



Dimensi Kepentingan dalam Pengembangan Kelembagaan Ketahanan Pangan Lokal :

Studi Kasus Program Aksi Mandiri Pangan di Desa Jambakan, Kecamatan Bayat, Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah

Siti Masithoh¹, Titik Sumarti², dan Tri Pranadji³

ABSTRACT

The issues of food security and poverty are basically two important points that have a strong relation to rural community development. A study was conducted to understand more on the depth of the relation between food security and local initiatives development. The aim of this research is to figure out how small peasant households build their institutions as they react to fulfill food security needs. The study is also to understand what type of intervention programs have been developed by the government and community, especially those concentrating in rural food-security. The study also seeks to find the answer of how deep had the peasants' interest and initiatives been considered to be important part of food-security development program. Las but not least it was devoted to identify the current state of food-security situation of peasant's household in rural areas. The research was carried out in Jambakan Village, Bayat Sub-district of Central Java Province. The method used in this study was community study (through survey and qualitative approaches and case study). The results of the study are: the implementation of food self reliant village program run by the government was not quite successful to accomplish due to governance problematic at local level. Some key factors explaining the relationship between the successfulness of the program and food security's achievements are technical assistance, community organizers, trust, and leadership.

Keywords: food security, peasant household, local institution

Latar Belakang

Salah satu isu penting dalam pembangunan masyarakat pedesaan adalah masalah kemiskinan. Jumlah penduduk miskin di Indonesia hingga Maret 2006 sebanyak 39,05 juta (17,75 %). Sebagian besar penduduk miskin tersebut (63,41 %) berada di

¹ Alumnus Program Studi Sosiologi Pedesaan – Sekolah Pascasarjana - IPB

² Dosen Departemen Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat Fakultas Ekologi Manusia, IPB

³ Ahli Peneliti Utama PSE, Departemen Pertanian RI

pedesaan dan pada umumnya bergantung pada sektor pertanian⁴. Selama periode tahun 1993-2003 terlihat adanya kecenderungan peningkatan jumlah rumah tangga pertanian dan jumlah petani gurem di pedesaan Jawa dan luar Jawa. Sebagian besar petani gurem tersebut, yaitu sekitar 75 persen, berada di pedesaan Jawa dan seluruhnya tergolong miskin.

Kemiskinan petani gurem di pedesaan disebabkan oleh banyak hal, diantaranya kebijakan pemerintah yang tidak tepat, baik dalam pendekatan yang dilakukan maupun dalam pemilihan bentuk program seringkali tidak mengakomodir kepentingan rumah tangga miskin. Upaya pemerintah dalam mengatasi masalah kemiskinan melalui program pengentasan kemiskinan seperti KUT, IDT, Raskin dan BLT secara empiris terbukti tidak efektif dan dalam banyak kasus menemui kegagalan. Kondisi ini terjadi terutama disebabkan oleh kecenderungan kegiatan yang lebih berorientasi proyek, serta penyimpangan yang dilakukan oleh penerima program maupun pelaksanaannya.

Keadaan lain yang mempersulit terakomodirnya kepentingan rumah tangga miskin dalam program pemerintah adalah bahwa program-program tersebut hanya dinikmati oleh golongan lapisan elit desa dan kerabat-kerabatnya yang secara sosial-ekonomi relatif mampu. Kondisi ini selaras dengan apa yang dikemukakan Chambers (1987) bahwa jaringan kekerabatan dan koneksi kelompok lapisan elit pedesaan kerap kali menjadi “jaring penangkap” bagi bantuan-bantuan yang diperuntukan bagi keluarga-keluarga miskin. Pendekatan politik pembangunan di pedesaan masih bias elit desa, baik elit aparat pemerintahan desa maupun elit pemilik faktor-faktor produksi di pedesaan. Hal inilah yang pada akhirnya menyebabkan implementasi program tidak partisipatif bagi rumah tangga miskin pedesaan sebagai subyek utama dan mengabaikan energi sosial lokal (sumberdaya manusia, kelembagaan, jaringan sosial), serta menyebabkan semakin sulitnya kepentingan rumah tangga miskin dapat terakomodir.

Masalah kemiskinan di pedesaan memiliki kaitan erat dengan masalah ketahanan pangan. Permasalahan ketahanan pangan tersebut adalah dalam hal : 1) ketersediaan pangan (produksi pangan nasional belum mencukupi kebutuhan pangan penduduk), 2) sistem distribusi pangan (terbatasnya sarana dan prasarana yang menjangkau daerah terpencil dan rawan bencana, banyaknya pungutan yang menyebabkan harga pangan tidak menunjukkan harga sebenarnya), dan 3) pola konsumsi yang dipengaruhi oleh kergantungan masyarakat terhadap beras, diversifikasi pangan bergeser pada basis gandum, dan besarnya jumlah penduduk miskin dan pengangguran yang berpendapatan rendah (Pedoman Mapan, 2006).

Salah satu upaya pemerintah untuk mengatasi masalah kemiskinan rumah tangga petani dan ketahanan pangan di pedesaan adalah melalui program Aksi Mandiri Pangan (Mapan) dengan sasaran wilayah adalah desa rawan pangan dan rumah tangga miskin sebagai penerima manfaat program. Program ini sudah dimulai sejak tahun 2005, dan salah satunya dilaksanakan di Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah. Program Mapan berpotensi dalam mengembangkan kelembagaan

⁴ Berita Resmi Statistik No. 47/IX/ 1 September 2006 tentang tingkat kemiskinan di Indonesia tahun 2006

ketahanan pangan lokal yang bisa mempertemukan kepentingan rumah tangga miskin dengan pihak supradesa.

Keberadaan kelembagaan ketahanan pangan lokal berfungsi sebagai pengatur berperilaku dalam menjaga keutuhan masyarakat setempat. Dalam menggerakkan perekonomian pedesaan melalui pengelolaan sumber-sumber daya yang ada maka kelembagaan ketahanan pangan lokal diharapkan mampu mengoptimalkan kekuatan modal sosial, tindakan kolektif, kepemimpinan, dan jejaring sosial dengan pihak atas desa.

Permasalahannya adalah: Bagaimana pengaruh kepentingan berbagai aktor dalam pengembangan kelembagaan ketahanan pangan lokal melalui program Mapan? Sejauhmana kepentingan rumahtangga petani miskin telah terakomodir dalam program tersebut?

Tujuan

Tujuan penelitian adalah untuk:

- 1) Mengidentifikasi kelompok kepentingan (aktor) dalam pengembangan kelembagaan ketahanan pangan lokal.
- 2) Menganalisis relasi aktor dan dimensi kepentingan dalam pengembangan ketahanan pangan lokal.
- 3) Mengkaji dimensi kepentingan rumah tangga petani miskin dalam pengelolaan ketahanan pangan lokal.

etodologi Penelitian

Batasan Pengertian

Ketahanan Pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi rumahtangga yang tercermin dari: 1) tersedianya pangan secara cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya; 2) aman; 3) merata; 4) terjangkau. (Badan Bimas Ketahanan Pangan, 2004).

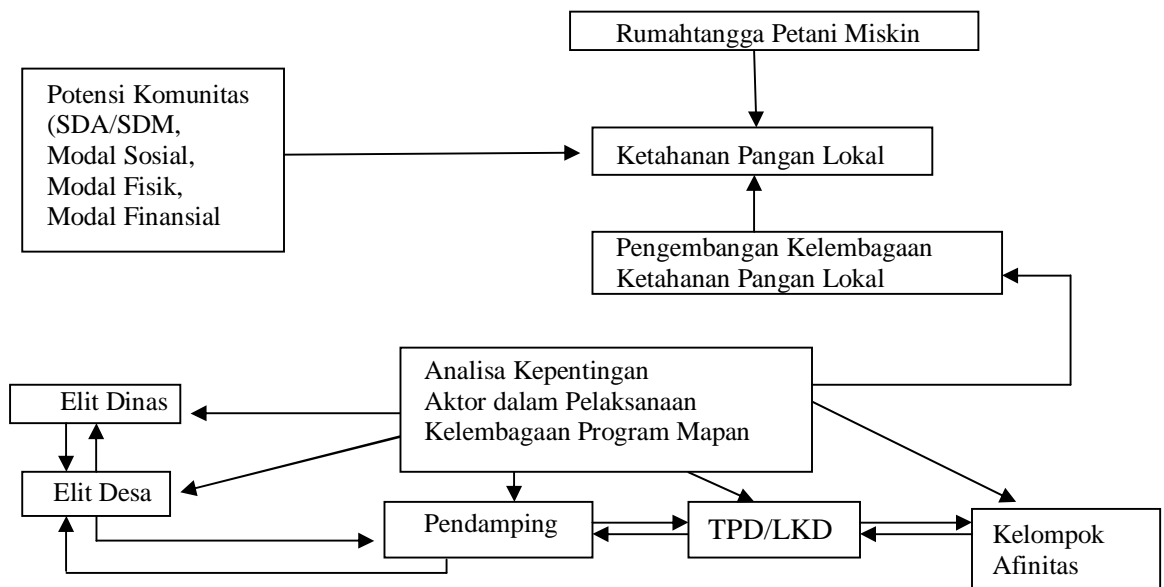
Program Aksi Desa Mandiri Pangan (Mapan), merupakan program pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan ketahanan pangan dan gizi masyarakat melalui pendayagunaan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal di pedesaan. Sebagai salah satu program untuk meningkatkan kesejahteraan petani, pelaksanaan program Mapan dilakukan melalui proses pemberdayaan masyarakat untuk mengenali potensi dan kemampuannya, mencari alternatif peluang dan pemecahan masalah dengan menempatkan tenaga pendamping di setiap desa pelaksana. Kegiatan ini merupakan kegiatan lintas pemerintah yang ditangani berjenjang antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan: 1) pelatihan untuk petugas penyusun data base desa; 2) apresiasi, advokasi dan sosialisasi dilaksanakan berjenjang; 3) pendampingan; 4) pemberdayaan masyarakat.

Kelembagaan Ketahanan Pangan Lokal, mengacu Soemardjan dan Soemardi (1984), didefinisikan sebagai himpunan semua norma dari segala tingkatan yang berkisar pada kebutuhan ketahanan pangan masyarakat pedesaan dan berfungsi untuk mengatur dan memenuhi kebutuhan tersebut. Lokalitas yang dimaksud adalah

kelembagaan yang tumbuh dan berkembang di wilayah setingkat kabupaten. Pengembangan kelembagaan di tingkat lokal dapat dilakukan dengan membangun sistem jejaring kerjasama dan synergy. Pengembangan kelembagaan tersebut mengacu pada proses untuk memperbaiki kemampuan lembaga dalam mengelola sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang ada.

Dimensi Kepentingan, merujuk pada Swedberg (2003), adalah pertimbangan-pertimbangan kepentingan yang menentukan tindakan ekonomi. Pola-pola interaksi dan kelembagaan dibentuk oleh manusia dalam upaya memenuhi kebutuhan hidup dan memperoleh keuntungan. Analisa pada level kepentingan dimulai dengan penempatan kepentingan-kepentingan manusia (sosial, ekonomi, politik) dan mengkaji kekuatan-kekuatan sosial yang mempengaruhi kepentingan serta konsekuensinya. Kepentingan didefinisikan dan diekspresikan melalui relasi sosial.

Kerangka Pemikiran dan Hipotesis Pengarah



Gambar 1. Kerangka Pemikiran Dimensi Kepentingan dalam Pengembangan Kelembagaan Ketahanan Pangan Lokal

Hipotesis Pengarah

- 1) Jika dinamika berbagai kepentingan (ekonomi, sosial, politik) tidak diperhatikan akan mengganggu pengembangan kelembagaan ketahanan pangan lokal
- 2) Jika kepentingan rumah tangga petani miskin tidak dijadikan fokus program ketahanan pangan lokal dapat berakibat proses pemiskinan dan rawan pangan berlanjut

Metode Lapang

Penelitian dilakukan pada bulan Juni-Agustus 2008 di Desa Jambakan, Kecamatan Bayat, Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah. Lokasi penelitian dipilih secara

purposive, dengan pertimbangan merupakan desa miskin dan rawan pangan yang mendapatkan program Mapan pada tahun 2006. Pendekatan penelitian secara kualitatif, dimana strategi studi kasus dipilih serta menggunakan teknik pengumpulan data gabungan (wawancara mendalam, FGD, studi riwayat hidup dan pengamatan berpartisipatif). Subyek penelitian adalah rumah tangga petani miskin dan anggota kelompok afinitas. Data primer juga diperoleh dari pengurus kelompok afinitas program mapan, aparat desa, tokoh masyarakat dan pihak-pihak lain yang terkait.

Analisa data dilakukan secara deskriptif untuk menjelaskan fenomena ketahanan pangan lokal dengan mengkaji realitas sosial kemiskinan rumahtangga petani, kelembagaan ketahanan pangan lokal dan interaksinya dengan program aksi mandiri pangan, serta kepentingan aktor dalam mengkonstruksi realitas sosial tersebut.

Hasil dan Pembahasan

Pemetaan Sosial Kemiskinan Pedesaan

Sebagian besar (63,4%) mata pencaharian penduduk Desa Jambakan adalah petani berstatus sebagai buruh tani atau penggarap dengan rata-rata kepemilikan lahan sangat sempit (kurang dari 0,5 ha). Jenis tanah tandus dengan ketinggian tempat antara 200 – 300 dpl, curah hujan 1.025 mm/th, suhu udara rata-rata 36° C dan tidak ada sistem irigasi sehingga pertaniannya tadah hujan (padi setahun sekali dan selalu gagal panen). Oleh karena itu pertanian di Desa Jambakan tidak bisa diandalkan dan petani tidak menggantungkan hidupnya pada pertanian semata. Selain bertani, juga banyak yang berternak dan usaha ini sangat didukung dengan ketersediaan lahan tegalan yang menyediakan sumber pakan bagi ternak peliharaan para petani. Untuk memenuhi kebutuhan hidup rumah tangganya, sebagian besar petani gurem di Desa Jambakan menerapkan pola strategi nafkah ganda.

Kepala rumah tangga (laki-laki) memiliki nafkah ganda dengan berusaha membuka warung angkringan (dapat diperoleh pendapatan Rp 75.000-Rp 100.000,- per minggu) atau menjadi buruh bangunan harian lepas di kota Klaten (pendapatan buruh bangunan berkisar antara Rp 35.000,- hingga Rp 50.000,-per hari). Usaha warung nasi angkringan pada dasarnya tidaklah memberikan keuntungan yang besar. Pekerjaan sampingan ini dijalankan semata-mata sekedar untuk mempertahankan keberlangsungan hidup keluarga para petani gurem.

Sementara kaum perempuan (isteri) bekerja di bidang usaha tenun atau membuka usaha warung. Hal ini dimungkinkan karena di Desa Jambakan sudah berkembang industri rumahtangga tenun. Hampir dalam setiap rumahtangga, kaum perempuan usia dewasa mengerjakan tenun. Hasil tenun dijual kepada *bakul* keliling dengan harga Rp 7.000,- hingga Rp 8.000,- untuk satu *gendok* (dua selendang). Pendapatan yang diterima dari hasil menenun sekitar Rp 600 ribu – Rp 700 ribu-an per bulan. Apabila bekerja sebagai buruh tenun memperoleh pendapatan ±Rp. 45.000 per orang per tiga hari dengan jam kerja dari pukul 08.00-16.00. Tenun Jambakan semakin berkembang dengan munculnya beberapa tempat wisata di Kecamatan Bayat diantaranya makam Sunan Bayat, tempat pemancingan Rowo Jombor, sentra industri keramik Pager Jurang, sentra industri batik keris dan lain-lain. Hal ini juga

mendorong berkembangnya sektor dagang dan jasa (warung, toko, pasar, dan penginapan).

Karakteristik mata pencaharian masyarakat desa Jambakan berdasarkan atribut jenis pekerjaan, jenis usaha, skala usaha, orientasi, pembagian kerja berdasar jenis kelamin dan umur serta kontinuitas usaha disajikan pada tabel 1.

Tabel 1. Karakteristik Matapencaharian Masyarakat Desa Jambakan kecamatan Bayat, Kabupaten Klaten

Atribut	Pertanian	Industri	Dagang dan Jasa
Jenis Pekerjaan	Bertani bagi hasil Buruh tani	Karyawan perusahaan (secara <i>putting out system</i>)	Buruh bangunan Buruh tenun (<i>Ngletheki, Nyekir, Nenun</i>)
Jenis Usaha	Buruh tani Beternak kambing	Konveksi	Warung angkringan/hek, usaha jahitan
Skala Usaha	Usaha keluarga (1-3 orang)	Usaha kecil	Usaha keluarga (1-2 orang)
Orientasi	Buruh tani: subsisten Bertani/ beternak: pasar	Pasar	Pasar
Pembagian Kerja menurut Jenis Kelamin	Laki-laki dan perempuan	Dominan perempuan	Buruh Tenun : Perempuan Buruh bangunan dan warung hek : dominan laki-laki
Pembagian Kerja menurut Umur	Dominan orangtua	Dominan ibu rumah tangga (tua dan muda)	Warung angkringan/hek : Dominan anak muda Buruh tenun : ibu rumah tangga tua muda Buruh bangunan : tua dan muda
Kontinuitas	musim hujan	mingguan : sesuai pesanan	Harian dan sesuai kebutuhan

Sumber : data primer diolah, 2008

Kelompok Kepentingan (Aktor) dalam Pengembangan Kelembagaan Ketahanan Pangan Lokal Melalui Program Mapan

Kondisi sumberdaya alam dan pertanian yang sangat terbatas telah mendorong petani untuk mengatasi masalah tersebut secara kolektif, yaitu dengan membangun kelembagaan ketahanan pangan lokal. Kelompok kepentingan atau aktor yang terlibat dalam pengembangan ketahanan pangan lokal meliputi kelompok pengajian, kelompok usaha tenun, arisan RT/RW, juga kelembagaan program Mapan.

Kelembagaan ketahanan pangan lokal yang dibangun secara kolektif oleh warga untuk mengatasi masa paceklik di desa Jambakan diantaranya adalah arisan RT

(misalnya arisan sembako, uang, dan arisan bahan bangunan serta dana yang dikumpulkan oleh perantau dalam kelompok Jamvatro – Jambakan Van Metro). Kelompok pengajian di tingkat dukuh telah berhasil menjadi penjamin kebutuhan pangan komunitas, terutama pada musim *puso* (gagal panen). Pengembangan kelembagaan ketahanan pangan lokal ini dapat berlangsung karena masih kuatnya modal sosial komunitas pedukuhan. Pada tahap awal, aktivitas pengurus lumbung yang juga pengurus pengajian kurang mendapat dukungan bahkan ditentang aparat pemerintah desa karena anggapan bahwa kelompok ini mengeksklusifkan diri dari lingkungan sekitar. Secara bertahap pengurus mulai menginisiasi warga setempat melalui materi pengajian yang berisikan maklumat dan keutamaan bersedekah, kewajiban membantu sesama yang membutuhkan dan manfaat menabung. Lambat laun mulai ada respon dan mulai terkumpul gabah yang diperoleh dengan cara pengurus mendatangi dari rumah ke rumah, hingga pada saat ini warga dengan kesadaran sendiri menyerahkan hasil panennya kepada pengurus lumbung. Hasil tabungan gabah ini kemudian juga dikelola sebagai sarana simpan pinjam.

Pada masyarakat yang masih berada dalam kondisi “lingkaran ketidakberdayaan” ,terutama setelah pasca gempa tahun 2006 seperti yang dialami masyarakat desa Jambakan, maka masuknya pihak lain dapat berfungsi sebagai “penstimulir” atau pendorong yang dapat meyakinkan masyarakat miskin akan adanya daya yang mereka miliki. Dalam kaitan ini, keberadaan pendamping program Mapan memiliki posisi strategis sebagai jembatan yang menghubungkan antara masyarakat desa dengan pihak atas desa. Pendamping harus mampu menafsirkan maksud dan tujuan program Mapan sesuai dengan kekhasan sosial, ekonomi, politik dan budaya setempat. Pendamping juga harus mampu mengakomodir dan memprjuangkan kepentingan rumahtangga petani miskin melalui program yang sedang dijalankan.

Dalam realitasnya, kegiatan pendampingan program Mapan masih menunjukkan beberapa kelemahan. Pertama, dalam hal perekrutan pendamping oleh Dinas Pertanian, tidak merekrut pendamping yang mampu mengembangkan kelembagaan ketahanan pangan lokal. Pendampingan yang ada tereduksi kepada hal-hal bersifat manajemen administrasi kelompok, tanpa dibekali bagaimana mengembangkan aturan-aturan terutama dalam mengatasi permasalahan yang ada. Kedua, pendamping belum mampu beradaptasi dan kenal dekat serta diterima masyarakat. Pendamping yang ada tidak tinggal di desa setempat, dan belum mengenal siapa saja anggota kelompok yang harus didampinginya.

Fokus kegiatan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di desa Jambakan yang dimulai tahun 2006 adalah pemberdayaan masyarakat dengan cara memberikan dana bergulir melalui 4 tahap (persiapan, penumbuhan, pengembangan, kemandirian). Dalam program Mapan dibentuk kelompok afinitas (Mekarsari, Tri Jaya Perkasa, Subur) serta kelembagaan pendukungnya (Pendamping, Tim Pangan Desa/ TPD, Lembaga Keuangan Desa/ LKD). Mekarsari adalah kelompok usaha tenun beranggotakan 25 orang dan mengelola dana Mapan sebesar Rp.30.250.000,-. Sebelum ada Program Mapan kelompok tenun sudah berkembang. Kelompok Trijaya Perkasa mengembangkan usaha ternak kambing, beranggotakan 15 orang dan mengelola dana Mapan sebesar Rp.24.750.00,-(partisipasi pengurus kelompok lemah dan terbangun nilai dalam kelompok ini bahwa dana Mapan adalah dana hibah). Selanjutnya kelompok Subur adalah kelompok aneka usaha (angkringan,

dagang/warung, penjahit, buruh tani) yang beranggotakan 20 orang dan mengelola dana Mapan sebesar Rp.25.000.000,-.

Pada tahap persiapan, pemilihan pengurus dan anggota kelompok afinitas berdasar penunjukan sehingga tidak semua anggota adalah rumah tangga miskin, pengelolaan dana berorientasi target proyek sehingga nilai yang dibangun adalah “dana sebagai charity/ hibah”. Pada tahap penumbuhan, proposal tidak sesuai dengan penggunaan, tidak ada kontrol kuat dan ada pemotongan dana dari atas desa. Sampai pada tahap ketiga (pengembangan), karena lemahnya kinerja pengurus, kelompok Trijaya Perkasa (ternak) melaporkan bahwa ternaknya mati semua dan berpotensi macet. Sementara kelompok Subur (aneka usaha) relatif tetap berjalan lancar, sedangkan kelompok Mekarsari (tenun) sudah berkembang tetapi secara normatif dianggap melanggar aturan karena menggulirkan dana kepada anggota baru tanpa melalui LKD. Kegiatan pendampingan tidak berjalan optimal, terutama karena tidak ada pendamping teknis (juga tidak melibatkan penyuluh pertanian). Kontrol dari pendamping tidak intensif karena tidak tinggal di desa (walaupun disediakan *living cost* dari program), serta kompetensi pendamping dalam hal teknis lemah (terutama dirasakan oleh kelompok ternak kambing). Kondisi ini menunjukkan ego-sektoral antar instansi pemerintah terkait (subdin peternakan, misalnya).

Proses pembentukan Tim Pangan Desa didasarkan atas penunjukan dari Kepala Desa dan belum berjalan secara efektif bahkan bisa dikatakan belum berfungsi walaupun sudah beberapa kali diberikan pelatihan baik di kabupaten maupun di tingkat propinsi. Konflik internal yang terjadi pasca pilkades harus diakui sangat mempengaruhi jalannya komunikasi antar sesama anggota TPD. Selain itu, dikarenakan proses pembentukannya adalah penunjukan langsung sehingga ada anggota TPD yang anggota keluarganya tercatat juga sebagai penerima bantuan sekaligus sebagai anggota LKD. Selain itu juga harus diakui disebabkan oleh tidak adanya kepastian tentang insentif yang diperuntukkan bagi anggota TPD.

Kemampuan kelembagaan keuangan desa Jambakan untuk mengawal dan menjaga dana arisan tingkat RT sangat bagus, tetapi ketika mengelola dana yang datang dari luar desa, misalnya dana program Mapan, justru sebaliknya. Lembaga Keuangan Desa Mapan yang berfungsi untuk menggulirkan dana bantuan Mapan (pada tahun keempat setelah semua anggota mengembalikan dana pinjaman dalam kelompok), tidak berfungsi bahkan cenderung bermasalah. Dasar pembentukan LKD adalah pertimbangan kepraktisan dengan menunjuk koperasi MP yang sebelumnya sudah ada. Sampai pada tahun ketiga di tahap pengembangan, pada kenyataannya LKD bisa dikatakan tidak berjalan sebagaimana semestinya.

Pelaksanaan program Mapan di Desa Jambakan masih pada level peningkatan kapasitas petani dalam hal modal, belum menyentuh pada pemberdayaan kelembagaan. Dari hasil FGD diketahui bahwa aspek-aspek yang masih sangat dibutuhkan adalah dalam hal: 1) pengelolaan sumberdaya alam berkelanjutan, 2) ketersediaan pendampingan yang kompeten dan mempunyai komitmen tinggi karena keragaman penyuluh saat sekarang bisa jadi berbeda, 3) keterlibatan tenaga teknis lintas dinas terkait spesifikasi kegiatan program, dan 4) ketersediaan tokoh lokal yang bisa mendorong dan menginspirasi petani. Selain itu perlu juga ada kognisi antar kelompok-kelompok tani yang membuka peluang dari otonomi daerah untuk membuat kebijakan program yang paling sesuai. Misalnya tentang adanya peraturan

desa atau undang-undang desa yang mengatur pengelolaan berbagai instrumen pemberdayaan yang masuk ke desa.

Integrasi pihak-pihak yang terlibat dalam Program dan Tingkat Keterlibatannya dalam memberdayakan kelompok afinitas dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Aktor dalam Kelembagaan Program Mapan dan Tingkat Keterlibatannya dalam memberdayakan kelompok afinitas.

Pihak-Pihak yang Terlibat	Tingkat keterlibatan dalam proses pemberdayaan kelompok Afinitas
1. Kelompok afinitas	Sedang
2. Pendamping	Sedang
3. Tim Pangan Desa	Sedang
1. Lembaga Keuangan Desa	Sangat Rendah
2. Kantor Kecamatan	Sangat Rendah
3. Kantor Ketahanan Pangan	Sedang
4. Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten	Rendah
5. Dinas/Instansi lain terkait program	Sangat Rendah

Relasi Aktor dan Dimensi Kepentingan dalam Pengembangan Ketahanan Pangan Lokal melalui Program Mapan

Berdasarkan perkembangan kelompok afinitas (kelompok Trijaya Perkasa, Subur, dan Mekarsari) yang terbentuk melalui program Mapan menunjukkan bahwa kemampuan anggota kelompok afinitas di desa Jambakan masih pada taraf mengakses modal. Sementara bila dibandingkan dengan kelembagaan lokal berbasis komunitas, seperti kelompok pengajian yang kemudian mengelola lumbung pangan sudah bisa secara mandiri mengelola kelembagaan pangan komunitas dan mulai berkembang semakin luas.

Belum berkembangnya kelembagaan dalam kelompok afinitas disebabkan oleh adanya berbagai kepentingan dari para pelaku (aktor) dalam program Mapan. Pada saat dimulainya program Mapan, tampak bahwa kekuatan instrumen pendampingan masih tak berdaya menghadapi perilaku birokrasi (elite tingkat kabupaten sampai desa), terutama dalam hal pembentukan serta pemilihan anggota kelompok afinitas yang akan menerima program Mapan, maupun dalam pemilihan orang-orang yang akan menjadi pengurus Tim Pangan Desa maupun Lembaga Keuangan Desa.

Tekanan terhadap sistem pelaksanaan program Mapan oleh elite birokrasi juga tampak jelas. Misalnya: 1) tidak transparannya informasi tentang waktu pencairan dana sehingga menimbulkan banyak dugaan dan berakibat beberapa anggota kelompok mengundurkan diri pada saat penumbuhan kelompok, 2) tidak adanya kepastian tentang ada-tidaknya insentif bagi pengurus serta biaya operasional untuk pertemuan bulanan; 3) adanya dugaan intervensi dalam pemilihan tenaga pendamping bagi kepentingan pribadi oknum pejabat.

Kegiatan pendampingan dalam program Mapan pada hakekatnya adalah proses memfasilitasi pengambilan keputusan dalam kelompok, penyusunan aturan-aturan, memotivasi warga, dan membuka jalur bagi pengembangan kelompok (baik

ekonomi, politik dan sosial) kepada pihak-pihak yang memiliki kompetensi untuk mentransfer pengetahuan dan sumberdaya. Untuk dapat melakukan itu maka seorang pendamping harus mampu memahami masalah yang dihadapi masyarakatnya, beradaptasi dan diterima oleh masyarakat. Realitasnya, pelaksanaan pendampingan pada kelompok afinitas di desa Jambakan dilakukan dengan pola kunjungan insidental, karena pendamping tidak tinggal bersama masyarakat. Oleh karena itu, masalah yang dihadapi oleh kelompok afinitas terkait pengembangan usaha tak dapat diselesaikan oleh pendamping pada saat ia dibutuhkan.

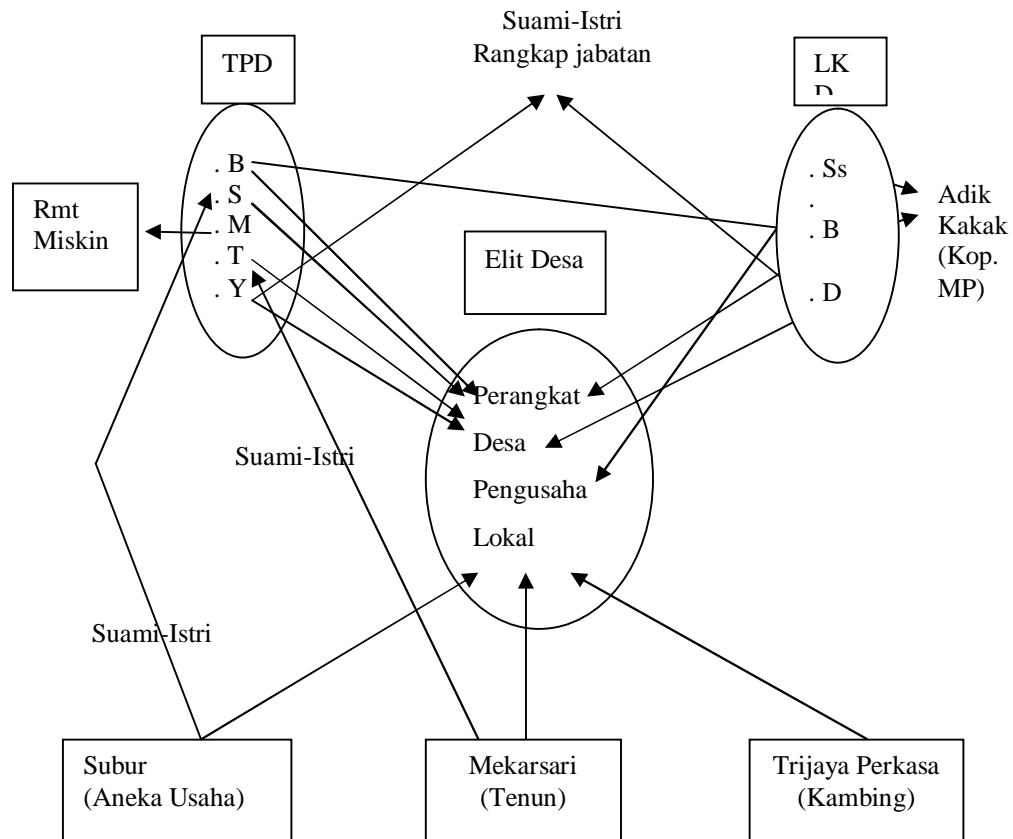
Partisipasi pada hakekatnya adalah upaya untuk membuka ruang berkarya bagi masyarakat lemah dalam proses pembangunan diri dan kelompok maupun komunitasnya. Ruang partisipasi dibuka melalui proses pendampingan dan fasilitasi dana Mapan melalui kelompok afinitas. Selain masalah masih lemahnya pendampingan, anggapan masyarakat terhadap program bantuan pemerintah juga menimbulkan masalah pada partisipasi masyarakat dalam program. Di desa Jambakan, masyarakatnya masih banyak yang beranggapan bahwa semua program bantuan pemerintah adalah bersifat hibah, sehingga ketika program Mapan masuk sudah diprediksi oleh kepala desanya bahwa akan bermasalah dan macet. Pada ketiga kelompok afinitas bentuk program Mapan, sampai tahun ke tiga tahap pengembangan ketiga kelompok belum bersedia menggulirkan dananya melalui LKD. Kelompok Trijaya Perkasa (ternak kambing) memberikan laporan fiktif bahwa semua kambingnya mati, kelompok Subur (aneka usaha) tidak bisa dilihat perkembangan usahanya karena dana lebih banyak digunakan untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi anggota, sementara kelompok Mekarsari (tenun) dianggap telah menyalahi aturan program karena telah menggulirkan dana ke non anggota tanpa melalui LKD.

Masih banyaknya anggapan bahwa dana bantuan pemerintah bersifat hibah dikarenakan: 1) pasca bencana gempa tahun 2006, desa Jambakan mengalami kerusakan yang cukup berat, sehingga banyak sekali bantuan yang masuk baik dari pemerintah, swasta maupun luar negeri yang sudah pasti bersifat hibah, 2) berdasarkan pengalaman dalam pengelolaan dana bergulir sebelumnya tidak ada tindakan atau sanksi apapun terhadap mereka yang tidak mengembalikan, 3) adanya perilaku beberapa elite desa yang menggelapkan sejumlah bantuan (hasil wawancara tentang kasus bantuan untuk koperasi MP), dan ini menjadi alasan bagi warga untuk membenarkan anggapan bahwa dana pemerintah adalah hibah.

Pada saat proses penumbuhan kelompok afinitas, dengan pertimbangan bahwa pendamping tidak berasal dari desa setempat maka pemilihan anggota kelompok afinitas diserahkan kepada Tim Pangan Desa. Seharusnya sasaran utama yang menjadi anggota kelompok afinitas adalah KK miskin, tetapi realitasnya lebih banyak anggota yang dipilih berdasarkan hubungan kekerabatan dengan aparat desa. Pemilihan tersebut dilakukan dengan alasan aparat desa lebih mengetahui karakter individu warga yang masih memiliki hubungan kerabat dan lebih mudah mengaturnya.

Dimensi kepentingan masing-masing aktor (elite birokrat, pendamping, kelompok afinitas, TPD, LKD) baik ekonomi, politik, maupun sosial telah mempengaruhi pengembangan kelembagaan ketahanan pangan lokal melalui program Mapan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan program mapan belum memberdayakan

kelembagaan ketahanan pangan lokal sehingga menyebabkan pengelolaan fiktif dan dikuasai oleh orang-orang tertentu yang menguasai faktor produksi dan akses. Sebagai konsekuensinya secara politik, sebagai pelaksana program (petani gurem) kepentingan rumah tangga miskin belum terakomodir dalam program mapan dan masih menjadi obyek pembangunan.



Gambar 2. Relasi Aktor dan Dimensi Kepentingan dalam Pengembangan Kelembagaan Ketahanan Pangan Lokal melalui Program Mapan

Dimensi Kepentingan Rumah tangga Miskin dalam Pengelolaan Ketahanan Pangan Lokal

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberpihakan kelembagaan ketahanan pangan lokal berbasis komunitas terhadap kepentingan rumah tangga miskin dalam pengelolaan ketahanan pangan lebih tinggi dibandingkan dengan keberpihakan kelembagaan ketahanan pangan lokal melalui program Mapan. Daya jangkau kelembagaan ketahanan pangan lokal berbasis komunitas (arisan, lumbung pangan pengajian) lebih luas dan terbuka dalam mengakomodir kepentingan rumah tangga miskin, dan berorientasi pada penyediaan ketersediaan pangan. Sementara kelembagaan ketahanan pangan lokal melalui program Mapan lebih berorientasi pada pemupukan modal, dimana pola hubungan antara buruh tenun yang sangat

bergantung pada pengusaha lokal dan *bakul* (pedagang) seringkali merugikan golongan miskin (buruh tenun).

Program Mapan lebih banyak memberi manfaat bagi golongan pengusaha yang menjadi anggota kelompok afinitas, dalam hal: 1) proses pembelajaran untuk berdiskusi, berkelompok, berorganisasi, 2) penyusunan proposal dan membuat rencana usaha kelompok (RUK), mengelola administrasi dan pembukuan keuangan, penyusunan aturan-aturan kelompok, 3) memperkuat solidaritas anggota kelompok. Hal ini menunjukkan bahwa program Mapan telah memberi peluang peningkatan kapasitas bagi golongan pengusaha lokal, sementara golongan miskin makin jauh dari akses tersebut.

Secara politik, program Mapan telah mendorong keberanian pengurus kelompok afinitas untuk mengambil keputusan bagi kelompoknya. Misalnya, kelompok tenun Mekarsari memutuskan untuk tidak menyetorkan angsuran kepada LKD karena dianggap lembaga tersebut tidak kredibel. Pengembangan kapasitas SDM anggota afinitas kelompok juga dilakukan melalui beragam pelatihan teknis pewarnaan dan design khusus (untuk kelompok Mekarsari), pengembangan jejaring untuk mengakses permodalan. Hal ini menunjukkan bahwa program Mapan lebih merupakan penguatan kelembagaan bagi pengusaha tenun lokal, elit desa dan pemilik faktor produksi (koperasi MP) daripada membela kepentingan golongan miskin untuk mengembangkan usahanya.

Interaksi antara kelembagaan ketahanan lokal melalui program Mapan dan kelembagaan ketahanan lokal basis komunitas beserta berbagai kepentingan dari pihak-pihak yang terlibat didalamnya telah mengganggu proses pengembangan ketahanan pangan lokal. Gangguan tersebut dalam hal tidak adanya peluang bagi golongan rumahtangga miskin untuk mengakses program Mapan agar dapat meningkatkan kesejahteraannya melalui peluang kerja dan usaha. Program Mapan juga telah memicu tumbuhnya kesenjangan antara golongan. Selain itu pengembangan kelembagaan ketahanan pangan lokal melalui program Mapan masih berfokus pada level peningkatan kapasitas diri anggota kelompok afinitas dan belum pada pengembangan kelembagaan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan :

1. Kepentingan elit birokrat desa dan pengusaha lokal memainkan peran relatif dominan dibandingkan kepentingan kelompok rumahtangga miskin dalam kelembagaan ketahanan pangan lokal melalui program Mapan.
2. Faktor kepentingan berbagai aktor berpengaruh negatif terhadap efektivitas pencapaian tujuan program pengembangan kelembagaan ketahanan pangan lokal. Program Mapan belum mampu mengatasi masalah kemiskinan dan kerawanan pangan di pedesaan.
3. Pengelolaan ketahanan pangan lokal melalui program Mapan masih bersifat elitis, sehingga pendampingan tidak efektif dan berakibat kepentingan ekonomi, sosial dan politik golongan rumahtangga petani miskin belum terakomodir dengan baik.

4. Pengembangan kelembagaan ketahanan pangan lokal belum menunjukkan keberhasilan sesuai yang direncanakan, karena tidak disertai adanya proses mentransformasikan keorganisasian usaha ekonomi setempat, program Mapan masih bersifat sektoral, dan belum terlihat adanya keberpihakan politik yang kuat untuk mengatasi kemiskinan dan rawan pangan.

Saran

1. Program pengembangan kelembagaan ketahanan pangan lokal perlu diletakkan dalam perspektif transformasi keorganisasian usaha ekonomi setempat
2. Pengembangan kelembagaan ketahanan pangan lokal perlu dilakukan secara terintegrasi antar sektor
3. Dalam rangka lebih mengefektifkan program pengembangan kelembagaan ketahanan pangan lokal perlu disertai langkah-langkah berikut :
 - Peningkatan kompetensi dan kapasitas SDM kelompok miskin dan rawan pangan di pedesaan
 - Pengembangan keorganisasian usaha ekonomi setempat
 - Pengembangan model permodalan usaha untuk penguatan ekonomi rumah tangga miskin
 - Peningkatan infrastruktur pedesaan

DAFTAR PUSTAKA

- Hayami, Yujiro. 1985. "Pertumbuhan dan Pemerataan : Saling Meniadakan Kah ?" dalam Dinamika Pembangunan Pedesaan. PT. Gramedia: Jakarta.
- Husken, Frans. 1998. Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman : Sejarah Diferensiasi Sosial di Jawa 1830-1980. PT. Gramedia: Jakarta.
- Israel, Arturo. 1990. Pengembangan Kelembagaan : Pengalaman Proyek-Proyek Dunia. LP3ES: Jakarta.
- Kasryno, Faisal dan Stepanek J.F. 1985. Dinamika Pembangunan Pedesaan. YOI dan PT. Gramedia: Jakarta.
- Koentjaraningrat. 1965. Pengantar Antropologi. Penerbit Universitas: Jakarta.
- , 1990. Sejarah Teori Antropologi II. UI. Press: Jakarta.
- Marzali, Amri. 1999. Konsep Peisan dan Kajian Masyarakat Pedesaan di Indonesia. Jurnal Fisip. UI: Jakarta.
- Mubyarto. 1996. "Kesehatan dan Kemiskinan" dalam buku Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia. Aditya Media: Yogyakarta.
- Pakpahan, Agus. dkk. 2004. Membangun Pertanian Indonesia : Bekerja, Bermartabat dan Sejahtera. DPP Himpunan Alumni IPB: Bogor.

- Pranadji, Tri. 2003. Menuju Transformasi Kelembagaan dalam Membangun Pertanian dan Pedesaan. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi. Badan Litbang dan Pengembangan Pertanian: Bogor.
- Pranarka, AMW dan Vidhyandika Moeljarto. 1996. Pemberdayaan (Empowerment) dalam: Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi. Disunting oleh Onny S. Projono dan AMW Pranarka. CSIS: Jakarta.