

Perencanaan Pembangunan Distribusi dan Akses Pangan Masyarakat (Studi pada Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banyuwangi)

Hari Widodo¹, Ratih Nur Pratiwi², Choirul Saleh³

¹Pemerintah Kabupaten Banyuwangi

²Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

³Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

Abstrak

Perkembangan kegiatan pembangunan daerah di era otonomi daerah menunjukkan variasi yang dinamis dalam berbagai sektor pembangunan. Dinamika tersebut terlihat dari percepatan perubahan sosial yang terjadi berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain. Perbedaan tersebut sangat tergantung pada ketersediaan sumber daya masing-masing daerah baik sumber daya alam, sumber daya manusia maupun sumber daya potensial lainnya. Demikian juga dengan kondisi pertanian di Kabupaten Banyuwangi sebagai salah satu lumbung pangan di Jawa Timur (dan nasional). Hal tersebut berkorelasi dengan kondisi ketersediaan pangan yang sangat mencukupi (pada tingkat kabupaten), tetapi belum menjamin kecukupan pada tingkat rumah tangga dan individu. Kenyataan tersebut ditunjukkan pada masih tingginya angka kemiskinan dan besarnya rumah tangga penerima bantuan raskin. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis mekanisme perencanaan distribusi dan akses pangan serta faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pembangunan ketahanan pangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan jenis deskriptif. Sumber data berasal dari informan, dokumen-dokumen, tempat dan peristiwa. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis model interaktif dari Miles dan Huberman yaitu mereduksi data, menyajikan data serta menarik kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembangunan subsistem distribusi dan akses pangan yang merupakan bagian dalam pembangunan ketahanan pangan selain subsistem ketersediaan pangan masih belum mendapatkan porsi yang cukup dalam pembangunan ketahanan pangan di daerah. Perencanaan pembangunan ketahanan pangan di Banyuwangi adalah berdasarkan pendekatan campuran teknokratis, *top-down/bottom-up* dan partisipatif.

Kata kunci: perencanaan, pembangunan, ketahanan pangan, distribusi dan akses pangan.

Abstract

The development activities of regional development in the era of regional autonomy shows dynamic variations in different development sectors. The look of the acceleration dynamics of social change that occurs is different from one region to another. The differences are highly dependent on the availability of resources of each area of natural resources, human resources and other potential resources. Likewise, the agricultural conditions in Banyuwangi as one of barns in East Java (and national) . This is correlated with food availability conditions very adequate (at district level), but not yet ensure adequate at the household and individual level. The fact is pointed out to the high poverty rate and the amount of recipient households Raskin. This study aims to describe and analyze the mechanism of distribution planning and food access as well as the factors supporting and inhibiting the development of food security implemented by the Government of Banyuwangi. This study used a qualitative approach, the descriptive type. Source of data derived from the informant, documents, places and events. The data analysis technique used is an interactive model of analysis from Miles and Huberman that reduce the data, present the data and draw conclusions. The results showed that the distribution subsystem development and access to food is a part in the development of food security subsystem besides food availability is still not getting enough servings in the development of food security in the region. Food security development planning in Banyuwangi is based on a mixture of technocratic approach, *top-down/bottom-up* and participatory.

Keywords: planning , development , food security , distribution and access to food .

PENDAHULUAN

Pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak seluruh rakyat untuk terus-menerus meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraannya secara adil dan merata dalam

segala aspek kehidupan yang dilakukan secara terpadu, terarah, dan berkelanjutan dalam rangka mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perkembangan kegiatan pembangunan daerah di era otonomi daerah menunjukkan variasi yang dinamis dalam berbagai sektor pembangunan. Dinamika tersebut terlihat dari

Alamat Penulis:

Penulis Utama : Hari Widodo

Email : gdzakwan@gmail.com

Alamat : Jl. Candi Simping No. 17 Banyuwangi 68410

percepatan perubahan sosial yang terjadi berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain (Salam, 2004, h. 15). Perbedaan tersebut sangat tergantung pada ketersediaan sumber daya masing-masing daerah baik sumber daya alam, sumber daya manusia maupun sumber daya potensial lainnya. Namun demikian, perbedaan tersebut tidak seharusnya kemudian menjadi pembenaran terhadap berbagai ketimpangan kemandirian dan pemberdayaan karena bertentangan dengan makna dari otonomi daerah itu sendiri.

Menurut Kuncoro (2004, h. 18), salah satu fenomena paling mencolok dari hubungan antara sistem Pemerintahan Daerah dengan proses pembangunan adalah ketergantungan Pemda yang tinggi terhadap Pemerintah Pusat. Ketergantungan itu sekarang ini tidak hanya sekedar pada persoalan anggaran, tetapi juga berpengaruh pada proses pengambilan keputusan. Proses pengambilan keputusan di daerah pada konteks tertentu bukan lagi ditentukan oleh kebutuhan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan daerah, melainkan juga dipengaruhi oleh kondisi *bargaining position* dan kepentingan yang terjadi di Pusat dan elit Daerah. Hal ini tentunya bertentangan dengan prinsip kemandirian dan pemberdayaan.

Kondisi tersebut di atas juga terjadi dalam konteks pembangunan pertanian, seperti dikemukakan oleh Kuncoro (2004, h. 19) bahwa pergeseran prioritas pembangunan dari sektor pertanian ke sektor industri yang mendukung pertanian, yang tidak disertai dengan pertimbangan spasial, memberikan dampak percepatan pembangunan di satu pihak dan penumpukan konsentrasi manufaktur. Kebijakan Pusat tersebut tentunya mempengaruhi pengambilan keputusan di daerah yang secara geografis dan potensi sumber dayanya belum siap dengan berbagai tuntutan kebutuhannya. Oleh karena itu pertimbangan spasial, karakteristik geografis dan potensi daerah harus sinkron dalam proses pengambilan keputusan antara Pusat dan Daerah.

Sugiharto dan Hermajanda (2011, h. 37) menambahkan bahwa sinkronisasi proses pengambilan keputusan Pusat dan Daerah tersebut juga berlaku dalam kebijakan pangan. Prioritas kebijakan pangan diarahkan pada upaya memenuhi kebutuhan pangan penduduk. Hal ini ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, bahwa pemenuhan pangan diutamakan dari produksi dalam negeri. Hal ini mengandung pengertian

bahwa pengelolaan cadangan pangan ditentukan sendiri sesuai dengan kepentingan nasional, sehingga tidak tunduk pada tekanan politis negara lain. Disinilah esensi kemandirian daerah dalam menyediakan pemenuhan kebutuhan pangan dan pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan kemampuan proses produksi usahataniya baik dalam aspek diversifikasi maupun pengelolaan pangan.

Krisnamurti (2006, h. 13) menyebutkan bahwa kemandirian suatu negara dalam memenuhi kebutuhan rakyatnya menjadi indikator terpenting yang harus diperhatikan. Sangat sulit dibayangkan bagaimana suatu negara dapat berdaulat penuh (dalam bidang politik, keamanan, dan sebagainya) apabila kebutuhan pokok rakyatnya, khususnya pangan, "tergantung" pada negara lain. Ketergantungan tersebut dapat berbentuk ketergantungan dalam pasokan, ketergantungan dalam pengambilan keputusan, ketergantungan teknologi, atau ketergantungan pola konsumsi dan gaya hidup. Sungguh berbahaya bagi ketahanan nasional, apabila negara berpenduduk banyak seperti Indonesia tidak "mandiri" dalam pangan.

Penelitian World Bank (2003), seperti dikemukakan Zakaria (2006, h. 4) menyatakan bahwa akibat atau dampak krisis yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997 merupakan kinerja terburuk yang pernah tercatat, penurunan yang terjadi adalah di semua bidang. Namun tidak demikian halnya pada sektor pertanian yang masih dapat mencatatkan pertumbuhan sebesar 0,8 persen di tahun 1998. Dari hasil penelitian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa sektor pertanian masih dapat memberikan kontribusi positif walaupun dalam kondisi krisis ekonomi. Sebagaimana terjadi di Kabupaten Banyuwangi presentase Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan yang berasal dari lapangan usaha pertanian (pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, kehutanan dan perikanan) menunjukkan angka pada kisaran 40 – 50 %. Sumbangan tersebut adalah angka terbesar dibandingkan dengan lapangan usaha lainnya. Bahkan sejak krisis moneter yang terjadi sejak tahun 1997, lapangan usaha pertanian menunjukkan ketangguhannya dan relatif tidak terpengaruh.

Pertanian di Kabupaten Banyuwangi dilakukan oleh sebagian besar penduduk usia kerja (59,22 %) dengan penguasaan lahan usaha tani yang sempit (kurang dari 0,5 ha/KK tani) dengan permodalan usaha tani yang terbatas. Kondisi ini dapat berpengaruh terhadap kesulitan

petani dalam meningkatkan produktifitas usahanya, kecenderungan usaha tani yang asal cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan sendiri (BPS, 2011)

Pada sisi lain persentase penduduk miskin di Kabupaten Banyuwangi masih cukup tinggi, yaitu 21,02 % menurut hasil PPLS tahun 2008, atau 13,91 % menurut versi data BPS Jawa Timur tahun 2008.

Tabel 1. Informasi Status Kesejahteraan Rumah Tangga di Kabupaten Banyuwangi

No.	Kecamatan	Jumlah KK	RT Miskin (%)	Data Raskin 2012 (KK)*
1.	Pesanggaran	14.965	21,08	5.811
2.	Siliragung	13.525	20,75	3.860
3.	Bangorejo	17.823	14,60	6.598
4.	Purwoharjo	20.006	13,83	5.834
5.	Tegaldlimo	18.806	19,87	4.426
6.	Muncar	36.417	21,17	9.859
7.	Cluring	21.321	20,97	6.968
8.	Gambiran	16.995	14,11	5.501
9.	Tegalsari	12.699	16,92	4.048
10.	Glenmore	20.360	24,07	7.486
11.	Kalibaru	17.661	32,93	5.598
12.	Genteng	23.094	17,49	8.414
13.	Srono	26.642	23,63	9.381
14.	Rogojampi	29.503	33,95	10.146
15.	Kabat	21.770	42,48	8.959
16.	Singojuruh	14.706	37,69	5.963
17.	Sempu	21.493	24,05	7.159
18.	Songgon	16.075	36,55	6.718
19.	Glagah	11.505	35,94	4.062
20.	Licin	9.319	50,26	4.977
21.	Banyuwangi	30.012	27,94	6.556
22.	Giri	9.097	35,13	2.721
23.	Kalipuro	23.540	47,16	6.077
24.	Wongsorejo	23.030	39,60	8.733
Rerata/Jumlah		470.364	27,49	156.215

* (28% KK tingkat perekonomian terbawah

Sumber: BPS, Bag. perekonomian Sekretariat Daerah dan Dinas Pertanian Kab. Banyuwangi (diolah)

Dengan keunggulan komparatif sebagai daerah agraris penghasil komoditas tanaman pangan dan hortikultura ditunjang sektor perikanan dan perkebunan, maka pembangunan pertanian perlu diletakkan sebagai prioritas dalam rangka memacu pertumbuhan ekonomi daerah, mengingat dominasi sektor pertanian dalam pembentukan angka PDRB cukup signifikan yaitu lebih dari 40% (BPS Kabupaten Banyuwangi, 2012).

Hanafie (2010, h. 274) mengemukakan bahwa paradigma ketahanan pangan berkelanjutan (*sustainability food security paradigm* atau SFSP) menegaskan bahwa ketersediaan pangan yang cukup adalah penting, tetapi tidak memadai untuk menjamin ketahanan pangan. Sesungguhnya, tidak akan ada ketahanan pangan bila tidak ada ketersediaan pangan yang cukup untuk diakses. Meskipun tersedia pangan yang cukup, sebagian orang dapat menderita kelaparan karena mereka tidak mempunyai cukup akses terhadap pangan (*hunger paradox*). Paradigma itu juga tidak dapat mendeteksi kerentanan ketahanan pangan terhadap berbagai risiko (*vulnerability*). Terlebih lagi, paradigma tersebut mengabaikan *sustainability*, kondisi penting untuk mencapai ketahanan pangan berkelanjutan. Itulah mengapa pendekatan ketersediaan pangan (*food availability approach* atau FAA) pada ketahanan pangan (termasuk swasembada pangan) gagal mencapai ketahanan pangan berkelanjutan di beberapa negara.

Sedangkan menurut Suyadi (2008), dan Sibuea (2008) seperti dikutip oleh Tambunan (2010, h. 72) bahwa krisis pangan yang terjadi bukan pada tingkat makro melainkan pada tingkat mikro (keluarga) di daerah-daerah pedesaan yang terpencil, karena dampak dari kebijakan pemerintah di masa lalu ketika pemerintah menerapkan tarif impor komoditas pangan rendah (lebih rendah dari ketentuan WTO) sehingga harga-harga komoditas pangan yang diimpor lebih rendah dari hasil pertanian lokal atau nasional. Akibatnya, petani di daerah-daerah pedesaan yang berpotensi menjadi lumbung pangan tidak bergairah mengembangkan pertanian karena pendapatan yang akan mereka dapatkan tidak menjanjikan. Ketersediaan pangan yang secara makro cukup belum menjamin kecukupan pangan di tingkat rumah tangga dan individu. Kelancaran distribusi dan daya beli masyarakat merupakan dua unsur amat penting dalam ketahanan pangan.

Sesuai dengan amanat UU Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan pada pasal 8, disebutkan bahwa perencanaan pangan harus terintegrasi dalam rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Pada pasal 1 yang menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan pangan sebagai bagian dari penyelenggaraan pangan harus memuat "...meningkatkan akses pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan pangan (pasal 4)" serta "...distribusi, perdagangan dan pemasaran pangan, terutama pangan pokok, kelembagaan

pangan (masyarakat) dan tingkat pendapatan petani dan pelaku usaha pangan (pasal 11)”

Secara teoritis dengan sistem perencanaan pembangunan di Indonesia yang meliputi pendekatan *top-down planning* dan *bottom-up planning* akan menjamin adanya keseimbangan antara prioritas nasional dengan aspirasi lokal dalam perencanaan pembangunan daerah (Kuncoro, 2004, h. 58). Namun lebih lanjut dikatakan bahwa dalam kenyataan menunjukkan banyak daerah belum sepenuhnya mengakomodasi aspirasi lokal, yang dibuktikan dengan banyaknya proposal proyek yang diajukan berdasarkan aspirasi lokal tersingkir dalam rapat koordinasi yang menempatkan proposal yang diajukan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi tanpa memperhatikan proposal yang diajukan oleh tingkat pemerintahan yang lebih rendah.

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah mekanisme perencanaan distribusi dan akses pangan dalam pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Banyuwangi ?
- b. Faktor-faktor apakah yang menjadi pendukung maupun penghambat dalam perencanaan distribusi dan akses pangan dalam upaya pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Banyuwangi ?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Lokasi penelitian di Kabupaten Banyuwangi, karena Kabupaten Banyuwangi sebagai salah satu lumbung pangan nasional yang memiliki rasio ketersediaan pangan cukup masih belum mencerminkan akses pangan pada skala rumah tangga. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, dokumentasi, dan observasi. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data model interaktif dari Miles dan Huberman (2009, h. 18) dengan tiga tahapan pokok yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Sebagai informan dalam wawancara adalah Kepala Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banyuwangi selaku informan kunci, Kasubag Tata Usaha, Kasi dan staf yang membidangi distribusi dan akses pangan serta wawancara lapangan pada tiga kelompok informan, yaitu: 1) para pengurus (ketua) Gapoktan kegiatan Penguatan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat; 2) Ketua

Kelompok Wanita pada kegiatan Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL); serta 3) Pedagang besar (grosir) dan pedagang eceran bahan pangan.

Dokumentasi dilakukan dengan cara mengumpulkan data dengan melakukan pencatatan pada sumber-sumber data yang ada di lokasi antara lain data sekunder dalam penelitian ini merupakan data pendukung dalam penelitian, seperti dokumen RPJMD, Peraturan Daerah (PERDA), RENSTRA, RENJA dan laporan-laporan kegiatan pada Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banyuwangi, literatur, hasil penelitian, dan dokumen lain-lain yang terkait dan mempunyai relevansi dengan fokus penelitian. Triangulasi antara hasil wawancara, pengumpulan dokumen terkait, dan hasil observasi dilakukan untuk menunjang keabsahan data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perencanaan distribusi dan akses pangan tidak lepas dari dokumen yang telah disusun dalam RENSTRA Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banyuwangi. Di dalamnya disebutkan bahwa program pokok yang diselenggarakan adalah peningkatan Ketahanan Pangan Daerah. Pada program peningkatan ketahanan pangan daerah tersebut peran subsistem distribusi dan akses pangan terimplementasikan di dalam beberapa Kegiatan yang menunjang subsistem distribusi dan akses pangan tersebut adalah Pengembangan model distribusi pangan yang efisien, Penanganan daerah rawan pangan, Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) dengan konsep Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) serta Pemantauan dan analisa akses harga pangan pokok.

Pendekatan perencanaan distribusi pangan dilaksanakan dalam bentuk kegiatan teknis Penguatan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (P-LDPM) dan Pemantauan harga pangan di tingkat wilayah. Untuk pendekatan perencanaan akses pangan masyarakat dilaksanakan dalam bentuk Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) dengan konsep Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) dan Penanganan daerah Rawan Pangan.

Perencanaan kegiatan P-LDPM adalah melalui pendekatan teknokratik dan partisipatif. Dimana pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Pendekatan teknokratik di sini diartikan bahwa kegiatan tersebut sudah direncanakan secara

sistematis dari Kementerian Pertanian, dengan adanya indikator-indikator yang jelas baik dari sisi input dan output kegiatan serta outcome dan impact yang diharapkan dari sisi keluaran.

Secara teknis kegiatan P-LDPM dibarengi dengan adanya Pedoman Umum pelaksanaan kegiatan yang memuat kriteria-kriteria dalam pelaksanaannya. Dari sisi pendekatan partisipatif diartikan bahwa masyarakat (melalui Gapoktan) terlibat secara penuh pada waktu tahap akhir perencanaan, yaitu selaku pihak yang berkepentingan dan penerima manfaat terhadap proses. Hal tersebut sesuai dengan penjelasan UU No. 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, bahwa perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu, sedangkan pada perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

Kegiatan P-LDPM dilaksanakan dalam rangka mengatasi gejolak harga pangan pada saat panen raya secara eksplisit telah dituangkan dalam Undang-Undang (UU) No. 7 tahun 1996 tentang Pangan (pasal 48) yang mengamanatkan bahwa “Pemerintah dapat segera mengambil tindakan yang diperlukan dalam rangka mengendalikan harga pangan untuk mencegah dan/atau menanggulangi gejolak harga pangan tertentu yang dapat merugikan ketahanan pangan”.

Undang-Undang tersebut juga telah dijabarkan ke dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan (pasal 12 ayat 1 dan 2) yang menegaskan bahwa: (i) “Pengendalian harga pangan tertentu yang bersifat pokok di tingkat masyarakat diselenggarakan untuk menghindari terjadinya gejolak harga pangan yang mengakibatkan keresahan masyarakat, dan/atau paceklik yang berkepanjangan”; dan (ii) “Pengendalian harga dapat dilakukan melalui pengaturan dan pengelolaan pasokan pangan dan pengaturan kelancaran distribusi pangan”.

P-LDPM dimaksudkan sebagai implementasi perwujudan kelompok tani (gabungan kelompok tani) dalam mengelola cadangan pangan dan mengatasi kelangkaan pangan di wilayah keanggotaannya pada saat anggotanya menghadapi gagal panen ataupun paceklik melalui pembangunan cadangan pangan. Hal ini

sejalan dengan UU No. 7 tahun 1996 tentang Pangan pada Pasal 47 (ayat 3) yang menjelaskan bahwa “...dalam upaya mewujudkan cadangan pangan nasional pemerintah mengembangkan, membina, dan/atau membantu penyelenggaraan cadangan pangan masyarakat dan pemerintah di tingkat pedesaan, perkotaan, provinsi dan nasional”. Untuk pengembangan cadangan pangan masyarakat, PP No. 68 tahun 2002 Pasal 8 menjelaskan bahwa: “Masyarakat mempunyai hak dan kesempatan seluas-luasnya dalam upaya mewujudkan cadangan pangan masyarakat yang dilakukan secara mandiri serta sesuai dengan kemampuan masing-masing”. Selanjutnya pasal 14 menegaskan bahwa “Masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya dalam mewujudkan ketahanan pangan, dimana peran masyarakat dapat berupa: (i) melaksanakan produksi, perdagangan, distribusi dan konsumsi pangan; (ii) menyelenggarakan cadangan pangan masyarakat; dan (iii) melakukan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan”.

Tabel 2. Daftar Gapoktan di Kabupaten Banyuwangi yang melaksanakan kegiatan P-LDPM

No.	Nama Gapoktan	Lokasi (Desa/Kecamatan)
1.	Bajulmati	Ds. Bajulmati / Wongsorejo
2.	Sae Makmur	Ds. Ringinrejo / Gambiran
3.	Madani	Ds. Cluring / Cluring
4.	Bumi Makmur	Ds. Karangdoro / Pesanggaran
5.	Rukun Tani	Ds. Karangbendo / Rogojampi
6.	Sido Makmur	Ds. Karangmulyo / Tegalsari
7.	Tri Sakti	Ds. Sukomaju / Srono
8.	Tri Tunggal	Ds. Tambakrejo / Muncar
9.	Sri Rejeki	Ds. Sidorejo / Purwoharjo

Sumber: Kantor ketahanan Pangan Kab. Banyuwangi

Sejalan dengan UU dan PP tersebut, Kementerian Dalam Negeri, juga telah mendorong pemerintah desa untuk mewujudkan cadangan pangan pemerintah desa melalui Permendagri No. 30 tahun 2008 Tentang Cadangan Pangan Pemerintah Desa. Seperti halnya keberadaan cadangan pangan yang sudah ada di tingkat nasional, maka keberadaan cadangan pangan masyarakat di tingkat desa khususnya di tingkat Gapoktan sangat diperlukan. Mengingat Gapoktan merupakan kelembagaan petani dan wadah dari Poktan dan petani, maka Gapoktan wajib menguasai cadangan pangan secara kolektif agar mampu: (i) mengantisipasi kekurangan bahan pangan disaat menghadapi musim paceklik, dan (ii) mengantisipasi ancaman gagal panen akibat

bencana alam seperti serangan hama dan penyakit, anomali iklim dan banjir, dan lain-lain.

Winders (2011) mengemukakan bahwa rezim pangan semakin rentan terhadap perubahan harga yang tajam akibat berkurangnya daya dukung selama beberapa dekade terakhir, saat ini sangat lemah atau telah dihilangkan. Perubahan ini telah meninggalkan banyak orang dan bangsa-bangsa di seluruh dunia lebih rentan terhadap perubahan pasar ekstrim dalam harga dan produksi. Krisis pangan terjadi setidaknya sebagian karena kerentanan itu.

Pada kegiatan pemantauan dan analisis harga pangan pokok adalah murni bersifat teknokratik. Indikator dari kegiatan tersebut berupa ketersediaan informasi pasokan, harga dan akses pangan di daerah sebagai bentuk sistem pelaporan berantai ke pemerintahan tingkat lebih atas dalam penyusunan sistem kewaspadaan pangan dan gizi.

Perencanaan distribusi pangan berdasarkan sistem ekonomi yang dipergunakan adalah merupakan sistem ekonomi campuran. Hal ini seperti yang dikemukakan Nugroho dan Wrihatnolo (2011, h. 9) bahwa sistem perencanaan ini membagi perekonomian ke sektor pemerintah dan sektor swasta. Sektor pemerintah berada di bawah pengawasan langsung pemerintah, yang mengatur produksi dan distribusinya. Sektor swasta seperti perorangan mengelola sendiri apa yang dimilikinya.

Perencanaan subsistem akses pangan dilaksanakan dalam bentuk dua kegiatan. Kegiatan tersebut adalah Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) dengan konsep Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) dan Kegiatan Penanganan Daerah Rawan Pangan.

Perencanaan kegiatan P2KP (KRPL) adalah juga melalui pendekatan teknokratik yang didukung dengan pendekatan partisipatif. Di mana peran kelompok wanita sebagai subyek yang mendapatkan manfaat dari pelaksanaan pembangunan harus aktif berkecimpung dalam melaksanakan program-program kegiatan yang direncanakan. Hal tersebut selaras dengan pendapat Zulaichah (2011) dalam penelitiannya bahwa antusiasme (sebagian) kelompok afinitas sebagai kelompok sasaran, mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi suatu program kegiatan yang akan dilaksanakan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan memberi arahan bahwa untuk memenuhi pola konsumsi pangan yang beragam,

bergizi seimbang dan aman; mengembangkan usaha pangan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dilakukan antara lain melalui penetapan kaidah penganekaragaman pangan, pengoptimalan pangan lokal, pengembangan teknologi dan sistem insentif bagi usaha pengolahan pangan lokal, pengenalan jenis pangan baru termasuk pangan lokal yang belum dimanfaatkan, pengembangan diverifikasi usaha tani dan perikanan, peningkatan ketersediaan dan akses benih dan bibit tanaman, ternak, dan ikan; pengoptimalan pemanfaatan lahan termasuk lahan pekarangan; penguatan usaha mikro, kecil dan menengah di bidang pangan; serta pengembangan industri pangan yang berbasis pangan lokal. Dalam implementasinya, Perpres Nomor Tahun 22 Tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal menjadi acuan bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam melakukan perencanaan, penyelenggaraan, evaluasi dan pengendalian kegiatan percepatan penganekaragaman konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal.

Tabel 3. Daftar Kelompok Wanita Pelaksana Kegiatan KRPL Tahun 2013

No.	Nama Kelompok	Lokasi (Desa/Kecamatan)
1.	Dewi Sri	Benciluk /. Cluring
2.	Melati	Sarimulyo /. Cluring
3.	Cempaka	Sraten Kec. Cluring
4.	Hidayah	Karangdoro / Tegalsari
5.	Barokah	Yosomulyo / Gambiran
6.	Sekar Wangi	Pesanggaran /Pesanggaran
7.	Bundar Makmur	Sragi / Songgon
8.	Bunda Karya	Bayu /. Songgon
9.	Srikandi	Purwoharjo / Purwoharjo
10.	Sukasari	Tambong /.Kabat
11.	Muslimat Fatayat	Kabat / Kabat
12.	Sayu Wiwit	Singojuhur / Singojuuh
13.	Sekar Arum	Singolatre / Singojuuh
14.	Teratai Putih	Sumberberas / Muncar
15.	Wisma Agro	Kel. Klatak / Kalipuro
16.	Rambutan	Sumbersari / Srono

Sumber: Kantor Ketahanan Pangan Kab. Banyuwangi

Kondisi tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Flora (2010) yang menjelaskan bahwa kepedulian akan kecukupan pangan membutuhkan pendekatan intensif pertanian berkelanjutan yang mencakup petani kecil, etnis minoritas dan perempuan. Menipisnya persediaan energi dan sumber daya alam lainnya membuat perhatian akan pertanian

berkelanjutan penting bagi masa depan negara berkembang.

Untuk kegiatan KRPL dimana masih cukup kuatnya pengaruh politis akan mempengaruhi dalam proses pelaksanaan kegiatan. Dari hasil penelitian didapatkan bahwa faktor politis yang cukup kuat akan menghambat dalam proses perencanaan kegiatan yang berujung pada banyaknya kendala-kendala yang akan ditemui dalam pelaksanaannya. Hal tersebut sesuai dengan fungsi penting implementasi yang baik sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (1980) seperti dikutip oleh Keban (2008, h. 77) bahwa orang sering tidak melihat arti penting dari implementasi kebijakan. Implementasi, menurut mereka, hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan legislatif atau para pengambil keputusan sehingga kurang berpengaruh. Padahal, dalam kenyataan dapat kita lihat sendiri bahwa betapapun hebatnya suatu rencana program atau kegiatan tetapi apabila itu tidak direalisasikan dengan baik dan benar maka program atau kegiatan itu menjadi sia-sia. Implementasi membutuhkan para pelaksana yang benar-benar jujur, memiliki kompetensi yang sesuai, komitmen yang tinggi untuk menghasilkan apa yang menjadi tujuannya, dan benar-benar memperhatikan rambu-rambu peraturan pemerintah yang berlaku. Sayangnya, implementasi ini sering dipakai sebagai ajang melayani kepentingan kelompok, pribadi, bahkan kepentingan partai. Bahkan implementasi sering dilihat sebagai suatu proses yang penuh dengan muatan politik dimana mereka yang berkepentingan berusaha sedapat mungkin mempengaruhinya.

Untuk kegiatan Penanganan Rawan Pangan di daerah, kegiatan perencanaan berdasarkan pendekatan teknokratik, dimana data dasar kelompok masyarakat (miskin) sebagai penerima manfaat didasarkan data sekunder yang ada pada BPS Kabupaten dan dilakukan sinkronisasi dengan peta rawan pangan daerah yang disusun berdasarkan pendekatan-pendekatan akademis.

Pada kegiatan Penanganan Rawan Pangan di Daerah tersebut menunjukkan kedekatan hubungan perencanaan dan proses pengambilan kebijakan, sebagaimana yang dikemukakan Conyers (1992, h. 63-75) bahwa isu penting yang harus ditelaah dalam kaitan perencanaan dan pelayanan sosial meliputi: pentingnya pelayanan sosial, memilih di antara bermacam-macam bentuk pelayanan yang ada, distribusi pelayanan, kuantitas versus kualitas, bentuk-bentuk pelayanan sosial yang harus diselenggarakan,

peran negara serta pembiayaan atas pelayanan sosial.

Penanganan rawan pangan menegaskan kedudukan pangan sebagai hak asasi manusia yang didasarkan atas 3 (tiga) hal berikut:

1. *Universal Declaration of Human Right (1948)* yang menyebutkan bahwa “everyone should have an adequate standard of living, including adequate food, clothing, and housing and that the fundamental right to freedom from hunger and malnutrition”.
2. *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit 1996*, yang isinya adalah pemberian tekanan pada *human right to adequate food (hak atas pemenuhan kebutuhan pangan secara cukup)*,
3. *Millenium Development Goals (MDGs)*, bahwa tahun 2015 setiap negara termasuk Indonesia menyepakati menurunkan kemiskinan dan kelaparan berkurang separuhnya.

Dari hasil penelitian didapatkan bahwa yang menjadi faktor pendukung pada perencanaan pembangunan distribusi dan akses pangan di Banyuwangi adalah:

1. Potensi sumberdaya alam yang berupa produk pertanian sebagai penyedia bahan pangan;
2. Peran serta Gapoktan dan Kelompok Wanita yang dalam partisipasi aktif untuk terlibat dalam kegiatan;

Tabel 4. Indikator Ketersediaan Pangan SKPG (Sistem Kewaspadaan Pangan & Gizi) Kab. Banyuwangi Tahun 2008-2010

Tahun	2008	2009	2010
Ketersediaan Pangan* (ton)	816.249	850.323	875.852
Jumlah Penduduk (000 jiwa)	1.584	1.587	1.556
Ketersediaan Pangan per kapita per hari (gr/kap/hr)	1.411	1.467	1.541
Standar Ketersediaan Pangan (gr/kap/hr)	300	300	300
Rasio ketersediaan Pangan	4,70	4,89	5,14
Kriteria	Surplus	Surplus	Surplus

Keterangan : *Komoditas Padi, Jagung, Ubi Kayu, Ubi Jalar (Ketersediaan = Produksi dikurangi kebutuhan benih, pakan dan susut hasil)

Sumber data: Banyuwangi dalam angka, 2011 (diolah)

Hal tersebut sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Fahmi, Abu Samah dan Abdullah (2013) yang mengemukakan bahwa peran penting padi (beras) terhadap keamanan pangan.

Sektor pertanian di Malaysia telah diidentifikasi sebagai mesin pertumbuhan ekonomi ketiga setelah sektor manufaktur dan jasa. Sektor ini akan terus bertindak sebagai sektor penting bagi program pemerintah dalam pengentasan kemiskinan dan merubah dari stigma saat ini yang berhubungan dengan kemiskinan pedesaan dan pertanian ke sektor modern dan komersial dengan keuntungan yang tinggi.

Tingkat swasembada pangan di Kabupaten Banyuwangi hendaknya bisa dipakai sebagai faktor yang bisa mendukung peningkatan distribusi dan akses pangan di masyarakat dalam menunjang (mengurangi) angka kemiskinan. Kenyataan empiris di daerah menunjukkan bahwa masyarakat pada daerah-daerah penghasil produk tidak selalu berkorelasi positif dengan tingkat kemapanan ekonomi. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Fatah (2006, h. 175) bahwa problem pangan sangat berkorelasi terhadap problem kemiskinan. Untuk mewujudkan ketahanan pangan diperlukan implementasi strategi yang kokoh dan berkelanjutan ke arah pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan.

Mengenai peran serta kelompok tani mendapat dukungan dari pendapat Czyewski dan Stepień (2012) bahwa diperlukan suatu rangsangan atau intensif kepada para petani selaku aktor utama penghasil pangan akibat ketimpangan dari nilai jual sektor pertanian dibandingkan sektor industri.

Pada sisi faktor yang menjadi penghambat adalah:

1. Masih adanya keputusan yang bersifat politis dari pemerintah (pusat dan propinsi) yang mempengaruhi dalam penentuan gapoktan dan kelompok wanita sasaran kegiatan yang akan diimplementasikan;
2. Keterbatasan jumlah SDM pada Kantor Ketahanan Pangan, mengakibatkan kurangnya koordinasi antara dinas teknis (Kantor Ketahanan Pangan) dengan tenaga pendamping yang berada di lapangan karena perbedaan SKPD yang membawahi tenaga fungsional.

Senada dengan yang dikemukakan oleh Sugiharto dan Hermajanda (2011) bahwa fungsi koordinasi akan berhasil dengan baik apabila masing-masing institusi mempunyai penghormatan yang tinggi terhadap kesamaan tujuan dan meminimalisasi ego kelembagaannya secara parsial. Selain itu juga, fungsi koordinasi harus diletakkan secara substansial, khususnya

dalam penanganan diversifikasi dan ketahanan pangan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Potensi sumber daya sektor pertanian di Kabupaten Banyuwangi sangat mendukung dalam ketersediaan pangan daerah dimana ketersediaan pangan merupakan subsistem utama dalam pembangunan ketahanan pangan di Banyuwangi. Pembangunan subsistem distribusi dan akses pangan yang merupakan bagian dalam pembangunan ketahanan pangan selain subsistem ketersediaan pangan masih belum mendapatkan porsi yang cukup dalam pembangunan ketahanan pangan di daerah.

Perencanaan distribusi dan akses pangan di Kabupaten Banyuwangi dalam menunjang pembangunan ketahanan pangan adalah dengan pendekatan perencanaan campuran (*mix planning*) dengan mengkombinasikan pendekatan teknokratis, *top-down/bottom-up* dan partisipatif. Hal tersebut didasarkan pada bentuk kegiatan yang akan dilaksanakan secara teknis. Berbagai pendekatan perencanaan yang dilaksanakan perlu didukung secara penuh dari pemerintah, pelaku usaha dan kelompok-kelompok masyarakat penerima manfaat kegiatan peningkatan distribusi dan akses pangan.

Dalam penelitian ini digambarkan bagaimana mekanisme perencanaan dan faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat distribusi dan akses pangan dalam pembangunan ketahanan pangan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi.

Faktor-faktor yang mendukung adalah:

- Potensi sumberdaya alam yang berupa produk pertanian sebagai penyedia bahan pangan;
- Faktor tersedianya dana atau anggaran, terutama anggaran dari pusat (kementerian pertanian);
- Dukungan SDM dari internal Kantor Ketahanan Pangan Banyuwangi selaku institusi yang langsung menangani ketahanan pangan di daerah;
- Peran serta Gapoktan dan Kelompok Wanita yang dalam partisipasi aktif untuk terlibat dalam perencanaan dan kegiatan; serta
- Adanya hubungan yang baik dan tidak saling melemahkan antara dinas dengan swasta(pengusaha) dan masyarakat penerima manfaat.

Sedangkan yang menjadi beberapa faktor penghambat adalah:

- Masih adanya keputusan yang bersifat politis dari pusat yang mempengaruhi dalam penentuan gapoktan dan kelompok wanita sasaran kegiatan yang akan diimplementasikan;
- Keterbatasan jumlah SDM pada Kantor Ketahanan Pangan, utamanya faktor ketiadaan tenaga teknis penyuluh ;
- Keterbatasan modal untuk kegiatan distribusi pangan pada Gapoktan yang sudah mapan (dalam tahap) kemandirian untuk menampung hasil produksi petani;
- Kurangnya koordinasi antara dinas teknis yang membidangi (Kantor Ketahanan Pangan) dengan tenaga pendamping yang berada di lapangan karena perbedaan SKPD yang membawahi tenaga fungsional.

Akan tetapi masih dibutuhkan kajian lebih lanjut tentang kelembagaan yang menangani ketahanan pangan dan pada proses perencanaan yang masih kurang tersosialisasi di masyarakat mulai dari jenjang musrenbang tingkat desa/kelurahan sampai dengan tahapan musrenbang di tingkat kabupaten.

Saran

Subsistem distribusi dan akses pangan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam pembangunan daerah di bidang ketahanan pangan perlu mendapat perhatian yang lebih besar dari Pemerintah Kabupaten Banyuwangi. Penekanan bentuk perhatian tersebut adalah lebih memperhatikan proses penganggaran dan pada sisi organisasi. Diperlukan kapasitas kelembagaan yang lebih besar dalam menangani pembangunan di bidang ketahanan pangan. Kapasitas SKPD ketahanan pangan di Banyuwangi yang hanya berbentuk kantor belum mempunyai tenaga teknis fungsional yang menangani kegiatan-kegiatan di lapangan. Ada 2 (dua) alternatif yang bisa ditempuh, yaitu meningkatkan (*up grade*) bentuk kelembagaan dari Kantor menjadi Badan dengan kapasitas tugas yang jauh lebih luas untuk daerah seperti Kabupaten Banyuwangi yang sudah dikenal sebagai lumbung pangan propinsi (nasional). Alternatif kedua memindahkan (mutasi) sebagian dari tenaga fungsional penyuluh pertanian ke Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banyuwangi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Bappenas RI melalui Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana (Pusbindiklatren) yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh jenjang pendidikan yang lebih tinggi melalui program beasiswa pendidikan program perencana daerah, kepada jajaran pendidikan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik atas ilmu yang diberikan, Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banyuwangi, Kelompok Tani, Kelompok Wanita dan pedagang bahan pangan atas pemberian ijin untuk melaksanakan penelitian serta untuk bantuan informasi dan dokumen yang dibutuhkan dalam penelitian ini serta seluruh pihak yang belum disebutkan atas dukungan kepada penulis dalam melaksanakan dan menyelesaikan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- [1]. Salam, Dharma Setyawan (2004). *Otonomi Daerah: Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*. Jakarta, Djambatan.
- [2]. Kuncoro, Mudrajat. (2004). *Otonomi dan Pembangunan Daerah, Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*. Jakarta, PT Penerbit Erlangga.
- [3]. Sugiharto, Edi dan Hermajanda, Dadan. (2011). *Manajemen Pangan dan Koordinasi Instansi: Upaya Percepatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan*". *Jurnal pembangunan Daerah*. Vol. XV/Edisi 03/2011. pp 35-45.BPS
- [4]. PP No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 142.
- [5]. Krisnamurti, Bayu. (2006). *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban: Revitalisasi Pertanian; Sebuah Konsekuensi Sejarah*. Jakarta. PT. Kompas Media Nusantara.
- [6]. Zakaria, Fransiska Rungkat. 2006. *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban: Ketahanan Pangan Sebagai Wujud Hak Asasi Manusia Atas Kecukupan Pangan*. Jakarta. PT. Kompas Media Nusantara.
- [7]. BPS Kabupaten Banyuwangi. (2011). *Kabupaten Banyuwangi dalam Angka*.
- [8]. BPS Kabupaten Banyuwangi. (2012). *Kabupaten Banyuwangi dalam Angka*.
- [9]. Hanafie, Rita. 2010. *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Yogyakarta. Penerbit Andi.

- [10]. Tambunan, Tulus (2010). *Pembangunan Pertanian dan Ketahanan Pangan*. Jakarta. UI Press.
- [11]. Miles, Matthew B dan A Michael Huberman. (1992) *Analisis Data Kualitatif*. Diterjemahkan oleh Tjejep Rohendi Rohidi. Jakarta, Penerbit Univeristas Indonesia (UI-Press).
- [12]. Undang-Undang Republik Indonesia No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Jakarta. Bappenas.
- [13]. Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 tahun 1996 Tentang Pangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 99.
- [14]. Permendagri No. 30 Tahun 2008 Tentang Cadangan Pangan Pemerintah Desa.
- [15]. Winders, Bill. (2011). The Food Crisis and the Deregulation of Agriculture: *The Brown Journal Of World Affairs*. Fall/Winter 2011 • volume xviii, issue 1. pp. 83-95.
- [16]. Nugroho, Rianto dan Randy R. Wrihatnolo, 2011. *Manajemen Perencanaan Pembangunan*. Jakarta. PT Elex Media Komputindo.
- [17]. Zulaichah, Siti. (2011). *“Implementasi Rencana pada Program Desa Mandiri Pangan (Studi di Kantor Ketahanan Pangan Kota Batu”*. Tesis Program Magister Ilmu Administrasi Publik. Universitas Brawijaya. Malang.
- [18]. Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan. Jakarta, Sekretariat Negara.
- [19]. Flora, Cornelia Butler. (2010). “Food security in the context of energy and resource depletion: Sustainable agriculture in developing countries”. *Renewable Agriculture and Food Systems*: 25(2); pp. 118–128.
- [20]. Keban, Yeremias T, 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori, Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- [21]. Conyers, Diana. (1992). *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga: Suatu Pengantar* (Terj: Susetiawan). Yogyakarta. Gajah Mada University Press.
- [22]. fahmi *et al.* (2013). Paddy Industry and Paddy Farmers Well-being: A Success Recipe for Agriculture Industry in Malaysia. *Asian Social Science*. Vol. 9, No. 3; pp 177-181.
- [23]. Fatah, Luthfi, 2006. *Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*. Banjarbaru: Unlam dan Pustaka Benua.
- [24]. Czyewski, Bazyli and Stepien, Sebastian. (2012). The Assessment Of The Common Agricultural Policy Reform After 2013 From - Point Of View Of Polish Agriculture. *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*. 14(2), 2012; pp 607-617.
- [25]. Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan. Jakarta, Sekretariat Negara.