



Laporan Studi Lapangan

Ketahanan Pangan dalam Dinamika Pembangunan Daerah

Oleh Tim Redaksi

Pendahuluan

Ketahanan pangan merupakan penopang penting keberlanjutan hidup dan kemajuan pembangunan. Sebuah kebutuhan dasar minimal dibutuhkan penduduk hingga mampu melakukan reproduksi di segala bidang, ekonomi, sosial, politik dan kebudayaan, bersumber dari ketahanan pangan. Kebutuhan 1.500 kilokalori minimal bisa melakukan reproduksi sangat tergantung dari terpenuhinya kebutuhan dasar di bidang pangan.

Ketahanan pangan, atau ketercukupan energi pangan, selain sangat tergantung dari ketersediaan sumberdaya alam dan lingkungan ekologis juga ditentukan oleh kemampuan penduduk melakukan reproduksi sumberdaya alam dan lingkungan hidup, dalam berbagai bidang kehidupan sosial-ekonomi produksi, ditopang oleh kemajuan teknologi yang ada. Selain itu, arah kebijakan politik ekonomi pangan, khususnya di sektor agraris dan kelautan, juga sangat menentukan kemajuan produksi ekonomi dan konsumsi serta ketersediaan pangan dalam negeri.

Sumberdaya alam dan ekologi Indonesia sangat kaya dan beragam untuk menopang ketahanan pangan dalam negeri. Namun, demikian itu belum dimanfaatkan dan didayagunakan secara sebanding dengan potensi yang ada. Selama 32 tahun era pembangunan dalam masa pemerintahan Orde Baru perhatian terlalu dipusatkan pada ketahanan pangan khusus di bidang beras, kebijakan pembangunan terlalu terfokus ke pertanian sawah

agraris, kurang memperhatikan potensi sumberdaya lain terutama di sektor kelautan dan daerah-daerah lahan kering di pegunungan.

Demikian itu menciptakan kerentanan tersendiri di bidang ketersediaan sumberdaya pangan karena terlalu tergantung pada pertanian lahan sawah atau tergantung pada beras. Diversifikasi pangan selama ini relatif terabaikan, sehingga menciptakan kerentanan tersendiri terhadap ketahanan pangan nasional.

Padahal dua sektor terakhir, sektor kelautan dan daerah lahan kering atau pegunungan merupakan sumberdaya sangat penting, sekitar 40 persen dari luas wilayah dan menopang kehidupan penduduk Indonesia. Diversifikasi dan ketahanan pangan Indonesia ke depan selain tetap menekankan pentingnya pertanian lahan sawah atau kebijakan politik-ekonomi beras, pertanian lahan kering kering dan pengembangan sumberdaya kelautan juga sangat strategis dan penting untuk dikembangkan.

Riset ini mengkaji ketahanan dan kerentanan pangan di daerah-daerah di Indonesia dengan tekanan utama pada potensi pengembangan diversifikasi pangan dari beragam daya dukung sumberdaya alam, ekologi dan kultur-budaya ekonomi masyarakat. Ketahanan pangan dimaksud adalah kemampuan sumberdaya pangan yang ada, ditandai oleh diversifikasi memadai di bidang sumberdaya pangan, untuk menopang keberlanjutan hidup dan kemajuan pembangunan.

Sementara, kerentanan pangan adalah ketergantungan penduduk pada satu atau sedikit sumberdaya pangan tersedia, baik disebabkan oleh kelangkaan sumberdaya alam dan ekologis maupun rendahnya diversifikasi pangan disebabkan oleh penyeragaman kebijakan pembangunan atau kebijakan politik ekonomi.

Situasi Ketahanan Pangan Daerah

Dalam upaya meningkatkan produksi pangan, sudah sejak awal Indonesia sangat tergantung pada kemampuan daerah untuk memproduksi pangan. Terdapat beberapa daerah yang selama ini telah menjadi lumbung pangan nasional, terutama komoditas pangan beras, antara lain Lampung, Kerawang, Cianjur, Klanten, Jember, dan Makasar. Sedangkan untuk komoditas pangan non-beras antara lain adalah Bukit Tinggi, Wonogiri, Malang, Banjarmasin, Gorontalo, dan Ternate.

Studi lapangan ini mencoba menyusuri beberapa di antara daerah tersebut untuk melihat bagaimana kondisi ketahanan pangan dan potensi produksi komoditas pertaniannya. Untuk komoditas pertanian beras, memilih daerah seperti Lampung, Cianjur, dan Banjarmasin. Untuk komoditas jagung memilih Gorontalo dan Banjarmasin, sedangkan Wonogiri dipilih karena merupakan pusat produksi komoditas pertanian singkong dan beberapa jenis ketela. Sementara Malang dipilih karena daerah itu merupakan salah satu daerah penghasil komoditas sayuran dan buah-buahan.

Sebagaimana disepakati oleh kalangan akademisi, ketahanan pangan dipahami sebagai kondisi di mana ketersediaan stok pangan tercukupi serta masyarakat dapat memperoleh pangan dengan mudah dan murah. Dari hasil penelusuran di daerah, studi ini menemukan bahwa usaha meningkatkan ketahanan pangan ada yang berhasil dengan baik, tetapi ada juga yang kurang berhasil. Beberapa kendala yang menghadang atas usaha tersebut, ada yang sama dan ada pula yang berbeda tergantung dari kondisi masing-masing daerah. Dominasi

konsumsi beras, makin sempitnya lahan pertanian, kualitas jaringan irigasi yang semakin menurun, dan semakin rendahnya apresiasi generasi muda terhadap sektor pertanian adalah beberapa kendala yang dapat dijumpai di hampir setiap daerah dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan.

Akan tetapi di tengah situasi sulit seperti itu, hampir setiap daerah masih tumbuh rasa optimisme bahwa ketahanan pangan daerah akan semakin dapat ditingkatkan. Hampir semua daerah telah berusaha dengan keras untuk fokus pada masalah pangan ini, karena berkembang kesadaran baru bahwa bagaimanapun masalah pangan adalah masalah universal yang taruhannya adalah keberlangsungan hidup manusia.

Lampung, Banjarmasin, Gorontalo, dan Cianjur hingga sekarang masih mampu mempertahankan sebagai daerah surplus pangan. Sementara di daerah Malang juga mampu mempertahankan surplus pangan jenis sayuran dan buah-buahan, serta beberapa komoditas hortikultura lainnya.

Di propinsi Lampung, bahkan untuk Pemkot Bandar Lampung saja berhasil meningkatkan produksi beras. Dalam tiga tahun terakhir, produksi padi meningkat dari 8.000 ton/tahun menjadi 11.000 ton/tahun. Bandar Lampung berhasil meningkatkan produksi beras sebesar 17,5 persen pada 2008, kata Kabag Humas dan Infokom Pemkot Bandar Lampung, Zainuddin. Semua itu akibat keberhasilan dalam memperluas lahan pertanian dari 1.655 ha menjadi 1.777 ha sejak tahun 2005. Strategi perluasan lahan pertanian ini menurut Wali Kota Bandar Lampung, Eddy Sutrisno, akan terus dijalankan

dengan cara membatasi pengalihan fungsi lahan pertanian.

Pada tingkat provinsi Lampung atas keberhasilan surplus beras itu mendapat penghargaan Program Peningkatan Produksi Beras Nasional (P2BN) dari pemerintah pusat, untuk enam daerah meliputi Kota Bandar Lampung, Kabupaten Lampung Barat, Lampung Timur, Tulangbawang, Tanggamus, dan Kabupaten Way Kanan. Di ke enam daerah itu telah berhasil meningkatkan produksi beras minimal 5 persen.

Penghargaan juga diberikan kepada Provinsi Kalimantan Selatan atas keberhasilan mempertahankan surplus beras. Pemerintah Pusat telah memberikan dua penghargaan di bidang pangan kepada Pemprov Kalsel yaitu penghargaan untuk ketahanan pangan dan peningkatan produktivitas beras nasional. Kriteria penghargaan ketahanan pangan meliputi ketersediaan pangan, distribusi ke masyarakat dan tingkat konsumsi. Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses (termasuk membeli) pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada Prov lain.

Menurut keterangan Kepala Bapeda, Syamsir Alam dan Kabag Humas Pemprov Kalimantan Selatan, Hermansyah, tanaman pangan yang menjadi unggulan adalah padi yang dapat dikembangkan diseluruh kabupaten/kota di Kalimantan Selatan kecuali Kota Banjarmasin dan Banjar Baru sebagai wilayah perkotaan. Sejak tahun 2006 tercatat telah mengalami surplus produksi beras mencapai sebesar 426.094 ton, tahun 2007 sebesar 641.721

ton, dan tahun 2008 mengalami surplus sebesar 656.573 ton. Untuk luas lahan tanaman padi di Kalimantan Selatan pada tahun 2008 juga mengalami peningkatan dibanding tahun 2007 yaitu dari 505.846 ha menjadi 510.373 ha atau naik 0,89 %.

Ketersediaan pangan nabati wilayah Kalimantan Selatan mengalami surplus yang meliputi komoditas padi, kacang tanah, ubi kayu, ubi jalar dan buah-buahan, akan tetapi untuk komoditas jagung, kedelai, sayuran minyak sawit dan gula mengalami minus. Ketersediaan pangan hewani mengalami surplus untuk komoditi daging, telur dan ikan, tetapi produksi susu mengalami penurunan sehingga minus.

Sementara itu Pemda Provinsi Gorontalo secara spektakuler telah berhasil memposisikan komoditas jagung sebagai andalan ketahanan pangan. Gubernur Provinsi Gorontalo, Fadel Muhammad, sejak awal kepemimpinannya telah mencanangkan jagung sebagai komoditas andalan. Sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Dinas Pertanian Gorontalo, Sujarno Abdul Hamid, Pemda Gorontalo mengembangkan diversifikasi pangan melalui komoditas jagung. Dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan, komoditas jagung menjadi andalan utama masyarakat Gorontalo setelah padi.

Pengembangan komoditas jagung di Gorontalo dilaksanakan melalui Program Agropolitan Berbasis Jagung, yaitu program unggulan daerah untuk memacu pembangunan pertanian sekaligus menjadi motor penggerak pembangunan perekonomian daerah. Agropolitan berbasis jagung menjadi pilihan program prioritas daerah ini dengan pertimbangan:

- (a) lahan tersedia luas dan belum dimanfaatkan secara optimal;
- (b) jagung sudah dikenal oleh masyarakat sejak dahulu dan menjadi sumber pendapatan secara turun temurun;
- (c) jagung sebagai komoditas industri; dan

- (d) peluang pasar dalam negeri dan ekspor sangat besar.

Tujuan utama pengembangan komoditas jagung di Gorontalo yaitu;

- (a) mengurangi kemiskinan dan pengangguran;
- (b) peningkatan daya saing, produktivitas, nilai tambah dan ketahanan pangan; serta
- (c) pelestarian dan pemanfaatan lingkungan hidup.

Melalui kebijakan agropolitan ini telah berhasil meningkatkan produktivitas jagung secara cukup signifikan. Bahkan daerah ini kemudian menjadi daerah percontohan dalam sukses pengembangan komoditas jagung di tingkat nasional. Di samping itu program agropolitan ini juga berhasil dalam meningkatkan luas lahan pertanian dan hasil panen secara cukup signifikan, bukan saja untuk komoditas jagung, tetapi juga padi dan kedelai.

Situasi yang agak berbeda dalam hal surplus pangan ini adalah daerah hal surplus pangan ini adalah daerah Ternate dan Wonogiri, yang hingga sekarang masih belum mampu mewujudkan surplus pangan, khususnya beras. Untuk wilayah Wonogiri dan Ternate, krisis pangan tidak atau belum pernah terjadi, meskipun hal ini disebabkan oleh impor beras untuk mencukupi kebutuhan pangan tersebut. Selama ini belum pernah terjadi keterlambatan pasokan beras. Masyarakat kedua wilayah ini sebenarnya memiliki pangan lokal, yaitu pisang, singkong, ubi jalar, jagung, dan sagu singkong untuk Ternate dan jagung, kedelai dan singkong untuk Wonogiri. Akan tetapi pangan lokal ini telah ditempatkan menjadi pangan alternatif, bahkan menjadi pangan rekreatif, yang sifatnya bukan pangan utama. Padahal pangan lokal inilah yang menjadi pangan utama sebelum hadirnya beras, apalagi beras impor.

Informan di Wonogiri menyebutkan bahwa produksi jagung sangat tinggi, tetapi permasalahannya adalah pada peneringannya. Se-

mentara pendirian pabrik pengeringan jagung masih belum menjadi *political will* pemerintah dan legislatif. Mereka lebih memikirkan pada pembangunan infrastruktur seperti jalan yang lebih mudah untuk memperoleh dukungan rakyat dalam pilkada/pemilu. Sementara kasus di Ternate, sagu rumbia sulit didistribusikan secara meluas di seluruh wilayah Ternate/Halmahera. Peningkatan produksi tidak dimungkinkan karena konsumsi yang rendah. Jika produksi ditingkatkan, dikhawatirkan akan menumpuk. Sementara hasil produk sagu mentah cenderung tidak bisa bertahan lama, kecuali dalam kondisi tetap basah atau direndam. Belum ada wadah untuk menampung sagu mentah itu dalam skala besar. Demikian juga kemasan sagu masih sangat tradisional, sehingga perlu dikembangkan dengan kemasan yang lebih sederhana yang memudahkan konsumen membeli dan menyimpannya. Kebijakan pengembangan sagu rumbia untuk bersaing dengan pangan nasional telah dilakukan meskipun belum bersifat komprehensif. Seorang informan di Ternate menyebutkan bahwa ada upaya pemerintah propinsi mengembangkan produksi sagu melalui bantuan mesin pengolahan produksi sagu mentah yang sampai saat ini sudah sekitar 300 unit kepada kelompok-kelompok kerja. Kebijakan secara resmi untuk mengembangkan kultur pangan sagu belum ada.

Legislatif sebagai wakil rakyat perlu memahami keberadaannya untuk mengentaskan kemiskinan dan mensejahterakan rakyat melalui penyusunan kebijakan yang dibutuhkan rakyat. Misalnya informan di Wonogiri menjelaskan bahwa posisi tawar petani yang sangat lemah di dalam proses distribusi hasil produksi pangan lokal, harus dilindungi oleh kebijakan yang bersifat nasional, karena permasalahan distribusi pangan lokal perlu dikoordinasikan dengan wilayah di sekitarnya. Pemerintah daerah yang mengintervensi harga produksi hanya dapat melakukan untuk lingkup lokal, tetapi secara makro tidak dapat, karena penguasaan beras tidak per wilayah. Jadi, sinergi dengan daerah lain harus

Dominasi konsumsi beras

Aspek kultural, dalam beberapa dekade belakangan ini terjadi pergeseran kultur pangan yang cukup signifikan. Beberapa masyarakat yang sebelumnya mempunyai kultur pangan non-beras, sekarang telah menjadikan beras sebagai makanan utama. Di masyarakat Maluku misalnya, dulu makanan pokok adalah sagu sekarang lebih banyak makan beras. Demikian pula masyarakat Malang terutama dari etnis Madura, yang dulu makanan pokoknya jagung, sekarang berubah menjadi beras. Hal yang sama terjadi pada masyarakat di sebagian pantai selatan Jawa, seperti Wonogiri dan juga sebagian masyarakat Lampung dari etnis Jawa yang dulu mempunyai makanan pokok dari singkong (*gaplek*), sekarang cenderung makan beras sebagai makanan pokok.

dilakukan, didukung oleh Bulog yang harus memiliki penguasaan minimal 8% dari total produksi, sehingga baru akan berpengaruh secara psikologis pada pasar. Jika penguasaan pasar masih di bawah 7% masih akan dipertainkan oleh para tengkulak.

Di Ternate, seorang informan mengusulkan perlunya ada regulasi dengan Peraturan Daerah untuk menentukan harga dan pasar sebagai bentuk perlindungan hasil produksi petani. Hasil pertanian sulit dipasarkan, meskipun singkong cukup potensial dan sudah biasa dikonsumsi masyarakat secara turun temurun. Selain itu informan lainnya mengusulkan perlunya kebijakan yang mengatur tentang peralihan fungsi lahan, karena konversi lahan sagu menjadi lahan sawah seperti terjadi di daerah Madi, Kota Tidore Kepulauan, dengan datangnya transmigran yang menebang pohon sagu secara besar-besaran untuk dijadikan lahan persawahan, atau menjadi wilayah permukiman.

Sebagaimana diungkapkan oleh Kepala Unit Ketahanan Pangan Kabupaten Wonogiri, sejak dekade delapanpuluhan kecenderungan pergeseran kultur pangan masyarakat Wonogiri sudah mulai nampak. Jika sebelumnya sebagian besar warga mengkonsumsi gaplek sebagai makanan pokok, maka sejak awal tahun 1980-an warga masyarakat Wonogiri mulai makan beras sebagai makanan pokok. Sekarang lebih dari 90 persen warga masyarakat Wonogiri makanan pokoknya adalah beras. Hanya tinggal sedikit yang masih mengkonsumsi gaplek sebagai makanan pokok, yaitu warga yang tinggal di daerah perbukitan Wonogiri bagian selatan, seperti di Kecamatan Pracimantoro dan Giriwoyo.

Kecenderungan yang sama juga

terjadi di daerah Lampung. Di daerah ini memang sebagian besar penduduknya terdiri dari etnis Jawa yang secara kultural belum mengalami perubahan dari kultur aslinya. Pola cocok tanam dan kultur pangan juga masih belum meninggalkan aslinya, sehingga sebagian dari mereka masih mempertahankan makan gaplek sebagai makanan pokok. Akan tetapi sejak dekade delapan puluhan terjadi pergeseran ke pola makan yang berbasis beras. Sekarang hanya tinggal sedikit penduduk Lampung keturunan Jawa yang makan gaplek. Penduduk Lampung yang makan gaplek boleh dikatakan hampir tidak ada. Kalau pun ada, itu hanya makanan selingan, dan sudah tidak lagi menjadi makanan pokok.

Sementara itu di Malang Jawa Timur juga sudah semakin jarang penduduk, terutama etnis Madura, yang makan jagung sebagai makanan pokok. Masyarakat Malang sekarang sudah hampir semuanya makan beras sebagai makanan pokok. Tidak seperti di tahun sebelum dekade delapan puluhan, warga masyarakat Malang masih cukup banyak yang mengonsumsi jagung sebagai makanan pokok. Bahkan etnis Madura yang dulu mempunyai kultur pangan non beras sangat kuat, yaitu nasi jagung sebagai makanan pokok, sekarang mereka pun sudah meninggalkannya dan ikut menjadikan beras sebagai makanan pokok.

Di Kalimantan Selatan kecenderungan masyarakat untuk mengonsumsi beras juga sangat terasa. Bahkan, meskipun daerah ini mengalami surplus beras, tetapi un-

tuk beras konsumsi masih lebih suka membeli berasal dari Jawa, terutama untuk jenis pandan wangi atau rojo lele. Ketergantungan pasokan pangan di daerah ini terhadap Jawa cukup tinggi, terutama sayuran dan buah-buahan. Menurut Kepala Bidang Ketersediaan dan Kerawanan Pangan Badan Ketahanan Pangan Wilayah Kalimantan Selatan, Elly Kusumawati, untuk sayur mayur seperti wortel, kentang dan kol wilayah Kalimantan Selatan masih mengandalkan kiriman dari pulau Jawa, sebab wilayah Kalimantan Selatan belum bisa ditanami komoditas wortel, Kentang dan Kol karena wilayah Kalimantan masih sebagian besar terdiri dari lahan gambut. Hanya sayur sejenis kangkung, sawi serta buncis yang bisa ditanam di wilayah Kalimantan Selatan. Sedangkan jenis buah yang menjadi andalan Provinsi Kalimantan Selatan adalah buah jeruk, meskipun kualitasnya masih berada di bawah jeruk Pontianak dan Jeruk Medan. Tetapi untuk jenis buah pisang, kualitasnya bagus dan tidak kalah dengan pisang yang berasal dari Lampung dan Jawa.

Di daerah Gorontalo menurut Kepala Dinas Pertanian Gorontalo : Sujarno Abdul Hamid, kultur pangan masyarakat Gorontalo masih bergantung pada beras. Saat ini masyarakat Gorontalo pada umumnya mengonsumsi beras atau nasi sebagai bahan pangan atau makanan pokok, dan jagung sebagai bahan pangan kedua. Hanya pada saat-saat tertentu masyarakat menggunakan jagung sebagai campuran nasi dan makanan yang terbuat dari jagung masih dikonsumsi masyarakat. Untuk menggalakan konsumsi non-beras pemerintah telah memberi contoh konkrit, yaitu dengan cara mengharuskan agar acara kantor atau *event-event* tertentu di kalangan birokrasi pemerintah lebih banyak menggunakan jagung, ubi-ubian, pisang, dan sejenisnya sebagai menu hidangan. Di luar acara resmi, di Gorontalo masih banyak rumah makan yang menjual makanan dari bahan jagung seperti milu siram

atau sup jagung, serta di toko-toko maupun pasar pun juga banyak yang menjual jagung.

Sementara itu di Ternate, dan masyarakat Maluku Utara pada umumnya hingga sekarang masih relatif banyak yang menjadikan makanan non beras sebagai makanan utama. Sebagaimana diungkapkan oleh Ketua DPR Provinsi Maluku Utara, Ali Syamsi, Masyarakat sudah terbiasa makan pisang, singkong, ubi jalar, jagung, dan sagu. Umumnya tidak selalu makan nasi beras, meskipun beras atau nasi lebih dominan. Untungnya di daerah ini masyarakat sudah sangat terbiasa dengan makanan yang bervariasi, sehingga mereka tidak terlalu bergantung pada beras. Meskipun demikian, kecenderungan masyarakat untuk kian bergeser pada kultur pangan berbasis beras memang sangat terasa.

Salah satu penyebab mengapa terjadi perubahan kultur pangan dari aneka ragam pangan non-beras ke beras adalah masalah citra. Makan nasi beras membawa citra sebagai orang yang memiliki status sosial lebih tinggi daripada makan nasi jagung, ubi, ketela, atau sagu. Politik pencitraan ini bersumber dari pandangan positivistik yang tidak steril dari kepentingan strategi kaum kapitalis global. Melalui program pertanian yang dikemas dalam Revolusi Hijau (*Green Revolution*) negara-negara industri maju mendorong peningkatan produksi pertanian, khususnya padi. Masyarakat yang masih menggunakan jagung, sagu, dan apalagi ketela dicitrakan sebagai masyarakat yang tradisional dan tertinggal. Citra negatif itu terus dihembuskan dalam upaya kaum kapitalis global memperluas ekspansi industri petrokimia yang menunjang peningkatan produksi padi, khususnya di negara-negara berkembang.

Indonesia menjadi bagian dari sasaran strategi ekspansionis itu, dan mulai dekade tujuh puluhan mengikuti strategi kapitalisme global itu. Pemerintah pada waktu itu,

yang notanbene awal era Orde Baru, secara besar-besaran mengadopsi sistem pertanian modern untuk meningkatkan produksi padi. Hingga pertengahan dekade delapanpuluhan Indonesia berhasil meningkatkan produksi padi secara signifikan, dan bahkan mampu swasembada beras. Akan tetapi bersamaan dengan itu, muncul masalah yang mengarah pada monokultur. Masyarakat yang memiliki kultur pangan jagung seperti etnis Madura, Gorontalo, dan beberapa suku Jawa, mulai beralih makan nasi. Demikian pula, masyarakat Jawa yang makanan pokoknya gaplek lambat laun kemudian beralih ke beras. Cerita yang sama juga terjadi di wilayah Indonesia bagian timur, masyarakat Maluku dan Papua yang tadinya sagu sebagai makanan pokok, kemudian menggantinya dengan beras.

Sebagaimana dikatakan oleh Dedy Idji, Ketua LSM Agropolitan, dahulu masyarakat Gorontalo makan nasi campur, yaitu nasi beras dicampur jagung. Tetapi lama kelamaan masyarakat menjadi merasa malu kalau makan jagung karena dianggap status sosialnya akan menurun. Karena itu untuk menjaga citra sebagai warga yang memiliki status sosial lebih tinggi, maka mereka beralih makan beras, meski jagung terasa lebih enak. Dedy mengharapkan agar terjadi penyeimbangan makanan pokok di kalangan masyarakat, maka perlu sosialisasi dengan mengubah kultur pangan yang lebih menonjolkan makanan daerah. Dengan demikian nantinya rasionya bisa menjadi paling tidak 1:3, artinya 1 orang makan jagung dan 3 makan beras.

Sayangnya, menurut Dedy, pemerintah masih belum mengkampanyekan rasa bangga makan jagung. Selama ini pemerintah telah berhasil menjadikan jagung sebagai icon Gorontalo, tetapi makanan pokok masih tetap beras. "orang Gorontalo secara umum masih tergantung sama beras, sejauh ini belum ada pergeseran dari makan nasi

ke makan jagung. Pemerintah berhasil menjadikan jagung sebagai komoditas ekspor, tetapi menjadikan jagung sebagai makanan pokok pemerintah belum ada usaha kearah sana.

Dengan kata lain, akibat politik pencitraan, kultur pangan yang tadinya sudah mengandung deversifikasi pangan cenderung berubah ke arah monokultur dengan beras sebagai makanan pokok. Oleh karena persoalan ini lebih merupakan masalah kultural, maka tidak mudah mengubah perilaku masyarakat untuk kembali ke kultur lama dengan menjadikan komoditas non-beras sebagai makanan pokok. Diperlukan strategi kebudayaan untuk mengurangi ketergantungan pada beras sebagai makanan pokok.

Diversifikasi Pangan

Menyadari akan kecenderungan monokultur itu, pemerintah sudah sejak lama sebenarnya telah menca- nangkan program diversifikasi pa- ngan. Bahkan program ini sekaligus diintegrasikan pada program yang berupaya meningkatkan ketahanan pangan. Secara kelembagaan, niat pemerintah ini kemudian diwujud- kan dengan membentuk Dewan Ke- tahanan Pangan yang langsung diba- wah Presiden.

Pemerintah dalam mendorong suksesnya program diversifikasi pa- ngan itu telah memberikan insentif dengan memberikan bantuan permo- dalan pada petani agar mau menanam berbagai jenis tanaman pangan secara variatif. Hortikultura pun digalakkan dengan memberikan penyuluhan, penelitian pengembangan, teknologi benih, dan meningkatkan kualitas jaringan irigasi untuk berbagai tana-

man buah, sayuran, dan tanaman hias. Pemerintah juga mengemban- gan program padi-sapi, konsep yang menggabungkan produksi padi de- ngan mengolah sawah dan beternak sapi. Padi menghasilkan pakan sapi, sementara kotoran sapi bisa diolah menjadi pupuk kompos yang sangat berguna bagi upaya peningkatan produksi tanaman padi. Di samping itu sejak lama, juga mengintrodusir model tumpang sari yang mengkombi- nasikan berbagai macam tanaman dengan tanaman utama, yaitu padi. Singkatnya, pemerintah telah men- dorong petani agar tidak menanam satu jenis tanaman pangan secara monoton.

Ada kehendak politik untuk mengurangi ketergantungan pada beras, dengan mengeluarkan kebijakan keanekaragaman pangan. Akan tetapi harus diakui bahwa untuk

mencapai tujuan yang telah ditetapkan tidaklah mudah, terutama kecenderungan monokultur sulit ditahan. Jika dulu konsumsi beras secara sosiologis berkaitan dengan tingkat pendapatan warga masyarakat, tetapi sekarang faktor ini tidak terlalu berperan. Warga yang berada pada kelas bawah atau yang masuk dalam kategori miskin pun tetap menjadikan beras sebagai makanan pokok.

Oleh karena itu satu solusi yang paling realistik adalah memperluas lahan pertanian untuk tanaman padi. Program ini juga perlu diintegrasikan dengan kebijakan di bidang kependudukan, pelestarian lingkungan, dan tanah peruntukan dalam rangka pembangunan. Sudah banyak diketahui, bahwa lahan pertanian tanaman padi semakin menyusut karena proses pembangunan itu sendiri. Alih fungsi lahan pertanian karena proses industrialisasi, pengembangan sektor properti, dan infrastruktur jalan terus mengalami peningkatan sehingga berpengaruh terhadap peningkatan produksi padi. Demikian pula masalah kualitas lingkungan hidup yang semakin merosot akibat perusakan hutan yang terus berlangsung, sehingga mempengaruhi perubahan cuaca ke arah yang terjadinya pengurangan curah hujan.

Sementara itu, pertumbuhan jumlah penduduk juga terus menunjukkan tanda-tanda semakin meningkat seiring dengan makin tidak efektifnya program Keluarga Berencana. Sebagaimana dikatakan oleh Kepala BKKBN, Sugiri Syarif, pemerintah telah menargetkan jumlah peserta KB adalah 1 persen. Jika target itu

tidak tercapai, atau tidak ada pertumbuhan, maka jumlah penduduk Indonesia 2015 mencapai 255, 5 juta jiwa. Bahkan jika peserta KB turun 0,5 persen, maka jumlah penduduk Indonesia akan mencapai 264 juta jiwa. Bisa dibayangkan, jika produksi pangan tidak dapat ditingkatkan, maka akan terjadi kesulitan dalam upaya mensejahterakan rakyat, karena masalah makan tidak bisa ditawarkan lagi keberadaannya.

Hampir di semua daerah yang menjadi lokasi studi ini mempunyai program diversifikasi pangan, yaitu dengan mendorong masyarakat untuk mau memproduksi dan mengkonsumsi pangan yang anekaragam. Di Gorontalo misalnya, sebagaimana diungkapkan oleh Martin, Ketua DPRD Gorontalo, dalam upaya menggalakan diversifikasi pangan, pemerintah menghimbau agar pada setiap acara perhelatan untuk menghadirkan makanan dari jagung. Di samping itu juga menyelenggarakan perlombaan menumbuk jagung dan kontes makanan berbahan baku jagung.

Sedangkan di Kalimantan Selatan, pemerintah daerah mencanangkan program Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan dan Gizi bagi 5 SD/MI bantuan sosial masing-masing Rp. 100.000.000; sosialisasi P2KPG di 13 kab/kota; penyuluhan 3 B di 13 kab/kota; kegiatan pemanfaatan pekarangan serta pengembangan pangan olahan dan pangan lokal melalui pemanfaatan tepung-tepungan. Di samping itu juga telah menyelenggarakan promosi diversifikasi konsumsi pangan di 13 kabupaten/kota. Sementara Pemda Kalsel juga menjalin kerjasama dengan perguruan tinggi dalam upaya menggalakkan penganekaragaman konsumsi pangan.

Di Provinsi Lampung program diversifikasi pangan ditangani oleh Badan Ketahanan Pangan Daerah, khususnya Bidang Konsumsi dan Penganekaragaman Pangan (KPP). Menurut Kepala Bidang KPP, A. Widi Marianto Provinsi Lampung telah

mempunyai roadmap percepatan penganekaragaman konsumsi pangan. Dimulai pada tahun 2005 di mana kondisi konsumsi dan diversifikasi konsumsi pangan pada tahun ini skor PPH 79,1 bercirikan masih dominasi beras, serta rendahnya pangan sumber karbohidrat alternatif, rendah sayuran, buah, pangan hewani dan kacang-kacangan. Ciri lain adalah masih banyak terjadi kasus keracunan makanan dan penggunaan bahan tambahan berbahaya pada makanan.

Berangkat dari konsisi seperti itu, pemerintah kemudian melangkah pada *tahap pertama*, yaitu pada periode 2007-2010 dengan program-program:

- (a) kampanye nasional, advokasi dan sosialisasi percepatan diversifikasi konsumsi pangan berbasis sumberdaya lokal kepada aparat, individu, kelompok masyarakat maupun industri;
- (b) pendidikan diversifikasi konsumsi pangan secara sistematis melalui pendidikan formal dan non-formal kepada keluarga yang mempunyai anak usia dini;
- (c) peningkatan kesadaran masyarakat untuk memproduksi, menyediakan/memperdagangkan dan mengonsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman berbasis sumberdaya lokal;
- (d) fasilitasi pengembangan bisnis pangan berbasis pangan lokal melalui pengembangan bisnis pangan segar maupun industri bahan baku dan bahan olahan serta pangan siap saji; dan
- (e) pemberian penghargaan kepada kelompok masyarakat sebagai pelopor dan pengembangan diversifikasi konsumsi pangan.

Tahap kedua, yaitu periode 2010-2014 dengan program-program:

- (a) penguatan kampanye nasional, advokasi dan sosialisasi diversifikasi konsumsi pangan;
- (b) penguatan pendidikan gizi seimbang di sekolah dan masyarakat sejak usia dini;

- (c) penguatan industri *home industry* bidang pengolahan pangan terintegrasi dengan pembangunan ekonomi perdesaan;
- (d) sosialisasi dan penerapan standar keamanan pangan pada *home industry* pengolahan pangan berbasis sumberdaya lokal;
- (e) pemberian penghargaan kepada kelompok masyarakat sebagai pelopor dan pengembangan diversifikasi konsumsi pangan.

Setelah periode itu, menurut Widi Marianto, masyarakat Provinsi Lampung pada tahun 2015 tingkat PPH mendekati ideal, yaitu 100, sehingga konsumsi beras per kapita turun, dan pangan aman dikonsumsi. Sekarang sudah melakukan langkah rintisan dalam upaya percepatan penganeekaragaman konsumsi pangan, yaitu dengan meningkatkan produksi dan kampanye konsumsi jagung, singkong, dan umbi-umbian. Bahkan di Kabupaten Lampung Tengah, sekarang sudah ada bakmi dari bahan baku tepung singkong, tingkat konsumsinya sudah mencapai 3 kwintal per hari dan disambut cukup antusias oleh masyarakat. Sosialisasi juga sudah dilakukan oleh Badan Ketahanan Pangan bekerjasama dengan organisasi PKK untuk mengkampanyekan diversifikasi konsumsi pangan. Juga dilakukan kerjasama dengan Politeknik Negeri Lampung (Polinela), untuk meningkatkan keterampilan dalam upaya pemanfaatan potensi produksi pangan lokal, seperti kripik pisang dan teknik pengemasannya.

Sementara itu di Provinsi Maluku Utara menurut Kepala Bidang Ketahanan Pangan Malut, Aulia Husin, mengakui bahwa dalam upaya mendorong percepatan diversifikasi pangan masih belum memiliki program yang mantap. Akan tetapi meskipun masyarakat Malut konsumsi beras sangat tinggi, tetapi jenis pangan lain seperti sagu, jagung, singkong, pisang dan ubi jalar juga masih cukup banyak yang mengkonsumsinya, bahkan di beberapa kabupaten lebih mengkonsumsi pangan alternatif. Sagu rumbia masih memiliki potensi cukup besar

untuk dikembangkan menjadi pangan alternatif, namun saat ini mungkin karena kurang diproduksi, banyak orang cenderung beralih ke sagu singkong (masakan popeda dari tepung singkong).

Selama ini dalam upaya mendorong peningkatan produksi sagu, Pemda Malut telah mempunyai program dengan memberi bantuan mesin pengolahan produksi sagu mentah yang sampai saat ini sudah sekitar 300 unit yang diberikan kepada kelompok-kelompok kerja. Selain itu, program peningkatan pangan juga diarahkan untuk peningkatan kesejahteraan petani melalui produksi tepung sagu. Pemerintah juga memelopori meningkatkan konsumsi sagu dan makanan tradisional lain dengan mengharuskan menyajikan menu berbasis pangan lokal pada acara seremonial dan rapat-rapat formal. Langkah tersebut sudah mulai tampak diikuti oleh masyarakat dengan menyajikan hidangan masakan tradisional dalam pertemuan-pertemuan warga, bahkan dalam acara pesta perkawinan.

Demokrasi Pangan

Istilah demokrasi pangan sebenarnya bukan hal baru, terutama jika dikaitkan dengan substansi dari isi pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai Negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ini berarti bahwa kedaulatan pangan pada hakikatnya ada di tangan rakyat, sementara Negara bertanggungjawab dalam melindungi rakyat, dalam hal ini para petani. Secara sederhana demokrasi dapat dipahami dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dengan demikian demokrasi pangan, dapat mengandung pengertian pangan dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan, diproduksi oleh rakyat, dan kemudian untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Akan tetapi bagaimana realitasnya, apakah di tengah gegap gempitanya

pembangunan di sektor pertanian sejak era Orde Baru hingga sekarang yang telah mencapai swasembada beras, dan di tengah maraknya program diversifikasi pangan kesejahteraan petani semakin meningkat. Secara hipotesis dapat dirumuskan, bahwa dalam konsep demokrasi semakin tinggi tingkat produktivitas pangan, maka akan semakin meningkat tingkat kesejahteraan petani sebagai pelaku produksi utama. Ketika produksi padi meningkat, secara logika akan dapat meningkatkan kesejahteraan petani. Namun pada kenyataannya, sebagaimana ditemukan di berbagai daerah, bahwa tingkat kesejahteraan petani masih jauh dari yang diharapkan. Bahkan warga miskin sebagian besar terdiri dari para petani.

Mengapa demikian? Karena

petani sering kali tidak dapat menikmati harga produksi padi di pasar internasional. Sebagai contoh konkret, harga satu kg beras jika dijual dalam pasar internasional akan laku Rp 15.000 per kg. Tetapi karena ada regulasi tidak boleh dilepas dalam pasar bebas, maka harga beras pada pasar dalam negeri hanya sekitar Rp 5.000. Ini berarti petani rugi sekitar Rp 10.000. Pemerintah memang menghadapi dilema, jika harga beras dibiarkan masuk dalam pasar internasional, akan menyebabkan krisis pangan dan melemahkan ketahanan pangan. Sementara jika tetap diberlakukan regulasi larangan terhadap penjualan beras ke pasar internasional, petani akan tetap menderita kerugian, sehingga tidak mampu meningkatkan kesejahteraan.

Oleh karena itu demokrasi pangan hingga sekarang masih belum bisa diwujudkan. Memang pangan berasal dari petani sebagai produsen utama, dan dilakukan oleh petani. Akan tetapi hingga sekarang hasil produksi itu masih belum untuk kesejahteraan petani. Bahkan cerita sedih di tengah meningkatkan produksi padi bukan kali pertama. Pada era Orde Baru bahkan pemerintah telah menetapkan sektor pertanian sebagai prioritas pembangunan utama dengan target swasembada pangan. Melalui program modernisasi pertanian yang menggunakan strategi Revolusi Hijau, diterapkanlah politik beras untuk mengatasi krisis pangan. Pada awalnya, program ini sangat efektif mengatasi masalah pangan, dan bahkan pada tahun 1984 swasembada beras dapat tercapai. Indonesia menjadi salah satu contoh

sukses bagi negara berkembang yang menerapkan praktik modernisasi pertanian melalui paket program Revolusi Hijau yang didesain negara-negara Barat.

Akan tetapi kisah sukses itu tidak berlangsung lama, dan bahkan mengalami antiklimak. Akhir dekade 1990-an sistem ketahanan pangan yang dibangun melalui modernisasi pertanian ternyata rapuh, karena ternyata Revolusi Hijau sangat ekseseif baik terhadap menurunnya kualitas lahan maupun hancurnya lembaga-lembaga sosial pedesaan. Penerapan politik beras yang dicanangkan pemerintah juga mempunyai dampak terhadap gagalnya diversifikasi pangan dan hilangnya kultur pangan lokal. Masyarakat Indonesia kemudian menjadi sangat tergantung pada beras, sehingga beberapa masyarakat tertentu yang tadinya mempunyai makanan pokok non-beras menjadi beralih ke beras.

Bangsa yang terkenal dengan penemu tempe, sekarang kedelai juga impor, gula impor, berbagai jenis buah juga impor, dan bahkan garam pun impor. Suatu ironi negara yang mendapat sebutan sebagai negara agraris maritim. Swasembada pangan yang menjadi kebanggaan, ternyata hanya berlangsung sangat singkat, selanjutnya Indonesia pengimpor komoditas pertanian strategis yang hingga sekarang masih belum ada tanda-tanda untuk bangkit kembali sebagai pengekspor.

Lebih dari itu, pembangunan sektor pertanian yang bertahun-tahun menjadi prioritas utama ternyata tidak membawa pada kenaikan tingkat kesejahteraan petani. Kondisi kehidupan masyarakat petani senantiasa identik dengan kemiskinan, dan lambat laun sektor pertanian semakin tidak diminati dari generasi ke generasi. Berbagai persoalan yang membelit petani seakan-akan tidak pernah berhenti, mulai dari masalah kelangkaan pupuk, serangan hama, kekeringan, sistem irigasi yang macet, hingga masalah rendahnya

harga komoditas pertanian. Masalah kemiskinan di kalangan masyarakat petani di Indonesia sudah menjadi fenomena menetap, yang dari waktu ke waktu semakin meningkat jumlahnya. Problem kehidupan petani secara keseluruhan dapat dikatakan sebagai problem kemiskinan itu sendiri.

Dalam kaitan dengan masalah kemiskinan itu, masyarakat petani merupakan kelompok yang paling rentan. Sudah dapat diperkirakan bahwa warga miskin kebanyakan adalah warga kaum tani, khususnya di negara-negara berkembang. Kondisi seperti itu mempunyai akibat terhadap krisis pangan, karena semakin petani terjerat oleh persoalan kemiskinan maka semakin menurun produktivitasnya. Faktor penting yang menyebabkan terjadinya krisis pangan itu adalah faktor global. Sekarang ini, problem yang dihadapi oleh petani di negara-negara berkembang tidak terlepas dari situasi global, karena proses produksi pertanian di tingkat pelosok desa sekalipun senantiasa berkait dengan jaringan perekonomian global. Pupuk, obat-obat pemberantas hama, peralatan pertanian, dan bahkan juga BBM merupakan komoditas yang diproduksi dan beredar dalam pasar global.

Banyak pengamat internasional berpendapat, krisis pangan global dewasa ini adalah malapetaka buatan manusia. Krisis terjadi karena sektor pertanian di negara-negara berkembang dihancurkan lewat rezim perdagangan global demi kepentingan segelintir pemain besar dari negara maju. Tujuannya adalah untuk menciptakan ketergantungan pada impor pangan dari negara maju. Bank Dunia dalam laporan *World Development Report* berjudul *Agriculture for Development* mengungkapkan, sektor pertanian dan pedesaan menderita karena selama 20 tahun terakhir terabaikan dan nyaris tak ada dana mengalir untuk inovasi budidaya dan teknologi (*underinvestment*). Alokasi anggaran pemerintah untuk sektor

pertanian (termasuk untuk subsidi serta riset dan pengembangan) terus menyusut. Akibatnya, produksi kurang bisa dipacu dengan cepat.

Alokasi bantuan luar negeri untuk sektor pertanian bagi negara-negara berkembang juga terus menyusut, hanya 4 persen dari total Bantuan Pembangunan Resmi (ODA) pada tahun 2004. Padahal, 75 persen penduduk miskin negara-negara berkembang hidup dari sektor ini. Karena itu menggenjot investasi secara besar-besaran di sektor pertanian menjadi kata kunci untuk mencegah terulangnya tragedi serupa di negara-negara miskin, sekaligus untuk mencapai target pengurangan angka kelaparan dan kemiskinan hingga separuhnya pada tahun 2015 sebagaimana ditetapkan dalam target Sasaran Pembangunan Millenium. Di tengah absennya kepemimpinan global dalam mengatasi krisis pangan sekarang ini, solusi kembali ke pertanian mungkin adalah solusi yang paling riil untuk dilakukan.

Atas pertimbangan untuk menjadikan kembali sektor pertanian sebagai andalan, pemerintah perlu melakukan program revitalisasi pertanian dengan menekankan pada pemerintah daerah. Berbagai daerah yang selama ini memiliki potensi untuk mengembangkan budidaya pertanian, perlu diberi insentif dalam bentuk anggaran dari pusat melalui paket Dana Alokasi Umum (DAU). Sementara itu, daerah-daerah yang kurang potensial, atau daerah yang mulai meninggalkan sektor pertanian harus didorong untuk kembali ke sektor pertanian.

Melalui penerapan konsep demokrasi pangan, maka ketahanan pangan perlu ditingkatkan pada kemandirian pangan. Daerah-daerah yang menjadi lokasi studi lapangan ini, terbukti cukup mampu dalam mempertahankan surplus pangan. Pemerintah pusat harus segera melakukan revitalisasi sektor pertanian di berbagai daerah agar percepatan kemandirian pangan cepat diwujudkan. Untuk itu perlu disusun roadmap bagi program percepatan kemandirian pangan. Sebab jika kemandirian pangan dapat dicapai, maka akan terjadi ekspor pangan, sehingga petani akan dapat menikmati hasil produksinya di pasar internasional yang terbukti harganya jauh lebih tinggi dari harga komoditas di dalam negeri.



Penutup

Untuk mendorong daerah mampu berswasembada pangan, maka pemerintah pusat perlu mengatasi beberapa kendala yang selama ini menghambat percepatan keanekaragaman pangan dalam upaya meningkatkan ketahanan dan kemandirian pangan. Berdasarkan hasil studi lapangan ini, kendala tersebut dapat diidentifikasi antara lain:

- (a) ketergantungan pada konsum beras yang terus meningkat;
- (b) fluktuasi harga pangan yang masih tinggi;
- (c) kualitas konsumsi pangan masyarakat masih belum beragam, bergizi, dan seimbang dan aman;
- (d) meskipun di beberapa daerah mempunyai potensi pangan lokal yang sangat beragam, tetapi diversifikasi pola makan lokal belum memasyarakat;
- (e) kinerja Dewan Ketahanan Pangan Daerah belum sepenuhnya berfungsi secara optimal;
- (f) ketersediaan pangan masih didominasi unsur nabati;
- (g) tingginya alih fungsi lahan pertanian;
- (h) posisi tawar petani masih rendah yang sekaligus rendahnya daya beli masyarakat; dan
- (i) perubahan iklim global yang mempengaruhi pola tanam dan akhirnya menurunkan produksi.

Dalam upaya mengatasi berbagai kendala tersebut, maka pemerintah perlu menyusun program antara lain:

- Menggalakkan gerakan penganeekaragaman pangan yang berbasis bahan pangan lokal sebagai pilar utama ketahanan pangan nasional. Upaya ini tidak hanya terbatas pada tataran serimonial dan sekadar himbauan, tetapi perlu ada kemauan politik yang mendorong terjadinya transformasi secara kultural di kalangan masyarakat.
- Menetapkan program ketahanan dan kemandirian pangan sebagai prioritas utama pembangunan, yang didukung oleh anggaran memadai untuk kesejahteraan petani. Program ini juga harus didukung oleh berbagai kalangan, seperti kalangan industri, perdagangan, dan ilmu pengetahuan serta teknologi.
- Meningkatkan cadangan pangan daerah dengan mengoptimalkan fungsi Dewan Ketahanan Pangan. Agar lembaga tersebut berfungsi maka perlu diberi anggaran memadai yang tujuan utamanya ke arah kemandirian pangan suatu daerah.
- Sudah saatnya pemerintah menerapkan konsep demokrasi pangan, sehingga kesejahteraan petani dapat ditingkatkan. Implementasinya dapat didukung dengan berbagai kebijakan populis di berbagai sektor yang orientasi utamanya adalah melindungi petani.