

# MANAJEMEN KRISIS

**Protokol Penyelamatan dan Pemulihan  
di Sektor Pangan, Pertanian dan Perdesaan**

**Editor: Lala M. Kolopaking**

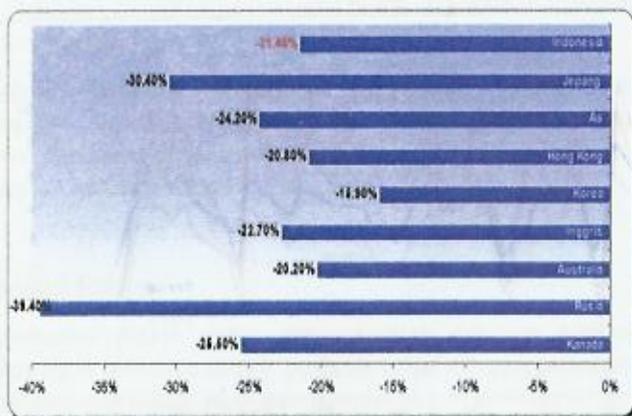
**Eriyatno  
Kadarwan Soewardi  
Kudang Boro Seminar  
Lala M. Kolopaking  
Purwiyatno Hariyadi  
Rizaldi Boer  
Ronny R. Noor**

## Pengembangan Sistem Jaring Pengaman Sektor Pertanian dan Pedesaan untuk Pengendalian Dampak Krisis Finansial Global

*Kadarwan Soewardi, Eryatno, Ronny R Noor dan Lala M. Kolopaking*

### Pendahuluan

Krisis keuangan global yang dimulai sejak Oktober 2008, indikasinya sudah ditengarai sejak tahun 2007 yang diawali dengan terjadinya kredit macet perumahan (*subprime mortgage*) di Amerika Serikat dan terus bergulir tak terkendali serta berdampak luas ke berbagai bidang. Dalam rangka menahan laju krisis, pemerintah AS mengucurkan dana talangan sebesar 700 milyar US Dollar namun upaya tersebut tidak mampu menyelamatkan perekonomian AS dari kerugian besar akibat kebangkrutan dan kredit macet di sektor perbankan. Menurut Morris (2009), estimasi kerugiannya mencapai 2.029 miliar US Dollar, termasuk hutang korporasi sekitar 830 miliar US Dollar. Efek domino kemudian menjalar ke sektor riil seperti industri otomotif (General Motor, Chrysler); dan pada gilirannya meningkatkan pengangguran menjadi lebih dari 9,5%.

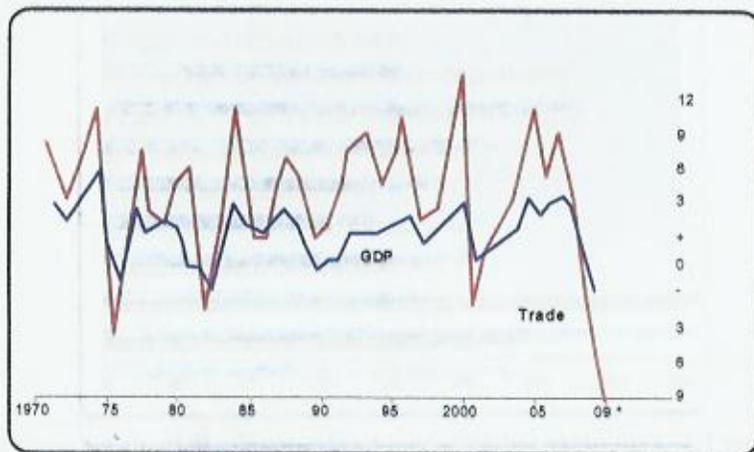


Gambar 7.1. Penurunan Indeks Saham Negara-Negara di Dunia tahun 2008

Lehman Brothers sebagai lembaga keuangan investasi terbesar di AS mengalami kebangkrutan yang kemudian mengguncang bursa saham di seluruh dunia. Bursa saham di kawasan Asia termasuk Jepang, Hongkong, China, Australia, Singapura, India, Taiwan dan Korea Selatan. Begitu juga bursa saham di kawasan Timur Tengah, Rusia, Eropa, Amerika Selatan dan Amerika Utara. Tak salah memang jika banyak pengamat menilai krisis keuangan tersebut kini telah menjadi krisis keuangan global (*global financial crisis*). Bahkan IMF telah memberi label krisis kali ini sebagai "*deep crisis*", karena dampaknya diperkirakan akan mengenai hampir seluruh belahan dunia, tak terkecuali Indonesia. Penurunan indeks saham negara-negara di dunia sebagai dampak dari hancurnya bursa saham Wall Street di USA dapat dilihat pada Gambar 7.1.

Dampak krisis finansial global juga dirasakan oleh negara-negara yang tergabung dalam kelompok G.20, dimana hampir pada semua negara-negara tersebut mengalami perlambatan ekspor yang signifikan. Indonesia yang pertumbuhan ekonominya tidak banyak bergantung dari ekspor, maka dampaknya masih lebih sedikit daripada negara seperti Singapura.

Amerika Serikat, sebagai negara dengan kekuatan ekonomi yang mapan, ternyata tidak kuasa menghadang krisis moneter yang menyimpannya. Apabila berkaca pada resesi ekonomi yang pernah terjadi pada pertengahan tahun 1997 yang juga dimulai dengan krisis moneter, Indonesia termasuk negara yang paling parah mengalami dampaknya dan lama melakukan penyembuhan dan berujung pada krisis politik.



Gambar 7.2. Perdagangan Dunia dan GDB

Krisis yang terjadi saat ini mungkin berbeda konteksnya dengan krisis moneter tahun 1997/98, tetapi dampak krisisnya meskipun saat ini berkurang tetapi masih akan terus dirasakan dan diduga masih akan terus mengancam dunia. Kita tidak boleh lengah karena diperkirakan dampak nyatanya akan semakin terasa dalam beberapa tahun ke depan. Oleh karena itu, kewaspadaan dan proses penanganan krisis itu perlu dipersiapkan sedini mungkin.

Dalam rangka mengantisipasi dan meminimalisasi dampak KRISIAL 2008, Institut Pertanian Bogor telah berinisiatif melakukan kajian strategis untuk merumuskan Jaring Pengaman Sistem Pertanian dan Pedesaan, khususnya untuk melindungi masyarakat yang paling rentan terhadap krisis yakni masyarakat pertanian dan pedesaan. Adapun tujuan dari kajian strategis ini adalah untuk:

- Melakukan analisa prospektif terhadap dampak KRISIAL 2008 yang dapat mempengaruhi kinerja penyediaan pangan, kinerja sektor pertanian dan pengembangan program dan pembangunan desa atau kawasan pedesaan didalam konteks pengembangan daerah
- Mengevaluasi Protokol Manajemen Krisis untuk perekayasa katup pengaman (*safety value*) dan prosedur penghindaran jangka pendek di empat substansi pilihan utama yaitu persoalan ketenagakerjaan, penyediaan pangan, pengembangan kelembagaan keuangan mikro, dan langkah-langkah lokal di sektor kehutanan untuk merespon agenda perubahan iklim global.
- Perumusan Jaring Pengaman Sektor Pertanian dan Pedesaan (JPSP) sebagai kerangka pengembangan skenario antisipatif dalam rangka perlindungan terhadap petani, nelayan, dan masyarakat yang tinggal di pedesaan serta di wilayah terisolasi, seperti mereka yang hidup di kawasan-kawasan perbatasan negara dan daerah.

Semua kegiatan tersebut diharapkan juga dapat menjadi media untuk mengembangkan sintesis lintas disiplin dalam menyelesaikan persoalan perekonomian dan kemasyarakatan dan hasilnya diharapkan dapat menjadi bahan untuk perubahan kebijakan publik.

### **Pengembangan Sistem**

Dalam penyusunan sistem untuk penyelamatan maupun pemulihan dampak KRISIAL tahun 2008 terhadap sektor pertanian dan wilayah pedesaan ini terdapat banyak penelitian-penelitian yang mempunyai hubungan langsung maupun tidak langsung terhadap konsepsi kebijakan publik. Berdasarkan tingkat kepentingan konseptual dan eratnya hubungan substansial, naskah ini terfokus pada hasil

penelitian terdahulu yaitu: Sistem Perekonomian Nasional, hasil kajian *Public Policy Analysis Network* pada tahun 2004, dimana terlibat 100 responden bergelar S3 dari berbagai disiplin ilmu dengan lintas kampus. Penelitian kebijakan tersebut dirumuskan hasil akhirnya pada seminar yang dilakukan di Jakarta tanggal 27-28 Agustus 2004.

Dalam kajian tentang manajemen krisis banyak sekali kesalahan metodologi dilakukan oleh para pakar karena terlalu fokus pada upaya penanggulangan dampak terbesar sehingga yang dihasilkan adalah kebijakan para spesialis tertentu. Naskah akademik ini disusun dengan **pendekatan sistem (*system approach*)** agar dapat secara sistemik mengkaji keterkaitan dan hubungan antara faktor-faktor yang menyebabkan krisis serta interaksi antar lintas pelaku yang berupaya untuk menanggulangi dampaknya. Oleh karena itu metodologi yang dipraktekan berdasar pada **Sistem Berpikir** atau *System Thinking* dengan teknik Analisa Kebijakan terkait.

Sistem Berpikir (*System Thinking*) merupakan sistem adaptasi kompleks yang melibatkan maksud tertentu manusia. Sistem berpikir bersifat unik karena memiliki tujuan yang luas (tidak hanya untuk bertahan hidup) dan dapat membayangkan keluaran (*output*) terpilih pada masa mendatang. Karakteristik Sistem Berpikir lainnya adalah adanya kreativitas dan melibatkan kemauan.

Sistem Berpikir menawarkan peluang yang unik namun juga terdapat tantangan yang perlu dipikirkan seperti cara mengatur dan mengelola pembelajaran sistem yang mampu mengatur dan mengelola dengan sendirinya; cara menghasilkan keluaran yang diharapkan bila bagian sistem memilih keluaran yang berbeda; dan cara mendifusikan inovasi pada sistem yang terbukti efektif. Untuk dapat bertahan di dalam lingkungan yang tidak menentu dan terus menerus berubah, sistem harus terus melakukan adaptasi secara kontinyu dan bagi Sistem Berpikir diperlukan pembelajaran secara terus menerus.

Dalam berpikir secara sistem, perbedaan antara pertimbangan (*reason*) dan pengertian (*sense*) memiliki implikasi praktikal yang penting. Pertimbangan (*reason*) merupakan kekuatan mental yang berhubungan dengan pembentukan pendapat, keputusan atau kesimpulan. Pertimbangan menggunakan logika untuk memahami suatu perintah atau urutan. Pengertian (*sense*) merupakan pemahaman terhadap satu makna/mengerti. Pengertian mungkin menggunakan logika atau pemahaman dengan interpretasi tujuan dan penilaian di dalam suatu konteks manajemen krisis.

Berpikir sistem (pendekatan integratif) perlu digunakan untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dalam manajemen krisis. Mengambil suatu pendekatan

sistem untuk menyelesaikan permasalahan krisis berarti bahwa situasi abnormal dilihat secara keseluruhan (holistik) dan bukan membagi permasalahan ke dalam bagian-bagiannya, karena di dalam sistem bagian-bagian, permasalahan tersebut berinteraksi dan menghasilkan kemunculan yang tidak berhubungan dengan bagian permasalahan sendiri. Mengambil suatu pendekatan sistem juga berarti menggunakan pemikiran sistem, seperti kemunculan kekuatan baru dan hirarki, komunikasi dan kontrol untuk ditempatkan dalam situasi permasalahan, serta dapat melibatkan pendekatan ontologis maupun epistemologis sesuai dengan kondisi lingkungan permasalahannya.

Hasil berpikir sistem terhadap masalah manajemen awalnya dihasilkan saat Perang Dunia II yaitu pendekatan *Operational Research* (OR), kemudian diikuti metodologi "*system analyst*" dan "*system engineering*". Ketiga metode tersebut dapat digunakan dengan hasil yang baik karena kondisi lingkungan pada saat itu bersifat *simple-unitary*. Pada saat situasi dunia berubah dimana permasalahan manajemen menjadi lebih kompleks, berkembang suatu model hasil berpikir sistem berupa dihasilkannya model yang dapat membantu dengan disain Sistem Adaptif Kompleks seperti sistem dinamis, *socio technical system thinking*, dan *organizational cybernetics*. Bersamaan dengan hal tersebut perkembangan yang besar pada sumbu horisontal (mengarah pada keadaan konfliktual) juga terjadi. Dari pergerakan kondisi lingkungan tersebut, terdapat juga beberapa perkembangan metodologi berpikir sistem seperti *interactive planning*, *soft systems methodology*, *social system design*, *strategic assumption surfacing and testing*, dan *interactive management*.

Secara keseluruhan dapat terlihat adanya suatu pergeseran dari pandangan organisasi sebagai suatu mesin (OR, *system analysis*, sistem engineering), menjadi kesadaran organisasi lebih sebagai suatu organisme dan kecerdasan (*socio-technical system theory*, *living system theory*), dan sebagai sebuah budaya (*soft system thinking*) dan suatu sistem politikal (*critical system heuristics*). Dengan berkembangnya kondisi persoalan dalam sumbu horisontal mengarah pada keadaan *conflictual* dan sumbu vertikal mengarah pada semakin tingginya tingkat kompleksitas, maka ilmu manajemen dan ilmu sistem masih akan terus berkembang karena diperlukan banyak usaha untuk mengatasi kondisi krisis tersebut, sehingga tidak terdapat satu solusi untuk seluruh permasalahan manajemen krisis.

Berpikir sistem memberikan dasar yang pasti dan jelas untuk praktik manajemen krisis. Hal tersebut penting karena berpikir sistem, tidak hanya ditujukan bagi para pengambil kebijakan. Berpikir sistem membawa harapan seluruh komponen sistem untuk mencapai perbaikan dalam institusi dan masyarakat yang akan

menguntungkan seluruh pihak yang terkait. Berpikir sistem sangat dekat hubungannya dengan bentuk pencerahan ("*enlightment*") hati nurani.

Pemahaman secara keseluruhan akan kebijakan *anti-chaos* diperlukan untuk melihat apakah analisis yang diajukan cocok dalam suatu pengertian ilmiah yang lengkap, sehingga dasar tertentu untuk pengetahuan dengan sendirinya diperoleh. Dengan semakin dibutuhkannya kedalaman untuk sistemik dan alasan holistik, dapat membantu dihasilkan keputusan tindakan darurat yang tepat untuk diambil. Berpikir sistem kritis membawa para analis di luar fragmentasi dengan memasok makna melalui apakah bisa kritis dalam penggunaan pemikiran dan metoda sistem yang beragam dalam penyelesaian masalah krisis. Kita harus berpikir mengenai asumsi dalam membuat keputusan sistem dan harus berpikir tentang konsekuensi sosial ketika mendisain keputusan taktis yang terkait dengan kebijakan publik.

Adapun tahapan penelitian yang dilakukan adalah studi pustaka mulai dilakukan untuk persiapan metoda riset dan penyusunan proposal pada bulan Februari 2009 sampai bulan Maret 2009. Selanjutnya secara intensif studi pustaka dilanjutkan untuk merumuskan analisa situasional dan dan hasil awal.

FGD awal pada tanggal 11 Maret 2009 ini dilakukan di kantor Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan yang dihadiri oleh para pakar IPB dari berbagai Fakultas yang tergabung dalam *Working Group-Crisis Management Protocol for Food, Agriculture and Rural Development* (CMP- FARD).

Workshop I dilaksanakan pada 26 Maret 2009 di SEAFast Center- Kampus IPB Darmaga, yang diikuti oleh 30 orang pakar dan eksekutif kalangan internal IPB yaitu Rektor IPB, WR I, WR II, TIM CMP FARD-IPB, dan para asisten peneliti. FGD II dilaksanakan pada 13 Mei 2009 di kantor Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan yang dihadiri oleh para pakar IPB dari berbagai Fakultas.

Workshop II dilaksanakan pada 16 Mei 2009 di IPB Convention Center, yang diikuti oleh 100 orang undangan terdiri dari Rektor IPB, WR I, WR II, TIM CMP FARD-IPB, Perwakilan Lintas Perguruan Tinggi (ITS, UGM, UI, ITB, dan UNSRI), para asisten peneliti, dan mahasiswa, pasca sarjana IPB. Workshop III dilakukan pada bulan Desember 2009 untuk mendapatkan masukan dari para ahli dan narasumber mengenai JPSP. FGD selanjutnya dilaksanakan pada bulan September dan Oktober 2009 di di kantor Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan yang dihadiri oleh pakar IPB dari berbagai Fakultas.

## Krisis Moneter 1997/98 dan Jaring Pengaman Sosial

Krisis Moneter di Indonesia pada tahun 1997/98 berawal dari kebijakan Pemerintah Thailand di bulan Juli 1997 untuk mengambang mata uang Thailand "Bath" terhadap US Dollar. Selama itu mata uang Bath dan US Dollar dikaitkan satu sama lain dengan suatu kurs yang tetap (*fixed rate*). Devaluasi mendadak dari "Bath" ini menimbulkan tekanan terhadap mata-mata uang negara ASEAN dan menjalarlah tekanan devaluasi di wilayah ini. Studi ini menelaah krisis tersebut sebagai "*lesson-learned*", proses pembelajaran tentang sukses dan gagalnya proses penanggulangan.

Indonesia, yang mengikuti sistem mengambang terkendali, pada awalnya bertahan dengan memperluas "band" pengendalian melalui intervensi pasar, namun di medio bulan Agustus 1997 terpaksa melepaskan pengendalian/intervensi melalui sistem "band" tersebut, dan Rupiah langsung terdevaluasi. Dalam bulan September/Oktober 1997, Rupiah telah terdevaluasi sebesar 30% sejak bulan Juli 1997., dan pada bulan Juli 1998, hanya dalam setahun, Rupiah sudah terdevaluasi sebesar 90%, diikuti kemerosotan IHSG di pasar modal Jakarta dengan besaran sekitar 90% pula dalam periode yang sama. Dalam perkembangan selanjutnya sampai saat ini, ternyata Indonesia masyarakat negara yang paling dalam dan paling lama mengalami depresi ekonomi. Di tahun 1998, pertumbuhan ekonomi Indonesia merosot menjadi -13,7% dari pertumbuhan sebesar +4,9% di tahun sebelumnya (1997), dengan kata lain jatuh sebesar 18,6% dalam setahun. Krisis yang melanda bangsa Indonesia, menjadi awal terpuruknya sebuah negara dengan kekayaan alam yang melimpah.

Selama dekade sebelum krisis, ekonomi Indonesia bertumbuh sangat pesat. Pendapatan per kapita meningkat menjadi dua kali lipat antara tahun 1990 dan 1997. Perkembangan ini didukung oleh suatu kebijakan moneter yang stabil, dengan tingkat inflasi dan bunga yang rendah, dengan tingkat perkembangan nilai tukar mata uang yang terkendali rendah, APBN yang berimbang, kebijakan ekspor yang terdiversifikasi (tidak saja tergantung pada Migas), dengan kebijakan pasar modal yang liberal, baik bagi modal yang masuk maupun yang keluar. Keteledoran ini terjadi dalam negeri, dimana kegiatan-kegiatan ekonomi dan para pelakunya dengan tidak mempertimbangkan "*cost benefit*" secara cermat. Disamping itu, kredit jangka pendek diinvestasikan ke dalam proyek-proyek jangka panjang. Optimisme dan keteledoran ini mendorong ekonomi tumbuh di luar batas kemampuannya sendiri ("*bubble economics*"), sehingga pada saat datang tekanan-tekanan moneter, pertumbuhan itu terhenti dan ekonomi ambruk.

Disamping itu, pada dekade tersebut proses privatisasi dari pelaku utama pembangunan berlangsung dengan mekanisme deregulasi yang diliputi visi dan semangat liberal. Proses swastanisasi ini berlangsung tanpa kendali dan penuh KKN. Maka ketika diserang krisis mata uang, dalam kondisi sistemnya belum tertata baik dan masih penuh kerapuhan-kerapuhan, terlebih dunia perbankan dan korporasi, maka runtuhlah bangunan modern dalam sistem perekonomian negara. Dan kerapuhan ini ternyata sangat mendalam dan meluas, sehingga tindakan-tindakan penyehatan-penyehatan seperti injeksi modal oleh pemerintah, upaya-upaya rekapitalisasi, restrukturisasi perbankan dan korporasi-korporasi sepertinya tidak mampu menjalani kondisi tersebut selama 5 tahun ini dengan sektor finansial dan korporasi masih tetap terpuruk. Rapuhnya sektor-sektor modern ini terutama dalam hal organisasi, manajemen, dan mental orang-orang/para pelaku bisnis serta etika dan moral profesional.

Namun kondisi terpuruk dan dampak negatif ini dihadapi rakyat banyak dengan suatu resistensi dan kreativitas ekonomi yang patriotik. Sektor tradisional yang selama ini dianggap sebagai sektor yang tidak penting atau prioritas, bahkan dianggap sebagai penghambat dari pertumbuhan ekonomi, bukan saja mampu menampung reruntuhan-reruntuhan dari ambruknya sektor modern, tetapi juga mampu memainkan peran sebagai pengganti dari peranan sektor modern yang ambruk itu. Dan yang lebih mengesankan adalah perannya yang signifikan dalam mempertahankan azas kekeluargaan. Mereka yang di-PHK-kan ditampung dalam sektor tradisional dan sektor informal dan merupakan bagian dari Resilensi Ekonomi yang berbasis kerakyatan dalam krisis tersebut.

Resistensi, kreativitas ekonomi rakyat, produktivitas sektor tradisional dan berfungsinya asas koperasi, merupakan kekuatan ekonomi yang riil yang telah mampu menahan kemerosotan ekonomi yang disebabkan oleh Krismon tahun 1997/1998. Sistem ekonomi domestik telah mampu pula mengangkat pertumbuhan ekonomi menjadi +13,7% dengan tercapainya tingkat pertumbuhan +4,8% di tahun 2000, yang hampir sama dengan pertumbuhan ekonomi pra krisis (1997, +4,9%). Dalam hal ekspor dan konsumsi, peranan ekonomi rakyat adalah menonjol. Dalam hal ekspor, cukup berperan ekspor hasil perkebunan rakyat, seperti di Sulut yang unggul dalam hal cengkeh. Juga dalam hal pemenuhan konsumsi kecuali dari import, juga disumbangkan secara nyata oleh produksi dalam negeri.

Masalahnya adalah mengapa dalam setahun ekonomi nasional jatuhnya begitu dalam, namun juga dapat cepat pulih dalam dua tahun berikutnya. Jatuhnya ekonomi nasional demikian dalam di tahun 1998, terutamanya disebabkan karena rapuh dan paniknya sektor Finansial dan Korporasi, alias sektor modern dari

bangunan ekonomi kita, sehingga meskipun dengan segala "inset" dari modal, energi dan konsentrasi, namun ternyata sampai sekarang sektor ini belum dapat berfungsi kembali secara normal. Dan ternyata disadari bahwa kembalinya pemulihan ekonomi secara cepat selama dua tahun berikutnya adalah berkat ekonomi rakyat. Harus diakui juga bahwa faktor kepercayaan pada program ekonomi Pemerintah dalam kerjasama dengan IMF dan hilangnya panik ekonomi turut berperan dalam perbaikan ekonomi tersebut, namun secara riil, tidak dapat dipungkiri bahwa peran ekonomi rakyat seperti yang telah digambarkan itu memang sangat berperan dalam mempercepat pemulihan dampak krisis.

Krisis ekonomi, telah membuktikan bahwa keserakahan sektor modern akan kredit, fasilitas dan perluasan kegiatan, dan kurang adanya pengawasan, adanya KKN, telah menjerumuskan ekonomi bangsa ke dalam keterpurukan yang berkeanjutan.

Pemerintah/negara diakui telah mengambil peran untuk keluar dari krisis tersebut, malahan melanjutkan perannya sebagai pelaku utama pembangunan sesudah krisis itu. Sehingga Pembangunan selama itu disebut "*Government/State led development*". Namun hal ini sebenarnya terjadi bukan karena ideologi melainkan karena lebih diutamakan oleh kondisi pragmatis, dimana pada waktu itu tidak ada perusahaan swasta besar, dan kalau pun ada masih berada dalam kondisi sangat lemah.

Di tahun 1980-an, didesak oleh kebutuhan akan modal, efisiensi, dan teknologi yang lebih meningkat untuk menjaga agar Pembangunan Ekonomi berkelanjutan mantap meningkat, dan di bawah pengaruh globalisasi, maka terjadi proses swastanisasi dari pembangunan. Proses tersebut ditandai oleh suatu proses Liberalisasi dan mekanismenya adalah deregulasi dan privatisasi.

Pada Juni 1997, Indonesia seolah-olah terlihat jauh dari dampak krisis. Tidak seperti Thailand, Indonesia memiliki inflasi yang rendah, perdagangan surplus lebih dari 900 juta dolar, persediaan devisa yang besar, lebih dari 20 milyar US Dollar, dan sektor bank yang berfungsi baik. Tapi banyak perusahaan Indonesia meminjam Dollar US, ketika Rupiah menguat terhadap Dollar US karena telah menguntungkan untuk perusahaan tersebut. Level efektifitas hutang mereka dan biaya finansial telah berkurang pada saat nilai mata uang lokal meningkat.

Meskipun krisis rupiah dimulai pada bulan Juli dan Agustus 1997, krisis ini menguat pada bulan November 1997 ketika efek dari deváluisasi muncul di neraca perusahaan. Perusahaan yang meminjam dalam Dollar US harus menghadapi biaya yang lebih besar yang disebabkan oleh penurunan Rupiah, dan banyak yang

bereaksi dengan membeli dollar US, yaitu: menjual rupiah sehingga menurunkan harga rupiah lebih jauh lagi.

Krisis Asia dimulai pada pertengahan tahun 1997 dan mempengaruhi mata uang, pasar bursa dan harga aset beberapa ekonomi Asia Tenggara. Dimulai dari kejadian di Amerika Selatan, investor Barat kehilangan kepercayaan dalam keamanan di Asia Timur dan memulai menarik uangnya, menimbulkan efek bola salju. Hal inilah yang menyebabkan kakacauan moneter mengakibatkan kerusakan sosial di Indonesia. Pelajaran Krismon tahun 1997/1998 ini perlu dicatat sebagai ketidakmampuan manajemen keuangan dan lemahnya kebijakan publik yang diambil. Oleh karena itu belajar dari sejarah keterpurukan ekonomi di masa lampau tersebut maka dipandang perlu untuk kajian mendalam tentang jaring pengaman sosial di masa mendatang agar dapat menangkal krisis-krisis berikutnya yang mungkin masih akan terjadi.

### **Jaring Pengaman Sosial**

Program **Jaring Pengaman Sosial (JPS)** atau *Social Safety Net* merupakan upaya pemerintah di pasca Krismon 97 untuk menyalurkan bantuan kepada masyarakat dalam wadah pengelolaan keuangan yang lebih terpadu, transparan, dapat dipertanggungjawabkan, dan memberikan akses langsung kepada masyarakat secara cepat serta berkesinambungan. Pelaksanaan JPS pada tahun 1999/2000 yang dikelola oleh Bappenas saat itu dapat dijadikan "*lesson learned*" dalam penyusunan strategi resellensi bangsa terhadap krisis finansial global.

Pada saat itu Jaringan Pengaman Sosial (JPS) tercipta karena adanya kesadaran akan kemungkinan krisis yang beralih dengan cepat sekali dari suatu krisis moneter menjadi krisis ekonomi, krisis keamanan dan akhirnya jadi suatu krisis politik sosial dan krisis moral.

Tujuan pokok program JPS adalah sebagai berikut:

- Menciptakan kesempatan kerja produktif bagi para penganggur di berbagai sektor kegiatan ekonomi,
- Meningkatkan pendapatan dan daya beli masyarakat,
- Meningkatkan kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat, terutama yang terkena dampak langsung kondisi krisis, dan
- Mengkoordinasikan berbagai program pembangunan penanggulangan dampak krisis dan berbagai program penanggulangan kemiskinan.

Program JPS saat itu meliputi empat program prioritas, yaitu:

- **Program ketahanan pangan**, dilaksanakan agar masyarakat miskin dapat memperoleh pangan dengan mudah dan terjangkau, program ini dilaksanakan melalui empat skim yaitu ;
  - a. Skim cadangan pangan ; dengan memberikan subsidi harga komoditas seperti beras, gula, minyak goreng, tepung, dan kacang-kacangan.
  - b. Skim bantuan pangan dilaksanakan melalui Operasi Pasar Khusus (OPK), berupa penyediaan beras kepada keluarga sejahtera dan keluarga prasejahtera.
  - c. Skim Intensifikasi Produksi pangan berupa pemberian bantuan teknis kepada para petani, yang dilaksanakan bekerja sama dengan lembaga penelitian dan universitas.
  - d. Skim subsidi pupuk dan modal-berupa pemberian subsidi atas impor pupuk dan subsidi modal kepada petani yang akan membeli alat-alat produksi melalui program Kredit Usaha Tani (KUT).
- **Program padat karya dan penciptaan lapangan kerja produktif** dilakukan antara lain melalui perluasan program padat karya yang telah ada selama ini yang mencakup pekerjaan pemeliharaan dan perbaikan infrastruktur, seperti jaringan irigasi, sistem pengaliran, jalan, dan gedung sekolah. Program ini dilaksanakan baik di wilayah pedesaan maupun perkotaan.
- **Program pengembangan usaha kecil dan menengah** diarahkan untuk menciptakan mekanisme yang menjamin lingkungan bisnis yang adil dan produktif, termasuk pemberian kredit murah bagi usaha kecil, menengah, dan koperasi.
- **Program peningkatan pelayanan sosial dasar**; dengan memprioritaskan pelayanan masyarakat di bidang kesehatan untuk memperbaiki dan menjaga tingkat kesehatan serta gizi keluarga miskin melalui pemberian pelayanan kesehatan di puskesmas, pemeriksaan kehamilan dan pelayanan persalinan gratis bagi penduduk miskin, pemberian makanan tambahan untuk memulihkan ibu hamil, nifas dan menyusui termasuk untuk bayi berusia 6-24 bulan yang mengalami kekurangan gizi kroni dan dibidang pendidikan untuk mempertahankan tingkat *enrollment rate* dan menjaga agar tidak terjadi *drop out* bagi siswa sekolah. Program ini dilaksanakan antara lain dalam bentuk pembebasan berbagai pungutan dan pemberian bea siswa.

Keempat program tersebut di atas tertuang dalam 17 sektor pembangunan dengan alokasi anggaran dalam APBN bulan Juli 1998 sebesar 17,25 triliun Rupiah, yang direvisi pada bulan September 1998 menjadi 17,99 triliun Rupiah, Jumlah ini merupakan 19,4% dari total pengeluaran pembangunan selama tahun 1998/1999. Sehubungan dengan rendahnya realisasi JPS, pemerintah akan memperpanjang

pelaksanaan program ini dalam anggaran sampai Juni 1999. Angka realisasi akhir program JPS diperkirakan akan mencapai 16,25 triliun Rupiah atau 90,3 % dari total alokasi anggaran sebesar 17,99 triliun Rupiah. Lambannya penyerapan JPS di lapangan disebabkan oleh 2 (dua) kendala utama yaitu :

- Keterbatasan data yang akurat dan lengkap mengenai penduduk miskin di suatu daerah terbatas.
- Sistem pemantauan dan pengendalian pelaksanaan JPS di lapangan masih belum memadai. Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut, dan untuk mencegah terjadinya kebocoran dana, pemerintah mengeluarkan Keppres No.190/1998 mengenai pembentukan gugus tugas peningkatan JPS.

Bappenas juga telah merancang dan mengkoordinasikan suatu program pemberdayaan Daerah dalam mengatasi dampak krisis ekonomi (PDAM-DKE), yang disusun dengan menggunakan pendekatan komunitas dan prinsip-prinsip yang dapat membantu mempercepat dan mengefisienkan pelaksanaan JPS di lapangan yaitu :

- Penyaluran bantuan harus dilakukan secara cepat dan langsung sampai kepada kelompok penerima manfaat.
- Rencana kegiatan harus dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka.
- Seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis maupun administratif.
- Hasil kegiatan harus dapat dilestarikan dan dikembangkan oleh masyarakat sendiri dalam wadah organisasi masyarakat setempat.

Untuk menjaga agar program-program JPS di masa depan lebih tepat sasaran, maka dilakukan berbagai penyempurnaan pada aspek pengelola dan *safeguarding* (pengamanan). Perbaikan ini antara lain dengan meningkatkan kualitas dan cakupan penyebarluasan informasi; penetapan mekanisme untuk menangani pengaduan masyarakat mengenai masalah yang terjadi dalam pelaksana program-program JPS; penggunaan sistem pelaporan yang menekankan pada pencapaian target kinejar (*output*); verifikasi independen atas laporan yang dikeluarkan oleh pelaksana program; serta pelibatan masyarakat madani dalam tahap perencanaan, pemantauan dan evaluasi.

Penyempurnaan pengelolaan dan pengamanan (*Safeguarding*) program sejenis JPS dapat mencakup aktivitas:

- Penyebaran informasi
- Mekanisme pengaduan masyarakat
- Pelaporan reguler yang berdasarkan pencapaian target kinerja

- Verifikasi independen oleh tim pengendali program
- Keterlibatan masyarakat madani dalam tahap perencanaan, pemantauan dan evaluasi atas anggaran pemerintah pusat dan daerah untuk JPS

Pelajaran yang didapat dari Krismon tahun 1997/98 untuk penyempurnaan sejenis Program JPS di masa mendatang adalah:

- Dibutuhkan transparansi tentang kapan JPS dilakukan, kemana, dan bagaimana sistem alokasi dana, serta siapa yang memperoleh dana tersebut.
- Perlunya sosialisasi JPS sampai tingkat penerima secara benar, sehingga dapat dimengerti dengan jelas oleh semua pihak (termasuk masyarakat luas)
- Perlu adanya kriteria sasaran yang jelas dan teruji keabsahannya.
- Perlunya keterlibatan aktif para masyarakat penerima dana JPS dan bukannya Mekanisme satu arah.
- Diperlukannya penyederhanaan mekanisme, sistem kerja, dan monitoring dalam pelaksanaan JPS.
- Perlu adanya keakurasian data dilapangan dan diberitakan secara terbuka (transparansi).
- Dilakukannya penilaian kualitatif dan kuantitatif atas kinerja.
- Perlu dikembangkannya standar parameter keberhasilan dari program JPS ini dan dilibatkannya pihak independem dalam memonitor kerja JPS.
- Keterlibatan wanita tidak dipisahkan dalam suatu kelompok program, melainkan wanita dilibatkan pada semua aspek program.
- Perlunya perangkat hukum dalam mengantisipasi penyelewengan dana JPS.

Tabel 7.1. Program JPS TA 1999/2000

No.	Bidang Kegiatan dan Program	Koordinator Pelaksanaan dan Penanggung Jawab Program	Alokasi (Rp Juta)
1.	KETAHANAN PANGAN <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operasi Pasar Khusus (OPK)</li> <li>• Pengembangan budidaya dan pembibitan ayam buras dan tambak</li> </ul>	Menpangan/ BULOG/Pemda Departemen Pertanian	117.685
			5.323
			112.362
2.	PENGAMANAN SOSIAL BIDANG PENDIDIKAN <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beasiswa dan DBO Dikdasmen</li> <li>• Beasiswa dan DBO Dikti</li> <li>• Biaya Operasional dan perawatan SD/MI</li> </ul>	Depdikbud, Depag, Depdagri, dan Pemda Dipdikbud Depdikbud, Depdagri, Depag, dan Pemda	2.046.939
			1.201.963
			308.508
			536.468

No.	Bidang Kegiatan dan Program	Koordinator Pelaksanaan dan Penanggung Jawab Program	Alokasi (Rp Juta)
3.	PENGAMANAN SOSIAL BIDANG KESEHATAN		1.685.399
	• Jaringan Pengaman Sosial Bidang Kesehatan	Depkes dan Pemda	1.030.350
	• Jaringan Pengaman Sosial Bidang Kesehatan	Depsos	105.049
	• PMT-AS	Bappenas, Depdagri, Menpangan, Depkes, Depdikbud, Depag, Deptan, TP-PKK pusat, dan Pemda	550.000
4.	PENCIPTAAN LAPANGAN KERJA		1.000.000
	• Padat Karya Sektor PU – Cipta Karya	Departemen PU dan Pemda	850.000
	• Prakarsa Khusus bagi Pengangguran Perempuan	Departemen PU dan Pemda	150.000
5.	DANA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT		799.569
	• PDM-DKE	Bappenas, Depdagri, dan Pemda	799.659
	TOTAL		5.649.682

Dalam upaya mempertajam pencapaian sasaran, penyempurnaan dilakukan dengan menggunakan data terbaru dalam penetapan kelompok sasaran dan alokasi geografis, peningkatan, keterlibatan perempuan dalam seluruh program, serta pengintegrasian program.

Berbagai komponen yang terlibat dalam JPS TA 1999/2000 ini bergabung dalam "Forum Lintas Pelaku", yang terdiri dari tim koordinasi pengelola program-program (TKPP) JPS, Tim Pengendali Gugus Tugas Peningkatan JPS, dan Tim Monitoring Independen. Forum ini berfungsi untuk mewadahi organisasi nonpemerintah, tokoh masyarakat, pelaku bisnis dan pemerintah untuk dapat bertemu dan memantau pelaksanaan program-program serta membantu memberikan pemecahan masalah yang lain.

Program JPS 1999/2000 lebih disederhanakan dan dipadu serasikan sehingga lebih mudah dikontrol. JPS merupakan program jangka pendek yang dilaksanakan dalam masa penyelamatan (*rescue*). Untuk itu, JPS 1999/2000 melakukan intervensi di 5 (lima) bidang, yaitu ketahanan pangan, pengaman sosial bidang pendidikan, pengaman sosial bidang kesehatan, penyediaan lapangan kerja, dan

dana masyarakat. Rincian kelima bidang JPS TA 1999/2000 beserta penanggung jawab dan lokasi dananya disajikan pada Tabel 7.1.

### **Ketahanan Pangan**

Program OPK ditujukan untuk membantu keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan pangan pokok dengan harga murah dan terjangkau. OPK merupakan penghapusan subsidi kepada masyarakat umum menjadi subsidi khusus bagi keluarga miskin termasuk yang tidak tercatat pada data BKKBN, dan tanpa KTP.

Penetapan keluarga atau RTS (Rumah Tangga Sasaran) yang berhak mendapat beras murah atau saat ini dikenal dengan Raskin (beras untuk rakyat miskin) ini dilakukan pada musyawarah desa/kelurahan, yang selanjutnya ditetapkan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota.

Program ini dilaksanakan di 27 provinsi dengan perkiraan sasaran 14,6 juta KK. Setiap keluarga mendapatkan jatah 20 kg beras/bulan dengan harga Rp 1.000/ kg selama setahun (tergantung pada musyawarah desa/ kelurahan). Program ini dikoordinasikan waktu itu oleh kantor Menteri Negara Pangan dan Holtikultura bersama Badan Urusan Logistik, serta depot logistik dan pemerintah daerah di tingkat lokal.

Selain itu sebagai kegiatan pendukung juga dilaksanakan intervensi terhadap kegiatan rakyat untuk ayam buras dan tambak di daerah-daerah miskin yang lokasinya sesuai untuk kegiatan tersebut. Pelaksanaan program adalah Departemen Pertanian dengan alokasi dana sebesar 112,4 milyar Rupiah.

### **Pengamanan Sosial Bidang Pendidikan**

Program pengamanan sosial bidang pendidikan bertujuan untuk memelihara pelayanan pendidikan bagi keluarga miskin yang terpuruk akibat krisis ekonomi dan untuk menjaga kualitas pengajaran.

Semua sekolah yang banyak muridnya tergolong miskin, baik negeri maupun swasta, sekolah umum, kejuruan, maupun luar biasa berhak untuk mendapatkan dana bantuan operasional pendidikan dasar dan menengah dengan syarat merupakan sekolah negeri atau swasta dengan status minimal terdaftar. Dana yang dialokasikan untuk program adalah 1,202 triliun Rupiah yang dikelola oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Agama, dan Departemen Dalam Negeri.

Persyaratan jumlah murid bagi Sekolah penerima

- Di Jawa, untuk SD: 90 murid; 60 murid; SLTP/MTs dan SMU/MA: 60 murid
- Di luar Jawa, untuk SD: 60 murid; MI:50 murid; SLTP/MTs dan SMU/MA: 50 murid

Persyaratan murid penerima beasiswa: berada dikelas 4, 5 atau 6 SD/MI, baru/terencana putus sekolah dan tidak sedang menerima beasiswa. Jenis Beasiswa Dikti, Beasiswa untuk perguruan tinggi atas dua jenis / kelompok beasiswa, yaitu: beasiswa kerja Mahasiswa dan beasiswa bantuan penyelesaian tugas akhir.

Untuk pendidikan tinggi, disalurkan dana sebesar 308 milyar Rupiah bagi perguruan tinggi negeri dan swasta di 27 provinsi. Dana ini disalurkan langsung kepada masing-masing perguruan tinggi untuk meningkatkan pemerataan dan kesempatan belajar bagi mahasiswa yang kesulitan membiayai pendidikannya, serta untuk menjaga kualitas pengajaran di perguruan tinggi. Target sasaran untuk beasiswa kerja mahasiswa adalah 137.200 mahasiswa, sementara beasiswa bantuan penyelesaian tugas akhir adalah 25.530 mahasiswa.

Alokasi biaya operasional dan perawatan SD/MI adalah 536,5 milyar Rupiah yang dapat digunakan untuk kegiatan biaya operasional sekolah, perawatan kerusakan ringan, pembinaan olahraga dan pramuka, serta berbagai kebutuhan sekolah tingkat dasar lainnya.

JPS juga mencakup program yang ditujukan untuk menyelamatkan dan melindungi anak jalanan dan anak terlantar agar dapat berkembang secara wajar. Adapun kegiatan yang dilakukan dalam program ini adalah pemberian beasiswa untuk anak jalanan dan anak terlantar, pemberdayaan orang tua anak jalanan, tutorial dan konseling kepada anak jalanan dan orang tuanya, bantuan biaya pelatihan keterampilan untuk anak jalanan, serta memberikan makanan untuk memenuhi kecukupan gizi. Program ini dilaksanakan di 13 kota besar di 12 provinsi oleh Departemen Sosial.

### **Pengamanan Sosial Bidang Kesehatan**

Tujuan program-program pengaman sosial bidang kesehatan yaitu untuk memelihara pelayanan kesehatan dan meningkatkan/mempertahankan derajat kesehatan dan status gizi keluarga miskin.

Pada program JPS bidang kesehatan, kegiatan utama yang dilakukan adalah pelayanan kesehatan dasar (pencegah dan pemberantas penyakit menular,

perbaikan gizi dan pelayanan kesehatan ibu dan anak, pengobatan semua anggota keluarga miskin, rawat ginap di pukesmas perawatan) pelayanan kebidanan (persalinan, nifas, kehamilan bagi ibu miskin) dan pelayanan rujukan dirumah sakit. Adapun beberapa kegiatan menunjang dalam program ini adalah pemantapan Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG), Revitalisasi posyandu, serta pelatihan tenaga kesehatan yang menyeluruh masyarakat. Kegiatan dilaksanakan oleh Departemen Kesehatan.

Program makanan tambahan anak sekolah (PMT-AS) merupakan kegiatan lintas sektor yang melibatkan, Depkes, Depdikbud, Menpangan, Depdagri, Deptan, dan TP-PKK Pusat. Kegiatan yang dilaksanakan diantaranya pemberian makanan tambahan selama 108 hari dengan menggunakan hasil produk pertanian lokal, obat cacing dua kali setahun, serta pelatihan dan bantuan alat masak. Target sasaran program ini adalah 60.636 sekolah di desa miskin dengan murid sejumlah 9.809.179 siswa.

Sebagai rangkuman dari informasi tentang program JPS 1999/2000, maka dapat disimpulkan betapa pentingnya perencanaan dan pengendalian yang terkoordinasi. Masalah di lapangan yang timbul juga sering disebabkan belum mantapnya **payung hukum** dari kegiatan JPS itu sendiri. Oleh sebab itu dimasa mendatang aspek legal yang mengacu pada peraturan perundangan di bidang keuangan serta otonomi daerah perlu dikemukakan. Hal ini didorong juga oleh penggunaan dana cadangan untuk keadaan darurat yang seringkali membutuhkan kecepatan dalam "*disbursement*"nya.

## **Pembangunan Pertanian dan Pedesaan**

Pada saat sekarang strategi pembangunan nasional difokuskan pada pengelolaan sumberdaya alam yang efisien ditunjang oleh sumberdaya manusia yang berkualitas. Kegiatan utama dalam strateginya adalah pembangunan di sektor pertanian termasuk didalamnya pertanian rakyat, perkebunan rakyat, perikanan rakyat, kehutanan rakyat dan usaha mikro dan kecil di bidang agroindustri. Kegiatan perekonomian tersebut umumnya berada di wilayah pedesaan serta di daerah tertinggal yang kesemuanya itu mempunyai sensitifitas terhadap terjadinya krisis.

Strategi pembangunan yang ideal bagi suatu bangsa bukan hanya menggunakan tolok ukur seberapa besar pertumbuhan dan gros domestik brutto(GDP) yang dicapai, tetapi harus diukur sampai sejauh mana penguasaan ilmu pengetahuan sehingga terjadi peningkatan kualitas sumberdaya manusia. Pembangunan

dengan strategi seperti itu sering disebut “pembangunan berbasis ilmu pengetahuan (*Knowledge Based Strategy*) yang hasil akhirnya adalah penguasaan ilmu pengetahuan dan keunggulan sumberdaya manusia. Pada masa yang telah lalu pembangunan diarahkan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang cepat, melalui pembangunan industri yang kuat. Namun pada umumnya industri yang dibangun adalah “*foot loose industries*” yakni industri yang tidak memiliki landasan yang kuat karena sebagian besar industri yang dibangun menggunakan bahan baku dan modal dari luar negeri. Nilai tambah yang terjadi memiliki kandungan lokal yang rendah, sehingga yang terjadi bukan peningkatan produktivitas yang sebenarnya. Pembangunan seperti itu sangat rentan terhadap krisis global, terbukti pada tahun 1997 ketika nilai tukar Rupiah turun, industri banyak yang bankrut.

Kondisi pembangunan Indonesia pasca krisis tahun 1998 mengalami masa yang sulit karena langkanya investasi karena terjadinya “*capital flight*” secara besar-besaran, prasarana fisik rapuh, kelembagaan khususnya perbankan bermasalah serta ditambah dengan kondisi external yang tidak kondusif. Kondisi Indonesia pasca krisis tahun 1998 digambarkan sebagai suatu kondisi yang tidak berdaya karena hampir tidak memiliki keunggulan apapun, baik keunggulan komparatif maupun kompetitif. Pada saat itu yang masih kita miliki hanyalah sumberdaya alam. Oleh karena itu seharusnya pada saat itu pilihan pembangunan harus diarahkan pada pembangunan berlandaskan pada sumberdaya alam khususnya yang dapat pulih “*renewable resources*”. Menurut Porter (1998) “**Keunggulan kompetitif sejati suatu bangsa adalah dibangun atas keunggulan komparatif yang dimiliki bangsa tersebut**”. Namun sayangnya orientasi pembangunan tetap tidak berubah, dan sektor pertanian dan kelautan yang merupakan keunggulan komparatif bangsa tidak mendapat perhatian yang serius. Sementara dampak Krismon tahun 1998 belum juga sepenuhnya dapat diatasi, saat ini tertimpa krisis finansial global tahun 2008 yang baru. Dampak krisis ini dirasakan lebih berat dari krisis sebelumnya dan pada pertengahan tahun ini banyak analisis mengatakan dampaknya akan semakin terasa berat di daerah pedesaan dan di sektor pertanian.

Jika krisis ini tidak segera ditanggulangi, maka masyarakat yang berpenghasilan rendah yang sebagian besar (60%) berada di pedesaan yang akan paling merasakan dampak krisis ini. Padahal pedesaan merupakan basis kegiatan pertanian sebagai penopang sumber pangan dan gizi masyarakat yang sangat penting. Jika masyarakat desa tidak berdaya, penyedia pangan akan terhenti dan satu-satunya harus di topang dari impor. Jika negara ini harus impor pangan sementara kondisi keuangan sedang dalam kondisi krisis, maka pembangunan

akan mengalami degradasi yang serius. Oleh karena itu IPB sebagai perguruan tinggi pertanian terkemuka seyogyanya mengangkat konsep pembangunan yang lebih berpihak pada sumberdaya alam, khususnya pertanian dan kelautan yang berkonsentrasi sebagian besar di wilayah pedesaan sebagai landasan pembangunan nasional. Pembangunan berbasis sumberdaya alam hayati pada dasarnya memerlukan dukungan pemikiran dan riset akademis. Secara alamiah dukungan ini menjadi sebuah kebutuhan nyata mengingat pentingnya pemecahan persoalan dan kebutuhan bangsa yang dalam konteks ini adalah pembangunan pertanian dan kelautan. Dalam kerangka ini lah lembaga pendidikan tinggi sebagai institusi akademik utama memiliki peluang inisiatif sekaligus kewajiban publik.

Pola perekonomian dunia saat ini yang dicirikan oleh proses globalisasi yang mengindikasikan tidak efektifnya sekat-sekat/batas administrative baik negara (*nation*) maupun regional dalam perekonomian. Aktivitas perekonomian telah menjadi satu unit global Negara dunia (*world state*), sehingga kejadian ekonomi penting dalam satu negara atau wilayah tertentu secara langsung akan berdampak pada ekonomi wilayah lain.

Kondisi seperti ini memerlukan intervensi untuk melindungi sektor utama yang menjadi penyangga kehidupan bangsa yakni pertanian. Intervensi ini diperlukan secara cepat dalam aspek yang menyeluruh khususnya untuk perlindungan terhadap pelaku usaha sektor pertanian di Indonesia. Hal ini dilakukan karena pertanian secara umum di Indonesia menghadapi kendala pasar yang sangat asimetris baik pada pasar input atau output. Pada pasar *input*, keterbatasan kapital serta kondisi efisiensi usaha yang tidak sama dengan sektor industri input produksi, menyebabkan petani sebagai *price taker*. Demikian pula pada pasar output dengan karakteristik *highly perishable* serta keterbatasan kapital untuk operasional serta kehidupan sehari-hari, menyebabkan petani terjebak pada praktek ljon baik langsung maupun tidak langsung. Tidak adanya kekuatan penyangga (*buffer power*) baik formal maupun non-formal yang dapat meningkatkan *positioning* petani pada pasar input maupun output, menjadikan petani sangat rentan terhadap turbulensi ekonomi. Bahkan ketika pada konsep agribisnis, kondisi ini bisa tidak terjamin karena posisi tawar *on-farm* selalu lebih rendah dari *backward* maupun *forward linkage*-nya.

Saat ini, kondisi pertanian Indonesia mengalami tekanan baik yang bersifat eksogen maupun endogen karena adanya keterbatasan Kapital, karakteristik usaha maupun perubahan kondisi alam. Faktor-faktor tersebut berpengaruh sangat nyata baik sebagai faktor pendorong maupun faktor penarik atas kondisi marginal pertanian secara umum. Pada sisi lain, permintaan akan produk

pertanian pada umumnya bersifat inelastik karena terkait dengan makanan pokok (*staple food*) atau menjadi sumber bahan pangan penting semisal protein. Artinya, kebutuhan akan produk tersebut tidak dapat bereaksi secara cepat terhadap perubahan pasokan maupun harga. Sehingga walaupun produksi mengalami penurunan, maka permintaan tidak secara langsung mengalami penurunan. Hal ini menyebabkan terjadinya dampak ganda karena adanya kelangkaan (*scarcity*) yang dicirikan oleh adanya pasokan produk yang terbatas tetapi diikuti oleh peningkatan harga. Disamping menjadi *staple food*, produk pertanian juga menjadi pemasok penting bagi pemenuhan beberapa sumber pangan seperti protein. Dengan melakukan analisis pada 50 negara dunia menunjukkan bahwa pada negara dengan pendapatan yang semakin rendah, proporsi pengeluaran untuk pangan (*food*) semakin tinggi dengan karakteristik elastisitas pendapatan yang semakin kurang elastik. Kegagalan untuk mempertahankan atau meningkatkan produksi sektor pertanian, akan berimplikasi serius pada kemampuan pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat secara luas. Pada negara-negara penghasil tinggi, kondisi ini dapat diatasi dengan impor bahan pangan. Tetapi bagi negara dengan penghasil terbatas seperti Indonesia, impor bahan pangan menjadi pilihan yang sangat sulit karena terbatasnya kemampuan impor.

Pembangunan nasional yang cenderung pada *urban biased* bukan saja menimbulkan kesenjangan sosial desa-kota namun juga berimplikasi luas pada aspek lain seperti dinamika kependudukan dan ketenagakerjaan, degradasi sumber daya alam dan lingkungan, erosi sosial kapital, ketimpangan infrastruktur. Perkembangan yang pada akhirnya meminggirkan perdesaan yang menjadi tempat sebagian besar bangsa kita tinggal dan berpenghidupan. Konsekuensi ini semua menyebabkan rentannya ketahanan nasional secara umum dan sulitnya wilayah perdesaan untuk berkembang sebagai pusat pertumbuhan ekonomi lokal.

Pembangunan pada hakekatnya adalah perubahan progresif yang berkelanjutan (*sustainable progressive change*) untuk mempertahankan kepentingan individu maupun komunitas melalui pengembangan, intensifikasi dan penyesuaian terhadap pemanfaatan sumber daya. Pembangunan adalah proses yang kontinyu. Pembangunan juga harus dipisahkan dari konsep pertumbuhan dimana pembangunan merupakan konsep yang lebih luas yang secara simultan melibatkan aspek sosial, lingkungan dan ekonomi untuk meningkatkan taraf hidup. Pembangunan berarti peningkatan kapasitas untuk bertindak (*capacity to act*), berinovasi dan menghadapi keadaan yang berbeda. Jadi dalam konteks ini pembangunan melibatkan pula transformasi bukan hanya perubahan. Di sinilah faktor ruang dan waktu sangat berperan karena transformasi memerlukan waktu dan dalam perspektif ruang yang berbeda. Pembangunan juga lebih memfokuskan

pada *equity* dari pada *equality*. Kedua konsep ini sangat berimplikasi berbeda dalam konteks pembangunan khususnya pembangunan perdesaan. Analog *equality* dan *equity* dapat dijelaskan seperti ini. *Equality* semuanya memiliki sepatu, sementara *equity* sepatu setiap orang pas. Dengan demikian dalam konteks pembangunan tidak semua orang harus menerima "kue pembangunan" dengan ukuran yang sama namun lebih bagaimana kue pembangunan tersebut, sekecil apapun sesuai dengan kapasitas orang dan masyarakat tersebut.

Pembangunan berbasis perdesaan merupakan alternatif untuk mengurangi dampak dari yang ditimbulkan dari pembangunan yang cenderung urban biased seperti di sebutkan di atas. Oleh karenanya perubahan paradigma terhadap pembangunan nasional juga harus diikuti dengan perubahan orientasi terhadap pembangunan ekonomi dan wilayah perdesaan. Perubahan paradigma ini sebenarnya bukan monopoli negara berkembang semata. Bahkan konsep teori pembangunan ekonomi pun kini tidak lagi dimonopoli oleh konsep pembangunan yang dlanut berdasar teori pertumbuhan (*Growth Theory*).

Sebagaimana umum diketahui teori pertumbuhan selama ini menjadi sentral dari orientasi para perencana. Teori Rostow-Kuznet yang menekankan pada tahapan (*stage*) dari pembangunan sempat mendominasi negara-negara maju ketika mereka bangkit dari keterpurukan Perang Dunia kedua. Teori ini kemudian banyak mengalami kritikan karena mengasumsi *linear stage of development* juga didasarkan pada *conjecture* dan tidak didasarkan pada pengujian hipotesis yang kuat. Dunia juga sempat mengadopsi teori pertumbuhan Neoclassical yang didasarkan ada teori Solow-Swan model. Teori pembangunan ini menekankan yang menekankan pentingnya modal dan tenaga kerja sebagai sumber pertumbuhan. Model pembangunan ini kemudian memprediksi adanya konvergensi antara negara maju dan berkembang yang kemudian juga tidak seluruhnya terbukti. Meski memiliki kelebihan sebagai alternatif konsep pembangunan, teori pertumbuhan baru pun tida terlepas dari kekurangan terutama sifat abstraksi dan kompleksitas matematis yang kemudian membatasi pada aspek aplikasinya.

Menyadari akan beberapa defisiensi dari konsep pembangunan '*trickle down efect*' dan lemahnya pembangunan yang bersifat *urban biased*, belakang timbul pemikiran di anantara para ahli ekonomi pembangunan untuk mengembangkan teori alternatif baru. Salah satu yang kini dikembangkan adalah apa yang dipelopori oleh Shaffer dkk mengenai *Community Economics* yang menjadi dasar pembangunan perdesaan di beberapa negara seperti di China dan negara berkembang lainnya. *Community economic* dan juga pembangunan perdesaan merupakan pendekatan yang multifaset dan komprehensif terhadap perubahan

masyarakat yang menyangkut aspek sosial, norma, sumber daya (sumber daya alam, manusia, man-made capital) dan juga aspek pasar dan pengambilan keputusan ditingkat lokal. Konsep pembangunan pada tatanan ini bukan saja mementingkan pada pertumbuhan ekonomi namun juga kualitas pembangunan yang membuka peluang bekerja sebagian besar masyarakat, mempertahankan daya dukung sumber daya alam dan lingkungan serta nilai-nilai kearifan lokal (*local wisdom*) yang dapat menjadi katalisator pembangunan ekonomi.

Keberhasilan dalam pembangunan wilayah pedesaan sangat tergantung dari cara pandang terhadap wilayah pedesaan. Sampai saat ini pedesaan selalu dikotakan sebagai sesuatu yang kecil dari sisi wilayah, lemah dari sisi ekonomi dan tradisional dari sisi teknologi serta sumberdaya manusia dengan pendidikan yang rendah. Sehingga dalam melaksanakan pembangunan selalu disesuaikan dengan kondisi seperti digambarkan tersebut, sehingga baik dalam skala anggaran, maupun investasi selalu dalam skala yang besar. Dalam melakukan pembangunan seharusnya tidak memandang Desa sebagai satu unit pembangunan, tetapi harus dipandang sebagai suatu kesatuan wilayah yang menempati hampir 60 % wilayah Indonesia. Disamping itu tanpa adanya terobosan pemikiran maka investasi apapun yang dilakukan di pedesaan tidak akan berdampak pada perekonomian pedesaan. Untuk lebih mempercepat pembangunan wilayah pedesaan, disamping melakukan upaya untuk meningkatkan akselerasi pembangunan dari kondisi yang ada (*existing condition*), perlu dirumuskan konsep transformasi pembangunan pedesaan dengan konsep *cut off development*. Transformasi ini akan merubah pertanian dan pedesaan yang *bersifat tradisional*, menjadi pertanian dan pedesaan yang *berbudaya industri*. Berbudaya industri antara lain dicirikan oleh 1) Produk yang standar dan berkualitas, 2) Tepat waktu dalam pasokan produk, 3) Sedikit ketergantungan terhadap lingkungan dalam proses produksi, 4) sistem permodalan yang kuat 5) sistem manajemen yang akuntabel.

Dalam hal ini pembangunan wilayah pedesaan harus berorientasi pada komoditi unggulan lokal dan mempertimbangkan skala ekonomi secara kolektif, bukan individual desa. Produk-produk yang dihasilkan harus punya prospektif perdagangan yang jelas dan memenuhi skala ekonomi yang cukup.

### **Transformasi teknologi**

Teknologi yang dikembangkan hendaknya mampu menciptakan nilai tambah dari hasil pertanian di pedesaan sehingga dapat menghasilkan keuntungan yang lebih besar yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pengembangan teknologi harus didasarkan pada konsep industri pedesaan dimana desa dipandang sebagai komponen industri yang mampu memproduksi dengan kualitas produk yang memenuhi kebutuhan pasar. Disamping itu teknologi ini perlu efisien, bersih dan memiliki komponen lokal yang tinggi.

### **Transformasi Sosial**

Petani dan nelayan tumbuh dan berkembang secara turun menurun dari generasi ke generasi tanpa intervensi. Sehingga petani dan nelayan dari waktu ke waktu hampir tidak ada perubahan, dengan ciri pendidikan yang rendah. Dalam proses transformasi sosial ini dilakukan perubahan wajah petani melalui penggalangan upaya agar generasi muda khususnya sarjana pertanian masuk ke desa dengan insentif yang lebih menarik. Dapat juga dilakukan prioritas pendidikan pada anak-anak petani dan nelayan dengan jalan yang jelas melalui kontrak sosial bahwa setelah selesai pendidikan akan terjun ke dunia pertanian dan pedesaan. Dengan program ini meskipun tidak mungkin dicapai keberhasilan 100%, paling sedikit ada harapan yang lebih baik di masa depan bagi pertanian dan pedesaan.

### **Transformasi kelembagaan**

Petani di tingkat pedesaan perlu ditingkatkan posisi tawarnya melalui kelembagaan yang jelas dan kuat. Sampai saat ini kelembagaan yang ada adalah Koperasi. Tetapi perlu dilakukan perbaikan atau inovasi baru dalam kelembagaan sehingga petani dapat berdaya baik dalam pengelolaan aset maupun menghadapi pasar input maupun output. Disamping itu kelembagaan yang perlu dibangun di wilayah pedesaan adalah kelembagaan permodalan yang benar-benar berpihak kepada masyarakat petani dan nelayan dengan sistem kolateral yang realistik atau tanpa kolateral.

Secara umum dalam paradigma baru pembanguna pertanian dan pedesaan, petani harus dipandang sebagai produsen, pemegang saham dan bahkan sebagai pengusaha. Dalam hal ini para pakar dapat berperan dalam kompetensinya masing-masing baik dalam upaya penanggulangan krisis pertanian dan pedesaan maupun dalam rangka untuk mewujudkan pertanian dan pedesaan yang berkelanjutan.

## Masalah Kemiskinan

Kemiskinan adalah potret rendahnya daya beli, kekurangan gizi, rendahnya status kesehatan, dan kurangnya pendidikan. Kemiskinan merupakan resultante proses ekonomi, politik, dan sosial yang saling berinteraksi dan kemudian mendorong terjadinya deprivasi pemenuhan kebutuhan orang miskin. Kelangkaan lapangan kerja akan mengunci masyarakat dalam kemiskinan material.

Ada dua jenis kemiskinan. Pertama, kemiskinan absolut yaitu apabila seseorang atau sekelompok masyarakat hidup di bawah nilai batas kemiskinan tertentu. Kedua, adalah kemiskinan relatif, yang hanya membandingkan posisi kesejahteraan seseorang atau sekelompok masyarakat dengan masyarakat lain di lingkungannya.

Konsep dasar garis kemiskinan (*poverty line*) selama ini ditetapkan berdasarkan besarnya pengeluaran untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar seseorang agar dapat hidup dengan layak. Garis kemiskinan dinyatakan dalam satuan pendapatan per kapita per bulan. Menurut laporan PBB terdapat 12 komponen kebutuhan dasar yaitu kesehatan, makanan dan gizi, pendidikan, kondisi pekerjaan, situasi kesempatan kerja, konsumsi dan tabungan, pengangkutan, perumahan, sandang, rekreasi dan hiburan, jaminan sosial, dan kebebasan.

Prof. Sajogyo telah menetapkan garis kemiskinan beberapa dekade yang lalu dengan mendasarkan kriterianya pada kebutuhan kalori dan protein untuk orang Indonesia yang besarnya 1.900 Kalori dan 40 g protein per kapita per hari. Rumahtangga miskin (di perdesaan) adalah rumahtangga dengan pengeluaran setara beras kurang dari 320 kg per kapita per tahun; sedangkan rumahtangga sangat miskin pengeluarannya setara 240 kg beras. Ukuran kemiskinan Sajogyo ini pernah cukup monumental pada masanya.

Saat ini BPS menggunakan batas garis kemiskinan berdasarkan data konsumsi dan pengeluaran untuk komoditas pangan dan nonpangan. Garis kemiskinan yang ditetapkan BPS bervariasi antar kabupaten maupun kota.

BKKBN sejak beberapa tahun lalu menerapkan ukuran kemiskinan dengan pendekatan yang lebih operasional yakni dengan membagi keluarga dalam kategori: PraSejahtera, Sejahtera I, Sejahtera II, Sejahtera III, dan Sejahtera III plus. Keluarga dimasukkan dalam kategori PraSejahtera apabila tidak dapat memenuhi satu dari lima syarat berikut: melaksanakan ibadah menurut agamanya, makan dua kali sehari atau lebih, pakaian yang berbeda untuk berbagai keperluan, lantai rumah bukan dari tanah, dan bila anggota keluarga sakit dibawa ke sarana kesehatan.

Dari hasil *Analisis Studi Evaluasi Penentuan Kriteria Rumahtangga Miskin Tahun 2000* ditemukan bahwa sepertiga keluarga miskin versi BKKBN adalah tidak miskin menurut BPS. Dalam *Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VII tahun 2000* menunjukkan bahwa dengan menggunakan pengeluaran 20 persentil sebagai garis kemiskinan ternyata 75% keluarga PraSejahtera bukan termasuk kategori miskin dan 15% keluarga Sejahtera masuk kelompok rumahtangga miskin.

Orang tidak bisa dikatakan bebas dari kemiskinan jika dengan penghasilannya ia masih tidak mampu memenuhi kebutuhan fisik minimumnya. Orang tidak cukup kalau hanya bebas dari ancaman kelangsungan hidup secara fisik/biologis saja, tetapi orang juga harus mampu untuk hidup dan berfungsi sebagai anggota masyarakat biasa di dalam lingkungan masyarakatnya. Ini berarti, orang tersebut mampu menyumbang bila ada tetangga punya hajat, mampu menjangkau sumber-sumber informasi penting (radio, koran dll). Batas kemiskinan sebenarnya lebih tepat digambarkan dari kebutuhan hidup minimum dan bukan kebutuhan fisik minimum.

Secara filosofis seseorang dikatakan miskin bila "keadaannya" menyebabkan dia tidak mampu berdiri sederajat dengan lingkungan masyarakat sekitarnya. Dengan demikian kemiskinan mempunyai rentang dimensi dan kerelatifan yang lebar. Namun demikian sebenarnya bukan kemiskinan relatif yang perlu dipersoalkan, melainkan kemiskinan absolut yang dapat membuat seseorang tidak mempunyai kemampuan untuk mengakses segala kebutuhan pokok hidupnya.

Ada dua langkah besar yang bisa diambil untuk mengatasi kemiskinan. Pertama, penyediaan fasilitas umum dan sosial kepada masyarakat yang membutuhkan. Misalnya, pelayanan kesehatan gratis di puskesmas, fasilitas air bersih, pendidikan dasar gratis (murah), listrik murah, dan beras untuk orang miskin (raskin). Kedua, bagaimana pemerintah bisa mendorong terbukanya lapangan kerja yang lebih luas.

Kekurangan Energi Protein (KEP) adalah fenomena kemiskinan yaitu terbatasnya akses makanan secara cukup baik kualitas maupun kuantitas, korbannya terutama adalah anak-anak balita. Kecenderungan penurunan prevalensi KEP masih terus berlangsung dan ini mungkin disebabkan oleh semakin intensifnya upaya-upaya pengentasan kemiskinan.

Derajat kesehatan buruk yang dicerminkan oleh kematian akibat penyakit TBC bisa pula menjadi indikator adanya masalah kemiskinan. Penyakit TBC disebabkan oleh lingkungan sanitasi yang buruk, dan ini terjadi pada daerah-daerah *slum* yang juga merupakan kantong kemiskinan.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (pengabdian, *good governance*) merupakan kunci kredibilitas positif penyelenggara negara yang merupakan modal dasar berhasilnya upaya mengatasi masalah kemiskinan.

Upaya penanggulangan kemiskinan harus diwujudkan melalui pemberdayaan masyarakat, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peranserta aktif masyarakat itu sendiri dalam mewujudkan pemenuhan kebutuhan hidup, meningkatkan kesejahteraan sosial-ekonomi, serta memperkuat martabat manusia dan bangsa.

Walaupun pengertian kemiskinan bermacam-macam, namun dalam rangka penanggulangan kemiskinan yang komprehensif dan terpadu harus ada kesepakatan pemahaman diantara semua pihak penyelenggara (lintas sektor dan lintas pelaku) agar *targeting* yang dilaksanakan tepat sasaran baik pada target penduduk miskin, program yang dilaksanakan maupun pihak donor.

Komite Penanggulangan Kemiskinan dalam hal ini menggunakan pengertian kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik (BPS), yaitu ketidakmampuan untuk memenuhi standar tertentu dari kebutuhan dasar, baik makanan maupun bukan makanan. Standar ini disebut garis kemiskinan, yaitu nilai pengeluaran konsumsi kebutuhan dasar makanan setara dengan 2.100 kalori energi per kapita per hari, ditambah nilai pengeluaran untuk kebutuhan dasar bukan makanan yang paling pokok.

Masyarakat miskin secara umum ditandai oleh ketidakberdayaan/ketidakmampuan (*powerlessness*) dalam hal: (1) memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan, (2) melakukan kegiatan usaha produktif, (3) menjangkau akses sumberdaya sosial dan ekonomi, (4) menentukan nasibnya sendiri serta senantiasa mendapat perlakuan diskriminatif, mempunyai perasaan ketakutan dan kecurigaan, serta sikap apatis dan fatalistik dan (5) membebaskan diri dari mental dan budaya miskin serta senantiasa merasa mempunyai martabat dan harga diri yang rendah.

Ketidakberdayaan/ketidakmampuan tersebut menumbuhkan perilaku miskin yang bermuara pada hilangnya kemerdekaan untuk berusaha dan menikmati kesejahteraan secara bermartabat.

Penduduk miskin Indonesia dibedakan dua yaitu penduduk miskin akibat: (1) kemiskinan kronis atau kemiskinan struktural yang terjadi terus menerus dan (2) kemiskinan sementara yang ditandai dengan menurunnya pendapatan masyarakat secara sementara sebagai akibat dari perubahan siklus ekonomi dari ekonomi dari kondisi normal menjadi kondisi krisis.

Krisis ekonomi yang terjadi pada pertengahan tahun 1997 mengakibatkan jumlah penduduk miskin (berdasarkan data bulan Desember 1998) meningkat tajam menjadi 49,5 juta jiwa atau 24,23% dari total penduduk (17,6 juta jiwa atau 21,92% di perkotaan dan 31,9 juta jiwa atau 24,23 di pedesaan).

Jumlah penduduk miskin pada tahun 2000 (tidak termasuk Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Maluku) sebesar 37,3 juta jiwa (18,96%) di perkotaan sebesar 9,1 juta jiwa dan di pedesaan sebesar 25,1 juta jiwa.

Persebaran penduduk miskin menurut wilayah menunjukkan bahwa lebih dari 59% berada di Jawa-Bali, 16% di Sumatera dan 25% di Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku dan Irian Jaya. Pemusatan kantong kemiskinan di Jawa-Bali erat kaitannya dengan pola persebaran penduduk yang sebagian besar berada di Jawa-Bali. Dengan pemusatan kantong kemiskinan di Jawa-Bali, penduduk di Jawa-Bali juga rentan terhadap krisis ekonomi sehingga berpengaruh terhadap kenaikan jumlah penduduk miskin.

Kemiskinan di Indonesia mempunyai empat dimensi pokok, yaitu: (1) kurangnya kesempatan, (2) rendahnya kemampuan, (3) kurangnya jaminan dan (4) ketidakberdayaan. Kemiskinan lazim diukur dengan garis kemiskinan. Dalam memahami masalah kemiskinan di Indonesia, penting untuk diperhatikan adalah lokalitas yang ada di masing-masing daerah, yaitu kemiskinan pada tingkat lokal yang ditentukan oleh komunitas dan pemerintah setempat.

Indikator kemiskinan berdasarkan persebaran penduduk miskin menurut wilayah menunjukkan bahwa lebih dari 59% berada di Jawa-Bali, 16% di Sumatera dan 25% di Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku dan Irian Jaya. Pemusatan kantong kemiskinan di Jawa-Bali erat kaitannya dengan pola persebaran penduduk yang sebagian besar berada di Jawa-Bali. Dengan pemusatan kantong kemiskinan di Jawa-Bali, penduduk di Jawa-Bali juga rentan terhadap krisis ekonomi sehingga berpengaruh terhadap kenaikan jumlah penduduk miskin.

Indikator kemiskinan berdasarkan indeks kedalaman kemiskinan menunjukkan bahwa Indeks kedalaman kemiskinan di perkotaan meningkat 2,548 pada 1996 (sebelum krisis) menjadi 4,351 pada tahun 1998 (saat krisis), dan di pedesaan meningkat dari 0,709 menjadi 1,267. Indeks kaparahan di perkotaan meningkat dari 3,529 menjadi 5,005, dan di pedesaan dari 0,956 menjadi 1,475 (BPS, 2001).

Indikator kemiskinan berdasarkan karakteristik rumah tangga miskin pada aspek kegiatan ekonomi dapat ditinjau dari sumber penghasilannya. Pada tahun 1996 penghasilan utama dari 63,0% rumah tangga miskin bersumber dari kegiatan pertanian, 6,4% dari kegiatan industri 27,7% dari kegiatan jasa-jasa termasuk

perdagangan, bangunan dan pengangkutan dan selebihnya merupakan penerima pendapatan. Pada tahun 1998 dan 1999 proporsi sumber penghasilan utama tidak mengalami pergeseran (BPS, 2001).

Upaya penanggulangan kemiskinan oleh Pemerintah Indonesia melalui strategi pemenuhan kebutuhan pokok rakyat telah dimulai sejak tahun 1960-an melalui Pembangunan Nasional Berencana Delapan Tahun. Upaya terpadu telah dimulai kembali sejak tahun 1970-an, ditempuh secara reguler melalui program sektoral dan regional. Pada Pelita V-VI dibuka program khusus penanggulangan kemiskinan dengan strategi khusus menuntaskan masalah kesenjangan sosial-ekonomi. Jalur pembangunan ditempuh secara khusus dan mensinergikan program reguler sektoral dan regional yang ada dalam Inpres Nomor 3 tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan. Upaya selama Pelita V-VI pun gagal akibat krisis ekonomi dan politik 1997. Selanjutnya guna mengatasi dampak krisis lebih buruk dibuka Program Jaring Pengaman Sosial (lihat Lampiran 2 dan 3) yang dikoordinasikan melalui Keppres No. 190 Tahun 1998 Tentang Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial. Pelaksanaan berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan dan kendala pelaksanaannya pada 40 tahun terakhir meyakinkan pemerintah bahwa upaya penanggulangan kemiskinan dianggap belum mencapai harapan.

Upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan juga oleh koordinasi Bank Indonesia melalui berbagai program keuangan mikro bersama bank-bank pembangunan daerah (BPD) dan bank-bank perkreditan rakyat (BPR) bekerjasama dengan lembaga-lembaga keuangan milik masyarakat seperti Lembaga Dana dan Kredit Pedesaan (LPKD) dan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Selain itu beberapa lembaga keuangan milik Pemerintah (Badan Usaha Milik Negara, BUMN) maupun milik swasta atas inisiatif sendiri menyelenggarakan pula program keuangan mikro dengan berbagai variasi dan kekhasan masing-masing lembaga keuangan itu. Demikian pula kalangan usaha nasional non-lembaga keuangan, baik milik pemerintah (BUMN) maupun bukan milik swasta telah mengambil inisiatif melakukan upaya penanggulangan kemiskinan melalui beragam program, mulai dari bantuan sosial hingga bantuan ekonomi. Beragam upaya penanggulangan kemiskinan yang sudah berjalan itu pada akhirnya bermuara pada peranserta segenap elemen bangsa guna mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan sosial-ekonomi rakyat miskin.

Saat ini secara garis besar diidentifikasi terdapat tiga jalur pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan, yaitu jalur pembangunan sektoral, regional dan khusus. Masing-masing jalur mengandung berbagai macam pelaksanaan program yang sesuai dengan kategori program penanggulangan kemiskinan. Implementasi

masing-masing program kadang-kadang belum sinergi dan tumpang tindih satu sama lain, serta kurang terfokus dalam menetapkan sasaran program (siapa, apa, dimana, dan bagaimananya).

Berdasarkan pemikiran tersebut maka Presiden Republik Indonesia membentuk sebuah Komite untuk Penanggulangan Kemiskinan melalui Keppres 124 Tahun 2001 dan No 8 Tahun 2002 yang secara khusus menyelenggarakan upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia yang dilakukan oleh forum lintas pelaku-mulai dari Pemerintah Pusat sampai Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, lembaga keuangan dan perbankan, usaha nasional dan kelompok swadaya masyarakat yang bertujuan meningkatkan pendapatan rakyat miskin dan menurunkan populasi penduduk miskin dalam ukuran yang signifikan. Komite Penggulangan Kemiskinan tersebut bukanlah lembaga baru karena hanya menjalankan fungsi sebagai forum koordinasi yang mengkoordinasikan penajaman berbagai fungsi upaya penanggulangan kemiskinan disemua jalur pembangunan dan di setiap lapisan penyelenggara pembangunan.

Komite Penanggulangan Kemiskinan berupaya menggalang koordinasi, integrasi, sinergi dan sinkronisasi berbagai program penanggulangan kemiskinan itu melalui suatu forum. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 2, Keppres No. 124 Tahun 2002, yang menyatakan bahwa: Komite Penanggulangan Kemiskinan merupakan forum lintas pelaku baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, yang berfungsi sebagai wadah koordinasi serta penajaman kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan yang ditetapkan oleh pemerintah. Dengan demikian Komite Penanggulangan Kemiskinan dapat melibatkan unsur masyarakat madani termasuk lembaga swadaya masyarakat/organisasi non-pemerintah (ornop), organisasi kemasyarakatan (ormas) dna organisasi politik (orpol) dalam menggalang kontribusi gagasan dan saran implementasi yang konstruktif dan maju. Forum yang dikembangkan oleh Komite Penanggulangan Kemiskinan dapat meliputi forum nasional dan forum regional dan/atau forum nasional-regional.

Kebijaksanaan yang sinergik antara pertumbuhan ekonomi, pengendalian laju pertumbuhan penduduk, pengembangan sumberdaya manusia dan pemerataan pembangunan yang dilakukan melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan khusus seperti Inpres Desa Tertinggal, JPS dan lain sebagainya, terbukti dapat menurunkan jumlah kemiskinan absolut dan mempersempit kesenjangan ekonomi antar golongan di Indonesia. Tekad pemerintah untuk menghilangkan kemiskinan absolut dan relatif di Indonesia perlu diikuti dengan kebijaksanaan dan program nyata yang menyangkut:

- Pembagian modal (*assets*) yang lebih merata termasuk didalamnya pemerataan pemilikan tanah yang merupakan modal utama sebagian besar penduduk negara dunia ketiga seperti Indonesia, yang masih bersifat agraris ini.
- Strategi pembangunan itu sendiri, apakah akan lebih mengarah pada golongan tertentu. Dari pengalaman selama ini jelas bahwa hasil pembangunan telah dinikmati bersama sehingga pendapatan perkapita hampir semua golongan penduduk telah meningkat. Tetapi peningkatan pendapatan untuk golongan keberhasilan tinggi ternyata lebih cepat dari mereka yang tergolong memiliki penghasilan rendah, sehingga tetap saja jurang perbedaan pendapatan menganga lebar.
- Kebijakan fiskal, khususnya perpajakan, yang belum bisa diandalkan sebagai alat pemerataan selama setiap pembukuan belum bisa dievaluasi secara baik dan masih ada saja pihak-pihak yang agaknya "kebal pajak".

Pertumbuhan jumlah penduduk yang cepat seringkali dianggap sebagai salah satu sebab rendahnya pertumbuhan pendapat nasional per kapita. Karena dalam terminologi ekonomi, pendapatan nasional per kapita merupakan pendapatan nasional secara keseluruhan dibagi jumlah penduduk. Selain itu jumlah penduduk yang besar menyebabkan sebagian besar pendapatan nasional yang dihasilkan harus disisihkan untuk hal-hal yang bersifat konsumtif sehingga hanya bagian kecil yang dapat digunakan sebagai investasi.

Dalam lingkup rumah tangga, jumlah anak yang besar menyebabkan orang tua menghabiskan sebagian besar pendapatannya untuk keperluan sehari-hari dan hanya memiliki kesempatan yang sedikit untuk menabung serta melakukan investasi dalam bidang pendidikan untuk anak-anak mereka. Sebaliknya rumah tangga dengan jumlah anak yang sedikit akan memberikan kesempatan yang lebih besar pada orang tua untuk melakukan investasi dalam bidang pendidikan kepada anak-anaknya sehingga kesempatan bagi anak untuk meningkatkan derajat hidup dikemudian hari lebih terbuka (Ananta, 1995).

Laju pertumbuhan penduduk mengikuti suatu model yang dikenal sebagai transisi demografi, dimana pada tahap awal, transisi terjadi karena tingkat kelahiran tinggi dan kematian penduduk juga tinggi dengan demikian laju pertumbuhan penduduknya menjadi rendah. Pada tahap yang kedua, tingkat kelahiran masih tinggi namun tingkat kematian sudah jauh menurun. Kondisi ini mengakibatkan tingkat pertumbuhan penduduk menjadi tinggi. Sedangkan tahap yang ketiga, kematian penduduk berada pada tingkat yang rendah demikian juga halnya

dengan tingkat kelahiran penduduk dan ini berdampak pada rendahnya tingkat pertumbuhan penduduk.

Pertumbuhan ekonomi dan masalah kemiskinan tidak terlepas dari aspek dinamika pertumbuhan penduduk. Penduduk yang terlalu banyak tidak saja mengurangi bagian pendapatan nasional yang dapat dipergunakan untuk investasi, namun lebih daripada itu penduduk yang terlalu banyak dapat juga mengurangi produksi barang dan jasa. Hal ini disebabkan kelebihan penduduk telah menjadi fenomena 'penganggur' dalam proses produksi dengan kata lain, penduduk pada titik tertentu merupakan suatu modal bagi pembangunan namun pada titik lain dapat berubah menjadi beban bagi pembangunan (Priyono, 1996).

Indonesia telah mengantisipasi peran penduduk dalam pembangunan dengan kenyataan bahwa tahap pertama, sejak tahun 1968 pemerintah secara sungguh-sungguh mulai suatu program pengendalian kelahiran penduduk yang dikenal dengan program keluarga berencana. Pembangunan kependudukan dalam arti yang lebih luas, tidak saja terbatas pada aspek kelahiran penduduk, telah mulai diintegrasikan dalam proses pembangunan nasional. Disini terminologi penduduk sebagai modal pembangunan dan beban pembangunan mulai diperkenalkan dan dimasyarakatkan. Peran penduduk dalam kerangka pembangunan nasional lebih menjadi perhatian lagi dengan dijadikannya aspek sumberdaya manusia sebagai titik sentral dari pembangunan nasional.

Pembangunan kependudukan atau sumber daya manusia tidak lain merupakan untuk menjadikan penduduk sebagai modal pembangunan. Bagaimana meningkatkan mutu modal manusia sehingga tidak terjadi beban melainkan modal bagi pembangunan? Pendekatan mutu modal manusia ini didasari atas kekurangan keberhasilan pendekatan ekonomi yang terlalu menekankan pada penambahan modal fisik. Menurut model ini, karena adanya kelangkaan sumberdaya manusia dibanyak negara berkembang, maka peningkatan kemakmuran akan dapat dicapai bila dilakukan investasi besar-besaran dalam aspek fisik. Namun dalam kenyataannya model ini tidak membawa hasil yang memuaskan (Priyono, 1996).

Sebaliknya model mutu modal manusia didasarkan pada kenyataan bahwa negara berkembang memiliki jumlah penduduk yang besar. Keberhasilan pembangunan terletak pada bagaimana menjadikan penduduk tersebut sebagai aset atau modal pembangunan. Dengan demikian penduduk tersebut harus ditingkatkan kualitasnya agar dapat memperbesar hasil produksi yang ada. Pendekatan ini tidak saja memandang penduduk sebagai alat produksi semata-mata (subjek pembangunan) namun juga memandang penduduk sebagai penikmat

pembangunan (objek pembangunan). Dengan demikian akan timbul kepuasan dalam diri individu dan selanjutnya akan meningkatkan motivasi untuk lebih giat berproduksi.

Berbeda dengan pendekatan mutu modal fisik, distribusi pendapatan nasional cenderung akan membaik karena bagian pendapatan tidak lagi semata terletak pada modal fisik yang dimiliki oleh seseorang namun terletak pada kemampuan, kualitas, atau kapasitas SDM-nya. Permasalahannya kemudian terletak pada kemampuan pemerintah untuk memberikan kesempatan yang merata kepada seluruh penduduk untuk meningkatkan mutu modal yang mereka miliki melalui pelayanan pendidikan, kesejahteraan, dan pekerjaan yang berkualitas.

Peningkatan kesejahteraan penduduk merupakan fungsi dari peningkatan laju pertumbuhan ekonomi, pengendalian laju pertumbuhan penduduk serta peningkatan kualitas sumberdaya manusia. Model yang menekankan pada pertumbuhan modal fisik sebagai pemacu pembangunan ekonomi telah terbukti kurang berhasil meningkatkan kesejahteraan penduduk di banyak negara berkembang. Model ini juga telah memacu kesenjangan pendapatan antara golongan memiliki modal dan mereka yang tidak memiliki modal (Priyono, 1996).

Tabel 7.2. Gini Ratio di 27 Propinsi di Indonesia tahun 1990 dan 1993

No	Propinsi	Gini Ratio		No	Propinsi	Gini Ratio	
		1990	1993			1990	1993
1.	Aceh	0,22	0,29	15.	Nusa Tenggara Barat	0,30	0,27
2.	Sumatera Utara	0,25	0,30	16.	Nusa Tenggara Timur	0,30	0,25
3.	Sumatera Barat	0,27	0,30	17.	Timor Timur	0,35	0,34
4.	Riau	0,26	0,27	18.	Kalimantan Barat	0,28	0,27
5.	Jambi	0,23	0,24	19.	Kalimantan Tengah	0,25	0,26
6.	Sumatera Selatan	0,27	0,30	20.	Kalimantan Selatan	0,25	0,27
7.	Bengkulu	0,26	0,28	21.	Kalimantan Timur	0,30	0,31
8.	Lampung	0,27	0,26	22.	Sulawesi Utara	0,26	0,29
9.	DKI Jakarta	0,30	0,33	23.	Sulawesi Tengah	0,27	0,29
10.	Jawa Barat	0,32	0,30	24.	Sulawesi Tenggara	0,30	0,27
11.	Jawa Tengah	0,29	0,30	25.	Sulawesi Selatan	0,30	0,27
12.	Yogyakarta	0,35	0,33	26.	Maluku	0,27	0,30
13.	Jawa Timur	0,30	0,32	27.	Irian Jaya	0,32	0,37
14.	Bali	0,30	0,32		Indonesia	0,32	0,33

Model peningkatan modal fisik yang banyak dianut oleh banyak negara berkembang masih berdampak sampai saat ini dengan masih adanya kesenjangan antara golongan ekonomi, daerah perkotaan dan daerah pedesaan atau antara sektor pembangunan. Di Indonesia, model pembangunan dianut oleh pemerintah sampai kira-kira pada masa 1995. Namun kemudian setelah melihat kelemahan dari model yang ada, dilakukan reorientasi kebijakan dengan lebih menekankan pada pembangunan kependudukan khususnya sumberdaya manusia.

## Ketahanan Pangan

Pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang merupakan bagian dari hak azasi manusia (HAM) sebagaimana dituangkan dalam *Universal Declaration of Human Right* tahun 1948 dan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Sesuai dengan undang-undang tersebut, kata/terminologi pangan mencakup makanan dan minuman yang dihasilkan dari tanaman dan ternak serta ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral yang bermanfaat bagi pertumbuhan kesehatan manusia (Trilaksani dkk 2005).

Selanjutnya Trilaksani dkk (2005) menyatakan bahwa pemenuhan kebutuhan pangan bagi setiap individu selalu mendapatkan perhatian utama masyarakat dunia, baik di negara maju maupun negara berkembang. Perhatian atas pangan lebih mengemuka sejak diadakannya *World Food Summit* yang pertama oleh FAO (*Food and Agriculture Organization*) pada tahun 1974 yang merencanakan penghapusan kelaparan dan kekurangan gizi dalam satu dekade. Dilanjutkan dengan *International Conference on Nutrition* di Roma tahun 1992 yang menyatakan bahwa "ketahanan pangan didefinisikan sebagai kemampuan rumah tangga untuk memenuhi kecukupan pangan anggotanya dari waktu ke waktu agar dapat hidup sehat dan mampu melakukan kegiatan sehari-hari".

Dalam isu ketahanan pangan, sektor pertanian tidak akan pernah lepas dari fungsinya sebagai sumber utama untuk penyediaan bahan pangan. Dalam meningkatkan ketahanan pangan, tantangan besar saat ini adalah konsumsi masih bertumpu pada beras. Meskipun revolusi hijau yang dilirungi *social engineering* di bidang produksi telah berhasil mengejar tingginya pertumbuhan penduduk, namun masih belum dapat mengubah ketergantungan masyarakat terhadap beras. Strategi baru yang dikembangkan adalah menerapkan *social engineering* terhadap konsumen dengan mencoba mengubah budaya dan perilaku makan beras, menjadi budaya mengkonsumsi pangan yang memenuhi standar gizi.

Upaya ini akan lambat, namun perubahan selera dan perilaku manusia memang proses yang bersifat *gradual*. Dengan demikian, tekanan terhadap beras sebagai satu-satunya atau mayoritas sumber karbohidrat akan makin berkurang

Berdasarkan analisisnya terhadap data dari FAO (FAOSTAT), Dawe (2008) menunjukkan bahwa memang Indonesia sudah menjadi negara pengimpor beras paling tidak dalam 100 tahun terakhir, dengan pangsa impor beras dalam konsumsi domestik rata-rata 5% dalam seabad yang lalu dan 4% dalam 15 tahun terakhir. Hanya pada tahun-tahun tertentu, Indonesia tidak mengimpor beras.

Permasalahan utama dalam mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia saat ini terkait dengan adanya fakta bahwa pertumbuhan permintaan pangan yang lebih cepat dari pertumbuhan penyediaannya. Permintaan yang meningkat cepat tersebut merupakan resultante dari peningkatan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, peningkatan daya beli masyarakat dan perubahan selera. Sementara itu kapasitas produksi pangan nasional pertumbuhannya lambat bahkan stagnan disebabkan oleh adanya kompetisi dalam pemanfaatan sumberdaya lahan dan air serta stagnannya pertumbuhan produktivitas lahan dan tenaga kerja pertanian. Ketidakseimbangan pertumbuhan permintaan dan pertumbuhan kapasitas produksi nasional tersebut mengakibatkan adanya kecenderungan meningkatnya penyediaan pangan nasional yang berasal dari impor. Ketergantungan terhadap pangan impor ini terkait dengan upaya mewujudkan stabilitas penyediaan pangan nasional (Suryana, 2005). Hal ini sangat membahayakan karena ketergantungan terhadap export dapat menciptakan kondisi rentan dan keterjebakan pangan (*food trap* atau *food insecurity*). Tidak satupun negara dapat melaksanakan pembangunan berkelanjutan tanpa terlebih dahulu mengatasi masalah kerawanan dan mewujudkan ketahanan pangannya. Oleh karena itu pembangunan ketahanan pangan yang berbasis sumberdaya alam/pangan, kelembagaan dan budaya lokal harus menjadi komitmen nasional untuk selanjutnya diwujudkan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah bersama masyarakat, termasuk dunia usaha yang bergerak di bidang pangan.

**Tabel 7.3. Perkembangan Konsumsi Bahan Pangan Penduduk Indonesia 2002 - 2007**

Kelompok Bahan Pangan	Konsumsi Per kapita per tahun (kg)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Padl-padian</b>	<b>127.35</b>	<b>119.76</b>	<b>117.83</b>	<b>116.95</b>	<b>115.33</b>	<b>115.58</b>
a. Beras	115.48	109.71	107.00	105.23	104.04	100.02
b. Jagung	3.42	2.83	3.16	3.32	3.04	4.21
c. Terigu	8.46	7.21	7.66	8.41	8.25	11.34
<b>Umbi-umblan</b>	<b>18.10</b>	<b>17.80</b>	<b>23.45</b>	<b>21.89</b>	<b>18.54</b>	<b>19.35</b>
a. Singkong	12.78	11.96	15.10	15.04	12.65	13.54
b. Ubi jalar	2.82	3.34	5.37	3.97	3.18	2.50
c. Kentang	1.77	1.62	1.83	1.74	1.67	2.10
d. Sagu	0.26	0.26	0.42	0.52	0.47	0.75
e. Umbi lainnya	0.47	0.63	0.73	0.62	0.57	0.46
<b>Pangan Hewani</b>	<b>28.92</b>	<b>31.37</b>	<b>30.88</b>	<b>31.98</b>	<b>29.65</b>	<b>33.15</b>
a. Daging ruminansia	1.65	1.76	1.96	1.81	1.39	1.84
b. Daging unggas	3.61	4.21	4.02	4.07	3.20	4.41
c. Telur	5.55	5.42	5.78	6.12	5.80	6.78
d. Susu	1.28	1.23	1.27	1.41	1.48	2.22
e. Ikan	16.83	18.75	17.84	18.58	17.77	17.89
<b>Minyak dan Lemak</b>	<b>8.32</b>	<b>8.00</b>	<b>8.00</b>	<b>8.19</b>	<b>8.07</b>	<b>8.39</b>
a. Minyak kelapa	3.80	3.55	3.21	3.28	3.13	2.33
b. Minyak sawit	4.38	4.34	4.67	4.76	4.80	5.91
c. Minyak lainnya	0.14	0.12	0.12	0.16	0.14	0.15
<b>Buah/biji berminyak</b>	<b>3.38</b>	<b>3.48</b>	<b>3.17</b>	<b>3.38</b>	<b>2.98</b>	<b>3.21</b>
a. Kelapa	3.00	3.17	2.83	2.99	2.61	2.81
b. Kemiri	0.38	0.31	0.34	0.39	0.38	0.39
<b>Kacang-kacangan</b>	<b>8.86</b>	<b>8.31</b>	<b>8.66</b>	<b>9.31</b>	<b>9.42</b>	<b>10.12</b>
a. Kedelai	7.10	6.93	7.22	7.78	8.31	8.62

Kelompok Bahan Pangan	Konsumsi Per kapita per tahun (kg)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
b. Kacang tanah	0.78	0.57	0.66	0.69	0.49	0.74
c. Kacang hijau	0.76	0.65	0.63	0.66	0.52	0.58
d. Kacang lain	0.21	0.16	0.16	0.18	0.11	0.17
<b>Gula</b>	<b>10.32</b>	<b>10.78</b>	<b>10.64</b>	<b>9.90</b>	<b>8.88</b>	<b>9.71</b>
a. Gula pasir	9.20	9.43	9.29	8.91	8.04	8.62
b. Gula merah	1.12	1.35	1.35	0.99	0.84	1.09
<b>Sayuran dan buah</b>	<b>74.66</b>	<b>80.14</b>	<b>76.03</b>	<b>82.52</b>	<b>74.71</b>	<b>91.86</b>
a. Sayur	47.49	50.73	48.97	50.78	51.08	57.76
b. Buah	27.17	29.41	27.06	31.74	23.62	34.10
<b>Lain-lain</b>	<b>14.55</b>	<b>15.22</b>	<b>16.02</b>	<b>17.81</b>	<b>14.76</b>	<b>18.51</b>
a. Minuman	10.20	10.82	11.59	13.40	10.23	14.27
b. Bumbu-bumbuan	4.34	4.40	4.44	4.41	4.53	4.24

Sumber : Susenas 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 dan 2007; BPS diolah Pusat KKP (2008)

Konsumsi pangan di Indonesia masih didominasi oleh beras sebagai sumber bahan pangan pokok penting yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan jagung atau terigu. Walaupun demikian konsumsi beras mengalami penurunan sekitar 15 kg/kap/tahun selama kurun tahun 2002-2007 tetapi diikuti oleh meningkatnya konsumsi terigu pada kurun waktu yang sama. Pada kelompok bahan pangan hewani, bahan pangan hasil perikanan telah menjadi sumber protein yang paling signifikan bagi pemenuhan kebutuhan protein hewani di Indonesia. Untuk kasus Indonesia, data SUSENAS menunjukkan bahwa konsumsi hasil perikanan Indonesia telah mencapai 53,96 % dari total konsumsi pangan hewani penduduk Indonesia pada tahun 2007 (Pusat KKP, 2008 dalam Bappenas 2008) yang jauh lebih tinggi dari sumber protein hewani lainnya seperti daging, telur dan susu seperti terlihat dalam Tabel 7.3 .

Tingkat ketergantungan Indonesia terhadap impor beras bervariasi menurut daerah, tergantung pada sejumlah faktor, diantaranya kemampuan daerah dalam produksi beras, jumlah penduduk, tingkat pendapatan per kapita masyarakat daerah, dan kelancaran distribusi. Variasi ketergantungan terhadap impor beras antar wilayah di Indonesia dapat dilihat dari data Bulog seperti di Tabel 4. Untuk periode 2006-2007, beberapa propinsi seperti Aceh, Sumatera Utara, dan Riau

sepenuhnya tergantung pada impor beras. Memang provinsi-provinsi tersebut adalah wilayah di Indonesia yang bukan merupakan pusat produksi beras. Sedangkan Yogyakarta dan Sulawesi Tenggara untuk periode tersebut sama sekali tidak mengimpor beras.

Badan Pusat Statistik (BPS) menghitung bahwa laju pertumbuhan penduduk tahun 2005-2010 diperkirakan mencapai 1,3%, dan memprediksi pertumbuhan pada periode 2011-2015 akan sebesar 1,18%, dan periode 2025-2030 sebesar 0,82%. Menurut data Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), tahun 2015 jumlah penduduk Indonesia diprediksi akan mencapai 243 juta jiwa. Dengan konsumsi beras per kapita per tahun 139 kilogram, dibutuhkan beras 33,78 juta ton. Tahun 2006, konsumsi beras per tahun sekitar 30,03 juta ton, maka pada tahun 2030 kebutuhan beras untuk pangan akan diprediksi mencapai 59 juta ton (Prabowo dalam Tambunan, 2008).

Masih terkonsentrasinya produksi pangan di satu wilayah, pada gilirannya, juga menimbulkan tantangan besar dalam hal distribusi, terutama karena wilayah Indonesia terdiri dari pulau-pulau. Sementara itu, pola konsumsi pangan penduduk di pulau lain, sudah sangat bergantung pada beras. Termasuk penduduk yang sebelumnya secara tradisional mengonsumsi sumber karbohidrat non-beras, seperti penduduk Maluku yang mengonsumsi sagu, sekarang penduduk di sana sudah mengganti makanan pokoknya dengan beras. Dengan jumlah penduduk yang sangat banyak dan mengalami pertumbuhan cukup tinggi setiap tahunnya, maka tuntutan untuk meningkatkan produksi beras nasional pun, kian membesar. Karena itu, di sisi lain, perlu ada upaya penganekaragaman konsumsi pangan, sehingga bisa mengurangi tekanan kebutuhan beras nasional. Mencermati kondisi obyektif pada ketiga subsistem (produksi, distribusi dan konsumsi) ketahanan pangan dewasa ini, dapat dipahami betapa kompleksnya masalah yang dihadapi. Ketahanan pangan perlu segera diwujudkan melalui upaya terpadu, melibatkan segenap unsur pemerintahan dan masyarakat luas. Keterpaduan dalam segenap upaya dan langkah operasional yang konsekuen dan konsisten, dapat dipastikan akan menjamini tidak saja percepatan pencapaian kesejahteraan rakyat yang merata, melainkan juga mencegah adanya disintegrasikan bangsa.

Peningkatan pendapatan merupakan salah satu cara untuk memungkinkan masyarakat mempunyai kemampuan untuk memilih (*ability to choose*), karena mempunyai pendapatan yang mencukupi memungkinkan mereka untuk memilih jenis makanan yang lebih beragam. Selanjutnya, dengan peningkatan pendapatan maka kemampuan untuk membeli bahan pangan sumber protein dan vitamin seperti daging, ikan, telur, susu, sayur dan buah-buahan akan dapat terpenuhi. Dengan demikian, tekanan permintaan terhadap beras secara lambat laun akan

berubah ke non beras, dan secara lambat laun akan berkurang dan berubah ke pola makan yang lebih seimbang sesuai dengan persyaratan gizi. Dengan demikian, tekanan terhadap upaya-upaya peningkatan produksi secara lambat laun berubah dan menyesuaikan dengan perubahan pola konsumsi tersebut. Strategi ini bukan merupakan hal baru, namun selama ini kurang mendapat perhatian yang memadai untuk menandingi promosi konsumsi bahan pangan dari gandum dan terigu yang banyak dilakukan oleh industri berbasis pertanian di luar negeri. Dengan semakin maraknya impor beras dan bahan pangan lain sebagai akibat makin terbukanya pasar global, sementara kita secara hukum belum dapat menghentikan arus perdagangan ilegal, maka strategi pengendalian dari sisi pola konsumsi menjadi semakin penting. Dengan demikian, pertumbuhan kebutuhan beraslah yang diperlambat sambil terus tetap meningkatkan produktivitas pangan dalam negeri.

Sementara ketahanan pangan merupakan kebutuhan dasar yang dipenuhi hasil dari sektor pertanian untuk dapat menumbuhkan sumber daya manusia dan generasi muda yang dapat melakukan pembangunan berkelanjutan, maka masih ada 3 (tiga) sumber daya alam di sektor pertanian yang potensial untuk dikembangkan secara komersial dan bernilai tambah tinggi sehingga dapat dijadikan sebagai *prime mover* perekonomian nasional. Pertama adalah industrialisasi pertanian non-pangan, kedua kehutanan, ketiga adalah perikanan dan kelautan (Kwik Kian Gie, 2005).

Strategi diversifikasi pangan tentulah memerlukan beberapa usaha ekstra seperti sosialisasi dan promosi, peningkatan produktivitas pangan berbasis sumberdaya wilayah, peningkatan kemampuan dan kapasitas sumberdaya masyarakat, pemberdayaan masyarakat dalam pengembangan diversifikasi pangan, peningkatan akses pangan bagi keluarga, pengembangan sistem kewaspadaan pangan dan gizi, dan pemantauan kegiatan diversifikasi pangan.

Ketergantungan Indonesia terhadap impor beras masih menunjukkan rentannya Indonesia pada sektor ketahanan pangan. Sebagaimana diketahui, ketergantungan terhadap impor beras akan berimplikasi pada kerawanan pangan disebabkan tiga faktor yaitu: (1) cadangan devisa Indonesia yang terbatas, (2) pertimbangan teknis dan ekonomis dalam mengimpor beras versus produksi sendiri, serta (3) ketersediaan beras di pasar internasional, dimana sebagian besar Negara pengekspor beras juga menggunakan beras sebagai makanan utamanya. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia masih berpotensi untuk mengalami krisis pangan.

Tabel 7.4. Persediaan Beras Bulog dan Impor Beras di Indonesia (2006-2007)

No	Propinsi	Persediaan Gudang Bulog	Impor	Total Kebutuhan
1	NAD	-	41.147	41.147
2	Sumut	-	52.520	52.520
3	Riau	-	21.237	21.237
4	Sumbar	1.019	26.487	27.506
5	Jambi	2.181	9.279	11.460
6	Sumsel	37.462	14.447	51.909
7	Bengkulu	-	6.664	6.664
8	Lampung	24.662	41.809	66.471
9	Jakarta	330	147.619	147.949
10	Jabar	101.832	19.467	121.299
11	Jateng	164.992	15.855	180.777
12	Yogya	16.458	-	16.458
13	Jatim	283.545	97.782	381.327
14	Kalbar	3.277	9.530	12.807
15	Kaltim	3.011	12.892	15.903
16	Kalsel	2.587	16.424	19.011
17	Kalteng	2.560	5.116	7.676
18	Sulut	5.179	16.777	21.956
19	Sulteng	13.040	2.609	15.649
20	Sultra	19.469	-	19.469
21	Sulsel	173.464	22.588	196.052
22	Bali	-	9.700	9.700
23	NTB	39.005	6.010	45.015
24	NTT	14.281	14.708	28.989
25	Maluku	2.227	17.428	19.655
26	Papua	7.181	18.589	25.770
	<b>Jumlah</b>	<b>917.192</b>	<b>646.684</b>	<b>1.564.376</b>

Sumber : Perum Bulog dalam Tambunan (2008)

Sementara itu, peningkatan produksi komoditas pangan di dalam negeri masih terbentur beberapa faktor kendala yang saling mengait satu sama lain, seperti semakin terbatasnya sumberdaya lahan dan air akibat desakan sektor lain seperti pemukiman, ataupun faktor kendala lainnya seperti infrastruktur, transportasi, teknologi, sumberdaya manusia, sistem pasar yang kurang mendukung, kelembagaan dan permodalan.

Oleh karena itu, untuk mencapai tingkat ketahanan pangan yang tinggi masih diperlukan berbagai usaha dari semua pihak agar berbagai kendala tersebut dapat

dikomodir dan diberikan solusi terbaik bagi peningkatan produksi pangan nasional. Di sisi lain, peningkatan ketahanan pangan juga perlu didukung pengembangan industri ikutannya seperti pengolahan dan sistem pemasaran agar produk petani Indonesia mampu bersaing secara baik di sistem pasar domestik dan global.

Potensi peningkatan produksi pangan di Indonesia masih sangat besar mengingat luasnya lahan yang masih tersedia di berbagai daerah di luar Jawa serta keunggulan jumlah penduduk yang besar untuk mengelolanya. Potensi pengembangan potensi daerah ini tentu saja sejalan dengan semangat otonomi daerah demi lebih mensejahterakan masyarakat bawah.

Pun begitu masih dibutuhkan campur tangan pemerintah dalam percepatan peningkatan produksi pangan. Kebijakan jangka pendek seperti subsidi input dan peningkatan harga output serta intervensi dalam distribusi masih perlu diberikan. Sementara itu, kebijakan jangka panjang dapat diberikan berupa perbaikan teknologi, ekstensifikasi, jaring pengaman ketahanan pangan, investasi di bidang infrastruktur, serta kebijakan makro, pendidikan dan kesehatan (Suryana, 2005).

### Analisa Sektoral Terhadap Krisis

Secara akademis, analisa sektoral dibedakan tergantung pada lingkungan strategis yaitu keadaan normal, situasi krisis (turbulensi) dan kondisi malapetaka (*chaos*). Pada keadaan normal maka fokus pencegahan terjadinya krisis adalah pada sektor-sektor yang mempunyai permasalahan terbesar (*critical problem area*). Sedangkan pada situasi krisis dalam mencegah perluasan dan dampak berganda menjadi tidak terkendali lagi (*chaotic behavior*), justru fokus sektoral diarahkan pada sektor-sektor potensial yang mempunyai daya ungkit dan enersi penyembuh yang paling tinggi. Apabila dilakukan analisis terhadap krisis finansial global 2008, maka penyebab utama terjadinya "*chaos*" adalah sektor Perumahan di USA, yang dikenal sebagai "*suprime mortgage*". Pengaruh sektor kritis tersebut langsung berdampak ke siklus produksi dan siklus kredit. Oleh karena itu dalam *Crisis Management Protocol* (CMP) terlebih dahulu perlu ditemukenali sektor kritis dan dilakukan pendalaman atas enersi potensialnya.

Hasil penelitian independen tentang *crisis management* yang dilaksanakan oleh Profesor Eriyatno di Australia pada akhir tahun 2008 sampai bulan Oktober 2009, telah menemukenali empat sektor yang mempunyai enersi penyembuh yang tinggi sehingga mampu secara lebih cepat memulihkan situasi perekonomian

bilamana mendadak terjadi dampak negatif KRISIAL 2008 di sektor pertanian dan perdesaan. Keempat sektor tersebut adalah:

- **Peternakan**, khususnya peternakan rakyat untuk mencukupi kebutuhan protein hewani dalam negeri serta mengembangkan industri pakan ternak
- **Perikanan**, baik darat maupun laut yang mampu memberikan nilai tambah dari sumber daya alam dan memperluas lapangan pekerjaan secara masif
- **Usaha mikro dan kecil**, sebagai wadah daripada gerakan ekonomi akar rumput yang secara cepat mampu menaikkan pendapatan masyarakat kecil
- **Pangan dan gizi**, yang merupakan hajat hidup orang banyak serta jaminan kualitas SDM di masa depan.

### **Peternakan**

Akhir-akhir ini dunia peternakan seolah diterpa badai dahsyat dan betubi-tubi, sebut saja kasus sapi gila, kasus flu burung, kasus anthrax, kasus penyelundupan daging ilegal, serta kasus paha ayam. Kejadian ini memunculkan pertanyaan apa sebenarnya yang menjadi penyebab utama terpuruknya bidang peternakan? Di sisi lain potensi dan peran peternakan seharusnya dapat menjadi pemain utama di negara ini.

Sejak Indonesia merdeka sampai saat ini politik pembangunan Peternakan masih menempatkan produk-produk peternakan hanya sebagai komoditas pangan semata, sehingga posisi tawarnya lebih rendah dari beras. Sering ada komentar bahwa mengkonsumsi produk peternakan seperti susu, daging dan telur masih bisa ditunda dulu, yang penting perut kenyang dulu. Padahal tanpa disadari kekurangan protein hewani terutama bagi ibu-ibu yang sedang hamil dan ibu menyusui akan sangat mempengaruhi perkembangan sel-sel otak, kecerdasan dan kesehatan bayinya. Anak-anak dan remaja sangat *membutuhkan* produk-produk peternakan. Ketidaktahuan ini akan berakibat fatal bagi masa depan generasi penerus. Sadarkah bahwa harga sebatang rokok itu hampir menyamai harga sebutir telur? Sadarkah bahwa nilai mengirim SMS sekali saja sudah menyamai harga sebutir telur? Sadarkah bahwa harga 1 liter air kemasan lebih mahal dari harga 1 liter susu segar yang jika ditinjau dari segi gizinya merupakan salah satu minuman/makanan yang terlengkap nilai gizinya?

Jika ingin menyelamatkan generasi penerus bangsa ini, pemerintah harus dapat menempatkan *produk* peternakan sebagai produk pangan sekaligus sebagai produk kesehatan. Dampak ketidaktahuan masyarakat dan kesalahan menempatkan prioritas pembangunan peternakan selama ini sudah mulai tampak. Berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas sumberdaya

manusia Indonesia berada di peringkat 110, jauh lebih rendah dari Singapura, Malaysia, Filipina, Tunisia dan Vietnam.

Menurut data yang diperoleh dari Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Indonesia (GAPMMI) ternyata di Indonesia pengeluaran per kapita untuk makanan mencapai 56,89% dari total penghasilannya. Dari persentase ini, sebanyak 10,36% dikeluarkan untuk belanja bahan makanan asal padi-padian dan hanya 5,04% dibelanjakan untuk susu, daging dan telur. Jika dibandingkan dengan negara tetangga ternyata tingkat konsumsi produk hewani seperti susu, daging dan telur Indonesia yang terendah.

Berdasarkan kenyataan ini pemerintah perlu melakukan redefinisi politik pembangunan peternakan yang selama ini menempatkan produk peternakan hanya sebagai salah satu produk makanan, menjadi visi baru yang mengkaitkan pembangunan peternakan dengan pembangunan kualitas sumberdaya manusia untuk meningkatkan daya saing bangsa. (Ronny Noor, 2009).

Berdasarkan data populasi ternak dari tahun 1998 sampai 2002, jenis ternak yang populasinya menurun adalah sapi potong, kerbau dan kambing. Jenis ternak yang populasinya stabil adalah sapi perah, sedangkan jenis ternak yang populasinya mengalami peningkatan adalah ayam buras, ayam petelur, ayam pedaging dan itik. Data populasi ini mencerminkan bahwa peran ternak unggas sebagai penyedia protein hewani dengan harga terjangkau masih sangat besar. Sayangnya perkembangan industri perunggasan yang sangat pesat dalam dua dekade ini tidak diimbangi dengan perkembangan industri petanian yang menyediakan bahan baku utama pakan unggas, seperti jagung dan kedelai. Hal ini menyebabkan hampir 90% bahan pakan utama, seperti jagung, kedelai dan tepung ikan masih harus diimpor. Sebagai gambaran masih harus diimpor kedelai sebanyak 1,3 juta ton/tahun ditambah dengan 1 juta ton/tahun untuk bungkil kedelai dan 1,7 juta ton/tahun untuk jagung.

Pada saat ini saja untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri harus diimpor sapi potong sebanyak 450.000 ekor/tahun; 42.000 ton daging dan jeroan; tepung telur sebanyak 30.000 ton per tahun serta susu bubuk sebanyak 170.000 ton per tahun. Tentunya jika dapat memenuhi kebutuhan ini sendiri, akan dapat menghemat devisa dalam jumlah yang sangat besar dan dapat menghidupi lebih banyak lagi keluarga petani peternak. Diperkirakan pada tahun 2035 dengan kekuatan produksi dalam negeri seperti saat ini, setiap tahunnya kita harus mengimpor sebanyak 4 juta ton daging, 23,4 M butir telur, 3,6 M liter susu dan 4,25 juta ton daging ayam, jika kita ingin meningkatkan konsumsi per kapita untuk daging sapi

15 kg/kapita/tahun; 90 butir telur/kapita/tahun; 12 liter susu/kapita/tahun dan 12 kg ayam/kapita/tahun.

Kebanggaan kita sebagai salah satu dari sedikit negara yang bebas dari penyakit mulut dan kuku ternyata telah dimanfaatkan oleh negara tertentu untuk melakukan monopoli terselubung dalam memasok kekurangan daging dalam negeri. Hal ini terbukti dengan lebih mahalnya harga daging impor saat ini, jika dibandingkan dengan harga daging jika didatangkan dari negara Brazil, Argentina, India dan beberapa negara di Afrika. Akibatnya daging masih merupakan produk yang hanya dapat dijangkau oleh kalangan masyarakat tertentu saja, sehingga masih banyak rakyat Indonesia yang mengkonsumsi daging sapi hanya pada hari raya besar agama saja.

Dalam kurun 30 tahun mendatang diperkirakan penduduk Indonesia mencapai lebih dari 300 juta jiwa. Dengan jumlah sebesar ini kebutuhan pangan nasional juga menjadi besar dan sekaligus menjadi pasar potensial bagi produsen luar negeri. Jadi dalam kondisi seperti ini, diperlukan usaha yang keras untuk meningkatkan produksi dalam negeri dan jika dihubungkan dengan perubahan politik pembangunan peternakan di atas maka mau tidak mau pemerintah harus membangun "*blue print*" pembangunan peternakan jangka panjang yang di dalamnya antara lain mencakup pembibitan, pemanfaatan dan pelestarian ternak lokal yang berkelanjutan; pemanfaatan dan peningkatan kualitas pakan lokal; keamanan dan kesehatan produk peternakan; strategi perwilayahan pembangunan peternakan yang dijamin oleh kekuatan hukum; dan peninjauan kembali seluruh produk hukum yang menghambat pembangunan pertanian umumnya dan peternakan khususnya. Tanpa adanya suatu "*grand strategy*" seperti ini ketergantungan akan produk luar akan semakin mendalam.

Kunci utama yang sangat menentukan keberhasilan pembangunan peternakan adalah keberpihakan pemerintah dan keharmonisan semua pihak yang bergerak di bidang peternakan. Insan-insan peternakan seperti peneliti, pendidik, peternak, pengusaha, asosiasi-asosiasi, pemilik modal dll sangat mendambakan keberpihakan ini. Kesemua komponen ini adalah milik rakyat yang menginginkan kehidupannya lebih sejahtera melalui pembangunan peternakan.

Dalam rangka peningkatan efisiensi sumberdaya dan untuk mendapatkan hasil yang maksimal, revitalisasi pertanian dalam arti luas tidak dapat lagi dilakukan pada masing-masing sub sektoral secara independen dan terkotak-kotak. Efisiensi ini hanya dapat dilakukan melalui sistem pertanian terpadu yang dibangun pada wilayah-wilayah khusus yang sumberdaya alam dan lingkungannya mendukung. Dalam rangka penerapan pertanian terpadu ini perlu diterapkan teknologi tepat

guna yang cocok dengan sumberdaya alam dimana sistem pertanian terpadu ini diterapkan.

Berdasarkan uraian di atas, maka konsep ketahanan pangan yang selama ini terlalu menitikberatkan ada ketersediaan beras harus direvisi dengan memanfaatkan dan mendayagunakan sumber karbohidrat lain dan ditambah dengan protein hewani asal ternak dan ikan. Oleh sebab itu, konsep keswadayaan pangan harus pula dikaitkan dengan peningkatan kualitas SDM dan diversifikasi sumber protein hewani dan nabati.

Ada hal yang sangat menarik jika diamati dan dapat mengambil pelajaran dari sekawanan kerbau. Apabila telah terbentuk dominasi (rangking sosial), kehidupan sekawanan kerbau sangatlah harmonis dan tertata rapi. Mereka sangat mematuhi pemimpin, sebaliknya sang pemimpin sangat bertanggung jawab terhadap kelompoknya. Sangat jarang dijumpai ada kerbau yang berkelahi karena berebut rumput atau tempat kubangan. Kerbau yang terkuat sekalipun harus memeras tenaganya untuk membajak sawah atas perintah si pemilik kerbau. Disamping terkenal sebagai pekerja keras, kerbau terkenal pula akan kedisiplinannya. Semua individu di dalam kelompok termasuk pemimpinnya memiliki tugas dan tanggungjawab untuk membangun keharmonisan kelompok.

Politik kumpul kebo seperti inilah yang dapat dijadikan filosofi pembangunan bidang peternakan. Kunci utama yang sangat menentukan keberhasilan pembangunan peternakan adalah keberpihakan pemerintah dan keharmonisan semua pihak yang bergerak di bidang peternakan. Insan-insan peternakan seperti peneliti, pendidik, peternak, pengusaha, asosiasi-asosiasi, pemilik modal dll sangat mendambakan keberpihakan ini. Kesemua komponen ini adalah milik rakyat yang menginginkan kehidupannya lebih sejahtera melalui pembangunan peternakan (Ronny Noor, 2009)

Mungkin pengalaman dari negeri tetangga Thailand dapat dijadikan pelajaran. Era pembangunan peternakan modern di Thailand dimulai sekitar tahun 60an yang ditandai dengan kembalinya para cendekia peternakan setelah menempuh pendidikannya di luar negeri. Perhatian Raja Thailand dan anggota keluarga kerajaan terhadap bidang peternakan dan pertanian sangat besar. Sebagai contoh, koperasi susu dan peternak sapi perah pertama kali diinisiasi dan difasilitasi langsung oleh raja. Beliau terjun langsung mengunjungi, memberi pengarahan dan bantuan kepada peternak. Disamping itu, para cendekia peternakan difasilitasi untuk merealisasikan idenya dalam mengembangkan ilmunya untuk menunjang pembangunan peternakan, sehingga tidak heran

dewasa ini banyak bibit-bibit unggul ternak, seperti ayam, kambing, kerbau, sapi perah silangan, sapi daging silangan yang dihasilkan oleh Thailand.

## Perikanan

Dalam konteks sumberdaya kelautan dan perikanan, secara empiris telah banyak diketahui bahwa Indonesia adalah negara kepulauan terbesar di dunia dengan garis pantai yang terpanjang nomor dua setelah Kanada yaitu 81.000 km. Luas wilayah teritorial Indonesia yang sebesar 7,1 juta km<sup>2</sup> didominasi oleh wilayah laut yaitu kurang lebih 5,4 juta km<sup>2</sup>. Dengan potensi fisik sebesar ini, Indonesia dikaruniai pula dengan sumberdaya perikanan dan kelautan yang besar. Dari sisi keanekaragaman hayati, Indonesia dikenal sebagai negara dengan kekayaan hayati kelautan terbesar. Dalam hal ekosistem terumbu karang (*coral reefs*) misalnya, Indonesia dikenal sebagai salah satu penyumbang kekayaan hayati terumbu karang terbesar di dunia. Menurut data World Resources Institute (2002), dengan luas total sebesar 50.875 km<sup>2</sup>, maka 51 % terumbu karang di kawasan Asia Tenggara dan 18 % terumbu karang di dunia, berada di wilayah perairan Indonesia.

Sebagai salah satu sumber pangan hewani potensial, ikan mempunyai potensi cukup baik untuk menanggulangi masalah gizi kurang seperti kurang energi dan protein (KEP), kurang vitamin A, gangguan akibat kurang iodine (GAKI) dan anemia gizi besi. Penelitian lainnya juga mencatat bahwa pada kelompok yang mengkonsumsi ikan sekurang-kurangnya 30 gram sehari memiliki risiko kematian karena penyakit jantung koroner yang berkurang 50% dibandingkan kelompok yang tidak mengkonsumsi ikan. Lebih dari itu, omega-3 juga dapat mencegah terjadinya penyakit-penyakit inflamasi seperti arthritis, asma, colitis, dermatitis serta psoriasis; beberapa jenis penyakit ginjal; dan membantu penyembuhan penyakit depresi, skizofrenia serta gejala hiperaktif pada anak-anak.

Sementara itu dalam kasus Indonesia, berdasar data SUSENAS (BPS 2006), hasil perikanan telah memberikan kontribusi yang sangat signifikan bagi asupan protein penduduk Indonesia. Berdasar data BPS tahun 2006 tersebut didapatkan bahwa jumlah rumah tangga Indonesia yang mengkonsumsi ikan lebih tinggi dari sumber protein lainnya seperti terlihat dalam Tabel 7.5 berikut.

Hasil perikanan yang mengandung asam lemak yang jauh lebih lengkap dibanding sumber protein lainnya, telah direkomendasikan menjadi diet terutama bagi kelompok khusus terutama ibu hamil. Hal ini karena produk Hasil perikanan yang mengandung asam lemak yang jauh lebih lengkap dibanding sumber protein

lainnya, telah direkomendasikan menjadi diet terutama bagi kelompok khusus terutama ibu hamil. Hal ini karena produk perikanan mengandung asam lemak esensial (EFA) dan lemak *polyunsaturated fatty acid* (PUFA) lainnya seperti DHA, EPA. DHA adalah asam lemak omega-3 yang krusial dalam perkembangan syaraf dan sel-sel mata. Air Susu Ibu wanita yang makan ikan banyak mengandung DHA dalam kadar yang tinggi. Untuk alasan itu maka USFDA memberikan izin untuk memasukkan DHA dalam formula bayi (Sulaeman, 2008). Penambahan DHA dan asam lemak ARA pada formula bermanfaat pada penglihatan, pergerakan dan perbendaharaan kata dari bayi. Terdapat juga bukti bahwa DHA dan asam lemak lainnya dapat membantu mencegah depresi utama, penyakit bipolar dan bahkan schizophrenia.

**Tabel 7.5.** Proporsi Rumah Tangga Berdasarkan Jenis Pengeluaran Konsumsi Makanan

Klasifikasi Desa/Kota	Jumlah Rumah Tangga (%)				
	Ikan Segar	Ikan Awetan	Daging	Telur	Susu
Perkotaan	81.35%	49.30%	49.91%	84.74%	43.43%
Perdesaan	76.00%	60.20%	25.37%	67.22%	24.75%
Perkotaan + Perdesaan	77.95%	56.21%	34.34%	73.63%	31.58%

Sumber: Susenas 2005 dalam BPS 2006, diolah

Secara umum, Ye (1999) menyatakan bahwa sebesar 2/3 kebutuhan protein masyarakat negara berkembang dipenuhi dari protein nabati terutama dari golongan cereal. Namun demikian untuk kasus Indonesia, konsumsi protein nabati masih lebih tinggi dari rata-rata negara berkembang. Rata-rata protein hewani berkontribusi sebesar 24.69% dari total protein yang dikonsumsi penduduk Indonesia. Sementara pada kelompok protein hewani, ikan telah memberikan kontribusi yang signifikan bagi asupan protein hewani di Indonesia yaitu rata-rata 59,21% dari protein hewani. konsumsi protein dapat dilihat dalam Tabel 7.6.

**Tabel 7.6.** Tingkat Konsumsi Protein di Indonesia 2002-2007.

Kelompok Bahan Pangan	Konsumsi Protein (gram/kap/hari)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Padi-padian	29.01	28.46	29.09	28.83	28.40	28.96
Umbi-umbian	0.54	0.53	0.62	0.57	0.49	0.50
Pangan Hewani	12.26	13.79	13.54	13.93	13.07	15.12
Minyak dan Lemak	0.11	0.10	0.09	0.09	0.09	0.07
Buah/biji berminyak	0.62	0.60	0.57	0.62	0.56	0.59
Kacang-kacangan	6.57	6.02	5.70	5.95	6.05	6.68
Gula	0.09	0.08	0.08	0.08	0.07	0.09
Sayuran dan buah	3.23	3.50	3.31	3.47	3.34	3.89
Lain-lain	1.71	1.56	1.61	1.68	1.61	1.76
Total Protein	54.14	55.37	54.62	55.23	53.66	57.65
Tingkat Kecukupan Protein (TKP)	104.12	106.48	105.03	106.22	103.20	110.87
<i>Kontribusi Protein hewani terhadap Total Protein (%)</i>	<i>22.64</i>	<i>24.91</i>	<i>24.79</i>	<i>25.22</i>	<i>24.36</i>	<i>26.23</i>
<b>Pangan Hewani</b>	<b>12.26</b>	<b>13.79</b>	<b>13.54</b>	<b>13.93</b>	<b>13.07</b>	<b>15.12</b>
a. Daging ruminansia	1.09	0.94	1.03	0.91	0.82	1.11
b. Daging unggas	2.01	2.12	2.03	2.05	1.67	2.39
c. Telur	1.59	1.62	1.72	1.83	1.74	2.04
d. Susu	0.68	0.63	0.67	0.73	0.77	1.19
e. Ikan	6.88	8.49	8.09	8.41	8.07	8.40
<i>Kontribusi Protein Ikan Terhadap Protein Pangan Hewani (%)</i>	<i>56.17</i>	<i>61.58</i>	<i>59.76</i>	<i>60.39</i>	<i>61.76</i>	<i>55.58</i>

Sumber : Susenas 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 dan 2007; BPS.

Kontribusi ikan yang cukup besar pada sisi prosentase terhadap protein hewani perlu dilihat secara hati-hati, sebab sumber protein lainnya masih sangat rendah dibandingkan dengan negara-negara lain. Seperti konsumsi daging masih lebih rendah dari Filipina, Thailand, Malaysia; susu lebih rendah dari India, Thailand,

Malaysia, Singapura bahkan Vietnam. Demikian pula telur, konsumsi per kapita Indonesia menduduki posisi terendah dibandingkan dengan Thailand, atau Malaysia (Khomsan, 2008). Ikan menjadi salah satu sumber protein yang penting, mengingat sulitnya meningkatkan konsumsi per kapita sumber protein lainnya seperti susu meningkatkan 4,65 kg/kapita/tahun dalam kurun waktu 30 tahun. Sementara di Malaysia untuk meningkatkan konsumsi per kapita sebesar 20 liter diperlukan waktu 120 tahun sementara di AS diperlukan waktu 600 tahun untuk jumlah 100 liter.

Wilayah laut nasional dan ZEEI, yang memiliki luas sebesar 5,8 juta Km<sup>2</sup>, mengandung kekayaan alam yang amat beragam. Kondisi ini memberikan peluang bagi pendayagunaan kekayaan alam laut tersebut melalui serangkaian kegiatan yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan nelayan dan pengintegrasian sebagai usaha industri kelautan dan perikanan.

Jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 200 juta orang merupakan pasar domestik yang besar dan memberikan peluang bagi pemasaran berbagai produk laut dan perikanan Indonesia. Perubahan yang cepat dalam bidang ekonomi dan perdagangan regional, yang ditandai dengan akan berlakunya sebagai kawasan perdagangan bebas regional (AFTA, APEC, dll), akan membuka peluang bagi Indonesia untuk merebut pangsa pasar regional untuk pemasaran berbagai produk usaha ekonomi kelautan dan perikanan.

Dunia semakin memperhatikan lingkungan termasuk didalamnya masalah kelautan dan perikanan, sehingga kesadaran dan kepedulian masyarakat Indonesia terhadap sumberdaya kelautan dan perikanan serta kelestariannya semakin meningkat. Kondisi tersebut merupakan peluang yang harus didukung perencanaan yang matang agar resiko investasi dapat diperkecil dan biaya dapat ditekan. Kondisi tersebut diperburuk pula oleh keuangan mikro dan perbankan yang kurang mendukung. Sebagai contoh, tingkat suku bunga perbankan untuk usaha perikanan relatif tinggi bila dibandingkan dengan negara-negara tetangga seperti Malaysia dan Thailand membuat berkurangnya minat perbankan membiayai usaha-usaha perikanan yang beresiko tinggi. Hal-hal tersebut pada akhirnya menurunkan minat pelaku ekonomi dalam usaha pemanfaatan dan pendayagunaan sumberdaya kelautan.

Pembangunan kelautan dan perikanan memiliki spektrum yang lebar dan melibatkan banyak pihak. Koordinasi antar unsur terkait seringkali terhambat oleh sikap-sikap yang mengutamakan kepentingan sektoral dan kekakuan birokrasi. Aspek perijinan, baik bagi keperluan penelitian, survey dan pemetaan serta bagi

kepentingan dunia usaha sering terjadi kendala yang diakibatkan oleh birokrasi yang rumit.

Aspek hukum dan perundang-undangan dalam kontelasi pembangunan yang semakin cepat sangat diperlukan untuk mendukung tercapainya sasaran-sasaran yang telah ditetapkan. Ketidakpastian hukum dan perundang-undangan pada akhirnya dapat menimbulkan konflik-konflik berkepanjangan dan rentan terhadap masalah dampak krisis keuangan global.

Data dan informasi merupakan komponen penting dalam masa krisis yang parameternya selalu berubah dengan cepat. Kemampuan dalam mengolah data menjadi informasi akurat yang dapat dipakai untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan sumberdaya adalah kunci keberhasilan dalam pembangunan resiliensi perikanan. Hal tersebut tidak saja memerlukan penataan informasi dalam suatu jaringan, tetapi juga memerlukan tingkat akurasi dan validasi data yang tinggi.

Untuk menopang kegiatan penanganan dampak krisis global 08 yang berkaitan dengan pendayagunaan sumber daya kelautan dan perikanan, sejumlah perangkat sarana dan prasarana telah diusahakan untuk dipenuhi. Namun disadari sepenuhnya bahwa infrastruktur yang telah tersedia masih belum memenuhi kebutuhan baik dari segi kuantitas dan segi kesesuaian dengan tingkat teknologi yang dibutuhkan dan menjamin tingkat kesejahteraan para nelayan di daerah pesisir dan pulau-pulau terpencil.

Dengan paradigma masa depan yang berwawasan kebaharian dalam rangka mewujudkan cita-cita hanya pembangunan dan pengelolaan sektor kelautan dan perikanan merupakan suatu tugas bagi pengelola bangsa dan negara Indonesia. Sejalan dengan itu, perkembangan dunia di awal abad 21 ditandai dengan semakin tingginya kesadaran akan perlindungan dan kelestarian lingkungan hidup. Lingkungan laut yang memiliki sifat dinamis yang besar kontribusinya dalam perubahan iklim global menjadi fokus perhatian bangsa-bangsa di dunia. Permasalahan kelautan dan perikanan tidak lagi menjadi persoalan satu negara tetapi telah melewati batas-batas negara lain. Sebagai contoh, permasalahan iklim yang dipicu oleh kondisi laut disuatu wilayah negara dapat melanda wilayah negara lain, dan pencemaran laut suatu negara dapat menimbulkan persoalan bagi negara lain. Dengan demikian, disamping usaha peningkatan kemampuan dalam pengelolaan laut secara mandiri, maka kerjasama regional maupun internasional dalam bidang kelautan dan perikanan menjadi suatu keharusan.

## Usaha Mikro dan Kecil

Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil merupakan langkah strategis dalam meningkatkan dan memperkuat perekonomian dari bagian terbesar rakyat Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Karena itu, UMK diharapkan dapat berperan besar dalam proses penumbuhan kemandirian masyarakat, peningkatan kesejahteraan dan faktor strategis dalam mengurangi angka pengangguran, penurunan jumlah penduduk miskin, serta mengurangi ketimpangan pendapatan masyarakat. Peran UMK dalam perekonomian nasional dapat dilihat dari : (a) kedudukannya sebagai pemain utama dalam kegiatan ekonomi di berbagai sektor, (b) penyedia lapangan kerja yang terbesar, (c) pemain penting dalam pengembangan kegiatan ekonomi lokal dan pemberdayaan masyarakat, (d) pencipta pasar baru dan sumber inovasi serta, (e) sumbangannya dalam menjaga neraca pembayaran melalui kegiatan.

UMK sedang dan akan tetap memainkan peranan penting dalam perekonomian Indonesia. Terutama dalam menghadapi dampak krisis keuangan global yang diyakini akan meningkatkan jumlah pengangguran akibat dari lesunya iklim investasi. Namun demikian, yang penting disadari kemudian adalah krisis keuangan global yang saat ini melanda berbeda dengan krisis tahun 1997/1998 yang hanya terjadi di wilayah Asia saja (dampak regional), sehingga pada saat investasi turun, nilai ekspor malahan meningkat. Saat ini hal itu justru berbeda, di mana dampak global menyebabkan investasi maupun ekspor turun karena tidak ada permintaan

Selain itu, krisis keuangan global juga akan semakin mempersulit pelaku UMK, petani dan kelompok usaha berskala kecil lainnya. UMK diharapkan tetap berperan sebagai katup pengaman sosial terhadap dampak krisis keuangan global sekaligus juga sebagai pilihan lain dari sistem ekonomi kapitalis yang semakin memperlihatkan ketidakberdayaannya. Krisis yang terus berulang menunjukkan sistem ekonomi kapitalis yang sering melupakan sektor riil, sektor langsung bersentuhan dengan ekonomi kerakyatan, memiliki kelemahan mendasar. Untuk itulah, perlu terus dikembangkan kelembagaan untuk keuangan mikro (*institutions for microfinance*) dalam menangani krisis finansial global, yaitu LKM yang mampu melayani segenap lapisan masyarakat terutama yang rentan terhadap dampak krisis tersebut.

Berkaitan dengan kendala-kendala yang ada berdasarkan pengalaman yang didapat selama ini, maka pengembangan kelembagaan untuk keuangan mikro ke depan paling tidak ada tiga hal penting. Pertama, hingga saat ini LKM belum

memiliki payung hukum yang memadai. UU tentang perbankan dan perkoperasian belum dapat memayungi segala macam LKM yang saat ini ada. Kedua, LKM memiliki keragaman yang luar biasa, baik itu LKM formal, semi formal maupun non formal. Namun dari sejumlah LKM yang ada belum ada satupun LKM yang memiliki skim pembiayaan bagi masyarakat pedesaan, khususnya petani, nelayan, peternak skala kecil baik pada on farm maupun pascapanen. Ketiga, untuk memperkuat sektor ril dan mengurangi kemiskinan pemerintah telah menyediakan anggaran bagi pemberdayaan ekonomi masyarakat diantaranya melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Pengucuran dana sudah bergulir sejak tahun 2008 lalu. Namun, nampaknya program ini dihadapkan pada persoalan kelembagaan yang belum dapat menjamin keberlanjutan dari program pemberdayaan masyarakat tersebut. Berbagai program pemberdayaan ekonomi telah sering diadakan oleh pemerintah. Kucuran bantuan modalpun telah sering diberikan dalam berbagai skim. Namun, serlmg kali program ini berakhir dengan kegagalan sehingga tetap tidak mampu mengurangi kemiskinan dan peningkatan ekonomi rakyat.

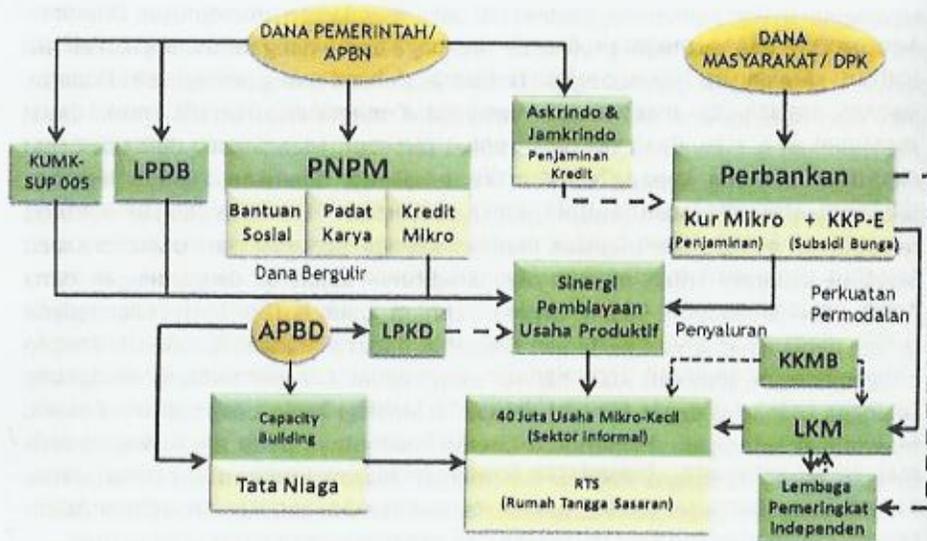
Memperhatikan ketiga persoalan di atas sangat penting dan mendasar bagi keberhasilan dan keberlanjutan LKM, maka ada beberapa langkah yang perlu dilacak di daerah didalam kerangka mencari solusi bagi ketiga persoalan tersebut. Langkah-langkah itu menjadi kerangka kebijakan yang nantinya diambil sesuai kondisi empiris masyarakat, dan dapat diimplementasikan pada tataran praktis sehingga layak direkomendasikan atau disampaikan sebagai protokol penanganan dampak krisis finansial global.

Paling tidak ada tiga langkah yang baik dikembangkan di dalam hal ini, yaitu **pertama** perumusan Peraturan Daerah tentang Lembaga Penjamin Kredit Daerah dan tentang Badan Layanan Umum Daerah yang melayani kredit mikro. Depdagri telah menetapkan kebijakan dan langkah-langkah untuk membantu pemberdayaan KUMKM dengan menerbitkan berbagai peraturan seperti: Permendagri No. 24 tahun 2006 tentang Layanan Satu Pintu, Permendagri No. 61 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan BLUD yang memuat *agar SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dapat melayani kegiatan BLUD dengan lebih baik*, dan PP khusus No. 23 tahun 2005 tentang BLUD (*yang memuat berbagai macam BLUD yang menjual jasa layanan public, untuk pengelolaan wilayah, dan untuk hal-hal khusus*) dan No.58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

**Kedua**, pengembangan aksi penguatan kelembagaan koperasi simpan pinjam (KSP), koperasi jasa keuangan syariah dan penggadaian di wilayah pedesaan. **Ketiga**, didalam konteks agar memudahkan pelaku UMK akses kepada pelayanan

keuangan, maka pemerintah daerah dapat melakukan mendorong akreditasi institusi LKM dan sertifikasi profesi dari lembaga berwenang untuk melakukan itu, bahkan setelah itu membangun Lembaga Penjaminan Daerah untuk dapat membuat BNI atau Bank Mandiri yang tidak mempunyai unit di desa dapat menyalurkan dananya ke LKM bersertifikat tersebut. Mengingat APBD tidak bisa diberikan langsung kepada UMK maka sebaiknya diberikan kepada lembaga penjaminan kredit dalam bentuk modal penyertaan. Lembaga Penjamin Kredit tersebut yang akan memberikan jaminan kepada Koperasi dan UMK, di mana biaya penjaminan untuk memperoleh kredit-nya dapat ditalangi dengan dana APBD. Pengembangan Badan Layanan Umum Daerah (BULD) terkait dengan sistem penjaminan kredit pertanian dan UMK dapat diarahkan untuk mendukung pengembangan komoditi atau hal-hal yang terkait dengan keunggulan daerah, sehingga usahanya dapat bersifat kompetitif apalagi kalau belum ditangani oleh masyarakat setempat. Pemerintah Daerah selanjutnya perlu perlu bekerjasama dengan para pengusaha lokal untuk mengupayakan kegiatan pelatihan dalam rangka pengembangan kewirausahaan dan pengembangan pasar produk UMK.

Berdasarkan langkah-langkah di atas, maka pelacakan pembiayaan UMK ke depan memerlukan perspektif baru yang memanfaatkan berbagai potensi yang telah ada. Proses pengembangannya pun sepatutnya dapat dimanfaatkan sebagai kesempatan untuk mendorong tumbuhnya wirausaha baru. Bahkan, model kelembagaan untuk keuangan mikro ke depan perlu diarahkan untuk memadukan skim perbankan dengan skim pembiayaan yang berasal dari pemerintah seperti program pemberdayaan masyarakat, terutama untuk pembiayaan upaya penjaminan (*hybrid microfinance scheme*), skim ini dapat dilihat pada Gambar 7.5. UMK pun perlu dijadikan *leading sector* dalam menghadapi krisis global. Dengan demikian, perubahan *mindset* tentang UMK tidak saja dimintakan kepada pelaku-pelakunya, tetapi juga kepada kalangan pemerintah agar tidak lagi menganggap UMK sebagai target yang hanya berada dibawah menerima bantuan, tapi sebagai mitra sejajar yang memberikan kontribusi nyata terhadap pembangunan dengan pajak yang mereka bayarkan.



Keterangan:

- PNPM : Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
- LPDB : Lembaga Pengelola Dana Bergulir
- LKM : Lembaga Keuangan Mikro
- LPKD : Lembaga Penjaminan Kredit Daerah
- KKMB : Konsultan Keuangan Mitra Bank

Gambar 7.3. Hybrid Microfinance (B.S. Kusmuljono, 2009)

## Pangan dan Gizi

Mencukupi gizi seluruh anggota keluarga mensyaratkan adanya kemampuan mengakses pangan secara cukup baik kuantitas maupun kualitas. Dalam situasi keterbatasan ekonomi keluarga atau adanya musibah (banjir, kekeringan dll.), maka akses terhadap pangan akan terancam. Memaksimalkan pendapatan rumah tangga tidak selalu merupakan jaminan akan terpenuhinya kecukupan gizi semua anggota keluarga. Bahkan seandainya negara surplus dengan berbagai komoditas pangan, tidak berarti tiada masalah dalam kecukupan pangan dan gizi keluarga. Distribusi pangan yang tidak merata dalam keluarga menjadi kendala untuk mewujudkan asupan gizi yang memadai. Hal ini terkadang terkait dengan pola budaya masyarakat.

Istilah *hunger paradox* sering digunakan untuk menjelaskan suatu fenomena telah mantapnya kecukupan pangan nasional, yang dicerminkan oleh ketersediaan kalori dan protein di atas angka kebutuhan gizi, namun kelaparan atau kekurangan gizi masih terjadi di mana-mana. Sebenarnya mereka yang mengalami rawan pangan dan gizi bukan hanya golongan miskin, tetapi juga mereka yang berada sedikit di atas garis kemiskinan. Dalam suatu studi ditemukan bahwa 44% rumahtangga sampel termasuk kategori miskin, tetapi ternyata yang mengalami rawan pangan dan gizi lebih dari 80%.

Tampaknya rumahtangga miskin pasti akan mengalami ancaman rawan pangan dan gizi, tetapi mereka yang rawan pangan belum tentu hanya dari golongan miskin. Mengapa hal ini bisa terjadi? Garis kemiskinan di Indonesia mungkin ditetapkan dengan *cut-off point* terlalu rendah, sehingga rumahtangga miskin sebenarnya sudah masuk kategori sangat miskin dan mereka yang berada sedikit di atas garis kemiskinan sebenarnya sudah sangat miskin.

Aspek ketersediaan pangan tergantung pada sumberdaya alam, fisik, dan manusia. Pemilikan lahan yang cukup, ditunjang oleh iklim dan lingkungan yang mendukung, serta disertai dengan SDM yang baik akan menjamin ketersediaan pangan yang kontinu. Sementara itu akses pangan hanya dapat terjadi apabila rumahtangga mempunyai penghasilan yang cukup. Pada akhirnya, konsumsi pangan akan sangat menentukan apakah seluruh anggota rumahtangga nantinya bisa mencapai derajat kesehatan yang optimal.

Situasi krisis pangan di tingkat rumahtangga akan mendorong perempuan mengambil peran yang lebih besar untuk menjamin terpenuhinya kecukupan gizi keluarga. Perempuan akan terlibat langsung dalam proses produksi dan mengontrol pemanfaatan sumberdaya sehingga gizi seluruh anggota keluarga terpenuhi.

Banyak penelitian membuktikan bahwa perempuan, khususnya di negara sedang berkembang, terlibat dalam pekerjaan yang sangat ekstensif dari segi waktu. Mereka adalah ibu rumahtangga yang sekaligus juga pencari nafkah untuk mendukung ekonomi keluarga. Pekerjaan domestik seperti memelihara anak dan mengatur rumahtangga tidak bisa dilepaskan dari peran besar perempuan yang melaksanakan tugas tersebut tanpa pamrih.

Di perdesaan perempuan secara aktif terlibat dalam kegiatan pertanian subsisten (untuk mencukupi kebutuhan keluarga sendiri). Dalam sistem pertanian subsisten tersebut peran perempuan tidak dihargai dalam bentuk upah, tetapi jelas bahwa mereka telah melakukan aktivitas yang mendukung terwujudnya kecukupan gizi keluarga. Sementara itu kaum pria yang lebih banyak menekuni pertanian *cash*

*crop* akan memperoleh uang tunai yang diharapkan dapat digunakan untuk menopang kesejahteraan keluarganya, itupun kalau tidak terjadi misalokasi pendapatan.

Keterlibatan perempuan dalam pekerjaan domestik dan pekerjaan yang berorientasi untuk meningkatkan ekonomi keluarga, ternyata tidak dibarengi oleh asupan gizi yang memadai. Padahal perempuan juga mendapat tambahan tugas reproduksi yakni mengandung anak-anaknya. Beberapa studi di Asia dan Afrika menunjukkan bahwa asupan kalori kaum perempuan hanya sekitar 50-70%. Bila perempuan yang kurang gizi ini mengandung maka mereka berpotensi melahirkan bayi BBLR (berat bayi lahir rendah, kurang dari 2,5 kg). Studi-studi pada bayi dengan berat lahir rendah menunjukkan bahwa ketika dewasa mereka sangat berpotensi untuk menderita penyakit degeneratif (penyakit jantung koroner, diabetes dan lain-lain).

Kebijakan dari suatu pemerintahan yang kurang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat akan melahirkan *social cost adjustment* yang harus dipikul oleh kaum perempuan. Kebijakan-kebijakan tersebut misalnya pengurangan atau penghilangan subsidi pangan, kebijakan yang berdampak pada kenaikan harga bahan-bahan pokok, pemangkasan biaya pembangunan di sektor kesehatan dan pendidikan. Perempuan dipaksa untuk melakukan *coping mechanism* dengan mengalokasikan waktu lebih banyak untuk mendapatkan tambahan penghasilan sehingga kebutuhan seluruh anggota keluarganya terpenuhi.

Mengingat bahwa pemenuhan gizi keluarga tidak terlepas dari persoalan peningkatan kesejahteraan, maka mengurai benang kusut kemiskinan harus menjadi program yang terus-menerus dilakukan oleh pemerintah di negara manapun. Selain itu, kaum perempuan sebagai penjaga gawang perbaikan gizi keluarga harus lebih diberdayakan kemampuannya, baik dalam hal kemampuan ekonomi maupun kemampuan dalam mengurus persoalan domestik di dalam keluarganya.

Pendekatan holistik dalam pemecahan masalah gizi sangat diperlukan. Persoalan gizi bukan sekedar kurangnya asupan kalori dan protein. Banyak faktor yang menyebabkan mengapa masalah gizi muncul, tenggelam, dan kemudian merebak lagi.

Permasalahan gizi juga bukan sekedar masalah kesehatan tetapi cerminan masalah daya beli, ketersediaan pangan, pengetahuan gizi, serta faktor sosio-budaya. Jadi membaiknya status gizi yang merupakan indikator capaian kinerja program pembangunan gizi bukanlah merupakan hubungan linear dengan upaya yang dilakukan oleh sektor kesehatan saja.

Rendahnya daya beli menjadi isu penting yang perlu mendapat perhatian. Harga pangan yang kian membubung sangat memberatkan masyarakat. Kelangkaan bahan pokok nonpangan seperti minyak tanah, gas membuat rakyat makin sengsara. Sulitnya akses terhadap kebutuhan pokok adalah wujud kondisi perekonomian dan tata perniagaan yang tidak menguntungkan bagi kita semua.

Usaha Perbaikan Gizi Keluarga (UPGK) berhasil menjadi gerakan nasional yang menggema di seluruh pelosok tanah air. Hasilnya, posyandu kini menyebar di desa-desa atau di kampung-kampung.

Indonesia adalah negara dengan penduduk miskin sangat banyak, masalah gizi akan senantiasa mengintip kelengahan kita. Keteledoran dalam pembangunan gizi akan mengakibatkan tingginya kematian bayi atau balita dan kita akan menghadapi *the lost generation* 20 tahun yang akan datang. Lahirnya generasi bodoh karena kurang gizi akan mengakibatkan bangsa ini tetap berkubang dalam kemiskinan.

Perumusan kebijakan gizi dalam pembangunan harus didukung oleh data yang akurat. Ketiadaan data yang benar akan mengacaukan program gizi, intervensi yang dilakukan akan mengalami salah sasaran, dan ketercakupan yang dicapai bersifat semu.

Adanya kebijakan desentralisasi pemerintahan, menuntut para kepala daerah untuk mengisi pembangunan gizi di daerahnya masing-masing. Sayang, hal ini belum terwujud. Program gizi yang efektif seperti PMT-AS (Pemberian Makanan Tambahan untuk Anak Sekolah) dapat berjalan lancar ketika ditangani Bappenas dan departemen-departemen terkait. Ketika otonomi daerah diterapkan, maka PMT-AS lenyap karena para kepala daerah tidak lagi menganggapnya sebagai prioritas program gizi.

Masalah gizi di negara berkembang bukan persoalan sederhana, diperlukan kemauan politik yang kuat dari semua pihak untuk selalu memprioritaskan program-program gizi di masyarakat. Investasi perbaikan gizi adalah investasi jangka panjang. Dampak positifnya baru akan kelihatan satu-dua dekade kemudian. Siapapun yang mengabaikan investasi di bidang SDM ini akan terbelenggu menjadi negara terbelakang.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut, dapat dilihat bahwa sektor pertanian menjadi sektor yang sangat penting untuk mendukung ketahanan pangan untuk mencapai kondisi kedaulatan pangan. Secara hakiki, ketahanan pangan setidaknya mencakup pada tiga poin pokok yaitu tersedianya jumlah pangan yang cukup dengan kualitas yang baik (*food availability*), harga yang terjangkau oleh

masyarakat (*price affordability*) serta jaminan akses terhadap sumber-sumber pangan bagi masyarakat (*food accessibility*). Namun demikian, ketahanan pangan belum tentu menjamin kedaulatan pangan, sepanjang produk tersebut tidak dapat diproduksi seluruhnya atau sebagian besarnya oleh produsen domestik. Konsumsi gandum perkapita meningkat 3 kilogram selama kurun waktu 5 tahun, namun komoditi ini merupakan komoditi impor sehingga walaupun terjamin ketahanan pangannya tetapi tidak mencapai kondisi pangan yang berdaulat. Bila kondisi ini terjadi pada produk-produk pangan lainnya, selanjutnya dapat mempengaruhi kedaulatan negara secara keseluruhan. Sebab, kedaulatan pangan sangat penting seperti halnya kedaulatan energi untuk menjamin kedaulatan dan keutuhan wilayah (kedaulatan teritori) negara secara menyeluruh. Dalam hal ini sektor pikanan dan kelautan memiliki potensi yang besar sebagai sumber bahan baku industri baik pangan, obat-obatan maupun energi. Oleh karena dalam rangka pengembangan wilayah pedesaan sebagai tulang punggung pembangunan nasional berladaskan pertanian dan kelautan secara berkelanjutan.

Masalah kekurangan vitamin A adalah bentuk kelaparan tak kentara yang sering lepas dari perhatian para pembuat kebijakan. WHO memperkirakan pada tahun 1995 kurang lebih 250 juta balita di seluruh dunia menderita kurang vitamin A, 3 juta di antaranya dengan gejala kerusakan mata yang menuju kebutaan. Kira-kira 10 persen kasus orang buta di negara berkembang disebabkan karena kekurangan vitamin A. Mereka yang buta karena kurang vitamin A sekitar 70%-nya meninggal dalam waktu satu tahun.

Angka kematian bayi memiliki kaitan erat dengan status gizi anak. Anak-anak penderita gizi kurang umumnya memiliki kekebalan tubuh yang rendah dan hal ini menjadikan dirinya rawan terhadap infeksi yang dapat menyebabkan kematian. Penyakit infeksi yang senantiasa mengintal anak-anak bayi adalah diare dan infeksi saluran pernapasan.

Dalam hal angka kematian bayi ini Indonesia (31/1000 kelahiran) hanya lebih baik dibandingkan Cambodia (97/1000) dan Laos (82/1000). Jika dibandingkan dengan negara-negara lainnya kita masih tertinggal. Singapura dan Malaysia memiliki angka kematian bayi sangat rendah yaitu masing-masing 3 dan 7 per 1000 kelahiran. Ini menunjukkan besarnya perhatian negara tersebut terhadap masalah gizi dan kesehatan yang dihadapi anak-anak.

Berdasarkan SUSENAS tahun 2002 konsumsi kalori rata-rata penduduk sebesar 1985 kkal dan 54,4 gram protein. Angka ini sudah mendekati sasaran yang ditetapkan pemerintah. Akan tetapi ketidaksiimbangan di wilayah masih terjadi, karena masih banyak penduduk yang mengkonsumsi kurang dari 70% dari

kecukupan gizi yang dianjurkan. Ini mengindikasikan bahwa isu kemiskinan dan ketidaktahanan pangan masih perlu terus diwaspadai.

### **Protokol Manajemen Krisis**

Hasil penelitian menyatakan bahwa perumusan protokol manajemen dampak krisis finansial global tahun 2008 sangat tergantung dengan tata pikir para analis dan kemauan politis para pengambil kebijakan. Sampai saat ini, pendekatan manajemen krisis yang digunakan pemerintah adalah formula stabilisasi untuk menjamin sustainabilitas fiskal, sebagaimana resep IMF yang diterapkan pada saat penanganan Krismon tahun 1997 di Indonesia. Naskah akademis ini mencoba menelusuri kebijakan publik yang telah dikeluarkan pemerintah untuk menghadapi dampak Krisial tahun 2008.

Secara global, para ahli ekonomi makro menyatakan bahwasanya stabilitas sistem keuangan dalam perekonomian selalu didorong oleh pertumbuhan sektor keuangan yang lebih besar dibandingkan dengan sektor riil. Integrasi sistem keuangan global dan regional serta perubahan komposisi dalam proses sistem keuangan yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yaitu komposisi aset nonmoneter menjadi lebih dipentingkan.

Ketidakstabilan sistem keuangan dapat mengakibatkan dampak negatif yaitu: Pertama, transmisi kebijakan bank sentral tidak berfungsi normal sehingga kebijakan moneter menjadi tak efektif. Kedua, fungsi intermediasi perbankan tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya akibat alokasi dana yang tidak lancar sehingga menghambat investasi.

Ketiga, adanya ketidakpercayaan publik terhadap sistem keuangan yang umumnya akan diikuti dengan perilaku panik para investor untuk menarik dananya sehingga mendorong terjadinya kesulitan likuiditas. Keempat, sangat tingginya biaya rehabilitasi terhadap sistem keuangan apabila terjadi krisis yang bersifat sistemik.

Krisis keuangan yang melanda dunia telah menimbulkan biaya renovasi yang besar termasuk "ball out" dan stimulus fiskal. Krisis global pada bulan Oktober 2008 kembali menimbulkan rentetan krisis perbankan di beberapa negara. Hal ini menegaskan bahwa krisis keuangan sering kali terjadi berulang kali, sulit diprediksi, dan tidak bisa terhindarkan kendati sistem dan bentuk pengawasan sudah diperketat.

Tidak mudah mencegah dan memulihkan krisis finansial karena diperlukan koordinasi yang efektif antara otoritas moneter dan fiskal, seperti berbagi

informasi demi menjaga kepercayaan publik pada sistem keuangan baik tingkat nasional, regional, maupun internasional.

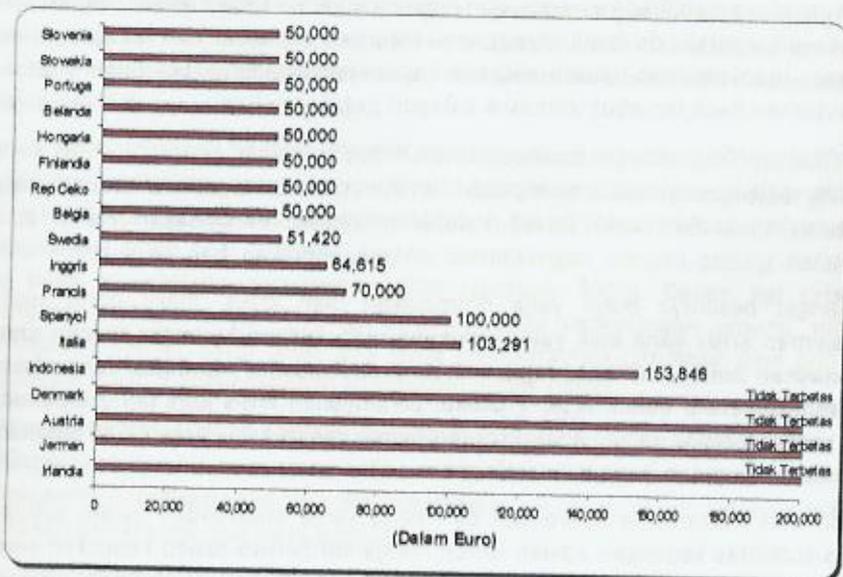
Koordinasi antara lembaga keuangan di Amerika Serikat (AS) dapat dijadikan sebagai salah satu contoh. Salah satu alat koordinasi utama di AS di antara *Treasury, Federal Reserve, Securities Exchange Commissions (SEC)*, dan CFTC adalah *President's Working Group on Financial Market (PWG)*.

Menyusul adanya krisis *subprime mortgage* di AS, fungsi dari PWG diperluas sejak 2008, sehingga saat ini fokusnya termasuk seluruh sistem keuangan, bukan lagi hanya pasar modal. Ada empat area yang menjadi fokus dari PWG, yaitu minimalisasi risiko bagi sistem keuangan, mendorong integritas pasar keuangan, mendorong perlindungan konsumen dan investor, serta mendukung efisiensi dan efektivitas pasar modal. Selain melalui PWG, ada beberapa MoU yang mengatur *information sharing* antara lembaga-lembaga pengawas.

Kebanyakan sistem keuangan yang ada di dunia menggunakan tipe koordinasi yang sama, yang mengombinasikan MoU dengan komite stabilitas keuangan khusus yang tugasnya memastikan pertukaran informasi dan koordinasi antara pimpinan bank sentral dan pimpinan lembaga pengawas lainnya. Dengan adanya komite semacam ini, diharapkan akan tercipta koordinasi yang lebih baik di tingkat deputi dan tingkat yang lebih rendah karena adanya pertemuan pimpinan secara reguler yang harus dipersiapkan dengan baik. Skeme Penjaminan Simpanan Perbankan didunia disajikan pada Gambar 7.6.

Penerapan protokol penanganan krisis oleh para ekonom muncul dengan pola yang berbeda-beda di setiap negara di dunia. Akan tetapi, pada dasarnya semua struktur mengharuskan adanya kerangka yang jelas dalam hal pembagian peran dan tanggung jawab setiap badan yang tergabung dalam sebuah jaring pengaman stabilitas keuangan. Tujuan utama dari pembentukan jaring pengaman keuangan, yaitu pencegahan dan penanganan krisis mendapat landasan hukum dalam membuat kerangka pembagian tugas yang komprehensif dan mekanisme koordinasi yang harmonis.

Oleh karena itu, upaya untuk menjamin stabilitas keuangan menjadi sangat penting mengingat dampak negatif yang sangat besar baik tingkat nasional dan dunia, dimana sekarang ini negara bergantung satu sama lainnya, dari sisi perdagangan valuta serta aliran modal antar negara.



Gambar 7.4. Skema Penjaminan Simpanan Perbankan di Dunia (2009)

Jika sistem keuangan tidak stabil dan tidak berfungsi dengan efisien, pengalokasian dana tidak akan berjalan dengan baik. Terkait dengan upaya membangun sistem keuangan yang stabil serta dalam rangka mengantisipasi ancaman krisis keuangan di Indonesia, dibentuklah **Jaring Pengaman Sektor Keuangan (JPSK)** yang merupakan kerja sama Departemen Keuangan, Bank Indonesia, dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).

Pada prinsipnya Depkeu bertanggung jawab untuk menyediakan dana untuk penanganan krisis, BI bertanggung jawab menjaga stabilitas moneter, kesehatan perbankan, keamanan, dan kelancaran sistem pembayaran. LPS bertanggung jawab menjamin simpanan nasabah bank serta resolusi bank bermasalah.

Meskipun bentuk dan struktur jaring pengaman keuangan berbeda-beda, pada umumnya JPSK ini mencakup: Pertama, regulasi dan pengawasan. Kedua, peran bank sentral yang efektif. Ketiga, asuransi simpanan yang memadai. Keempat, resolusi bank bermasalah. Kelima, penyelesaian krisis yang menyeluruh dan memadai dengan stimulus fiskal pemerintah.

Koordinasi yang efektif dalam situasi normal dan krisis diperlukan untuk menjaga stabilitas keuangan dan menangani krisis secara efektif dan efisien. Apabila ditengarai ada bank mengalami kesulitan likuiditas dan tidak insolven sehingga menimbulkan bahaya sistemik bagi perekonomian maka BI yang dapat memutuskan bank tersebut termasuk kategori gagal atau tidak.

Jika dikategorikan sebagai bank gagal, BI dapat meminta semua otoritas yang terlibat dalam protokol penanganan krisis untuk mengadakan rapat guna memutuskan apakah bank tersebut dapat menimbulkan bahaya sistemik atau tidak.

Mengingat besarnya biaya yang ditimbulkan oleh krisis, maka perlu suatu manajemen krisis yang baik yaitu didukung oleh adanya kerangka hukum yang menetapkan peran dan tanggung jawab serta mekanisme koordinasi yang efektif dari semua pelaku dalam JPSK. Protokol penanganan krisis juga perlu didukung oleh kepemimpinan yang baik sehingga mampu menyusun strategi dan langkah-langkah penanganan krisis secara efektif.

Tujuan dari mekanisme koordinasi dan kerja sama antarbadan dalam sebuah forum stabilitas keuangan adalah untuk menjamin bahwa setiap kebijakan yang dikeluarkan tidak menimbulkan dampak negatif terhadap stabilitas sistem keuangan.

Pelaksanaan mekanisme koordinasi dan kerja sama di praktekkan di Indonesia dalam suatu forum stabilitas sistem keuangan yang dibentuk berdasarkan MoU pada tanggal 5 Desember 2005 antara Menteri Keuangan, Gubernur BI, dan LPS (Lembaga Penjamin Simpanan).

Bentuk struktur pengawasan lembaga keuangan menentukan bagaimana peran dan tanggung jawab setiap lembaga dalam penanganan krisis. Kerja sama dan koordinasi badan terkait dengan komite stabilitas keuangan sangat diperlukan untuk menangani krisis terkait dengan pemberian dana talangan darurat bagi lembaga keuangan dan lembaga nonkeuangan yang memiliki kesulitan likuiditas dan punya dampak sistemik bagi perekonomian. *Sense of crisis*, integritas, dan tingkat respon yang tinggi dalam penanganan krisis diperlukan oleh individu yang terlibat dalam forum stabilitas keuangan.

Pembentukan forum koordinasi menjadi wadah bagi penyebaran informasi dan wadah koordinasi yang akan mempercepat penanganan krisis, sehingga dapat menjaga kepercayaan masyarakat terhadap sistem keuangan yang akan memicu penyelesaian krisis yang efektif dan efisien. Namun demikian dampak krisis *subprime mortgage* di USA telah semakin membuka mata kita bahwa otoritas

pengawas keuangan baik yang ada di bank sentral, pasar modal, maupun otoritas jasa keuangan, tetap saja kesulitan mengikuti perkembangan produk keuangan yang begitu pesat dan kompleks. Ternyata koordinasi melalui mekanisme protokol penanganan krisis yang lebih diutamakan, dan bukanlah bentuk dan wewenang pengawasannya.

Seluruh faktor-faktor yang telah diindikasikan sebelumnya pada saat perumusan JPS harus dipertimbangkan guna memenuhi keinginan dalam mengembangkan hasil yang diinginkan oleh rakyat pada saat krisis. Faktor krisis boleh diatur sesuai prioritas, tapi tidak bisa direduksi karena bertentangan dengan prinsip *holism* yang tidak menghindari dari kompleksitas (Jackson, 2000). Dalam hal *Crisis Management Protocol (CMP)* yang berpihak pada kepentingan umum, sifat perencanaan hampir mirip cetak biru pada level strategis (*strategic blue print*) yang secara rinci mengungkapkan komunikasi publik seperti:

- Bagaimana menjelaskan pada setiap pihak yang terkena dampak krisis
- Bilamana organisasi menyerang balik pada para aktor penyebab krisis
- Apa peran organisasi yang ingin digambarkan
- Arahan pertanyaan dari para jurnalis

Secara umum, CMP seyogyanya sangat peduli terhadap regulasi organisasi dan pengendalian dampak sebagaimana dilihat dari sudut pandang oleh beragam pihak, baik yang langsung maupun tidak langsung terlibat di organisasi.

Dalam merumuskan CMP, harus dicermati faktor-faktor kunci (*key features*) dimana keseluruhan organisasi disetiap tingkat mengerti dan berkomunikasi secara efektif. Keputusan yang penting dibuat agar terjamin aliran informasi kesetiap tingkat organisasi. Perencanaan CMP membutuhkan suatu tim pakar yang mampu memberikan alokasi serta memberi bantuan keahlian pada pimpinan dalam mengarahkan kegiatan pencegahan dan pemulihan krisis. Tim pakar tersebut harus memperhatikan bahwa untuk setiap tingkat perencanaan terdapat interaksi personel serta dipandu oleh ahli di bidangnya. Koordinasi politis sebaiknya diserahkan pada wilayah fungsional dimana para pengambil keputusan dari TIM CMP diintegrasikan dengan komunikasi yang lancar.

Studi faktor dan parameter krisis yang telah dilakukan oleh WG CMP FARD IPB pada tahun 2009 menyimpulkan bahwa faktor krisis utama mencakup Keuangan Internal, Keuangan Eksternal, Lingkungan Usaha dan Hubungan Publik. Faktor tersebut diuraikan lebih lanjut dalam sub-faktor atau elemen melalui diagram ikan Ishikawa. Setelah itu dicari interaksi antar faktor dengan menemukan parameter-parameter krisis sehingga memudahkan terbentuknya Model Pengendalian Krisis

guna mendapatkan struktur yang lebih konkrit tentang dinamika sistem. Selanjutnya dilakukan pendalaman atas faktor kunci yaitu Keuangan Eksternal untuk membangkitkan alternatif skenario penyelesaian masalah yang efektif.

Studi ini mengidentifikasi tiga parameter kunci dari faktor keuangan eksternal berdasarkan asumsi bahwa faktor keuangan internal di Indonesia dapat diminimalisasikan melalui satuan pengendalian intern bank maupun lembaga pengawasan negara seperti Bapepam dan KPK. Tiga parameter krisis tersebut mencakup elemen pasar modal dunia, pasar modal dalam negeri serta fundamental ekonomi nasional. Diharapkan dengan integrasi ketiga parameter berfrekuensi harian melalui algoritma genetic dan OLAP, akan didapatkan sinyal anti-chaos sehingga perencanaan tindakan pencegahan dapat efektif.

### Program Penyelamatan dan Pemulihan Krisis

Ketidakberpihakan pemerintah pada kepentingan 42 juta Usaha Mikro dan Kecil (UMK), atau sebaliknya, keberpihakan pemerintah pada kepentingan ekonomi skala besar dan padat modal akan menyebabkan pada semakin terjepitnya UMK. Untuk itu, dalam kerangka menggerakkan sektor riil melalui UMK, yang pokok pemerintah dan pemerintah daerah harus peduli pada UMK dan berkomitmen untuk memberdayakannya. Langkah operasional yang penting dilakukan oleh Pemerintah paling tidak ada tiga hal. **Pertama**, pengembangan Peraturan Daerah tentang Lembaga Penjamin Kredit Daerah dan tentang Badan Layanan Umum Daerah yang melayani kredit mikro. **Kedua**, pengembangan aksi penguatan kelembagaan koperasi simpan pinjam (KSP), koperasi jasa keuangan syariah dan penggadaan di wilayah pedesaan. **Ketiga**, didalam konteks agar memudahkan pelaku UMK akses kepada pelayanan keuangan, maka pemerintah daerah dapat mendorong akreditasi institusi LKM dan sertifikasi profesi dari lembaga berwenang untuk melakukannya.

Penggalakan sektor riil melalui pengembangan UMK perlu menjadi sistem penggalan nilai etik dan moral kelembagaan ekonomi untuk kemajuan suatu masyarakat dimana prosesnya harus sejalan dengan pengembangan landasan etik dan moral bagi usahawan dan penyelenggara pemerintahan. Pengembangan UMK tidak saja menjadikan pelakunya sebagai makhluk ekonomi, tetapi makhluk ekonomi yang beretika dan menjunjung tinggi norma mencari kebajikan untuk semua orang. Pada akhirnya sudah jelas yaitu bahwa sistem ekonomi domestik berkembang dengan memberi tempat pada berbagai bangun usaha yang

berkembang dan usaha modern baik skala mikro, kecil, menengah dan besar secara berkeadilan.

**Penyelamatan krisis sektor riil** sebagaimana meliputi tindakan darurat mengatasi permasalahan sebagai berikut:

- Keluarga miskin yang mengalami kesulitan dan memenuhi kebutuhan pangan pokok dan gizi, dengan harga murah dan terjangkau
- Para petani, penduduk dan masyarakat setempat dan sekitar kawasan hutan, nelayan, pembudidaya ikan, peternak dan pengusaha mikro yang kehilangan mata pencahariannya akibat kesulitan modal kerja dan memasarkan produknya di daerah pedesaan
- Para pekerja di sub-sektor agroindustri dan usaha kecil menengah yang mengalami pemutusan hubungan kerja akibat pengurangan skala produksi atau penutupan perusahaan yang disebabkan melemahnya perdagangan global

**Program Penyelamatan Krisis** tersebut dibiayai oleh Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) dari pemerintah dan pemerintah daerah dalam bentuk hibah dan atau pinjaman lunak dan terjangkau untuk menggerakkan ekonomi akar rumput. Program penyelamatan krisis terdiri dari:

- Program Persediaan dan Penyaluran Beras dan sembako murah untuk rakyat miskin (raskin) serta Peningkatan Gizi bagi Anak dan Ibu Menyusui
- Program Padat Karya Keswadayaan Pangan melalui pemanfaatan dan rehabilitasi lahan tidur, perairan umum serta pembinaan kegiatan agroindustri kecil pedesaan
- Program Penciptaan Lapangan Kerja Produktif yaitu kegiatan Padat Karya Sektoral serta kegiatan prakarsa khusus bagi pengangguran perempuan di wilayah pedesaan
- Program penyediaan dana bantuan hibah atau kredit lunak tanpa agunan untuk pembelian sarana produksi pertanian dan perikanan

Hasil kajian analisa prospektif pada tahap awal dari Pokja CMP FARD-IPB menyatakan bahwa selain dalam menghadapi krisis pada sektor finansial, diperlukan juga program penyelamatan dan pemulihan pada sektor riil sejalan dengan konsep sistem ekonomi domestik dan upaya penanggulangan kemiskinan serta pengangguran yang lebih intensif.

**Pemulihan Dampak** krisis di sektor riel meliputi tindakan preventif dalam kegiatan sebagai berikut:

- Meningkatkan kemampuan daya beli masyarakat miskin di perdesaan dan perkotaan dengan menciptakan kesempatan berusaha yang berkesinambungan di sektor pertanian dan agroindustri
- Meningkatkan kemampuan pembiayaan bagi usaha mikro dan kecil yang mendukung sistem produksi dan distribusi komoditi pertanian, melalui penguatan kapasitas Lembaga Keuangan Mikro setempat
- Meningkatkan mutu sumber daya manusia dan penguatan kelembagaan komunitas kawasan perdesaan dalam pengelolaan usaha ekonomi dan produksi yang adaptif secara ekologis.
- Meningkatkan kemampuan masyarakat dalam penerapan teknologi tepat guna khususnya untuk peningkatan nilai tambah hasil pertanian, kehutanan dan perikanan.

**Program Pemulihan Krisis** tersebut diblayai oleh APBN dan APBD melalui dana alokasi khusus berupa kredit usaha produktif yang mendapat penjaminan dari pemerintah dan atau berhak mendapat subsidi bunga untuk peningkatan produksi pertanian. Program pemulihan krisis terdiri dari:

- Program Pemeliharaan dan Pembangunan Infrastruktur Perdesaan, sebagai upaya peningkatan pendapatan masyarakat perdesaan. Selain Investasi publik berjangka panjang, program ini dapat disinergikan dengan dana yang bersumber atau berupa hibah dari *Corporate Social Responsibility* (CSR) perusahaan swasta dan BUMN
- Program Penguatan Permodalan bagi Usaha Mikro dan Kecil sektor Pertanian (UMK-P) yang bergerak di sektor pertanian dan perikanan dengan diutamakan pada komoditi ekspor dan subsidi impor yang sumber pembiayaannya dapat merupakan leburan dari dana perbankan dengan dana bergulir dari APBN
- Program Penguatan Kapasitas Masyarakat untuk mengembangkan komoditas unggulan daerah dan kawasan yang dihasilkan dengan upaya memelihara kelestarian sumberdaya alam dan metageologi serta perubahan iklim global. Bantuan Pendampingan dapat dimanfaatkan untuk penguatan kelembagaan ekonomi dan manajemen badan usaha desa.
- Program Penguatan Kelembagaan Masyarakat untuk meningkatkan kemampuan kemauan masyarakat untuk melakukan usaha bersama (kolektif) baik dalam produksi maupun pemasaran untuk memenuhi skala ekonomi yang memadai terutama untuk pasar domestik.

## Jaring Pengaman Sektor Pertanian dan Pedesaan

Krisis global yang terjadi sekarang ini membawa implikasi serius pada pelambatan ekonomi. Pelambatan ekonomi secara signifikan telah mengurangi bahkan menghilangkan surplus ekonomi bagi rumah tangga maupun industri secara umum. Pada kasus Indonesia, kondisi ini juga diperparah dengan adanya jatuh tempo untuk pembayaran hutang luar negeri baik bagi hutang pemerintah maupun sektor swasta, serta kecenderungan melemahnya mata uang rupiah pada mata uang kuat dalam sistem pembayaran Internasional seperti dollar. Sehingga menyebabkan langkanya sumber pendanaan bagi perekonomian masyarakat, baik dari proses rekapitalisasi/re-investment maupun dari sumber-sumber pembiayaan. Kondisi ini berpadu dengan faktor-faktor yang melingkupi kondisi pertanian secara umum (karakteristik usaha serta perubahan kondisi alam) akan dapat memarjinalkan sektor pertanian. Sehingga menuntut intervensi yang kuat dari pemerintah untuk mencegah kondisi ini terjadi. Tuntutan intervensi ini dilandasi oleh adanya kepentingan terhadap sektor pertanian bagi kepentingan nasional seperti telah diuraikan diatas. Intervensi ini dalam jangka pendek menjadi katup sosial bagi sektor pertanian secara umum, yang bersifat *emergency respons* adanya dampak krisis global yang pada dasarnya berguna baik bagi petani secara luas maupun masyarakat Indonesia. Intervensi ini diperlukan sebagaimana diungkapkan oleh Stiglitz (2005) salah satu sumber penting terjadinya kegagalan pengendalian ekonomi sampai terjadi keterpurukan adalah hilangnya visi mengenai peran pemerintah yang berimbang, dimana bila mekanisme pasar dikembangkan bekerja secara penuh, maka fungsi ini tidak berjalan dengan baik karena adanya struktur informasi yang asimetris (*asymmetric information*). Sehingga *invisible hand* tidak bisa bekerja secara efektif, dimana pada negara maju sekalipun maka tangan yang tak terlihat tersebut tidak dapat bekerja dengan sempurna karena masih jauh dari kondisi pasar persaingan sempurna.

Intervensi ini diperlukan secara cepat dalam aspek yang menyeluruh untuk perlindungan terhadap pelaku usaha sektor pertanian di Indonesia. Hal ini dilakukan karena pertanian secara umum di Indonesia menghadapi kendala pasar yang sangat asimetris baik pada pasar input atau output. Pada pasar input, keterbatasan kapital serta kondisi efisiensi usaha yang tidak sama dengan sektor industri input produksi, menyebabkan petani sebagai *price taker*. Demikian pula pada pasar output dengan karakteristik *highly perishable* serta keterbatasan kapital untuk operasional serta kehidupan sehari-hari, menyebabkan petani terjebak pada praktek litor baik langsung maupun tidak langsung. Tidak adanya kekuatan penyangga (*buffer power*) baik formal maupun non-formal yang dapat meningkatkan *positioning* petani pada pasar input maupun output, menjadikan

petani sangat rentan terhadap turbulensi ekonomi. Bahkan ketika pada konsep agribisnis, kondisi ini bisa tidak terjamin karena posisi tawar *on-farm* selalu lebih rendah dari *backward* maupun *forward linkage*-nya.

Oleh karena itu, intervensi diperlukan untuk menyiapkan mekanisme sistem penyangga (*buffer mechanism*) bagi sektor pertanian secara keseluruhan bukan hanya pada kekuatan untuk penyediaan modal. Kekuatan modal yang tersedia dengan baik bila tidak didukung oleh sistem yang kuat tidak bisa bekerja dengan efektif, yang justru dapat mendorong petani pada jebakan finansial (*financial trap*) berupa utang karena pengelolaan dan efektifitas pemanfaatan modal/kapital yang rendah. Hal ini sering terjadi pada asistensi modal dalam bentuk kredit (baik lunak maupun komersial) yang tidak sejalan dengan perkembangan skala usaha. Distribusi asistensi modal yang tidak rasional juga dapat mendorong penyalahgunaan sumber pembiayaan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

Intervensi yang diperlukan untuk mengembangkan mekanisme penyangga pertanian harus dilakukan secara sistemik dan menyeluruh meliputi rekayasa kelembagaan, rekayasa teknologi, inovasi pasar serta kebijakan-kebijakan yang mendukung aksesibilitas petani pada input produksi (sarana produksi perikanan dan pertanian/saprokantan) agar usaha tani bersifat efisien, tangguh dan mandiri. Sementara sistem penyangga juga diperlukan untuk mengembangkan kesadaran kolektif petani untuk bersedia dan mampu saling menolong pada kondisi krisis untuk membangun resiliensi kolektif. Kondisi ini sangat diperlukan untuk mendukung petani dalam menghadapi dampak dari krisis global yang diperkirakan akan sangat intens dirasakan di Indonesia mulai pertengahan tahun ini. Kegagalan dalam menyiapkan petani untuk menghadapi dampak krisis global tidak hanya membahayakan bagi petani, tapi bagi keseluruhan masyarakat Indonesia yang dapat berujung pada berulangnya krisis ekonomi yang mulai terjadi tahun 1997/1998. Kondisi ini dirasakan jauh lebih berat karena pada dasarnya perekonomian Indonesia belum sepenuhnya pulih dari krisis tersebut.

Untuk dapat membangun sistem penyangga dan pedesaan pertanian yang fungsional, maka harus dilakukan :

- Pemetaan problem dan potensi problem yang dihadapi sejalan dengan eskalasi dampak krisis pada sektor pertanian dalam simulasi kualitatif maupun kuantitatif. Hal ini dapat ditelusuri dari mulai keterbatasan modal, peningkatan harga-harga *input*, penurunan daya beli masyarakat dan penurunan efisiensi usaha.

- Pemetaan titik-titik krusial atas arus input dan output dan fungsi-fungsi kelembagaan lokal (*indigenous* maupun *artificial*) dalam hal jejaring antar petani, transfer inovasi dan pengembangan modal sosial petani.
- Identifikasi Inovasi-inovasi rekayasa kelembagaan, teknologi dan pasar yang telah secara nyata efektif dan praktikal bagi pengembangan usaha tani.
- Identifikasi alternatif mekanisme bantuan kelompok kerja (*task force asisstances*) yang multidisiplin berdasar kebutuhan.

Penyusunan protokol sistem penanganan krisis perlu disusun yang secara garis besar meliputi alur komunikasi dan pelaporan, alur perintah dan tindakan, alur distribusi asistensi intervensi serta mekanisme penjaminnya. Disinilah pentingnya perumusan kebijakan publik yang pro-rakyat, agar kegagalan pasar yang terjadi tidak digantikan oleh kegagalan pemerintah yang menurut Stiglitz (2000) disebabkan oleh: (1) keterbatasan informasi, (2) respon yang keliru terhadap pengendalian atas pasar dunia usaha, (3) kontrol birokrasi dan (4) penekanan oleh kekuatan-kekuatan politik.

Riset ini disusun atas dasar asumsi pembangunan berkelanjutan yang diwujudkan melalui sektor-sektor prioritas. Selanjutnya disampaikan model konseptual yang terkait dengan pembangunan pertanian dan pedesaan: dimana tingkat prioritas di bangun atas kriteria Manajemen Krisis. Diharapkan keseluruhan taktis operasionalisasinya tetap menuju kearah normalisasi situasi dan kondisi perekonomian domestik, seraya terus melakukan pencegahan atas terjadinya "chaos".

Bahwa **Pancasila** mengamanatkan terwujudnya Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia dimana sebagian besar pencahariannya di sektor pertanian yang berada di kawasan pedesaan dan lebih dari 90 persen dalam skala usaha mikro dan kecil. Bahwa krisis keuangan dan perdagangan global tahun 2008/09 dapat berdampak negatif terhadap kesejahteraan rakyat Indonesia dengan meningkatnya pengangguran, naiknya jumlah rakyat miskin dan melemahnya ketahanan pangan, sehingga perlu ditetapkan suatu landasan hukum yang kuat dalam rangka stabilitas nasional. Oleh karena itu studi ini menyatakan perlu adanya Peraturan Pemerintah tentang Jaring Pengaman Sektor Pertanian dan Pedesaan.

Beberapa definisi dari istilah yang digunakan dalam Jaring Pengaman Sektor Pertanian dan Pedesaan yaitu:

- **Jaring Pengaman Sistem Pertanian dan Pedesaan** adalah suatu mekanisme penyelamatan dan pemulihan dampak krisis keuangan dan perdagangan global terhadap sektor pertanian, pangan dan wilayah pedesaan

- **Krisis** adalah suatu kondisi dimana sistem perbankan yang sudah gagal secara efektif menjalankan fungsi intermediasi dan peran pembiayaan untuk produksi usaha tani, nelayan, agroindustri dan perdagangan komoditi pertanian dan perikanan baik pasar dalam negeri maupun ekspor
- **Berdampak Sistemik** adalah suatu kondisi tubulensi sosial yang ditimbulkan oleh gejolak pasar komoditi pertanian yang apabila tidak diatasi dapat menyebabkan rawan pangan, pemutusan hubungan kerja yang meluas serta kerusakan pranata sosial di wilayah pedesaan
- **Sektor Pertanian** adalah keseluruhan mata rantai sistem pengelolaan sumberada alam yang mencakup komoditi tanaman pangan, tanaman perkebunan, perikanan, peternakan dan hasil hutan non-kayu; yang mencakup elemen sumberdaya manusia, alam dan teknologi, dan jasa lingkungan.
- **Pedesaan** atau Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- **Kawasan Pedesaan** adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumberdaya alam, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi
- **Facilitas Pembiayaan Darurat** yang selanjutnya disebut FPD adalah fasilitas pembiayaan dari pemerintah dalam bentuk stimulus fiskal kepada sektor pertanian yang mengalami kesulitan likuiditas yang berdampak sistemik
- **Bantuan Langsung Masyarakat** yang selanjutnya disebut BLM adalah hibah dari pemerintah dalam bentuk bantuan fisik seperti beras dalam mengatasi rawan pangan dan gizi, serta dalam bentuk upah kerja untuk membiayai kegiatan seperti padat karya untuk perbankan dan pemeliharaan infrastruktur pertanian termasuk irigasi dan jalan desa
- **Dana Bergulir** yang selanjutnya disebut DB adalah pinjaman jangka panjang dari pemerintah untuk perkuatan permodalan dan investasi dari usaha mikro dan kecil secara bergulir melalui lembaga keuangan mikro setempat
- **Usaha Mikro dan Kecil Sektor Pertanian** yang selanjutnya disebut UMK-P mencakup usaha tani/nelayan, pasca panen, pengolahan hasil dan perniagaan, yang batasannya diatur dalam UU No. 20/2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
- **Bantuan Pendampingan** di wilayah rawan krisis yang selanjutnya disebut BPP adalah hibah untuk kegiatan peningkatan kemampuan sumber daya manusia

dan kelembagaan masyarakat yang terkait dengan perencanaan dan pelaksanaan program penyelamatan dan pemulihan dampak krisis.

Jaring Pengaman Sistem Pertanian dan Perdesaan (JPSP) bertujuan untuk membangun resiliensi dan memelihara stabilitas sistem pertanian, masyarakat dan desa melalui upaya penyelamatan (*rescue*) dan pemulihan (*recovery*) dari krisis. Ruang lingkup Jaring Pengaman Sistem Pertanian dan Perdesaan meliputi Penyelamatan dan Pemulihan dampak krisis serta merupakan program jangka pendek dalam masa turbulensi sosial yang dapat mengarah pada disintegrasi negara.

JPSP merupakan program-program yang dilaksanakan dan dikelola berbagai departemen/instansi pemerintah pusat dan daerah. Dalam meningkatkan koordinasi perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan antar instansi dan antar daerah tersebut, dibentuk Komite Normalisasi Sistem Pertanian dan Perdesaan (KNSPP) di tingkat pusat dan Tim Koordinasi Pengelolaan Program-Program (TKPP)-JPSP di tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Unsur penunjang dalam pelaksanaan JPSP yang melekat pada tim koordinasi adalah Pusat Data dan Informasi JPSP yang berfungsi untuk mengelola komunikasi publik dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat, dan Unit Pengaduan Masyarakat JPSP yang berfungsi untuk menampung, meneliti dan menyampaikan tindak korektif atas pengaduan yang berasal dari masyarakat atau media masa. Untuk kepentingan pemantauan pelaksanaan JPSP, lembaga-lembaga non pemerintah dapat membentuk Tim Monitoring Independen sebagai upaya meningkatkan transparansi program di daerah.

Tindak lanjut dari perumusan JPSP tersebut dapat ditata dalam bentuk Peraturan Pemerintah yang setaraf dengan Undang-Undang. Dengan demikian payung hukum yang diperlukan untuk tindakan darurat semasa krisis terjadi dapat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam mencapai tujuan normalisasi keadaan dan atau pencegahan terhadap kemungkinan "chaos".

Berdasarkan kajian pustaka, diskusi pakar dan hasil dari semiloka dari Working Group CMP-FARD IPB pada bulan Mei 2009 dan lokakarya tentang Jaring Pengaman Sektor Pertanian dan Pedesaan (JPSP) di Bogor tanggal 10 Desember 2009 dapat direkomendasikan tindak lanjut sebagai berikut:

- Merumuskan kebijakan publik dalam bentuk Peraturan Pemerintah tentang mekanisme dan prosedur Jaring Pengaman Sektor Pertanian dan Pedesaan (JPSP) sebagai masukan bagi pihak eksekutif maupun legislative manajemen nasional

- Melakukan verifikasi dan masukan lanjutan melalui *Focus Group Discussion* (FGD) untuk penyempurnaan upaya penyelamatan dan pemulihan dampak krisis financial global terhadap sektor pertanian dan wilayah pedesaan
- Mempelajari kemungkinan pelaksanaan JPSPP di daerah dengan melakukan sosialisasi ke daerah potensial krisis maupun daerah rawan pangan dan gizi untuk menyesuaikan dengan peraturan daerah.
- Dalam penetapan alokasi anggaran maka FPD untuk JPSPP dapat dimungkinkan sebagai bagian dari stimulus fiskal pemerintah seperti dana PNPM Mandiri dengan merujuk pada usulan dari KNSPP.

Belajar dari pengalaman pelaksanaan JPS 1999/2000 maka diperlukan tindak lanjut pada operasional JPSPP sebagai berikut:

- Dibutuhkannya transparansi tentang kapan JPSPP dilakukan, kemana dan bagaimana sistem alokasi dana serta siapa yang memperoleh dana tersebut
- Perlunya sosialisasi JPSPP sampai tingkat penerima secara benar, sehingga dapat dimengerti dengan jelas oleh semua pihak (termasuk masyarakat luas)
- Perlu adanya kriteria Rumah Tangga Sasaran (RTS) yang sangat jelas dan teruji keabsahannya
- Perlu adanya keterlibatan aktif para masyarakat penerima dana JPSPP dan bukannya mekanisme satu arah
- Perlu dikembangkan konsepsi JPSPP yang meningkatkan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable growth*) yang juga dimengerti oleh masyarakat penerima
- Diperlukannya penyederhanaan mekanisme, sistem kerja dan monitoring dalam pelaksanaan JPSPP
- Perlu adanya keakurasian data di lapangan dan diberitakan secara terbuka (transparansi)
- Perlu dikembangkannya standar parameter keberhasilan dari program JPSPP
- Dilibatkan pihak independen dalam monitor kerja JPSPP, termasuk LSM profesional
- Keterlibatan wanita tidak dipisahkan dalam satu kelompok program, melainkan wanita dilibatkan pada semua aspek program
- Perlunya perangkat hukum dalam mengantisipasi penyalahgunaan dana JPSPP.

## Implikasi Kebijakan

Menurut Kementerian Pertanian (2010), sepuluh program prioritas 2010 adalah:

- Audit lahan dan sertifikasi,
- Pencetakan 100.000 ha lahan baru per tahun dalam rangka reforma agraria,
- Pembenihan: 300.000 ton padi dan 80.000 ton jagung per tahun,
- Pembibitan: 200.000 sapi per tahun,
- Infrastruktur jaringan: irigasi tingkat usaha tani dan jaringan irigasi desa,
- Sarana: pupuk anorganik dan pupuk organik,
- Pengembangan sumberdaya manusia: sekolah lapang, 60.000 penyuluh, pelatihan dan pemagangan,
- Pembiayaan petani, PUAP, sarjana membangun desa, lembaga distribusi pangan masyarakat, dan LM3,
- Pengembangan kelembagaan petani: pemberdayaan gapoktan, lembaga keuangan mikro,
- Revitalisasi teknologi dan industri hilir: bantuan pengadaan traktor, pompa air, packing house, penggilingan, perontokan, *dryer*, silo, *mini feed mill*, alat pemerah susu, RPH, pengolahan kompos dan biogas.

Krisis finansial global yang berkepanjangan ini dapat mengurangi target pembangunan pertanian dan dapat menimbulkan berbagai dampak sosial seperti antara lain tingkat pengangguran yang tinggi, ledakan kemiskinan dan meluasnya kerawanan pangan. Untuk mengatasi permasalahan yang mendesak tersebut telah diprogramkan suatu intervensi kebijakan (*policy intervention*) yang segera dan dapat dilaksanakan secara efektif. Program Jaring Pengaman Sektor Pertanian dan Perdesaan (JPSP) diluncurkan pada tahun 2009/2010 sebagai suatu reaksi kebijakan (*policy reaction*) jangka pendek atas permasalahan yang timbul tersebut untuk mencegah "chaos".

Program JPSP meskipun bukan Program Prioritas namun merupakan tindak lanjut dari perintisan program padat karya generasi pertama (PDMDKE) dan generasi kedua (PDKMK, P3DT dan PK-Kehutanan) dan generasi ketiga (JPS). Berbagai pelajaran yang dapat diambil dari kegiatan-kegiatan sebelumnya, menyimpulkan perlunya pengamanan program JPS dari kebocoran dan pemborosan, terutama disebabkan ketidaktepatan sasaran serta lemahnya sistem pengorganisasiannya.

Pendekatan penyelesaian masalah krisis di sektor pertanian dan pedesaan yang seyogyanya digunakan dalam operasionalisasi JPSP adalah:

- **Aspiratif**, yaitu kegiatan produktif yang akan dilakukan oleh masyarakat didasarkan pada keinginan dan tujuan objektif dari masyarakat itu sendiri, atau masyarakat diberi kesempatan untuk menentukan sendiri kegiatan produktif yang menurut mereka paling bermanfaat
- **Partisipatif**, yaitu proses kegiatan-kegiatan produktif tersebut tidak saja berdasarkan arahan hierarkis dalam jalur struktural yang sudah baku tetapi juga melalui partisipatif masyarakat dalam jalur kelembagaan masyarakat lokal (*LCO-Local Community Organisation*)
- **Efektif**, yaitu kegiatan-kegiatan produktif mencapai target group (*beneficiaries*) yang tepat dan dinikmati oleh populasi yang betul-betul membutuhkan dalam waktu yang relatif singkat
- **Efisien**, yaitu bahwa dana dialokasikan dalam pembelanjaan sosial yang hemat serta menghindari terjadinya penyalahgunaan (*misused*) anggaran.

Dalam pelaksanaan program JPSPP maka target populasi yang akan dicapai oleh program ini dapat dikelompokkan dalam: (1) masyarakat miskin yang sangat membutuhkan (*the urgently need population*), terletak di lokasi sangat tertinggal dan sama sekali tidak memiliki daya beli, dan (2) masyarakat kurang mampu dan para pengangguran yang dalam waktu singkat bisa masuk dalam kelompok pertama.

Untuk kelompok pertama, alternatif kebijakan yang dapat diberikan adalah berupa *social aid* atau *relief program* yang dapat membantu meringankan kehidupan mereka seperti misalnya pemberian barang kebutuhan harian (sembako), bantuan kesehatan, dan pendidikan dasar. Termasuk dalam kelompok ini adalah populasi yang menjadi korban kerusakan dan bencana alam. Kelompok kedua adalah para korban PHK dan pengangguran yang membutuhkan penciptaan kegiatan-kegiatan produktif agar dapat memenuhi kebutuhan hidup mereka. Kelompok pertama juga berhak atas alternatif kebijaksanaan ini secara keberlanjutan.

Untuk operasionalisasi program JPSPP maka diperlukan Tim Koordinasi Program di tingkat pusat yang didukung oleh tim teknis di daerah yang berkeahlian dimana dapat dicerminkan dalam bentuk kelompok kerja (pokja) sebagai berikut:

- **Kelompok Kerja Bantuan Sosial (*Relief Aids*)**

Pokja ini bertugas: (1) mengidentifikasi target group baik jumlah dan *urgency* permasalahan serta lokasi dari populasi yang termasuk dalam kelompok pertama, (2) menyusun rencana kegiatan dan anggaran untuk mengatasi permasalahan

tersebut, (3) memastikan bahwa kegiatan tersebut berjalan sesuai rencana dan (4) mengevaluasi langkah-langkah kegiatan dan mengajukan saran perbaikan

- **Kelompok Kerja Kegiatan Produktif Berkelanjutan (*Employment Creation*)**

Pokja ini bertugas mengidentifikasi seluruh program-program sektoral maupun regional yang terkait dalam JPSPP, melakukan koordinasi, menyerasikan program-program tersebut agar tidak terjadi *crowding-out* yang menyebabkan ketidakefisienan kebijakan, serta mendisain alur distribusi dana bergulir serta lembaga keuangan alternatif yang mendukungnya.

Pokja ini juga bertugas mengidentifikasi target group kelompok kedua dan mendisain kegiatan-kegiatan untuk mencapai sasaran pembangunan daerah/lokal yang dilakukan secara padat karya serta kegiatan produktif yang dapat meningkatkan penghasilan (*income generation activities*), serta mengidentifikasi dan mendisain alur distribusi kredit berbantuan.

- **Kelompok Kerja Monitoring dan Evaluasi**

Pokja ini bertugas mendisain sistem informasi, mengidentifikasi target group secara dinamis dan menetapkan indikator pemantauan, penilaian dan pelaporan, serta bersama-sama dengan LSM profesional melakukan pemantauan dan penilaian serta memberikan saran perbaikan kegiatan. Pokja ini juga membangun basis data dan sentra komunikasi yang berjangkauan sampai ke Dati II Kabupaten/Kota.

Program sejenis ini di Thailand dilaksanakan melalui *Social Investment Project* (SIP) yang bernilai \$462.2 juta, dan dibiayai melalui bantuan internasional seperti Bank Dunia, OECF dan UNDP. Proses implementasi berakar dari perencanaan oleh Lembaga Masyarakat Lokal (LCO) serta dikelola oleh *Social Fund Office* (SOFI) yang didukung oleh tim monitoring serta tim ahli dari para pakar.

Program perluasan JPSPP di Indonesia dikoordinasikan oleh Menko Ekon dan Bappenas dengan penyaluran dana langsung ke Pemda Kabupaten, dimana diakomodasikan perencanaan daerah serta perencanaan sektoral. Kesemua ini mengandung kerumitan tingkat tinggi bilamana dipaduserasikan dengan mobilitas target populasi yang sangat dinamik. Untuk itu perlu dukungan tiga kelompok kerja yang secepatnya harus dibentuk dan dioperasikan bilamana krisis terjadi.

## Hubungan Publik

Sabagai salah satu faktor penting untuk penanganan krisis diperlukan Hubungan Publik yang efektif untuk memberikan kepercayaan rakyat kepada para pengambil kebijakan (*trustworthy*). Hal ini bisa dilakukan melalui debat publik, seminar terbuka, konsultasi pada *policy maker* dan keterlibatan mass media. Oleh karena itu sebaiknya pemerintah membentuk Unit Pengaduan Masyarakat (*Conflict Resolution Unit*) untuk program-program JPSPP yang mempunyai tugas sebagai berikut:

- Koordinasi penyusunan mekanisme penanganan pengaduan dan antisipasi masalah
- Penanganan pengaduan dan investigasi
- Penerusan pengaduan
- Koordinasi dan pengendalian
- Verifikasi dan pelaporan
- Dokumentasi atas penanganan pengaduan
- Penyebarluasan informasi.

Dalam hubungan dengan kestabilan nasional yang bertumpu pada kesejahteraan rakyat maka **Faktor Hubungan Publik** menjadi penting pula untuk dikaji lebih lanjut. Hal ini terkait dengan persepsi masyarakat tentang adanya ketidakstabilan yang terjadi dalam sistem ekonomi neo-klasik dimana sifat pembangunannya lebih mementingkan efisiensi dan pertumbuhan ketimbang pemerataan dan produktivitas. Studi ini menyarankan diusahakan komunikasi publik yang mengurangi kebohongan publik maupun *counter knowledge* yang disorongkan oleh para pakar neo-liberalis maupun pejabat pemerintah yang tidak sensitif terhadap dampak krisis.

Melalui FGD, ditemukenali bahwa Faktor Hubungan Publik merupakan kegiatan yang menjadi krusial saat krisis terjadi. Penetapan parameter krisis tidak mudah karena sifatnya tidak langsung sehingga pemilihannya cenderung pada dampak krisis apa saja yang dapat mempengaruhi opini dan kepercayaan publik.

Untuk antisipasi upaya pemulihan atas terjadinya krisis, maka telah diidentifikasi pada parameter penunjang sistem pengendalian. Studi ini menemukan dua parameter krisis yaitu elemen pengangguran dengan tolok ukur jumlah PHK dan elemen ketersediaan pangan utama (beras). Rekayasa sistem deteksi dini untuk stabilitas sosial patut dikemukakan untuk mencegah "*chaos*" yang membahayakan integritas bangsa Indonesia.

## Kesimpulan

Krisis Finansial Global (Krisial '08) meledak pada bulan Oktober 2008 di USA, kerugian lembaga finansial dan perusahaan manufaktur dunia diperkirakan sekitar 4 triliun US Dollar. Dampak Krisial '08 diperparah dengan melemahnya perdagangan antar negara sehingga kegiatan ekspor-impor terganggu yang menyebabkan resesi ekonomi dan meningkatnya pengangguran di negara-negara maju. Indonesia sebagai negara yang kaya sumber daya alam dan enersi serta relatif tidak tergantung pada pendapatan ekspor, dinilai tahan terhadap dampak Krisial '08. Pada bulan Oktober 2008, indikator makro ekonomi nampak pulih, IHSG kembali diatas 2.000 dan nilai tukar rupiah dibawah Rp. 10.000 per US \$. Namun pemerintah disarankan tetap mewaspadaai "*butterfly effect*" dari Krisial '08 karena masih tingginya tingkat pengangguran dan masih banyaknya rakyat miskin. Selain itu pemerataan pendapatan dan kesenjangan antar daerah juga belum terselesaikan masalahnya.

Krisis pada studi kebijakan ini didefinisikan sebagai suatu kondisi dimana sistem perbankan sudah gagal secara efektif menjalankan fungsi intermediasi dan peran pembiayaan untuk investasi usaha tani, nelayan, agroindustri dan perdagangan komoditi pertanian dan perikanan baik pasar dalam negeri maupun ekspor. Dampak Krisial '08 tersebut adalah suatu kondisi turbulensi sosial yang dltimbulkan oleh gejolak pasar komoditi pertanian yang apabila tidak diatasi dapat menyebabkan rawan pangan, pemutusan hubungan kerja yang meluas serta kerusakan pranata sosial di wilayah perdesaan

Dengan belajar dari pengalaman penanganan krisis moneter tahun 1997 (Krismon '97) maka tidak ada salahnya bila pemerintah menyiapkan katup pengaman (*safety valve*) sehingga bilamana terjadi lonjakan krisis dapat dilakukan tindak darurat yang tepat. Pada waktu Krismon '97, respon pemerintah untuk menanggulangi dampak mengalami banyak hambatan dan persoalan karena belum disiapkan aspek legal yang memayungi secara komprehensif kegiatan tanggap darurat tersebut. Meskipun program Jaring Pengaman Sosial (JPS) telah mampu meredam gejolak sosial namun apabila telah adaantisipasi terlebih dini mungkin dampaknya bisa lebih kecil dan tidak berkepanjangan.

Berdasarkan berbagai *Focus Group Discussion* (FGD), riset ini menyimpulkan bahwa bahwa diperlukan payung hukum bagi kebijakan publik untuk melindungi sektor riil dari dampak negatif bilamana krisis finansial global berkepanjangan. Prioritas dari sektor riil adalah yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti pangan dan enersi, dan targetnya diutamakan pada pelaku ekonomi terbesar yaitu petani dan nelayan. Hal ini sejalan dengan strategi Sistem Ekonomi Domestik yang

mengedepankan kesejahteraan rakyat, penanggulangan pengangguran serta pengurangan kesenjangan sosial antar wilayah, khususnya di pedesaan.

Studi ini menghasilkan rekomendasi pentingnya ditetapkan legalitas dari tindakan pemerintah untukantisipasi dampak krisis ekonomi melalui penetapan peraturan perundangan dari **Jaring Pengaman Sektor Pertanian dan Perdesaan (JPSPP)**. JPSPP secara definitif adalah suatu mekanisme penyelamatan (*rescue*) dan pemulihan (*recovery*) dampak krisis finansial dan perdagangan global terhadap sektor pertanian, pangan dan wilayah pedesaan untuk mencegah terjadinya keresahan dan kerusuhan (*chaos*) sosial. Kegiatan JPSPP adalah program jangka pendek dan dieksekusi sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Secara teknis, program penyelamatan dampak krisis dapat dilakukan dengan: (1) penanganan rawan pangan dan gizi, (2) pelaksanaan padat karya keswadayaan pangan dan (3) penciptaan lapangan kerja bagi penduduk desa. Sedangkan program pemulhan dampak krisis terdiri dari (1) pemeliharaan dan pembangunan infrastruktur pedesaan, (2) perkuatan permodalan usaha mikro dan kecil-pertanian serta (3) penguatan kapasitas dan kelembagaan masyarakat.

## Saran

Untuk pelaksanaan berbagai upaya dari JPSPP tersebut dimungkinkan pemberian Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) yang di cadangkan dari anggaran stimulus fiskal. Adapun alokasi penggunaan dana APBN untuk penyelamatan dan pemulhan krisis harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam rangka koordinasi program-program tersebut dapat dibentuk Komite Normalisasi Sistem Pertanian – Pedesaan (KNSPP) yang dilengkapi dengan Tim koordinasi Pengelolaan Program-Program (TKPP) di daerah sesuai dengan tingkat kepentingannya.

Unsur penunjang dalam pelaksanaan JPSPP yang melekat pada tim koordinasi adalah Pusat Data dan Informasi JPSPP yang berfungsi untuk mengelola komunikasi publik dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat, dan Unit Pengaduan Masyarakat JPSPP yang berfungsi untuk menampung, meneliti dan menyampaikan tindak korektif atas pengaduan yang berasal dari masyarakat atau media masa

Untuk kepentingan pemantauan pelaksanaan JPSPP, lembaga-lembaga non pemerintah dapat membentuk Tim Monitoring Independen sebagai upaya meningkatkan transparansi pelaksanaan program di daerah.

Naskah kebijakan tentang JPSPP pada proses legalisasinya dapat diawali dalam wujud Peraturan Pemerintah (PP) dan pada saatnya berbentuk undang-undang.

## Penutup

Menurut Sri Edi Swasono (2010) guru besar Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, bagi Indonesia kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi berdasar ilmu ekonomi neoklasik telah menjauhkan cita-cita mencapai "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Doktrin kesejahteraan sosial Ekonomi berdimensi sosial-ekonomi. Subsidi dan proteksi tidak seharusnya secara keliru dikonotasikan sebagai pemborosan sosial. Subsidi dan proteksi memperoleh posisi strategis dalam melaksanakan *people empowerment*, suatu tugas nasional untuk memberdayakan masyarakat, untuk membangun dan meningkatkan kekayaan batin dan kemampuan produktif. Keprakarsaan diperlukan, tindakan nyata di lapangan merupakan keharusan.

Hasil studi ini mempernyatakan bahwa dalam kondisi normal maupun situasi abnormal (krisis), parameter kesejahteraan sosial tetap harus dijadikan sasaran pembangunan. Apalagi bila menyangkut sektor pertanian dan wilayah perdesaan, serta keswadayaan pangan (*food sovereignty*). Dengan demikian mekanisme Jaring Pengaman Sosial perlu diwujudkan sebagai *safety valve* bila terjadi kejutan eksternal. Studi ini juga menghasilkan naskah kebijakan dalam bentuk draft peraturan pemerintah berjudul Jaring Pengaman Sektor Pertanian dan Perdesaan (JPSPP). Naskah tersebut terus digodog di Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Perdesaan (PSP3-IPB), yang pada saatnya nanti bisa diajukan ke yang berwenang sebagai masukan kebijakan publik.

## Referensi

- Abdul Salam. 2007. Sustainability Koperasi Simpan Pinjam dalam Rangka Peningkatan Peran Keuangan Mikro bagi Pemberdayaan Masyarakat. Disertasi, UGM-Yogyakarta.
- Acevedo, J.C. 2007. Crisis Management and Emergency Response in Banking Industry. BADM 395, unpublished.
- Allirahman dan Erman Munzir. 2008. Mengantisipasi Dampak Lanjutan Krisis Keuangan Amerika Serikat. Jurnal Negarawan, (1), 49:77..
- Ananta, Aris. 1995. Rangkuman: Antara Jumlah dan Mutu Penduduk dalam Transisi Demografi, Pendidikan dan Kesenjangan di Indonesia. BKKBN, Jakarta.
- ASEM. 1999. States and Markets. Copenhagen – Conference.

- Bappenas dan Depdagri. 2002. Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah. *Business Inovation Center of Indonesia*. 2003. Lembaga Keuangan Mikro. IPB-Press, Bogor
- BPS. 2006. Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia per Propinsi 2005 dalam Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS 2005). BPS, Jakarta.
- Cooper, G. 2008. *The Origin of Financial Crisis*. Harriman House Ltd., Great Britain.
- Dawe, David. 2008. Can Indonesia Trust the World Rice Market? *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 44 (1): 115-132
- Dyck, R.G. 2008. *Democracy and Its Imperative for a New Social Contract*. Virginia Tech. Univ, USA.
- Eriyatno dan Fajar Sofyar. 2007. *Riset Kebijakan*. IPB-Press. Bogor.
- Eriyatno. 1996. Sistem Ekonomi Kerakyatan, Suatu Telaah dari Ilmu Sistem. *Majalah Perencanaan Pembangunan* No. 4, 33-39.
- Fakin, D. H and H.S. Rosen. 2004. *Public Policy and the Economics of Entrepreneurship*. The MIT Press, Cambridge.
- FAO. 2007. *The Status of World Fisheries and Aquaculture 2006*. Rome.
- Giddens, A. 1998. *The Third Way*. Polity Press. Cambridge., UK.
- Gibney, M. J., Voster, H. H. dan F. J. Kok. 2002. *Introduction to Human Nutrition*. Nutrition Society. Blackwell Science.
- Hariyadi, P. 2007. *Pangan dan Daya Saing Bangsa*. SEAFast Center, LPPM IPB, Bogor.
- Hariyadi, P. 2008. Otoritas Nasional Keamanan Pangan. *SNI Valuasi* vol 2, 7-9.
- Hariyadi, P. 2008. Beban Ganda: Permasalahan Pangan di Indonesia. *Majalah Pangan*, 51 (17), 17-27.
- Hariyadi, P. 2009. Menuju Kemandirian Pangan: Ketahanan Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. SEAFast Center, LPPM IPB dan Departemen Keuangan RI.
- Herman Haeruman dan Eriyatno. 2001. *Kemitraan dalam Pengembangan Ekonomi Lokal*. Yayasan Mitra Pembangunan desa-kota dan BIC-Indonesia, Jakarta.
- Islam, T. 2007. *Microcredit and Poverty Alleviation*. Ashgate Pub., England.
- Jackson, M. 2000. *System Management*. Mc. Graw Hill Pub., NY
- Kadarwan, S. 2005. *Ketahanan Pangan Berbasis Perikanan dan Kelautan*. Dewan Ketahanan Pangan-Deptan RI.
- Kadarwan, S. dan L. Adrianto. 2006. *Tiga Pilar Kebijakan Kelautan Indonesia*. Dewan Maritim Indonesia, Jakarta.
- Kadarwan, S. 2007. *Persepektif Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia Perikanan dan Kelautan*. BPS DMKP, Jakarta
- Kamal, Y.M. 1995. *The Principle of the Islamic Economic System*. Islamic Pub, Egypt.
- Khomsan, Ali. 2008. *Kontribusi Konsumsi Hasil Perikanan pada Pemenuhan Kebutuhan dan Kecukupan Gizi*. Diskusi Strategi Meningkatkan Konsumsi Hasil Perikanan, Bappenas.
- Kolopaking, L.M. 2005. *Manajemen Pembangunan Desa dalam Pengembangan Kawasan Pedesaan Berbasis Komunitas*. Departemen Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat, FEMA-IPB.
- Kolopaking, L.M. 2006. *Proses Pengembangan Kebijakan Tata Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Lokal*. PSP3-IPB dan UNDP.

- Kusmuljono, B.S. 2009. Menciptakan Kesempatan Rakyat Berusaha: Sebuah Konsep Baru Tentang *Hybrid Microfinancing*. IPB-Press, Bogor.
- Kwik Klan Gle. 2002. Kebijakan dan Strategi Pembangunan Nasional: Sektor Pertanian sebagai Prime Mover Pembangunan Ekonomi Nasional. Makalah.
- Lehmann, J.P. 2008. If the Global Financial Crisis Becomes a Global Trade Crisis. [Http://www.ima.ch](http://www.ima.ch).
- Lipton, A. 2008. Theory and Practice of Credit Risk Modelling. Risk Book Pub., London.
- Lunati, M.T. 2000. Ethical Issues in Economics. From Altruism to Cooperation to Equity. Bolton Institute, USA
- Mahendra Siregar. 2009. Perkembangan Krisis Ekonomi Global dan Pengaruhnya kepada Indonesia. Makalah, Bakrie School of Management-Jakarta.
- Moss, N.J. 1978. Economic Fluctuations: A Framework for Analysis and Policy Design. IIEE-Trans SMC (8), 437:449.
- Monke, E.A and S.R. Pearson. 1989. The Policy Matrix Analysis for Agricultural Development. Cornell Univ. Press, Ithaca.
- Mubyarto. 2000. Membangun Sistem Ekonomi. BPFE, Yogyakarta
- Muslimin Nasution. 2002. Pengembangan Kelembagaan Koperasi Pedesaan untuk Agroindustri. IPB Press-Bogor.
- Murray, N. 2008. Simple Wealth, Inevitable Wealth. The Risk Money co, Inc. USA.
- Noor, R.R. 2007. Redefinisi Politik Pembangunan Peternakan. Argo Observer 13 (11):28-29
- Obama, B. 2006. The Audacity of Hope. Crown Pub., NY.
- Pakpahan, A. dkk. 2005. Membangun Pertanian Indonesia. Himpunan Alumni Institut Pertanian Bogor.
- Pierce, R. 2008. Research Methods in Politics. Sage Pub., NY.
- Regmi, A, M.S. Deepak, J.L. Seale Jr., J. Bernstein. 2008. Cross-Country Analysis of Food Consumption Patterns in *Changing Structure of Global Food Consumption and Trade*. Economic Research Service/USDA.
- Pearson, CM. dan I. Mitroff. 1993. From Crisis Prone to Crisis Prepared: A Framework for Crisis Management. The Executive, vol 7, 48-60.
- Soewardi K., dan L. Adrianto. 2006. Tiga Pilar Kebijakan Kelautan Indonesia. Dewan Maritim Indonesia, Jakarta.
- Soewardi K. 2007. Persepektif Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia Perikanan dan Kelautan. BPS DMKP, Jakarta
- Soewardi K dan T. Kodiran 2009. Pembangunan pertanian - kelautan sebagai platform pembangunan nasional. Makalah DGB-IPB
- Sri Edi Swasono. 2005. Daulat Rakyat versus Daulat Pasar. Penerbit PUSTP-UGM, Yogyakarta.
- Sri Edi Swasono. 2010. Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial. Penerbit Perkumpulan Prakarsa, Jakarta.
- Sulaeman, Ahmad. 2008. Strategi Meningkatkan Konsumsi Hasil Perikanan Indonesia. Makalah pada Panel Diskusi Strategi Meningkatkan Konsumsi Hasil Perikanan, Bappenas. Jakarta.

- Suryana, Achmad. 2005. Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional. Makalah Simposium Nasional Ketahanan dan Keamanan Pangan pada Era Otonomi dan Globalisasi.
- Soros, G. 2009. The Credit Crisis of 2008 and What It Means. Persens Book group. USA.
- Tambunan, T. 2008. Ketahanan Pangan di Indonesia, Inti Permasalahan dan Alternatif Solusinya. Makalah Kongres ISEI Mataram
- Thompson, D. 2008. Counter-Knowledge. Atlantic Book Pub. London.
- Trilaksana W, B. Irianto, Hidayat A dan Soewardi K 2005. Ketahanan Pangan Berbasis Perikanan dan Kelautan. Semiloka Strategi Pemantapan Produksi dan Ketersediaan Pangan, IPB.
- Turban, E and J.E. Aronson. 2005. Decision Support System and Intelligent System. Prentice Hall Pub., USA.
- World Bank. 2003. Indonesia Maintaining Stability, Deepening Reforms. Report No. 25330-IND.
- Wyat, S. and C. Ryan. 2009. Instability Fear Drives Strategy. The Australian Financial Review. March 6, 19.
- Ye. 1999. Historical Consumption and Future Demand for Fish and Fishery Products : Exploratory Calculation for The Years 2015/ 2030.
- Zandy, M. 2008. Financial School. Financial Time Press, ltd.