurangan sarana dan prasarana pertanian. Demikian juga, misalnya program penguatan distribusi pangan, dilakukan

pada wilayah yang sebenarnya masih berkecimpung pada persoalan produksi. Pemberdayaan masyarakat juga akan sulit dilakukan terhadap kelompok masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan yang sebenarnya masih membutuhkan bantuan sosial.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dewan Ketahanan Pangan. 2008. *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006–2009*. Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan.
- Dorward, Andrew dkk. 2004. “A Policy Agenda for Pro-Poor Agricultural Growth”. *World Development*. Vol. 32, No. 1: 73–89, Philadelphia: Elsevier.
- Nadjib, Mochammad. 2010. “Diversifikasi Pangan dalam Aktivitas Produksi dan Pola Konsumsi Masyarakat”. Dalam Purwanto (Ed.). 2010. *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*. Jakarta: LIPI.
- Nainggolan, Kaman. 2009. “Isu-isu Kemiskinan dan Penguatan Ketahanan pangan dalam Mengatasi Krisis Global”. *Makalah*, Focus Group Discussion, 15 Oktober 2009. Jakarta: P2E-LIPI
- Purwanto (ed.). 2010. *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*. Jakarta: LIPI.
- Purwanto. 2010. “Implikasi Kebijakan Ketahanan Pangan dan Stabilisasi harga Pangan terhadap Pengurangan Kemiskinan”. Dalam Purwanto (Ed.). 2010. *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*. Jakarta: LIPI.
- Popkin, Samuel L. 1978. *The Rational Peasant; The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. California: University of California Press Ltd.
- Simatupang, P. 2000. “Anatomi Produksi Beras Nasional dan Upaya Mengatasinya”. Seminar Nasional *Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke Depan*. 9–10 November 2000. Bogor: Puslit Sosek Pertanian, Departemen Pertanian.

# BAB V

## Membangun Kelembagaan Masyarakat Desa: Pusat Koordinasi dan Konsultasi Pembangunan Desa (PK2PD)

**Mochammad Nadjib**

Partisipasi kelompok miskin dalam berbagai program pengentasan kemiskinan saat ini masih sangat kurang. Kelompok miskin saat ini masih dianggap hanya sebagai objek bantuan saja sehingga kurang diberdayakan dalam upaya mengurangi kemiskinan. Akibatnya, berbagai jenis program dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat/daerah kepada masyarakat sering kali tidak tepat sasaran. Bantuan tersebut bersifat instan sebagai penunjang hidup tanpa ada unsur keberlanjutan untuk mengurangi beban kemiskinan masyarakat. Berbagai program pemberdayaan sangat diperlukan untuk mengentaskan kemiskinan. Kelompok miskin mulai berperan serta aktif dalam menentukan berbagai program dan kegiatan yang akan dilakukan. Pemberdayaan melalui strategi partisipatif petani miskin adalah aspek penting program pembangunan pertanian di pedesaan. Pemberdayaan petani miskin merupakan target yang hendak dicapai, sedangkan partisipasi petani miskin merupakan alat mencapai target. Oleh sebab itu, melibatkan petani miskin adalah pendekatan strategis untuk memberdayakan petani miskin di pedesaan agar kesejahteraan mereka meningkat.

Makna partisipatif paling sederhana adalah hak setiap orang untuk ikut serta terlibat atau dilibatkan dalam segala proses pem-



bangunan (Sumardjo dkk. 2010). Untuk itu, *stakeholder* yang ada dalam setiap kebijakan publik perlu dilibatkan, tidak sebatas lembaga formal semata. Partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan pengawasan dan evaluasi sebagai upaya mewujudkan kemandirian daerah yang transparan dan akuntabel. Hal ini dilakukan oleh komponen pemerintah, masyarakat, dan swasta dengan dilandasi aturan kebijakan untuk berpartisipasi sesuai proporsi dan kompetensi yang dimiliki secara terukur dan berkelanjutan (Ramli 2010). Peran partisipatif dalam proses pembangunan dilakukan di antaranya melalui berbagai program kebijakan pembangunan pertanian itu sendiri. Dengan cara ini, diharapkan akan menjembatani antara aspirasi dan kebutuhan masyarakat petani di perdesaan. Selain itu, makna partisipatif juga diharapkan dapat menggugah kesadaran masyarakat bahwa baik keberhasilan maupun kegagalan proses pembangunan pertanian di perdesaan bukan tanggung jawab pemerintah semata. Keberhasilan pembangunan juga sangat bergantung pada keterlibatan masyarakat petani dalam penyelenggaraan pembangunan tersebut, dari awal hingga akhir, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani.

Bab ini akan lebih banyak menjabarkan pentingnya kelembagaan masyarakat di desa sebagai pintu masuk bagi program-program pembangunan yang diimplementasikan di wilayah perdesaan.

## **A. TIPOLOGI PETANI MISKIN BERDASARKAN PENGUASAAN LAHAN**

Bentuk-bentuk penguatan kelembagaan akan diimplementasikan hingga tingkat kelembagaan masyarakat di tingkat perdesaan dan disesuaikan dengan kebutuhan wilayah masing-masing. Kelembagaan masyarakat desa tersebut diarahkan secara lebih spesifik pada target dan

sasaran, yaitu petani miskin. Oleh karena itu, indikator kemiskinan perlu ada untuk menyoasar pada kelompok petani miskin. Indikator kemiskinan pada petani dapat menggunakan dua cara (Purwanto 2009), yaitu 1) indikator resmi yang digunakan oleh pemerintah dalam mengukur tingkat kemiskinan penduduk dan 2) menghitung status penguasaan lahan yang dimiliki oleh petani. Umumnya petani miskin merupakan petani yang tidak memiliki lahan atau petani dengan kepemilikan lahan yang sempit. Penggunaan ukuran luasan lahan tidak dimaksudkan untuk mengarahkan upaya penguatan ketahanan pangan hanya pada aspek ketersediaan pangan. Alasan penggunaan kepemilikan lahan pertanian sebagai gambaran kondisi kemiskinan dikarenakan sasaran dari model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan ini adalah kelompok petani miskin yang ketahanan pangannya rendah.

Indikator pengurangan kemiskinan di tingkat petani tidak hanya fokus semata-mata pada peningkatan kepemilikan lahan dari petani (misalnya dari tunalahan menjadi petani dengan kepemilikan lahan 0,3 ha), tetapi diarahkan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Indikator kepemilikan ataupun penguasaan lahan hanya digunakan untuk mempermudah dalam penentuan program dan kegiatan agar tepat kepada rumah tangga atau kelompok terkait dengan aktivitas pertanian. Target pengurangan kemiskinan lebih banyak diarahkan pada indikator peningkatan kemampuan petani dengan penguasaan lahan sempit dan tunalahan dalam meningkatkan taraf hidupnya. Selain itu, pengurangan kemiskinan juga diarahkan untuk memberikan jaminan aktivitas usaha tani, memenuhi kebutuhan pangan dan gizi serta jaminan sosial. Artinya, pengurangan kemiskinan tidak diukur dari kemampuan petani bergeser dari tunalahan menjadi pemilik lahan, tetapi lebih pada kemampuan untuk memperbaiki taraf hidupnya (Purwanto 2009).

Selain itu, kelompok petani nonmiskin juga dapat dilibatkan dalam upaya pengurangan kemiskinan. Petani dilibatkan dalam peningkatan aktivitas dan produktivitas pertanian, peningkatan nilai tambah, penguatan rantai produksi, dan peningkatan daya saing pertanian. Aktivitas pertanian pada kelompok petani nonmiskin dapat diarahkan pada strategi industrialisasi pertanian melalui pemanfaatan aktivitas agrobisnis. Peningkatan aktivitas pertanian pada kelompok petani nonmiskin diharapkan juga akan menjadi sumber aktivitas ekonomi perdesaan dan sumber pendapatan bagi kelompok petani miskin yang menjadi pemasok tenaga kerja sehingga menciptakan hubungan timbal balik yang saling menguntungkan. Upaya-upaya ini secara simultan akan mampu meningkatkan ketahanan pangan dan mengurangi kemiskinan di tingkat petani.

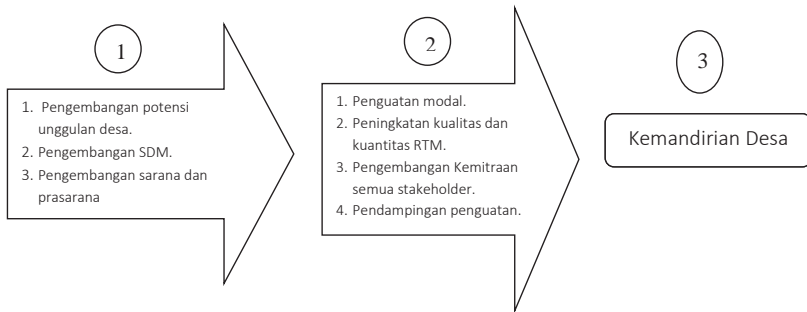
Efektivitas implementasi program dan kegiatan yang terkait dengan upaya pengurangan kemiskinan di perdesaan selama ini tercermin dari penurunan penduduk miskin di perdesaan. Untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan suatu model pengurangan kemiskinan perdesaan yang efektif agar mempercepat pengurangan kemiskinan dengan keterbatasan kemampuan sumber daya. Misalnya, menghindari terjadinya tumpang tindih dan ketidaktepatan sasaran dari implementasi program dan kegiatan. Dalam kaitan ini, program ketahanan pangan memiliki potensi besar dalam mendukung upaya pengurangan kemiskinan di perdesaan. Aspek-aspek dalam ketahanan pangan dapat menjadi instrumen bagi pengurangan kemiskinan di perdesaan. Selain itu, program ketahanan pangan berkaitan erat dengan upaya memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan pendapatan masyarakat perdesaan yang sebagian besar hidup dari sektor pertanian.

## B. PERAN KELEMBAGAAN MASYARAKAT DESA DALAM IMPLEMENTASI PEMBANGUNAN PARTISIPATIF

Salah satu kontribusi pada upaya pengurangan kemiskinan adalah dengan melakukan pemberdayaan di level desa melalui pemberdayaan potensi desa. Pemberdayaan potensi desa bertujuan: 1) mengembangkan potensi unggulan desa dengan unit pemberdayaannya adalah rumah tangga miskin; dan 2) mampu mewujudkan pengelolaan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan yang dikembangkan secara profesional dan berkelanjutan berbasis pada potensi dan modal sosial lokal. Selain itu, dapat dikembangkan pola-pola baru yang inovatif untuk penanggulangan kemiskinan. Pemberdayaan potensi desa dikelola secara terpadu dengan membuka ruang partisipasi antarpe-mangku kepentingan dalam rangka memfasilitasi pemberdayaan, baik rumah tangga miskin (RTM) maupun pengembangan potensi ekonomi unggulan desa. Dalam implementasinya, peran lembaga sosial masyarakat, perguruan tinggi, dan swasta yang memiliki keahlian dan pengalaman, baik di bidang pemberdayaan masyarakat maupun pengembangan ekonomi lokal sangat diperlukan.

Ruang lingkup program, kegiatan, dan prinsip harus dengan jelas dan detail ditetapkan melalui partisipasi semua *stakeholder* yang ada di desa. Tujuan utama terwujudnya kemandirian masyarakat desa melalui potensi unggulan dan penguatan kelembagaan serta pemberdayaan kelompok masyarakat RTM merupakan dasar dalam penentuan program, kegiatan, dan prinsip dalam pemberdayaan. Di samping itu, perlu juga ditekankan proporsi pembiayaan dan payung hukum dalam pemberdayaan masyarakat desa. Kedua hal ini penting untuk menciptakan kepastian dan menjamin program/kegiatan yang akan dilakukan berjalan dengan baik dan benar. Secara khusus, program pemberdayaan potensi desa pada awalnya merupakan kerja bersama (*sharing*) antara provinsi dan kabupaten/kota, mengingat

pemerintah pusat sudah memiliki program pemberdayaan tersendiri melalui skema PNPM. Peran pemerintah desa mendukung dalam hal fasilitasi (sekretariat, alat tulis kantor, dan operasional) dan pemangku kepentingan memfasilitasi dalam kegiatan pendampingan ataupun pendanaan untuk mengoptimalkan pemberdayaan.



**Grafik 5.1** Tahapan dalam Program Pemberdayaan Potensi Desa Dalam Jangka Pendek 3 Tahun

Program dan kegiatan ketahanan pangan di perdesaan mengarah pada target dan sasaran kelompok/komunitas/wilayah, misalnya pada penguatan kelembagaan kelompok tani dan penguatan pertanian perdesaan pada umumnya. Program dan kegiatan baru yang ditujukan pada masyarakat perdesaan hampir selalu mensyaratkan adanya kelembagaan baru, baik sebagai pengelola maupun sasaran program. Padahal secara institusional, di tingkat desa sudah terdapat pemerintahan desa yang menjadi institusi formal di perdesaan. Pada satu sisi, hal tersebut memberikan proses pembelajaran bagi penguatan kelembagaan perdesaan. Di sisi lain, sumber daya manusia yang terbatas di perdesaan tidak memungkinkan bagi pembentukan kelembagaan di tingkat desa yang sedemikian banyak. Hal ini hanya akan menimbulkan penggiliran posisi pada formasi individu yang sama setiap kali ada program yang mensyaratkan pembentukan kelembagaan baru. Artinya, meskipun suatu program mampu

menciptakan kelembagaan baru di perdesaan, sebenarnya lembaga baru itu tetap diisi oleh orang-orang yang hampir sama, kecuali hanya rotasi jabatan dalam kepengurusannya. Misalnya, seseorang yang berperan sebagai ketua pengurus lembaga pada suatu program yang telah lalu, kemudian berperan di posisi yang berbeda pada kepengurusan lembaga desa yang baru. Dengan demikian, meskipun banyak program yang dijalankan oleh pemerintah dengan target dan sasaran tertentu. Akibatnya, efektivitasnya menjadi tidak jelas. Bisa salah sasaran dan menghilangkan akses masyarakat untuk menikmati program pengurangan kemiskinan.

### **C. PEMBENTUKAN PUSAT KOORDINASI DAN KONSULTASI PEMBANGUNAN DESA (PK2PD): FUNGSI DAN PERAN PENTINGNYA DALAM PEMBANGUNAN PERDESAAN**

Berkaitan dengan peran kelembagaan desa, kajian ini berupaya untuk memberikan usulan tentang perlunya penguatan kelembagaan desa yang lebih profesional dengan formasi sumber daya yang kompeten dengan membentuk Pusat Koordinasi dan Konsultasi Pembangunan Desa (PK2PD). Prinsip dasar yang harus ditegakkan adalah kebersamaan, keadilan dan kesetaraan, dan keterbukaan dalam pembangunan perdesaan yang dilakukan berdasarkan kemampuan, kebutuhan, dan masalah riil yang dihadapi demi mencapai tujuan masyarakat desa yang mandiri dan sejahtera.

Kelembagaan desa ini memiliki fungsi dan peran yang sangat strategis di tingkat perdesaan, yaitu.

- 1) Melakukan identifikasi potensi ekonomi sektoral perdesaan;
- 2) Melakukan pemetaan permasalahan yang dihadapi oleh desa;
- 3) Menyediakan data kemiskinan di perdesaan *by name by address* dengan mengacu pada standar kemiskinan pemerintah;

- 4) Menyediakan data dan informasi yang mutakhir (selalu terbaru) secara berkala;
- 5) Memfasilitasi program yang dibutuhkan oleh masyarakat desa;
- 6) Menetapkan target dan sasaran dari program yang dijalankan di desa;
- 7) Melakukan koordinasi dengan institusi/lembaga formal di desa, yaitu Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, dan Lembaga Kemasyarakatan;
- 8) Melakukan *monitoring* dan evaluasi program yang diimplementasikan di desa;
- 9) Memberikan laporan hasil pelaksanaan program pada pihak terkait (swasta atau pemerintah) selaku penyedia dana program.

PK2PD merupakan bentuk dari *one stop service* (OSS) bagi setiap program yang akan masuk ke desa (di luar program rutin yang dijalankan oleh pemerintah desa). Dengan demikian, tidak lagi diperlukan adanya kelembagaan baru setiap kali ada program yang diimplementasikan di desa tersebut. Oleh karenanya, PK2PD ini harus memiliki legitimasi formal sebagai lembaga desa yang mampu berkoordinasi secara vertikal dan horizontal dengan institusi terkait. Untuk dapat memenuhi kecakapan ini, perangkat kelembagaan masyarakat desa ini harus diperkuat oleh struktur organisasi yang minimal memiliki perangkat kelembagaan seperti ketua, kesekretariatan, kebidanan, dan bidang-bidang sektoral. Bidang-bidang sektoral dapat disesuaikan dengan kebutuhan wilayah masing-masing. Selain itu, perlu juga dibentuk bidang kerja sama dan hubungan antarlembaga serta bidang statistik dan pengolahan data.

PK2PD sebagai perangkat kelembagaan profesional, harus terhindar dari kebiasaan rangkap jabatan dalam kepengurusannya. Misalnya, perangkat desa (kepala desa, sekretaris desa, kepala urusan desa), pengurus badan perwakilan desa, pengurus LKMD, ketua

Karang Taruna dan ketua Kelompok Tani, tidak diperbolehkan berada dalam kepengurusan lembaga masyarakat desa karena merupakan mitra kerja. Selain itu, perlu adanya kepastian penghasilan dari pengelola PK2PD sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya. Sumber pembiayaan bagi kebutuhan ini dibebankan kepada pemerintah daerah/pusat dalam bentuk insentif secara berkala (bulanan) kepada pengurus PK2PD. Selain itu, pemerintah juga memfasilitasi kebutuhan sarana, prasarana, dan operasional misalnya berupa ruang kerja dan fasilitas kantor yang representatif. Dengan demikian, pengurus juga dimungkinkan untuk mendapat insentif dari besaran dana program yang masuk ke desa sebagai bentuk sumber pendapatan yang sah. Badan Pemberdayaan Masyarakat (Bapermas) Provinsi Jawa Timur menyebutkan bahwa ciri-ciri kelembagaan masyarakat yang gagal dalam menjalankan/mengelola program adalah

- 1) kesalahan dalam menetapkan pengurus,
- 2) ada intervensi politik lokal, dan
- 3) kesalahan dalam pemanfaatan dana bantuan.

Dengan tugas dan fungsi yang sangat strategis, PK2PD ini harus diisi oleh orang yang memiliki kualifikasi. Proses seleksi/penjaringan calon pengurus dilakukan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan *users* (pemerintah desa) dalam proses seleksi. Posisi kelembagaan masyarakat ini memiliki *bargaining position* yang kuat karena bertugas mengoordinasikan dan mengonsultasikan kelayakan suatu program untuk diimplementasikan di desa berdasarkan pertimbangan objektif yang didukung oleh keakuratan data. Intervensi lokal diharapkan tidak terjadi karena pengurus bertanggung jawab kepada pemerintah daerah kabupaten dan keberadaannya dilindungi oleh legalitas hukum yang mengikat (berdasarkan SK Bupati atau Peraturan Daerah).

Ide pembentukan PK2PD muncul setelah memperoleh informasi tentang banyaknya kelembagaan yang muncul di perdesaan selama



ini. Pelaku ekonomi perdesaan yang memiliki kapasitas dan kualitas pemahaman potensi dan permasalahan desa hingga pada kemampuan dalam mengelola program sudah cukup banyak dihasilkan, baik oleh program yang telah maupun sedang dijalankan oleh setiap daerah. Beberapa contoh pelaku ekonomi perdesaan, yakni adanya Kader Pembangunan Desa (KPD), Sarjana Penggerak Pembangunan Desa (SPPD), Tim Pangan Desa (TPD), Kader Pangan Desa (KPD), Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMDD), Kelompok Pendengar, Pembaca, dan Pemirsa (Kelompokcapir), Penyuluh Pertanian, Fasilitator Pembangunan Desa (FPD), Penyelia Mitra Tani (PMT), Fasilitator PNPM, dan Pendamping Kelompok Masyarakat Desa (PKMD). Akan tetapi, banyak dari mereka yang kehilangan peran ketika program terkait sudah tidak lagi diimplementasikan di desa tersebut. Dengan model ini, diharapkan semua program dan kegiatan yang terkait dengan penguatan ketahanan pangan dan pengurangan kemiskinan, yang sumber pembiayaannya dapat berasal dari berbagai institusi/lembaga/instansi, akan terintegrasi secara baik, tepat sasaran, dan efektif. Hal ini dilakukan dalam satu wadah kelembagaan masyarakat desa yang mampu mengelola sumber-sumber pembiayaan bagi pembangunan perdesaan untuk meningkatkan ketahanan pangan agar secara simultan mampu mempercepat pengurangan kemiskinan.

#### **D. KOMPONEN, TARGET/SASARAN, DAN INDIKATOR KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN BAGI PENGURANGAN KEMISKINAN DI INDONESIA**

Pengentasan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan akan berhasil apabila pemerintah mampu menggerakkan semua sektor terkait pertanian dengan tepat. Peran pemerintah, baik melalui kebijakan fiskal maupun sektoral harus mampu memberikan jaminan, insentif, dan subsidi sehingga memberikan iklim usaha yang kondusif

dan meningkatkan kesejahteraan petani. Kebijakan yang ada harus benar-benar pro kepada petani. Kebijakan dalam pengurangan kemiskinan, mencakup lima komponen, yaitu jaring pengaman sosial; penguatan kelembagaan sarana dan prasarana; penguatan kelembagaan produksi; penguatan kelembagaan distribusi/pemasaran; dan perbaikan pangan dan gizi serta pemberdayaan keluarga. Keberhasilan dari suatu program/kebijakan adalah peran serta dari seluruh elemen, baik itu pemerintah, masyarakat, maupun swasta.

Penjabaran kelima indikator kebijakan yang memihak kelompok orang miskin, dijabarkan pada Tabel 5.1.

**Tabel 5.1** Komponen, Target/Sasaran, dan Indikator Penguatan Ketahanan Pangan

No.	Komponen	Target/Sasaran	Indikator
1	Jaring pengaman sosial dan pertanian.	Petani Miskin	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tersedianya jaminan kesehatan, sosial, dan pendidikan bagi kelompok petani miskin melalui berbagai program pengurangan kemiskinan.</li> <li>▪ Terpenuhinya kebutuhan alat dan sarana produksi pertanian dalam bentuk bantuan langsung sarana produksi kepada petani miskin.</li> <li>▪ Tersedianya program asuransi pertanian khusus bagi petani miskin dengan skala usaha pertanian kecil.</li> </ul>
2	Penguatan kelembagaan sarana dan prasarana.	Kewilayahan (Desa/ Kecamatan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Peningkatan anggaran bidang pembangunan infrastruktur pertanian yang dialokasikan untuk perbaikan dan pembangunan sarana irigasi, waduk/embung/ tangkapan air, dan jalan usaha tani.</li> <li>▪ Infrastruktur pertanian yang tersedia dengan memadai dan dalam kondisi yang baik.</li> </ul>

No.	Komponen	Target/Sasaran	Indikator
			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tersedianya sarana produksi pertanian yang dibutuhkan bagi aktivitas usaha tani lokal.</li> <li>▪ Optimalisasi pemanfaatan sumber daya pertanian yang disesuaikan dengan kebutuhan lokal.</li> </ul>
3	Penguatan kelembagaan produksi	Individu petani miskin dan kelompok tani	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Peningkatan produksi pertanian yang mampu mengimbangi peningkatan kebutuhan pangan masyarakat melalui perluasan lahan produksi dan panen.</li> <li>▪ Terbentuknya organisasi kelompok tani yang mandiri secara kelembagaan.</li> <li>▪ Terbentuknya lembaga penyuluh pertanian sesuai dengan amanat UU No. 16/2006.</li> <li>▪ Penguatan rantai produksi pertanian dengan pemanfaatan teknologi tepat guna yang adaptif.</li> <li>▪ Terjaganya peran dan fungsi nilai-nilai sosial budaya lokal sebagai modal sosial.</li> </ul>
4	Penguatan kelembagaan distribusi/pemasaran	Petani miskin, kelompok tani, dan gabungan kelompok tani.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perluasan pasar produk pertanian melalui peran fasilitator pemasaran yang menghubungkan antara petani produsen dan konsumen potensial sehingga dapat memutus mata rantai pedagang perantara.</li> <li>▪ Peningkatan aksesibilitas pangan secara lebih merata hingga ke wilayah terpencil melalui mekanisme subsidi biaya transportasi sehingga tidak terjadi selisih harga yang tajam antarwilayah.</li> <li>▪ Peningkatan daya tawar petani melalui mekanisme jual beli yang kompetitif dan menghapuskan peluang ijon dan monopsoni.</li> </ul>

No.	Komponen	Target/Sasaran	Indikator
5	Perbaikan pangan dan gizi keluarga serta pemberdayaan masyarakat desa	Petani Miskin, Kelompok masyarakat, dan Kewilayahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Terpenuhinya kebutuhan pangan dan gizi bagi masyarakat miskin dengan asupan minimal setara 2.100 kkal dan atau mencapai skor pola pangan harapan 90.</li> <li>▪ Peningkatan standar hidup yang layak dan tidak rentan dengan kerawanan pangan bagi kelompok petani miskin.</li> <li>▪ Peningkatan peran modal sosial dalam penguatan ketahanan pangan dan pengurangan kemiskinan lokal.</li> <li>▪ Peningkatan aktivitas penciptaan nilai tambah produksi pertanian melalui industrialisasi pertanian.</li> </ul>

Sumber: Purwanto 2010.

## E. PENUTUP

Pusat Koordinasi dan Konsultasi Pembangunan Desa (PK2PD) merupakan kelembagaan masyarakat desa yang secara partisipatif diharapkan mampu mengintegrasikan semua program pembangunan perdesaan dan program pengurangan kemiskinan. Kelembagaan desa ini dapat memiliki fungsi dan peran strategis di tingkat perdesaan, dalam kerangka identifikasi potensi, penyediaan data, penetapan target dan sasaran program, koordinasi, dan pelaksanaan *monitoring* dan evaluasi program.

Keberadaan lembaga desa ini akan dapat bermanfaat apabila eksistensinya diterima dan diakui oleh masyarakat, pemerintah, dan pemangku kepentingan. Untuk itu, perlu adanya kesepakatan formal antarlembaga dalam bentuk perundangan yang memiliki kekuatan hukum. Dengan demikian, setiap program ke perdesaan, tidak terlepas dari kegiatan kerja sama antarlembaga dalam prinsip kesetaraan dan memberi keuntungan maksimal bagi kesejahteraan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Nadjib, Mochammad. 2010. "Diversifikasi Pangan dalam Aktivitas Produksi dan Pola Konsumsi Masyarakat". Dalam Purwanto (Ed.). *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*. Jakarta: LIPI.
- Purwanto (ed.). 2009. *Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan*. Jakarta: LIPI.
- Purwanto. 2010. "Implikasi Kebijakan Ketahanan Pangan dan Stabilisasi harga Pangan terhadap Pengurangan Kemiskinan". Dalam Purwanto (Ed.). *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*. Jakarta: LIPI.
- Ramli. 2010. "Pentingnya Koordinasi, Integrasi, Sinkronisasi dan Sinergitas antar SKPD dalam Proses Implementasi Program Agropolitan dan Agromerineopolitan di Sumatera Utara". *Pembangunan Perdesaan dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*. Pemikiran Guru Besar Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara. Bogor: IPB Press.
- Sumardjo, M.A. Chozin dan Ali Khomsan. 2010. "Transformasi Perencanaan Pembangunan Perdesaan dengan Beragam Tipologi". *Pembangunan Perdesaan dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*. Pemikiran Guru Besar Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara. Bogor: IPB Press.

# BAB VI

## MEMBANGUN MODEL IMPLEMENTATIF PENGURANGAN KEMISKINAN MELALUI KETAHANAN PANGAN

**Purwanto dan Dhani Agung Darmawan**

Implementasi suatu model pembangunan menjadi bagian dari kebijakan diterapkan secara sungguh-sungguh oleh pemerintah. Implementasi ini diharapkan akan mempunyai dampak sesuai dengan tujuan yang diinginkan dengan menggunakan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Sunggono 1994). Artinya, model pembangunan akan dapat bekerja dengan baik bila dijalankan melalui interaksi aktor/pelaku, organisasi kerja, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan suatu langkah kebijakan (Winarno 2008).

Suatu model pembangunan tidak dapat dijalankan begitu saja tanpa adanya kesiapan untuk mengoperasionalkan model yang akan diterapkan. Perlu adanya persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi agar dalam implementasinya dalam suatu komunitas atau masyarakat dapat berjalan dengan baik. Dengan demikian, suatu model membutuhkan faktor-faktor penunjang keberhasilan model agar dapat mencapai sasaran dan tujuan dengan baik. Karakteristik masyarakat, kondisi sosial ekonomi, infrastruktur, dan potensi sumber daya alam merupakan hal-hal yang tidak dapat diabaikan dalam memengaruhi keberhasilan dari implementasi model pembangunan.

Penerapan model pembangunan memerlukan tahapan atau proses yang harus dijalankan dengan sistematis. Hal ini dikarenakan implementasi model pada umumnya merupakan sistem atau mekanisme/cara kerja baru yang diberlakukan pada masyarakat. Jika model yang dibangun tidak menjadi sesuatu yang baru, dapat berupa perubahan atas sistem yang ada sehingga memerlukan adanya penyesuaian yang harus disiapkan terlebih dahulu. Masyarakat sebagai subjek atau aktor utama pembangunan harus pula ditingkatkan kapasitas dan kualitasnya sehingga mampu menjalankan model pembangunan tersebut. Hal ini penting mengingat bahwa pembangunan menurut Sen (1983) merupakan upaya perluasan dari kapasitas masyarakat (*expansion of people's capabilities*). Dalam prosesnya, pembangunan memang selalu melibatkan masyarakat sebagai aktor utama dari proses perencanaan hingga implementasinya yang dikenal sebagai pembangunan berbasis masyarakat atau pembangunan partisipatif.

Penerapan model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan merupakan suatu upaya untuk menjadikan program pembangunan ketahanan pangan sebagai bagian dari program pengurangan kemiskinan di wilayah perdesaan. Pembangunan ketahanan pangan yang mencakup subsistem produksi, distribusi, dan konsumsi (utilisasi/pemanfaatan) pangan diharapkan akan mampu memperbaiki proses dan aktivitas sektor pertanian yang menjadi mata pencaharian utama bagi masyarakat perdesaan di Indonesia. Penerapan model pengurangan kemiskinan juga membutuhkan faktor penunjang untuk mengeliminasi kendala dan hambatan yang akan dihadapi agar dapat mencapai tujuan pembangunan. Hal ini penting untuk dilakukan karena selain dalam kemampuan menyediakan pangan, sektor pertanian memiliki peran yang strategis dalam struktur perekonomian nasional. Sektor pertanian memiliki keterkaitan yang erat dengan sektor industri dalam integrasi sektor hulu dan hilir yaitu dari penyediaan bahan baku dengan pengolahan bahan

baku menjadi produk yang memiliki nilai tambah tinggi. Namun, sektor pertanian hingga saat ini masih belum mampu memberikan kontribusi yang signifikan bagi pengurangan kemiskinan di wilayah perdesaan. Ini menunjukkan bahwa sektor pertanian masih belum mampu meningkatkan kesejahteraan pelaku usahatani di perdesaan. Hal ini terjadi karena sektor pertanian dan pembangunan perdesaan belum mampu mendorong pemanfaatan peluang ekonomi di sektor pertanian secara luas bagi aktivitas ekonomi produktif di perdesaan melalui pemberdayaan masyarakat. Padahal pemberdayaan masyarakat inilah yang sangat diperlukan untuk mampu meningkatkan kapasitas masyarakat dalam mengolah atau memanfaatkan sumber daya pertanian bagi penguatan ketahanan pangan dan peningkatan aktivitas perekonomian di perdesaan. Tantangan yang harus diatasi dalam upaya pemberdayaan masyarakat ini tidak hanya dilakukan melalui pendekatan teknis misalnya dalam pemanfaatan teknologi tepat guna, tetapi juga pendekatan sosial budaya (*socio-cultural approaches*). Pendekatan yang memadukan persoalan teknis dan sosial ini diharapkan akan mampu merangsang perubahan sikap, perilaku dan pola kerja masyarakat (Basyid 2006).

Kajian mengenai faktor penunjang dalam implementasi model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan yang ada dalam bab ini diarahkan untuk mendukung keberhasilan model yang akan diaplikasikan secara umum. Rumah tangga petani selaku subjek utama dalam pencapaian ketahanan pangan harus diberdayakan agar mampu memanfaatkan segala potensi sumber daya yang semakin terbatas secara optimal bagi pemenuhan kebutuhan pangan rumah tangga dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Terpenuhinya kebutuhan dasar berupa pangan pokok yang cukup dari sisi kuantitas dan kualitas akan mampu menjadi indikator bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam tahapan selanjutnya, dengan terpenuhinya kebutuhan pangan maka masyarakat akan



memiliki kemampuan yang lebih besar untuk melakukan aktivitas ekonomi produktif bagi peningkatan pendapatan rumah tangga. Oleh karena itu, bab ini akan menjabarkan faktor-faktor penunjang yang dapat mendukung keberhasilan dari aplikasi model pengurangan kemiskinan berbasis sektor pertanian di wilayah perdesaan. Faktor-faktor penunjang ini akan menentukan kemampuan model dalam bekerja secara sistematis dan dapat dioperasionalkan dengan baik. Tujuan utama dari identifikasi faktor penunjang ini agar model yang dibangun dapat diarahkan menjadi suatu model implementatif daripada sekadar model ideal, tetapi sulit diwujudkan. Selain itu, model pengurangan kemiskinan ini akan mampu menguraikan pentingnya menjalankan program pembangunan ketahanan pangan secara berkelanjutan sehingga mampu mengaktualisasikan peran dan fungsinya dalam hal penyediaan pangan sekaligus mendukung upaya pengurangan kemiskinan.

## **A. FAKTOR PEMBIAYAAN DALAM IMPLEMENTASI MODEL PEMBANGUNAN**

Pembangunan harus dilakukan melalui proses perencanaan yang dibangun dari kerangka berpikir yang sistematis dalam suatu model yang memperhatikan rangkaian fungsional. Yang dimaksud dengan rangkaian fungsional adalah adanya tahapan formulasi model, pelaksanaan, dan evaluasi (Mustopadidjaja 2003). Rangkaian fungsional juga dapat diartikan sebagai pelaksanaan tahapan dari *input*-proses-*output* yang dilakukan secara berkesinambungan (Hubeis 2005). Lebih lanjut, Hubeis (2005) juga menjelaskan bahwa dalam pelaksanaannya, rangkaian fungsional dapat mengalami perubahan atau penyesuaian berdasarkan *feedback* yang diperoleh dalam setiap tahapannya.

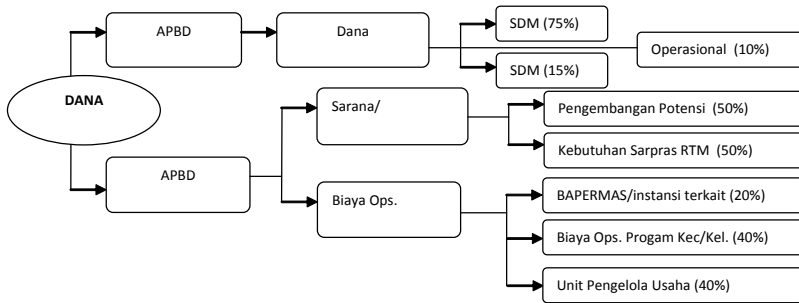


**Gambar 6.2** Rangkaian Fungsional dari Penerapan Model Pembangunan

Setiap tahapan dalam penerapan model pembangunan atau dalam hal ini model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan membutuhkan adanya dana/anggaran pemerintah. Sumber pendanaannya dapat diperoleh melalui dana pemerintah pusat dan pemerintah daerah atau kombinasi dari sumber-sumber APBN, APBD provinsi, APBD kabupaten/kota, dan sumber dana lain yang sah menurut aturan perundangan yang berlaku. Skema pembiayaan dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- 1) Sumber dana dari pemerintah pusat yang langsung dihibahkan pada daerah dengan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Pemerintah daerah berwenang untuk memanfaatkan dana sesuai dengan kebutuhan wilayah. Sistem pengawasan dan evaluasi tetap dilakukan oleh pemerintah pusat sehingga bagi daerah (kabupaten) yang berhasil maka dana pembangunannya akan ditingkatkan pada tahun mendatang, sedangkan daerah yang gagal akan dikenai sanksi yang diikuti dengan pembinaan.
- 2) Sumber dana dari pemerintah pusat langsung diimplementasikan pada target sasaran di daerah. Pemerintah daerah berperan menjadi mediator untuk menyosialisasikan program dan menjalankannya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dalam mendukung keberhasilan program.

- 3) Provinsi, kabupaten/kota secara otonom diberi wewenang untuk merencanakan dan melaksanakan program, mengalokasikan dana pemerintah daerah, dan mereplikasi program. Pemerintah daerah juga mengkoordinasi berbagai program penanggulangan kemiskinan yang masuk ke daerah dan menyesuaikannya dengan kebutuhan wilayah.
- 4) Pemanfaatan bantuan dari lembaga nonpemerintah, di antaranya lembaga swasta dan lembaga internasional. Bantuan lembaga nonpemerintah harus dikoordinasi dan programnya harus disesuaikan dengan program dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah sehingga bisa saling mendukung dan melengkapi.



**Gambar 6.1** Contoh Hipotetis dari Proporsi Pendanaan Program Pembangunan di Daerah

Gambar 6.1 menunjukkan contoh pembiayaan/pendanaan program pembangunan dengan pola partisipatif yang hanya melibatkan anggaran pemerintah provinsi dan kabupaten/kota (tanpa melibatkan ABPN). Dana program dari anggaran APBD Provinsi sebesar  $\frac{4}{7}$  bagian dari total dana program. APBD provinsi ini dialokasikan pada pemanfaatan dana kegiatan bagi kebutuhan penyiapan SDM dan kelembagaan serta kebutuhan operasionalnya.

Sebaliknya, APBD kabupaten/kota sebanyak 3/7 bagian dari total dana program dialokasikan untuk pembangunan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam pemanfaatan potensi lokal dan juga kebutuhan masyarakat. APBD kabupaten/kota juga dimanfaatkan bagi pendanaan program melalui instansi terkait dari tingkat kabupaten/kota, kecamatan, dan unit pengelola di tingkat desa. Proporsi sumber pendanaan dari provinsi dalam Gambar 6.1 diasumsikan lebih besar daripada kabupaten/kota untuk semakin meningkatkan peran provinsi dalam pembangunan daerah.

Untuk dapat meningkatkan efektivitas pembiayaan program maka diperlukan adanya penetapan standar operasional dan prosedur dalam pelaksanaan program dan pelibatan pemangku kepentingan secara aktif dan proporsional. Dengan demikian, institusi pelaksana dan penanggung jawab program akan mampu mengelola dengan optimal, mengembangkan peran fasilitasi dan koordinasi secara baik dalam mendukung pengembangan potensi dan sumber daya ekonomi di desa.

## **B. PERAN PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM PENERAPAN MODEL SERTA IMPLEMENTASI PROGRAM DAN KEGIATAN PEMBANGUNAN**

Pemberdayaan masyarakat perdesaan melalui aktivitas subsistem dalam cakupan pembangunan ketahanan pangan dapat dikerucutkan pada pemberdayaan kelompok. Pendekatan kelompok ini lebih diutamakan daripada pendekatan individual karena dimaksudkan untuk mengatasi kendala kepemilikan lahan (yang terbatas) dan petani tunalahan. Pemberdayaan kelompok masyarakat tani ini diharapkan juga akan mampu menyatukan petani kaya (tuan tanah) dengan petani miskin dalam interaksi kelembagaan kelompok yang dinamis dan membangun simbiosis mutualisme di dalamnya. Upaya pemberdayaan berbasis

kelompok ini diharapkan mampu meningkatkan aktivitas kelompok tani dalam menjalankan dan mengembangkan usaha taninya secara mandiri dan berkelanjutan. Kemandirian dalam pemberdayaan masyarakat ini tidak serta merta diartikan sebagai penghilangan peran pemerintah dalam memberikan pembinaan, pendampingan, dan penguatan kepada kelompok masyarakat di desa. Kegiatan secara mandiri ini diartikan sebagai upaya mengurangi ketergantungan kelompok terhadap berbagai fasilitas dan kemudahan yang selama ini disediakan oleh pemerintah secara bertahap.

Peran pemangku kepentingan dalam menyukseskan penerapan model serta implementasi program dan kegiatan pembangunan adalah dalam hal pengelolaan secara sinergis. Kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan langsung kepada masyarakat oleh pemerintah pusat dan atau daerah harus dikoordinasikan dalam sistem satu atap (*one direction*) untuk memudahkan proses dan rentang kendali pelaksanaan model di dalam masyarakat. Ini berarti bahwa selain pemangku kepentingan dari sisi masyarakat secara berkelompok juga perlu ada penanggung jawab yang mampu mengawal implementasi model secara efektif. Dengan menjadikan upaya pengurangan kemiskinan sebagai tujuan utama maka di tingkat pusat perlu adanya kegiatan pengawasan (*monitoring*) dan evaluasi di bawah Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dan di tingkat daerah melalui Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan daerah (TNP2KD).

Program penguatan ketahanan pangan dijadikan salah satu bagian dalam model pengurangan kemiskinan maka Kementerian Pertanian merupakan pemangku kepentingan yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya. Dalam kaitannya dengan pembangunan perdesaan maka koordinasi utama pemangku kepentingan adalah

Kementerian Pertanian dan Kementerian Dalam Negeri. Pengurangan kemiskinan yang telah menjadi agenda utama pemerintah merupakan kegiatan lintas sektor yang hampir dibebankan kepada semua kementerian dan lembaga pemerintah sehingga memudahkan pelibatan pemangku kepentingan lain dalam penerapan model pengurangan kemiskinan ini. Misalnya dalam pelaksanaan model pengurangan kemiskinan ini Kementerian Pertanian dapat melakukan koordinasi dengan Bappenas, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Kementerian Keuangan dalam alokasi anggarannya. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Masyarakat dapat menjadi pengarah dalam pencapaian keberhasilan program secara umum. Selanjutnya, Kementerian Pertanian melalui Badan Ketahanan Pangan dapat ditunjuk menjadi pelaksana dalam implementasi di daerah. Pemangku kepentingan berikutnya yang juga berperan penting adalah pihak swasta dan lembaga donor yang memiliki kepedulian pada upaya pengurangan kemiskinan melalui aktivitas pemberdayaan masyarakat di perdesaan. Keberadaan pihak swasta dan lembaga donor ini dapat dikoordinasikan dan kemudian disinergikan dengan program pemerintah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

**Boks 3. Program Demapan dan P2KPG****Program Desa Mandiri Pangan (Demapan)**

Program ini ditujukan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat di perdesaan untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi sehingga dapat menjalani hidup sehat dan produktif secara berkelanjutan. Program pemberdayaan masyarakat diprioritaskan di desa rawan pangan, dengan karakteristik kualitas sumber daya masyarakat rendah, terbatasnya sumber daya modal, akses teknologi, dan infrastruktur pedesaan. Komponen program aksi terdiri atas tiga komponen utama yaitu 1) pemberdayaan masyarakat, 2) pengembangan Sistem Ketahanan Pangan, dan 3) integrasi program lintas sektor untuk dukungan pengembangan sarana prasarana pedesaan. Dana alokasi Demapan Rp80–100 juta per desa yang digunakan untuk pengembangan berbagai bisnis usaha. Sebanyak 1.174 desa, 275 kabupaten di 33 provinsi telah dibangun melalui Demapan melalui tahapan persiapan, penumbuhan, pengembangan, dan kemandirian selama periode 2006–2009 dan melibatkan 201.208 rumah tangga miskin (53,22% dari total rumah tangga sasaran). Dalam proses pemberdayaan masyarakat kelompok afinitas yang dibangun melalui Demapan berperan sebagai pelaku pengembangan usaha produktif (*on farm dan nonfarm*), Tim Pangan Desa (TPD) berperan sebagai penggerak dan pengendali pembangunan ketahanan pangan tingkat desa, sedangkan Lembaga Keuangan Desa (LKD) sebagai layanan usaha produktif pedesaan.

**Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan dan Gizi Keluarga (P2KPG)**

Program P2KPG dilaksanakan sejak 2007 melalui gerakan makan beragam, bergizi seimbang, dan aman bagi ibu hamil, ibu menyusui, dan balita di 604 lokasi Demapan dengan sasaran penerima manfaat 50 orang per desa sebanyak 80 kali asupan (2–3 kali per minggu). Dalam perkembangannya, program ini diperkuat dengan Permentan No. 34/Permentan/OT.140/10/2009 sehingga kemudian pada 2009 dialokasikan ke-825 desa pada 209 kabupaten di 32 provinsi lokasi Demapan yang dibangun 2006–2007.

### C. FAKTOR KEBERLANJUTAN MODEL PENGURANGAN KEMISKINAN MELALUI PENGUATAN KETAHANAN PANGAN

Hasil akhir yang diharapkan dari adanya model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan adalah adanya proses pemberdayaan masyarakat secara partisipatif. Proses pemberdayaan masyarakat secara partisipatif ini diharapkan juga akan mampu mengarah pada kemandirian kelembagaan secara berkelanjutan. Dengan demikian, model ini akan menghasilkan kelembagaan di tingkat masyarakat desa yang mampu menjadi sarana dan pelaksana program dan kebijakan yang digulirkan oleh pemerintah.

Pemberdayaan masyarakat di sektor pertanian dalam berbagai aktivitasnya bagi penguatan ketahanan pangan dapat terwujud apabila terjadi interaksi positif antara petani dengan kepemilikan lahan yang luas dan kelompok petani di bawahnya (kepemilikan lahan sempit) dalam wadah lembaga tani. Interaksi positif yang akan dibangun mencakup aspek kelembagaan, manajemen, dan kewirausahaan. Model interaksi kelompok petani kaya dan kelompok petani miskin dalam pembangunan ketahanan pangan ini merupakan jawaban atas persoalan yang mendasar dalam upaya pengurangan kemiskinan di perdesaan. Persoalan mendasar tersebut adalah selama ini pemerintah cenderung menjalankan program pengurangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat dengan target dan sasaran pada kelompok masyarakat miskin saja. Pemerintah mengabaikan peran tuan tanah atau pemilik modal di wilayah setempat untuk terlibat dalam proses pemberdayaan masyarakat secara aktif dengan menjadi bagian dari kelompok tersebut. Pemerintah justru lebih sering melibatkan peran swasta dari luar daerah atau luar desa untuk mendorong aktivitas ekonomi di perdesaan. Hal ini tentu saja tidak mutlak menjadi suatu kesalahan, tetapi ada aspek sosio-kultural yang luput dari perhatian



pemerintah selama ini. Hubungan masyarakat dengan investor memerlukan adanya pendekatan sosial terutama dalam memahami karakteristik dan keragaman masyarakat.

Fokus pemberdayaan kelompok masyarakat lebih diarahkan untuk pengembangan kelembagaan, manajemen, dan usaha bidang pertanian. Dalam jangka panjang hal ini diharapkan akan berproses secara positif dalam menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk mengembangkan aktivitas ekonominya secara mandiri (Basyid 2006). Untuk dapat menerapkan suatu kebijakan secara sempurna atau menjamin terjadinya keberlanjutannya maka perlu dipertimbangkan beberapa hal yang menurut teori implementasi dari Hogwood dan Gun (Wahab 1997) adalah sebagai berikut.

- 1) Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala serius.
- 2) Tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai untuk pelaksanaannya.
- 3) Tersedia perpaduan sumber-sumber yang dibutuhkan.
- 4) Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang bersifat langsung dengan sedikit mata rantai penghubungnya.
- 5) Terdapat pemahaman yang mendalam dan tercapainya kesepakatan terhadap tujuan.
- 6) Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
- 7) Terjalin komunikasi dan koordinasi yang baik.
- 8) Pihak-pihak yang memiliki wewenang/kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan dari pelaksanaannya.

Dengan demikian, jelas bahwa keberlanjutan suatu model yang diwujudkan dalam implementasi program dan kegiatan pembangunan merupakan syarat utama bagi suksesnya model pengurangan kemis-

kinan. Dari segi penganggaran, model pengurangan kemiskinan ini harus dipahami sebagai model jangka panjang sehingga memerlukan jaminan keberlanjutan dari sisi keberpihakan alokasi anggaran yang memadai. Adanya anggaran yang sesuai dengan kebutuhan dapat memberikan kepastian dalam mengimplementasikan model untuk mencapai tujuan akhir, yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat perdesaan. Dalam proses penerapan model juga harus ada analisis *input*, penetapan target, sasaran, dan *output* yang jelas, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. *Input* diperoleh dari analisis *existing condition* yang mencakup faktor internal dan eksternal yang ada. Selanjutnya, proses dan penetapan tujuan dilakukan berdasarkan analisis kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan yang diinteraksikan menjadi strategi dan kebijakan. Proses ini merupakan penggerak model yang ditujukan bagi perbaikan kondisi, penguatan, dan pengembangan faktor strategis bagi aktivitas pembangunan di wilayah perdesaan. *Output* implementasi model pengurangan kemiskinan ini diharapkan akan menghasilkan capaian kinerja yang efektif sesuai dengan target yang ditetapkan. Evaluasi secara komprehensif perlu dilakukan agar bagian dari tahapan yang masih memiliki kekurangan dapat diketahui. Selanjutnya, tahapan tersebut direspons melalui perbaikan yang dapat dilakukan, baik secara langsung maupun secara kumulatif pada suatu periode atau proses yang dijalani.

Keberlanjutan suatu program terjadi ketika kegiatan mampu menghasilkan cerita sukses dari upaya pengurangan kemiskinan. Cerita sukses ini diperlukan untuk membuktikan bahwa mekanisme dalam model dapat berjalan dengan baik. Selanjutnya, cerita sukses ini akan mampu merangsang terjadinya replikasi di daerah lain dan memberikan efek positif dalam pelaksanaan model yang dijalankan. Dengan demikian, upaya pengurangan kemiskinan tidak lagi dibangun dari kepentingan proyek semata, tetapi lebih utama untuk memberdayakan masyarakat miskin secara sungguh-sungguh.

**Boks 4. Program DPM-LUEP, LDPM, dan Lumbung Pangan  
Dana Penguatan Modal Lembaga Usaha Ekonomi Perdesaan (DPM-  
LUEP)**

Kegiatan DPM-LUEP dirintis sejak tahun 2003 di 15 provinsi dan berkembang menjadi 27 provinsi yang memiliki sentra jagung dan beras dengan melibatkan 1.841 LUEP (rata-rata sekitar 10 orang per LUEP) untuk membeli gabah/beras dan jagung dari 36.800 petani di 271 kabupaten/kota. Alokasi DPM tahun 2003–2008 sebanyak Rp1,14 triliun dan sebanyak 91,04% dicairkan kepada LUEP dan sisa DPM kembali ke kas negara. Dana DPM dikembalikan ke kas negara paling lambat setiap tanggal 15 Desember sebanyak Rp983,53 miliar atau 95,91%, sedangkan sisanya merupakan tunggakan dari LUEP. Hingga Februari 2010 tersisa Rp2,24 miliar tunggakan yang belum terbayarkan. Dampak dari LUEP memberikan kenaikan pendapatan bagi petani, stabilitas harga gabah dan beras serta memperbaiki sistem pemasaran hasil pertanian. Kelemahan program ini adalah pada waktu pencairan dana yang kerap kali terlambat melewati masa panen.

**Penguatan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (Penguatan-LDPM)**

Program ini merupakan kelanjutan dari DPM-LUEP berupa dana bantuan sosial yang dialokasikan untuk 546 gapoktan di 27 provinsi senilai Rp81,90 miliar. Dana digunakan untuk pembangunan atau rehabilitasi gudang, pembelian gabah/beras dan jagung petani secara langsung serta pemupukan cadangan pangan. Sampai tahun 2009, sebanyak 12 provinsi melaporkan kumulatif nilai pembelian mencapai Rp2,42 miliar untuk pembelian gabah dan beras sebanyak 523,82 ton yang kemudian disimpan, diolah, dijual dan sebagian disimpan sebagai cadangan pangan.

**Pengembangan Lumbung Pangan**

Program ini merupakan program yang sudah dijalankan pada periode 2002–2005 sebesar Rp64,255 miliar dialokasikan untuk 3.129 kelompok di 26 provinsi. Program ini kemudian direplikasi pada 2006–2008 melalui dana APBD. Pada tahun 2009 kegiatan Pengembangan Lumbung Pangan Masyarakat dilanjutkan untuk 290 unit di 31 provinsi (kecuali DKI dan Kepulauan Riau) yang diarahkan ke lokasi Demapan guna mempercepat penumbuhan dan peningkatan kemampuan masyarakat miskin selama tiga tahap. Ketiga tahap tersebut meliputi penumbuhan (dana bansos Rp30 juta untuk pembangunan fisik berkapasitas 20 ton), pengembangan (dana bansos Rp20 juta untuk pengisian lumbung), dan kemandirian (pembinaan dan pemberdayaan) sehingga pada 2009 total alokasi dana sejumlah Rp5,76 miliar.

Suatu model dapat berjalan dengan baik dengan memperhatikan pentingnya pemenuhan syarat-syarat dan prakondisi yang harus ada dalam masyarakat. Misalnya dalam hal pemahaman modal sosial, respons, dan pola pikir yang ada dalam masyarakat menjadi kondisi yang diperlukan yang dipersiapkan dengan baik. Artinya bahwa kesiapan masyarakat dari sisi kualitas dan kapasitasnya harus sudah mantap dalam menerima dan mengimplementasikan program serta kegiatan yang ada dalam implementasi model pengurangan kemiskinan. Dalam tahap ini perlu proses interaksi, sosialisasi, dan penguatan tata kelola kelembagaan kelompok di tingkat desa. Penyiapan masyarakat ini tetap harus diikuti dengan pembinaan yang intensif dari pemerintah sehingga setiap pelaku program akan memiliki persepsi dan perspektif yang sama dalam menyukseskan program dan terhindar dari moral hazard yang dapat mengganggu implementasi model pengurangan kemiskinan ini.

#### **D. IMPLEMENTASI MODEL: CONTOH HIPOTETIS PENGURANGAN KEMISKINAN MELALUI PENGUATAN KETAHANAN PANGAN**

Pemberdayaan dalam konteks atau ruang lingkup masyarakat petani di perdesaan merupakan upaya untuk memberikan motivasi dan dorongan agar masyarakat mampu menggali potensi diri dan berani bertindak bagi peningkatan kualitas hidupnya. Pemberdayaan masyarakat dan pembangunan perdesaan dalam pembangunan ekonomi dapat dilakukan melalui pengembangan usaha, pemberian bantuan modal, perbaikan kelembagaan, pembentukan kewirausahaan, penumbuhan rasa tanggung jawab dalam kelompok masyarakat, dan perluasan akses pasar sehingga dapat meningkatkan produktivitas masyarakat. Aspek pemberdayaan masyarakat petani ini dapat diting-

katkan dengan memberikan peluang bagi pengembangan ekonomi masyarakat petani di bidang pangan.

Peran sektor pertanian dalam pembangunan ekonomi suatu negara sangat penting yang dikemukakan oleh Meier (1995) dalam empat peran pokok, yaitu 1) menyuplai bahan makanan pokok masyarakat dan bahan baku bagi sektor ekonomi lainnya, 2) menyediakan surplus/*saving* produksi yang dapat dikonversi dan diinvestasikan dalam perekonomian, 3) membeli barang konsumsi dari sektor lain (misalnya saran produksi pertanian), dan 4) penerimaan devisa dari ekspor atau dengan menabung devisa dari substitusi impor. Di sisi lain, pembangunan sektor pertanian dan perdesaan hingga saat ini masih dihadapkan pada tantangan besar dalam hal pengurangan kemiskinan di perdesaan. Menurunnya daya tarik sektor pertanian dibandingkan sektor lain telah menjadi ancaman bagi keberlanjutan sektor pertanian dalam menyediakan pangan yang mencukupi kebutuhan masyarakat. Sektor pertanian dianggap oleh angkatan kerja muda sebagai suatu sektor yang tidak prospektif lagi dalam meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini telah terindikasi dari semakin banyaknya tenaga kerja dari desa yang berpindah mencari pekerjaan di perkotaan misalnya sebagai buruh bangunan, buruh pabrik, dan jasa perdagangan informal.

Rendahnya kapasitas sektor pertanian dalam meningkatkan pendapatan masyarakat terjadi karena sebagian besar masyarakat bekerja pada sektor pertanian dengan tingkat produktivitas yang rendah seperti buruh tani. Oleh karena itu, upah yang diperoleh masyarakat pun menjadi rendah atau tidak mencukupi kebutuhan rumah tangga. Kondisi ini dinyatakan oleh Thorbecke dan Pluijm (1993) bahwa kemiskinan yang banyak dijumpai di perdesaan erat hubungannya dengan pola kepemilikan lahan, produktivitas lahan, dan struktur kesempatan kerja.

Dengan demikian untuk memberikan penjelasan dari model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan, disusunlah model hipotetis pelaksanaan Program Tani Sejahtera (PTS). PTS dikondisikan sebagai program pengurangan kemiskinan pada petani melalui pemberian bantuan modal usaha tani bersyarat (BMUB) dan asuransi pertanian kepada RTPM&SM (rumah tangga petani miskin dan sangat miskin) berdasarkan ketentuan dan persyaratan yang telah ditetapkan. Pelaksanaan suatu program dan kegiatan pembangunan harus didasarkan pada suatu aturan hukum sehingga memberikan kepastian dan ruang yang cukup bagi penyediaan anggaran dan institusi pelaksana secara jelas dari sisi tugas kewenangan dan tanggung jawabnya. Model pelaksanaan PTS dapat disusun berdasarkan peraturan-peraturan perundangan pendukung, yaitu

- 1) UU Dasar 1945;
- 2) UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, seperti telah diubah menjadi UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- 3) UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
- 4) Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan;
- 5) Perpres RI No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan;
- 6) Inpres No. 1 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010;
- 7) Permendagri No. 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Provinsi dan Kabupaten/Kota;

Penetapan dasar hukum atas suatu program pembangunan tentunya harus disesuaikan dengan target dan sasaran pembangunannya. Dalam kaitan antara pembangunan pertanian, pembangunan wilayah perdesaan, pembangunan ketahanan pangan, dan pengurangan

kemiskinan maka target dan sasaran dari program ini adalah rumah tangga miskin dan sangat miskin (berdasarkan kriteria BPS), dengan mata pencaharian utama sebagai petani penggarap dengan luasan lahan pertanian produktif mulai dari 0 ha (tunalahan) hingga 0,3 ha serta tinggal dan bekerja di wilayah perdesaan. Selanjutnya PTS diimplementasikan dalam dua bentuk utama, yaitu 1) bantuan modal usaha tani bersyarat (BMUB) dan 2) asuransi pertanian. PTS merupakan program perlindungan usaha tani melalui pemberian bantuan modal tunai dan nontunai kepada RTPM&SM. Sebagai kompensasinya RTPM&SM diwajibkan untuk memberikan data dan informasi serta melakukan koordinasi terkait dengan aktivitas usaha tani (meliputi kebutuhan saprodi, jenis produk, hasil produksi, dan nilai produksi) kepada penyuluh pertanian sesuai ketentuan dan aturan yang disepakati. Artinya, ada proses interaksi dan komunikasi antara pemerintah selaku penyedia dana dan masyarakat yang menjadi subjek penerima bantuan berdasarkan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Tujuan dari PTS ini adalah

- 1) Meningkatkan kemampuan RTPM&SM untuk mengakses/memanfaatkan pelayanan penyuluhan pertanian;
- 2) Meningkatkan kapasitas petani dalam aktivitas usaha tani yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal;
- 3) Meningkatkan aktivitas produksi dan pemasaran produk pertanian;
- 4) Meningkatkan kondisi sosial ekonomi RTPM&SM;
- 5) Meningkatkan akurasi data dan informasi usaha tani perdesaan;

Selain itu, manfaat yang ingin diperoleh dari PTS adalah

- 1) Memperbaiki kemampuan usaha tani rumah tangga petani miskin agar sektor pertanian tetap memberikan daya tarik dan manfaat bagi masyarakat;

- 2) Untuk jangka pendek memberikan efek pendapatan kepada rumah tangga miskin melalui pengurangan beban biaya produksi dan kepastian hasil usaha tani;
- 3) Untuk jangka panjang dapat memutus rantai kemiskinan antargenerasi melalui
  - a) peningkatan kapasitas dan kemampuan petani dengan adaptasi ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna di bidang pertanian pada masa depan.
  - b) memberikan kepastian hasil produksi pangan nasional khususnya melalui pemberdayaan petani skala kecil.
- 4) Meningkatkan aktivitas sektor pertanian;
- 5) Mempercepat pencapaian MDGs (melalui peningkatan akses pangan, perbaikan gizi keluarga, peningkatan kesehatan keluarga, dan pengurangan kemiskinan)

**Tabel 6.2** Skenario PTS dan Bantuan per RTPM&SM

Skenario Bantuan	Bantuan Per RTPM&SM Per Tahun (Rp)
Bantuan tetap bagi sarana produksi dan alat pertanian (bibit, pupuk dan obat-obatan, cangkul, sewa traktor, dan alat produksi lainnya)	Nontunai. Disesuaikan dengan kebutuhan petani serta ada batasan biaya maksimal setara dengan biaya produksi terbatas (untuk bibit/benih, pupuk, obat-obatan, dan alat produksi; tidak termasuk biaya tenaga kerja, perawatan, dan pemanenan) pada luasan lahan hingga 0,3 ha. Komponen biaya bisa disesuaikan dengan mempertimbangkan komponen biaya terbesar di suatu wilayah dengan pagu bantuan maksimum ditetapkan oleh pemerintah.
Bantuan pendidikan dan kesehatan keluarga	Jika diperlukan (atau dapat dikoordinasikan dengan bantuan program lainnya)
Asuransi pertanian	Tunai. Disesuaikan dengan besaran risiko usaha tani s.d 0,3 ha dengan syarat dan ketentuan berlaku. Diperhitungkan dari nilai produksi rata-rata yang dapat dihasilkan sesuai dengan harga pasar yang berlaku.



---

Bantuan modal usaha produktif nonpertanian	Tunai dan atau nontunai. Berdasarkan seleksi proposal dan dilaksanakan sebagai tahap II dari program PTS pada target dan sasaran yang sama.
--	---

---

Bentuk bantuan sarana produksi dan alat pertanian tidak dapat diuangkan dan harus berupa barang yang akan digunakan dalam aktivitas usaha tani. Barang tersebut dapat disediakan oleh penyedia barang dan jasa yang ditunjuk oleh pemerintah daerah setempat melalui mekanisme tender yang berlaku. Selanjutnya, proses penyaluran bantuan dapat dilakukan melalui kelembagaan masyarakat desa yang disebut dengan Pusat Koordinasi dan Konsultasi Pembangunan Desa (PK2PD) di daerah masing-masing dan pemanfaatannya akan diawasi oleh penyuluh pertanian ataupun pendamping lokal di bawah koordinasi PK2PD.

Setelah memperoleh bantuan, peserta diwajibkan mengikuti petunjuk dari penyuluh pertanian dan memberikan data dan informasi dari hasil usaha taninya hingga dalam bentuk akhir berupa hasil produksi pangan, baik yang disimpan maupun yang dijual pascapanen. Bentuk bantuan ini merupakan contoh model untuk meminimalkan biaya produksi dan mengetahui perilaku usaha tani dari proses penanaman hingga pascapanen yang telah dikondisikan dengan bantuan modal. Hal ini merupakan respons kebijakan dari munculnya permasalahan biaya produksi yang membebani petani skala kecil karena keterbatasan akses modal dan alat produksi pertanian. Apabila petani tidak menghadapi persoalan beban produksi, patut dilihat apakah petani dapat mengubah perilaku dalam pemanfaatan hasil produksi pertanian untuk menghasilkan margin keuntungan yang lebih besar atau tetap saja terjebak pada persoalan penjualan dan pemasaran hasil produksi (waktu penjualan, kuantitas produk yang dijual, daya tawar, dan harga jual).

Program asuransi pertanian menggunakan prosedur dan persyaratan yang mendekati mekanisme asuransi pada umumnya. Peserta wajib menjadi peserta asuransi dan memperoleh polis asuransi dengan menyetorkan uang jaminan asuransi yang besarnya ditetapkan oleh pemerintah daerah. Selanjutnya, peserta akan memperoleh uang pertanggungan setara dengan nilai produksi yang akan dihasilkan berdasarkan nilai produksi dan harga rata-rata yang berlaku untuk luasan lahan sampai dengan 0,3 ha. Klaim asuransi ditentukan melalui penaksiran dan sesuai dengan prosedur standar asuransi dan berlaku untuk menjamin risiko (*all risk*) dari usaha tani yang dikelola oleh pemerintah daerah (jika memungkinkan dapat bekerja sama dengan perusahaan asuransi). Program ini merupakan respons kebijakan atas permasalahan yang sering kali dihadapi oleh petani akibat ketidakpastian hasil produksi yang disebabkan oleh faktor bencana alam, serangan hama dan penyakit serta perubahan iklim yang tidak terprediksi. Hal yang perlu diperhatikan dalam implementasi program ini adalah kemungkinan terjadi penyalahgunaan klaim asuransi. Oleh karena itu, pengawasan dari petugas lapangan sangat penting untuk menjaga aktivitas usaha tani berjalan dengan baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Adanya jaminan produksi ini, petani diharapkan lebih mantap dalam menjalankan aktivitas usaha taninya. Hal yang menarik untuk disimak dalam implementasi program ini adalah kesediaan para petani untuk membayar uang pertanggungan asuransi (yang besarnya akan ditetapkan) sebagai biaya risiko usaha tani. Hal ini perlu proses sosialisasi dalam pemahaman asuransi pertanian.

Baik pada program PTS, RTPM&SM hanya dapat memiliki salah satu dari program bantuan sarana produksi atau asuransi pertanian. Bantuan kesehatan dan pendidikan dapat diberikan bagi peserta salah satu program apabila peserta program tidak mendapat bantuan sejenis dari program lain (atau dapat diupayakan untuk memperoleh bantuan dari program lain). Sementara itu, bantuan modal usaha produktif

merupakan bentuk bantuan program opsional yang pelaksanaannya akan lebih selektif. Bantuan ini diberikan berdasarkan seleksi proposal pada rumah tangga petani miskin yang telah menerima dan melaksanakan PTS (setidaknya telah mengikuti program dalam satu musim tanam). Maksud pemberian bantuan modal usaha produktif adalah upaya menganekaragamkan sumber pendapatan sebagai antisipasi ketika aktivitas pertanian tidak mampu mencukupi kebutuhan rumah tangga petani miskin karena keterbatasan luasan lahan.

Penetapan kriteria wilayah yang mendapat PTS dapat melalui usulan Pemda disertai dengan komitmen kesediaan Pemda untuk berpartisipasi dalam melaksanakan PTS. Adapun kriteria target dan sasaran individu akan dipilih berdasarkan data dan informasi resmi dari BPS yang diverifikasi oleh PK2PD berupa data statistik tentang tingginya angka kemiskinan wilayah, tingginya kerawanan pangan, dan jumlah rumah tangga miskin di sektor pertanian. Data awal BPS diserahkan kepada pihak berwenang (TNP2K, Badan Ketahanan Pangan, Mendagri, dan atau Menko Kesra), atau dibentuk tim khusus semacam unit pengelola PTS di bawah kementerian terkait. Selanjutnya, unit pengelola PTS Pusat akan menetapkan calon peserta PTS berdasarkan kuota peserta PTS per wilayah target. Setelah diperoleh data calon peserta PTS, data diserahkan dari UPPTS pusat ke UPPTS kabupaten/kota dan diteruskan kepada PK2PD untuk dilakukan verifikasi data. Hasil verifikasi data dari PK2PD selanjutnya dikembalikan kepada UPPTS Pusat untuk finalisasi daftar calon peserta PTS.

Dalam proses menunggu finalisasi data peserta, PK2PD melakukan sosialisasi dan persiapan program di tingkat desa bekerja sama dengan penyuluh pertanian. Data peserta PTH yang telah divalidasi sebagai daftar peserta selanjutnya disahkan melalui proses penandatanganan kontrak persetujuan mengikuti persyaratan yang ditentukan

- Tahun I *Pilot project* di 7 provinsi, 21 kab./kota, dan 63 kec. dengan jumlah sasaran minimal 30% dari RTPM&SM yang tercatat (Misalkan ditentukan lokasi di Provinsi Sumut, Bengkulu, Jabar, Kalbar, Sulsel, NTT, dan Papua untuk merepresentasikan wilayah Indonesia). Evaluasi proyek rintisan tahun I (*stop or continue or continue with some adjustments*) dilakukan pada saat akhir tahun program (Desember).
- 
- Tahun II Jika evaluasi *pilot project* hasilnya baik maka pengembangan di 10 provinsi berikutnya dan *pilot project* untuk program lanjutan (program ekonomi produktif) pada 7 provinsi awal. Evaluasi *pilot project* tahun II dilakukan pada saat akhir tahun program (Desember). Evaluasi untuk program ekonomi produktif dapat dikecualikan apabila dampaknya belum dapat diukur dalam tahun berjalan.
- 
- Tahun III Direncanakan menjadi program nasional.

PTS yang dikoordinasikan dan didata oleh PK2PD. Selanjutnya, peserta PTS akan menerima kartu kepesertaan PTS dan siap memperoleh manfaat program dengan mengikuti aturan yang berlaku. Proses dan pelaksanaan PTS dapat bekerja sama dengan penyuluh pertanian sebagai pendamping lokal. Jika dibutuhkan dapat diangkat tenaga pendamping kontrak. Peran atau keterlibatan Pemda dalam PTS adalah menyediakan sarana produksi dan alat pertanian (melalui tender kontrak), pelayanan penyuluhan, dan adaptasi teknologi tepat guna berbasis potensi dan sumber daya pertanian lokal, koordinasi antarprogram pengurangan kemiskinan lintas sektor serta dana *sharing* untuk kegiatan PTS (jika diperlukan).

Oleh karena itu, secara hipotetis, tahapan pelaksanaan program dalam skala nasional dapat dilakukan sebagai berikut:

Proses atau pelaksanaan program tidak banyak mengalami intervensi *top down* kepada petani skala kecil karena aktivitas usaha tani akan disesuaikan dengan kebutuhan petani. Petani tetap berperan aktif dan sangat dominan dalam pelaksanaan program karena petani tetap diberi kebebasan dalam menentukan pilihan usaha tani sesuai dengan tingkat pengetahuan dan pengalaman yang mereka miliki atau berdasarkan saran dari penyuluh pertanian.

Peran penyuluh pertanian sangat besar dalam program ini, khususnya dalam memberikan pendampingan teknis kepada petani skala kecil terkait dengan aktivitas usaha tani termasuk dalam pemanfaatan dan pengenalan iptek pertanian yang adaptif. Hal ini diperlukan untuk menjaga agar program bantuan yang diberikan akan bermanfaat kepada petani secara maksimal dan meminimalkan risiko hasil pertanian yang dapat merugikan petani. Strategi kebijakan diharapkan dapat menciptakan iklim usaha tani yang kondusif dan menjaheutkan petani karena telah berusaha meminimalisasi risiko usaha tani dan biaya produksi pertanian dengan target produksi tanaman pangan. Sinergitas pemangku kepentingan secara nyata dapat terlihat karena adanya sinkronisasi kebutuhan dan manfaat yang akan dicapai, baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah pusat dan daerah. Peran swasta pun sangat mungkin diinteraksikan dalam program ini, misalnya dalam penyediaan sarana produksi dan pemberian bantuan pemasaran produk sehingga dapat mengurangi rantai pemasaran produk pertanian yang selama ini dikuasai oleh pedagang perantara.

## **E. KETERBATASAN MODEL PENGURANGAN KEMISKINAN MELALUI PENGUATAN KETAHANAN PANGAN**

Model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan berupaya untuk menjabarkan beberapa hal terkait dengan model. Hal penting yang harus dijabarkan adalah aktor/institusi, strategi/kebijakan, tata kelola kelembagaan, fasilitator, target dan sasaran serta indikator keberhasilan dan tujuan yang hendak dicapai dalam kerangka perubahan paradigma pembangunan yang diarahkan bagi keberpihakan pada kelompok masyarakat miskin. Model ini sudah berupaya mengakomodasi berbagai persoalan dan kendala yang sering kali muncul dalam perencanaan dan implementasi kebijakan yang dilakukan pemerintah.

Meskipun demikian, dengan segala keterbatasan sumber daya dan upaya yang telah dilakukan, model yang dihasilkan sangat diharapkan menjadi sebuah model aplikatif/implementatif. Artinya, model dapat dioperasikan dan diaplikasikan dalam kebijakan dan program untuk mendukung peningkatan iklim usaha tani dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Keterbatasan model ini terdapat pada cakupan isu-isu yang belum komprehensif. Oleh karena itu, model ini masih membutuhkan prasyarat-prasyarat lain (di luar model) yang harus dipenuhi apabila model ini hendak diaplikasikan dalam upaya pengurangan kemiskinan. Selain itu, model ini diarahkan menjadi sebuah model yang dapat diaplikasikan secara umum, namun berbeda belum bisa memenuhi kebutuhan kewilayahan yang unik (misalnya berbeda situasi, kondisi, dan karakteristik wilayah). Selanjutnya, masih dibutuhkan adanya spesifikasi model yang lebih detail dan disesuaikan dengan wilayah masing-masing.

## F. PENUTUP

Inti dari penjelasan faktor-faktor penunjang dalam model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan adalah memberikan arahan bagi masyarakat dalam menerapkan model tersebut. Faktor penunjang yang dimaksud adalah 1) adanya perubahan paradigma pembangunan perdesaan dari orientasi proyek *top down* menjadi pembangunan partisipatif dan menjadikan masyarakat sebagai subjek pembangunan, 2) sinergi pemangku kepentingan yang lebih baik dengan pembagian peran dan tanggung jawab yang lebih jelas untuk memudahkan koordinasi antarpemangku kepentingan dalam memperbaiki iklim usaha tani sehingga menyejahterakan petani dan meningkatkan pembangunan perdesaan, 3) penguatan ketahanan pangan dilakukan dalam setiap subsistem ketahanan pangan (produksi, distribusi, dan konsumsi/utilisasi) melalui penguatan kelembagaan pangan di tingkat desa, dan 4) penetapan target dan sasaran sesuai dengan kondisi sosio-kultural masyarakat, potensi ekonomi, dan sumber daya wilayah. Dengan demikian, model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan ini secara langsung akan memberikan manfaat ganda yang signifikan bagi masyarakat dan pemerintah.

Unsur-unsur dalam penguatan ketahanan pangan sudah seharusnya dapat dipenuhi bagi jaminan usaha tani seperti penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian, peningkatan produktivitas bagi perbaikan kapasitas produksi, perluasan jangkauan pemasaran dalam jaringan distribusi yang efisien serta peningkatan taraf hidup dan pendapatan petani di perdesaan. Peningkatan kapasitas kelembagaan masyarakat desa melalui pusat koordinasi dan konsultasi pembangunan desa akan menjadi gerbang masuknya program dan kegiatan pembangunan bagi masyarakat desa dengan dukungan data dan

informasi yang mutakhir. Contoh hipotetis yang dijabarkan dalam Program Tani Sejahtera (PTS) memberikan gambaran tentang cara kerja dari faktor penunjang dalam model pengurangan kemiskinan. Dari contoh implementasi model tersebut dapat dipahami bahwa, baik perkembangan permodelan pembangunan maupun kebijakan yang dijalankan pemerintah tidak pernah menghasilkan suatu model yang ideal. Hal ini dikarenakan setiap aplikasi model akan selalu memberikan respons yang berbeda tergantung pada maksud dan tujuan, target dan sasaran, kesiapan infrastruktur, potensi dan daya dukung wilayah, kondisi sosio-kultural masyarakat, dan kapasitas sosio-ekonomi kewilayahan. Ada kalanya suatu model diimplementasikan secara *top down*, *bottom up*, atau kombinasi antara keduanya. Pilihan-pilihan dalam penerapan model akan ditentukan berdasarkan pertimbangan efektivitas model dalam mencapai tujuan pada suatu kondisi yang spesifik wilayah dan masyarakat. Pertimbangan tersebut selain menentukan keberhasilan model juga akan memengaruhi kemampuan model yang dijalankan di dalam masyarakat sehingga dapat berjalan secara berkesinambungan, mandiri, dan berkelanjutan (jangka panjang).



## DAFTAR PUSTAKA

- Basyid, Abdul. 2006. "Pemberdayaan Masyarakat Pertanian Melalui Penguatan Modal Usaha Kelompok Tani". *Prosiding Lokakarya Nasional Usaha Ternak Kerbau Mendukung Program Kecukupan Daging Sapi*. Jakarta: Dirjen Peternakan, Departemen Pertanian.
- Hubeis, Musa. 2005. *Manajemen Kreatifitas dan Inovasi dalam Bisnis*. Jakarta: Hecca Mitra Utama.
- Meier, Gerald M. 1995. *Leading Issues in Economic Development*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Mustopadidjaja, A.R. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- Sen, Amartya. 1983. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, New York: Clarendon Press.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Thorbecke, E. dan T.V.D Pluijm. 1993. *Rural Indonesia: Socioeconomic Development in A Changing Environment*, IFAD. New York: New York University Press.
- Wahab, Solichin Abdul. 2005. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta: Medio Pressindo.
- Yusdja, Y., E. Basuno, M. Ariani, dan T.B. Purwantini. 2003. *Kebijakan Sistem Usaha Pertanian dan Program Kemiskinan dalam Mendukung Pengentasan Kemiskinan Petani*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian.

# BAB VII

## MEMBANGUN LANGKAH KE DEPAN BAGI UPAYA PENGURANGAN KEMISKINAN MELALUI PEMBANGUNAN KETAHANAN PANGAN

**Purwanto**

Model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan ini berupaya untuk dapat memberikan informasi dan masukan bagi pengambil kebijakan dengan melihat persoalan kemiskinan di masyarakat petani. Hal ini dikarenakan kondisi kemiskinan di Indonesia masih banyak terdapat di wilayah perdesaan dengan karakteristik wilayah yang menjadikan sektor pertanian sebagai sumber mata pencaharian masyarakatnya. Persoalan kemiskinan dan pertanian di wilayah perdesaan dijabarkan dengan singkat namun secara substantif mampu dijelaskan dalam uraian BAB II buku ini dengan membedakan permasalahan internal, eksternal, dan struktural. Permasalahan dalam penetapan target dan sasaran pembangunan juga disoroti dalam hal pendefinisian kelompok petani miskin di perdesaan. Dengan demikian, pendekatan pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan, diharapkan mampu menjadikan potensi wilayah perdesaan dengan sektor pertaniannya sebagai salah satu cara untuk mengurangi kemiskinan.

Perubahan paradigma pembangunan pertanian secara gamblang dijelaskan dalam uraian BAB III dan menjadi landasan dalam

menciptakan sinergi pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang mengarah pada upaya menciptakan iklim usaha tani yang kondusif dan menyejahterakan petani. Penguatan aspek ketahanan pangan, kepedulian terhadap aktivitas usaha tani skala kecil, dan pemberdayaan masyarakat perdesaan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan. Hal ini akan dapat terlaksana apabila terdapat kesesuaian antara perhatian yang besar dari pemerintah dan kesiapan masyarakat untuk memanfaatkan setiap program dan kegiatan dalam upaya penguatan ketahanan pangan sebagai salah satu cara untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraannya. Penetapan target dan sasaran program juga menjadi faktor penting agar setiap pembiayaan pembangunan yang diimplementasikan dalam setiap program dan kegiatan dapat berjalan secara efektif. Terkait dengan hal ini, keberadaan kelembagaan perdesaan yang mampu memberikan informasi yang akurat dan mampu mengoordinasikan berbagai macam bantuan program dan kegiatan di tingkat desa akan sangat membantu dalam mencapai tujuan pengurangan kemiskinan. Muara atau tujuan dari perubahan paradigmbangunan pertanian ini adalah memberikan kesempatan yang semakin besar bagi masyarakat desa dalam mengisi program-program pembangunan dan menjadi bagian dari actor utama pembangunan desa.

Model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan dijabarkan secara skematis dan juga deskriptif pada bagian BAB IV. Penyusunan model merupakan kombinasi dari perubahan paradigma pembangunan pertanian dengan kondisi yang terjadi dalam masyarakat desa di sebagian wilayah di Indonesia. Pembangunan pertanian dan pembangunan desa secara bersama-sama akan mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan secara sistematis menjelaskan aktor-aktor yang terlibat dalam pembangunan, kebijakan yang dibutuhkan, tata kelola kelembagaan dalam imple-

mentasi model, fasilitator yang diperlukan bagi kelancaran aplikasi model, sasaran program yang dijalankan. Indikator keberhasilan, dan tujuan akhir yang hendak dicapai dalam model yang diusulkan dalam buku ini.

Secara ringkas dapat dicatat beberapa hal terkait dengan upaya pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan, yaitu

- 1) Perlunya perubahan paradigma pembangunan ketahanan pangan yang lebih berpihak pada kepentingan masyarakat miskin terutama para pelaku usaha tani di perdesaan;
- 2) Arah kebijakan pembangunan pertanian harus melibatkan seluruh stakeholders sehingga mampu mendukung upaya penciptaan iklim usaha tani yang kondusif dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani;
- 3) Upaya penguatan ketahanan pangan tidak hanya bertumpu pada tiga subsistem ketahanan pangan tetapi harus memerhatikan aspek keberpihakan pada kebutuhan petani miskin dan pemberdayaan masyarakat perdesaan;
- 4) Penetapan target dan sasaran penguatan ketahanan pangan harus benar-benar secara efektif mampu menjangkau petani miskin yang tidak memiliki akses terhadap sumber daya pertanian melalui berbagai bentuk program dan insentif yang dibutuhkan oleh para petani.

Salah satu komponen penting dalam model yang diusulkan dalam buku ini adalah keberadaan fasilitator pembangunan dalam suatu bentuk kelembagaan masyarakat desa yang disebut sebagai PK2PD. Bagian BAB V memberikan penjabaran secara khusus mengenai PK2PD karena memang menjadi bagian penting bagi keberhasilan atau berjalannya model yang dirancang bagi pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan. Secara spesifik telah dijelaskan dalam bab tersebut mengenai prinsip dasar pengelolaan PK2PD,

peran dan fungsi yang harus dilaksanakan, identifikasi potensi masalah dalam pengelolaan kelembagaan masyarakat berdasarkan pengalaman dari kelembagaan yang sudah ada, komponen atau struktur kelembagaan yang harus dibentuk serta indikator kinerja dari kelembagaan masyarakat tersebut. Selain itu, keberhasilan suatu model dalam bekerja efektif juga akan ditentukan oleh faktor pendukung dari sisi pembiayaan. Mekanisme pembiayaan yang dapat dijalankan dalam implementasi model dijelaskan dalam BAB VI yang mampu memberikan gambaran kepada pengambil kebijakan untuk mengaplikasikan model ini di masyarakat. Dukungan pembiayaan dari pemerintah akan memberikan jaminan keberlanjutan dari model yang dikembangkan bagi pengurangan kemiskinan di perdesaan.

Dalam prosesnya, model ini juga diharapkan dapat beradaptasi dengan dinamika atau perubahan kebijakan sehingga mampu berjalan dengan baik dan mencapai tujuan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

## GLOSARIUM

BPS	: Badan Pusat Statistik
iptek	: ilmu pengetahuan dan teknologi
Gapoktan	: gabungan kelompok tani
Bulog	: Badan Urusan Logistik
LPD	: Lumbung Pangan Desa
PIDRA	: Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan di Lahan Kering
SDM	: sumber daya manusia
SD	: Sekolah dasar
PPLS	: pendataan program perlindungan sosial
MCK	: Mandi cuci kakus
BUMDes	: Badan Usaha Milik Desa
PKPK	: Peningkatan Kesejahteraan Petani Kecil
SOLID	: Smallholder Livelihood Development
IFAD	: International Fund for Agricultural Development
PNPM	: Program nasional pemberdayaan masyarakat
PUAP	: Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan
DEMAPAN	: Desa mandiri pangan
FAO	: Food and agriculture organization

UU	: Undang-Undang
BUMN	: Badan usaha milik Negara
BUMD	: Badan usaha milik daerah
UMKM	: Usaha mikro kecil menengah
Jamkesmas	: Jaminan Kesehatan Masyarakat
Raskin	: Beras Miskin
HPP	: harga pembelian pemerintah
NTT	: Nusa Tenggara Timur
PK2PD	: Pusat Koordinasi dan Konsultasi Pembangunan Desa
RTM	: rumah tangga miskin
OSS	: <i>one stop service</i>
LKMD	: Lembaga ketahanan masyarakat desa
SK	: Surat keputusan
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
KPD	: Kader Pembangunan Desa
SPPD	: Sarjana Penggerak Pembangunan Desa
TPD	: Tim Pangan Desa
KPD	: Kader Pangan Desa
KPMD	: Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa
Kelompokcapir	: Kelompok Pendengar, Pembaca, dan Pemirsa
FPD	: Fasilitator Pembangunan Desa
PMT	: Penyelia Mitra Tani
PKMD	: Pendamping Kelompok Masyarakat Desa
TNP2K	: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
TNP2KD	: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan daerah
LKD	: Lembaga Keuangan Desa
P2KPG	: Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan dan Gizi Keluarga

Bappenas	:	Badan perencanaan pembangunan nasional
DPM-LUEP	:	Dana Penguatan Modal Lembaga Usaha Ekonomi Perdesaan
LDPM	:	Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat
DKI	:	Daerah khusus ibukota
UPPTS	:	Unit Pengelola Program Tani Sejahtera
Mendagri	:	Kementerian Dalam Negeri
Menko Kesra	:	Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat
PTS	:	Program Tani Sejahtera
BMUB	:	Bantuan Modal Usaha tani Bersyarat
RTPM&SM	:	Rumah Tangga Petani Miskin dan Sangat Miskin





# INDEKS

## A

agrobisnis, 12, 29, 40, 41, 42, 43,  
45, 74

## D

distribusi pangan, 1, 15, 16, 65, 69

## F

Fasilitator, 80, 118

## I

Infrastruktur pertanian, 81

## K

kelembagaan masyarakat desa, 3, 4,  
5, 6, 7, 13, 78, 80, 83, 103,  
110, 115, 121

kepemilikan lahan, 55, 62, 64, 73,  
91, 95, 100

kesejahteraan, 2, 4, 10, 15, 17, 18,  
24, 25, 27, 29, 32, 36, 37,  
40, 44, 51, 53, 56, 58, 69,

71, 72, 73, 81, 83, 87, 96,  
100, 109, 114, 115, 116,  
119, 121

ketahanan pangan, vii, 1, 2, 3, 4, 5,  
6, 7, 9, 10, 15, 16, 18, 19,  
25, 27, 28, 35, 36, 37, 44,  
46, 49, 50, 51, 52, 53, 54,  
56, 58, 64, 65, 68, 69, 73,  
74, 76, 80, 83, 86, 87, 88,  
89, 91, 92, 93, 94, 95, 100,  
101, 108, 109, 110, 113,  
114, 115, 121, 123

ketersediaan pangan, 2, 52, 58, 60,  
73

komoditas, 2, 13, 14, 15, 16, 18,  
19, 22, 27, 29, 32, 38, 39,  
42, 43, 49, 55, 61, 64, 65,  
66, 67

konsumsi, 2, 15, 16, 19, 29, 53, 67,  
86, 99, 109

## L

lahan kering, 24, 62, 68  
lahan pertanian, 13, 19, 23, 35, 37,  
60, 61, 62, 73, 101

## M

masyarakat desa, 3, 4, 5, 6, 7, 13,  
30, 32, 33, 34, 39, 46, 73,  
75, 77, 78, 79, 80, 83, 94,  
103, 110, 114, 115, 118, 121

## P

Pangan, iv, 2, 15, 16, 18, 21, 26,  
32, 35, 47, 51, 53, 56, 57,  
60, 67, 68, 70, 80, 81, 84,  
93, 94, 98, 99, 101, 106,  
108, 117, 118, 119  
pemasaran hasil, 12, 38, 66, 98,  
104  
Pembangunan, v, 4, 6, 17, 26, 28,  
32, 34, 37, 39, 43, 47, 53,  
59, 60, 68, 70, 71, 75, 77,  
80, 83, 84, 86, 88, 89, 90,  
91, 94, 101, 103, 114, 118,  
123  
pemberdayaan masyarakat, 2, 3, 4,  
20, 21, 39, 44, 53, 75, 83,  
87, 92, 93, 94, 95, 99, 114,  
115, 117, 121  
Penanggulangan Kemiskinan, 92,  
101, 118  
Penguatan Kelembagaan, 53, 63,  
65  
penguatan ketahanan pangan, vii, 1,  
2, 3, 4, 5, 6, 25, 28, 35, 37,  
46, 53, 54, 56, 58, 68, 73,  
80, 83, 86, 87, 89, 92, 94,  
95, 100, 108, 109, 110, 113,  
114, 115  
pengurangan kemiskinan, vii, 1, 2,  
3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 17, 20,  
21, 24, 25, 28, 29, 35, 37,

44, 46, 54, 56, 73, 74, 75,  
77, 80, 81, 83, 86, 87, 88,  
89, 92, 94, 95, 96, 97, 99,  
100, 101, 102, 106, 108,  
109, 110, 113, 114, 115,  
116, 121

peningkatan pendapatan, 40  
penyuluh pertanian, 64, 65, 82,  
101, 103, 104, 106, 107  
perdesaan, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 11,  
12, 14, 15, 17, 18, 20, 25,  
27, 28, 29, 30, 31, 32, 33,  
34, 37, 38, 39, 46, 49, 53,  
56, 58, 62, 64, 68, 71, 72,  
74, 76, 77, 79, 80, 83, 86,  
87, 88, 91, 92, 93, 94, 95,  
96, 97, 99, 100, 101, 102,  
109, 110, 113, 114, 115, 116,  
122, 124  
pertanian, 10, 12, 13, 15, 17, 26,  
28, 32, 35, 37, 42, 44, 47,  
58, 59, 60, 62, 63, 65, 67,  
70, 80, 92, 94, 111  
petani, 1, 3, 4, 6, 11, 14, 15, 16, 17,  
18, 22, 23, 25, 27, 28, 29,  
30, 31, 32, 33, 35, 37, 38,  
39, 40, 41, 44, 45, 46, 50,  
51, 52, 53, 54, 55, 56, 58,  
59, 61, 63, 64, 65, 66, 67,  
69, 71, 72, 73, 74, 81, 82,  
83, 87, 91, 95, 98, 99, 100,  
101, 102, 103, 104, 105,  
107, 108, 109, 110, 113,  
114, 115  
produktivitas pertanian, 18, 63, 74

## BIOGRAFI PENULIS

**Purwanto**, peneliti muda di bidang industri dan perdagangan merupakan alumni dari School of Economics, University of Queensland, Australia tahun 2006. Bergabung dengan Pusat Penelitian Ekonomi LIPI sejak Desember 2002 dan hingga saat ini sudah cukup banyak melakukan penelitian di bidang industri dan perdagangan terutama yang berkaitan ketahanan energi dan ketahanan pangan.

**Dhani Agung Darmawan**, Menyelesaikan studi S1 Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan di Fakultas Ekonomi-Universitas Diponegoro dan studi S2 Ilmu Ekonomi di Progam Pascasarjana Ilmu Ekonomi-Universitas Indonesia. Bekerja sebagai peneliti ekonomi di Pusat Penelitian Ekonomi-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sejak tahun 2005 hingga sekarang dengan bidang penelitian yang telah dilakukan meliputi: makroekonomi, keuangan publik, desentralisasi fiskal, ekonomi pertahanan, pembangunan ekonomi, pertanian, kemiskinan, lingkungan dan pertambangan.

**Mochammad Nadjib**, alumni Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada studi antropologi merupakan antropolog senior di Pusat Penelitian Ekonomi LIPI yang telah banyak meneliti dan menulis artikel tentang pembangunan masyarakat pesisir dan perdesaan. Menjadi pembicara di berbagai seminar nasional dan menulis karya ilmiah tentang pembangunan masyarakat pesisir dan perdesaan di berbagai jurnal Nasional.

**Ahmad Erani Yustika**, memperoleh gelar sarjana ekonomi dari Fakultas Ekonomi–Universitas Brawijaya dan kemudian meraih gelar Doktor dari University of Göttingen (*Georg-August-Universität Göttingen*), Jerman dengan spesialisasi Ekonomi Kelembagaan. Sejak 1 Juni 2010 diangkat sebagai Guru Besar Ilmu Ekonomi Kelembagaan di Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya dan telah menghasilkan berbagai publikasi di media massa, buku, dan jurnal ilmiah.

# Model Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan

Upaya pengurangan kemiskinan yang selalu menjadi tujuan pembangunan di Indonesia menunjukkan bahwa kemiskinan sudah dipahami sebagai persoalan penting yang harus segera diatasi. Akan tetapi, data statistik dan realitas di masyarakat masih menunjukkan bahwa kemiskinan masih menjadi persoalan besar yang dihadapi oleh Indonesia. Model pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan ini berupaya untuk dapat memberikan informasi dan masukan tentang persoalan kemiskinan bagi pengambil kebijakan dengan upaya-upaya pengurangan kemiskinan, khususnya pada masyarakat petani.

Buku ini mengulas beberapa upaya pengurangan kemiskinan melalui penguatan ketahanan pangan. Temukan juga ulasan beberapa program dan kegiatan pembangunan dalam upaya penguatan ketahanan pangan untuk mengurangi kemiskinan pada masyarakat perdesaan.



Buku Obor

## Distributor:

Yayasan Obor Indonesia  
Jl. Plajau No. 10 Jakarta 10230  
Telp. (021) 319 26978, 392 0114  
Faks. (021) 319 24488  
[yayasan\\_obor@cbn.net.id](mailto:yayasan_obor@cbn.net.id)

LIPI Press

