POTENSI KELEMBAGAAN LOKAL DALAM MENUNJANG PROGRAM DIVERSIFIKASI PANGAN MENUJU KETAHANAN PANGAN

Naskah diterima Tgl. 15 Juli 2010, Naskah disetujui Tgl. 26 Oktober 2010

Fachrur Rozi*)

ABSTRAK

Program diversifikasi untuk menuju ketahanan pangan telah cukup lama dilakukan meski belum menunjukkan keberhasilan bahkan bisa dibilang salah arah. Tujuan diversifikasi pangan lebih pada usaha menurunkan tingkat konsumsi beras, dan hanya diartikan pada penganekaragaman pangan pokok, tidak pada pangan secara keseluruhan.

Upaya yang bisa ditempuh dalam rangka menunjang program diversifikasi pangan adalah melalui peningkatan pemberdayaan kelembagaan di masyarakat. Dalam program ketahanan pangan, fungsi kelembagaan dibagi dua kategori yakni kelembagaan sebagai fasilitator dan motivator, dan kelembagaan pelaksana.

Masing-masing kelembagaan mempunyai empat strategi yakni ekspansif, koordinatif, konsolidatif, dan defensif. Strategi utama dari peran kelembagaan fasilitator dan motivator adalah pencapaian pola penganekaragaman pangan dan pemenuhan gizi yang semakin baik dengan menurunkan ketergantungan pada beras. Upayanya dengan meningkatkan kemampuan membangun ketersediaan pangan dalam jumlah, mutu dan keragaman yang cukup di seluruh wilayah. Sementara kelembagaan pelaksana dengan cara mengembangkan konsumsi pangan masyarakat menuju pola pangan harapan melalui perbaikan menu keluarga yang beragam, bergizi, dan berimbang. Strategi itu diikuti tiga strategi penunjang berdasar daya dukung kemampuan sumberdaya yang dimiliki.

Implementasi empat strategi tersebut dirumuskan dalam kebijakan operasional yang meliputi pelaksanaan kegiatan dan sasaran (obyek), sehingga tujuan program lebih terarah dan cepat terwujud.

*Kata kunci : **fungsi, kelembagaan, diversifikasi, pangan***

ABSTRACT

Food diversification program to food security has been done a long time but it has not yet successful. The purpose of diversification is more emphasized to effort reducing of rice consumption only. And, food diversification defined just on the diversification of staple food, not on overall food diversity. Efforts to support food diversification program is through improvement of existing institutional empowerment in society. In the food security program, institutional functions in society are divided in two categories namely institutional role as a facilitator or motivator and executive institutions. Role of each above institutions carry out its functions and it

**) Peneliti pada Balai Penelitian Tanaman Kacang-kacangan dan Umbi-umbian*

has four strategies that are expansive, coordinative, reorganized and defensive strategy. The main strategy of the institutional role of facilitator and motivator is the achievement patterns of diversification of food and nutrition for better compliance by reducing to rice dependence. The efforts are conducted increasing ability to build the availability of food in quantity, quality and diversity sufficient in all regions. While the main strategy of implementing the existing institutions in the community (village) is the development food community patterns to food pattern of expectation (PPH) to improve family menu varied, nutritious, and balanced. Implementation of the four strategies are formulated into operational that is implementation of activities and target (object), so the purpose of the program is more focused and quickly realized.

Simak
Baca secara fonetik
Kamus - Lihat kamus yang lebih detail

*Key words : **function, institutions, diversification, food***

PENDAHULUAN

Diversifikasi pangan merupakan salah satu cara untuk mewujudkan pembangunan pangan dalam upaya peningkatan pemenuhan kebutuhan pangan dengan menentukan status gizi serta perbaikan gizi guna mendapatkan sumber daya manusia yang berkualitas. Diversifikasi konsumsi pangan merupakan proses perkembangan dalam pemanfaatan dan penyediaan pangan ke arah yang semakin beragam. Manfaat diversifikasi pada sisi konsumsi adalah semakin beragamnya asupan zat gizi, baik makro maupun mikro, untuk menunjang pertumbuhan, daya tahan, dan produktivitas fisik masyarakat. Kelengkapan gizi merupakan prasyarat bagi pembentukan kualitas intelegensia yang baik. Di samping itu, keragaman juga memberikan lebih banyak pilihan kepada masyarakat untuk memperoleh pangan sesuai preferensinya.

Manfaat diversifikasi dari aspek penyediaan adalah semakin beragamnya alternatif jenis pangan yang dapat ditawarkan, tidak terfokus pada jenis pangan tertentu saja. Penelitian yang dilakukan oleh Martianto (2005), menunjukkan bahwa untuk dapat hidup aktif dan sehat manusia memerlukan lebih 40 jenis zat gizi yang terdapat pada berbagai jenis makanan, di mana kondisi tersebut dapat terpenuhi melalui diversifikasi konsumsi pangan. Berkaitan dengan hal di atas diversifikasi pangan menjadi salah satu pilar utama dalam mewujudkan ketahanan pangan. Studi yang dilakukan oleh Martianto dan Ariani (2004) menunjukkan bahwa walaupun ketersediaan pangan secara nasional sudah cukup, namun jumlah proporsi rumah tangga yang mengalami kekurangan pangan di setiap provinsi masih tinggi yakni 18 %.

Tujuan diversifikasi konsumsi pangan lebih ditekankan sebagai usaha untuk menurunkan tingkat konsumsi beras, dan diversifikasi konsumsi pangan hanya diartikan pada penganekaragaman pangan pokok, tidak pada keanekaragaman pangan secara keseluruhan. Dilihat dari aspek sosial, beras telah memperoleh pencitraan yang tinggi di mata masyarakat. Orang akan dianggap dan menganggap diri mempunyai status sosial yang lebih baik jika mengkonsumsi nasi dalam menu hariannya. Sedangkan yang makan singkong atau pangan nonberas lainnya dipandang identik dengan kelas rendah. Adanya pandangan tersebut ditambah dengan meningkatnya pendapatan menjadi faktor pendorong untuk beralihnya pola konsumsi dari nonberas ke beras. Kondisi tersebut menimbulkan konsekuensi bahwa pada saat beras cukup, maka ketahanan pangan akan tercapai. Sebaliknya bila terjadi kekurangan beras akan timbul rawan pangan dan kekurangan gizi.

Dominasi ketergantungan pada satu jenis pangan perlu dikurangi secara bertahap. Masalah ketahanan pangan secara nasional tidak berhenti pada saat suplai terpenuhi, namun perlu diusut lebih lanjut untuk mengetahui tingkat konsumsi hingga ke level rumah tangga. Konsumsi pada 2007 untuk energi sebesar 2200 kkal/kap/hari dan protein 57 g/kap/hari, tingkat konsumsi tersebut masih berada di bawah rekomendasi kecukupan gizi. Rata-rata konsumsi energi per kapita per hari untuk padi-padian sudah mencapai 1.232 Kkal atau 112% dari angka yang direkomendasikan. Konsumsi padi-padian ini juga cukup dominan dengan memberi kontribusi 67% dari seluruh pangan yang dikonsumsi. Sedangkan konsumsi umbi-umbian, pangan hewani, kacang-kacangan serta sayur dan buah, masih dibawah 50% dari anjuran SUSENAS 1999. Mengacu itu, strategi konsumsi ke depan adalah meningkatkan konsumsi umbi-umbian, pangan hewani, kacang-kacangan, sayur dan buah serta jagung sehingga konsumsi beras dan pangan impor dapat dikurangi dan pada gilirannya memantapkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga dengan gizi seimbang (BPS, 2002).

Pemenuhan gizi yang seimbang di masyarakat memerlukan keragaman sumberdaya bahan pangan, kelembagaan dan budaya lokal serta pemilihan jenis bahan pangan dalam susunan menu makanan, yaitu terdiri dari sumber karbohidrat, lauk pauk (sumber protein), sayur-mayur dan buah-buahan (sumber vitamin dan mineral) serta susu yang dikenal dengan istilah empat sehat lima sempurna dalam rangka menjamin ketersediaan pangan dan nutrisi serta mutu yang dibutuhkan.

Upaya yang bisa ditempuh dalam rangka menunjang program diversifikasi pangan tersebut adalah melalui peningkatan pemberdayaan kelembagaan di masyarakat. Kelembagaan itu sendiri merupakan kelompok-kelompok sosial yang memiliki pola perilaku, nilai-nilai dan norma yang telah disepakati dan sifatnya khas. Saat ini, kelembagaan-kelembagaan yang menunjang aktivitas program diversifikasi pangan sudah ada (atau pernah ada).

Permasalahannya adalah, kelembagaan itu mungkin saja tidak

berjalan, berjalan tetapi tidak efektif, atau berjalan tetapi tidak ekonomis / tidak adil bagi pihak lain. Karena itu, yang harus dilakukan adalah bukan membangun kelembagaan yang baru, namun merevitalisasi atau melakukan pembaruan kelembagaan yang sudah ada. Pembaruan kelembagaan (*institutional innovations*) merupakan suatu upaya untuk memahami apa saja perubahan yang telah dialami oleh suatu kelembagaan yang sebelumnya telah dilakukan beberapa usaha perbaikan. Misalnya berupa perubahan kebijakan yang lebih mendukung atau bantuan berupa dana dari pihak donor atau pemerintah setempat.

Berbagai kelembagaan di masyarakat tersebut belum teridentifikasi dengan jelas. Oleh karena itu diperlukan kajian dengan fokus identifikasi kelembagaan yang potensial sebagai pelaku penunjang program diversifikasi pangan.

KELEMBAGAAN FASILITATOR DAN MOTIVATOR DALAM KETAHANAN PANGAN

Upaya mewujudkan ketahanan pangan melalui keanekaragaman pangan memerlukan proses panjang dan strategi sistematis. Dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh baik lingkungan internal maupun eksternal, maka akan terbangun strategi jitu untuk mencapai tujuan dari sasaran yang akan dibidik yaitu terciptanya ketahanan pangan masyarakat. Pemecahan permasalahan yang menyangkut ketahanan pangan menggunakan teknik analisa *SWOT (Strength, Weakness, Opportunities, and Threats)*. Keanekaragaman pangan (diversifikasi) yang merupakan implementasi dari ketahanan pangan dipengaruhi faktor internal dan eksternal.

Lingkungan internal dalam analisis SWOT meliputi suatu deskripsi kekuatan dan kelemahan yang dimiliki oleh pelaku (lembaga) yang berwenang langsung dalam ketahanan pangan. Terdapat beberapa aspek yang dapat diidentifikasi untuk mengetahui seberapa besar kekuatan dan kelemahan dalam kelembagaan tersebut. Berdasarkan Perda Nomor 43/2000, telah terbentuk Badan Ketahanan Pangan di semua tingkat wilayah provinsi, kota dan kabupaten yang salah satu tugas pokoknya adalah mengembangkan penganekaragaman konsumsi pangan. Kelembagaan di tingkat provinsi, kota maupun kabupaten tersebut menjadi *'supporting system'* dan berperan sebagai fasilitator dan motivator dalam fungsi pelaksanaan program ketahanan pangan.

a. Kekuatan *(Strength)*

Pada kelembagaan-kelembagaan dengan fungsi fasilitator dan motivator terdapat adanya fasilitas yang memadai baik sarana maupun prasarana yang berupa akses transportasi antar wilayah dan sumberdaya alam dapat mendukung bekerjanya lembaga ini. Di samping itu pada aspek sosial ekonomi, tersedia obyek garapan dengan wadah banyaknya lembaga masyarakat dan karakteristik masyarakat yang dinamis dan terbuka diikuti dengan tersedianya lembaga keuangan pendukungnya.

b. Kelemahan *(Weakness)*

Gerakan penganekaragaman pangan telah cukup lama dicanangkan, namun belum memberikan hasil yang optimal. Masih banyak kelemahan dalam operasionalnya, terutama tidak sinkronnya antar sektor. Program dari lembaga ketahanan pangan tidak bisa berdiri sendiri tetapi terkait dengan lembaga lain seperti kesehatan, pertanian, industri maupun perdagangan.

Adanya ketimpangan sumberdaya antar daerah yang diikuti produktivitas rendah juga menjadi keterbatasan (belum efektifnya) ketahanan pangan. Ketimpangan tersebut menjadikan pendapatan daerah tidak maksimal. Penyebabnya selain kurang profesionalnya sumberdaya manusia juga kondisi infrastruktur yang kurang mendukung.

Lingkungan eksternal dalam analisis SWOT dapat digunakan untuk menggambarkan adanya peluang dan ancaman yang dihadapi oleh lembaga fasilitator dan motivator.

c. Peluang *(Opportunity)*

Banyak peraturan pemerintah dikeluarkan untuk mendukung program ketahanan pangan ini. Di samping itu adanya tuntutan semakin terbukanya pasar dalam negeri dan luar negeri akibat globalisasi, sehingga membuka peluang usaha untuk bekerjasama lintas sektor maupun wilayah.

d. Ancaman *(Threat)*

Arus informasi dan teknologi yang cepat diterima pengguna, mengakibatkan semakin ketatnya persaingan pasar produk dengan pemberlakuan persyaratan mutu yang ketat. Sedangkan kebanyakan produk-produk pendukung ketahanan pangan mempunyai daya kompetitif rendah seperti produk dari aneka ubi-ubian.

Identifikasi faktor-faktor di atas menghasilkan matrik SWOT yang menghasilkan berbagai strategi. Matrik ini bisa menggambarkan secara jelas bagaimana peluang dan ancaman faktor eksternal yang bisa disesuaikan dengan kekuatan dan kelemahan yang dimiliki. Hasilnyaberupa empat alternatif strategi,yang matriknya digambarkan seperti pada tabel 1.

Empat strategi tersebut adalah: (1) strategi S-O yaitu memaksimalkan kekuatan untuk memanfaatkan peluang; (2) strategi W- O) yaitu meminimalkan kelemahan yang dimiliki untuk memanfaatkan peluang yang telah ada maupun yang hendak dicapai; (3) strategi S-T yaitu memaksimalkan kekuatan untuk mengurangi ancaman; dan (4) strategi W-T yaitu meminimalkan kelemahan untuk mengurangi ancaman.

Tabel 1.
Matrik SWOT dari faktor-faktor internal maupun eksternal
dari lembaga fasilitator dan motivator

INTERNAL / EKSTERNAL	**Kekuatan (Strength):** 1. Perda No 43 Tahun 2000 adanya Badan Ketahanan pangan 2. Tersedia lembaga keuangan 3. Akses transportasi antar wilayah mendukung 4. Sumberdaya alam yang mendukung 5. Tersedia banyak lembaga masyarakat 6. Karakteristik masyarakat yang dinamis dan terbuka	**Kelemahan (weakness):** 1. ketimpangan sumberdaya antar daerah dan dengan produktivitas rendah 2. Kurang keterkaitan antar sektor 3. keterbatasan infrastruktur 4. Sumber pendapatan daerah belum dikelola secara optimal 5. Produktivitas sumberdaya manusia belum profesioanal (rendah)
Peluang (Opportunities): 1. Perpu No. 68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan 2. Perpu No. 28 Tahun 2004 tentang keamanan, mutu dan gizi pangan 3. Semakin terbuka pasar global 4. Terbuka peluang usaha di bidang agroindustri dan agribisnis 5. Terbuka jaringan kerjasama regional maupun nasional	**Strategi S-O (ekspansif):** - Pencapaian pola penganekaragaman pangan dan pemenuhan gizi yang semakin baik dengan menurunkan ketergantungan pada beras. - Peningkatan kemampuan membangun ketersediaan pangan dalam jumlah, mutu dan keragaman yang cukup di seluruh wilayah.	**Strategi W-O (koordinatif):** - Pengembangan kerjasama kelembagaan untuk meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga, desa, kabupaten/kota, dan provinsi. - Penciptaan penganekaragaman pangan dan produk pangan olahan yang bermutu, bergizi sesuai potensi sumberdaya lokal.
Ancaman (Threat): 1. Globalisasi teknologi, informasi dan transportasi 2. Persaingan pasar bebas dan perlakuan standarisasi internasional	**Strategi S-T (konsolidatif):** Upaya memberdayakan dan kemandirian masyarakat dalam mewujudkan ketahanan pangan yang berkelanjutan, dan bertumpu pada sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal.	**Strategi W-T (defensif):** Peningkatan kewaspadaan pangan masyarakat agar dapat mengenali dan mengantisipasi secara dini masalah kerawanan pangan di wilayahnya.

Implementasi dari keempat alternatif strategi dirumuskan pada Tabel 2

Tabel 2.
Kebijakan operasional, strategi dan rencana kegiatan kelembagaan fasilitator dan motivator

Strategi	Kegiatan	Sasaran
Strategi S-O (ekspansif): - Pencapaian pola penganekaragaman pangan dan pemenuhan gizi yang semakin baik dengan menurunkan ketergantungan pada beras. - Peningkatan kemampuan membangun ketersediaan pangan dalam jumlah, mutu dan keragaman yang cukup di seluruh wilayah.	1. Pembentukan desa mandiri pangan 2. Mengembangkan pangan sumber karbohidrat non beras (ubi-ubian dan biji-bijian) 3. Menumbuhkan dan penguatan kelembagaan di desa dalam keta-hanan pangan 4. Program pemberian makanan tambahan kepada anak sekolah 5. Program pemanfaatan pekarang-an dengan penanaman pangan non beras	Dinas terkait, LSM, Kelembagaan pedesaan, organisasi sosial dan masyarakat umum.
Strategi W-O (koordinatif): - Pengembangan kerjasama kelembagaan untuk meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga, desa, kabupaten/kota, dan provinsi. -Penciptaan penganekaragaman pangan dan produk pangan olahan yang bermutu, bergizi sesuai potensi sumberdaya lokal.	1. kerjasama dengan lembaga keuangan untuk penguatan kelembagaan pangan melalui pembiayaan mikro 2. Memfasilitasi teknologi pangan untuk produk pangan olahan non beras 3. mengembangkan agroindustri di pedesaan 4. Mengembangkan kelompok pangan berbasis teknologi di kawasan sentra produksi pangan 5. Memperbaiki gizi masyarakat melalui peningkatan konsumsi pangan yang bermutu dan bergizi 6. Sosialisasi dan promosi aneka pangan sumber kabohidrat non beras 7. Pendidikan dan pelatihan SDM	
Strategi S-T (konsolidatif): Upaya memberdayakan dan kemandirian masyarakat dalam mewujudkan ketahanan pangan yang berkelanjutan, dan bertumpu pada sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal.	1. Mengembangkan teknologi pangan spesifik lokasi 2. Penguatan kelembagaan usaha bagi kelompok pangan (petani) 3. Mengembangkan dan memberdayakan kelompok cadangan pangan melalui lumbung pangan	
Strategi W-T (defensif): Peningkatan kewaspadaan pangan masyarakat agar dapat mengenali dan mengantisipasi secara dini masalah kerawanan pangan di wilayahnya.	1. Mencegah dan menanggulangi daerah rawan pangan 2. Mengimplementasikan pengembangan teknologi pangan tepat guna untuk wilayah miskin 3. Meningkatkan nilai tambah produk melalui sistem tunda jual	

KELEMBAGAAN POTENSIAL DI PEDESAAN DALAM KETAHANAN PANGAN

Diversifikasi konsumsi pangan lebih ditekankan sebagai usaha untuk menurunkan tingkat konsumsi beras, dan diversifikasi konsumsi pangan hanya diartikan pada penganekaragaman pangan pokok, tidak pada keanekaragaman pangan secara keseluruhan. Ketersediaan pangan dalam rumah tangga diidentifikasi dalam pengukuran dengan mengacu pada pangan yang cukup dan tersedia dalam jumlah yang dapat memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga.

Upaya yang bisa ditempuh dalam rangka program diversifikasi untuk mewujudkan ketahanan pangan adalah melalui peningkatan pemberdayaan kelembagaan yang ada di pedesaan. Kelembagaan itu sendiri merupakan kelompok-kelompok sosial yang memiliki pola perilaku, nilai-nilai, dan norma yang telah disepakati dan sifatnya khas. Wilkinson (*dalam* Dharmawan, 2006) merumuskan pemberdayaan yang berbasis komunitas adalah sebuah upaya perubahan (kemajuan) yang sengaja (*purposive*) dilakukan atau dikembangkan oleh para anggota sebuah komunitas itu sendiri. Mereka (komunitas tersebut) merumuskan masalah, menyusun rencana serta menentukan arah perubahan menurut keyakinan dan persepsi mereka, dan perubahan itu diyakini sebagai perbaikan (*improvement*). Dengan cara tersebut diharapkan tindakan dalam rangka diversifikasi pangan oleh masyarakat akan lebih mudah dilakukan.

Identifikasi kelembagaan tersebut sangat diperlukan guna memahami secara lebih komprehensif peran kelembagaan dalam ketahanan pangan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pihak-pihak yang berwenang (instansi terkait), baik regional maupun nasional, dalam menyusun kebijakan kaitannya dengan ketahanan pangan bagi masyarakat.

Saat ini, kelembagaan-kelembagaan yang menunjang aktivitas kaitannya dengan pertanian sudah ada (atau pernah ada). Permasalahannya adalah mungkin saja lembaga tersebut tidak berjalan, berjalan tapi tidak efektif, tidak ekonomis, atau tidak adil bagi pihak lain. Karena itu, yang harus dilakukan bukan membangun kelembagaan yang baru, namun lebih kepada merevitalisasi atau melakukan pembaruan kelembagaan yang sudah ada tersebut. Pembaruan kelembagaan merupakan suatu upaya untuk memahami apa-apa saja perubahan yang telah dialami suatu kelembagaan dimana sebelumnya telah dilakukan beberapa usaha perbaikan. Misalnya berupa perubahan kebijakan yang lebih mendukung atau bantuan berupa dana dari pihak donor atau pemerintah setempat.

Menurut Janssen dalam Syahyuti (2004), terdapat tiga langkah yang dapat dilakukan untuk memahami pembaruan kelembagaan, yaitu: (1) Identifikasi perubahan yang terjadi pada lingkungan, baik berupa kondisi sosial ekonomi ataupun tekanan dari mereka yang menerima jasa pelayanan dari kelembagaan. (2) Pelajari modifikasi apa yang dilakukan kelembagaan sebagai respon terhadap perubahan tadi. Apakah mereka meningkatkan kapasitas kelembagaannya dengan meningkatkan

manajemen baru atau menciptakan metode kerja baru, atau bahkan membuat kelembagaan baru. (3) Evaluasi kualitas dan keefektifan dari sistem sebagai cara untuk memahami efek dari perubahan dimaksud.

Pengalaman dalam perkembangan sejarahnya kelembagaan di desa selama ini, misalnya kelompok tani dan PKK cenderung lebih berfungsi sebagai instrumen pemerintah, yang dibentuk berdasarkan rumusan dari dan direkayasa untuk memenuhi kepentingan (target) produksi komoditas wilayah misalnya.. Kelembagaan yang berbasis komunitas semacam ini lemah dalam pengorganisasiannya, karena tidak dibangun berdasarkan kebutuhan dan kepentingan petani atau masyarakat. Sebaliknya, kelompok tani yang dikembangkan oleh, dari dan untuk masyarakat, karena adanya tuntutan kebutuhan masyarakat, biasanya mengalami lingkungan sosial yang kondusif bagi keefektifan kelompok. Misalnya kelompok lumbung pangan, kumpulan arisan, keagamaan, serta bentuk-bentuk usaha bersama di tingkat komunitas, RT atau kampung.

Diagram Venn Kelembagaan dalam pemberdayaan masyarakat

Diagram kelembagaan atau diagram Venn dibuat untuk memudahkan pemahaman kelembagaan atau institusi kunci apa yang mempengaruhi program diversifikasi pangan yang dilakukan oleh masyarakat desa yang dikaji, baik secara langsung maupun tak langsung Di dalam diagram kelembagaan digambarkan tiga kondisi yaitu: (a) kepentingan relatif setiap institusi yang dicerminkan oleh besarnya ukuran lingkaran; (b) kedekatan hubungan setiap institusi yang dicerminkan oleh jarak antar institusi; dan (c) ruang lingkup pengaruh setiap institusi.

Beberapa tahap kegiatan yang perlu dilakukan dalam pembuatan diagram kelembagaan adalah sebagai berikut: (a) identifikasi institusi/lembaga dan individu kunci di lingkup desa yang dikaji yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan petani; (b) identifikasi ruang lingkup fungsional dan kepentingan relatif dari setiap institusi; (c) identifikasi hubungan sosial, fungsional, institusional antar setiap institusi dengan petani dan antar institusi; (d) identifikasi jarak fisik dan kedekatan hubungan sosial, fungsional antara petani dengan setiap institusi dan antar institusi; dan (e) identifikasi informasi yang sama untuk institusi/lembaga dan individu kunci yang berada di luar lingkup desa yang dikaji atau yang berada di tingkat kecamatan atau kabupaten.

Hasil analisis data tergambarkan dalam diagram Venn pada ***Gambar 1***, bahwa ada beberapa kelembagaan yang potensial untuk memberdayakan masyarakat dalam ketahanan pangan. *Kelembagaan PKK* dengan *struktur pokja-pokja* dapat mewadahi dari kegiatan-kegiatan dalam program ketahanan pangan. Namun selama ini belum berjalan maksimal dari kegiatan tersebut. Adanya ketebatasan dana dalam penyusunan menu makanan yang dialami *pokja sandang pangan* ini sehingga kegiatan tidak berjalan mulus. Aktifitas PKK ini lebih kelihatan intensif pada kelembagaan dasa wismanya yang merupakan kepanjangan PKK yaitu di tingkat Rukun Tetangga (RT). Secara

struktural maupun fungsional semua kegiatan PKK terimplementasi pada dasa wisma. Kegiatan penganekaragaman pangan belum tersentuh, sementara ini intensifikasi pekarangan pada rumah tangga diisi oleh kegiatan penanaman tanaman obat (toga) dan pembudidayaan tanaman rosela (untuk produk minuman).

Gambar 1.
Kelembagaan potensial dalam ketahanan pangan di pedesaan

Kelembagaan potensial lain dari bagian PKK yang merupakan hubungan personal dari perkumpulan pengajian (keagamaan). Kelembagaan ini bersifat terbuka, tidak hanya program keagamaan yang ada, tetapi program PKK yang penting bisa masuk dalam kegiatan di lembaga ini.

Pola penganekaragaman pangan dan pemenuhan gizi yang semakin baik dapat dilakukan pada *lembaga posyandu*. Lembaga ini terkait dengan kegiatan kesehatan masyarakat khususnya ibu dan anak, seperti kegiatan pemberian makanan tambahan (PMT). Sasaran kegiatan ini adalah pencapaian pada pola pangan pangan yang beragam, bergizi, dan berimbang.

Program lumbung pangan ada pada *kelembagaan kelompok tani*. Ada aturan setiap anggota menyerahkan 1 kuintal gabah setiap panen, dan apabila akan dipinjam saat-saat paceklik atau kebutuhan hari-hari besar keagamaan, maka berkewajiban mengembalikan 110 kg gabah. Ketahanan pangan yang berwujud cadangan pangan (lumbung pangan) yang ada di kelompok tani ini memang berupa gabah (beras) belum menjangkau pada aneka bahan pangan lain non beras, seperti ubi-ubian dan biji-bijian lain. Tingkat penerimaan dan resistensi terhadap inovasi pangan non beras dalam ketahanan pangan masih sulit diterima masyarakat, karena pangan karbohidrat non beras hanya berstatus sebagai camilan.

Pengaruh faktor internal dan eksternal kelembagaan ketahanan pangan di Pedesaan

Keberadaan kelembagaan di pedesaan dalam pelaksanaan kegiatan program ketahanan pangan dipengaruhi oleh lingkungan sekitar, internal dan eksternal. Terjadinya perubahan-perubahan dalam lingkungan akan berdampak positif maupun negatif. Perubahan pada lingkungan internal akan dapat meningkatkan kekuatan atau juga dapat menimbulkan kelemahan yang dimiliki lembaga.

Sedangkan perubahan-perubahan pada lingkungan eksternal akan berdampak pada terciptanya peluang. Namun di sisi lain adanya peluang tersebut tidak menutup kemungkinan akan dihadapkan pada berbagai ancaman baik di masa sekarang maupun di masa mendatang. Faktor-faktor yang ada pada lingkungan tersebut adalah:

a. **Kekuatan *(Strength)***

Banyak kelembagaan-kelembagaan yang menunjang aktivitas dalam kaitannya dengan pertanian di pedesaan. Dengan sistem kekerabatan yang erat di masyarakat, maka kelembagaan tersebut mudah tumbuh apalagi ditunjang dengan tersedianya fasilitas. Di samping itu sumberdaya alam pedesaan mendukung dalam pengelolaan pangan oleh kelembagaan tersebut.

b. Kelemahan *(Weakness)*

Permasalahan kelembagaan yang ada adalah mungkin tidak berjalan, berjalan tapi tidak efektif, tidak ekonomis, atau tidak adil bagi pihak lain. Pembentukan kelembagaan tersebut berasal dari pihak pemerintah 'top-down'. Kelembagaan tersebut cenderung lebih berfungsi sebagai instrumen pemerintah, yang dibentuk berdasarkan rumusan dari dan direkayasa untuk memenuhi kepentingan (target) produksi komoditas wilayah misalnya.

Diversifikasi pangan sulit diterapkan dalam waktu cepat karena terkait langsung dengan masalah rasa ('taste') dan kebiasaan mengonsumsi. Masyarakat umum sudah lama mengkonsumsi beras dan perubahan secara drastis ke menu ubikayu, ubijalar atau jagung misalnya, jelas berdampak pada masalah tersebut. Di samping itu masih adanya anggapan sebagian masyarakat bahwa mengkonsumsi ubi-ubian maupun jagung misalnya menurunkan 'prestise'.

Hal ini berbeda dengan masyarakat Jepang, tidak lagi mementingkan prestise tapi kemanfaatan bagi tubuh misalnya yang diutamakan. Ubijalar misalnya, di sana sudah menjadi makanan kesukaan masyarakat karena banyak mengandung antioksidan yang sangat berguna bagi tubuh. Sosialisasi dan promosi kegunaan dan pentingnya dari pangan sumber karbohidrat non beras ini di negara kita kurang dilakukan.

c. Peluang *(Opportunity)*

Program penganekaragaman pangan sudah lama dicanangkan dengan dikeluarkannya Perda Nomor 43/2000 yang diikuti dengan

tersedianya dana untuk menjalankan program tersebut. Penganekaragaman pangan juga akan membuka peluang pada pemanfaatan pekarangan secara intensif. Tanaman lokal yang potensial seperti aneka ubi dapat dibudidayakan di pekarangan tersebut, dan dampaknya akan selain meningkatkan pendapatan keluarga juga memperbaiki gizi keluarga. Disamping tersedianya dana penganekaragaman pangan juga banyak disediakan 'reward' atau penghargaan/hadiah pada desa-desa mandiri.

c. Ancaman *(Threat)*

Adanya pencitraan negatif terhadap aneka ubi yang merupakan tanaman potensial dalam mendukung ketahanan pangan. Pandangan 'inferior' ini juga banyak dipicu dampak dari derasnya arus informasi makanan modern (siap saji) yang banyak dimuat di media massa. Di samping suplai bahan pangan ubi sendiri saat ini terbatas (langka) karena banyak dibutuhkan oleh industri-industri non pangan. Kalaupun aneka ubi tersebut digunakan sebagai pangan maka hanya sebatas statusnya sebagai snak ('camilan') bukan makanan pokok. Sehingga kontribusi pada ketahanan pangan melalui penganekaragaman pangan tidak nyata. Status aneka ubi tersebut bukan menggantikan konsumsi beras atau sebagai substitusi sebagai pangan pokok tetapi hanya akan mengurangi sedikit konsumsi beras yang ada.

Tabel 3.
Matrik SWOT dari faktor-faktor internal maupun eksternal dari kelembagaan di desa

Internal / Eksternal	Kekuatan (Strength):	Kelemahan (weakness):
	1. Banyak kelembagaan potensial di pedesaan 2. Adanya keeratan hubungan masyarakat 3. Sumberdaya alam mendukung 4. Fasilitas kelembagaan tersedia	1. kelembagaan belum berjalan dengan baik 2. bersifat sektoral dan 'top-down' 3. pengetahuan diversifikasi pangan kurang 4. keterbatasan dana dalam operasionalisasi 5. kurang dalam pengembangan pangan non beras 6. Masalah 'rasa dan selera' yang tidak biasa
Peluang (Opportunities): 1. Tersedia dana insentif untuk keaneka-ragaman pangan 2. peningkatan 'income' masyarakat 3. Peningkatan gizi masyarakat 4. Intensifikasi lahan pekarangan 5. Adanya hadiah dalam lomba	**Strategi S-O (ekspansif):** Pengembangan konsumsi pangan masyarakat menuju pola pangan harapan melalui perbaikan menu keluarga yang beragam, bergizi, dan berimbang	**Strategi W-O (koordinatif):** Peningkatan pengetahuan SDM dan penggalian produk-produk baru olahan pangan non beras yang murah dan menarik
Ancaman (Threat): 1. Pencitraan yang rendah (negatif) terhadap pangan sumber karbohidrat non beras 2. Suplai bahan pangan non beras kurang 3. Diseminasi diversifikasi pangan kurang 4. Pola/gaya hidup 'modern' 5. Arus informasi 'negatif' yang gencar dari media	**Strategi S-T (konsolidatif):** Promosi dan sosialisasi program ketahanan pangan bagi masyarakat dengan sadar pangan beragam, bergizi, dan berimbang.	**Strategi W-T (defensif):** Rekayasa sosial terhadap pola konsumsi pangan masyarakat menuju Pola Pangan Harapan (PPH)

Implementasi strategi membutuhkan kecermatan dan langkah kehati-hatian di lapang, mengingat banyak sekali faktor yang dapat mempengaruhi dalam pelaksanaan di lapang dan mungkin tidak sesuai dengan prediksi semula. Langkah implementasi dari keempat alternatif strategi dirumuskan pada Tabel 4.

Tabel 4.
Kebijakan operasional, strategi dan rencana kegiatan kelembagaan di pedesaan

Strategi	Kegiatan	Sasaran
Strategi S-O (ekspansif): Pengembangan konsumsi pangan masyarakat menuju pola pangan harapan melalui perbaikan menu keluarga yang beragam, bergizi, dan berimbang	1. Memperbaiki gizi masyarakat dengan pemberian makanan tambahan 2. Pembentukan desa mandiri pangan 3. Intensifikasi lahan pekarangan sebagai cadangan pangan non beras 4. Sosialisasi dan penyuluhan mengenai Pedoman Umum Gizi Seimbang (PUGS).	Rumah tangga, anggota organisasi, siswa, dan anggota masyarakat.
Strategi W-O (koordinatif): Peningkatan pengetahuan SDM dan penggalian produk-produk baru olahan pangan non beras yang murah dan menarik	1. Pelatihan teknologi tepat guna pengolahan pangan non beras pada RT pedesaan 2. Pemberdayaan masyarakat melalui industri kecil produk olahan berbasis komunitas 3. Teknik penepungan dari aneka ubi dan biji-bijian non beras sebagai produk primer pangan	
Strategi S-T (konsolidatif): Promosi dan sosialisasi program ketahanan pangan bagi masyarakat dengan sadar pangan beragam, bergizi, dan berimbang.	1. Pengenalan produk baru olahan non beras dari ubi-ubian dan biji-bijian kepada anggota RT dan sekolah 2. Pameran/bazar makanan berbasis bahan pangan lokal 3. Memasukkan pangan non beras sebagai menu pemberian makanan tambahan (PMT)	
Strategi W-T (defensif): Rekayasa sosial terhadap pola konsumsi pangan masyarakat menuju Pola Pangan Harapan (PPH)	1. Penyusunan panduan menu konsumsi pangan berimbang 2. Memasyarakatkan jenis pangan alternatif non beras 3. Mengkampanyekan pangan aneka ubi sebagai pangan murah, menyehatkan dan bergengsi 4. Menumbuhkan cinta pada pangan tradisional(aneka ubi dan aneka biji)	

PENUTUP

Selama ini program diversifikasi pangan kurang berjalan karena menggunakan pendekatan *top down* dan tidak berbasis pada kelembagaan lokal. Karena itu dalam tulisan ini mencoba mengembangkan dengan mencari bentuk instrumen kebijakan yang mampu digunakan untuk pemberdayaan lokal sebagai *social capital* (modal sosial) dalam rangka percepatan diversifikasi pangan di pedesaan.

Beberapa lembaga lokal yang memiliki potensi untuk dijadikan *agent of change* di antaranya PKK dan posyandu. Revitalisasi kegiatan dua lembaga ini diharapkan dapat berperan maksimal dalam meningkatkan pengetahuan tentang gizi masyarakat. Hal ini perlu ditunjang oleh kelembagaan terkait di masing-masing pemerintah daerah yang berperan sebagai fasilitator dan motivator (dinas kesehatan, dinas sosial, institusi ketahanan pangan daerah) untuk menjadi *supporting system* dalam pelaksanaan fungsi PKK dan Posyandu.

Fungsi dan peran kelembagaan dalam ketahanan pangan mempunyai empat strategi yang dijalankan yaitu: (1) strategi ekspansif : Pengembangan konsumsi pangan masyarakat menuju pola pangan harapan melalui perbaikan menu keluarga yang beragam, bergizi, dan berimbang; (2) strategi koordinatif: Peningkatan pengetahuan SDM dan penggalian produk-produk baru olahan pangan non beras yang murah dan menarik; (3) strategi konsolidatif: Promosi dan sosialisasi program ketahanan pangan bagi masyarakat dengan sadar pangan beragam, bergizi, dan berimbang dan (4) strategi defensif: Rekayasa sosial terhadap pola konsumsi pangan masyarakat menuju Pola Pangan Harapan (PPH).

Daftar Pustaka

BPS. 2002. *Pengeluaran Untuk Konsumsi Penduduk Indonesia 2002*. Buku. Jakarta. (Available. Http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdffiles/Mono 26-5.pdf) (verified : 24 Januari 2008, 08:17).

Dharmawan, A.H. 2006. *Pendekatan Pembangunan Pertanian dan Pedesaan: Dimensi Sosial dan Budaya. Apresiasi Perencanaan Pembangunan Pertanian Daerah Bagi Tenaga Pemandu Teknologi Mendukung Primatani*. BP2TP. Bogor.

Martianto, D. dan M. Ariani. 2004. *Analisis Konsumsi Rumah Tangga*. Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII. 17-19 Mei. LIPI. Jakarta.

Martianto, D. 2005. *Pengembangan Diversifikasi Pangan*. Seminar Pengembangan Diversifikasi Pangan. 21 Oktober. Bappenas. Jakarta.

Syahyuti. 2004. *Model Kelembagaan Penunjang Pengembangan Pertanian di Lahan Lebak. Dalam: Aspek Kelembagan dan Aplikasinya dalam Pembangunan Pertanian*. Edi Basuno, Rita Nur Suhaeti, dan Saptana (eds.). PPSE.

Susenas, 2004. *Pergeseran Pola Pangan Pokok*. (Available. Http ://www.pustakadeptan.go.id/publikasi/mono27-7.pdf) (verified 11 Januari 2008, 6:02:47).