

IMPLEMENTASI PROGRAM AKSI KETAHANAN PANGAN DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR

Yulianti¹, Mulono Apriyanto¹, Ali Azhar¹, KMS. Novyar Satriawan Fikri¹

¹Universitas Islam Indragiri

Email: mulono.dr@gmail.com (korespondensi)

Abstract

The goal of this study is to describe and analyze the synergy model between the Central Government and the Kabupaten Indragiri Hilir Government that is effective in creating food security, implementation of a food security action program in the Indragiri Hilir Regency, and to identify food security problems in order to improve the welfare of farmers and communities in the Indragiri Hilir Regency, as well as what steps have been and must be taken in order to achieve this goal. The technique employed in this study is qualitative, with the focus of the research being the opinions and attitudes of stakeholder actors in the execution of the Indragiri Hilir Regency's Food Security Action Program policy, including resource preparedness, implementation procedures, and others.

Keywords: Implementation, Food Security, Indragiri Hilir

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis model sinergisitas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kabupten Indragiri Hilir yang efektif untuk melahirkan ketahanan pangan, implementasi program aksi tentang ketahanan pangan di Kabupaten Indragiri Hilir, dan mengetahui permasalahan-permasalahan tentang ketahanan pangan guna peningkatan kesejahteraan petani dan masyarakat di Kabupten Indragiri Hilir serta langkahlangkah apa yang telah dan harus dilakukan guna mewujudkan ketahanan pangan serta peningkatan kesejahteraan petani di masa mendatang. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan fokus penelitian adalah pandangan dan sikap aktor stakeholders dalam implementasi kebijakan Program Aksi Ketahanan Pangan Kabupten Indragiri Hilir, meliputi kesiapan sumber daya, proses implementasi dan lain-lain.

Kata kunci: Implementasi, Ketahanan Pangan, Indragiri Hilir

1. PENDAHULUAN

Isu kerawanan pangan merupakan isu yang sangat sensitif dalam dinamika kehidupan sosial politik. Salah satu program terpenting dalam pembangunan ekonomi Kabupaten Indragiri Hilir adalah mewujudkan ketahanan pangan lokal, regional, keluarga dan perseorangan yang berlandaskan kemandirian dari penyediaan pangan nasional. Menyadari pentingnya ketahanan pangan sebagai salah satu pilar ketahanan nasional dan daerah, Rapat Gubernur Dewan Ketahanan Pangan Tahun 2020 mengundang Dewan Ketahanan Pangan (DKP) provinsi se-Indonesia sebagai Ketua, merumuskan Rencana Ketahanan Pangan Indonesia Tahun 2021. Pekerjaan persiapan sedang dilakukan dengan Kelompok Kerja Teknis dan Lintas Sektor (Pokja) Dewan Ketahanan Pangan[1], [2].

Dokumen ini dimaksudkan sebagai pedoman dan acuan bagi para pemangku kepentingan seperti instansi pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota, swasta, perorangan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Masyarakat (BUMD), akademisi, petani dan nelayan, produsen, pedagang, penyedia jasa dan masyarakat untuk mencapai ketahanan pangan dan gizi nasional dan regional pada tahun 2021[3]. Setiap daerah memiliki kemampuan pengiriman makanan yang berbeda, termasuk impor makanan dari luar. Di daerah terpencil, kelangkaan pangan seringkali menjadi penyebab utama rendahnya akses rumah tangga terhadap pangan[4], [5]. Dengan kondisi pertumbuhan yang membaik dan berkembangnya daerah-daerah terpencil, akses rumah tangga terhadap pangan

ditentukan oleh daya beli. Kemiskinan merupakan faktor utama yang membatasi akses terhadap pangan.

Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir menerapkan berbagai kebijakan untuk menjamin agar rumah tangga dan individu memiliki akses terhadap pangan. Kebijakan umum yang diterapkan adalah stabilisasi harga pangan pokok agar mekanisme pasar dan distribusi yang ada dapat menyediakan pangan pokok dengan harga yang terjangkau, serta memperkuat cadangan pangan lokal dan masyarakat. Upaya ini diiringi dengan pengentasan kemiskinan sehingga tujuan MDGs serta kesepakatan Bupati selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten yang dicanangkan tahun 2021 untuk menurunkan kelaparan dan kemiskinan 1 persen per tahun dapat dicapai [6], [7].

Besarnya volume beras yang didistribusikan dalam program Raskin cenderung menurun periode 2019-2021, namun dari segi realisasi penyaluran dan ketepatan sasaran terhadap Kepala Keluarga (KK) miskin telah terjadi peningkatan kinerja selama dua tahun terakhir[8]. Secara volume, beras yang didistribusikan dalam program Raskin cukup besar, namun belum dapat memenuhi seluruh kebutuhan sesuai norma sebanyak 20 kg per bulan dan seluruh rumah tangga miskin. Sampai saat ini prosentase keluarga miskin yang dapat dijangkau sekitar 70-88 persen [9], [10]. Pada umumnya kendala tersebut diselesaikan di tingkat masyarakat melalui musyawarah desa, namun sebagai akibatnya beras dibagi kepada tiap keluarga miskin dalam jumlah kurang dari 20 kg. Survei evaluasi yang dilaksanakan oleh perguruan tinggi di Kabupaten Indragiri Hilir tahun 2019 menemukan bahwa rata-rata penerimaan beras Raskin adalah 13,3 kg/KK/bulan [6], [11]. Terlepas dari adanya kelemahan dalam penentuan penerima manfaat, program Raskin dinilai telah memberikan kontribusi dalam mengurangi tingkat kemiskinan dengan beberapa alasan, yaitu: (1) program Raskin telah mempersempit celah kemiskinan (poverty gap) sekitar 20%; (2) tingkat konsumsi kalori keluarga miskin penerima Raskin lebih tinggi antara 17-50 kkal/per hari dibandingkan mereka yang tidak memperoleh Raskin; (3) memberikan stimulasi tidak langsung terhadap permintaan agregat karena adanya efek pengganda (multiplier effect) dan transfer pendapatan yang meningkatkan daya beli penerima Raskin [12], [13].

Penurunan ini terjadi karena: 1)

keberhasilan program dalam meningkatkan tingkat kesejahteraan yang berimbang pada meningkatnya rata-rata konsumsi energi; dan 2) penurunan Angka Kecukupan Energi (AKE) dimana yang semula 2100 kkal/kap/hr turun menjadi 2000 kkal/kap/hr[14].

Melalui kegiatan penganeka-ragaman pangan diharapkan adalah menurunnya konsumsi beras per kapita per tahun pada tingkat konsumsi langsung dalam rumah tangga, walaupun disadari banyak sekali faktor ekonomi, sosial dan budaya yang mempengaruhi tingkat konsumsi suatu produk. Sementara total pemanfaatan beras per kapita untuk keseluruhan (pangan, industri) dapat saja tidak banyak berubah karena meningkatnya permintaan beras dan sektor industri dan jasa restoran[15], [16].

Dari sisi produksi dan konsumsi, penganekaragaman konsumsi pangan merupakan pondasi dan keberlanjutan ketahanan pangan dan memiliki dimensi pembangunan yang sangat luas, baik aspek sosial, ekonomi, politik dan kelestarian lingkungan. Selama ini upaya penganekaragaman konsumsi pangan di Kabupaten Indragiri Hilir dilaksanakan oleh masing-masing sektor, namun masih ditemui permasalahan.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik yang pertama mengungkapkan makna dari gagasan kebijakan publik dan menjelaskan perkembangannya, baik teori maupun praktik. Hal ini penting mengingat fakta kebijakan publik di kawasan Anglo Saxon dan tempat lainnya telah mengalami perubahan (termasuk di Indonesia) yang cukup berarti dan kajiannya kompleks [17], [18].

[17], [18] mengemukakan bahwa sektor publik memiliki sepuluh ciri penting yang membedakan dengan sektor swasta, yaitu:

1. Sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih amigo.
2. Sektor publik lebih banyak menghadapi problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusan.
3. Sektor publik lebih banyak memanfaatkan banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam.
4. Sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha, mempertahankan peluang dan kapasitas.
5. Sektor publik lebih memerhatikan kompensasi atas kegagalan pasar.

6. Sektor publik lebih banyak melakukan aktivitas yang memiliki *segment symbolic*.
7. Sektor publik lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dan legalitas.
8. Sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespons isu-isu keadilan dan kejujuran.
9. Sektor publik harus berorientasi demi kepentingan publik.
10. Sektor publik harus mempertahankan level dukungan publik minimal di atas level yang dibutuhkan dalam industri swasta.

[17], [18] mengatakan gagasan kebijakan sebagai produk atau prinsip berkembang menjadi istilah dengan konotasi netral, yang jauh berbeda dengan makna Machiavellian dalam karyanya Shakespeare dan Marlowe. Kebijakan dan politik (setidaknya di Inggris) menjadi istilah yang sama sekali berbeda. Bahasa di kebijakan menjadi instrumen utama rasionalisasi politik seperti dinyatakan oleh Lasswell. Kata "kebijakan" (policy) umumnya dipakai untuk menunjukkan pilihan penting yang diambil dalam kehidupan organisasi atau privat, "kebijakan" bebas dari konotasi yang dicakup dalam kata politis yang sering diyakini mengandung "keberpihakan dan korupsi".

2.2. Agenda Kebijakan Publik

Menurut [19] agenda kebijakan publik adalah sebuah istilah tentang pola-pola tindakan pemerintah yang spesifik sifatnya. Ia mengatakan agenda adalah sebuah istilah yang dipakai untuk memproyeksikan isu-isu yang harus ditangani demi menjawab kepentingan umum. Agenda pemerintah merupakan suatu wujud keseriusan para decision maker kebijakan dalam rangka menyelesaikan persoalan yang tengah dialami. Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni;

1. Membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah.
2. Membuat batasan masalah.
3. Mendukung agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Memobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat dan kekuatan-kekuatan politik (publikasi melalui media massa dan sebagainya).

Peristiwa biasanya amat beragam dalam

hal efek [20], [21]. Peperangan dan bencana alam menggoyahkan kehidupan jutaan manusia. Penemuan baru sistem. Penggapaian telah mengubah gaya hidup secara dramatis. Peristiwa biasanya melahirkan masalah-masalah tetapi menyiapkan pula kondisi penanganannya. Terlepas dari bagaimana para pengamat merasakan peristiwa-peristiwa tersebut. Hal ini secara langsung dipengaruhi oleh varian khusus [1], [22]. Contoh membiarkan sebuah pusat pertokoan baru ataupun suatu kompleks apartemen mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan khusus yang tercipta oleh peristiwa ini.

Di lain pihak, para pencinta lingkungan yang sama sekali tidak terpengaruh secara langsung akan mengidentifikasi pula akan sebuah kebutuhan berupa perlunya kehidupan di wilayah tersebut dan menentang varian tadi. Kesesuaian dalam mengidentifikasi dan bertindak berdasarkan kebutuhan tidak akan menjamin apa-apa. Oleh karena itu akan menghasilkan banyak permasalahan dan peristiwa yang sama. Sedang konflik di antara definisi-definisi permasalahannya menghasilkan sebuah isu.

2.3. Problem Kebijakan

[22] menyatakan problem kebijakan dibedakan sebagai berikut:

1. Problem distributive, melibatkan sejumlah kecil orang dan dapat dikelola satu demi satu, misalnya penyelidikan terhadap karyawan untuk menentukan sistem pengupahan.
2. Problem regulasi, untuk menimbulkan pembatasan bagi yang lain, sehingga dapat melibatkan relatif sedikit orang dan banyak orang.
3. Problem redistributive adalah masalah yang memerlukan pertukaran sumber penghasilan di antara kelompok atau kelas di masyarakat. Misalnya beberapa individu yang berpendapat bahwa ketidaksamaan pendapat merupakan masalah publik sering menginginkan pembagian pajak pendapatan dalam kelas di masyarakat untuk dapat ditransfer dari orang kaya kepada orang miskin melalui kebijakan publik

2.4. Konsep Dasar Ketahanan Pangan

Undang-undang yang secara eksplisit menyatakan kewajiban mewujudkan ketahanan pangan adalah UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. UU tersebut menjelaskan konsep ketahanan pangan, komponen, serta para pihak yang harus berperan mewujudkan ketahanan pangan

dan mengamatkan pemerintah bersama masyarakat wajib mewujudkan ketahanan pangan. UU tersebut telah dijabarkan dalam beberapa Peraturan Pemerintah (PP) antara lain: (i) PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang mengatur tentang Ketahanan Pangan yang mencakup ketersediaan pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, peran pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat, pengembangan sumber daya manusia dan kerjasama internasional; (ii) PP Nomor 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan yang mengatur pembinaan dan pengawasan di bidang label dan iklan pangan untuk menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab; dan (iii) PP Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, yang mengatur tentang keamanan, mutu dan gizi pangan, pemasukan dan pengeluaran pangan ke wilayah Indonesia, pengawasan dan pembinaan, serta peran serta masyarakat mengenai hal-hal di bidang mutu dan gizi pangan [23].

Untuk mengatur pembangunan perberasan nasional, pemerintah telah mengeluarkan Inpres Nomor 13 Tahun 2005 tentang Kebijakan Perberasan. Inpres ini mewajibkan kementerian terkait melaksanakan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan dan pengembangan ekonomi pedesaan melalui: (i) pemberian dukungan pada upaya peningkatan produksi dan produktivitas, (ii) pemberian dukungan pakta upaya diversifikasi usaha dan pengembangan pasca panen, (iii) kebijakm harga, (iv) kebijakan ekspor dan impor beras, (v) penyaluran beras bersubsidi untuk masyarakat miskin, dan (vi) pengelolaan cadangan beras nasional.

Mengingat ketahanan pangan yang kompleks dengan keterkaitan antar banyak pelaku dan daerah dengan dinamika perubahan antar waktu, maka koordinasi dan sinergi yang baik merupakan kunci keberhasilan pembangunan. Untuk melaksanakan koordinasi dan sinergi tersebut pemerintah membentuk Dewan Ketahanan Pangan melalui Keppres Nomor 132 Tahun 2001 yang mengatur koordinasi, evaluasi dan pengendalian upaya-upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional. Saat ini telah terbentuk 32 Dewan Ketahanan Pangan Provinsi dan 339 Dewan Ketahanan Pangan kabupaten/kota. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang otonomi Daerah mengatur peran pemerintah yang lebih bersifat sebagai inisiator, fasilitator dan

regulator dan peran masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan ketahanan pangan.

Pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, kota dan atau pemerintah desa sesuai kewenangannya, menjadi pelaksana fungsi-fungsi inisiator, fasilitator dan regulator atas penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayah masing-masing dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional. Kebijakan pangan nasional menjadi payung kebijakan pangan daerah; sedangkan kebijakan pangan daerah menjadi komponen utama dalam kebijakan pangan nasional.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan fokus penelitian pada pandangan dan sikap aktor stakeholders dalam implementasi kebijakan Program Aksi Ketahanan Pangan Provinsi Bengkulu, meliputi kesiapan sumber daya, proses implementasi dan lain-lain. Dalam hal ini akan dilihat mengenai pandangan aktor/stakeholder antara lain : a) Masyarakat Petani b) Tokoh masyarakat, pemerhati ketahanan pangan), c) Pemerintah terkait (pejabat Bappeda, Pejabat Bulog, Pejabat Badan Ketahanan Pangan dan lain-lain). Aktor/Stakeholder dimaksudkan adalah yang ada (berkoalisi) dalam kelembagaan pertanian dan organisasi lain yang terkait dalam implementasi kebijakan Program Aksi Ketahanan Pangan Kabupaten Indragiri Hilir. Penelitian ini mengambil lokasi di desa, Kabupaten Indragiri Hilir. Pemilihan lokasi dilakukan secara purposive (sengaja), dengan pertimbangan:

1. Desa sebagai bentuk satuan dasar basis kebijakan Program Aksi Ketahanan Pangan Kabupaten Indragiri Hilir.
2. Karakteristik desa, dipilih berdasarkan cluster, yaitu desa pinggir hutan, desa subur, desa kering (tandus), dan desa pesisir.
3. Kesesuaian dengan tema dan substansi penelitian. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka peneliti akan mengambil beberapa desa di Provinsi Bengkulu yang dianggap telah mengimplementasikan kebijakan Program Ketahanan Pangan Kabupaten Indragiri Hilir.

Dokumen yang digunakan diperoleh dari Kantor Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir, instansi pemerintah Sekretariat Kabupaten, Kantor Disperindag, Kantor Dinas Kehutanan dan Perkebunan serta Dinas-Dinas terkait dan kantor non pemerintah. Untuk menganalisis data

kualitatif digunakan analisis data model interaktif. Pada model analisis ini ada tiga komponen yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Setelah mengetahui tentang definisi dan juga subsistem ketahanan pangan, maka dapat dilakukan analisis bahwa agribisnis memang dapat dijadikan sebagai cara ataupun solusi dalam mendukung maupun meningkatkan ketahanan pangan Indonesia, karena agribisnis yang merupakan sebuah sistem dapat kemudian diintegrasikan serta diaplikasikan untuk mendukung berbagai subsistem ketahanan pangan, sehingga tujuan dari ketahanan pangan akan tercapai. Sesuai teori bahwa fokus dari sistem agribisnis adalah adanya keberlanjutan (sustainable). Sedangkan subsistem ketahanan pangan berfokus pada stabilitas (stability)[17].

Subsistem Ketersediaan pangan (food availability) pada ketahanan pangan dapat dinte grasikan dengan subsistem usahatani (On-farm) pada sistem agribisnis. Para pelaku budidaya seperti petani dan lainnya dapat mengusahakan atau melakukan budidaya berbagai macam tanaman pangan, tidak hanya padi, namun juga tanaman lainnya yang bisa dijadikan sebagai alternatif diversifikasi pangan, seperti jagung dan umbi-umbian, sehingga ketersediaan pangan dalam negeri benar-benar tercapai dan tidak hanya bertumpu pada satu komoditas pangan saja[24], [25].

Subsistem akses pangan (*food access*) dapat diintegrasikan juga dengan subsistem agribisnis hilir (down-stream agribusiness). Dengan adanya kegiatan distribusi atau kegiatan perdagangan di pasar domestik maupun di pasar internasional sehingga adanya kegiatan distribusi ini, maka konsumen dapat mengakses produk-produk yang dibutuhkan.

Ketiga hasil analisis yang telah dijelaskan dapat dibuat sebuah ilustrasi yang menunjukkan sistem agribisnis dapat dintegrasikan dengan berbagai subsistem ketahanan pangan, sehingga dapat mewujudkan dan meningkatkan ketahanan pangan.

4.1. Sinergisitas Pemerintah Pusat, Daerah, Swasta dan Masyarakat

Lembaga koordinasi fungsional Dewan Ketahanan Pangan yang telah dibentuk di 30 Provinsi berfungsi memfasilitasi pemerintah daerah agar memiliki kapasitas dalam

menangkap aspirasi masyarakat serta memfasilitasi masyarakat agar mampu mengembangkan perannya secara maksimal dalam mewujudkan ketahanan pangan[12].

Masyarakat menjadi pelaku utama dalam pembangunan nasional sedangkan pemerintah membatasi perannya pada fungsi pelayanan, penunjang, fasilitasi dan advokasi. Sesuai UU No. 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah maka peran Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat dalam ketahanan pangan di Provinsi Bengkulu diletakkan sesuai dengan peta kewenangan pemerintah[21].

Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir mempunyai kewajiban untuk mencegah terjadinya rawan pangan yang berarti terus berupaya meningkatkan ketahanan pangan daerahnya. Jika diperlukan pemerintah pusat dapat memberi sanksi kepada pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir apabila tidak melakukannya. Sebaliknya pemerintah pusat memberi penghargaan apabila ketahanan pangan di Kabupaten Indragiri Hilir dapat terwujud [21].

Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir terus berupaya mendorong mensosialisasikan kelembagaan tersebut dan mendorong keikutsertaan swasta dan masyarakat agar memiliki kesempatan berperan seluas-luasnya mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Indragiri Hilir. Sesuai dengan tugas yang diembannya, pemerintah pusat berperan memfasilitasi penciptaan kondisi yang kondusif melalui penetapan kebijakan makro dengan terwujudnya ketahanan pangan nasional serta memberi peluang kepada masyarakat dan swasta untuk berkiprah dalam pembangunan ketahanan pangan.

4.2. Permintaan Pangan Lebih Cepat Dari Pertumbuhan Penyediaan

Di Kabupaten Indragiri Hilir, kelompok rawan pangan sebagian besar berada di pedesaan, yang menggantungkan sebagian besar hidupnya dari sektor pertanian[14], [26]. Oleh karena itu strategi perwujudan ketahanan pangan yang akan dilaksanakan adalah strategi jalur ganda (twintrack strategy), yaitu: (1) membangun ekonomi berbasis pertanian dan pedesaan; dan (2) menggerakkan tanggung jawab seluruh komponen pemangku kepentingan (pemerintah dan masyarakat termasuk swasta) untuk melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi pangan bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan dan miskin.

Aspek distribusi, kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk: (1) meningkatkan sarana dan prasarana distribusi pangan, sehingga efisiensi perdagangan dapat ditingkatkan, termasuk di dalamnya mengurangi kerusakan bahan pangan

akibat distribusi yang tidak efisien; (2) mengurangi dan/atau menghilangkan peraturan daerah yang menghambat distribusi pangan antar daerah; dan (3) mengembangkan kelembagaan pengolahan dan pemasaran di pedesaan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas distribusi pangan serta percepatan nilai tambah.

Kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk: (1) menjamin pemenuhan pangan bagi setiap rumah tangga dalam jumlah dan mutu yang memadai, aman dikonsumsi dan bergizi seimbang; (2) mendorong, mengembangkan dan membangun serta memfasilitasi peran serta masyarakat dalam pemenuhan pangan sebagai implementasi pemenuhan hak atas pangan; (3) mengembangkan jaringan antar lembaga masyarakat untuk pemenuhan hak atas pangan; dan (4) semakin meningkatnya efisiensi dan efektivitas intervensi bantuan pangan/pangan bersubsidi kepada golongan masyarakat tertentu (golongan miskin, ibu hamil, balita gizi buruk, dan sebagainya).

Kebijakan ketahanan pangan difokuskan kepada pemberdayaan rumah tangga dan masyarakat agar mampu menolong dirinya sendiri dalam mewujudkan ketahanan pangan dan mengatasi masalah-masalah pangan. Pemberdayaan masyarakat diupayakan melalui peningkatan kapital dan kapasitas rumah tangga agar mampu memproduksi, mengolah dan memasarkan produk pangan, serta mampu memasuki pasar tenaga kerja dan memberikan kesempatan berusaha guna meningkatkan pendapat rumah tangga.

4.3. Identifikasi Permasalahan Ketahanan Pangan Kabupaten Indragiri Hilir

Untuk membahas masalah ketahanan pangan yang komprehensif maka ada tiga aspek cakupan (FAO, 1996), yaitu: Pertama, aspek ketersediaan (availability). Jumlah pangan yang tersedia harus mencukupi kepentingan semua rakyat, baik bersumber dari produksi domestik ataupun impor. Kedua, keterjangkauan (accessibility) baik secara fisik maupun ekonomi. Keterjangkauan secara fisik mengharuskan bahan pangan mudah dicapai individu atau rumah tangga. Keterjangkauan ekonomi berarti kemampuan membeli pangan atau berkaitan dengan daya beli masyarakat terhadap pangan. Ketiga, aspek stabilitas (stability), merujuk kemampuan meminimalkan kemungkinan terjadinya konsumsi pangan berada di bawah kebutuhan standar pada musim sulit (paceklik atau bencana alam).

Dilihat dari kemampuan produksi, daerah menyediakan pangan di Kabupaten Indragiri Hilir tampak ada kecenderungan menurun secara relatif terhadap permintaan. [9], [27]

mengatakan, selama 10 tahun terakhir rata-rata kenaikan produksi pangan hanya sekitar 0,9%. Padahal konsumsi justru naik 2,5-3%. Untuk beras, kenaikan produksinya hanya sekitar 1% per tahun.

Tingkat produktivitas daerah atas sejumlah komoditas pangan malah mengalami stagnasi. Untuk beras, stagnan berada pada tingkat 4,3 ton/ha. Di sisi lain, perluasan area komoditas pangan cenderung turun. Misalnya, 2019 penurunan luas area panen terjadi pada semua komoditas pangan khususnya beras dan palawija. Untuk beras turun 3,2%, jagung turun 4,8%, kacang hijau turun 1,35%, ubi jalar turun 14%, dan ubi kayu turun 0,3%. Setidaknya ada dua penyebab utama mengapa produksi pangan di Kabupaten Indragiri Hilir belum mampu mencukupi kebutuhan pangan domestik. Pertama, konversi lahan produktif pertanian. Selama 10 tahun terakhir, fenomena alih fungsi (konversi) lahan pertanian Kabupaten Indragiri Hilir tampak nyata terjadi. Untuk areal sawah di Kabupaten Indragiri Hilir, beberapa hasil penelitian menunjukkan dalam satu dekade terakhir rata-rata konversi lahan sawah 3.400 sampai 3.500 hektare (ha) per tahun [9], [28]. Penyusutan lahan persawahan di Kabupaten Indragiri Hilir disebabkan desakan pertambahan penduduk, perkembangan sektor industri, konversi lahan produktif menjadi real estat, daerah wisata, dan peruntukan lainnya yang saling tumpangtindih. Hal ini dapat dilihat, misalnya, dari laju konversi lahan pertanian yang cepat.

Kecenderungan konversi lahan yang tinggi terjadi pada lahan pertanian di sekitar sentra pertumbuhan ekonomi dan industri yang umumnya adalah kota-kota besar. Contoh laju konversi yang tinggi di sekitar wilayah Kabupaten Indragiri Hilir lahan pertanian produktif adalah lahan relatif lebih subur yang tentu saja berkontribusi signifikan terhadap produksi pangan daerah. Kedua, sekitar 89,4% petani kita tergolong petani gurem yang hanya memiliki lahan di bawah 2 ha. Sekitar 48,5% di antaranya hanya memiliki lahan rata-rata 0,17 ha. Pertanian berskala kecil seperti ini sangat sulit diharapkan mampu memberikan sumbangan produksi daerah secara besar-besaran. Sebab, secara teoretis pertanian lahan sempit ini produksinya rendah, pendapatannya kecil sehingga tidak dapat menabung. Karena itu, tidak mungkin memperbaiki teknologinya sehingga produktivitas lahannya akan terus rendah.

Secara sederhana dikatakan tidak mungkin menjaga ketahanan pangan berbasis petani gurem [27]. Terminologi ketersediaan pangan yang dirumuskan lembaga pangan dunia (FAO) tidak mensyaratkan suplai pangan domestik harus dari produksi domestik, tetapi bisa juga

dari impor. Suatu daerah tetap terjaga ketahanan pangan kalau daerah itu bisa mengimpor komoditas pangannya dari daerah luar. Walaupun ketersediaan pangan daerah bisa dicukupi melalui impor, ada hal penting yang harus dipahami [29]. Mengandalkan impor untuk ketersediaan komoditas pangan domestik, apalagi komoditas pangan strategis, adalah berisiko tinggi dan berbahaya. Sebagai contoh beras dan gula. Untuk beras diketahui bahwa penawaran dan harganya di pasar luar daerah sangat tidak stabil. Hal ini bukan disebabkan kondisi iklim dan lingkungan, tetapi pasar beras nasional bersifat oligopoli.

4.4. Rencana Kebijakan kedepan

Kebijakan menjaga ketahanan pangan di Kabupaten Indragiri Hilir sekaligus meningkatkan produktivitas dan pendapatan petani adalah: Pertama, kebijakan yang berorientasi untuk emacu pertumbuhan ekonomi pedesaan (petani) sekaligus meningkatkan produksi pangan Kabupaten [9], [27]. Kebijakan tersebut meliputi land reform policy. Land reform policy bertujuan agar para petani memiliki luas lahan yang memberikan keuntungan untuk dikelola sekaligus meningkatkan produktivitas usaha taninya.

Dalam konteks kebijakan ini dapat direalisasikan dalam wujud pembangunan areal pertanian baru yang luas di beberapa kecamatan di Kabupaten Indragiri Hilir untuk dibagikan kepada buruh-buruh tani (petani tanpa lahan), para petani gurem (petani berlahan sempit), para peladang berpindah, dan perambah hutan yang diikuti dengan bimbingan budi daya pertanian secara modern serta mekanisasi pertanian berorientasi komersial (agrobisnis) [27].

Dalam skala makro, pemerintah harus mendorong kebijakan harga yang fair. Dalam hal ini sangat penting adanya kebijakan harga dasar yang efektif dan penerapan tarif impor secara simultan. Hendaknya semua parasit ekonomi pertanian seperti penyelundup, tengkulak, pengijon, preman desa, rentenir, elite desa dan kota, serta para birokrat yang terlibat dalam aktivitas langsung dan kebijakan di lapangan supaya dibersihkan, baik keberadaan maupun perilaku mereka. Sebab kenaikan harga pangan tidak akan dinikmati petani, tetapi oleh para parasit ekonomi tersebut.

Peningkatan akses petani terhadap kredit dan perbaikan kualitas pelayanan kredit, menghilangkan lembaga pencari rente dan kelompok free rider, serta sebanyak mungkin memberikan dana berputar atau pinjaman lunak untuk perbaikan sarana penyimpanan, transportasi, dan pemasaran hasil pertanian. Akses terhadap input produksi penting seperti pupuk dapat diwujudkan dengan menerapkan

kembali kebijakan subsidi pupuk. Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir perlu membuat memorandum of understanding dengan pemda-pemda yang memiliki lahan-lahan pertanian subur untuk tidak mengizinkan alih fungsi lahan lahan tersebut dan tidak kalah penting adalah introduksi agroindustri pedesaan [28].

Kedua, kebijakan yang berorientasi menjaga aspek keterjangkauan pangan meliputi pemetaan wilayah-wilayah yang potensial rawan pangan dan perbaikan akses serta ketersediaan logistik ke wilayah-wilayah tersebut. Juga sangat penting untuk menerapkan program perlindungan sosial berkala berupa program OPK (operasi pasar khusus) dan raskin (beras untuk rakyat miskin) sebagai sarana indirect income transfer untuk kelompok-kelompok miskin kronis. Untuk itu perlu dilakukan pemetaan per daerah tingkat Kecamatan tentang jumlah dan sebaran kelompok tersebut. Pemetaan ini penting agar program perlindungan sosial ini dapat tepat sasaran. Kemudian juga harus dilakukan kebijakan diversifikasi pangan. Kebijakan ini bertujuan membiasakan rakyat mengonsumsi makanan sehari-hari dari berbagai jenis pangan. Dengan terwujudnya kebiasaan makan yang baru, maka ketergantungan terhadap salah satu komoditas pangan dapat direduksi. Untuk mengaplikasikan kebijakan ini pemerintah pusat perlu berkoordinasi dengan pemerintah daerah agar terwujud kebijakan penganekaragaman pangan nasional yang berbasis lokal. Alternatif kebijakan ini, Pertama, pengembangan resource untuk produksi beragam pangan lokal termasuk dukungan kebijakan harga, riset dan pengembangannya untuk memacu produktivitas komoditas lokal nonberas. Kedua, pemberdayaan masyarakat lokal dengan pembinaan kreativitas masyarakat dalam memproduksi, memanfaatkan, dan mengonsumsi berbagai jenis pangan lokal [28]. Ketiga, pengolahan dan penyediaan berbagai jenis bahan pangan dalam bentuk siap olah untuk masyarakat daerah.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Hasil pembahasan dan temuan-temuan di bab sebelumnya maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Ketahanan pangan yang kompleks dengan keterkaitan antar banyak pelaku dan daerah dengan dinamika perubahan antar waktu, maka koordinasi dan sinergisitas yang baik merupakan kunci keberhasilan pembangunan. Untuk melaksanakan koordinasi dan sinergi tersebut pemerintah membentuk Dewan Ketahanan Pangan melalui Keppres Nomor 132 Tahun 2021 yang mengatur koordinasi, evaluasi dan pengendalian

upaya-upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional. Hingga saat ini telah terbentuk sebanyak 32 Dewan Ketahanan Pangan Provinsi dan 339 Dewan Ketahanan Pangan kabupaten / kota.

2. Implementasi Program Aksi Ketahanan Pangan di Kabupaten Indragiri Hilir yang terdiri dari Pelaksanaan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) dan Program Menuju Ketahanan Pangan Dan Gizi 2015 cukup baik, karena mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebiasaan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal yang telah diterbitkan menjadi Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 43 Tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Kabupaten/kota wajib bertanggung jawabkan urusan Ketahanan pangan).

UCAPAN TERIMA KASIH

DAFTAR PUSTAKA

- [1] H. P. Saliem and M. Ariani, "Ketahanan Pangan, Konsep, Pengukuran dan Strategi," *Forum Penelit. Agro Ekon.*, vol. 20, no. 1, p. 12, 2016, doi: 10.21082/fae.v20n1.2002.12-24.
- [2] R. Dinas Ketahanan Pangan, Propinsi, "Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan," 2018.
- [3] M. Apriyanto, P. Diawati, L. Fangohoi, F. Azuz, and E. Sutrisno, "Small-scale Coconut Farmers in Indragiri Hilir District as a Model of Youth Entrepreneurship in the Plantation Sector," in *International Conference on Social, Economics, Business, and Education (ICSEBE 2021)*, 2022, pp. 69–72.
- [4] M. Apriyanto, M. Arpah, and A. Junaidi, "ANALISIS KESIAPAN PETANI SWADAYA DALAM MENGHADAPI RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN NO. 44 TAHUN 2020 TENTANG PENGELOLAAN KELAPA SAWIT BERKELANJUTAN DITINJAU DARI ASPEK STATUS LAHAN, LEGALITAS DAN SUMBER BIBIT DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR," *J. Teknol. Pertan.*, vol. 8, no. 1, pp. 38–48, May 2019, doi: 10.32520/jtp.v8i1.970.
- [5] M. Apriyanto, K. N. S. Fikri, and A. Azhar, "Sosialisasi Konsep Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kecamatan Batang Tuaka, Kabupaten Indragiri Hilir," *PaKMas (Jurnal Pengabd. Kpd. Masyarakat)*, vol. 1, no. 1, pp. 8–14, 2021.
- [6] M. Apriyanto and Rujiah, "Analisis Tingkat Ketahanan Pangan Terhadap Kerawanan Pangan Menggunakan Metode GIS (Geographic Information System)," *J. Food Syst. Agribus.*, vol. 5, no. 1, pp. 54–61, 2021.
- [7] A. Sutoyo, "Implementasi Program Aksi Ketahanan Pangan Di Propinsi Bengkulu," *J. Adm. Publik*, vol. 11, no. 1, pp. 93–116, 2013.
- [8] Hartono, *Kabupaten Indragiri Hilir Dalam Angka 2020*. 2020.
- [9] S. Muryono and W. Utami, "PEMETAAN POTENSI LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN GUNA Mendukung KETAHANAN PANGAN," *BHUMI J. Agrar. dan Pertanah. Receiv.*, vol. 6, no. 2, pp. 201–218, 2020.
- [10] S. Hidayana, *Dampak Alih Fungsi Lahan Sawah Terhadap Produksi Padi Sawah*. repository.umsu.ac.id, 2019.
- [11] M. Taufik, A. Kurniawan, and F. M. Pusparini, "Penentuan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (Lp2B) Menggunakan Metode Multi Data Spasial Di Kecamatan Ngadirojo, Kabupaten Pacitan," *Geoid*, vol. 13, no. 1, p. 63, 2018, doi: 10.12962/j24423998.v13i1.3679.
- [12] T. B. Purwantini, "Pendekatan Rawan Pangan dan Gizi: Besaran, Karakteristik, dan Penyebabnya," *Forum Penelit. Agro Ekon.*, vol. 32, no. 1, p. 1, 2016, doi: 10.21082/fae.v32n1.2014.1-17.
- [13] D. L. Permatasari and V. Ratnasari, "Pemodelan Ketahanan Pangan di Indonesia dengan Pendekatan Regresi Probit Ordinal," *J. Sains dan Seni ITS*, vol. 5, no. 2, pp. 151–156, 2016, doi: 10.12962/j23373520.v5i2.16530.
- [14] N. I. Hapsari and I. Rudiarto, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kerawanan dan Ketahanan Pangan dan Implikasi Kebijakannya di Kabupaten Rembang," *J. Wil. dan Lingkung.*, vol. 5, no. 2, p. 125, 2017, doi: 10.14710/jwl.5.2.125-140.
- [15] F. E. Prasmatiwi, B. Arifin, I. Nurmayasari, Y. Saleh, and ..., *KAJIAN KELEMBAGAAN LUMBUNG PANGAN DALAM MENINGKATKAN KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA DI PROVINSI LAMPUNG*. repository.lppm.unila.ac.id, 2018.
- [16] R. Kusniati, "Analisis Perlindungan

- Hukum Penetapan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan," *Inov. J. Ilmu Huk.*, vol. 6, no. No 2, pp. 1-30, 2013.
- [17] G. I. Janti, E. Martono, and Subejo, "PERLINDUNGAN LAHAN PERTANIAN PANGAN BERKELANJUTAN GUNA MEMPERKOKOH KETAHANAN PANGAN WILAYAH (Studi di Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta)," *J. Ketahanan Nas.*, vol. 22, no. 1, p. 1, 2016, doi: 10.22146/jkn.16666.
- [18] S. N. Qodriyatun, "Kesiapan Pemerintah Daerah Provinsi Riau dan Sumatera Selatan dalam Pelaksanaan Kebijakan Restorasi Gambut," *Aspir. J. Masal. Sos.*, 2019.
- [19] A. Amalina, S. D. Binasasi, and H. Purnaweni, "Formulasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Karawang," *Gema Publica*, vol. 3, no. 2, p. 92, 2018, doi: 10.14710/gp.3.2.2018.92-102.
- [20] N. Rusono et al., "Evaluasi Implementasi Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan," *Direktorat Pangan dan Pertanian, Bappenas*, p. 2, 2015.
- [21] E. P. Irwanto, "Dinamika Ekonomi Politik dalam Kebijakan Pertanian dan Pangan," *Masyarakat Indonesia*. jmi.ipsk.lipi.go.id, 2020.
- [22] S. P. E. Santosa, I. N. Ulupi, I. I. Arief, M. S. SPT, and ..., *Sirkular Ekonomi dan Ketahanan Pangan: Inovasi Teknologi, Bioprospektif dan Tata-Kelola Pangan Lokal*. books.google.com, 2022.
- [23] U. S. Suharto, "ANALISIS KONSEP KETAHANAN PANGAN DI INDONESIA DAN HUKUM PERTAMBAHAN HASIL YANG SEMAKIN MENURUN (STUDI KASUS KOMODITAS PADI ...," *J. Ekon.*, 2020.
- [24] S. Ghosh-Jerath, "Pathways of Climate Change Impact on Agroforestry, Food Consumption Pattern, and Dietary Diversity Among Indigenous Subsistence Farmers of Sauria Paharia Tribal Community of India: A Mixed Methods Study," *Front. Sustain. Food Syst.*, vol. 5, 2021, doi: 10.3389/fsufs.2021.667297.
- [25] T. Muzerengi and H. M. Tirivangasi, "Small grain production as an adaptive strategy to climate change in Mangwe District, Matabeleland South in Zimbabwe," *Jambá J. Disaster Risk Stud.*, vol. 11, no. 1, pp. 1-9, Oct. 2019, doi: 10.4102/jamba.v11i1.652.
- [26] N. Hanani, S. Sujarwo, and R. Asmara, "INDIKATOR DAN PENILAIAN TINGKAT KERAWANAN PANGAN KELURAHAN UNTUK DAERAH PERKOTAAN," *Agrise*, vol. XV, no. 2, pp. 101-109, 2015.
- [27] M. Masganti, K. Anwar, and M. A. Susanti, "Potensi dan Pemanfaatan Lahan Gambut Dangkal untuk Pertanian," *J. Sumberd. Lahan*, vol. 11, no. 1, p. 43-52, 2020, doi: 10.21082/jsdl.v11n1.2017.43-52.
- [28] R. Anggari, Zulfan, and Husaini, "Alih Fungsi Lahan Sawah ke Perkebunan Kelapa Sawit di Kecamatan Trumon Kabupaten Aceh Selatan Tahun 2005-2014," *Karya Imiah Mhs. Pendidik. Sej.*, vol. 1, no. 1, pp. 28-38, 2016.
- [29] C. C. Truzi et al., "Food consumption utilization, and life history parameters of *helicoverpa armigera* (Lepidoptera: Noctuidae) reared on diets of varying protein level," *J. Insect Sci.*, vol. 19, no. 1, 2019, doi: 10.1093/jisesa/iey138.