

INTERVENSI STRATEGIS PENINGKATAN KETAHANAN PANGAN PEDESAAN PROPINSI JAWA TENGAH

Strategic Intervention in Promoting Village-Level Food Security in Central Java

Mochammad Maksum

ABSTRACT

The emergence of the food deficient phenomena in many localities proved that aggregative progress in food security does not necessarily guarantee the attainment of local food security in every village of the country. Anticipating that fact, therefore, this research was conducted to identify possible intervention strategies for intervening local social capacity in self-strengthening local food security system at village level based on selected typological character of village samples in Central Java. Four poor villages representing village typology were selected purposively to represent both the food-exporting and food-importing areas.

Penulis adalah Staf Pengajar Jurusan Teknologi Industri Pertanian Fakultas Teknologi Pertanian Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Based on human right based approach, this comparative research found out a set of significantly different strategies in developing local capacity in food security through both demand and supply management. Supply capacity of exporting village must be strengthened through effective supply and storage system, whereas demand-based importing village capacity must be strengthened through income protection and management to improve purchasing power in meeting daily need for imported food. In addition, local empowerment centralized on institutional capacity building is hereby recommended for both the food exporting and importing villages to enable local institution to be skillful in resource mapping, effective in advocating people participation, and powerful in facilitating participative decision making.

Key words: *rural food security, societal change, human right-based approach.*

PENDAHULUAN

Dalam berbagai publikasinya, FAO melalui Program Pangan se-Dunia telah melakukan kampanye besar-besaran guna mengantisipasi kerawanan pangan global secara sistematis sekaligus mensiasati potensi kerawanan lebih akut yang mengancam dunia pada tahun 2020. Hal tersebut ditunjukkan dengan karakter neraca pangan global yang tidak seimbang oleh karena terlalu besarnya permintaan dibandingkan dengan potensi pengadaan dan produksi pangan dunia. Ketimpangan tersebut semakin memprihatinkan ketika upaya penanggulangan kelaparan global pada dekade 1990 ternyata hanya mampu mengurangi sekitar satu persen saja dari jumlah penduduk kurang pangan (Werblow, 1997; FAO, 2005; Braun, 2005).

Keprihatinan global tersebut sebetulnya telah diantisipasi oleh Pemerintah Indonesia sejak beberapa dekade lalu, ditandai oleh kebijakan produksi pangan besar-besaran melalui

green revolution. Dengan segala dinamikanya,antisipasi tersebut membuahkan hasil yang spektakuler. Indonesia telah bergeser posisinya dari negara importir pangan terbesar pada tahun enam puluhan, menjadi negara swasembada beras pada tahun 1984. Program keswasembadaan beras itupun secara cerdas telah digeser lebih dinamis menjadi keswasembadaan pangan yang senantiasa dipertahankan dalam prinsip *on-trend*, bukan keswasembadaan yang absolut.

Pada tingkat legal-formal, kecuali mengamankan fleksibilitas keswasembadaan, pentingnya pengembangan sistem ketahanan pangan nasional ditekankan lebih menonjol oleh Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, yang secara spesifik menegaskan bahwa Pemerintah bersama masyarakat mewujudkan ketahanan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia (Nainggolan, 2005; Marimin, 2004).

Penulis adalah Staf Pengajar Jurusan Teknologi Industri Pertanian
Fakultas Teknologi Pertanian Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Pendekatan agregatif pada tingkat nasional telah dilakukan dan menghasilkan dampak ketahanan pangan yang berarti bagi Negeri ini. Namun demikian, berbagai data lapangan menunjukkan lemahnya sistem ketahanan pangan nasional tersebut dalam mewujudkan sistem ketahanan pangan pada tingkat orang-per-orang, keluarga, dan komunitas lokal.

Kendati neraca pangan nasional Indonesia secara agregatif menunjukkan posisi optimistisnya, merebaknya fenomena *food deficiency* pada tingkat lokal menunjukkan bahwa ketahanan pangan pada tingkat agregatif tersebut ternyata diwarnai oleh bercak-bercak kerawanan pangan pada tingkat masyarakat. Hal ini terlihat nyata ketika telaah ketahanan pangan dilakukan secara spasial dan musiman (Maksum, 2003).

Dengan demikian, kepentingan pengembangan sistem mikro tingkat pedesaan sangat mendesak untuk dilakukan mengingat bahwa hakekat ketahanan pangan adalah terpenuhinya kebutuhan setiap orang sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 dan ditegaskan berulang-ulang oleh FAO yang telah mendefinisikan ketahanan pangan sebagai: *the access by all people at all times to enough food for an active healthy life* (Jung *et al*, 2003). Nalar legal-formal inilah yang secara tersirat menegaskan pentingnya upaya pengembangan sistem ketahanan pangan pada tingkat nasional sebagai *necessary condition*, yang harus ditopang secara sepadan melalui penguatan sistem lokal sebagai *sufficient condition*.

Melihat ketidak-sepadanan sistemik tersebut, dan mengingat adanya gerakan politik lokal kaitannya dengan otonomi desa (STPN-HPS, 2001), serta kelangkaan referensi dalam penguatan sistem mikro ketahanan pangan pedesaan, maka diperlukan kajian dan pemikiran-pemikiran awal yang melandasi upaya pengembangan sistem ketahanan pangan pada tingkat komunitas. Hal ini dimaksudkan agar sistem ketahanan pangan agregatif tersebut menjadi lebih membumi dan memiliki kesepadanan dengan profil konsistensi lapangan.

Sementara itu, kompatibilitas pengelolaan urusan secara *bottom-up* melalui partisipasi publik, menurut Utomo (2005a) memang diamanatkan oleh semangat demokratisasi. Kesadaran itu pula yang telah melatarbelakangi dilakukannya penelitian awal ini dengan tujuan umum: untuk memperoleh pemahaman dasar bagi pengembangan ketahanan pangan pedesaan yang lebih memberikan jaminan terhadap revitalisasi sistem ketahanan pangan pedesaan berdasarkan tipologi desa setempat. Adapun tujuan rinci kajian ini adalah: (i) melakukan identifikasi karakteristik ketahanan pangan pada tingkat pedesaan menurut tipologi dominan pedesaan; dan (ii) berdasarkan karakteristik berbagai tipologi dominan yang ada, menjabarkan potensi ketahanan pangan melalui rancangan intervensi strategis dalam upaya peningkatan Ketahanan Pangan Pedesaan (KPP).

Hasil penelitian yang diperoleh dalam tingkat awal ini diharapkan mampu memberikan manfaat referensial yang

berarti dalam membuahkkan kaidah-kaidah dasar yang harus diperhatikan dalam pengembangan lebih lanjut program aksi dan gerakan Desa Mandiri Pangan (DMP) yang belum lama ini dicanangkan dan direncanakan penjadwalan kegiatannya dalam kurun waktu 2006-2009, dengan kegiatan awal 2006 berupa identifikasi permasalahan yang secara intensif akan dilakukan pada sejumlah cuplikan pedesaan mulai tahun 2006, dan dengan target terbentuknya DMP 2009 (BKP, 2005).

METODE PENELITIAN

Pangkal Pikir Teoritik

Model lapangan tentang sistem ketahanan pangan lokal berbasis kelembagaan pedesaan sudah terwujud dan dipresentasikan oleh Lumbung Desa, atau lembaga-lembaga pedesaan lainnya. Secara kelembagaan, model ini tidak sekedar menangani persoalan pangan dari perspektif pengadaan (*availability*). Akan tetapi telah dikemas sebagai bagian dari tatanan sistem perekonomian pedesaan yang lebih komprehensif dengan kemampuan dan kemandirian institusi lokal pada tingkat pedesaan sebagai kekuatan sentral dalam pengelolaan persoalan pangan lokal dan menjaga KPP. Oleh karenanya, kontekstualisasi penguatan KPP dalam penelitian ini mengarah pada terwujudnya DMP yang dimengerti sebagai desa yang masyarakatnya mempunyai kemampuan untuk mewujudkan ketahanan pangan melalui pengembangan subsistem ketersediaan, subsistem distribusi, dan subsistem konsumsi dengan memanfaatkan sumberdaya setempat secara berkelanjutan (BKP, 2005).

Nalar definitif tersebut memberikan inspirasi teoritik bahwa dalam konteks ini desa dipandang sebagai kesatuan sistem ekonomis yang bisa tertutup (*closed economy*) dalam menata sistem ketahanan pangan dirinya, dan senantiasa terbuka dan dinamis untuk bisa berkomunikasi ekonomis baik secara vertikal dalam hirarki kawasan yang dipengaruhi oleh tatanan perekonomian meso, makro dan bahkan global, maupun secara horizontal untuk berhubungan dengan desa-desa tetangga dalam hubungan *export-import* antar desa dalam kawasan sistem perekonomian yang lebih luas.

Tatanan mikro *closed economy* ini, berdasarkan kaidah dasar hubungan antar-sektor sistem perekonomian sebagaimana banyak diilustrasikan (Branson, 1989), dapat dijabarkan secara spesifik bagi pemodelan sistem KPP. Gambar 1 menunjukkan keterkaitan erat kesetimbangan perekonomian pedesaan yang tertutup, namun bisa terbuka dalam jaringan kawasan lebih luas. Garis patah dalam gambar tersebut mengisyaratkan adanya daya tawar yang bisa dikelola pada tingkat pedesaan dalam komunikasi ekonomi-politik.

Pola pikir kelembagaan yang pernah ditunjukkan oleh keberhasilan institusi Lumbung Desa dan tersirat dalam pemodelan ekonomi sebagaimana ditunjukkan oleh Gambar 1,

menegaskan dengan jelas kedudukan Pemerintahan Desa atau institusi pedesaan lainnya yang berdasarkan partisipasi dan aspirasi publiknya akan bisa secara bersama-sama membangun berbagai upaya lokal guna meningkatkan fungsi dan efisiensi sumberdaya setempat dalam penguatan sistem ketahanan pangan lokal, melalui pengelolaan sisi permintaan dan penawaran dalam posisinya sebagai *food exporting, food importing villages* ataupun kombinasi dari keduanya.

Ketika model ekonomis ini diyakini sebagai acuan gerakan revitalisasi KPP maka implikasi kelembagaan dalam model ekonomis dimaksud perlu senantiasa dipertimbangkan kaitannya dengan upaya perancangan intervensi lokal yang memungkinkan bagi pemberdayaan institusi pedesaan (*capa-*

city building) dalam mengatur efisiensi sistem internal pedesaan sekaligus membangun berbagai daya tawar dalam komunikasi eksternal.

Kesederhanaan model sistem ekonomis pada Gambar 1 tersebut dengan demikian tidak hanya menjadi latar belakang pemikiran perubahan sistem perekonomian, tetapi sekaligus menjadi landasan pemikiran yang mengarah kepada proses-proses pembangunan yang berkenaan dengan *societal change* dalam klasifikasi Dale (1998). Dalam konteks perubahan inilah garis patah dengan tanda panah menunjukkan adanya pengaruh dinamis, tidak hanya dalam hubungan pasar internal-eksternal, tetapi sekaligus menunjukkan kompatibilitas sistem terhadap berbagai kondisi lingkungan strategis yang senantiasa berubah.

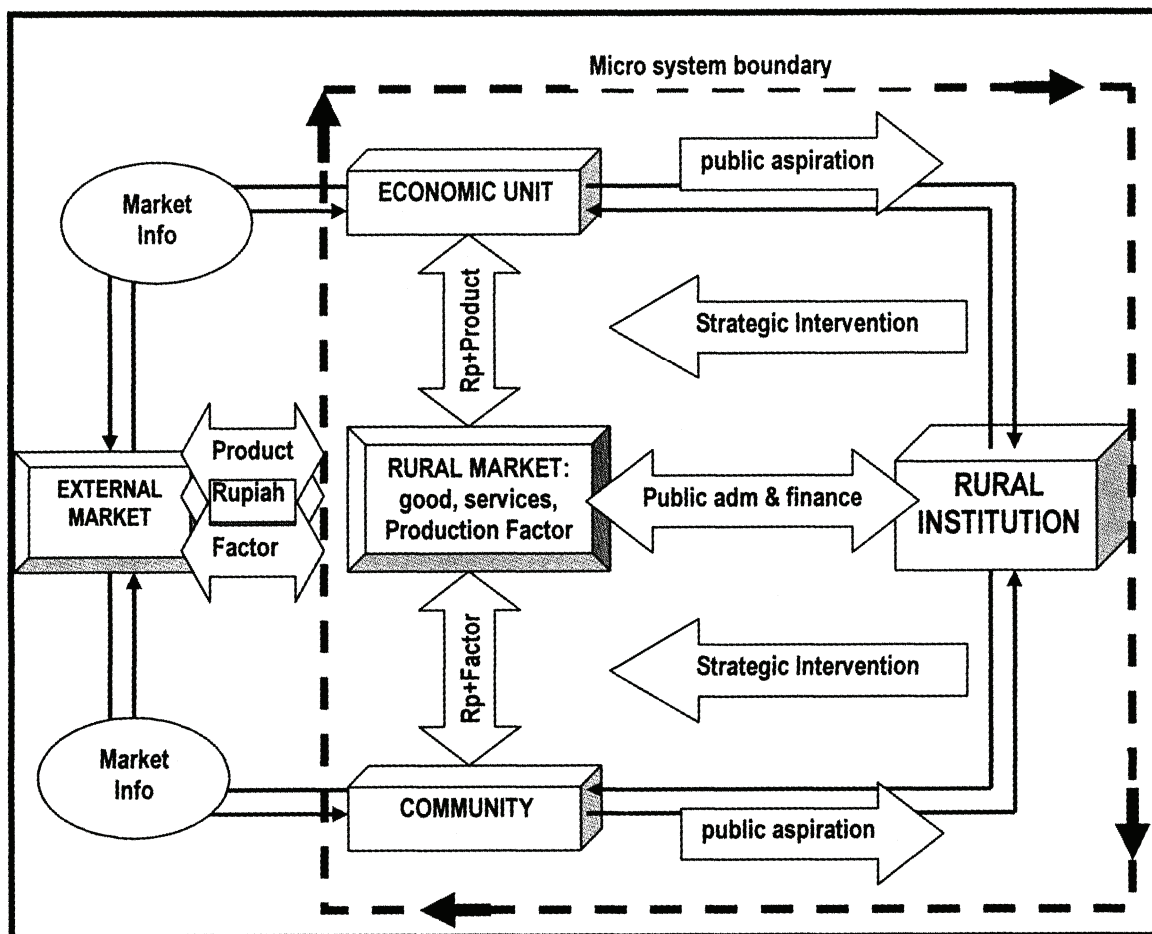


Figure 1.
Rural economic system to be considered in strengthening Rural Food Security

Mengingat bahwa pada hakekatnya ketahanan pangan adalah akses individual, keluarga dan komunitas, dan sesuai dengan semangat otonomi dan demokratisasi pembangunan, maka model mikro pedesaan ini dipandang sangat komplementer dengan pendekatan agregatif yang selama ini terjadi. Bagi desa-desa eksportir, konsentrasi internal melalui pening-

katan kapasitas produksi bisa dipilih lebih tertutup. Sementara itu, desa-desa importir pangan dituntut berkonsentrasi lebih terbuka tetapi perlu disertai dengan penguatan daya tawar pasarnya sebagai non-produsen.

Keragaman unsur lokalita, baik dalam posisinya sebagai desa pengeksportir, desa pengimpor dan kombinasinya akan

merupakan ciri kawasan yang satu sama lain berbeda, namun sangat komparabel karena kesamaan cakupan sistemiknya yang luwes dan bisa diadopsi oleh keseluruhan tipologi kawasan. Keluwesan sistemik tersebut sekaligus mensiratkan tidak terbatasnya sensitifitas sistem dasar yang melandasi pemodelan KPP terhadap keragaman kondisi lokalita yang sangat khas manakala model dasar ini harus diadopsi dalam lokalita yang berbeda.

Kerangka Pendekatan

Kendati memiliki kesamaan fungsional, penguatan KPP bukanlah sekedar revitalisasi Lumbung Desa. Kompleksitas sistem pasar dan dinamika pedesaan mutakhir dalam kanvas pembangunan global, telah membatasi bahwa institusionalisasi menuju penguatan KPP bukan sekedar revitalisasi, dan bukanlah suatu hal yang mudah dilakukan. Kserbacakupan takrif akan ketahanan pangan yang tidak sekedar berdimensi produksi, ketersediaan, dan distribusi pangan, tetapi memiliki dimensi (i) ketersediaan (*availability*); (ii) keandalan (*reliability*); (iii) aksesibilitas (*accessability*); dan (iv) kualitas (*quality*), sebagaimana dijabarkan oleh HEKS (1998),

memerlukan kehati-hatian intervensi yang integratif. Takrif ini memerlukan perubahan mendasar pola pemikiran dari perspektif pikir produksi dan *availability-based* menjadi pemahaman ketahanan pangan yang multidimensional dengan mengingat berbagai kendala pembangunan pedesaan.

Sebagai bagian dari pembangunan pedesaan, tidak bisa dilupakan bahwa model-model pembangunan pedesaan yang selama ini dilakukan telah melahirkan beberapa kendala pembangunan pedesaan, antara lain: (i) kegagalan pembangunan pedesaan yang mengakibatkan ketidakberdayaan dan ketergantungan (Haryati, 2003); (ii) pembangunan pedesaan yang *top down* dan sentralistis dalam pemerintahan otoriter telah membatasi gairah partisipasi publik; dan (iii) sektor pedesaan dan pertanian selama ini semakin marginal karena dibangun untuk menjadi tumbal inflasi dan penghasil pangan murah demi pembangunan dan industrialisasi nasional (Maksum, 2005). Dalam kendala-kendala itulah KPP harus dikembangkan.

Kegagalan melakukan akomodasi model pembangunan pedesaan selama ini terhadap nilai-nilai pemberdayaan masyarakat yang berintikan *participation-creativity-stimulatio*,

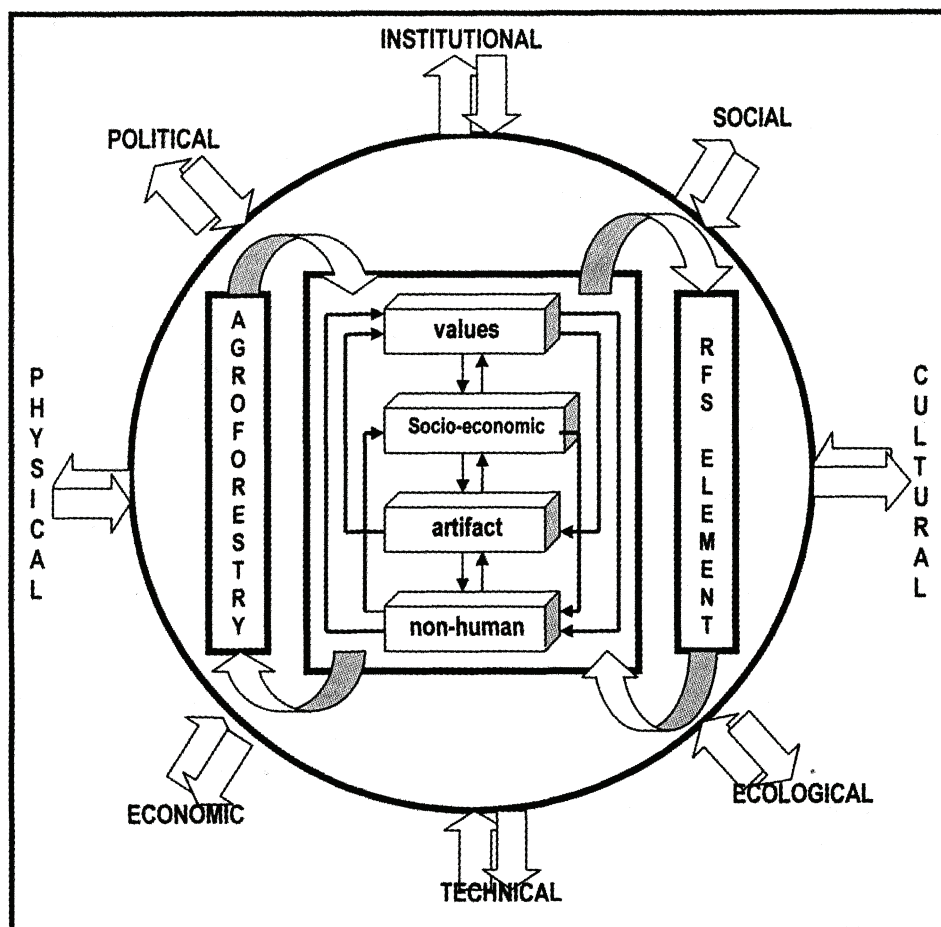


Figure 2.
Socio-cultural system approach in enhancing Rural Food Security (RFS)

sebagaimana sinyalemen Haryati (2003), sebagai persoalan mendasar yang membatasi efektifitas program pemberdayaan masyarakat, bahkan semenjak 1950. Memperhatikan berbagai kendala struktural tersebut, serta mengingat bahwa KPP adalah bagian dari proses pembangunan pedesaan dengan implikasi *societal change* (Dale, 1998) berdasarkan serentetan *planned change* (Utomo, 2005b), tentu saja telaah komprehensif tentang kerangka nalar sekaligus pemahaman sistemik terhadap sistem pembangunan yang menjamin proteksi *human security* dengan manusia sebagai perhatian utama (Ogata, 2002), sungguh sangat diperlukan.

Kompleksitas model perekonomian kawasan pedesaan yang dalam penguatan KPP ini ditentukan oleh kemampuan institusi pedesaan setempat dalam merencanakan sebuah perubahan sosial, menuntut pemahaman lebih mendalam bahwa pedesaan sebagai kawasan pembangunan tidak lagi dipandang sebagai sekedar kawasan sistem teknis dan perekonomian, tetapi mengikuti pemikiran cerdas Koentjaraningrat (2000), seyogyanya dipandang sebagai sebuah sistem sosiokultural dengan segala dinamikanya yang mangawinkan: (i) subsistem tata-nilai; (ii) subsistem sosial-ekonomi; (iii) subsistem *artefact*; dan (iv) subsistem fisikal *non-human*, yang dalam wawasan Dale (1998) senantiasa dinamis berdasarkan kondisi strategis yang melingkupinya.

Keterpaduan pola pikir Koentjaraningrat (2000) dalam perspektif pemikiran Dale (1998) sebagaimana telah banyak dimanfaatkan sebagai pangkal pikir kegiatan penelitian (PSPK-UGM, 2003; Wardana *et al*, 2003) dalam penelitian

KPP ini dimodifikasi menjadi Gambar 2 sebagai kerangka pendekatan penelitian ini dengan mempertimbangkan keragaman tipologis pedesaan yang terkait dengan tujuan terencana (*planned change*) dalam berbagai anasir penguatan KPP. Kerangka pendekatan ini memandatkan pula relevansi adopsi metodologis terhadap *human right-based approach* (HRBA) yang dewasa ini dikembangkan oleh UNDP (2005).

Pengumpulan Data

Mengikuti nalar pendekatan HRBA sebagaimana telah diaplikasikan oleh PSPK-UGM *at al* (2005), pengumpulan data primer dilakukan melalui pendekatan partisipatif, meliputi: (i) Diskusi Kelompok Sasaran (*Focus Group Discussion*, FGD); (ii) wawancara mendalam; dan (iii) survai kunci (*Key Informant Survey*, KIS). Sementara itu, pengumpulan data sekunder dilakukan pada beberapa instansi terkait. Berbagai data yang terkumpul selanjutnya dianalisis secara kualitatif, diskriptif dan interpretatif untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan.

Lokasi dan Waktu Penelitian

Kegiatan penelitian dilakukan dari bulan Agustus sampai Oktober 2005 dengan mengambil desa-desa miskin sebagai sampel kajian yang tersebar dalam empat wilayah kabupaten di Propinsi Jawa Tengah sebagai representasi desa miskin dari kelompok tipologis kawasan pedesaan terpilih. Selengkapnya desa-desa sampel berikut karakteristik kawasan masing-masing ditunjukkan pada Tabel 1.

Table 1. Sample Villages in Rural Food Security Study

NO	Village	Sub-district	District	Dominant Characteristics	
				Physical	Economy
1	Segoro Gunung	Ngargoyoso	Karanganyar	hilly village	food importer and vegetable exporter
2	Bulakan	Grogol	Sukoharjo	urban village	food importer
3	Purworejo	Bonang	Demak	coastline village	food importer and fish exporter
4	Tambak Selo	Wirosari	Grobogan	lowland village	food exporter

HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi Perekonomian

Dengan asumsi pemodelan perekonomian kawasan yang dipandang sebagai kesatuan sistem perekonomian dalam konteks perekonomian tertutup dan terbuka, maka deskripsi watak perekonomian utama pedesaan berikut implikasi sosio-kultural kawasan masing-masing desa sampel sangat penting untuk diperhatikan sebagai dasar pijak.

Secara umum profil perkonomian utama desa-desa sampel terkait erat dengan profil makro kawasan, kendati keragaman internal masing-masing selalu ada dalam kisaran yang bervariasi. Desa Purworejo misalnya, kendati terpilih untuk mewakili kawasan pesisir yang diwarnai oleh semakin dominannya konversi lahan dari lahan sawah menjadi lahan tambak, sampai sekarang ini luasan sawah tadah hujan masih sekitar 30% dari luas desa. Kinerja ekonomis lahan tadah hujan yang semakin tidak signifikan dan terus menyusut tajam

luasannya telah mendukung pilihan kawasan ini sebagai kawasan pesisir dengan perekonomian utama yang didominasi oleh perikanan tangkap dan tambak.

Nalar yang sama dengan pilihan desa pesisir ini juga menjadi pertimbangan representasi desa-desa sampel untuk kawasan pegunungan, desa perkotaan, dan desa sawah. Deskripsi singkat tentang sektor perekonomian utama desa-desa sampel ini ditunjukkan oleh Tabel 2.

Dari telaah historis berdasarkan FGD dan KIS yang dilakukan, nampak sekali bahwa telah terjadi perubahan tata-ruang kawasan dalam desa-desa sampel tersebut dalam membentuk dirinya menuju profil perekonomian yang disebutkan oleh Tabel 1. Konversi tata-guna lahan di Segoro Gunung dari dominasi usahatani palawija menjadi usahatani sayuran terjadi secara bertahap mulai tahun 1980. Sementara itu, desa Bulakan malah masih dalam kurun masa transisional yang bergeser dari masyarakat agraris menjadi masyarakat perkotaan, kerajinan dan perindustrian.

Table 2. Description of Economy Activities of Sample Villages

NO	Village	Main Economic Activity	Secondary Economic Activity
1	Segoro Gunung	Vegetables farming	Plantation
2	Bulakan	Urban economy, industry and handicraft	Low-land farming
3	Purworejo	Fishing and aquaculture	Rainfed farming
4	Tambak Selo	Lowland, upland and forest land farming	Animal husbandry, etc

Dari telaah historis berdasarkan FGD dan KIS yang dilakukan, nampak sekali bahwa telah terjadi perubahan tata-ruang kawasan dalam desa-desa sampel tersebut dalam membentuk dirinya menuju profil perekonomian yang disebutkan oleh Tabel 1. Konversi tata-guna lahan di Segoro Gunung dari dominasi usahatani palawija menjadi usahatani sayuran terjadi secara bertahap mulai tahun 1980. Sementara itu, desa Bulakan malah masih dalam kurun masa transisional yang bergeser dari masyarakat agraris menjadi masyarakat perkotaan, kerajinan dan perindustrian.

Kondisi transisional yang masih diwarnai oleh konversi lahan bisa pula diamati di desa Purworejo dengan luasan tambak yang semakin besar karena tidak produktifnya lahan sawah tadah hujan, terutama ketika dibandingkan dengan produktifitas tambak. Kendati sudah lama terjadinya, desa Tambak Selo juga tidak terlepas dari dinamika historis. Masuknya pembangunan keirigasian di Tambak Selo telah merubah desa ini menjadi sentra produksi beras, meski sebagian kawasannya masih diwarnai oleh usahatani lahan kering dan lahan hutan.

Implikasi ekonomis dari perubahan watak perekonomian kawasan desa sampel dengan jelas menunjukkan adanya pergeseran *survival strategy* pada tingkat lokal. Lebih jauh

Kondisi transisional yang masih diwarnai oleh konversi lahan bisa pula diamati di desa Purworejo dengan luasan tambak yang semakin besar karena tidak produktifnya lahan sawah tadah hujan, terutama ketika dibandingkan dengan produktifitas tambak. Kendati sudah lama terjadinya, desa Tambak Selo juga tidak terlepas dari dinamika historis. Masuknya pembangunan keirigasian di Tambak Selo telah merubah desa ini menjadi sentra produksi beras, meski sebagian kawasannya masih diwarnai oleh usahatani lahan kering dan lahan hutan.

Implikasi ekonomis dari perubahan watak perekonomian kawasan desa sampel menunjukkan pergeseran *survival strategy* pada tingkat lokal. Lebih jauh lagi, implikasi luas kaitannya dengan perubahan sistem sosiokultural yang pada gilirannya mempengaruhi dinamika KPP setempat juga tampak menonjol pada masing-masing desa sampel.

lagi, implikasi luas kaitannya dengan perubahan sistem sosiokultural yang pada gilirannya mempengaruhi dinamika KPP setempat juga tampak menonjol pada masing-masing desa sampel.

Dinamika Ketahanan Pangan

Berdasarkan uraian singkat tentang deskripsi perekonomian, dinamika KPP setempat teridentifikasi secara partisipatif melalui FGD, KIS dan wawancara mendalam serta disertai dengan observasi lapangan. Pendekatan yang sama juga dilakukan dalam telaah analisis strategis berdasarkan dinamika KPP setempat berdasarkan pola intervensi sebagaimana diilustrasikan secara metodologis oleh Gambar 2.

Secara umum bisa disebutkan bahwa bagi desa-desa *net importer* seperti Segoro Gunung, Bulakan dan Purworejo, sisi *supply management* memerlukan penguatan melalui beberapa upaya dan pola penyediaan yang lebih mudah terakses antar waktu, tempat dan komunitas. Lembaga-lembaga pedesaan seperti koperasi dan usaha pengadaan bersama merupakan modus yang bisa memperpendek jarak antara individu, keluarga dan kelompok masyarakat dan pasar pangan. Keterjangkauan, ketersediaan dan mutu pangan dengan demikian bisa lebih baik. Kekuatan KPP yang terletak pada daya beli memer-

lukan upaya khusus bagi masing-masing desa pada sisi *demand management*.

Secara rinci, dinamika ketahanan pangan lokal berikut intervensi strategis yang direkomendasikan disajikan berturut-turut untuk masing-masing desa sampel.

Segoro Gunung. Desa yang sekarang ini merupakan *net importer* untuk pangan ternyata dilaporkan dalam FGD sebagai membaik posisi ketahanan pangannya, dilihat dari berbagai anasir KPP. Hal ini terutama apabila dibandingkan dengan kondisi kawasan sebelumnya yang merupakan sentra palawija dan kawasan swasembada pangan. Perubahan dari posisinya sebagai sentra palawija menjadi sentra sayuran ini mulai terjadi sejak dikenalnya usahatani sayur-mayur pada awal 1980an.

Kasus Segoro Gunung ini menunjukkan dengan nyata bahwa KPP telah berkembang menjadi lebih baik melalui penguatan sisi permintaan (*demand side*) yang didongkrak melalui usahatani komersial dengan mengandalkan sepuluh tanaman pokok: jipang, wortel, kentang, kobis, sawi, loncang, tomat, bawang merah, cabe dan kentang. Yang menarik perhatian, penguatan KPP justru terjadi setelah melepaskan diri dari posisi awalnya sebagai *food supplier* dengan mengadopsi pilihan beberapa komoditas sayuran dan tidak meninggalkan sejenkal tanahpun tidak produktif.

Posisinya sebagai *net exporter* sayur mayur sekaligus *net importer* pangan, tentu merupakan persoalan tersendiri dalam kaitannya dengan urusan pasar dan pemasaran. Kendati selama ini tidak terdapat permasalahan karena aksesibilitas pasar yang bagus, para petani mengkhawatirkan fluktuasi harga pasar yang sangat tinggi untuk komoditas sayuran yang sangat mudah rusak. Kekawatiran ini akan berimplikasi terhadap KPP ketika sudah sampai mengganggu tingkat daya beli terhadap pangan.

Desa Segoro Gunung selama ini memang memiliki kekuatan permintaan sangat kuat. Hal ini diindikasikan oleh semakin menguatnya daya beli publik terhadap pangan yang hampir keseluruhannya didatangkan dari luar desa. Namun demikian, sinyalemen publik tentang kerentanan pemasaran hasil bumi mereka menunjukkan dengan jelas bahwa KPP masih bisa ditingkatkan melalui berbagai intervensi strategis yang dimungkinkan pada sisi permintaan pangan. Dalam hal ini penguatan sisi *demand* berarti penguatan kinerja usahatani sayuran.

Kelemahan fluktuatif pasar sayuran bisa diatasi dengan peningkatan daya tawar lokal sebagai *net exporter* sayuran. Upaya-upaya kelembagaan dalam membentuk pemasaran bersama, koperasi sayuran, dan pemekaran jaringan merupakan beberapa hal yang bisa dipromosikan oleh pemerintahan desa dan daerah setempat. Pada sisi produksi, penguatan KPP bisa dilakukan melalui peningkatan intensifikasi usahatani, intensitas pemanfaatan sumberdaya lahan dan

pilihan komoditas alternatif jika memungkinkan. Pemikiran lokal tentang usahatani tanaman hias merupakan pilihan intervensi yang perlu dikaji lebih lanjut kelayakannya.

Bulakan. Desa yang mengalami transisi sosiokultural sangat hebat dari posisinya sebagai desa agraris menjadi desa perkotaan dan desa industri ini juga merupakan *net importer* pangan. Daya beli pangan sangat ditentukan oleh posisi mayoritas warga desa yang kesehariannya bekerja sebagai buruh industri kerajinan kayu. Kondisi sosiokultural yang menonjol dalam perubahan sosial ini juga berkaitan erat dengan konsekuensi perubahan kawasan menjadi masyarakat perkotaan yang cepat dan membentuk masyarakatnya menjadi semakin terbuka, sekaligus amat konsumtif.

Persoalan lain yang merupakan dampak negatif dari berkembang-pesatnya industri kerajinan kayu setempat adalah munculnya segmentasi sosial-ekonomis (*social cleavage*) yang semakin tajam dan beragam mulai dari kelas buruh yang merupakan mayoritas warga penduduk Bulakan, sampai dengan juragan besar. Keragaman ini tentu berimplikasi lebih lanjut kepada capaian kesejahteraan yang pada gilirannya juga menentukan tingkat ketahanan pangan masyarakat dan KPP pada umumnya.

Pada kelas mayoritas ini, tidak terdapat kelemahan menonjol jika sekedar menyangkut konsumsi makanan pokok. Namun demikian, pemenuhan gizi seimbang masih merupakan keluhan masyarakat buruh dengan gaji yang pas-pasan dan berinduk kepada para juragan. Sementara itu, kehidupan industri yang sangat tergantung kepada daya dukung dan kekuatan hubungan dagang dengan para pedagang besar di luar desa, juga menentukan tingkat kesejahteraan dan ketahanan pangan. Tanpa menafikan pentingnya aksesibilitas pasar pangan, penguatan kesejahteraan masyarakat buruh akan sangat berpengaruh terhadap penguatan daya beli pada *demand side*.

Kendati telah diketahui bersama bahwa segmen sosial paling potensial mengalami kerawanan pangan adalah kalangan buruh industri kerajinan yang merupakan mayoritas warga desa, peningkatan KPP harus senantiasa bersifat industrial karena watak ketergantungan kesejahteraan kaum buruh ini yang semakin menguat terhadap kinerja industrial kerajinan kayu dalam arti seluas-luasnya. Kecuali ketergantungan industrial, kelemahan daya tawar kaum buruh *vis-a-vis* para juragan juga merupakan potensi kerentanan terhadap KPP.

Intervensi strategis yang relevan dalam konteks ini bisa dikelompokkan menjadi dua: (i) penguatan kinerja industrial; dan (ii) penguatan daya tawar kaum buruh. Dua hal ini, meskipun bisa didekati dengan penguatan kelembagaan pedesaan, tanpa dukungan pemerintah kecamatan dan kabupaten niscaya akan kurang efektif. Untuk penguatan kinerja industrial, peningkatan efisiensi produksi, pengelolaan keuangan yang lebih baik, dan promosi industri bisa dilakukan.

Sementara itu, penguatan daya tawar buruh bisa dilakukan melalui *setting* upah minimum yang sepadan dan pembentukan lembaga perburuhan yang mampu menyalurkan kekuatan daya tawar industrial kaum buruh.

Purworejo. Satu tipologi desa lain yang merupakan *net importer* adalah desa-desa miskin pesisir, yang dalam penelitian ini diwakili oleh Purworejo sebagai sampel. Terdapat beberapa hal yang menggiring posisi desa seperti ini menjadi *net importer*. Pada umumnya, lahan sawah di kawasan pesisir tidak memiliki akses yang baik terhadap irigasi. Oleh karenanya, produktifitas dan pilihan usahatani semakin terbatas. Keterbatasan produktifitas ini semakin kentara ketika harus diperdampingkan dengan kehidupan ekonomi pesisir yang didominasi oleh usaha perikanan tangkap dan tambak. Dalam kondisi demikian, konversi lahan menjadi tambak merupakan kecenderungan umum.

Dominasi kehidupan kelautan yang serba mudah, telah membawa dampak sosiokultural yang sangat mencolok. Pergeseran tataguna lahan desa yang tadinya didominasi oleh petani dan bergeser menjadi pelaut dan petambak nampak sekali membawa serta konsumerisme ini. Peradaban petani yang relatif lebih hati-hati dan tidak fluktuatif telah bergeser menjadi pola hidup konsumtif yang keras dan serba instan. Pemanjaan kehidupan yang dijanjikan oleh sumberdaya perikanan dan kelautan telah merubah peta sosiokultural desa pesisir ini dengan cepat.

Dengan posisinya dengan *net importer* pangan, desa ini tidak mengalami kesulitan berarti karena kapasitas ekonomisnya yang sangat kuat sebagai *net exporter* hasil laut dan pertambakan, kendati ada waktu-waktu paceklik yang musiman. Karena, dalam hubungannya dengan masa-masa paceklik, sistem perekonomian pesisir yang menjanjikan telah memunculkan hubungan *patron-client* yang kontroversial. Hubungan ekonomis yang eksploitatif ini ternyata dinilai sangat positif oleh warga karena adanya kemudahan akses perkreditan bahkan dalam kondisi paceklik sekalipun. Sistem *patron-client* inilah yang selama ini dinilai menyelamatkan KPP setempat.

Nampak sekali bahwa kelemahan mendasar desa ini dalam kaitannya dengan kinerja KPP adalah pola hidup kultural yang semakin konsumtif dan instan. Dua hal ini telah membawa implikasi sosial-ekonomi baru dalam bentuk tidak teraturnya neraca pendapatan dan belanja keluarga karena pengaruh musiman usahatani pertambakan dan penangkapan ikan, serta keterjebakan dalam relasi ekonomi *patron-client*.

Meski tidak mudah untuk menangani pola hidup konsumerisme yang instan, terapi sosiokultural dalam bentuk advokasi publik melalui pendekatan keagamaan atau lainnya, diperlukan untuk bisa meredam dan mengurangi pola hidup konsumtif. Mekanisme pelelangan ikan yang mengalokasikan

5% bagi urusan kesejahteraan warga boleh jadi bisa dipikirkan besarnya untuk meningkatkan tabungan nelayan guna mengurangi sifat konsumtif sekaligus mengupayakan perimbangan neraca finansial nelayan antar waktu. Pada tingkat produksi, efisiensi teknologis merupakan salah satu intervensi yang dimungkinkan baik nelayan tangkap maupun tambak untuk meningkatkan daya belinya terhadap pangan.

Tambak Sela. Jika dikaitkan dengan makanan pokok, desa ini merupakan satu-satunya desa sampel yang mewakili desa *food exporter*. Posisinya sebagai sentra produksi padi dengan lahan beririgasi seluas 156 hektar telah memungkinkannya swasembada dan bahkan sebagian produksi berasnya diekspor ke kota. Begitu pula untuk komoditas jagung dan palawija lainnya yang diproduksi oleh kawasan lahan kering dan lahan hutan desa Tambak Selo. Dibandingkan dengan kawasan desa yang lain, *food exporter* ini ternyata justru memiliki beberapa indikasi kesejahteraan yang tidak lebih baik dari desa sampel lainnya

Beberapa indikasi itu antara lain adalah munculnya sekelompok warga desa yang mencari penghidupan di luar desanya (*boro*) dan sekedar berprofesi sebagai buruh dan tenaga kasar di perkotaan. Indikasi lain ditunjukkan oleh keberadaan Lumbung Desa sejak waktu yang lama guna mengantisipasi fluktuasi musiman ketersediaan pangan (*food availability*). Sayang sekali bahwa keberadaan Lumbung Desa ini sangat lemah dan bahkan dewasa ini tidak berfungsi sama sekali.

Pada sisi *demand*, sebenarnya pemenuhan pangan selama ini terjadi dengan diversifikasi yang bagus. Kawasan penghasil padi akan memanfaatkan padi sebagai makanan pokok, sementara itu kawasan lahan kering dan lahan hutan mengandalkan jagung, singkong dan sebagainya sebagai makanan pokok. Kelebihan produksi merupakan *volume of trade* yang diperdagangkan ke luar. Meski demikian, keterbatasan nilai ekonomi dari usahatani pangan seperti ini telah memunculkan pilihan kegiatan ekonomin lain. Dikawatirkan bahwa pada gilirannya, intensitas penawaran pangan yang selama ini menjadi kelebihan desa Tambak Selo sebagai sentra pangan justru akan menjadi semakin lemah.

Dari desa-desa sampel dalam penelitian ini, Tambak Sela merupakan profil desa dengan pola pangan terdiversifikasi menurut makanan pokoknya, yang terdiri dari beras untuk sekelompok masyarakat, dan jagung serta umbi-umbian untuk sekelompok yang lain. Satu fakta yang harus menjadi perhatian adalah proporsi konsumsi non-beras sebagai makanan pokok yang semakin bergeser ke beras dari waktu ke waktu. Pergeseran makanan pokok ini telah menjadikan desa yang swasembada pangan ini menjadi semakin tergantung pada beras dan konsekuensinya, menuntut pola mata pencaharian eksternal yang dalam lingkaran setan mengakibatkan kurang

intensifnya pemanfaatan sumberdaya lokal (lahan, pupuk kandang, dsb).

Dalam kondisi demikian, terdapat beberapa hal yang bisa dirumuskan sebagai intervensi strategis. Untuk mengatasi ketergantungan terhadap beras, berbagai pendekatan sosial harus dilakukan untuk mengkampanyekan perlunya upaya proteksi diversifikasi pangan sebagaimana selama ini diadopsi oleh masyarakat setempat. Sementara itu, peningkatan kapasitas produksi pangan bisa dilakukan melalui intensifikasi usahatani yang masih memiliki banyak peluang untuk dilakukan. Pemanfaatan pupuk kandang, lahan pekarangan dan lahan-lahan kosong yang berserak bisa disosialisasikan bagi penguatan KPP setempat.

Sebagai sentra produksi beras, desa ini juga mengalami defisit musiman karena sudah tidak berfungsinya lembaga Lumbung Desa sejak lama. Meskipun secara agregatif desa ini sebenarnya termasuk sentra produksi beras, ternyata mayoritas warga desa adalah *net importer* beras beberapa bulan setelah panen. Tidak berfungsinya lumbung desa telah menjerat mereka menjadi *exporter* ketika harga beras murah, dan menjadi *importer* ketika harga beras tinggi. Aktifasi lembaga lumbung desa dalam kaitan ini akan bisa menyelaraskan neraca pangan lokal menjadi lebih meningkatkan KPP.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

1. Signifikansi lokalita terhadap KPP sangat jelas ditunjukkan, bahkan oleh desa-desa *net importer*. Oleh karenanya, kecuali pendekatan agregatif, pendekatan berbasis pedesaan selayaknya dikembangkan dengan menempatkan pedesaan sebagai satuan tinjau dan memandangnya sebagai satu kesatuan sistem perekonomian dan sistem sosiokultural.
2. Pada tingkat basis ini, pendekatan penguatan KPP bisa dilakukan lebih komprehensif melalui dua sisi secara terpadu: *demand* dan *supply management*. Pengembangan *demand* bermuara pada penguatan daya beli publik, sementara pengembangan sisi *supply* mengarah pada ketersediaan yang lebih besar, mudah dan terjangkau bagi publik.
3. Kegiatan yang lebih bernilai ekonomi tinggi mampu meningkatkan KPP desa yang bersangkutan meskipun desa tersebut harus bergeser posisinya dari desa swasembada pangan menjadi *net importer* pangan, seperti yang dialami oleh beberapa desa sampel yang telah bergeser posisinya menjadi sentra sayuran, desa kerajinan dan desa nelayan. Sementara itu, peningkatan kapasitas produksi pangan merupakan kekuatan KPP bagi desa eksportir pangan.

4. Keterkaitan erat antara KPP dan kultur masyarakat setempat sangat erat. Pergeseran menuju pola hidup masyarakat peralihan dari wataknya yang agraris menjadi masyarakat perkotaan dan bahari, serta dari konsumsi palawija menjadi beras, secara signifikan berpengaruh terhadap keseimbangan sosiokultural setempat dalam kaitannya dengan kinerja KPP yang semakin didominasi oleh beras sebagai makanan pokok.

Rekomendasi

1. Secara umum bisa direkomendasikan bahwa pengembangan strategi lokal dalam penguatan KPP harus dilakukan melalui pendekatan dua sisi: *demand-supply*, yang dijabarkan melalui pemetaan sosiokultural setempat secara seksama melalui pendekatan-pendekatan partisipatif.
2. KPP seyogyanya dikembangkan dengan fungsionalisasi institusi pedesaan sebagai modal sosial dan kekuatan sentral. Oleh karenanya, diperlukan upaya peningkatan kapasitas kelembagaan (*capacity building*) institusi pedesaan tersebut untuk bisa menjadi kekuatan utama KPP.
3. Penguatan kapasitas kelembagaan setempat bagi penguatan KPP hendaknya dilakukan dengan menyentuh kapasitas lembaga pedesaan dalam aras: (i) teknis, kaitannya dengan pemetaan dan pengembangan potensi sumberdaya; (ii) kapasitas advokatif untuk bisa melakukan *public campaign*; dan (iii) kapasitas akomodatif untuk bisa menjadi fasilitator pengambilan keputusan pembangunan setempat.
4. Penguatan kapasitas ini bisa dilakukan melalui pendampingan berjangka sampai terbentuknya keberdayaan institusi lokal dimaksud. Untuk mendukung gerakan revitalisasi KPP inilah disarankan adanya upaya penyiapan tenaga pendamping masyarakat dan lembaga pedesaan yang memiliki kapasitas pemberdayaan lokal melalui kegiatan pelatihan bagi para calon pendamping yang secara khusus dipersiapkan untuk penguatan KPP.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih setulusnya kepada BBMKP Jawa Tengah, PSPK-UGM, rekan-rekan sekalian: Agnes, Anda, Tining, Tommy, Sisparyadi, dan Yunan, yang telah mendukung terlaksananya penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- BKP. 2005. Pedoman Umum Program Aksi Desa Mapan. Badan Bimas Ketahanan Pangan Departemen Pertanian, Jakarta.

- Branson, William H. 1989. *Macroeconomic Theory and Policy*. Second Edition. Harper & Publishers, Inc. New York, USA. pp 16-24.
- Braun, Joachim von. 2005. *The World Food Situation: An Overview*. International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Dale, Reider. 1998. *Evaluation framework for Development Programmes and Projects*. Sage Publications, New Delhi/Thousand Oaks/London.
- FAO. 2005. *The State of Food Insecurity in the World. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*. Rome
- Haryati, Eny. 2003. Haryati, Eny. 2003. *Pengembangan Masyarakat Desa dan Penanggulangan Kemiskinan*. Disertasi Doktor, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, tidak dipublikasikan.
- HEKS. 1998. *Conference Recommendation: International Conference on Food Security*. Conducted by the Swiss Inter-Church Aid (HEKS) in Bacolod City, the Philippines, August 20-28, 1998.
- Jung, Ku-Hyun; Anuchat P; M. Maksum; dan T Park. 2003. *Civil Society Response to Asian Crisis-Thailand, Indonesia and Korea*. IEWS, Yonsei University.
- Koentjaraningrat. 2000. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, cetakan ke sembilan belas,
- Maksum, Mochammad. 2003. *Menggali Upaya Peningkatan Ketahanan Pangan di Pedesaan: Beberapa Butir Pemikiran*. Disampaikan dalam Semiloka 'Ketahanan Pangan Sebagai Basis Otonomi Desa'. Diselenggarakan Sekretariat Pelayanan Tani dan Nelayan Hari Pangan Sedunia (SPTN-HPS). Hotel Sargedde, Yogyakarta, 12 Juli 2003
- . 2005. *Kabinet Indonesia Bersatu dan Kesejahteraan Petani*. Dalam *Majalah Pangan Edisi Januari Tahun 2005*. Diterbitkan oleh BULOG.
- Marimin. 2004. *Desa Mandiri Pangan: Ditinjau dari Perspektif Teknis Pertanian*. Makalah Seminar Sehari Desa Mandiri Pangan, diselenggarakan Badan Bimbingan Massal Ketahanan Pangan (BBMKP) Propinsi Jawa Tengah, 21 September 2004.
- Nainggolan, Kaman. 2005. *Program Aksi Desa Mandiri Pangan*. Pidato Pengarahan Lokakarya Program Aksi Desa Mandiri Pangan, Denpasar 11-13, 2005.
- Ogata, Sadako. 2002. *Putting People as Central Concern*. UN-Commissioner keynote speech, the Bangkok Workshop on Human Security. Desember 11-12, 2002.
- PSPK-UGM. 2003. *Pro-Poor Intervention Strategis in Irrigated Agriculture*. Final Report PSPK-UGM in cooperation with the International Water Management Institute (IWMI) Colombo.
- PSPK-UGM, UNDP and BAPPENAS. 2005. *Strengthening Access to Justice and the Rule of Law in Indonesia*. Progress Report Presented in International Workshop on Programming for Justice: Access for All. Conducted, by UNDP in Phnom Penh, Cambodia, September 22-24, 2005.
- STPN-HPS. 2003. *Ketahanan Pangan Sebagai Basis Otonomi Desa*. Kerangka Acuan Semiloka Sehari Ketahanan Pangan. Sekretariat Pelayanan Tani dan Nelayan Hari Pangan Sedunia (SPTN-HPS).
- Sen, Amartya. 2003. *The search for ways and means to guarantee security for every human*. Disampaikan dalam the Tokyo Workshop on Human Security yang diselenggarakan oleh UN-Commission on Human Security. February 25-26, 2003.. Perihal yang sama juga telah dilontarkan oleh yang bersangkutan dalam: the Bangkok Workshop on Human Security. Desember 11-12, 2002.
- UNDP. 2005. *Programming for Justice: A Practitioner's Guide to a Human Right-Based Approach to Access to Justice*. United Nation Development Programme.
- Utomo, Warsito. 2005a. *Administrasi Publik Indonesia di Era Demokrasi Lokal: Bagaimana Semangat Kompatibilitas Menjiwai Budaya Birokrasi*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 26 Februari 2005.
- . 2005b. *Otonomi Daerah: Menuju Demokratisasi dan Good Governance*. Opini, SKH Kedaulatan Rakyat, Sabtu Pon, 17 Desember 2005.
- Wardana, Wisnu; Sigit Supadmo; Darmadi; dan Anjar Suprpto. 2003. *Sistem Informasi Operasi Jaringan untuk Modernisasi Pengelolaan Irigasi serta Peningkatan Proses Dialogis antara Petani dan Pemerintah*. AGRITECH Volume 23, No. 2 tahun 2003. 85-96.
- Werblow, Uwe. 1997. *A Radically Changing World: Globalization and Food Security up to the year 2020*. Agriculture + Rural Development, Volume 2/1997, pp 14-17.