

## 5.

### SINERGISME DAN KOORDINASI DALAM MEWUJUDKAN KETAHANAN PANGAN YANG KOKOH

Dahrul Syah<sup>8</sup>

#### Abstrak

Ketahanan pangan sebagaimana diamanatkan oleh UU Pangan dan FAO/WHO memiliki dimensi ketersediaan, akses dan konsumsi sehingga tercapai status gizi yang baik pada masyarakatnya. Oleh karena itu ketahanan pangan dapat dijadikan *platform* pembangunan yang lebih luas, dibanding sekedar menyediakan bahan pangan baik diproduksi sendiri maupun didatangkan dari luar.

Proses penyediaan, akses terhadap pangan dan juga konsumsi pangan tidak dapat dilepaskan dari belitan masalah ekonomi. Persoalan ekonomi riil yang dihadapi oleh Indonesia dapat diformulasikan dalam empat pertanyaan berikut ini, (1) Bagaimana mendorong pertumbuhan (*Pro Growth*), (2) Bagaimana menyediakan lapangan kerja (*Pro Job*), (3) *Bagaimana* mengurangi kemiskinan (*Pro Poor*), (4) Bagaimana memberdayakan sumberdaya daerah (*Pro Indigenous Resources*). Keempat pertanyaan tersebut harus dijawab secara simultan dengan berlandaskan kepada potensi yang dimiliki.

Jawaban simultan terhadap pertanyaan di atas, seyogyanya menjadi landasan pokok untuk menggerakkan ekonomi daerah dalam rangka meningkatkan akses masyarakat, khususnya akses ekonomi terhadap pangan. Untuk merealisasikan hal ini beberapa determinan penting yang harus diperhatikan adalah terbentuknya keterkaitan hulu-hilir,

<sup>8</sup> Dr. Dahrul Syah adalah ketua Departemen Ilmu dan Teknologi Pangan, Fateta – IPB dan Koordinator Program Peningkatan Ketahanan Pangan Southeast Asian Food and Agricultural Science and Technology (SEAFAST) Center, LPPM, IPB

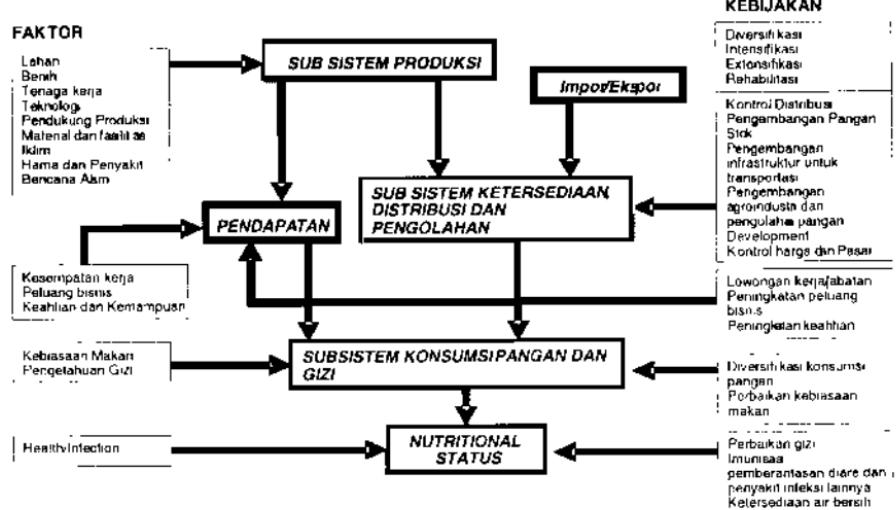
terciptanya nilai tambah di sepanjang rantai nilai komoditi pangan dan sinkronnya kegiatan di daerah tersebut, yang menuntut adanya sinkronisasi kegiatan dan koordinasi baik pada tingkat perencanaan maupun implementasi.

**Kata kunci:** *Ketahanan pangan, ekonomi daerah, sinkronisasi, koordinasi*

Kasihan bangsa yang mengenakan pakaian yang tidak dirajutnya. Kasihan bangsa yang memakan makanan yang tidak ditanamnya. **Khalil Gibran**

## A. Pendahuluan

Secara internasional ketahanan pangan didefinisikan sebagai suatu keadaan yang memungkinkan tiap individu memiliki akses yang cukup terhadap pangan yang bergizi, sehat dan aman sehingga dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan optimal. Undang-undang RI No. 7 tahun 1996 tentang pangan mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman merata dan terjangkau. Meskipun memiliki perbedaan, terutama pada subjeknya, kedua definisi di atas memperlihatkan betapa luasnya dimensi ketahanan pangan. Dengan perkataan lain diskusi ketahanan pangan mencakup berbagai hal pada berbagai tingkatan baik nasional, regional, rumah tangga maupun individu. Keterkaitan antar berbagai faktor dalam membentuk ketahanan pangan yang kuat yang pada akhirnya akan bermuara ke pencapaian status gizi yang optimal disajikan pada diagram subsistem dalam ketahanan pangan (Gambar 22).



Gambar 22. Subsistem dalam Ketahanan Pangan

Dari gambar di atas terlihat bahwa ketahanan pangan memiliki dimensi yang sangat luas. Secara umum dapat dikatakan bahwa faktor merupakan kontribusi gejala alam dan sosial, sedangkan kebijakan adalah serangkaian keputusan yang diambil oleh pemerintah dan dunia usaha. Faktor dan kebijakan ini akan saling berinteraksi secara dinamis dalam menentukan keberhasilan setiap subsistem dalam memperbaiki status gizi masyarakat. Dengan kata lain muara dari semua upaya di atas adalah meningkatnya status gizi masyarakat yang pada akhirnya akan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia Indonesia. Kompleksitas ini menuntut adanya sinergisme dan koordinasi baik dalam perencanaan maupun implementasi program. Tulisan ini mencoba mengurai permasalahan berdasarkan pengalaman dalam membangun ketahanan pangan berbasis potensi lokal di berbagai kabupaten di Indonesia.

## **B. Penyediaan, Akses dan Konsumsi dalam belitan masalah Ekonomi**

Sebagaimana telah dikemukakan di muka, proses produksi pangan dalam rangka penyediaan, akses rakyat terhadap pangan dan proses konsumsi dan penggunaan pangan oleh tubuh tidak dapat dilepaskan dari belitan masalah ekonomi.

Akses terhadap pangan dapat dibedakan dalam dua pengertian yaitu aspek fisik dan ekonomi. Aspek fisik berkaitan dengan lokasi dan kondisi-kondisi geografi yang kadang-kadang menghalangi akses masyarakat terhadap pangan. Sedangkan akses ekonomi lebih banyak berhubungan dengan kemampuan seseorang / masyarakat untuk membeli bahan pangan. Dengan kata lain hal ini berkaitan dengan daya beli. Berbagai studi menunjukkan dengan jelas, adanya hubungan yang sangat erat antara kemiskinan, daya beli dan kejadian-kejadian kerawanan pangan (Flores, 2001).

Daya beli yang relatif tinggi akan memungkinkan rakyat mampu memenuhi sendiri berbagai kebutuhannya, sekalipun harganya relatif tinggi. Relatif tingginya daya beli akan menguntungkan berbagai pihak termasuk petani, sedemikian rupa sehingga harga produk-produk pertanian (seperti beras) tidak harus ditetapkan rendah, yang menyebabkan rendahnya pendapatan petani tersebut. Relatif tingginya daya beli juga memperluas spektrum permintaan (terhadap kebutuhan primer dan sekunder), sehingga dapat mendorong perkembangan industri.

Dalam konteks ilmu ekonomi, daya beli berhubungan erat dengan pendapatan masyarakat dan pendapatan ini timbul karena adanya aktifitas ekonomi yang dilakukan oleh masyarakat. Tolok ukur yang digunakan untuk menilai aktifitas ekonomi adalah pertumbuhan ekonomi. Dengan kata lain pertumbuhan ekonomi akan menyerap tenaga kerja sehingga mereka mendapatkan sumber mata pencarian dan sekaligus pendapatan. Sayangnya hal ini tidak selalu tepat sebagaimana diperlihatkan pada Tabel berikut.

Tabel 16. Pertumbuhan, Kemiskinan dan Pengangguran (Siregar, 2007)

Tahun	Pertumbuhan Ekonomi (%)	Kemiskinan (%)	Pengangguran (Juta)
2000	4.92	19.1	5.8
2001	3.83	18.4	8.0
2002	4.38	18.2	9.1
2003	4.88	17.4	9.8
2004	5.13	16.7	10.3
2005	5.67	18.3	11.9
2006	5.48	17.75	10.93
Average	4.90	17.98	9.41

Dari tabel tersebut terlihat bahwa ekonomi memang tumbuh namun belum cukup kuat untuk mengurangi pengangguran dan kemiskinan. Hal ini dapat diakibatkan oleh tingkat pertumbuhan yang kurang atau pertumbuhannya yang kurang bermutu karena ditunjang oleh sektor yang lemah keterkaitan hulu-hilirnya. Selain itu masih ditemui pula kesenjangan kinerja ekonomi masih lebar antara KTI dengan KBI (dalam hal PDB: 17% vs 83%), Jawa-luar Jawa, dan perkotaan-perdesaan, dimana sekitar 2/3 dari jumlah orang miskin berada di perdesaan. Dengan konstalasi ini maka pembangunan perdesaan yg tepat dapat mengurangi kemiskinan dan pengangguran serta memperbaiki kesenjangan. Pembangunan perdesaan sendiri tentu saja merupakan pembangunan pertanian dan industrialisasi perdesaan.

Dalam perspektif ketahanan pangan Undang-Undang No 7 tahun 1996 telah mengamanatkan, bahwa upaya mewujudkan ketahanan pangan merupakan tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat. Strategi utama untuk mencapai hal tersebut diformulasikan dengan sangat baik dalam pernyataan berikut "Mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumberdaya pangan, kelembagaan dan budaya lokal, dalam rangka menjamin

tersedianya pangan dan gizi, baik jumlah maupun mutu yang dibutuhkan pada harga yang terjangkau, dengan memperhatikan peningkatan pendapatan petani/nelayan serta produksi yang diatur dengan undang-undang". Dalam perspektif inilah masyarakat bisnis turut bertanggung jawab dalam membangun ketahanan pangan termasuk didalamnya penumbuhan kegiatan ekonomi yang menimbulkan pendapatan dan meningkatkan akses ekonomi terhadap pangan.

Peran serta masyarakat termasuk industri dan bisnis menjadi lebih penting lagi dalam era otonomi daerah dengan segala variasi yang ada. Harus diakui bahwa keragaman ekologi, biodiversitas, budaya dan sosial belum berhasil digunakan secara optimal dalam menggerakkan ekonomi masyarakat lokal. Basis inilah yang harus digunakan dalam mengembangkan ketahanan pangan berbasis potensi lokal agar dapat menggerakkan kegiatan ekonomi dan menciptakan pendapatan pada satu sisi serta sebagai wahana diversifikasi pangan pada sisi yang lain.

### **C. Nilai Tambah dan Sumberdaya Lokal**

Nilai tambah merupakan penggerak dasar hampir semua jenis bisnis. Adanya nilai tambah inilah yang menarik para investor untuk menanamkan modalnya. Secara matematis nilai tambah merupakan selisih antara harga dengan seluruh ongkos produksi, karena nilai tambah ditimbulkan oleh seluruh faktor produksi. Dengan makin ketatnya persaingan bisnis, maka dunia usaha selalu mencari keunggulan kompetitif berdasarkan nilai tambah yang diciptakan.

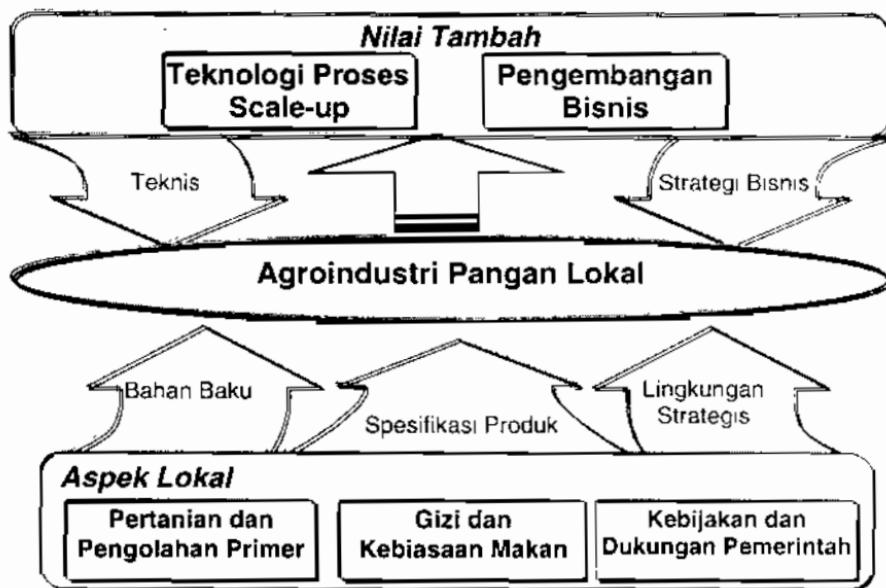
Penumbuhan industri penghasil nilai tambah dengan berbasiskan kepada potensi lokal merupakan strategi jitu untuk menggerakkan ekonomi daerah berdasarkan potensi yang dimilikinya. Nilai tambah yang didapat inilah yang diharapkan dapat menumbuhkan lapangan kerja dan pendapatan bagi masyarakat setempat. Era otonomi daerah dan keragaman potensi di Indonesia makin membuka peluang dilaksanakannya strategi ini.

Kerangka pikir di atas yang seyogyanya mendasari pengembangan agroindustri pangan lokal. Dengan demikian seluruh potensi lokal diramu sedemikian rupa sehingga menguatkan agroindustri yang dibangun di daerah tersebut. Istilah lain yang juga sering dikaitkan dengan potensi/sumberdaya lokal adalah *indigenous resources* yang

didefinisikan sebagai "set of knowledge and technology existing and developed in, around and by specific indigenous communities (people) in an specific area (environment)".

Kedua pengertian di atas inilah yang harus diintegrasikan dalam membangun agroindustri pangan lokal. Dengan kata lain seluruh sumberdaya lokal/ *indigenous resources* dioptimalkan untuk (1) menggerakkan ekonomi masyarakat dalam rangka meningkatkan akses ekonomi melalui penciptaan lapangan kerja dan pendapatan serta (2) meningkatkan keragaman konsumsi melalui berbagai menu yang dikembangkan dari bahan tersebut.

Nilai tambah dapat digunakan sebagai penghela tumbuhnya agroindustri pangan lokal yang dapat menggerakkan ekonomi masyarakat dan diversifikasi pangan secara simultan. Secara skematis hal ini dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 23. Nilai Tambah sebagai Penghela Industri Pangan Lokal

Jelas terlihat dari diagram di atas bahwa nilai tambah yang diciptakan harus dapat menimbulkan tarikan teknologi untuk menumbuhkan

kegiatan ekonomi yang mengakar kepada potensi yang ada. Untuk itu inovasi yang terus menerus yang selaras dengan tuntutan pasar dan kebutuhan konsumen merupakan kunci sukses pendekatan ini. Hanya dengan cara inilah tuntutan pasar akan berjalan seiring dengan kemajuan produsen dan memberikan manfaat yang optimal untuk seluruh pihak. Introduksi teknologi dalam pengembangan produk-produk bernilai tambah diharapkan dapat memperluas pilihan pemenuhan bahan pangan masyarakat Indonesia pada satu sisi dan dapat menumbuhkan kegiatan ekonomi lokal pada sisi yang lain.

Helaan nilai tambah dapat diwujudkan dalam 2 (dua) bentuk yaitu masukan teknologi yang sesuai dan penggandaan skala serta strategi bisnis yang relevan. Kedua hal ini merupakan muara dari proses-proses penelitian dan kajian yang dilakukan oleh para peneliti baik di lembaga pemerintah maupun swasta. Aspek lokal diwujudkan dalam hal penyediaan sarana produksi, bahan baku lokal sebagai hasil dari proses produksi pertanian dan pengolahan primer, spesifikasi produk sebagai hasil dari kajian dalam aspek gizi dan kebiasaan makan serta situasi kondusif dalam bentuk lingkungan strategis sebagai hasil dari kajian dalam bidang kebijakan dan dukungan pemerintah. Perpaduan berbagai aspek dalam dimensi nilai tambah dan kelokalan inilah yang berperan dalam menggerakkan ekonomi masyarakat dan diversifikasi pangan.

#### **D. Sinergisme dan Koordinasi di sepanjang Rantai Nilai**

Untuk mencapai kedua tujuan tersebut di atas, diperlukan keterpaduan sejak perencanaan hingga implementasi. Keterpaduan hulu-hilir berawal sejak proses-proses di *on-farm*, di pengolahan hingga tingkat konsumsi. Butir penting dari strategi ini adalah terdapatnya satu kesatuan manajemen di sepanjang rantai nilai komoditi.

Secara khusus agenda penciptaan nilai tambah untuk mendukung pengembangan ekonomi berbasis sumberdaya lokal memiliki empat sasaran peningkatan sebagai berikut :

- 1) Mengorientasikan kemampuan yang telah terakumulasi dalam rangka penguasaan sejumlah teknologi kunci yang mendukung industri berbasis sumberdaya *indigenous*.
- 2) Meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan pembangunan yang berpusat kepada sumber daya yang

- dimilikinya melalui suatu jaringan kerjasama sinergi antara berbagai lembaga litbang, industri pangan dan pemerintah daerah.
- 3) Meningkatkan kompetensi dan kemampuan inovasi dunia usaha dalam merumuskan strategi bisnisnya.
  - 4) Meningkatkan keterkaitan suatu komoditi pangan dengan sektor ekonomi yang lainnya melalui pembentukan klaster industri yang terkait.

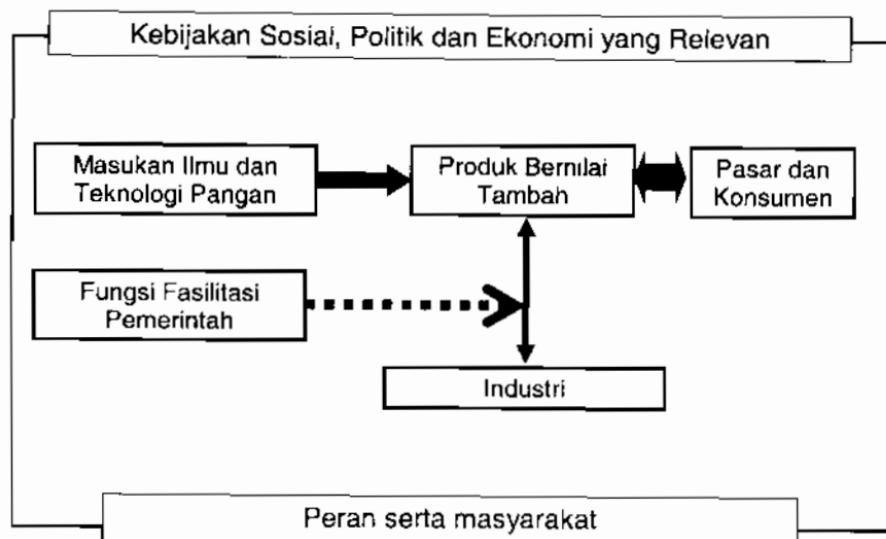
Landasan utama perumusan strategi pengembangan agroindustri pangan lokal untuk menggerakkan ekonomi masyarakat dan diversifikasi pangan, adalah (1) harus mendorong pertumbuhan (*Pro Growth*), (2) harus menyediakan lapangan kerja (*Pro Job*), (3) harus mengurangi kemiskinan (*Pro Poor*), (4) harus memberdayakan sumberdaya daerah (*Pro Indigenous Resources*). Sedangkan beberapa aspek atau faktor yang perlu dicermati dengan seksama antara lain: (1) kesesuaian dan peran produk bernilai tambah yang dihasilkan dengan kebutuhan masyarakat dan pasar, baik dalam skala lokal, nasional, maupun internasional, (2) situasi dan kondisi target pasar produk, (3) pertumbuhan ekonomi dan industri yang relevan, (4) kecenderungan perkembangan dan perubahan politik, budaya, sains, teknologi dan seni, yang berpengaruh terhadap kesuksesan produk bernilai tambah tersebut.

Analisa yang tajam dan mendalam harus dilakukan untuk mempelajari situasi segmen pasar tertentu (lokal, nasional dan internasional) yang merupakan target paling optimal bagi produk nilai tambah yang dihasilkan. Probabilitas dan kecenderungan perkembangan pasar global akan sangat berpengaruh terhadap kesuksesan produk secara berkelanjutan. Secara skematis hal ini dapat disajikan dalam Gambar 24.

Gambar 24 memperlihatkan posisi pusat untuk kesuksesan adalah produk bernilai tambah yang sesuai dengan tuntutan pasar dan selera konsumen. Keberhasilan membaca kedua trend ini akan memperluas pula kesuksesan produk untuk menggerakkan diversifikasi pangan.

Agar produk bernilai tambah ini memiliki mutu yang baik, maka masukan-masukan ilmu dan teknologi pangan sangatlah dibutuhkan. Dengan demikian produk yang dihasilkan dapat dipertanggungjawabkan dari segi keamanan, mutu dan gizi. Untuk memperlancar penetrasi produk ke pasar, maka dibutuhkan langkah-langkah fasilitasi dan inkubasi, mengingat kebanyakan agro industri

pangan lokal tidak berskala besar. Kegiatan-kegiatan fasilitasi dan inkubasi ini dapat diselaraskan dengan tupoksi dinas/instansi terkait di daerah. Dengan demikian akan terjadi orkestra yang harmonis untuk memajukan ekonomi lokal secara berkelanjutan.



Gambar 24. Skema Pengembangan Agroindustri Pangan Lokal

Pada tataran praktis, tahapan untuk menumbuhkan agroindustri pangan lokal dapat dirinci sebagai berikut :

- 1) Analisis kegiatan penumbuhan nilai tambah dalam konteks kegiatan secara keseluruhan, terutama pada tingkat daerah. Keluaran dari kegiatan ini adalah berbagai data dan informasi yang berkaitan dengan latar belakang kegiatan
- 2) Analisis pemangku kepentingan serta kebutuhan dan kepentingan pihak-pihak yang berhubungan dengan tumbuhnya nilai tambah berbasis potensi lokal. Pihak-pihak yang berkepentingan dapat berupa penghasil bahan baku, pengolah, penjual, distributor, pasar, pihak pemerintah dan lain-lain
- 3) Analisis masalah dan situasi agar dapat menjembatani kebutuhan dan kepentingan berbagai pihak yang berkepentingan

- 4) Perumusan akar masalah dan berbagai solusi alternatif serta pemilihan opsi terbaik dengan mengedepankan prinsip ekonomi produktif berbasis lokal untuk peningkatan ekonomi masyarakat dan diversifikasi pangan
- 5) Perumusan unit-unit pekerjaan yang harus dilakukan untuk mendukung pencapaian tujuan
- 6) Penguraian pekerjaan yang harus dilakukan dalam urutan kerja dan sumberdaya yang dibutuhkan serta indikator-indikator untuk mengukur keberhasilan pelaksanaan pekerjaan
- 7) Perumusan matriks pekerjaan berbagai pihak yang terlibat baik pemerintah, pelaku bisnis, kelompok masyarakat maupun akademisi/peneliti sebagai sumber teknologi

### E. Beberapa Pengalaman dan Pelajaran

Upaya untuk merealisasikan kerangka dan strategi pengembangan tersebut di atas telah dilakukan oleh berbagai lembaga dengan berbagai sumber pendanaan. Melalui program Riset Unggulan Strategis Nasional (RUSNAS) Diversifikasi Pangan Pokok dari Kementerian Riset dan Teknologi telah dilakukan serangkaian upaya untuk merealisasi berbagai hasil riset untuk menumbuhkan agroindustri pangan lokal yang menggerakkan ekonomi masyarakat dan diversifikasi pangan. Selain pendanaan RUSNAS beberapa sumber pendanaan, terutama APBD juga turut membiayai kegiatan.

Beberapa kegiatan yang patut disebutkan disini antara lain Penumbuhan Industri *Modified Cassava Flour* (MOCAL) di Kabupaten Trenggalek, Industri Pengolahan Ubi Jalar di Kabupaten Bogor, Industri Jagung Sosoh Pratanak dan Mi Jagung di Kabupaten Takalar dan Bogor.

Beberapa pelajaran dan pengalaman yang dapat ditarik dari pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut di atas adalah sebagai berikut :

- Sinkronisasi kegiatan berbagai pihak baik dinas/instansi terkait maupun pihak swasta merupakan keharusan. Pada tingkat Kabupaten, hal ini sangat mudah dilakukan jika mendapat dukungan sepenuhnya dari bupati
- Pola pikir jangka pendek dan *rent seeking* akan menggagalkan upaya penumbuhan agroindustri pangan lokal dalam jangka panjang. Dengan

- kata lain harus lebih banyak ditumbuhkan negarawan dan industrialis dibandingkan dengan politisi dan pedagang
- Secara umum orkestra yang harmonis akan tercipta jika dicirikan oleh hal-hal sebagai berikut :
  - Pada tataran makro harus tercipta kebijakan ekonomi yang memberikan insentif bagi tumbuhnya keterkaitan dari hulu-hingga hilir. Hal ini ditunjukkan oleh adanya kebijakan sektor keuangan yang mendukung masuknya kekayaan biodiversitas dalam rantai bisnis pangan di Indonesia serta kebijakan departemen teknis yang mendorong pemda untuk memfasilitasi dan menginkubasi agroindustri pangan lokal.
  - Pada tataran meso harus tercipta kebijakan fasilitasi, inkubasi dan proteksi dari pemerintah daerah dengan tetap memperhatikan daya saing ekonomi. Hal ini dapat dilakukan dengan mengintegrasikan kegiatan berbagai dinas/sektor sehingga terjadi penurunan *overhead cost* dan meningkatkan efisiensi.
  - Pada tataran mikro harus terdapat komunitas bisnis yang menumbuhkan industri dengan kelembagaan yang sehat. Untuk itu bentuk, pola kerja dan tata hubungan antar seluruh pemangku kepentingan harus dibangun berdasarkan kearifan-kearifan lokal yang telah ada. Peran lembaga pemerintah termasuk akademisi adalah mendampingi seluruh pemangku kepentingan agar proses bisnis berjalan dengan lancar dan berkeadilan.

## F. Penutup

Dari uraian di atas terlihat bahwa, filosofi dasar dalam sinkronisasi dan koordinasi adalah desentralisasi yang sinergis, ilmiah dan bertanggung jawab. Dengan demikian industri pangan yang ditumbuhkan akan berkembang sesuai dengan kondisi dan keadaan setempat. Untuk itu dibutuhkan pola pikir yang lebih jangka panjang dari seluruh pemangku kepentingan yang terlibat.

## G. Daftar Pustaka

Anomin. 2008. Laporan Kegiatan Riset Unggulan Strategis Nasional Diversifikasi Pangan Pokok. Kementerian Riset dan Teknologi – IPB. Bogor.

Flores, R. 2001. Poverty, Food Security and Nutrition. IFPRI, Washington.

Siregar, H. 2007. RAPBN 2008 dan Kebijakan Belanja Daerah. Seminar *The Asian Foundation*, Hotel Mulia-Jakarta, 27 September 2007