

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN MADIUN DALAM USAHA
MENCIPTAKAN KETAHANAN PANGAN**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

UMMUL LATIFAH
NIM. 04101101244



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2008**

LEMBAR PERSETUJUAN

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN MADIUN DALAM
USAHA MENCIPTAKAN KETAHANAN PANGAN**

Oleh:

UMMUL LATIFAH

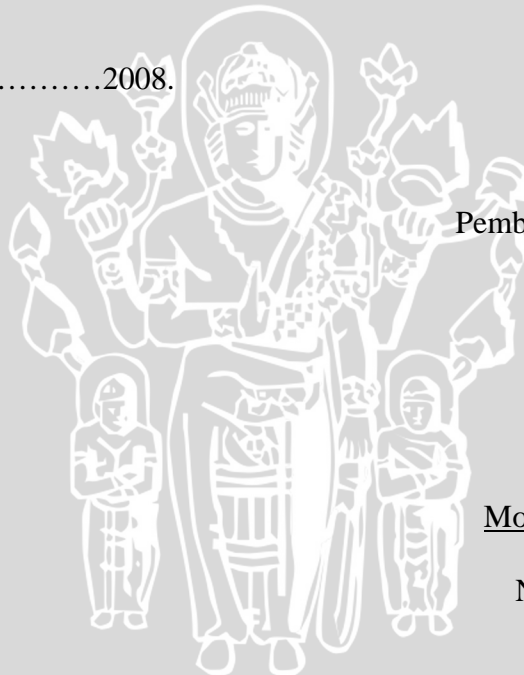
NIM. 0410110244

Disetujui pada tanggal :.....2008.

Pembimbing Utama

DR. Moch.Bakri, S.H., M.S.

NIP. 130 779 451



Pembimbing Pendamping

Moh. Fadli, S.H., M.H.

NIP. 131 879 040

Ketua Bagian Hukum Perdata

Rachmi Sulistyarini S.H.,M.H.

NIP. 131 573 917

LEMBAR PENGESAHAN

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KABUPATEN MADIUN DALAM USAHA
MENCIPTAKAN KETAHANAN PANGAN**

**Disusun Oleh:
Ummul Latifah
0410110244**

Disahkan pada tanggal :2008

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

DR. Moch.Bakri, S.H., M.S.
NIP. 130 779 451

Moh. Fadli, S.H., M.H.
NIP. 131 879 040

Ketua Majelis Penguji

Ketua Bagian Hukum Perdata

Ulfa Azizah S.H.,M.Kn.
NIP. 130 819 393

Rachmi Sulistyarini S.H., M.H.
NIP. 131 573 917

Dekan Fakultas Hukum

Herman Suryokumoro, S.H., M.S.
NIP. 131 472 741



KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Alhamdulillahirabbil'alamin, segala sanjung puji hanya milik Allah S.W.T. atas limpahan rahmat, taufik, hidayah serta inayah-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sebagai syarat untuk memperoleh gelar kesarjanaan dalam ilmu hukum.

Shalawat dan salam semoga terlimpah tiada henti kepada pemandu hidup kita Muhammad SAW.

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis banyak memperoleh bantuan baik moral, spiritual maupun material dari berbagai pihak. Untuk itu tidaklah berlebihan dalam kesempatan ini, dengan kesungguhan hati yang tulus ikhlas, penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Herman Suryokumoro, S.H., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
2. Ibu Rachmi Sulistyarini, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
3. Bapak DR. Moch.Bakri S.H., M.S selaku Dosen Pembimbing Utama dalam penulisan skripsi ini atas ilmu dan bimbingannya;
4. Bapak Moh. Fadli, S.H., MH. selaku Dosen Pembimbing Pendamping dalam penulisan skripsi ini atas ilmu yang diberikan kepada penulis dan bimbingannya selama ini;
5. Ibu Siti Nurul Hidjayati, Kasubid Pertanian Badan Perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Bapak Subaygo ketua Unit Pelaksana Teknik Dinas Pertanian Kabupaten Madiun, yang telah dengan senang hati menyediakan waktunya untuk penulis, juga mba Andri yang telah memberi penulis arahan dan dukungan sprituil dan morilnya.

6. Bapak Ibu ku terimakasih tak terhingga atas nasehat doa, kasih sayang dan kesabarannya yang tak pernah putus selama ini;
7. Bapak Ibu dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang yang secara langsung maupun tidak langsung mengajar penulis dengan ilmunya, semoga ilmu yang diberikan kelak bermanfaat;
8. Staf administrasi di Fakultas Hukum Brawijaya (Pak Min, Pak Cip, Pak Edi, Pak Kadri) dan semua staf administrasi yang lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu;
9. Kakak-kakak, adik-adikku, beserta seluruh keluarga besar atas doa, dukungan dan kasih sayangnya selama ini;
10. Teman- teman khususnya angkatan 2004-ku, Gustian, Ika, Wyka, Yustisia, Galuh, Ranti, Dinda, Lidya, Evi, Teguh, Syarie, Beni, Iman, Zaki, Ratrieka, Lail, Fitroh, Anggi, Putri, dan juga adik-adik tingkat yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu;
11. Pihak-pihak lain yang turut serta membantu terselesaikannya skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Kekurangan adalah milik penulis dan kesempurnaan hanyalah milik-Nya, maka segala kritik dan saran dari pembaca selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini di kemudian hari. Akhir kata, penulis berharap semoga skripsi yang telah disusun ini sedikit banyak dapat memberikan sumbangan pengetahuan yang berguna bagi pembaca.

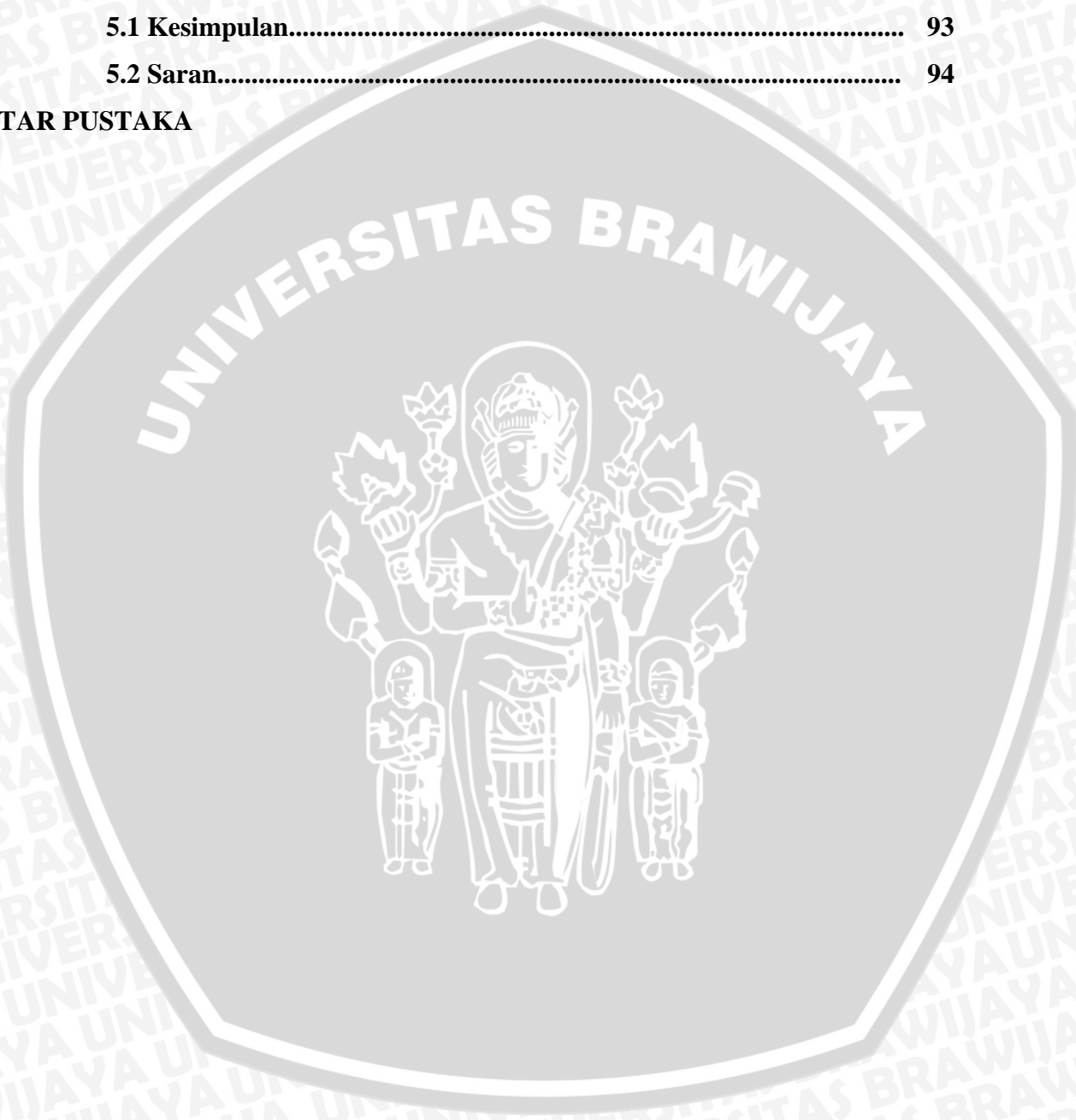
Malang, 5 Agustus 2008

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	vi
ABSTRAKSI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	10
1.3 Tujuan Penelitian.....	10
1.4 Manfaat Penelitian.....	10
1.5 Sistematika Penulisan.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Kebijakan.....	13
2.2 Ketahanan Pangan.....	17
2.3 Kedaulatan Pangan.....	23
2.4 Rencana Tata Ruang Wilayah.....	24
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1 Pendekatan Penelitian.....	32
3.2 Lokasi penelitian	32
3.3 Jenis dan Sumber data.....	33
3.4 Populasi dan Sampel.....	34
3.5 Teknik Pengumpulan Data.....	35
3.6 Teknik Analisis Data.....	36
3.7 Definisi Operasional Variabel	37
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	38
4.2 Kebijakan Pemerintah Kabupaten Madiun Dalam Menciptakan	

Ketahanan Pangan Di Daerahnya.....	40
4.3 Faktor-faktor Pendukung Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan di Kabupaten Madiun.....	82
BAB V	PENUTUP
5.1 Kesimpulan.....	93
5.2 Saran.....	94
DAFTAR PUSTAKA	



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1	Ketersediaan Pangan Kabupaten Madiun Tahun 2005..... 45
Tabel 2	Ketersediaan Pangan Kabupaten Madiun Tahun 2006..... 46
Tabel 3	Ketersediaan Pangan Kabupaten Madiun Tahun 2007..... 47
Tabel 4	Perkembangan Pola Terpadu Ternak-Padi..... 49
Tabel 5	Perkembangan Permodalan Usaha Hortikultura..... 51
Tabel 6	Produksi Jagung Tahun 2004- 2006..... 51
Tabel 7	Perkembangan Usaha Pupuk Bokhasi Tahun 2004-2006..... 53
Tabel 8	Perkembangan Pemakaian Pupuk Phonska 54
Tabel 9	Bentuk Bantuan Pengembangan Teknologi Terapan Produksi Padi Bantuan Alat Dan Mesin Alat Pertanian (Alinstan) 56
Tabel 10	Perkembangan HIPPA tahun 2004- 2007..... 60
Tabel 11	Anggaran Pembangunan Waduk Kedung Brubus tahun 2003- 2006..... 62
Tabel 12	Perkembangan Areal Sawah Fungsional..... 63
Tabel 13	Pemberian Bantuan Aspal Desa Dari Tahun 2004 Ke Tahun 2007 Dan Realisasinya..... 71
Tabel 14	Hasil Pembangunan Infrastruktur Jalan Dari Tahun 2004-2007..... 72
Tabel 15	Jaringan Kemitraan Bidang Produksi Pertanian Pangan Kabupaten Madiun..... 75
Tabel 16	Konsumsi pangan masyarakat Kabupaten Madiun Tahun 2005-2007..... 78

ABSTRAKSI

UMMUL LATIFAH, Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juni 2008, Kebijakan Pemerintah Kabupaten Madiun Dalam Usaha Menciptakan Ketahanan Pangan, DR. M.Bakri, SH. MS; M. Fadli, SH. MH.

Skripsi ini membahas mengenai Kebijakan Pemerintah Kabupaten Madiun Dalam Usaha Menciptakan Ketahanan Pangan. Hal ini dilatarbelakangi oleh pentingnya suatu daerah menciptakan ketahanan pangan terutama di daerahnya yang diawali oleh adanya kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan. Dikarenakan masalah pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling penting untuk melanjutkan kehidupan. Sementara sejumlah daerah di dunia mulai terancam kekurangan pangan.

Skripsi ini membahas mengenai : (1) Bagaimana kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Madiun dalam menciptakan ketahanan pangan di daerahnya; (2). Apa faktor-faktor pendukung dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Madiun.

Penelitian dilakukan di Kabupaten Madiun khususnya di Badan Perencanaan Daerah, Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Dinas Peternakan dan Perikanan. Metode pendekatan yang dipakai adalah yuridis empiris dengan menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan cara wawancara. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan dan dokumentasi berupa data-data yang berhubungan langsung dengan topik penelitian. Data yang terkumpul diolah dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian, didapat kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Madiun dalam usaha meningkatkan ketersediaan pangan adalah dengan meningkatkan pendayagunaan sumber daya lokal, menerapkan teknologi pemupukan berimbang, melakukan pengendalian organisme pengganggu tanaman, melakukan penyebaran informasi dan pelayanan informasi bagi masyarakat, melakukan pembangunan sarana perairan, pemanfaatan sarana dan prasarana yang ada untuk meningkatkan hasil produksi ikan dan sapi termasuk dengan memberikan pinjaman modal. Dalam konsumsi pangan adalah dengan meningkatkan ketersediaan pangan untuk mencukupi konsumsi pangan, melakukan penganekaragaman dengan cara pembangunan subsistem produksi tanaman pangan dengan *corporate farming*, melakukan peningkatan kewaspadaan pangan dan gizi dengan cara membentuk tim pangan dan gizi. Sedangkan dalam hal distribusi pangan diarahkan pada perbaikan dan perawatan jalan beraspal untuk memudahkan distribusi antar wilayah. Faktor pendukung dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Madiun adalah adanya manajemen ketahanan pangan dengan dibentuknya Dewan Ketahanan Pangan dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Madiun, yang kedua adalah pembentukan kawasan agropolitan dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Faktor pendukung yang ketiga adalah melakukan pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat, dan yang terakhir adalah penanggulangan terhadap bencana dengan memberikan bantuan dana. Menyikapi kebijakan yang diambil serta faktor pendukungnya, maka seharusnya pemerintah Kabupaten Madiun segera membentuk manajemen ketahanan pangan dalam bentuk Dinas/ Badan sehingga mempermudah koordinasi pelaksanaan dan pengambilan kebijakan. Melakukan upaya untuk meningkatkan konsumsi penganekaragaman pangan masyarakat terhadap bahan pangan non beras.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling penting untuk melanjutkan kehidupan. Sebagai makhluk bernyawa tanpa pangan manusia tidak akan mampu untuk mempertahankan hidupnya. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka cara pemenuhan pangan juga mengalami pergeseran.¹ Nenek moyang kita dulu memperoleh pangan dengan cara berburu, meramu² dan agrikultur pertanian. Dari pola hidup berpindah-pindah atau bahkan menetap sampai sekarang. Dan hal tersebut dilakukan dengan pola yang ekstraaktif, hanya untuk memenuhi kebutuhan mereka agar tidak kelaparan. Tapi hal itu menjadi berbeda ketika jumlah penduduk Indonesia semakin bertambah. Akibatnya adalah terjadinya krisis pangan.

Krisis pangan merupakan sebuah ironi bagi Indonesia negara agraris yang tanahnya subur dan *gemah ripah loh jinawi*.³ Krisis pangan saat ini terjadi dimana kebutuhan pangan Indonesia telah tergantung kepada impor, dan harganya naik tak terkendali⁴. Melonjaknya harga kedelai sekitar awal tahun 2008 yang memunculkan kepanikan banyak pihak semakin memperkuat indikasi gejala krisis

¹ Achmad Suryana, *Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*, BPFE-Jogyakarta, Yogyakarta, 2003, h.119.

² George, Susan, 2007, *Pangan Dari Penindasan ke Ketahanan Pangan*, INSISTPres, Indonesia, h.4

³ Loh jinawi disini berarti kaya air (sugih toya) dan gemah berarti makmur atau ramai, sementara gemah ripah berarti ramai dan makmur.

⁴ *Kedaulatan pangan, Jalan Keluar Krisis Pangan Indonesia*, 2008, www.spi.or.id, diakses tanggal 6 Maret 2008



pangan yang dihadapi bangsa Indonesia. Krisis kedelai, seperti halnya krisis berbagai komoditas pangan strategis lainnya sebenarnya merupakan salah satu tanda adanya suatu ketidakberesan dalam bangsa kita yang bercorak agraris⁵. Kedelai hanya merupakan salah satu komoditas pangan yang strategis yang sering mengalami ketidakstabilan harga dalam dua tahun terakhir sejak dituliskannya skripsi ini. Hal ini terjadi baik karena penurunan produksi, gangguan pasokan dan distribusi lonjakan harga di pasar dunia maupun hal lain⁶.

Sebuah publikasi dari Badan PBB untuk Urusan Pangan dan Pertanian (FAO) pun menyebut bahwa Indonesia termasuk salah satu negara yang terancam rawan pangan. Publikasi tersebut adalah peringatan dan pemerintah dalam hal ini harus mengambil kebijakan-kebijakan strategis di bidang pangan dan pertanian bersama dengan masyarakat. Hal ini sesuai dengan Pasal 45 Undang-Undang No 7 Tahun 1996 ayat (1) menyebutkan bahwa *Pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan*. Ironisnya, sektor pertanian di Indonesia seperti anak tiri. Petani tidak lagi menjadi salah satu pilar dalam pemberdayaan ekonomi. Sektor tersebut mulai ditinggalkan karena kemampuan produksinya yang menurun⁷ termasuk kurangnya perhatian terhadap kesejahteraan petani, sehingga pekerjaan menjadi petani pun kalah pamor dibanding dengan pekerjaan yang lain.

Jumlah petani Indonesia yang amat luar biasa banyaknya, dengan penguasaan lahan sempit, memerlukan kebijakan pertanian yang tepat, yakni kebijakan yang

⁵ Sri Hartati Samhadi, *Krisis Pangan Krisis Bangsa Agraris*, Kompas, Sabtu 19 Januari 2008, h.33

⁶ Ibid

⁷ Walhi, *Ketahanan Pangan dan Reforma Agraria*, 2008, http://www.walhi.or.id/kampanye/psda/080225_kthnan_pangan_cu/, diakses tanggal 10 Mei 2008

berorientasi meningkatkan taraf hidup mereka. Kebijakan pertanian yang *disinsentif* akan membuat petani jera memproduksi beras dan akhirnya Indonesia akan benar-benar menjadi negara importir beras terbesar di dunia.⁸ Indonesia sebagai negara agraris dan berpenduduk besar tidaklah semata-mata berpikir *defensif* bagaimana mengurangi ketergantungan terhadap negara lain tetapi bagaimana bisa meningkatkan ekspor komoditas pangannya. Dengan pertimbangan tersebut maka sangatlah penting bagi Pemerintah untuk meningkatkan ketersediaan (cadangan) pangan agar dapat mengurangi ketergantungan dengan negara lain.⁹

Bagi Indonesia, pangan diidentikkan dengan beras karena jenis pangan ini merupakan makanan pokok utama. Pengalaman telah membuktikan kepada kita bahwa gangguan pada ketahanan pangan seperti meroketnya kenaikan harga beras pada waktu krisis ekonomi antara tahun 1997-1998 telah memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional.

Dari beberapa penelitian yang diperoleh menyatakan bahwa adanya krisis beras bulan Pebruari 2007 karena antara lain faktor alam. Pada tahun 2006 adanya kekeringan yang panjang dan penanaman padi baru dilaksanakan pada bulan Desember 2006, sehingga menyebabkan panen mundur sampai bulan April 2007. Sebelum ada banjir di Jakarta harga beras menurun, namun dengan adanya banjir di Jakarta yang bukan penghasil padi, dengan permintaan beras yang tinggi menyebabkan ada pengalihan pasokan ke daerah lain, maka berdampak ke berbagai daerah menyebabkan harga beras melonjak. Banyak masyarakat yang merasa keberatan dengan harga

⁸ Ali Khomsan, Impor Beras, Ketahanan Pangan, dan Kemiskinan Petani, -, , <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0312/18/opini/753054.htm> diakses tanggal 23 April 2008

⁹ -, Penguatan Strategi Ketahanan Pangan Nasional, Kamis 20 Maret 2008, CIDES (Center for Information and Development Studies), <http://cidesonline.org/content/view/196/60/lang,id/>, diakses tanggal 23 April 2008.

beras yang terus melonjak dan keengganan untuk beralih ke makanan nonberas¹⁰.

Dengan pertimbangan pentingnya beras Pemerintah harusnya berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangannya dari produksi dalam negeri. karena jumlah penduduk Indonesia semakin membesar dengan sebaran populasi yang luas dan cakupan geografis yang luas dan tersebar. Indonesia memerlukan ketersediaan pangan dalam jumlah mencukupi dan tersebar, yang memenuhi kriteria kecukupan konsumsi. Kemudahan mewujudkan ketersediaan pangan, stok pangan dunia yang tersedia dalam jumlah besar serta kemungkinan alternatif baru bentuk program stabilisasi harga, mendorong berbagai pihak untuk selalu mengevaluasi kembali kebijakan pangan Pemerintah¹¹. Kasus beras dan kedelai seperti keadaan di atas menunjukkan pentingnya ketahanan dan kedaulatan pangan¹².

Pangan juga merupakan kebutuhan azasi manusia, sehingga ketersediaan pangan bagi masyarakat haruslah selalu terjamin. Hal ini disebutkan dalam bagian menimbang huruf (a) Undang-Undang Nomor 7 tentang Pangan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional. Kebutuhan akan pangan harus dipenuhi oleh pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama. Dalam perkembangan peradaban masyarakat, untuk memenuhi kualitas hidup yang semakin maju, semakin dituntut pula ketersediaan pangan yang cukup.

¹⁰ Ibid

¹¹ Andi Irawan, Harga dan Keberlanjutan Produksi Padi, Suara Pembaharuan Online, diakses tanggal 15 Desember 2007.

¹² ibid

Pemberdayaan masyarakat pedesaan terhadap ketahanan pangan, adalah salah satu wujud dari pelibatan masyarakat secara luas dalam ketersediaan pangan. Bentuk pemberdayaan ini meliputi, bidang ketersediaan dan distribusi pangan, dan konsumsi pangan. Dari pemberdayaan ketiga bidang tersebut, dituntut peran aktif dan partisipasi masyarakat dalam mewujudkannya, guna mencapai ketahanan pangan bagi masyarakat.

Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan (LN 2002 – 142) sebagai peraturan pelaksanaan UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (LN 1996 – 99) menegaskan bahwa untuk memenuhi kebutuhan konsumsi yang terus berkembang dari waktu ke waktu, upaya penyediaan pangan dilakukan dengan mengembangkan sistem produksi pangan yang berbasis pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal, mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan, mengembangkan teknologi produksi pangan, mengembangkan sarana dan prasarana produksi pangan dan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif.¹³

Pada pertengahan November 2007 lalu Bupati Madiun Djunaedi Mahendra menerima penghargaan ketahanan pangan di tingkat Kabupaten¹⁴ dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Penghargaan ini diberikan untuk menghargai komitmen dan motivasi yang tinggi dari para gubernur, bupati/walikota dan pejabat fungsional, atas FKP.450/11/2003 tentang Penetapan Penerimaan

¹³Mustofa Abu Bakar, Kebijakan Pangan, Peran Perum Bulog dan Kesejahteraan Petani , Jumat, 28 Desember 2007, http://209.85.175.104/search?q=cache:-SVV8r_JMOQJ:www.setneg.go.id/index2.php%3Foption%3Dcom_content%26do_pdf%3D1%26id%3D1662+Kebijakan+Pangan,+Peran+Perum+Bulog+dan+Kesejahteraan+Petani&hl=id&ct=clnk&cd=2&gl=id diakses tanggal 4 Maret 2008

¹⁴ -, Jatim Sempurnakan Peta Rawan Pangan, Kamis, 17 Januari 2008, Dinas Komunikasi Dan Informasi Pemprop Jatim, http://www.d-infokom-jatim.go.id/news_pot.php?id=2&t=82 diakses tanggal 4 Maret 2008

Penghargaan Ketahanan Pangan bagi Gubernur, Bupati/Walikota dan Pejabat Fungsional. Hal ini merupakan peranan kepala pemerintah di daerah dan pejabat fungsional dalam menggerakkan partisipasi dan mendorong keberdayaan masyarakat merupakan salah satu kunci bagi peningkatan produktivitas pertanian dalam pemantapan ketahanan pangan.¹⁵ Ketahanan pangan tercermin pada ketersediaan pangan secara nyata dan karenanya perlu upaya konsisten penyediaan pangan yang bertumpu pada potensi sumber daya lokal.

Di Kabupaten Madiun, 34 % wilayah merupakan kawasan pertanian dan produksi padi meningkat dari tahun ke tahun. Dalam 3 tahun terakhir mengindikasikan peningkatan 2 % dari 430.144 ton pada tahun 2003 menjadi 438.530,3 ton GKP pada tahun 2006. Demikian halnya dengan surplus pangan, meningkat 1,5 % dari 153.709 ton menjadi 155.940 ton beras. Produksi jagung meningkat 34,13 % dari 29.630 ton menjadi 39.743 ton. Kondisi ini tidak begitu saja terwujud, berbagai upaya merevitalisasi pertanian dilakukan secara terus menerus dan berkelanjutan. Kiat inilah yang mengantar prestasi Kabupaten Madiun menerima penghargaan bidang ketahanan pangan. Pengakuan atas kerja keras pemerintah Kabupaten Madiun dan masyarakat, dalam bersinergi meningkatkan ketahanan pangan.¹⁶

Untuk meraih penghargaan tingkat nasional pada bidang ketahanan pangan ini tentunya tidak lepas dari terobosan Bupati Madiun dalam mengeluarkan kebijakan yang mendukung proses terlaksananya ketahanan pangan. Kebijakan ketahanan pangan tersebut awalnya ditujukan untuk peningkatan kestabilan pangan di Kabupaten Madiun. Kebijakan ini dirintis dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan

¹⁵ -, Jatim Borong Penghargaan Ketahanan Pangan, Rabu 14 Januari 2004 Dinas Komunikasi Dan Informasi Pemprop Jatim, http://www.d-infokom-jatim.go.id/news_pot.php?id=2&t=82 diakses tanggal 4 Maret 2008

¹⁶ -, Kabupaten Madiun Memperoleh Penghargaan Bidang Ketahanan Pangan dari Presiden RI 15 Nopember 2007, 29 November 2007, Warta Madiun, <http://www.madiunkab.go.id/warta/detail.php?id=3> diakses tanggal 4 Maret 2008

Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2001-2005 dimana peraturan tersebut sebagai rencana kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah Kabupaten Madiun. Peraturan Daerah tersebut melahirkan Keputusan Bupati Madiun Nomor 27 A Tahun 2002 tentang Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten Madiun. Dari gagasan tersebut mendapat sambutan positif dari pemerintah karena pada saat itu mulai terjadi beberapa kelangkaan bahan pangan khususnya pada produk kebutuhan pokok masyarakat. Keinginan Bupati Madiun Djunaedi Mahendra untuk menciptakan kekuatan lokal dalam usaha mengantisipasi keadaan yang kurang menguntungkan bahkan mempengaruhi tingkat perekonomian Kabupaten Madiun. Dari pandangan Bupati Madiun pada saat krisis moneter pada tahun 1997-1998 ada sektor usaha yang tidak mendapatkan dampak secara serius yaitu pada sektor mikro. Mulai saat itulah sektor mikro menjadi andalan dan penopang tingkat perekonomian rakyat. Maka dari itu Bupati Madiun memprakarsai dibentuknya Dewan Ketahanan Pangan sebagai bentukan awal untuk perkembangan selanjutnya pada kebijakan pangan di Kabupaten Madiun. Adapun tugas dari Dewan Ketahanan Pangan berdasarkan pasal 2 yaitu membantu bupati dalam merumuskan kebijakan di bidang ketahanan pangan Kabupaten Madiun yang meliputi aspek ketersediaan, distribusi dan konsumsi serta mutu, gizi, dan keamanan pangan.

Basis potensi lokal yang mempunyai potensi untuk dioptimalkan adalah potensi agro. Hal ini diwujudkan dalam pendekatan pembangunan berbasis agroindustri yang bertumpu pada potensi agro dengan memobilisasikan sektor lainnya yang dapat memberikan kontribusi secara berkelanjutan.

Kemudian sebagai kelanjutan dari Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2001-2005 yang hanya berlaku sampai tahun 2005 maka Pemerintah Kabupaten Madiun pada tahun 2006 mengeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009. Pada salah satu rencana program dan kegiatan indikatif disebutkan bahwa di bidang pertanian akan dilaksanakan program peningkatan ketahanan pangan.

Ketahanan pangan berdimensi sangat luas dan melibatkan banyak sektor pembangunan. Keberhasilan pembangunan ketahanan pangan sangat ditentukan tidak hanya oleh performa salah satu sektor saja tetapi juga oleh sektor lainnya memasukkan aspek kelestarian lingkungan dan ketersediaan lahan pertanian sebagai penyokong utama terciptanya ketahanan pangan.

Sektor lain tersebut salah satunya adalah keberadaan lahan pertanian. Sejumlah tanah di Indonesia (terutama yang berada di wilayah perkotaan) telah mengalami alih fungsi lahan, padahal untuk mengubah tanah yang berfungsi tanah non pertanian menjadi pertanian diperlukan usaha yang cukup keras, tidak semudah sebagaimana mengubah fungsi tanah pertanian menjadi tanah nonpertanian. Lahan dalam hubungannya dengan pertanian mempunyai sifat yang unik karena sebagai faktor produksi utama fungsinya tidak dapat digantikan. Sementara jumlah lahan sifatnya tetap dan penduduk semakin meningkat, yang artinya penduduk tersebut juga memerlukan adanya tempat tinggal dan kebutuhan lainnya yang berkaitan dengan lahan. Penurunan luas panen di Kabupaten Madiun tentu saja menjadi indikasi berkurangnya jumlah

lahan pertanian tersebut, tetapi yang terjadi justru sebaliknya yaitu meningkatnya hasil produksi pertanian dan justru Kabupaten Madiun mendapat penghargaan seperti yang telah disebutkan di atas, dan tentunya hal itu juga tidak lepas dari kebijakan pemerintahnya.

Para petani tidak dapat secara optimal menghasilkan jumlah pangan dalam skala yang yang besar juga karena dipengaruhi faktor-faktor alam. Faktor alam di Kabupaten Madiun adalah adanya bencana banjir. Seperti pada tahun 2007 hari Rabu, 21 Maret 2007, pukul 06.00 WIB terjadi bencana banjir di tujuh Kecamatan (Madiun, Wungu, Balerejo, Saradan, Sawahan, Wonosari dan Pilangkenceng). Hujan deras yang turun secara terus menerus menjadi faktor penyebab bencana banjir tersebut. Ketinggian air antara 1,5 sampai dengan 5 m. Sebanyak 569 unit rumah terendam dan 2 diantaranya roboh. 1 unit sekolah, 294 ha sawah, 3 km jalan dan 10 m jembatan ikut terendam. Talud sepanjang 25 m jebol akibat tidak dapat menahan volume dan derasnya air.¹⁷ Banjir tersebut akhirnya juga berpengaruh terhadap ketersediaan pangan.

Dari keadaan yang seperti digambarkan di atas hendaknya pangan mendapatkan perhatian lebih dari pemerintah, dimana rentan terjadi kelangkaan pangan yang menghambat terwujudnya ketahanan pangan. Peran serta masyarakat selaku konsumen juga produsen yang bekerjasama dengan pemerintah diperlukan untuk mewujudkan ketahanan pangan, sehingga diharapkan masalah pangan khususnya di Kabupaten lain yang ingin meningkatkan ketahanan pangannya menjadikan masalah yang mendapatkan

¹⁷ -, Banjir di Kab Madiun, Kamis 22 Maret 2007, <http://www.antara.co.id/arc/2008/3/20/jembatan-di-madiun-jebol-diterjang-banjir/>, Satlak PB Kab. Madiun diakses tanggal 4 Maret 2008

suatu prioritas sebagai sebuah kajian yang diharapkan dapat memberikan kontribusi pada perbaikan kebijakan tentang ketahanan pangan.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Madiun dalam menciptakan ketahanan pangan di daerahnya?
2. Apa faktor-faktor pendukung dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Madiun?

1.3 Tujuan Penelitian.

1. Untuk mengetahui kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Madiun dalam menciptakan ketahanan pangan di daerahnya.
2. Untuk mengetahui dan mendiskripsikan faktor pendukung dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Madiun.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat teoritis:

- a. Penelitian ini dilakukan untuk pengembangan ilmu dan pengetahuan hukum, memberikan tambahan wacana terhadap hukum tentang ketahanan pangan.
- b. Memperkaya referensi dan pemahaman dalam penyusunan peraturan perundangan yang memenuhi tujuan hukum utamanya kemanfaatan dalam bentuk kebijakan, khususnya dalam bidang ketahanan pangan.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi pemerintah daerah lain.

Sebagai sebuah pertimbangan dalam pembuatan kebijakan khususnya yang berkaitan dengan pengendalian pangan yang ada ditengah masyarakat sehingga dalam penentuan regulasinya mendukung ketahanan pangan yang dimulai dari prioritas kebijakan dan faktor pendukungnya.

b. Bagi masyarakat.

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai tambahan informasi dan bahan masukan bagi masyarakat mengenai pentingnya ketahanan pangan bagi kehidupan manusia, sehingga mengerti peranannya akan hal yang seharusnya dilakukan dalam mewujudkan ketahanan pangan.

1.5 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pemahaman keseluruhan hasil penelitian, maka penulis menyusun karya ilmiah ini secara sistematis yang secara garis besar diuraikan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan tentang kebijakan, ketahanan pangan, kedaulatan pangan dan rencana tata ruang wilayah.

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan tentang pendekatan penelitian, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, definisi operasional variabel.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini diuraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan tentang gambaran umum lokasi penelitian, kebijakan pemerintah Kabupaten Madiun dalam menciptakan ketahanan pangan di daerahnya, faktor-faktor pendukung dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Madiun

BAB V : PENUTUP

Bab penutup berisi kesimpulan-kesimpulan dan saran-saran sehubungan dengan permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi ini yang diambil dari hasil pembahasan secara keseluruhan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan.

Kebijakan dan Kebijaksanaan di kalangan ahli biasa dipakai sebagai terjemah kata *policy* dalam bahasa Inggris. Solichin A. Wahab menerjemahkannya menjadi kebijakan.¹⁸ Kebijakan terkait erat dengan hukum, saling berhubungan dan saling berpengaruh, demikian pendapat Siti Sundari Rangkuti.¹⁹

Banyak sekali rumusan *policy*, salah satu yang terkenal dari Tomas R. Dye, seorang pakar kebijakan publik yang mendefinisikan kebijakan (*Policy*), “*is whatever governments choose to do or not to do*”.²⁰ Dengan demikian kebijakan berarti pilihan pemerintah untuk berbuat atau tidak berbuat. Sudah tentu pilihan itu harus disertai dengan pertimbangan rasional.

Pengertian kebijakan negara dari semua/berbagai rumusannya, menurut M. Irfan Islamy mempunyai implikasi sebagai berikut:

1. Kebijakan negara dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Kebijakan negara tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata;
3. Kebijakan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu mempunyai dan dilandasi oleh maksud dan tujuan tertentu;
4. Kebijakan negara harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.²¹

¹⁸ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasinya*, PT Danar Wijaya-Brawijaya University Press, Malang, 1999,

¹⁹ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000

²⁰ M. Erfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997 h.18

²¹ Ibid h.20

Kebijakan negara sangat menentukan, karena akan/harus diperuntukkan seluruh kepentingan anggota masyarakat. Dengan demikian, kebijakan negara akan sangat menentukan dalam mengatasi atau menimbulkan masalah. Kebijakan negara akan menentukan prioritas, alternatif dan kebijakan yang paling efisien yang bisa ditempuh. Dengan begitu maka bisa dipahami, bila kebijakan yang diambil salah maka akibat kesalahannya akan berbahaya. Yang lebih penting, kebijakan tidaklah cukup sekedar digariskan/ditetapkan. Ia harus dilaksanakan dengan taat asas dan konkrit. Demikian pula kebijakan yang dibuat haruslah dievaluasi, bagaimana pelaksanaannya. Selanjutnya ditingkatkan mutunya agar lebih baik.

Dalam kaitan ini, kebijakan negara menurut Nicolas Henry dapat dianalisis dari segi proses dan dari segi hasil dan akibat (efek) nya. Dari segi proses lebih bersifat deskriptif. Sedangkan dari hasil lebih bersifat *preskriptif*, yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan mutu/kualitas isi, hasil dan akibat kebijakan negara.²²

Analisis kebijakan menurut Dunn adalah aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai dan mengomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan.²³

Metode analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu:

1. Definisi: menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.

²² M. Erfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, h.36

²³ Riant Nugroho D, *Analisis Kebijakan*, PT Elex Media Komputindo, 2007 h.7, dari buku William N. Dunk tahun 1999, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

2. Prediksi: menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa datang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika melakukan sesuatu.
3. Preskripsi: menyediakan informasi mengenai nilai konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang.
4. Deskripsi: menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
5. Evaluasi: kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah²⁴.

Tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan menurut Dunn adalah sebagai berikut:

1. Fase penyusunan agenda; disini para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah kebijakan pada agenda publik.
2. Fase formulasi kebijakan; disini para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah.
3. Adopsi kebijakan; disini alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan/ konsensus kelembagaan.
4. Implementasi kebijakan; disini kebijakan yang telah diambil dan dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisir sumber daya yang dimilikinya, terutama finansial dan manusia.
5. Penilaian kebijakan; disini unit-unit pemeriksaan dan akuntansimenilai apakah lembaga pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan telah memenuhi persyaratan pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan yang telah ditentukan²⁵.

Dalam kegiatan analisis kebijakan menjawab tiga pertanyaan, yaitu *nilai*, yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama untuk menilai apakah suatu masalah sudah teratasi, yang kedua adalah *fakta*, yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai dan yang terakhir adalah *tindakan*, yang penerapannya dapat menghasilkan nilai-nilai²⁶.

²⁴ Ibid, h.8

²⁵ Ibid h.10

²⁶ Ibid, h. 13

Perbuatan Hukum

Dalam hal melakukan perbuatannya. Pemerintah dalam hal ini badan/ pejabat yang melakukan hubungan hukumnya yang bersifat hukum publik. Maksud dari perbuatan hukum publik adalah berupa perbuatan atau tindakan hukum administrasi atau tata usaha negara yang dilakukan oleh Badan/ pejabat tata usaha negara, dan bukan tindakan hukum lainnya.

Tindakan tersebut mempunyai cirri-ciri bahwa perbuatan/ tindakan hukum tersebut :

1. Dilakukan dalam hal atau keadaan menurut cara-cara yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan.
2. Mengikat warga masyarakat sekalipun yang bersangkutan tidak menghendaknya.
3. Bersifat sepihak, dilakukan atau tidak dilakukannya tergantung pada kehendak badan/ pejabat tata usaha Negara yang mempunyai wewenang pemerintahan.
4. Bukan merupakan pernyataan kehendak badan/ pejabat tata usaha Negara, melainkan merupakan suatu konsekuensi dari pelaksanaan fungsi pemerintahan yang dilandasi suatu wewenang.
5. Memerlukan pengawasan secara *represif* dan *preventif*.
6. Dalam perbuatan hukm tersebut terdapat hubungan antara penguasa dengan warga masyarakat yang berbeda.²⁷

Perbuatan atau tindakan hukum yang bersifat hukum publik khususnya dalam hukum administrasi yang dilakukan oleh Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara dapat dikategorikan dalam tiga bagian, yaitu:

1. *Beschiking* (mengeluarkan keputusan)
Mengeluarkan keputusan merupakan perbuatan pemerintah dalam hukum publik bersegi satu.
2. *Regelling* (mengeluarkan peraturan)
Merupakan perbuatan pemerintah dalam hukum publik berupa suatu pengaturan yang bersifat umum dan abstrak.
3. *Materiele Daad* (melakukan perbuatan materil)
Merupakan perbuatan hukum publik yang dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum yang dilakukan menurut hukum perdata.²⁸

²⁷ Lutfi Effendi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publising, Malang, 2004, h. 41

²⁸ Ibid., H. 42

Peraturan Kebijaksanaan.

Pelaksanaan pemerintahan sehari-hari menunjukkan betapa badan atau pejabat tata usaha negara sering menempuh berbagai langkah kebijaksanaan tertentu, antara lain menciptakan apa yang kini sering dikatakan sebagai peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel, policy rule*). Produk semacam peraturan kebijaksanaan itu tidak lepas dari kaitan penggunaan *freies ermessen* yaitu badan atau pejabat tata usaha yang berwenang merumuskan kebijakannya itu dalam berbagai bentuk, seperti peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran dan mengumumkan kebijakan itu.²⁹

Peraturan kebijaksanaan mempunyai relevansi terhadap hukum, yang memberikan peluang kepada bagaimana badan tata usaha Negara menjalankan kewenangan pemerintahan. Peraturan kebijaksanaan mempunyai suatu syarat peraturan yang tidak tertulis. Hal ini berarti bahwa manakala terdapat keadaan khusus yang mendesak, maka badan tata usaha Negara harus menyimpang dari peraturan kebijaksanaan guna kemaslahatan sang warga.³⁰

Rencana (*Het Plan*)

Rencana menunjukkan kebijaksanaan apa yang akan dijalankan oleh tata usaha Negara pada suatu lapangan tertentu. Rencana dijumpai pada pelbagai bidang kegiatan pemerintahan, misalnya pengaturan tata ruang, pengurusan kesehatan, pendidikan dan sebagainya. Suatu rencana mempunyai tujuan terlaksananya keadaan tertentu secara tertib. Untuk itu hanya rencana yang mempunyai kekuatan hukum yang memiliki arti bagi hukum administrasi.³¹

2.2 Ketahanan Pangan

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain

²⁹ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, h. 152

³⁰ Ibid., h. 153

³¹ Lutfi Effendi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publising, Malang, 2004, h. 70

yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman.³²

Ketahanan pangan adalah adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.³³

Definisi ketahanan pangan dalam Undang-undang tersebut mempunyai pengertian sebagai berikut

- a. Pangan bukan berarti hanya beras atau komoditas tanaman pangan (padi, jagung, kedelai), tetapi mencakup makanan dan minuman yang berasal dari tumbuhandan hewan, termasuk ikan, baik produk primer maupun turunannya. Dengan demikian proses produksi pangan tidak hanya dihasilkan oleh subsektor pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan, dan hutan tetapi juga hasil industri pengolahan pangan.
- b. Penyediaan pangan yang cukup diartikan dalam jumlah yang sesuai dengan kebutuhan individu untuk memenuhi asupan gizi makro (karbohidrat, protein, lemak) dan zat gizi mikro (vitamin dan mineral); yang bermanfaat bagi pertumbuhan, kesehatan, dan daya tahan jasmani maupun rohani. Dengan demikian, ketahanan pangan tidak hanya berupa pemenuhan konsumsi pangan sajetetapi juha harus memperhatikan juga kualitas dan keseimbangan konsumsi gizi³⁴.

Seperti diamanatkan oleh Undang Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan. Dalam UU tersebut disebutkan Pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian dan pengawasan, sementara masyarakat menyelenggarakan proses produksi dan penyediaan, perdagangan, distribusi serta berperan sebagai konsumen yang berhak memperoleh pangan yang cukup dalam jumlah dan mutu, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli mereka.

³² Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan

³³ *Loc.Cit.* Pasal 1 Angka 17.

³⁴ Achmad Suryana, *Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*,BPFE-Jogyakarta, Jogyakarta, 2003, h.129

Pasal 45 Undang-Undang No 7 Tahun 1996 menyebutkan:

- (1) Pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan.
- (2) Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) pemerintah menyelenggarakan peraturan pembinaan, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Untuk menjamin keberlanjutannya, GBHN 1999-2004 telah mengarahkan pada keragaman sumber daya bahan pangan, kelembagaan dan budaya lokal / domestik, distribusi ketersediaan pangan mencapai seluruh wilayah dan peningkatan pendapatan masyarakat agar mampu mengakses pangan secara berkelanjutan.³⁵

Menurut Achmad Suyana ketahanan pangan melibatkan interaksi ketiga subsistem yaitu ketersediaan, distribusi dan konsumsi pangan, dan untuk mewujudkan ketahanan pangan maka ketiga subsistem tersebut dapat berfungsi secara sinergis. Dan dalam komunitas masyarakat yang dinamis ini, sistem tersebut dituntut untuk terus berevolusi mengikuti aspirasi masyarakat yang terus berkembang.

1. Ketersediaan mencakup kestabilan dan kesinambungan penyediaan pangan yang berasal dari produksi dalam negeri, ekspor impor dan cadangan pangan.

Sementara itu dalam PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan

Pangan pasal 1 huruf ke 3 disebutkan bahwa ketersediaan pangan adalah

³⁵ Ibid, h.87

tersedianya pangan dari hasil produksi dalam negeri, dan/atau sumber lain³⁶

Subsistem ketersediaan pangan mencakup aspek produksi cadangan serta keseimbangan antara ekspor impor pangan. Ketersediaan pangan harus dikelola sedemikian rupa, sehingga walaupun produksi pangan bersifat musiman, terbatas dan tersebar antar wilayah volume pangan yang tersedia bagi masyarakat harus cukup jumlah dan jenisnya, serta stabil penyediaannya dari waktu ke waktu.³⁷

2. Distribusi menyangkut mencakup kestabilan harga pangan dan aksesibilitas pangan antar waktu dan antar wilayah.

Untuk mewujudkan aksesibilitas pangan antar waktu dan wilayah maka hal ini didukung dengan pengangkutan. Pengangkutan pangan menurut pasal (1) angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2002 adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka memindahkan pangan dari satu tempat ke tempat lain dengan cara atau sarana angkutan apapun dalam rangka produksi, peredaran, dan/atau perdagangan pangan.³⁸ Peraturan tersebut sejalan dengan Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan pasal 1 angka 6 "Pengangkutan pangan adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka memindahkan pangan dari satu tempat ke tempat

³⁶ PP nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan pasal 1 huruf ke 3

³⁷ Achmad Suryana, *Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*, BPFE-
Jogyakarta, Jogyakarta, 2003, h.104

³⁸ Op.cit., pasal 1 huruf 8

lain dengan cara atau sarana angkutan apa pun dalam rangka produksi, peredaran, dan atau perdagangan pangan”.

Sistem distribusi pangan bukan semata-mata mencakup aspek fisik dalam arti pangan yang tersedia di semua lokasi yang dibutuhkan, tetapi menyangkut keterjangkauan ekonomi yang dicerminkan harga dan daya beli oleh masyarakat. Surplus pangan di tingkat wilayah belum menjamin kecukupan pangan bagi individu masyarakatnya. Sistem distribusi ini perlu dikelola secara optimal dan tidak bertentangan dengan mekanisme pasar global, agar tercapai efisiensi dalam proses pemerataan akses pangan bagi seluruh penduduk.³⁹

3. Konsumsi mencakup kecukupan konsumsi dalam jumlah, keragaman mutu gizi dan keamanan pangan.⁴⁰

Subsistem konsumsi pangan menyangkut upaya peningkatan pengetahuan dan kemampuan masyarakat agar mempunyai pemahaman atas pangan, gizi dan kesehatan yang baik sehingga dapat mengelola konsumsinya secara optimal. Konsumsi pangan hendaknya memperhatikan asupan zat pangan dan gizi yang cukup berimbang sesuai dengan kebutuhan bagi pembentukan manusia yang sehat, kuat, cerdas dan produktif.

Dalam subsistem konsumsi terdapat aspek penting yaitu aspek diversifikasi. Diversifikasi pangan merupakan suatu cara untuk memperoleh keragaman konsumsi zat gizi, sekaligus melepas

³⁹Achmad Suryana, loc.cit

⁴⁰Op.cit., h.89-90

ketergantungan orang pada satu jenis makanan pokok tertentu. Karena ketergantungan yang tinggi akan memicu ketidakstabilan manakala pasokannya terganggu.

Kesemuanya itu ditampung dalam kebijakan dan fasilitas, fasilitas pemerintah bagi kecukupan pangan, harga yang wajar dan terjangkau masyarakat. Sementara kebijakannya harusnya diadakan pengaturan dan pengawasan menuju iklim usaha yang jujur bertanggung jawab, pangan yang aman dan bergizi cukup, fasilitas yang ada disediakan bagi pemberdayaan dan kemandirian masyarakat.⁴¹

Komponen dan sistem ketahanan pangan yang terdiri dari ketiga subsistem tersebut tidak lain adalah kegiatan usaha berbasis pertanian. Berdasarkan hal tersebut maka peningkatan dan pemantapan ketahanan pangan dilaksanakan dengan pendekatan sistem agribisnis. Sistem agribisnis tersebut dilaksanakan melalui optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam, serta efisiensi teknis dan manajemen.

Penganekaragaman Pangan

Penganekaragaman pangan menurut PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan pasal 1 huruf ke 9 dikatakan bahwa upaya peningkatan konsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang.

Penganekaragaman pangan diselenggarakan untuk meningkatkan ketahanan pangan dengan memperhatikan sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal.⁴²

⁴¹ Ibid., 90

⁴² PP nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan pasal 9 ayat (1)

Penganekaragaman pangan tersebut menurut ayat (3) Peraturan Pemerintah tersebut dilakukan dengan cara:

- a. Meningkatkan keanekaragaman pangan.
- b. Mengembangkan teknologi pengolahan dan produk pangan.
- c. Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mengonsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang.⁴³

Penganekaragaman disini adalah tidak bergantung pada satu jenis pangan saja.

2.3 Kedaulatan Pangan

Secara prinsip, konsep kedaulatan pangan (*food sovereignty*) lebih luas cakupannya dibandingkan dengan konsep ketahanan pangan (*food security*). Dalam konsep ketahanan pangan yang pertama kali diperkenalkan oleh FAO tidak mempersoalkan siapa yang memproduksi pangan, dari mana produksi pangan tersedia. Yang penting, sejumlah pangan tersedia dalam jumlah yang cukup (*availability of food*). WTO bahkan menyebutkan ketahanan pangan sebagai ketersediaan pangan di pasar (*availability of food in the market*). Artinya, pangan yang mengabdikan kepada kepentingan pasar. Ketahanan pangan yang mengabdikan kepada pasar itulah yang didesain dalam berbagai *beleid* WTO. Ketahanan pangan yang demikian didasarkan pada sistem *Market-based*.

Dari sisi umur, konsep kedaulatan pangan (*sovereignty of food*) masih relatif baru. Konsep ini pertama kali diperkenalkan oleh organisasi petani internasional bernama La Via Campesina pada World Food Summit (WFS), Nopember 1996 di Roma. Menurut La Via Campesina, konsep ketahanan pangan FAO dan lembaga internasional lain itu merugikan negara berkembang. Sayangnya sampai sekarang, konsep kedaulatan pangan tidak direspon positif oleh FAO dan anggotanya. Akan tetapi, konsep kedaulatan pangan banyak diadopsi berbagai elemen gerakan sosial di seluruh dunia. Kedaulatan pangan mengacu pada aspek pengambilan keputusan secara berdaulat di tingkat nasional dalam soal ketahanan pangan, yaitu menekankan kepada keputusan di tangan pemerintah nasional dan bukan di bawah badan-badan perdagangan internasional dan korporasi global (MNC/TNC). Hal demikian didasarkan pada sistem *Institutional Based Availability of Food*.

Kedaulatan pangan didefinisikan sebagai hak rakyat untuk menentukan kebijakan dan strategi mereka sendiri atas produksi, distribusi, dan konsumsi pangan yang berkelanjutan yang menjamin hak atas pangan bagi seluruh penduduk bumi, berdasarkan produksi yang berskala kecil dan menengah, menghargai kebudayaan mereka

⁴³ Ibid., ayat (3)

sendiri dan keberagaman kaum tani, kaum nelayan dan bentuk-bentuk alat produksi pertanian, serta menghormati pengelolaan dan pemasaran di wilayah pedesaan. Jadi, kedaulatan pangan merupakan prasyarat dari sebuah keamanan pangan (*food security*). Keamanan pangan baru akan tercipta kalau kedaulatan pangan dimiliki oleh rakyat. Oleh karena itu, menjadi keharusan bagi setiap bangsa dan rakyat untuk bisa memiliki hak dan menentukan makanan yang dipilihnya dan kebijakan pertanian yang dijalankannya, kapasitas produksi makanan lokal di tingkat lokal dan perdagangan di tingkat wilayah.

Dengan demikian, terkait dengan kedaulatan/ketahanan pangan ini terdapat 7 (tujuh) unsur yang perlu diperhatikan dan dijamin oleh Pemerintah yaitu: *food security, food availability, food safety, food quality, food accessibility, food sustainability, dan food sovereignty*.⁴⁴

2.4 Rencana Tata Ruang Wilayah

2.4.1 Pengertian Ruang dan Tata Ruang

Pengertian ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai suatu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya⁴⁵.

Tata ruang merupakan bentuk kebijaksanaan yang ditujukan guna mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan hidup dan penghidupan masyarakat dengan memanfaatkan secara optimal ruang yang ada serta fungsi yang melekat pada masyarakat tersebut⁴⁶.

Pelaksanaan tata ruang harus disesuaikan dengan struktur ruang dan pola ruang yang sudah direncanakan dalam penataan ruang. Pasal 1 angka 5 UU

⁴⁴ Bomer Pasaribu, 4 Juli 2007, *R(UU) Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi: Dasar Hukum Membangun Kedaulatan Pangan Dan Kemakmuran Negara Di Masa Depan*, Disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya di Bandung,

⁴⁵ Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pasal 1 huruf kesatu, citra umbra Bandung

⁴⁶ ibid

Penataan Ruang, yang dimaksud dengan Penataan Ruang adalah suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Semua itu merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang, dimana ketentuan tersebut tercantum dalam UU Penataan Ruang.

2.4.2 Klasifikasi Penataan Ruang

Berdasarkan UU Penataan Ruang, penataan ruang dapat diklasifikasikan berdasarkan :

1. Sistem terdiri atas sistem wilayah dan sistem internal perkotaan.
Penataan ruang berdasarkan sistem wilayah merupakan pendekatan dalam penataan ruang yang mempunyai jangkauan pelayanan pada tingkat wilayah. Sedangkan penataan ruang berdasarkan sistem internal perkotaan merupakan pendekatan dalam penataan ruang yang mempunyai jangkauan pelayanan di dalam kawasan perkotaan.
2. Fungsi utama kawasan terdiri atas kawasan lindung dan kawasan budi daya.
Merupakan komponen dalam penataan ruang baik yang dilakukan berdasarkan wilayah administrasi, kegiatan kawasan, maupun nilai strategis kawasan.

Yang termasuk dalam kawasan lindung adalah :

- a. kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahannya, antara lain, kawasan hutan lindung, kawasan bergambut, dan kawasan resapan air;
- b. kawasan perlindungan setempat, antara lain, sempadan panai, sempadan sungai, kawasan sekitar danau/waduk, dan kawasan sekitar mata air;
- c. kawasan suaka alam dan cagar budaya, antara lain, kawasan suaka alam, kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya, kawasan pantai berhutan bakau, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, cagar alam, suaka margasatwa, serta kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan;
- d. kawasan rawan bencana alam, antara lain: letusan gunung berapi, gempa bumi, tanah longsor, gelombang pasang, dan banjir; dan
- e. kawasan lindung lainnya, misalnya taman buru, cagar biosfer, kawasan perlindungan plasma nutfah, kawasan pengungsian satwa, dan terumbu karang.

Yang termasuk dalam kawasan budi daya adalah kawasan peruntukan hutan produksi, kawasan peruntukan hutan rakyat, kawasan peruntukan pertanian, kawasan peruntukan perikanan, kawasan peruntukan pertambangan, kawasan peruntukan pemukiman, kawasan peruntukan

industri, kawasan peruntukan pariwisata, kawasan tempat beribadah, kawasan pendidikan, dan kawasan pertahanan keamanan.

3. Wilayah administrasi terdiri atas penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah Kabupaten/kota.

4. Kegiatan kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan.

Kegiatan yang menjadi ciri kawasan perkotaan meliputi tempat pemukiman perkotaan serta tempat pemusatan dan pendistribusian kegiatan bukan pertanian, seperti kegiatan pelayanan jasa pemerintahan, kegiatan pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Sedangkan kegiatan yang menjadi ciri kawasan perdesaan, meliputi, tempat pemukiman perdesaan, kegiatan pertanian, kegiatan terkait pengelolaan tumbuhan alami, kegiatan pengelolaan sumber daya alam, kegiatan pemerintahan, kegiatan pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

5. Nilai strategis kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan strategi nasional, penataan ruang kawasan strategis provinsi, dan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota.

Kawasan strategis merupakan kawasan yang di dalamnya berlangsung kegiatan yang mempunyai pengaruh besar terhadap :

- a. Tata ruang di wilayah sekitarnya;
- b. Kegiatan lain di bidang yang sejenis dan kegiatan di bidang lainnya; dan/atau
- c. Peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Jenis kawasan strategis, antara lain, adalah kawasan strategis dari sudut kepentingan pertanahan dan keamanan, pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya, pendayagunaan sumber daya alam dan/atau teknologi tinggi, serta fungsi dan daya dukung lingkungan hidup. Sedangkan nilai strategis kawasan tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota diukur berdasarkan aspek eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi penanganan kawasan sebagaimana dimaksud dalam UU Pemerintahan Daerah⁴⁷.

2.4.3 Asas, Tujuan, dan Manfaat Rencana Tata Ruang Wilayah

Secara umum penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional, yakni :

- a. Aman;
Yaitu situasi masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai ancaman.
- b. Nyaman;
Yaitu keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan nilai sosial budaya dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai.
- c. Produktif;

⁴⁷ Penjelasan Umum Pasal 5 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Yaitu proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga mampu memberikan nilai tambah ekonomi untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing.

d. Berkelanjutan.

Yaitu kondisi kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan, termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan⁴⁸.

Secara fungsional menurut Sujarto rencana tata ruang wilayah kota merupakan :

- a. Perumusan kebijaksanaan pokok pemanfaatan ruang di wilayah kota;
- b. Perwujudan keterpaduan, keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antar wilayah kota serta keserasian antar sektor;
- c. Pengarahan lokasi investasi yang dilaksanakan pemerintah dan/atau masyarakat; dan
- d. Penataan ruang bagian wilayah kota bagi kegiatan pembangunan⁴⁹.

Berdasarkan fungsi tersebut, tujuan rencana umum tata ruang wilayah kota adalah suatu penggambaran secara garis besar kerangka kebijaksanaan perencanaan tata ruang yang dinamis serta berisi rumusan pokok kebijaksanaan perencanaan tata ruang pada bagian wilayah-wilayah kota, serta untuk penyusunan rencana yang lebih detail di dalam rencana peruntukan lahan, rencana sektor, maupun rencana tata ruang wilayah kota yang terperinci⁵⁰.

2.4.4 Lahan pertanian.

Lahan pertanian adalah bidang tanah yang digunakan untuk usaha pertanian⁵¹. Pertanian adalah usaha manusia untuk mengelola lahan dan agroekosistem dengan bantuan teknologi modal dan tenaga kerja dan manajemen

⁴⁸ Penjelasan Umum Pasal 3 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

⁴⁹ Djoko Sujarto, PI – 485 - *Perencanaan Kota Baru*, Penerbit ITB, Bandung, 2003, h. 48.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Ketentuan umum butir kesatu, *Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi*, draft I tanggal 29 Mei 2007

untuk mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat.⁵²

Dalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 ketentuan umum disebutkan bahwa:

“23. kawasan pedesaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam....”

“24. kawasan agropolitan adalah kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah pedesaan sebagai sistem produksi pertanian....”

Jadi mengenai kebijakan ketersediaan lahan pertanian dalam ketentuan umum ini disebutkan bahwa yang menjadi fokus dalam kawasan rencana tata ruang adalah kawasan pedesaan dengan menggunakan kawasan agropolitan pada wilayah pedesaan sebagai sistem produksi pertanian, hal ini dikarenakan pada butir kedua limanya yang berbunyi “kawasan perkotaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian....”, jadi dalam undang-undang ini telah dilakukan pembatasan terhadap adanya pengembangan keberadaan lahan pertanian yaitu hanya terbatas pada wilayah desa.

Selanjutnya dalam pasal 48 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007

Tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa:

- (1). Penataan ruang kawasan pedesaan diarahkan untuk:
 - a. Pemberdayaan masyarakat pedesaan
 - b. Pertahanan kualitas lingkungan setempat dan wilayah yang didukungnya.
 - c. Konservasi sumber daya alam
 - d. Pelestarian warisan budaya lokal
 - e. Pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan dan
 - f. Penjagaan keseimbangan pembangunan perdesaan-perkotaan.

⁵² *Ibid*, butir ke dua

- (2). Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dengan undang-undang.

Dalam Pasal 48 ayat (1) huruf e disebutkan bahwa penataan ruang kawasan perdesaan diarahkan untuk pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan. Selibuhnya, Peraturan Pemerintah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional disesuaikan paling lambat 1 tahun 6 bulan sejak Undang-Undang Penataan Ruang diberlakukan. Semua Perda provinsi tentang RTRW provinsi disusun atau disesuaikan paling lambat 2 tahun sedang Perda kabupaten/kota tentang RTRW Kabupaten/kota disusun atau disesuaikan paling lambat 2 tahun (Pasal 78 Ayat (4), huruf a,b dan c).

Penjelasan Umum angka 7 dari Undang-Undang Penataan Ruang baru ini menyatakan, “Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak memiliki izin, dikenai sanksi administratif, sanksi pidana kurungan/penjara, dan /atau sanksi pidana denda”.

Lebih lanjut dinyatakan:

Pengenaan sanksi, yang merupakan salah satu upaya pengendalian pemanfaatan ruang, dimaksudkan sebagai perangkat tindakan penertiban atas pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan pengaturan zonasi. Dalam Undang-Undang ini pengenaan sanksi tidak hanya diberikan kepada pemanfaat ruang yang tidak sesuai dengan ketentuan perizinan pemanfaatan ruang, tetapi dikenakan pula kepada pejabat pemerintah yang berwenang yang menerbitkan izin pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang.

Ketentuan penting lain yang bisa dikemukakan adalah tentang pengendalian pemanfaatan ruang. Pasal 35 menyatakan, “Pengendalian pemanfaatan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan zonasi, perizinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi”.

Penekanan tentang kewajiban menaati ketentuan UU Penataan Ruang, mencakup beberapa hal. Pasal 61 menyatakan sebagai berikut.

Dalam pemanfaatan ruang, setiap orang wajib:

1. Menaati rencana tata ruang yang telah ditetapkan;
2. Memanfaatkan ruang sesuai dengan izin pemanfaatan ruang dari pejabat yang berwenang;
3. Memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam persyaratan izin pemanfaatan ruang; dan
4. Memberikan akses terhadap kawasan yang oleh ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan sebagai milik umum.

Pelanggar ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam beberapa pasal, yaitu pasal 69-75. Sebagai contoh, ketentuan pidana UUPR (Pasal 69 Ayat (1)) menetapkan bahwa yang tidak menaati ketentuan pasal 61 huruf a, dipidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,-(lima ratus juta rupiah). Jika tindak pidana sebagaimana Pasal 69 Ayat (1) menyebabkan kerugian terhadap harta benda atau kerusakan barang, pelaku dipidana paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,-(satu miliar lima ratus juta rupiah). Jika tindak pidana sebagaimana Pasal 69 Ayat (1) menyebabkan kematian orang, pelaku dipidana paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,-(lima miliar rupiah).

Penetapan adanya lahan pertanian melalui RTRW Kabupaten sebagaimana tersebut, sejalan dengan ketentuan Pasal 48 ayat (1) Undang-undang Penataan Ruang, dimana ditentukan bahwa lahan pertanian merupakan bagian penataan ruang Kawasan Perdesaan, oleh karenanya hal itu ditetapkan melalui RTRW

Kabupaten, yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten (Perda Kabupaten).⁵³



⁵³ bomer pasaribu, *r(uu) pengelolaan lahan pertanian pangan abadi: dasar hukum membangun kedaulatan pangan dan kemakmuran negara di masa depan*, Disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya di Bandung, 4 Juli 2007.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yang akan mengkaji kebijakan pemerintahan Kabupaten Madiun dalam usaha menciptakan ketahanan pangan dalam bentuk Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan (LN 1996 – 99), Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan (LN 2002 – 142), Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2001-2005, Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009, Surat Keputusan Bupati Kabupaten Madiun yaitu Keputusan Bupati Madiun Nomor 27 A Tahun 2002 tentang Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten Madiun, Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Madiun Nomor 9 tahun 1999 tentang Tim Pangan dan Gizi Tingkat Kabupaten, Tingkat Kecamatan, Tingkat Desa/ Kelurahan Dati II Madiun, Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 4 Tahun 2002 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Madiun* yang mengatur dan berkaitan dengan kebijakan tentang pangan di Kabupaten Madiun.

3.2 Lokasi Penelitian.

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Madiun. Khususnya di Dinas Pertanian dan Badan Perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun.



Peneliti sengaja memilih lokasi tersebut karena Kabupaten Madiun telah meraih penghargaan dalam kategori kelembagaan aparatur pemerintah dalam ketahanan pangan dan kebijakannya diprioritaskan dalam bidang pertanian sehingga dalam pangan nabati mengalami surplus.

3.3 Jenis dan Sumber Data

3.3.1 Jenis Data

Penelitian ini menggunakan dua jenis data, data primer dan data sekunder, yaitu:

1. data primer:

Data primer adalah data dan informasi yang diperoleh secara langsung dari nara sumber. Data ini berupa data hasil wawancara kepada pihak yang mengetahui kebijakan tentang ketahanan pangan di Kabupaten Madiun.

2. data sekunder:

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan baik dari buku literatur, karya ilmiah para sarjana, artikel-artikel dari internet, dokumen-dokumen yang ada di Pemerintah Kabupaten Madiun serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi penulisan karya ilmiah ini.

3.3.2 Sumber data

Sumber data penelitian ini berupa data primer penulis peroleh dari:

1. Kantor Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Madiun
2. Kantor Badan Perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun.
3. Kantor Dinas Peternakan dan Perikanan.
4. Kantor Dinas Bina Marga dan Pekerjaan Umum

Sementara sumber data sekunder diperoleh dari internet maupun meminta kepada pihak yang mempunyai data yang berkaitan dengan rumusan masalah yang diangkat

3.4 Populasi dan Sampel

3.4.1 Populasi

Populasi adalah seluruh objek atau seluruh individu atau seluruh gejala atau seluruh kegiatan atau seluruh unit yang diteliti.⁵⁴

Dalam penelitian ini populasinya adalah seluruh pihak yang terkait dengan kebijakan tersebut dimana mereka adalah pihak-pihak yang langsung berhubungan erat dengan permasalahan yang diangkat.

3.4.2 Sampel.

Sampel informan ditentukan dengan *purposive sampling*, karena informan yang terkait atau terlibat masalah perumusan kebijakan adalah tertentu. Sementara teknik *snowball* digunakan untuk mengejar informan, yang berdasarkan informan tertentu

⁵⁴ Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial*, CV Mandar Maju, Bandung, 1996, h. 43

sebelumnya, orang tersebut dipandang mengetahui data yang diperlukan, namun tidak diperoleh dari informan yang telah ditentukan (dengan teknik *purposive sampling*) sebelumnya.

Informan yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Kasubag Pertanian Badan Perencanaan Pemerintahan Daerah Kabupaten Madiun
2. Ketua Unit Pelaksana Teknis Daerah di Dinas Pertanian Kabupaten Madiun.
3. Kasubag Program dan Laporan Tata Usaha Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Madiun.
4. Bapak Mudjiono dari Dinas Bina Marga dan Pekerjaan Umum Kabupaten Madiun.
5. Petani di Kabupaten Madiun adalah Bapak Arobi, Bapak Sairun, Bapak Maman, Bapak Rasmi, peternak adalah Rudi sedangkan nelayan (peternak ikan) adalah Bapak Puguh

3.5 Teknik Pengumpulan Data.

Dalam mengumpulkan data digunakan teknik sebagai berikut:

3.5.1 Data Primer

Data primer diperoleh melalui wawancara atau interview melalui tanya jawab secara lisan dengan informan. Wawancara dilakukan secara langsung pada pihak-yang yang mengerti tentang kebijakan dalam menciptakan ketahanan pangan di Kabupaten Madiun.

Wawancara dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara bebas terpimpin, yakni sebelumnya penulis telah terlebih dahulu menyiapkan beberapa pertanyaan yang akan dijadikan pedoman, dan pertanyaan-pertanyaan dapat dikembangkan sesuai dengan hasil wawancara di lapangan.

3.5.2 Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dengan cara studi kepustakaan (*Library Research*). Yaitu dilakukan dengan mengumpulkan data melalui penelusuran bahan pustaka, dengan mempelajari dan mengutip data dari sumber yang sudah ada, berupa literatur-literatur, bahan-bahan pustaka, dokumen, arsip diantaranya adalah data yang berasal dari Dinas Pertanian, Badan Perencanaan Daerah Kabupaten Madiun, Dinas Peternakan dan Perikanan, serta data-data tertulis lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang dikaji.

3.6 Teknik Analisis Data.

Berbagai data primer yang diperoleh dalam penelitian ini, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif,⁵⁵ yaitu berusaha menganalisis data dengan cara menguraikan dan memaparkan secara jelas dan apa adanya mengenai objek yang diteliti. Data-data dan informasi yang diperoleh dari objek penelitian dikaji, dianalisa dan dikaitkan dengan teori serta perubahan yang berlaku sehingga sampai pada suatu kesimpulan yang bertujuan untuk memecahkan permasalahan yang diangkat.

⁵⁵ Soeryono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia, h.93.

3.7. Definisi Operasional Variabel.

Kebijakan adalah kebijakan yang diambil pemerintah Kabupaten Madiun dalam mewujudkan ketahanan pangan di tahun 2006 yang meliputi ketersediaan, distribusi dan konsumsi.

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup.

Pangan dalam skripsi ini adalah segala sesuatu yang berasal dari pertanian, peternakan, dan perikanan. Dalam hal ini pangan nabati diwakili oleh beras, jagung, ubi jalar, ubi kayu dan gula. Sementara pangan hewani diwakili oleh ikan, daging, telur dan susu.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Luas Kabupaten Madiun adalah 1010,86 Km².⁵⁶ Secara geografis Kabupaten Madiun terletak pada koordinat 111^o 25'45" – 111^o51' bujur timur dan 7^o12' – 7^o48'30" lintang selatan. Sebagian besar wilayah Madiun terletak di dataran rendah, dengan curah hujan sebesar 1579,75 mm³ dengan hari hujan sebanyak 80 hari setahun.

Kabupaten Madiun merupakan salah satu Kabupaten dari 39 Kabupaten/Kota di Jawa Timur dan terletak hampir di ujung barat Propinsi Jawa Timur. Jarak antara Kabupaten Madiun dengan Ibu Kota Propinsi Jawa Timur kurang lebih 175 Km ke arah timur, sedangkan jarak dengan ibukota negara kurang lebih 775 Km dengan arah berlawanan.

Sebagian besar wilayah Kabupaten Madiun terletak di dataran rendah, dengan curah hujan sebesar 1579,75mm setahun dengan hari hujan sebanyak 80 hari setahun, curah hujan menurun dibanding tiga tahun sebelumnya yang rata-rata 1636.83 mm³ setahun. Bulan Desember merupakan bulan dengan curah hujan tertinggi yaitu 330,50 mm³, sedangkan bulan Agustus dan merupakan bulan kering dengan curah hujan 0 mm³. Pada tahun 2006 kepadatan penduduk di Kabupaten Madiun sebesar 679 jiwa/km². Penyebaran kepadatan penduduk tidak merata antar Kecamatan, Kecamatan dengan kepadatan terendah adalah Kecamatan Kare dengan kepadatan sebesar 167 jiwa/km, sedangkan Kecamatan

⁵⁶ -, anonim , Kabupaten Madiun Dalam Angka 2007, Badan Pusat Statistik Kabupaten Madiun,-

dengan kepadatan tertinggi adalah Kecamatan Jiwan dengan kepadatan sebesar 1.636 jiwa/km.⁵⁷

Secara administratif Kabupaten Madiun terdiri dari 15 wilayah kecamatan yang terbagi dalam 198 desa dan 8 kelurahan dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- a) Sebelah Utara : Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Ngawi
- b) Sebelah Timur : Kabupaten Nganjuk
- c) Sebelah Selatan : Kabupaten Ponorogo
- d) Sebelah Barat : Kabupaten Magetan⁵⁸

Peruntukan tanah untuk pemukiman / pekarangan 15.322,26 Ha, persawahan 30.951 ha, tegalan seluas 7.091,54 Ha, perkebunan 2.472 Ha, hutan 40.511 Ha, perairan (waduk/ kolam) dan peruntukan lain-lain (jalan, sungai, makam dll) seluas 3.902,2 Ha.

Potensi sosial ekonominya dengan mata pencaharian masyarakat sebagian besar bergantung dari sektor pertanian primer (sebanyak 59,99 %), disusul bidang perdagangan 17,14 %, bidang jasa 13, 86 % dan bidang industri 9,34 %. Dan potensi sumber daya agraris menjadikan Kabupaten Madiun sebagai lumbung pangan Jawa Timur Bagian Barat dengan tingkat produksi 372.735,04 ton gabah kering giling dan terdapat surplus 155.945 ton setara beras tahun 2006.

Kabupaten Madiun merupakan daerah agraris dimana 31,58 persen merupakan lahan sawah potensial penghasil padi. Produktifitas padi (padi sawah dan ladang) mengalami peningkatan dari 5,90 ton per hektar pada tahun 2006

⁵⁷ *Ibid.*, h.13

⁵⁸ Lampiran Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Madiun, Perda Nomor 4 tahun 2002, Kabupaten Madiun,h.II.2

menjadi 5,94 ton per hektar, sedangkan luas panen sedikit menurun dari 62.958 ha pada tahun 2005 menjadi 62.942 ha. Penurunan luas panen ini menghasilkan penambahan produksi sebesar 1899,13 ton, sehingga pada tahun 2006 ini ada peningkatan produktifitas. Pada tahun 2006 produktifitas jagung sedikit meningkat, demikian juga luas panen meningkat dari 6.795 ha menjadi 6.810 ha sehingga produksi jagung bertambah sebesar 220,51 ton. Pola yang sama terjadi pada komoditi ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah, kedelai kecuali kacang hijau justru mengalami penurunan.

4.2 Kebijakan Pemerintah Kabupaten Madiun Dalam Menciptakan Ketahanan Pangan Di Daerahnya.

Pangan bukan berarti hanya beras atau komoditas tanaman pangan (padi, jagung, kedelai), tetapi mencakup makanan dan minuman yang berasal dari tumbuhan dan hewan, termasuk ikan, baik praoduk primer maupun turunannya⁵⁹. Tetapi dalam hal ini pangan dibagi menjadi dua, yaitu pangan nabati dan pangan hewani. Kabupaten Madiun mengandalkan ketahanan pangan berasal dari pangan nabati yakni beras. Sementara dalam pangan hewannya Kabupaten Madiun mengalami kekurangan dan mendatangkannya dari luar.⁶⁰

Jika berbicara tentang pangan maka ada tiga subsektor yang terkait, yaitu pertanian, perikanan dan peternakan, dalam hal pembagiannya telah disebutkan bahwa pangan yaitu terdiri dari pangan nabati dan pangan hewani. Pangan nabati

⁵⁹ Achmad Suryana, *Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*, BPFE-Jogyakarta, Yogyakarta, 2003, h.129

⁶⁰ Wawancara dengan Bapak Subaygo ketua Unit Pelaksana Teknik Dinas Pertanian Kabupaten Madiun, di Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Madiun, tanggal 27 Maret 2008.

diwakili oleh produksi pertanian tanaman pangan sementara itu pangan hewani diwakili oleh hasil dari peternakan dan perikanan berupa telur, daging, susu dan ikan. Pada dasarnya dalam mendukung kegiatan ketahanan pangan dalam hal kebijakan bertumpu pada tiga hal yakni kebijakan dalam hal ketersediaan, distribusi dan konsumsi.⁶¹

Ketersediaan menyangkut keberadaan jumlah adanya pangan tersebut. Distribusi menekankan kepada pola perpindahan pangan agar sampai dan menyebar kepada masyarakat dan hal ini dipengaruhi oleh sarana dan prasarana dalam memindahkan pangan tersebut⁶². Sementara konsumsi dikaitkan dengan penganeragaman pangan, pengembangan konsumsi pangan lokal, dan pemanfaatan lahan.⁶³

Kebijakan pemerintah Kabupaten Madiun dalam mewujudkan ketahanan pangan berdasar atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2001-2005 yang selanjutnya diteruskan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun tahun 2006-2009. Berdasar atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2001-2005 dikatakan bahwa program pembangunan peningkatan ketahanan pangan, kegiatan pokok program adalah:

⁶¹ Wawancara dengan Bapak Subaygo Ketua Unit Pelaksana Teknik Dinas Pertanian Kabupaten Madiun, tanggal 27 Maret 2008, di Dinas Pertanian Kabupaten Madiun.

⁶² Wawancara dengan Bapak Subaygo Ketua Unit Pelaksana Teknik Dinas Pertanian Kabupaten Madiun, tanggal 27 Maret 2008, di kantor Dinas Pertanian Kabupaten Madiun.

⁶³ Lampiran formulir pengajuan calon penerima pengembangan Ketahanan Pangan, 22 Juni 2007

- a) inventarisasi dan evaluasi sumber daya pangan potensial yang ada di masyarakat.
- b) Pengembangan produksi pangan beras dan non beras yang didukung dengan peningkatan produktifitas faktor-faktor produksi dan produktivitas masyarakat pertanian.
- c) Optimalisasi pemanfaatan rehabilitasi dan pengembangan prasarana dan sarana pendukung ketahanan pangan antara lain seperti: prasarana distribusi, transportasi, pergudangan dan prasarana produksi; pupuk , benih, permodalan dan irigasi.
- d) Pemanfaatan lahan tidur dan lahan kurang produktif
- e) Peningkatan akses petani terhadap modal, teknologi, benih/ bibit, pasar dan informasi bisnis pangan.
- f) Peningkatan efisiensi sistem produksi, teknologi pengolahan dan distribusi komoditas pangan.
- g) Pengembangan produk olahan pangan, karbohidrat dan protein
- h) Pemberian bantuan pangan dalam jangka pendek pada keluarga miskin atau rawan pangan sebagai bagian program khusus.
- i) Peningkatan efektifitas sistem pemantauan ketahanan pangan kepada setiap tingkatan.
- j) Pengembangan pengelolaan stok pangan khususnya oleh masyarakat termasuk pengembangan kembali lumbung desa dan pengembangan budidaya perekonomian
- k) Pengembangan kemitraan usaha dan kelembagaan bisnis pangan, serta pembinaan pelaku bisnis pangan sesuai dengan kebutuhan pasar.
- l) Peningkatan penyediaan bahan pangan asal ternak dan bahan baku industri pangan melalui upaya peningkatan populasi, produtifitas ternak dan kualitas hasil ternak.
- m) Pengembangan sistem pengolahan produk-produk holtikultura sesuai dengan potensi masyarakat dan potensi daerah.⁶⁴

Sementara dalam Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun tahun 2006-2009 arah kebijakan yang diambil dalam mewujudkan ketahanan pangan adalah sebagai berikut:

Dalam bidang pertanian adalah:

1. Optimalisasi pemanfaatan lahan dengan mengembangkan diversifikasi komoditi unggulan, peningkatan mutu, serta pendayagunaan teknologi

⁶⁴ Lampiran Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2001-2005, h.44



produksi dan paska panen. Populasi dan keragaman ternak ditingkatkan dalam kerangka penguatan ketahanan pangan ekonomi pedesaan.

2. Berkembangnya kawasan agropolitan sesuai master plan.

Dalam bidang pengairan:

1. Optimalisasi pemanfaatan dan pengendalian sumber daya air secara efisien utamanya dalam mendukung pengembangan pertanian.
2. Meningkatkan perhatian terhadap pengembangan dan pemanfaatan waduk disertai peningkatan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pengairan.

Dalam bidang perhubungan:

1. Pengembangan infrastruktur yang dapat membuka akses interaksi antar kawasan dan mempercepat kemajuan desa dan pertumbuhan ekonomi daerah. Memberikan perhatian pada kawasan perbatasan dengan daerah lain dalam kerangka menangkap potensi peluang daerah lain.
2. Meningkatkan sarana dan prasarana yang dapat menunjang kelancaran mobilitas penduduk dan ekonomi...

Berikut pembahasan kebijakan tersebut akan dibagi menjadi tiga bagian yakni ketersediaan distribusi dan konsumsi pangan:

4.2.1 Ketersediaan Pangan.

Ketersediaan menyangkut keberadaan jumlah adanya pangan tersebut.

Wilayah Kabupaten Madiun terdiri dari beragam ekosistem, ada yang terletak di dataran rendah dan ada yang terletak di dataran tinggi, yang mengakibatkan adanya perbedaan ketersediaan pangan yang ada.

Secara makro perkembangan produksi pangan di Kabupaten Madiun selalu berfluktuasi dari tahun ke tahun. Dengan berbagai upaya peningkatan produksi yang telah dilakukan ternyata Kabupaten Madiun telah mampu menjadi pemasok bahan pangan utamanya beras bagi Kabupaten/ kota lain di wilayah Jawa Timur bahkan di luar Jawa Timur.⁶⁵ Berikut akan diberikan uraian tentang ketersediaan pangan yang terdiri dari pangan nabati dan pangan hewani:

a. Bahan Pangan Nabati (tanaman pangan)

Bahan pangan nabati adalah bahan pangan yang berasal dari pertanian tanaman pangan. Ketersediaan bahan pangan yang berasal dari tanaman pangan tidak terlepas dari pola musiman yang mempunyai surplus musiman yang cukup besar dengan kata lain fluktuasi produksi mempunyai kaitan erat dengan luas lahan, pola tanam, luas panen serta kondisi iklim.

Pengembangan ketersediaan pangan dilakukan dengan cara melakukan pemenuhan atas ketersediaan pangan, baik produksi setempat maupun produksi lain-lain, yakni apabila produksi di Kabupaten Madiun tidak memenuhi kebutuhan produksi di wilayahnya maka akan mendatangkan pangan dari luar.⁶⁶

Berdasarkan pengertian dari PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Pasal 1 huruf ke 3, dikatakan bahwa “*Ketersediaan*

⁶⁵ -, *Kiat bupati Madiun membangun ketahanan pangan guna mewujudkan kesejahteraan rakyat dan petani, disajikan dalam rangka usulan penerima pengembangan ketahanan pangan tahun 2007*, Kabupaten Madiun, h.74

⁶⁶ Wawancara dengan Bapak Subaygo Ketua Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian , tanggal 27 Maret 2008, di kantor Dinas Pertanian Kabupaten Madiun.

pangan adalah tersedianya pangan dari hasil produksi dalam negeri, dan/atau sumber lain⁶⁷”.

Berdasar pada pengertian tersebut kita ketahui bahwa, ketersediaan dalam pengertian ketahanan pangan tidaklah harus berasal dari dalam wilayah (Kabupaten Madiun), tetapi bisa juga mendatangkan dari luar, untuk memenuhi konsumsi rumah tangga suatu daerah

Ketersediaan pangan suatu wilayah ditentukan oleh produksi bahan pangan yang ada di wilayah tersebut, aksesibilitas dan distribusi antar wilayah. Gambaran perkembangan ketersediaan pangan strategis Kabupaten Madiun mulai tahun 2005 sampai dengan tahun 2007 adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Ketersediaan Pangan Kabupaten Madiun Tahun 2005

No	Komoditas	Produksi (Ton)	Konsumsi (Ton)	Ketersediaan (Ton)	Ket.
Pangan Nabati					
1	Beras	239.970,71	85.872,52	154.098,19	Surplus
2	Jagung	39.571,15	5.438,960	34.132,19	Surplus
3	Ubi Kayu	106.206,73	14.272.159	91.934,571	Surplus
4	Ubi Jalar	1.737,15	195.117	-218.967	Kurang
5	Gula	19.457,50	16.357,776	3.183,724	Surplus
Pangan Hewani					
6	Ikan	388.986	4.157,602	(-)3.768,616	Kurang
7	Daging	3.624,006	3.953,130	(-)329.124	Kurang
8	Telur	1.327,721	4.559,730	(-)3.232.009	Kurang
9	Susu	399.33	1.976,565	(-)1.577,235	Kurang

Sumber Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Peternakan dan Perikanan, tidak diolah, 2005

keterangan: jumlah penduduk 681.574 jiwa

⁶⁷ PP Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Pasal 1 huruf ke 3

Berdasar tabel di atas kita ketahui bersama pada tahun 2005, pangan nabati di Kabupaten Madiun mengalami surplus, kecuali untuk ubi jalar. Untuk ubi jalar ketersediaan pangannya masih rendah atau kurang. Untuk perbandingannya berikut disajikan tabel ketersediaan pangan pada tahun 2006

Tabel 2
Ketersediaan Pangan Kabupaten Madiun Tahun 2006

No	Komoditas	Produksi (Ton)	Konsumsi (Ton)	Ketersediaan (Ton)	Ket,
Pangan Nabati					
1	Beras	242.491,55	88.546,25	155.945,60	Surplus
2	Jagung	39.743,16	4.691,36	35.051,80	Surplus
3	Ubi Kayu	106.379,36	11.931,02	941.448,34	Surplus
4	Ubi Jalar	1.790,03	1.078,39	711,64	Surplus
5	Gula	25.452,74	6.408,54	19.044,20	Surplus
Pangan Hewani					
6	Ikan	425.939	9.767.362	9.341.423	Kurang
7	Daging	3.676,126	6.367,33	2.691,20	Kurang
8	Telur	1.369,126	3.860,23	2.491,10	Kurang
9	Susu	421.271 L	1.380.618	959.347	Kurang

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Peternakan dan Perikanan, tidak diolah, 2006

Keterangan: jumlah penduduk 686.875 jiwa⁶⁸

Pada tahun 2005 ubi jalar masih mengalami kekurangan. Dengan kebijakan yang diterapkan maka untuk tahun selanjutnya pangan nabati termasuk ubi jalar mengalami surplus secara keseluruhan. Dan untuk melakukan perbandingan maka berikut disajikan ketersediaan pangan di Kabupaten Madiun tahun 2007

⁶⁸ Op.cit., h. 78

Tabel 3
Ketersediaan Pangan Strategis Kabupaten Madiun Tahun 2007

No	Komoditas	Produksi (Ton)	Konsumsi (Ton)	Ketersediaan (Ton)	Ket.
Pangan Nabati					
1	Beras	243.331,88	86.881,28	156,550	Surplus
2	Jagung	39.857,06	5.502,48	34.354,58	Surplus
3	Ubi Kayu	106.552,32	14.438,84	92.113,48	Surplus
4	Ubi Jalar	1.842,83	1.098,903	743,927	Surplus
5	Gula	25.452,74	6.408,54	19.044,20	Surplus
Pangan Hewani					
6	Ikan	464,273	8.653,651	(-)8.189,378	Kurang
7	Daging	3.729,864	2.192,718	(-)1.573,145	Kurang
8	Telur	1.407,387	3.364,925	(-)1.957,538	Kurang
9	Susu	424.562	861.917,5	(-)437335	Kurang

Sumber: Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Dinas Peternakan dan Perikanan, tidak diolah, 2007

keterangan: jumlah penduduk 689.534 jiwa

Berdasar ketiga tabel di atas (tabel 1-3) pangan nabati dari tahun ketahun mengalami peningkatan. Sementara itu dalam hal pangan hewani mengalami kekurangan sepanjang tahun 2005 sampai dengan tahun 2007. Surplus paling banyak adalah pada pangan nabati yakni beras. Dari tahun 2005 ke tahun 2007 pangan terus mengalami peningkatan.

Dalam mewujudkan ketersediaan tanaman pangan maka Pemerintah Kabupaten Madiun melakukan pengembangan-pengembangan. Pengembangan tersebut berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah Kabupaten Madiun Tahun 2001-2005 dan dilanjutkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009, kebijakan tersebut terdiri dari pengembangan dalam bidang pertanian dan pembangunan sarana perairan.

1) Pengembangan Dalam Bidang Pertanian.

Dalam hal ini Kabupaten Madiun mengadakan penguatan dalam bidang ketahanan pangan dengan mengadakan pembangunan di bidang pertanian tanaman pangan. Hal ini diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009. Dalam bab IV peraturan tersebut disebutkan bahwa arah kebijakannya adalah dengan *optimalisasi pemanfaatan lahan dengan mengembangkan diversifikasi komoditi unggulan, peningkatan mutu, serta peningkatan produksi pasca panen.*

Untuk meningkatkan ketersediaan tanaman pangan pertanian maka dilakukan suatu upaya inovasi sebagai bagian dari pelaksanaan kebijakan tersebut, yaitu dengan cara meningkatkan pendayagunaan sumber daya lokal, terapan teknologi pemupukan berimbang, dan pengendalian organisme pengganggu tanaman.

1. meningkatkan pendayagunaan sumber daya lokal
 - a. Budidaya Ternak Sapi –Padi.⁶⁹

Pola terpadu ternak sapi-padi dimaksudkan adalah pengembangan budidaya dengan pemanfaatan limbah secara produktif. Hal ini dilakukan dengan cara kotoran ternak yang dimanfaatkan menjadi pupuk sementara sebaliknya hasil tidak terpakai dari padi tersebut

⁶⁹Ibid., h. 23

dimanfaatkan sebagai konsumsi oleh sapi, sehingga masing-masing termanfaatkan⁷⁰.

Berikut merupakan tabel pemanfaatan perkembangan pola terpadu ternak –padi tahun 2002-2004:

Tabel 4
Perkembangan Pola Terpadu Ternak-Padi

No	Tahun	Luas Lahan	Jumlah Ternak	Produksi Bokhasi
1	2002	50	30	54 ton
2	2003	160	110	198 ton
3	2004	225	150	270 ton

Sumber: dikutip dari Kiat Bupati Madiun Membangun Ketahanan Pangan Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat dan Petani, Disajikan Dalam Rangka Usulan Penerima Pengembangan Ketahanan Pangan Tahun 2007, 2007, tidak diolah

Dari tabel tersebut dapat kita ketahui bahwa dari tahun ketahun pemerintah Kabupaten Madiun terus menambah luas lahan dan jumlah ternak yang ada untuk meningkatkan produksi bokhasi. Maka produksi bokhasi dari tahun 2002 sampai tahun 2004 mengalami kenaikan dari 54 ton menjadi 270 ton.

b. Sistem Tanam Padi Jajar legowo

Sistem tanam atau pengaturan jarak tanam dengan jajar legowo adalah pengaturan jarak tanam padi dengan pola berselang-seling antara dua baris dengan satu baris kosong. Pengaturan jarak tanam ini dikembangkan berdasarkan pemanfaatan pengaruh barisan pinggir (*border effect*) yang berpeluang bagi peningkatan produksi padi.⁷¹

⁷⁰ Wawancara dengan Ibu Siti Nurul Hidjayati, Kasubid Pertanian Badan Perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun, tanggal 7 Mei 2008 di kantor Bappeda Kabupaten Madiun

⁷¹ deptan,-, http://jabar.litbang.deptan.go.id/pdf/juknis/juknis_ptt.pdf.h.8

Pola tanam untuk menambah populasi tanaman yang rata-rata hektar 200 ribu menjadi 250 ribu rumpun. Kemanfaatan sistem jejer legowo selain dapat meningkatkan produktifitas juga memudahkan pengendalian Organisme Pengganggu Tanaman (OPT) dan penyiangan.⁷² Tapi kendalanya disini adalah, meski telah dilakukan sosialisasi dengan cara penyuluhan para petani ada yang tidak melaksanakan sistem jejer legowo dengan indikasi keengganan petani lebih percaya kepada sistem yang lama, petani Kabupaten Madiun cenderung memberikan pupuk, apabila ada kekhawatiran terhadap padi yang menguning⁷³

Sementara itu dengan melakukan wawancara terhadap tiga orang petani didapat bahwa jejer legowo memang dapat meningkatkan produktifitas padi, tetapi jejer legowo dipilih justru karena kemudahannya dalam melaksanakan perawatan pertanian.

Pengembangan Komoditas Hortikultura Unggulan.

Untuk meningkatkan diversifikasi pangan dalam hal penganekaragaman pangan, maka pemerintah Kabupaten Madiun dalam pelaksanaannya melakukan pengembangan komoditas tanaman hortikultura. Secara operasionalnya pelaksanaan kebijakan tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Pembentukan Himpunan Petani Holtikultura
- b) Penyediaan fasilitas pinjaman modal dari sumber APBD disertai bunga 0,5 % perbulan sebagai penerimaan daerah (PAD).
- c) Kemanfaatan, optimalisasi pemanfaatan lahan pertanian, menumbuhkan agribisnis budidaya hortikultura, meningkatkan diversifikasi usaha tani⁷⁴

⁷² Op.cit., h. 25

⁷³ Wawancara dengan Ibu Siti Nurul Hidjayati, Kasubid Pertanian Badan Perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun, tanggal 28 Maret 2008 di kantor Bappeda Kabupaten Madiun.

⁷⁴ Op.cit., h. 25

Berikut akan ditampilkan perkembangan permodalan usaha hortikultura yang diberikan dalam bentuk pinjaman modal.

Tabel 5
Perkembangan Permodalan Usaha Hortikultura

Tahun	Modal pinjaman (Rp)	Petani (Org)	Luas Tanam (Ha)
2005	475.000.000	134	84,74
2006	500.000.000	203	79,99
2007	500.000.000	118	66,50

Sumber: dikutip dari Kiat Bupati Madiun Membangun Ketahanan Pangan Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat dan Petani, Disajikan Dalam Rangka Usulan Penerima Pengembangan Ketahanan Pangan Tahun 2007,2007, tidak diolah

Kabupaten Madiun meraih surplus terbesarnya pada tahun 2006 yang didukung dengan peningkatan kesejahteraan petani hortikultura dengan cara memberikan modal pinjaman mulai tahun 2003 sampai dengan tahun 2007.

c. Pengembangan Jagung Hibrida di kawasan hutan kemanfaatan.

Pengembangan jagung hibrida di kawasan hutan kemanfaatan dilakukan sebagai upaya untuk memanfaatkan waktu efektif masyarakat tepian hutan. Disamping itu produksi jagung nilai jualnya lebih tinggi dibanding dengan produksi ketela pohon. Tabel berikut merupakan produksi jagung pada tahun 2004- 2006

Tabel 6
Produksi Jagung Tahun 2004- 2006

Tahun	Luas Lahan (Ha)	Produksi (Ton)
2004	664	3.652
2005	714	4.160,5
2006	786,92	4.592,5

Sumber: dikutip dari Kiat Bupati Madiun Membangun Ketahanan Pangan Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat dan Petani, Disajikan Dalam Rangka Usulan Penerima Pengembangan Ketahanan Pangan Tahun 2007, 2007, tidak diolah

Terjadi peningkatan luas lahan untuk pertanian tanaman jagung dari tahun 2004 ke tahun 2006 yang diikuti pula dengan kenaikan produksi jagung. Perluasan areal tanaman jagung menggantikan ketela pohon karena diharapkan hal ini dapat meningkatkan pendapatan petani karena nilai komoditas jagung lebih tinggi dari ketela pohon.

2. Penerapan Teknologi Pemupukan yang Berimbang.⁷⁵

Dinas pertanian dalam hal ini mengadakan sosialisasi agar petani menerapkan pemupukan berimbang. Hal ini dilakukan dengan cara merubah paradigma bahwa tanaman yang kurang sehat tidak harus selalu diberi pupuk untuk memperbaiki kualitasnya. Karena penggunaan pupuk yang berlebihan justru akan membuat tanaman tersebut rusak termasuk juga merusak lingkungan, kualitas tanah, sehingga menyulitkan produksi. Akibat pemakaian pupuk terus menerus dan takarannya selalu ditingkatkan, tanah mengalami degradasi, sehingga pemupukan tidak bisa lagi menaikkan hasil.⁷⁶ Pupuk yang dianjurkan oleh Dinas Pertanian melalui penyuluhan dan juga bantuan permodalan adalah sebagai berikut

a. Pupuk Organik “Bokhasi”

Pupuk bokhasi merupakan campuran antara bekatul dengan sekam yang difermentasikan, hal ini dilaksanakan dengan cara:

⁷⁵ Ibid., h.25

⁷⁶ Siswono, 17 Oktober 2001, Hari Pangan Sedunia (HPS): Kemiskinan dan Ketahanan Pangan, *Kompas*.

- a) Membentuk kelompok tani pembuatan pupuk organik. Memberikan pelatihan dan bantuan modal guna pembuatan pupuk organik.
- b) Memasarkan produksinya kepada kelompoknya dan Pabrik Gula Dan Perhutani.

Berikut tabel perkembangan usaha pupuk bokhasi dari tahun 2004-2006:

Tabel 7
Perkembangan Usaha Pupuk Bokhasi Tahun 2004-2006

No	Tahun	Jumlah Kelompok	Produksi Bokhasi (Ton)
1	2004	86	2920
2	2005	86	3140
3	2006	86	3560

Sumber: dikutip dari Kiat Bupati Madiun Membangun Ketahanan Pangan Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat dan Petani, Disajikan Dalam Rangka Usulan Penerima Pengembangan Ketahanan Pangan Tahun 2007,2007, tidak diolah

Dari tahun 2004 sampai dengan tahun 2006 memang tidak terjadi peningkatan jumlah kelompok usaha pupuk bokhasi tetapi produksi pertahunnya meningkat dari tahun 2920 ton pada tahun 2005 menjadi 3140 ton dan pada tahun 2006 menjadi 3560 ton.

b. Pupuk Majemuk “Phonska”

Kemanfaatan pupuk phonska adalah terlaksananya pemupukan berimbang sehingga terjadi peningkatan produktifitas 0.5 – 1 Ton/ Ha dan membantu petani dalam efisiensi biaya produksi.⁷⁷

Berikut disajikan pemakaian pupuk Phonska:

⁷⁷ Op.cit., h. 26

Tabel 8
Perkembangan Pemakaian Pupuk Phonska

No	Jenis Pupuk	Pemakaian Pupuk (Ton)		
		2004	2005	2006
1	Phonska	7.544,00	5.649	6430
2	UREA	18.862,50	31.354	26.638
3	ZA	8.173,75	15.861,55	15.227
4	SP-36	5.658,75	10.441	4.221

Sumber: dikutip dari Kiat Bupati Madiun Membangun Ketahanan Pangan Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat Dan Petani, Disajikan Dalam Rangka Usulan Penerima Pengembangan Ketahanan Pangan Tahun 2007,2007, tidak diolah

Berdasarkan tabel di atas pupuk UREA adalah pupuk yang paling banyak digunakan untuk petani di Kabupaten Madiun.

Sehingga dalam perkembangannya diharapkan agar petani di Kabupaten Madiun menggunakan pupuk Phonska.

c. Pupuk Petroganik

Pupuk petroganik dikembangkan tahun 2006 untuk luas tanaman padi seluas 12.400 Ha, disertai anjuran penggunaan sebanyak 500 kg/ ha dengan ditambah phonska 400 kg/ha. Komposisi terdiri dari kotoran ternak sapi, kotoran ayam, blotong pabrik gula, miktro, flexin, filler. Pengembangan usaha pupuk petro organik memberikan peluang bagi berkembangnya usaha pupuk bokhasi sebanyak 36 kelompok petani.

Keunggulan pupuk petroganik,yaitu:

1. Meningkatkan daya simpan dan daya serap air.
2. Memperkaya hara makro dan mikro.
3. Memperkecil kehilangan unsur hara dari pupuk tang menguap dan tercuci

4. Meningkatkan produksi pertanian
 5. Sesuai untuk semua jenis tanah dan tanaman
- d. Nutrisi Saputra

Pemanfaatan nutrisi saputra dimulai sejak tahun 2006, dalam skala uji coba dengan penyelenggaraan di 15 Kecamatan Masing-masing 1 Ha.⁷⁸

3. Pengendalian Organisme Pengganggu Tanaman (OPT)

Dalam mewujudkan masa panen yang baik dan lancar, maka organisme pengganggu tanaman dianggap sebagai faktor pengganggu kelancaran produksi. Maka dalam hal ini kebijakan yang diambil pemerintah Kabupaten Madiun berwujud sebagai berikut:

a. Meningkatkan peran Regu Pengendali Hama Terpadu (PHT)

Sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas PHT maka diselenggarakan Sekolah Lapang Pengendali Hama Terpadu (SLPHT) bagi kelompok tani secara periodik setiap tahun dan dibentuk Gerakan pengendali OPT secara berkelompok. Hal ini sebagai upaya untuk meningkatkan pengetahuan petani dalam menangani hama.

b. Pengaturan Pola Tanam dan Pergiliran varietas padi

Pengaturan pola tanam dilakukan sebagai upaya untuk menghindari menurunnya kualitas tanah, hal ini dilakukan dengan cara perubahan pola tanam dari satu tahun padi-padi-padi menjadi padi-padi-palawija. Dan melakukan pergantian

⁷⁸ Ibid., h. 28

varietas dari IR 64 ke varietas ciheran yang tahan terhadap hama wereng dan busuk leher, dirintis mulai tahun 2004.

c. Bantuan alat dan pestisida dari pemerintah

Pemerintah memberikan bantuan sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja petani dan memaksimalkan hasil yang didapat, disebut dengan bantuan Pengembangan Teknologi Terapan Produksi Padi Bantuan Alat dan Mesin Alat Pertanian (Alinstan) kepada kelompok tani. Berikut tabel disajikan bentuk bantuan tersebut:

Tabel 9
Bentuk Bantuan Pengembangan Teknologi Terapan Produksi Padi Bantuan Alat Dan Mesin Alat Pertanian (Alinstan)

Jenis Peralatan	2002	2003	2004	2005	2006
Hand tractor	17	45	32	1	1
Pompa Air	-	15	50	24	24
Power Thresher	15	15	30	6	21
Dryer	1	9	6	2	50
seed Cleaner	0	0	0	7	0
Padi Reaver	0	0	0	7	0
Hands Sprayer	0	0	30	50	1.015
Cangkul	0	0	0	0	7.536
APO	0	0	0	0	2

Sumber: dikutip dari Kiat Bupati Madiun Membangun Ketahanan Pangan Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat dan Petani, Disajikan Dalam Rangka Usulan Penerima Pengembangan Ketahanan Pangan Tahun 2007,2007, tidak diolah

Kemanfaatan yang ingin dicapai dari hal tersebut selain dapat mempercepat proses produksi juga merupakan solusi menyelesaikan masalah kelangkaan tenaga kerja di bidang pertanian. Kekurangan Alsintan yang sebelumnya mendatangkan dari luar daerah dengan cara menyewa kini dapat dimiliki oleh

kelompok tani tersebut dan dengan bantuan Alsintan terbukanya peluang usaha bagi kelompok tani dalam bentuk Unit Pelayanan Jasa Alsintan (UPJA)

4. Informasi Pasar lewat Radio RRI dan Mitra FM

Melakukan penyebaran informasi harga tanaman pangan dan hortikultura melalui RRI dan Radio Mitra FM. Tujuan untuk menyebarkan informasi harga pasar tanaman pangan dan hortikultura dengan frekwensi 2 hari sekali setiap hari kecuali hari libur.

Meningkatkan pendayagunaan sumber daya lokal terapan teknologi pemupukan berimbang, dan pengendalian organisme pengganggu tanaman sebagian disosialisasikan dengan cara penyuluhan pertanian. Penyuluhan pertanian adalah hal yang penting karena transformasi ilmu pengetahuan dan teknologi terjadi di sini. Dengan adanya penyuluhan pertanian maka peningkatan produktivitas akan terjadi dan ketahanan pangan akan meningkat.⁷⁹

2) Pembangunan Sarana Perairan

Luas lahan pertanian di Kabupaten Madiun mencapai 30,31% dari luas wilayah, 1.803 Ha merupakan sawah tadah hujan, sehingga belum dapat dioptimalkan produktivitasnya. Untuk meningkatkan produksi dan daya saing dan mempertahankan potensi lumbung pangan meningkatkan

⁷⁹ -, Penguatan Strategi Ketahanan Pangan Nasional, Kamis, 20 Maret 2008, CIDES - Center for Information and Development Studies

kualitas produksi dan pendapatan petani, maka dilakukan perluasan layanan irigasi dengan pembangunan waduk dengan menambah sumur-sumur pompa.⁸⁰ Hal ini sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009 dalam prioritas pembangunan bidang pertanian. Arah kebijakan yang diambil adalah dengan *optimalisasi pemanfaatan dan pengendalian sumber daya air secara efisien utamanya dalam mendukung pengembangan pertanian. Meningkatkan pemanfaatan waduk disertai peningkatan pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana pengairan.*⁸¹

Kebijaksanaan pembangunan diarahkan pada upaya optimalisasi pemanfaatan potensi air sehingga dapat memenuhi pelayanan irigasi, mengatasi kesulitan/ kekurangan air utamanya di musim kemarau. Pengembangan irigasi diprioritaskan pada kawasan potensi yang pemanfaatannya belum optimal sehingga dapat meningkatkan intensitas dan produktivitas lahan.

Pemanfaatan potensi air sehingga dapat memenuhi pelayanan irigasi dan mengatasi kekurangan air di musim kemarau dengan dua program. Yang pertama adalah pengembangan dan pengelolaan sarana dan prasarana sumber air, serta pengembangan kelembagaan petani pemakai air

⁸⁰ Ibid., h. III-7

⁸¹ Arah kebijakan, *Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009*, h.IV.4

dan yang kedua adalah pembangunan sumur pompa dalam dan pembangunan waduk.⁸²

1. Pengembangan dan pengelolaan sarana dan prasana sumber air, serta pengembangan kelembagaan petani pemakai air

Pembangunan sarana dan prasarana sumber daya air meliputi kegiatan pembangunan sarana irigasi, sumur pompa dalam dan fasilitas/ bangunan pelengkap. Pengelolaan sarana dan prasarana sumber daya air meliputi pemeliharaan jaringan irigasi, perbaikan saluran irigasi dan fasilitas pendukungnya serta pengelolaan waduk dan sungai agar berfungsi optimal.

- a. Rehabilitasi jaringan irigasi pedesaan (JIDES) di sepuluh desa, didukung pengadaan 10 unit pompa dan pembangunan irigasi sprinkler dan tetes.
- b. Rehabilitasi Jaringan Irigasi Tingkat Usaha Tani (JITUT) sepanjang 18.628 meter di enam belas desa.
- c. Meningkatnya sumur pompa dari 151 unit menjadi 167 unit (maka peningkatannya sebanyak 10,6%)
- d. Meningkatnya panjang saluran perpipaan sebanyak 21,888% dari 68.837,94 meter menjadi 83.901 meter.⁸³

Untuk menjalankan sarana dan prasarana tersebut maka dilakukan pengembangan kelembagaan petani pemakai air sehingga seluruh desa dapat membentuk dan memfungsikan kelompok Himpunan Petani Pemakai Air (HIPPA). Mengintensifikasi peranan HIPPA dengan membentuk gabungan HIPPA sebagai jaringan komunikasi antar HIPPA desa. Pemberdayaan institusi masyarakat petani dengan mengembangkan kemitraan.

⁸² Op.cit., h. 64

⁸³ ibid.,h.65

Tabel 10
Perkembangan HIPPA tahun 2004- 2007

NO	URAIAN	TAHUN/ KELOMPOK			
		2004	2005	2006	2007
1	pembentukan HIPPA	206	206	206	206
2	pembinaan HIPPA	135	147	159	161
3	HIPPA maju/modern	108	106	106	114
4	HIPPA berkembang	84	87	94	86
5	HIPPA belum berkembang	14	13	6	6

Sumber: Dinas PU Pengairan, 2007, tidak diolah

Berdasar tabel di atas dari tahun 2004 ke tahun 2007 dikatakan bahwa pembentukan HIPPA sejumlah 206, tetap. Dan pembinaan HIPPA dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yang mengakibatkan berkurangnya HIPPA belum berkembang, data terakhir menunjukkan bahwa HIPPA belum berkembang hanya sejumlah 6 kelompok dari 106 kelompok.

Untuk meningkatkan pemanfaatan potensi sumber daya air dilakukan dengan cara:

- a) Pengendalian pengawasan dan penertiban DAS dan aktivitas galian pasir sehingga kerusakan lingkungan dapat dikurangi.
- b) Pengelolaan waduk dan sungai serta pengembangan jaringan irigasi sehingga dapat berfungsi optimal dan mengendalikan bencana banjir
- c) Pengendalian bertambahnya sumur pantek (sumur dangkal) untuk mencegah meningkatnya penurunan permukaan air
- d) Menyusun perencanaan air dengan memperhatikan skala kebutuhan, urgensi pemanfaatan, masa potensi optimalnya dan masa rawan sehingga dapat mewujudkan keseimbangan pelayanan serta mengurangi pemborosan
- e) Pengembangan dan pemberdayaan lembaga kelompok tani dan Nelayan Andalan (KTNA), 750 kelompok tani, 45 kelompok petani hutan, 206 kelompok HIPPA, 411 Kelompok Pengendali Hama Terpadu (PHT), 36 kelompok pembuat bokhasi.
- f) Mengaktifkan pertemuan-pertemuan kelompok tani dengan penyuluh pertanian, penyelenggaraan lomba kegiatan kelompok tani.

- g) Mengembangkan gabungan kelompok tani dalam kelembagaan koperas. Peningkatan kapasitas SDM petani melalui kegiatan studi banding, demplot dan Sekolah Lapang Pengendalian Hama Terpadu.
- h) Menjalin kemitraan kelompok tani badan usaha skala menengah dan besar dalam ahli teknologi, penyediaan saprodi, Alinstan dan pemasaran hasil.⁸⁴

2. Pembangunan sumur pompa dalam dan pembangunan waduk.

a) Pembangunan sumur pompa dalam sebagai program prioritas berkelanjutan meliputi paket pengeboran sumur, pemasangan mesin dan pompa, pembangunan perpipaan dan pemberdayaan HIPPA sehingga mampu melaksanakan kegiatan pengelolaan irigasi sumur pompa (air tanah) dan jaringan irigasinya.

- 1) Rencana jangka panjang diperlukan tambahan 200 unit sumur pompa dalam. Setiap tahun direncanakan adanya tambahan beroperasinya sumur pompa dalam 10-20 unit.
- 2) Untuk menjamin kelestarian alam, dilaksanakan studi pemetaan sumur pompa dalam bekerjasama dengan Institut Teknologi Surabaya

b) Pembangunan Waduk Kedung Brubus

Pembangunan Waduk Kedung Brubus bertujuan untuk penyediaan air baku bagi penduduk sekitarnya terutama kecamatan Pilangkeceng, juga sebagai penyediaan air irigasi untuk pengembangan sawah tadah hujan menjadi sawah teknis seluas 500 Ha dan untuk mensuplai Daerah Irigasi (DI) Notopuro seluas 900 Ha dari 2.435 Ha. Desa yang memanfaatkan secara langsung irigasi

⁸⁴ *Ibid.*, h. 67

Waduk Kedung Brubus adalah desa Bulu, desa Kenongorejo, kec. Pilangkeceng; desa Kresek, desa Pilangrejo, Kec.Wungu; desa Klumutan, Kec. Saradan.

Pembangunan ini dimulai tahun 2001, sudah selesai akhir tahun 2007 dan mulai beroperasi tahun 2008. Pembiayaan secara terpadu didukung dari APBD Kabupaten Madiun dan APBN. Tahun 2007 dari APBN akan mengalokasikan dan Rp.7.348.085.000.⁸⁵ Anggaran pembangunan waduk kedung brubus tahun 2003 sampai dengan tahun 2006 adalah sebagai berikut:

Tabel 11
Anggaran Pembangunan Waduk Kedung
Brubus tahun 2003- 2006

No	Tahun	Anggaran		Jumlah
		APBD Kab	APBN	
1	2003	540.000.000	300.000.000	840.000.000
2	2004	1.488.638.000	850.000.000	2.338.638.000
3	2005	11.074.942.630	4.772.087.000	15.847.029.630
4	2006	8.345.019.800	18.189.000.000	26.534.019.800

Sumber: dikutip dari Kiat Bupati Madiun Membangun Ketahanan Pangan Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat dan Petani, Disajikan Dalam Rangka Usulan Penerima Pengembangan Ketahanan Pangan Tahun 2007,2007, tidak diolah

Dari data APBN dan APBD seperti yang terdapat pada tabel di atas mulai tahun 2003 sampai dengan tahun 2006, maka dapat kita ketahui bahwa APBN dan APBD menganggarkan biaya yang cukup besar untuk pembangunan waduk Kedungbrubus sebagai salah satu usaha untuk mewujudkan ketahanan pangan agar fungsinya maksimal. Tetapi waduk yang telah dimanfaatkan di Kabupaten ada waduk Notopuro, Dawuhan dan waduk Saradan.

⁸⁵ *Ibid.*, h.64

Dengan pelaksanaan kebijakan menggunakan pemanfaatan sarana dan prasarana perairan, maka hasil yang didapat dari pembangunan dan pengelolaan tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 12
Perkembangan Areal Sawah Fungsional

NO	URAIAN	TAHUN/ Ha			
		2004	2005	2006	2007
1	sawah teknis	25,605.00	25,905.00	25,905.00	25,983.00
2	sawah non teknis (setengah teknis)	1,510.00	1,507.00	1,507.00	1,507.00
3	sawah belum teknis (sederhana)	1,726.00	1,726.00	1,726.00	1,726.00
4	sawah tadah hujan	1,803.00	1,812.00	1,812.00	1,734.00

Sumber : Dinas PU Pengairan, 2007, tidak diolah

Berdasar tabel 11 di atas pada tahun 2007 luas sawah teknis meningkat dari 25, 905 ha menjadi 25, 983 Ha. Dengan adanya peningkatan tersebut diharapkan dapat meningkatkan produktivitas padi.

b. Bahan Pangan Hewani.

Pangan hewani diwakili dari hasil dari peternakan dan perikanan berupa telur, daging, susu dan ikan. Arah kebijakannya berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009 adalah *populasi dan keragaman ternak ditingkatkan dalam kerangka ekonomi pedesaan.*⁸⁶

⁸⁶ Arah kebijakan, *Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009*, h.IV.3

Dalam pelaksanaannya kebijaksanaan diarahkan pada peningkatan ketahanan pangan dan pemenuhan kebutuhan akan gizi masyarakat (protein hewani), Mengembangkan jenis ternak rakyat yang diarahkan pada pemenuhan kebutuhan protein hewani, yaitu tersedianya akan kecukupan daging, telur, ikan dan susu. Hal ini dilakukan sebagai pengembangan usaha dari Dinas Perikanan dan Peternakan, upayanya adalah:

- 1) Mengembangkan usaha ternak skala kecil yang mempunyai prospek kemandirian keluarga, sehingga dapat mendayagunakan waktu efektif petani.
- 2) Perluasan budidaya perikanan yang diarahkan di lingkungan pedesaan yang potensial air sebagai salah satu usaha ekonomi keluarga.
- 3) Pendayagunaan waduk-waduk untuk usaha perikanan yang dikelola bersama dengan melibatkan masyarakat sekitar. Waduk-waduk yang dimaksud adalah waduk Dawuhan, waduk Notopuro dan waduk Widas.⁸⁷

Langkah-langkah operasional.

- 1) Peningkatan populasi dan kualitas melalui inseminasi buatan untuk 8500 ternak sapi potong di dukung konsistensi larangan pemotongan sapi betina produktif. Hal ini dilakukan terhadap sapi betina yang berkisar berusia maksimal 8 tahun, sebagai usaha peningkatan

⁸⁷ Wawancara dengan Ibu Andri dari Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Madiun tanggal 8 Mei 2008 pukul 09.00 WIB

produksi sapi⁸⁸, dengan hal seperti ini diharapkan bahwa produktifitas jumlah sapi semakin meningkat.

- 2) Pelayanan inseminasi buatan dengan pola jemput bola. Secara periodik petugas inseminasi buatan memberikan layanan atas permintaan petani ternak yang membutuhkan pelayanan jasa petugas. Kunjungan petugas untuk memberikan layanan inseminasi dapat lebih dari 1 kali.

Dan dalam pelaksanaannya pada tahun 2003 tercatat 13.867 ternak, tahun 2004 sebanyak 15000 ternak, sedangkan tahun 2005 sebanyak 13000 ternak dan yang terakhir terdapat 13.186 ternak yang diberi inseminasi.

- 3) Memfasilitasi pengembangan usaha sapi perah, pemasaran produksi ikan dan susu pada masyarakat.

Sosialisasi budaya minum susu di masyarakat pedesaan dilakukan melalui pemberian susu secara gratis melalui posyandu (bagi ibu hamil, menyusui dan anak balita) dan kegiatan bakti sosial terpadu (bagi masyarakat pelaku kerja bakti pembangunan prasarana desa) yang diselenggarakan setiap sebulan sekali. Sebagian susu yang ada juga dikirim ke Nestle.⁸⁹

Jumlah koperasi koperasi usaha sapi perah ada tiga yaitu koperasi Mugi Lestari di Kare dengan jumlah peternak 40 dan sapi yang diusahakan 163 ekor, Koperasi Margo Lestari jumlah sapi yang

⁸⁸ Wawancara dengan Ibu Andri dari Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Madiun tanggal 8 Mei 2008 pukul 09.00 WIB

⁸⁹ Wawancara dengan Ibu Andri dari Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Madiun tanggal 8 Mei 2008 pukul 09.00 WIB

diusahakan 108 dengan jumlah peternak 36 orang dan koperasi Sumber Rejeki dengan jumlah peternak 60 dan sapi yang diusahakan sebanyak 88 ekor. Hal ini dilakukan dengan memberikan kredit pembelian sapi perah.⁹⁰

- 4) Pemberdayaan laboratorium sebagai upaya pendukung usaha peternakan dan perikanan.

Laboratorium digunakan sebagai tempat untuk diadakannya penelitian sehingga dimungkinkan ditemukannya sebab dan obat penyakit-penyakit yang berkaitan dengan ternak. Yaitu dilakukannya pelayanan kesehatan ternak utamanya penyakit Avian Influenza dan Brucellosis pada sapi perah. Tetapi apabila hal ini tidak mendukung (karena laboratorium di Madiun masih tipe C) maka sampel akan dikirim ke laboratorium Tuban yang telah bertipe B.

- 5) Optimalisasi pemanfaatan BBI (Balai Benih Ikan) dalam memproduksi benih ikan.

Balai ikan disini terdapat di dua wilayah yaitu di Graha Dolopo dan Jiwan. Sebagai tempat untuk memproduksi ikan yang dipunyai oleh Dinas dan hasilnya untuk dijual.⁹¹

Optimalisasi pemanfaatan BBI dilakukan dengan cara memberikan bantuan stimulant sebanyak 100.000 ekor benih ikan untuk pengembangan budidaya kolam dan perairan umum. Juga dilakukan

⁹⁰ Wawancara dengan Ibu Andri dari Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Madiun tanggal 8 Mei 2008 pukul 09.00 WIB

⁹¹ Wawancara dengan Ibu Andri dari Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Madiun tanggal 8 Mei 2008 pukul 09.00 WIB

rehabilitasi kolam, pembangunan pagar keliling, pemasangan pompa air, pengadaan indukan ikan. Jenis benih yang dikembangkan adalah nila, gurameh, dan lele. Hasil dari kegiatan ini didistribusikan kepada kelompok masyarakat dan ditebar di perairan umum. Perairan umum disini adalah Kalimati di desa Bagi Kabupaten Madiun dan melalui embung di Doho Dolopo.⁹²

Ketersediaan pangan dicerminkan oleh tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Pangan mencakup sumber kalori dan protein serta zat mikro. Tingkat ketersediaan pangan berakselerasi positif dengan tingkat ketahanan pangan masyarakat. Tingkat ketersediaan yang cukup akan memberikan rasa aman kepada masyarakat sehingga mampu meredam dampak psikologis masyarakat terhadap kekurangan/kerawanan dan ketersediaan pangan dapat dikurangi apabila rumah tangga memiliki cadangan pangan.⁹³

Berdasarkan perhitungan dari jumlah pangan hewani Kabupaten Madiun mengalami kekurangan, jumlah ketersediaan pangan ini dihitung dari *jumlah produksi dikurangi jumlah konsumsi*⁹⁴, dan karena mengalami minus maka ketersediannya diambil dari luar daerah. Hal ini terjadi dengan adanya perdagangan di Kabupaten Madiun, yaitu melalui pasar, supermarket. Berkaitan juga dengan daya beli masyarakat. Mendatangkan

⁹² Wawancara dengan Ibu Andri dari Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Madiun tanggal 8 Mei 2008 pukul 09.00 WIB

⁹³ *Ibid.*, h.77

⁹⁴ Wawancara dengan ibu Andri dari Dinas Peternakan dan Perikanan tanggal 8 Mei 2008 pukul 09.00 WIB

dari luar Kabupaten yaitu dari wilayah Ponorogo, Wonogiri dan Kota Madiun berupa daging, Nganjuk dan Solo (Sragen).⁹⁵

Kurangnya ketersediaan pangan hewani ini terjadi pada hitungan kertas, namun pada kenyataannya masyarakat tidak setiap hari mengonsumsi makanan hewani ini. Tetapi untuk budidaya lele sudah mencukupi kebutuhan pangan lokal, dengan bantuan dari APP (Anti Properti Program) sebagai program pengentasan kemiskinan melalui instansi perikanan dengan budidaya lele. Mulai dari tahun 2005 dengan masa panen tiga sampai empat bulan. Budidaya lele ini dilakukan di wilayah Segulung (Dagangan), dan tahun 2006-2007 di desa Banjarsari Kulon, sebagai upaya untuk mendukung kekurangan pangan.⁹⁶

Jadi berdasarkan uraian yang disebutkan di atas, maka dapat kita simpulkan bahwa kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Madiun dalam mewujudkan ketahanan pangan adalah memprioritaskan pengambilan kebijakan di bidang pertanian dengan pembangunan di bidang pertanian dan pembangunan prasarana air sehingga untuk bahan tanaman pangan mengalami surplus. Sementara itu untuk bahan pangan hewani kebijakan yang diambil diprioritaskan pada pemanfaatan sarana dan prasarana yang ada untuk meningkatkan hasil produksi ikan dan sapi termasuk dengan memberikan pinjaman modal.

⁹⁵ Wawancara dengan ibu Andri dari Dinas Peternakan dan Perikanan tanggal 8 Mei 2008 pukul 09.00 WIB

⁹⁶ Wawancara dengan Ibu Siti Nurul Hidjayati, Kasubid Pertanian Badan Perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun, tanggal 8 Mei 2008 di Bappeda Kabupaten Madiun.

4.2.2 Distribusi Pangan.

Dalam penjelasan pasal 4 ayat (1) PP Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dikatakan bahwa *distribusi pangan adalah kegiatan/ upaya dalam rangka pemenuhan aksesibilitas masyarakat terhadap pangan baik antar wilayah maupun antar waktu.*⁹⁷ Pemenuhan akses tersebut dipengaruhi dengan adanya pengangkutan pangan dan saluran distribusi pangan .

Sarana dan Prasarana Pendukung Disribusi

a. Pengangkutan.

Pengertian pengangkutan pangan menurut Pasal 1 huruf ke 8 Peraturan Pemerintah ini adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka memindahkan pangan dari satu tempat ke tempat lain dengan cara atau sarana angkutan apapun dalam rangka produksi, peredaran, dan/atau perdagangan pangan.⁹⁸

Pengangkutan merupakan salah satu fungsi pemasaran yang menyebabkan adanya biaya pengangkutan yang besarnya sangat tergantung dari jarak lokasi produsen dan konsumen, penyusutan alat transport, biaya bahan bakar dan kondisi infrastruktur, serta hambatan dalam proses pengangkutan berjalan⁹⁹. Tetapi karena pangan bukan hanya berarti hasil sawah maka secara garis besar Sarana dan prasarana yang mendukung kelancaran proses distribusi bahan pangan yang ada di Kabupaten Madiun sebagai berikut:

⁹⁷ PP Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan penjelasan pasal 4 ayat (1)

⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 1 huruf ke 8

⁹⁹ *Op.cit.*, h.80

1) Jalan.

Karena wilayah Kabupaten Madiun yang menghubungkan secara langsung dengan wilayah lainnya seluruhnya melalui darat, maka jalan raya merupakan salah satu prasarana penting dalam transportasi darat. Jalan juga merupakan penghubung antara sentra produksi dan daerah pemasaran.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009, sasaran dalam penanganan prasarana dan sarana (infrastruktur) daerah yaitu meningkatnya peran infrastuktur jalan dan jembatan melalui kebijakan, arah kebijakan pembangunan diarahkan pada:

- a. Pengembangan infrastruktur yang dapat membuka akses interaksi antar kawasan dan mempercepat kemajuan desa dan pertumbuhan ekonomi daerah.
- b. Memberikan perhatian pada daerah-daerah perbatasan dengan wilayah lain dalam kerangka menangkap potensi atau peluang daerah tetangga.¹⁰⁰

Kebijaksanaan ini diarahkan pada upaya meningkatkan pembangunan dan pemeliharaan prasarana jalan dan jembatan guna mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan, meningkatkan mobilitas sosial ekonomi serta meningkatkan interaksi antar kawasan.

¹⁰⁰ Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009,h.IV-11

Dalam pelaksanaannya program yang ada terdiri dari program regular yang meliputi pemeliharaan rutin dan berkala jalan/ jembatan, pembangunan jalan dan jembatan dan program akselerasi meliputi pembangunan dan peningkatan jalan pedesaan¹⁰¹

Kiat dan Inovasi

Kiat dan inovasi dalam hal distribusi adalah mengalokasikan APBD secara rutin setiap tahun, hal ini digunakan untuk memberikan bantuan aspal kepada desa dalam rangka peningkatan (pengaspalan) jalan pedesaan. Yang kedua adalah penguatan fasilitas umum utamanya prasarana dasar lingkungan pedesaan dalam rangka meningkatkan aksesibilitas lintas desa, lintas wilayah perbatasan. Hal ini sebagai upaya untuk mendorong keswadayaan masyarakat dalam meningkatkan prasarana dasar jalan/ jembatan di pedesaan sehingga bantuan aspal semata-mata sebagai stimulan. Berikut merupakan tabel pemberian bantuan aspal desa dari tahun 2004 ke tahun 2007 dan realisasinya:

Tabel 13
Pemberian Bantuan Aspal Desa Dari Tahun 2004
Ke Tahun 2007 Dan Realisasinya

No	tahun	Bantuan		Realisasi	
		aspal (drum)	nilai (Rp.1.000)	volume (km)	nilai (Rp.1000)
1	2004	1.918	863.100	99,09	24.772.500
2	2005	1.285	642.500	63,30	15.825.000
3	2006	552	524.400	27,6	8.600.000
4	2007	1.896	1776,096,960	37,92	11.250.000

Sumber: data primer, 2007, diolah

¹⁰¹ *Op.cit.*, h.72

Dari tahun 2004 ke tahun 2007 terjadi penurunan bantuan aspal secara drastis karena telah cukup banyaknya sarana jalan yang terbangun di tahun-tahun sebelumnya. Dan hasilnya adalah terbangunnya fasilitas jalan aspal lintas desa dan lintas kecamatan sehingga tidak ada kawasan atau pedesaan dengan kategori terisolasi. Berikut adalah tabel dari hasil pembangunan infrastruktur jalan dari tahun 2004 sampai tahun 2007

Tabel 14
Hasil Pembangunan Infrastruktur Jalan Dari Tahun 2004-2007

No	URAIAN	TAHUN			
		2004	2005	2006	2007
1	panjang jalan aspal meningkat	577,45	607,08	603,902	695,238
2	panjang jalan makadam menurun	198,30	188	197,05	57,408
3	panjang jalan tanah menurun	157,65	136,32	104,43	27,928

Sumber: data primer, 2007, diolah

Tabel di atas menunjukkan panjang jalan aspal sebanyak 29,802 Km selama 4 tahun terakhir dari tahun 2004 ke tahun 2007.

Berdasarkan gambaran kondisi jalan di atas dapat disimpulkan bahwa upaya peningkatan infrastruktur jalan yang ada di Kabupaten Madiun sangat mendukung proses kelancaran distribusi bahan pangan dari daerah produsen ke konsumen¹⁰².

Peningkatan perbaikan jalan usaha tani di dapat dari APBN tapi masih dalam seleksi penerimaan bantuan.¹⁰³

¹⁰² *Ibid*

¹⁰³ Wawancara dengan Ibu Siti Nurul Hidjayati, Kasubid Pertanian Badan Perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun, tanggal 8 Mei 2008 di Bappeda Kabupaten Madiun

Meski demikian dapat secara garis besar hal ini berkaitan dengan adanya jalan sebagai sarana *mobile* suatu produksi barang. Jalan dalam hal ini adalah jalan usaha tani, jalan usaha tani adalah jalan yang menuju ke sawah untuk mengambil hasil produksi padi/sawah ke lokasi pasar.

2). Kendaraan.

Salah satu bagian penting dari angkutan darat adalah kendaraan utamanya kendaran bermotor. Dengan adanya kendaraan motor maka hal ini akan mendukung distribusi pangan. Jumlah kendaraan bermotor yang setiap tahun cenderung meningkat merupakan indikator semakin tingginya mobilitas masyarakat maupun barang.

Jumlah kendaraan yang setiap tahun mengalami peningkatan yang cukup signifikan adalah sepeda motor setiap tahunnya meningkat 25% kemudian kendaraan angkutan truk baik besar maupun kecil 7% jumlah angkutan yang ada di Kabupaten Madiun kurang lebih 165 buah, jumlah ini mendukung distribusi barang dari suatu wilayah ke wilayah yang lain¹⁰⁴.

b. Saluran Distribusi Pangan.

Memang pangan bukan berarti hanya padi tetapi karena prioritas kebijakan diarahkan pada bidang pertanian khususnya beras dan

¹⁰⁴ *Ibid.*, h.81

Kabupaten Madiun mengalami surplus maka khusus pada padi dapat digambarkan distribusi dari produsen untuk usaha tani padi sebagai berikut

- 1) Hasil panen padi sebagian besar 64% dijual dan sisanya dikonsumsi sendiri, sebagian untuk benih musim tanam berikutnya.
- 2) Saluran distribusi gabah mulai dari petani di jual ke kelompok tani atau pedagang pengumpul dari petani, kelompok tani/pedagang pengumpul gabah tersebut ke penggilingan padi (pengusaha swasta) dan atau ke koperasi yang selanjutnya akan diproses menjadi beras.
- 3) Beras hasil penggilingan padi/ koperasi disalurkan ke konsumen melalui pedagang kecil yang ada di wilayah atau langsung dipasarkan antar Kabupaten atau Propinsi melalui saluran distribusi yang biasa dilakukan.
- 4) Saluran distribusi yang lain misalnya misalnya adalah langsung disalurkan ke Bulog, dan selanjutnya oleh Bulog disalurkan dalam bentuk OPK (operasi pasar khusus) atau raskin serta cadangan beras pemerintahan¹⁰⁵.

Sementara itu dalam bidang pemasaran sebagai salah satu tujuan pengangkutan¹⁰⁶ maka diadakan jaringan kemitraan bidang produksi pertanian pangan. Berikut untuk mempermudah jaringan kemitraan tersebut akan disajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

¹⁰⁵-, *Kiat bupati Madiun membangun ketahanan pangan guna mewujudkan kesejahteraan rakyat dan petani, disajikan dalam rangka usulan penerima pengembangan ketahanan pangan tahun 2007*, h. 83

¹⁰⁶ Baca pasal 1 butir ke-8 PP Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, dikatakan bahwa pengangkutan adalah *setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka memindahkan pangan dari satu tempat ke tempat lain dengan cara atau sarana angkutan apapun dalam rangka produksi, peredaran, dan/atau perdagangan pangan*. Maka bisa dikatakan kegiatan pemasaran untuk diperdagangkan merupakan salah satu fungsi dari pengangkutan..

Tabel 15
Jaringan Kemitraan Bidang Produksi Pertanian
Pangan Kabupaten Madiun

No	Kemitraan	Bidang	Keterangan
1	Pasar Induk Cipinang	Pemasaran Beras	MoU No.510/2316.31/102-06/2004
2	Pedagang Medan	Pemasaran Beras	-
3	Pasar Induk Kramatjati Jakarta	Mangga dan Melon	No.510/2623-PU/102-06/2003
4	Pedagang Besar Sidoarjo, Trenggalek, Ponorogo	Durian	-
5	PT.Phokpan	Pemberdayaan Petani & Pemasaran Jagung	MoU No.554/245 A/402.109/2006 - No 1110/CPI-MTR/V/2006
6	PT.BISI	Penyediaan Benih Jagung	(data penulis tidak temukan)

Sumber: dikutip dari Kiat Bupati Madiun Membangun Ketahanan Pangan Guna Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat dan Petani, Disajikan Dalam Rangka Usulan Penerima Pengembangan Ketahanan Pangan Tahun 2007, 2007, tidak diolah.

Hampir seluruh kemitraan disepakati dengan MOu, sebagai salah satu contoh adalah Kemitraan dengan Pasar Induk Cipinang Mulai beroperasi tahun 2002 yang dikukuhkan dengan MoU Nomor 510/2316.31/102-06/2004 . Mulai tahun 2005 dibuka kios / outlet milik Kabupaten Madiun sehingga dapat menampung penguriman beras 2.400 ton/ tahun.¹⁰⁷

Kemitraan yang lain adalah dengan PT.Petrokimia Gresik. Kemitraan ini dilakukan Dalam hal penyediaan pupuk phonska. Kontribusi PT Petro Kimia Gresik diberikan dalam bentuk bantuan Saprodi untuk memenuhi kebutuhan air dan sarana pengolahan tanah.

Jadi berdasarkan uraian di atas maka dapat kita simpulkan bahwa kebijakan yang diambil dalam mewujudkan distribusi pangan Pemerintah Kabupaten Madiun adalah terus menambah dan memelihara kondisi jalan untuk memudahkan akses pangan antar wilayah hal ini terdapat dalam Peraturan Daerah

¹⁰⁷ *Ibid.*, h.34

Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009.

4.2.3 Konsumsi Pangan.

Konsumsi dikaitkan dengan penganekaragaman pangan, pengembangan konsumsi pangan lokal, pemanfaatan lahan¹⁰⁸ Tingkat konsumsi pangan penduduk berkaitan dengan perilaku konsumsi masyarakat. Dan berbagai masalah yang dihadapi oleh konsumsi pangan adalah penduduk yang cukup banyak, dan rata-rata terkonsentrasi pada beras, bila dibandingkan antara jumlah penduduk yang terus bertambah dan karena sebagian besar masyarakat mengonsumsi beras, bisa disimpulkan bahwa diperlukan juga stok beras yang cukup besar. Sementara itu untuk beras di Kabupaten Madiun apabila ditinjau dari ketersediaannya telah mengalami surplus, bahkan diperdagangkan keluar dengan daerah lain.

Sementara itu dalam penganekaragaman telah dilakukan terhadap sembilan pangan strategis yaitu beras jagung, ubi kayu ubi jalar gula dan pangan hewannya yakni ikan daging telur susu¹⁰⁹; tidak bisa dipungkiri bahwa beras tetap menjadi makanan pokok bagi penduduk Kabupaten Madiun, dan ketahanan pangan merupakan kebijakan dari bidang pertanian.

Dalam bidang pertanian penganekaragaman pangan dilakukan dengan pembangunan subsistem produksi tanaman pangan dengan *corporate farming*. Yang dimaksud dengan *corporate farming* disini adalah pola tanam gabungan tidak hanya padi saja, tetapi juga tanaman hortikultura dan palawija.

¹⁰⁸ Lampiran formulir pengajuan calon penerima pengembangan Ketahanan Pangan, 22 Juni 2007

¹⁰⁹ Wawancara dengan Bapak Subaygo Ketua UPTD, tanggal 27 Maret 2008, di Kantor Dinas Pertanian Kabupaten Madiun.

Dimaksudkan agar masyarakat petani mampu mengantisipasi masalah penguatan pangan.

Jangkauan pelayanan empat desa (Muneng, Pulerejo, Sumbergandu dan Tiron) meliputi sawah seluas 135,25 Ha dan pekarangannya seluas 36,50 Ha (komoditas padi, palawija dan tanaman lainnya)

a) Berbentuk koperasi, dengan surat Badan Hukum Nomor 88.BH/KDK.13.22/IX/1999, terdiri dari empat kelompok corparative farming: Subsistem CF Madurasa, subsistem CF Madumanis, Subsistem CF Rosomulyo, subsistem CF Ameluroso.

Bidang usaha meliputi simpan pinjam, saprodi, pengadaan pangan produksi pupuk, bokhasi dan jasa.

b) Berkembangan modal meningkat dari senilai Rp. 6.920.000 pada tahun 1999 dan kemudian pada tahun 2005 menjadi 186.520.350, dan pada tahun 2006 menjadi Rp.312.478.275.

c) Bantuan APBD II tahun 2005 dalam bentuk pembangunan rumah dryer senilai Rp. 75.000.000

d) Swadaya kelompok tani berupa pembelian tanah seluas 18.000 m² senilai Rp. 45.000.000 untuk pembangunan gudang, rumah dryer serta gudang RMU senilai Rp. 15.000.000.

Konsumsi pangan dapat dihitung dari *jumlah produksi dibagi dengan jumlah penduduk*¹¹⁰. Konsumsi pangan nabati Kabupaten Madiun masih

¹¹⁰ Wawancara dengan ibu Andri dari Dinas Peternakan dan Peikanan tanggal 8 Mei 2008 pukul 09.00 WIB

mengalami surplus sementara konsumsi dalam pangan nabati mengali kekurangan apabila hal ini dilakukan dengan perhitungan dengan cara di atas, tetapi berdasarkan informasi dari Dinas Peternakan dan Perikanan, dan juga dari Badan Perencanaan Pemerintahan Daerah Kabupaten Madiun dikatakan bahwa, tidak semua masyarakat mengonsumsi pangan tersebut setiap hari, karena pengertian ketahanan pangan tidak perlu terpenuhinya konsumsi pangan dari dalam negeri khususnya di Kabupaten Madiun, maka bisa disimpulkan bahwa ketahanan pangan telah terwujud di Kabupaten Madiun. Berikut merupakan tabel konsumsi masyarakat Kabupaten Madiun di tahun 2005 sampai dengan tahun 2007.

Tabel 16
Konsumsi Pangan Masyarakat Kabupaten
Madiun Tahun 2005-2007

No	Komoditas	konsumsi (ton)		
		2005	2006	2007
pangan nabati				
1	Beras	85.872,52	88.546,25	86.881,28
2	Jagung	5.438,960	4.691,36	5.502,48
3	Ubi Kayu	14.272.159	11.931,02	14.438,84
4	Ubi Jalar	195.117	1.078,39	1.098,903
5	Gula	16.357,776	6.408,54	6.408,54
pangan hewani				
6	Ikan	4.157,602	9.767.362	8.653,651
7	Daging	3.953, 130	6.367,33	2.192,718
8	Telur	4.559,730	3.860,23	3.364,925
9	Susu	1.976, 565	1.380.618	861.917,5

Sumber: data primer, 2007, diolah
keterangan: *Jumlah penduduk tiap tahun*
tahun 2005 sebanyak 681.574 jiwa
tahun 2006 sebanyak 686.875 jiwa
tahun 2007 sebanyak 689.534 jiwa

Berdasar tabel 16 dapat kita ketahui bahwa konsumsi masyarakat selalu berubah setiap tahunnya konsumsi akan beras pada masyarakat seharusnya

menjadi konsumsi tertinggi di tahun 2006 karena ketersediaannya yang cukup.

Sementara itu dalam konsumsi bahan pangan hewani konsumsinya sangat rendah.

Situasi konsumsi pangan penduduk secara agregat belum terpenuhinya tingkat kecukupan gizi minimal. Data menunjukkan bahwa rata-rata konsumsi energy penduduk Kabupaten Madiun sebesar 1623,7 Kkal/kap/hr atau mencapai 73,88%. Sedangkan konsumsi protein rata-rata penduduk Kabupaten Madiun sebesar 41,1 gr/kap/hr atau mencapai 87,1%.¹¹¹

Komposisi pangan yang dikonsumsi belum berimbang antara kelompok pangan sumber zat gizi ditandai dengan konsumsi padi-padian terutama beras yang masih tinggi, sedangkan sumbangan delapan kelompok pangan lainnya masih sangat rendah.

Sedangkan dalam pemanfaatan lahan dapat dihitung dari adanya luas panen yang sedikit menurun dari 62.958 ha pada tahun 2005 menjadi 62.942 ha. Penurunan luas panen ini menghasilkan penambahan produksi sebesar 1899,13 ton, sehingga pada tahun 2006 ini ada peningkatan produktifitas. Produktifitas padi (padi sawah dan ladang) mengalami peningkatan dari 5,90 ton per hektar pada tahun 2006 menjadi 5,94 ton per hektar.¹¹²

Berdasarkan keterangan dari Kasubag Pertanian Kabupaten Madiun, dalam pemanfaatan lahan pertanian terlalu sulit untuk melakukan pembatasan terhadap konversi areal sawah menjadi non sawah. Alasan pertama adalah kesulitan untuk menentukan areal khusus persawahan seperti yang diamanatkan oleh pasal 1 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 ketentuan umum disebutkan bahwa:

“23. kawasan pedesaan adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam....”

¹¹¹ Op.cit., h.84

¹¹² -, anonim , Kabupaten Madiun dalam angka 2007, Badan Pusat Stastistik Kabupaten Madiun,h.15

Pasal tersebut mengamanatkan bahwa di kawasan pedesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian. Sementara itu Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 4 Tahun 2002 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Madiun belum disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 dan masih berpijak pada undang-undang yang lama.

Kawasan pertanian di Kabupaten Madiun termasuk dalam kawasan budidaya. Hal ini disebutkan dalam Perda Rencana Tata Ruang Kabupaten Madiun pasal 1 huruf I, kawasan budidaya adalah kawasan yang dimanfaatkan secara terencana dan terarah sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna bagi hidup dan kehidupan manusia terdiri dari kawasan budidaya pertanian dan budidaya non pertanian. Dan dalam buku rencana berdasarkan pasal 7 ayat (2) Perda ini dikatakan bahwa kawasan pertanian tanaman pangan dalam pengembangannya difokuskan pada *perluasan sistem irigasi pada kawasan sawah tadah hujan dan mendorong/ mengupayakan luas panen yang sebesar-besarnya dengan teknologi supra insus*. Selain itu mengupayakan tidak terjadinya pengalihan penguasaan lahan kawasan irigasi teknis di Kabupaten Madiun meskipun kawasan pertanian tersebut saat ini masuk dalam wilayah kota.¹¹³

Peningkatan Kewaspadaan Pangan dan Gizi.

Tujuan dari penganekaragaman pangan tersebut tidak lain adalah untuk meningkatkan kesadaran gizi masyarakat. Pada Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan disebutkan bahwa

¹¹³ Buku Rancangan Rencana RTRW Kabupaten Madiun, h.VI-42

Pemerintah menetapkan dan menyelenggarakan kebijakan di bidang gizi bagi perbaikan status gizi masyarakat. Peningkatan kewaspadaan pangan dan gizi dilakukan dengan cara membentuk tim pangan dan gizi tingkat Kabupaten, tingkat Kecamatan, tingkat desa/kelurahan daerah tingkat II Madiun. Hal ini terdapat pada Keputusan Bupati Madiun No.9 Tahun 1999 tentang Tim Pangan dan Gizi Tingkat Kabupaten, Tingkat Kecamatan, Tingkat Desa/Kelurahan Kabupaten Daerah Tingkat II Madiun. Disusun dengan pertimbangan mewaspadaai kerawanan pangan dan gizi, pencapaian hasil yang maksimal dengan penyederhanaan, pemantapan, dan peningkatan terhadap tim serta dalam rangka untuk pelaksanaan program dan tugas secara terpadu untuk penanggulangan dan perbaikan gizi daerah.

Pasal 2

Menugaskan kepada Camat seKabupaten Daerah Tingkat II Madiun untuk membentuk Tim Pangan Dan Gizi tingkat Kecamatan dan Tim Pangan Dan Gizi Tingkat Desa atau kelurahan di tiap daerah masing-masing dengan susunan keanggotaan sebagaimana terlampir dalam lampiran II dan III keputusan ini¹¹⁴.

Jadi berdasarkan Pasal 2 segala bentuk usaha untuk penanggulangan permasalahan pangan dan gizi dilimpahkan kepada masing –masing daerah kecamatan dan desa dengan instruksi dan koordinasi langsung dari Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten Madiun. Dan hal ini dilaksanakan secara lintas sektor yaitu oleh Dinas Pertanian, Dinas Peternakan dan Perikanan, Tim PKK, dinas kesehatan dengan mengadakan pertemuan rutin.

¹¹⁴ *Ibid.*, h.2

Pasal 3

Menugaskan kepada Tim Pangan Dan Gizi dimaksud dalam Pasal 1 Keputusan ini untuk

- a. Membantu Bupati Kepala Daerah Tingkat II Madiun dalam upaya menunjang pemantauan, evaluasi ketahanan pangan dan gizi dalam rangka pencegahan dan penanggulangan kerawanan pangan dan gizi secara lebih tepat, dan terpadu.
- b. Sebagai badan non struktural dalam pelaksanaan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Bupati Kepala Daerah¹¹⁵.

Pasal 4

Dalam pelaksanaan tugas berpedoman pada tata kerja Tim Pangan dan Gizi (TPG) sebagaimana tercantum dalam lampiran IV keputusan ini¹¹⁶.

Hasilnya adalah mengadakan lomba pola makan dan program dari propinsi pameran makanan non beras.

Berdasarkan hal tersebut maka upaya yang dilakukan pemerintah dalam Kabupaten Madiun dalam meningkatkan konsumsi pangan adalah dengan meningkatkan ketersediaan pangan untuk mencukupi konsumsi pangan, melakukan penganeekaragaman dengan cara pembangunan subsistem produksi tanaman pangan dengan *corporative farming* dan melakukan peningkatan kewaspadaan pangan dan gizi dilakukan dengan cara membentuk tim pangan dan gizi.

4.3 Faktor-faktor Pendukung Dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan di Kabupaten Madiun.

Dalam mewujudkan ketahanan pangan maka diperlukan suatu faktor pendukung. Faktor pendukung tersebut adalah:

¹¹⁵ *Ibid.*, h.5

¹¹⁶ *ibid*

4.3.1 Dibentuknya Manajemen Ketahanan Pangan.

a. Dewan Ketahanan Pangan.

Manajemen ketahanan pangan ini dilakukan dengan mengeluarkan peraturan yaitu Keputusan Bupati Madiun No. 27 A Tahun 2002 tentang Dewan Ketahanan Pangan berdasarkan pada pemantapan Ketahanan Pangan dengan suatu kebijakan.

Pada Pasal 1

- (1) Membentuk Dewan ketahanan Pangan Kabupaten Madiun , yang selanjutnya dalam keputusan ini disebut Dewan;
- (2) Dewan merupakan lembaga nonstructural yang dipimpin oleh seorang ketua.

Jadi berdasarkan Pasal 1 tersebut secara syah infra struktur untuk penanggulangan telah terbentuk di daerah tingkat II Kabupaten Madiun sebagai pijakan awal dari pemerintah Kabupaten Madiun dalam mengantisipasi permasalahan pangan yang ada di Kabupaten Madiun.

Tugas Dewan Ketahanan Pangan menurut Pasal 2 peraturan ini adalah:

- 1) untuk menanggulangi permasalahan ketahanan pangan yang ada di Kabupaten Madiun, berhubungan pada masalah ketersediaan pangan yang ada di Kabupaten Madiun (kesiapan Pemerintah Kabupaten Madiun dalam menyediakan pangan yang ada agar mencukupi kebutuhan dalam satu tahun anggaran pendapatan dan belanja daerah, distribusi (seperti permasalahan sarana dan prasarana jalan), konsumsi, serta permasalahan mutu dan gizi dan pangan baik itu pangan nabati atau pangan hewani yang ada di Kabupaten Madiun, dan keamanan pangan di Kabupaten madiun.
- 2) Melaksanakan evaluasi dan pengendalian pemantapan ketahanan pangan di Kabupaten Madiun.

Dewan ketahanan pangan dalam hal membuat kebijakan yang programnya dilaksanakan dari dinas-dinas terkait. Dinas-dinas terkait mengeluarkan program-program yang akhirnya mendukung

program ketahanan pangan, Dewan Ketahanan Pangan menjalankan program dari dinas. Pertemuan yang diadakan untuk mengambil kebijakan tersebut dilakukan dengan cara mengundang masing-masing dinas terkait dan menjelaskan programnya kemudian dari program-program dari masing-masing dinas diambil suatu kebijakan yang menguntungkan tercapainya ketahanan pangan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 ayat (2) peraturan ini.

Tapi dalam pelaksanaannya mengalami kendala karena bentuknya masih berupa dewan dan tempatnya masih berada pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan, sehingga pemerintah Kabupaten Madiun khususnya Dewan Ketahanan Pangan belum dapat melaksanakan dan memaksimalkan program dari pusat.¹¹⁷

b. Unit Pelaksana Teknis Dinas Ketahanan Pangan Pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Madiun.

Karena fungsi Dewan Ketahanan Pangan belum dapat dilaksanakan secara maksimal, maka yang melaksanakan manajemen pengelolaan ketahanan pangan adalah UPTD. Hal ini karena beberapa kendala diantaranya, Dewan Ketahanan Pangan masih berada dalam lintas sektor dan tempatnya pun masih ada di Dinas pertanian Tanaman pangan.

Masalah penyediaan pangan, mengatasi distribusi pangan, memecahkan masalah akses pangan di tingkat rumah tangga untuk

¹¹⁷ Wawancara dengan Ibu Siti Nurul Hidjayati, Kasubid Pertanian Badan Perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun, tanggal 8 Mei 2008 di Bappeda Kabupaten Madiun.

dapat memenuhi standar kebutuhan gizi, membantu mengurangi kerawanan pangan mendadak karena bencana alam, serta membantu mengurangi gizi buruk pada balita dan anak-anak. Maka dengan inisiatif ini dibentuklah Unit Pelaksana Teknis Dinas Ketahanan Pangan Pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Madiun.

Dengan pertimbangan Keberadaan Kelembagaan Pengelola Ketahanan Pangan di Kabupaten Madiun yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati No.291 tahun 2005 belum berjalan secara optimal. Dan Kabupaten Madiun berpotensi sebagai lumbung pangan Jawa Timur bagian barat, maka dipandang perlu untuk memantapkan Kelembagaan Ketahanan Pangan dalam bentuk Unit Pelaksana Teknis Dinas pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan.

Pasal 2, dengan peraturan Bupati ini dibentuk Unit pelaksana Teknis Dinas Ketahanan Pangan pada Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Madiun.

Pasal 3,

- (1) UPTD adalah unsur pelaksana teknis Dinas yang melaksanakan kewenangan bidang ketahanan pangan;
- (2) UPTD dipimpin oleh seorang Kepala UPTD yang bertanggungjawab kepada Kepala dinas.

Pasal 4

- (1) Tugas UPTD adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dibidang ketahanan pangan;
- (2) UPTD ketahanan Pangan mempunyai fungsi:
 - a. Perumusan kebijakan di bidang Ketahanan Pangan pada aspek pengadaan pangan dan konsumsi pangan yang meliputi ketersediaan, distribusi, dan konsumsi serta mutu gizi dan keamanan pangan;
 - b. Penetapan rencana di bidang ketahanan pangan
 - c. Pelaksanaan kegiatan bidang ketahanan pangan
 - d. Pelaksanaan monitoring evaluasi bidang ketahanan pangan

- e. Pelaporan bidang ketahanan pangan.
- f. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh kepala Dinas.

Berdasarkan pasal tersebut maka dengan ini UPTD merupakan suatu lembaga manajemen yang berfungsi dalam Dinas Pertanian untuk mewujudkan ketahanan pangan, dalam pelaksanaannya UPTD mengkoordinasi sektor yang lain yakni dinas Perikanan dan Perikanan untuk membuat kebijakan.

4.3.2 Pembentukan Kawasan Agropolitan Berdasarkan Tata Ruang Wilayah.

Permasalahan Pengembangan Kawasan Perdesaan

Menurut Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, telah ditentukan bahwa kawasan perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengolahan sumberdaya alam¹¹⁸....pemanfaatan kawasan sebagai kawasan pertanian, dengan fungsi utama budi daya. Seiring dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk di Indonesia yang diperkirakan tahun 2035 akan bertambah menjadi dua kali lipat dari jumlah saat ini atau menjadi 400 juta jiwa, telah memunculkan kerisauan akan terjadinya keadaan “rawan pangan” di masa yang akan datang. Selain itu, dengan semakin meningkatnya tingkat pendidikan dan kesejahteraan masyarakat terjadi pula peningkatan konsumsi perkapita untuk berbagai pangan, akibatnya dalam waktu

¹¹⁸ Pasal 1 ketentuan umum butir ke 23 Undang-undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Citra Umbara Bandung

35 tahun yang akan datang Indonesia membutuhkan tambahan ketersediaan pangan yang lebih dari 2 kali lipat jumlah kebutuhan saat ini¹¹⁹.

Menurut Pasal 1 ketentuan umum angka ke 24 dinyatakan bahwa,:

kawasan agropolitan adalah kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah pedesaan sebagai sistem produksi pertanian dan pengelolaan sumber daya alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan satuan sistem permukiman dan sistem agrobisnis”

Dalam kaitannya dengan pengembangan wilayah pedesaan, maka pemahaman konsep agropolitan merupakan hal yang penting, karena hal ini akan memberikan arah dasar perencanaan pembangunan pedesaan dan aktivitasnya dalam proses pengembangan wilayah selanjutnya.

Perlu adanya perhatian khusus dalam pengembangan kawasan pertanian terutama untuk menjawab produktivitas pertanian yang masih rendah, sistem pemasaran yang masih rendah, kelembagaan yang tidak kondusif, dan lingkungan permukiman yang masih rendah¹²⁰. Untuk mewujudkan hal itu pemerintah Kabupaten Madiun membentuk suatu kawasan Agropolitan. Di Kabupaten Madiun pada tahun 2006 dilaksanakan pola agropolitan kakao di Dagangan di Desa Padas, dipilih karena Dagangan banyak tanaman kakao agar produksinya terpusat.

Agropolitan terdiri dari dua kata agro dan politan. Agro berarti pertanian dan politan berarti kota, sehingga agropolitan dapat diartikan sebagai kota pertanian atau kota di daerah lahan pertanian atau pertanian di daerah kota, sementara itu yang dimaksud dengan agropolitan disini adalah kota pertanian yang tumbuh dan

¹¹⁹ Laporan akhir program pembinaan kawasan agropolitan gedangsari tahun 2007, Bappeda Kabupaten Madiun, h.2

¹²⁰ Ibid.

berkembang karena berjalannya sistem dan usaha agrobisnis serta mampu melayani, mendorong, menarik, menghela kegiatan pembangunan pertanian (agribisnis) di wilayah sekitarnya¹²¹.

Berdasarkan issue dan permasalahan pembangunan perdesaan yang terjadi, pengembangan kawasan agropolitan merupakan alternatif solusi untuk pengembangan wilayah (perdesaan). Kawasan agropolitan disini diartikan sebagai sistem fungsional desa-desa yang ditunjukkan dari adanya hierarki keruangan desa yakni dengan adanya pusat agropolitan dan desa-desa di sekitarnya membentuk kawasan Agropolitan. Kawasan tersebut terkait dengan sistem pusat-pusat pemukiman nasional dan sistem permukiman pada tingkat (RTRW Provinsi) dan Kabupaten (RTRW Kabupaten)¹²².

Tujuan pengembangan kawasan agropolitan adalah untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat melalui percepatan pengembangan wilayah dan peningkatan keterkaitan desa dan kota dengan mendorong berkembangnya sistem dan usaha agribisnis yang berdaya saing berbasis kerakyatan, berkelanjutan (tidak merusak lingkungan) terdesentralisasi (wewenang berada di pemerintah daerah dan masyarakat) di kawasan agropolitan. Dengan berkembangnya sistem dan usaha agribisnis maka di kawasan agropolitan tersebut tidak saja membangun usaha budidaya (on farm) saja tetapi juga "Off Farm"-nya, yaitu usaha agribisnis hulu (pengadaan sarana pertanian), agribisnis hilir (pengolahan hasil pertanian dan pemasaran) dan jasa penunjangnya, sehingga akan mengurangi kesenjangan pendapatan antar masyarakat, mengurangi kemiskinan dan mencegah terjadinya urbanisasi tenaga produktif, serta akan meningkatkan Pendapatan Asli daerah (PAD)¹²³.

Sasaran pengembangan kawasan agropolitan adalah untuk mengembangkan kawasan pertanian yang berpotensi menjadi kawasan agropolitan, melalui:

¹²¹ Ibid.,h.3

¹²² Ibid

¹²³ Ibid

- a) Pemberdayaan masyarakat pelaku agribisnis agar mampu meningkatkan produksi, produktifitas komoditi pertanian serta produk-produk olahan pertanian, yang dilakukan dengan pengembangan sistem dan usaha agribisnis yang efisien dan menguntungkan serta berwawasan lingkungan.
- b) Penguatan kelembagaan petani,
- c) Pengembangan kelembagaan sistem agribisnis (penyedia agroinput, pengolahan hasil, pemasaran dan penyediaan jasa).
- d) Pengembangan kelembagaan Penyuluhan Pembangunan Terpadu.
- e) Pengembangan iklim yang kondusif bagi usaha dan investasi.

Menilik uraian diatas maka evaluasi pelaksanaan pembangunan kawasan berikut rencana aksi pembangunan kedepan agropolitan hendaknya dilaksanakan dengan mengedepankan pencapaian tujuan ideal tersebut¹²⁴.

4.3.3 Meningkatkan Pemberdayaan Ketahanan Pangan pada Masyarakat.

Sebagai faktor pendukung maka yang bisa dilakukan adalah dengan meningkatkan pemberdayaan masyarakat Kabupaten Madiun. Hal ini dilakukan dengan mengendalikan harga gabah yang layak dan tidak berfluktuasi secara tajam terutama pada saat panen raya, maka dilaksanakan kegiatan strategis pembelian gabah. Tujuan lain dari kegiatan strategis ini adalah meningkatkan kesinambungan penyediaan pangan, meningkatkan efektivitas dan efisiensi distribusi antar daerah dari waktu ke waktu.¹²⁵

Pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat di bidang ketahanan pangan dilakukan melalui bantuan penguatan pinjaman modal usaha kelompok selama tahun 2006. Yaitu dilakukan Dinas Pertanian dengan program LPG (Lembaga Pembeli Gabah) untuk modal dari pemilik *Huller* untuk membeli hasil produksi

¹²⁴ Ibid

¹²⁵ Op.cit., h.79

dari petani di daerah sekitarnya, dengan harapan adalah produksi padi yang dimiliki petani di sekitar Kabupaten Madiun terbeli dahulu, hal ini untuk mengantisipasi jatuhnya harga karena banyaknya produksi dari hasil panen. Harga ini dikontrol dengan cara operasi pasar. Bantuan ini diberikan juga kepada kelompok tani, untuk pemupukan dan pestisida¹²⁶. Bentuk bantuan itu yaitu:

- a. kelompok tani yang di bina melalui pemberian bantuan penguatan modal kelompok sebanyak 126 kelompok tani dengan dana Rp.1.750.000.
- b. penguatan modal petani sebanyak 130 orang dengan dana Rp. 500.000.000.
- c. penguatan modal pada Lembaga Pembeli Gabah (LPG) untuk pembelian gabah secara langsung kepada petani produsen sebanyak 22 lembaga pada 9 kecamatan.
- d. Penguatan modal untuk penguatan lumbung pangan empat kelompok, pengembangan sistem tunda jual tiga kelompok, pengembangan pangan olahan satu kelompok.¹²⁷

Memberikan Pelayanan Informasi Bagi Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat juga dilakukan dengan cara memberikan pelayanan informasi dari untuk oleh masyarakat petani. Hal ini dilakukan dengan penyediaan fasilitas informasi bagi petani berupa telecenter di kecamatan Pilangkeceng dan dioperasikan pada tahun 2004, dengan website www.jatim.go.id dan Email muneg@jatim.go.id, sebagai tempat untuk memperoleh informasi berbasis internet yang didukung sarana:

- a) 5 perangkat komputer yang terhubung dengan jaringan internet,
- b) Printer, LCD Projector, kamera digital, televisi, dan telepon,
- c) Bangunan dengan ruangan ber-AC

¹²⁶ Wawancara dengan Ibu Siti Nurul Hidjayati, Kasubidpertanian Badan Perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun, tanggal 8 Mei 2008 di Bappeda Kabupaten Madiun.

¹²⁷ Op.cit., h. 87

- d) Scanner dan notebook untuk memaksimalkan penyebaran informasi kepada masyarakat.

Hal ini agar petani dapat belajar melalui internet dengan menemukan informasi tentang hal-hal baru yang ada di masyarakat, yang diharapkan dapat meningkatkan kemampuan masyarakat tani dalam mewujudkan pangan dan kesejahteraan mereka.

Jasa pelayanan telecenter Pkl. 09.00 – 21.00. Tarif pelayanan Rp.4.000,- perjam bagi pengunjung non anggota kelompok tani, 50% bagi pelajar, dan gratis untuk anggota kelompok tani

4.3.4 Penanggulangan terhadap Bencana (Khususnya Banjir).

Bencana alam seringkali menghambat ketersediaan pangan dan mengganggu terwujudnya distribusi pangan sehingga menghambat ketahanan pangan. Di Kabupaten Madiun sendiri terutama pada kawasan kecamatan Balerejo dan Pilangkenceng sering terjadi bencana banjir sebagian akibat yang ditimbulkan terutama yang berkaitan dengan pangan adalah terjadinya gagal panen dan meruginya petani ikan dikarenakan luapan banjir. Upaya yang dilakukan oleh Pemkab Madiun adalah memberikan ganti rugi dari dana tak terduga dan dana bencana dari APBD.¹²⁸

Jadi berdasarkan uraian di atas maka dapat kita simpulkan bahwa dalam mewujudkan ketahanan pangan selain pengembangan ketersediaan pangan, distribusi dan konsumsi pangan ada faktor-faktor pendukung lainnya. Faktor-faktor tersebut adalah adanya manajemen ketahanan pangan dengan

¹²⁸ Wawancara dengan Ibu Siti Nurul Hidjayati, Kasubidpertanian Badan Perencanaan Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun, tanggal 8 Mei 2008 di Bappeda Kabupaten Madiun.

dibentuknya Dewan Ketahanan Pangan dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Madiun, yang kedua adalah pembentukan kawasan agropolitan dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat khususnya petani, faktor pendukung yang ketiga adalah melakukan pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat, dan yang terakhir adalah penanggulangan terhadap bencana dengan memberikan bantuan dana.



BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dibahas pada Bab IV, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Madiun dalam usaha meningkatkan ketersediaan pangan adalah dengan meningkatkan pendayagunaan sumber daya lokal, menerapkan teknologi pemupukan berimbang, melakukan pengendalian organisme pengganggu tanaman, melakukan penyebaran informasi dan pelayanan informasi bagi masyarakat, melakukan pembangunan sarana perairan, pemanfaatan sarana dan prasarana yang ada untuk meningkatkan hasil produksi ikan dan sapi termasuk dengan memberikan pinjaman modal. Dalam konsumsi pangan adalah dengan meningkatkan ketersediaan pangan untuk mencukupi konsumsi pangan, melakukan penganekaragaman dengan cara *corporate farming* dan melakukan peningkatan kewaspadaan pangan gizi dilakukan dengan cara membentuk tim pangan dan gizi. Sedangkan dalam hal distribusi pangan diarahkan pada perbaikan dan perawatan jalan beraspal untuk memudahkan distribusi antar wilayah.
2. Faktor-faktor pendukung dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kabupaten Madiun selain pengembangan ketersediaan pangan, distribusi dan konsumsi pangan adalah adanya manajemen ketahanan pangan

dengan dibentuknya Dewan Ketahanan Pangan dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Madiun, yang kedua adalah pembentukan kawasan agropolitan dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Faktor pendukung yang ketiga adalah melakukan pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat, dan yang terakhir adalah penanggulangan terhadap bencana dengan memberikan bantuan dana.

5.2 Saran.

Setelah melihat kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kabupaten Madiun dalam menciptakan ketahanan pangan dan faktor-faktor pendukungnya maka saran yang ingin saya sampaikan adalah:

1. Agar pemerintah Kabupaten Madiun segera membentuk manajemen ketahanan pangan dalam bentuk Dinas/ Badan sehingga mempermudah koordinasi pelaksanaan dan pengambilan kebijakan, termasuk melaksanakan program dari pemerintahan pusat.
2. Agar pemerintah Kabupaten Madiun terus berupaya meningkatkan konsumsi pengankaraman pangan masyarakat terhadap bahan pangan non beras.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Achmad Suryana, 2003, *Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*,BPFE-Jogyakarta, Yogyakarta.
- Andik Afandi, 2001, *Tragedi Petani (Musibah Panen Raya 2000)*, Lembaga Analisis Informasi, Yogyakarta.
- Bustanul Arifin, 2007, *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*,PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- E. Roekasah Adiratma, 2004, *Stop Tanam Padi (memikirkan Kondisi Petani Padi Indonesia dan Upaya Peningkatan Kesejahteraannya*, Penebar Swadaya, Jakarta.
- George, Susan, 2007, *Pangan Dari Penindasan ke Ketahanan Pangan*, INSISTPres, Indonesia
- Herman Suryokumoro, dkk, 2007, *Pedoman Penulisan (Tugas Akhir, Makalah, Kuliah Kerja Lapang, Program Pemberdayaan Masyarakat)*, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
- Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publising, Malang.
- Mangunsuwito, 2004, *Kamus Bahasa Jawa*, Yrama Widya, Bandung.
- M. Erfan Islamy. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Ranggawarsita., Winter, 2003, *Kamus Kawi-Jawa*, Gadjah Nada University Press, Yogyakarta
- Riant Nugroho D, 2007, *Analisis Kebijakan*, PT Elex Media Komputindo Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Satjipto Rahardjo, *Pembangunan Hukum Nasional dan Perubahan sosial*", dalam Artidjo Alkostar, 1997, *Identitas Hukum Nasional*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Siti Sundari Rangkuti. 2000. *Hukum dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Airlangga University Press, Surabaya.
- Solichin Abdul Wahab. 1999. *Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasinya*. PT Danar Wijaya-Brawijaya University Press, Malang.

Philipus M Hadjon, dkk,2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjahmada University Press, Yogyakarta.

Kamus

- ,2002, *Kamus besar bahasa Indonesia*, edisi ketiga, Departemen Pendidikan Nasional Balai Pustaka, Jakarta.
- , 2001, *Kamus Umum bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Artikel

- Hartati Sri Samhadi, *krisis pangan krisis bangsa agraris*, Kompas, Sabtu 19 Januari 2008
- Andi Irawan, *Harga dan Keberlanjutan Produksi Padi*, Suara Pembaharuan Online, diakses tanggal 15 Desember 2007.
- , *Jatim borong penghargaan ketahanan pangan*, Rabu 14 Januari 2004 dinas komunikasi dan informasi pemprop jatim, http://www.d-infokom-jatim.go.id/news_pot.php?id=2&t=82 diakses tanggal 4 Maret 2008
- , *Jatim Sempurnakan Peta Rawan Pangan*, Kamis, 17 Januari 2008, dinas komunikasi dan informasi pemprop jatim, http://www.d-infokom-jatim.go.id/news_pot.php?id=2&t=82 diakses tanggal 4 Maret 2008
- ,*Kabupaten Madiun Memperoleh Penghargaan Bidang Ketahanan Pangan dari Presiden RI 15 Nopember 2007*, 29 November 2007, warta madiun, <http://www.madiunkab.go.id/warta/detail.php?id=3> diakses tanggal 4 Maret 2008
- , *Kebijakan Pangan, Peran Perum Bulog dan Kesejahteraan Petani* Jumat, 28 Desember 2007,-
- , *Kedaulatan pangan, Jalan Keluar Krisis Pangan Indonesia*,1 februari 2008, www.spi.or.id, diakses tanggal 6 Maret 2008

Makalah

- Bomer Pasaribu, 4 Juli 2007, *R(UU) Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi:Dasar Hukum Membangun Kedaulatan Pangan Dan*

Kemakmuran Negara Di Masa Depan, Disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya di Bandung,

-, Rancangan Undang-Undang tentang Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi, draft I tanggal 29 Mei 2007

Peraturan Perundangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang *Pangan*

Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Citra Umbara Bandung

Peraturan Pemerintah No.68 Tahun 2002 tentang *Ketahanan Pangan*

Peraturan Daerah Kabupaten Madiun, nomor 4 tahun 2002 tentang *Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Madiun*

Peraturan Daerah Kabupaten Madiun Nomor 1 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Madiun Tahun 2006-2009

Keputusan Bupati Madiun Nomor 27 A Tahun 2002 tentang Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten Madiun

Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Madiun Nomor 9 tahun 1999 tentang Tim Pangan dan Gizi Tingkat Kabupaten, Tingkat Kecamatan, Tingkat Desa/ Kelurahan Dati II Madiun,