

**ISU KELEMBAGAAN DALAM PEMBANGUNAN  
KETAHANAN PANGAN: PEMBELAJARAN DARI  
KABUPATEN KLATEN, JAWA TENGAH**

***THE INSTITUTIONAL ISSUES ON THE  
DEVELOPMENT OF FOOD SECURITY: LESSONS  
LEARNED FROM KLATEN REGENCY,  
CENTRAL JAVA***

**Latif Adam dan Inne Dwiastuti**

Peneliti pada Pusat Penelitian Ekonomi LIPI  
latif\_adam@yahoo.com.au dan innedwiastuti@yahoo.com

***Abstract***

*This paper analyzes the institutional issues on the development of food security in referring to the experience gained by Klaten Regency, Central Java, by relying on the primary and secondary data. The paper is also intended to show the still weak institutional framework that supported the development of food security. As a result, the Food Security Council (DKP), as the formal institution in the development of food security, failed to perform its role in formulating systematic steps in order to develop sustainable food security. At the same time, the DKP's capacity to coordinate, evaluate, and provide feedback on the implementation of policies on and programs about the development of food security had not been satisfactory. The weaknesses of the institutional framework hampered Klaten Regency from preserving and increasing its food security. Based on the findings, this paper presents several important recommendations: First, the DKP has to be equipped with the institutional framework that is clear and explicit so that it can regulate the mechanisms on roles and responsibilities of each embroiled institution. Second, the DKP also needs to be built on a clear consensus so that it can develop a coordination system based on a blue print that includes the short-term, intermediate-term, and long-term planning on the development of food security. Third, the DKP also needs to have working groups that can improve the synchronization mechanism and the synergy of the development of food security.*

***Keywords:*** Food Security, institutional, DKP, multidimensional, Klaten

**Abstrak**

Tulisan ini melakukan analisis kelembagaan dalam pembangunan ketahanan pangan. Mengacu kepada pengalaman Kabupaten Klaten, Jawa Tengah, dan dengan mengandalkan data primer dan sekunder, tulisan ini menunjukkan masih lemahnya kerangka kelembagaan untuk mendukung pembangunan ketahanan pangan. Akibatnya, Dewan Ketahanan Pangan (DKP) sebagai lembaga formal di bidang pembangunan

ketahanan pangan gagal menjalankan perannya dalam menyusun langkah-langkah yang sistematis untuk membangun ketahanan pangan secara berkelanjutan. DKP juga memiliki kapasitas yang tidak terlalu baik untuk mengoordinasikan, mengevaluasi, dan memberikan umpan balik terhadap pelaksanaan kebijakan dan program pembangunan ketahanan pangan. Kelemahan-kelemahan dalam kerangka kelembagaan itu menghambat Klaten mempertahankan dan meningkatkan ketahanan pangannya. Berdasarkan temuan itu, tulisan ini memberikan beberapa rekomendasi penting sebagai berikut. Pertama, DKP perlu dilengkapi dengan institutional framework yang jelas dan tegas sehingga bisa mengatur mekanisme peran dan tanggung jawab tiap institusi yang terlibat. Kedua, DKP juga perlu dibangun dengan konsensus yang jelas agar bisa mengembangkan sistem koordinasi berdasarkan *blue print* yang memuat perencanaan jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang dalam pembangunan ketahanan pangan. Ketiga, DKP perlu memiliki kelompok kerja yang bisa meningkatkan mekanisme sinkronisasi dan sinergi program pembangunan ketahanan pangan.

**Kata Kunci:** Ketahanan Pangan, kelembagaan, DKP, multidimensi, Klaten

---

## PENDAHULUAN

Ketahanan pangan merupakan isu yang sifatnya multidimensional. Oleh karena itu, upaya untuk memperkuat ketahanan pangan membutuhkan pendekatan yang holistik, mencakup segala aspek yang melingkupinya. Secara garis besar, aspek-aspek yang perlu menjadi pertimbangan dalam memperkuat ketahanan pangan adalah sistem produksi, jalur distribusi, dan pola konsumsi.

Karena bersifat multidimensional dan mencakup beragam aspek, upaya untuk memperkuat ketahanan pangan dipastikan akan melibatkan beragam institusi sektoral. Masalahnya adalah setiap institusi memiliki karakter, tugas pokok, dan fungsi yang berbeda antara satu dengan lainnya. Perbedaan ini sering kali berdampak terhadap upaya untuk memperkuat ketahanan pangan yang cenderung bersifat parsial daripada holistik. Dalam konteks ini, munculnya kelembagaan pangan dengan struktur organisasi yang jelas dan memiliki kompetensi untuk melakukan koordinasi di antara beragam institusi sektoral akan menjadi kunci sukses dari upaya untuk memperkuat ketahanan pangan. Kelembagaan pangan juga memiliki peran penting untuk merumuskan, mengevaluasi, dan memberi umpan balik terhadap implementasi kebijakan dan program dari masing-masing institusi sektoral.

Seiring dengan era otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab dan kewenangan yang lebih besar untuk mengelola perekonomiannya. Dalam konteks ketahanan pangan, ini berarti bahwa pemerintah daerah juga memiliki tanggung jawab dan kewenangan yang besar untuk memperkuat dan membangun ketahanan pangan di daerahnya. Oleh karena itu, bagaimana pemerintah daerah memandang pentingnya kelembagaan pangan untuk memperkuat ketahanan pangan di daerahnya menjadi menarik untuk dikaji.

Dalam arti luas, kelembagaan merupakan keseluruhan kerangka aturan main yang mengatur interaksi antar instansi baik bersifat kultural maupun struktural (Basri dan Munandar, 2009; Khudori, 2012). Ia terdiri dari regulasi, kebijakan dan struktur organisasi perumus, pelaksana, serta pengawasnya (Basri dan Munandar, 2009). Pendekatan kelembagaan dalam tulisan ini lebih terfokus kepada struktur organisasi. Pertimbangannya, struktur organisasi menjadi perumus, pelaksana, dan pengawas regulasi serta kebijakan. Secara implisit, kondisi ini menunjukkan bahwa organisasi yang baik akan mampu secara efisien dan efektif menjadi perumus, pelaksana, dan pengawas regulasi serta kebijakan, *vice versa*.

Untuk melakukan analisis kelembagaan, tulisan ini menggunakan data primer dan sekunder. Data sekunder diperoleh dari publikasi beberapa instansi pemerintah di pusat dan daerah, khususnya yang memiliki lingkup kegiatan terkait sektor pertanian tanaman pangan, buku, jurnal, dan media lainnya. Sementara itu, data primer diperoleh dengan melakukan wawancara mendalam (*indepth interview*) dengan narasumber terpilih dari Dinas Pertanian, Kantor Ketahanan Pangan, Camat (Banyudono), Penyuluh, dan Kelompok Tani di Kabupaten Klaten. Unit analisis penelitian adalah Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah, mengingat kabupaten ini merupakan salah satu lumbung pangan di Jawa Tengah

Dengan menggunakan pendekatan dan metodologi penelitian di atas, tujuan utama dari tulisan ini adalah menganalisis upaya pembangunan ketahanan pangan dari perspektif kelembagaan di Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah. Selain itu, tulisan ini juga menganalisis struktur organisasi kelembagaan pangan dan hubungan kerja di antara beragam institusi yang terlibat dalam upaya memperkuat ketahanan pangan di Kabupaten Klaten. Rekomendasi kebijakan dalam tulisan ini diharapkan memperkuat kelembagaan pangan di daerah agar bisa bekerja secara optimal untuk meningkatkan ketahanan pangan

## **KETAHANAN PANGAN DARI PERSPEKTIF INSTITUSI**

Terdapat kesamaan dari konsep ketahanan pangan pada tataran internasional dan nasional. Misalnya, Food Agriculture Organization FAO (1997) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai "access for all people at all times to enough food for an active and healthy life". Sementara itu, Undang Undang (UU) Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menjelaskan ketahanan pangan sebagai suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Berdasarkan dua definisi ketahanan pangan di atas, secara eksplisit tersurat bahwa ketahanan pangan berhubungan dengan kondisi dimana setiap individu

pada setiap saat memiliki kemampuan secara fisik dan ekonomi untuk bisa mengonsumsi pangan dengan kualitas yang cukup baik agar bisa hidup secara produktif dan sehat. Selanjutnya, Pribadi (2005) menyatakan bahwa upaya untuk menciptakan ketahanan pangan harus memperhatikan aspek kecukupan (*sufficiency*), akses (*access*), keterjaminan (*security*), dan waktu (*time*).

Selanjutnya, World Bank (2009), Ariani (2009) dan Hanani (2009) menegaskan bahwa ketahanan pangan merupakan rangkaian dari tiga komponen utama yaitu (1) ketersediaan dan stabilitas pangan (*food availability and stability*), (2) kemudahan memperoleh pangan (*food accessibility*), dan (3) pemanfaatan pangan (*food utilization*). Ini berarti bahwa ketahanan pangan merupakan suatu sistem yang terintegrasi, yang terdiri dari subsistem ketersediaan pangan, distribusi pangan, dan konsumsi pangan. Dengan demikian, kuat atau lemahnya ketahanan pangan akan sangat tergantung dari sinergi dan interaksi dari ketiga subsistem tersebut.

Keharusan mengintegrasikan tiga subsistem (ketersediaan pangan, distribusi pangan, dan konsumsi pangan) membuat upaya menciptakan ketahanan pangan bersifat kompleks. Hal tersebut perlu melibatkan peran lintas institusi sektoral dan membutuhkan pendekatan multidisiplin. Oleh karena itu, upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan membutuhkan konsep, perencanaan, program, dan strategi implementasi yang komprehensif dan matang (Purwanto, 2009). Dalam konteks ini maka kelembagaan pangan dengan struktur organisasi yang jelas dan memiliki kemampuan untuk menciptakan hubungan kerja yang harmonis di antara beragam institusi sektoral menjadi syarat mutlak untuk membangun ketahanan pangan (Khudori, 2012).

Lebih dari itu, agar bisa berhubungan kerja secara harmonis, tiap instansi membutuhkan manajemen moderen berdasarkan prinsip koordinasi, integrasi, simplikasi, sinkronisasi serta mekanisasi (KISS Me). Penerapan prinsip KISS Me pada manajemen setiap institusi akan mampu mengurangi terjadinya tumpang tindih tugas ataupun kesenjangan bidang tugas. Dengan menerapkan prinsip KISS Me, diharapkan hubungan kerja antar institusi akan semakin terarah yang kemudian akan berdampak secara positif terhadap peningkatan ketahanan pangan (Setiadji, 2012).

Setiap institusi sektoral juga perlu memiliki sumber daya manusia yang berkualitas. Sumber daya yang berkualitas akan menjamin institusi sektoral untuk mampu menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik (Boediono, 2012). Dalam konteks ini, peningkatan kualitas sumber daya manusia, terutama dalam sikap dan kompetensinya, menjadi sentral untuk membentuk institusi sektoral yang mampu bekerja secara terkoordinasi dengan institusi sektoral lainnya untuk mendukung upaya mewujudkan ketahanan pangan.

Terbentuknya kerangka kelembagaan (*institutional framewrok*) menjadi faktor penting lainnya yang bisa mendorong munculnya hubungan kerja yang harmonis di antara institusi sektoral. North dalam Basri (2009) mendefinisikan kerangka kelembagaan sebagai aturan main yang mengatur interaksi antar instansi. Kerangka kelembagaan menjadi dasar atau membentuk struktur insentif dalam kegiatan pertukaran antar instansi, baik yang bersifat politik, ekonomi, maupun sosial.

Selain itu, dibutuhkan indikator capaian yang jelas dan terukur dengan baik. Indikator yang jelas dan terukur akan membantu tiap-tiap institusi sektoral menyusun arah dan program kerja yang terintegrasi diantara satu institusi dengan yang lainnya (Saliem, 2004; Pribadi, 2005). Beberapa literatur, seperti Hanani (2009), telah mencoba merumuskan indikator capaian dari tiap-tiap subsistem ketahanan pangan (Tabel 1).

Berbagai literatur (Purwanto, 2010; Ariani, 2010; Machfoedz, 2011) menyimpulkan kondisi ketahanan pangan di Indonesia relatif belum terbangun secara solid. Paling tidak, hal ini terindikasi dari masih besarnya proporsi penduduk yang terkategori ke dalam kelompok rawan pangan, sebesar 13% dari total penduduk (Universitas Gadjah Mada, 2011). Secara garis besar, lemahnya kondisi ketahanan di negeri ini merupakan akumulasi dari tiga permasalahan sebagai berikut.

**Tabel 1.** Fungsi dan Indikator Capaian Ketahanan Pangan Menurut Subsistem

| Subsistem   | Indikator Hasil   | Satndar Ideal   |
|---|---|---|
| Ketersediaan Pangan: menjamin pasokan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk dari segi kuantitas, kualitas, keragaman, keamanan | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemandirian pangan</li> <li>• Peningkatan ketersediaan energi per kapita</li> <li>• Peningkatan ketersediaan protein per kapita</li> <li>• Peningkatan jumlah ketersediaan pangan</li> <li>• Berkembangnya lembaga cadangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota</li> <li>• Penguatan dan berkembangnya lembaga cadangan pemerintah desa</li> <li>• Penguatan dan berkembangnya lembaga cadangan masyarakat</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasio impor terhadap kebutuhan maksimum 10%</li> <li>• Ketersediaan energi per kapita minimum 2.200 kilo kalori per hari</li> <li>• Ketersediaan protein per kapita minimum 57 gram per hari</li> <li>• Jumlah cadangan pangan minimal 20% dari kebutuhan pangan pemerintah di setiap provinsi dan kabupaten/kota</li> <li>• Adanya lembaga cadangan pemerintah desa minimal satu untuk setiap kecamatan</li> <li>• Berkembangnya cadangan pangan masyarakat berbentuk lumbung pangan minimal satu untuk setiap kecamatan</li> </ul> |

| Subsistem   | Indikator Hasil   | Satndar Ideal   |
|---|---|---|
| Distribusi Pangan: mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien sebagai prasyarat untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam kuantitas dan kualitas yang cukup sepanjang waktu dengan harga terjangkau | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendahnya perbedaan harga antar waktu</li> <li>• Kemandirian Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM)</li> <li>• Ketersediaan informasi harga pangan</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilitas harga pangan dengan perbedaan maksimum 10–25% antar waktu normal dan tidak normal</li> <li>• Jumlah LDPM di setiap Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan)</li> <li>• Adanya sistem informasi harga pangan</li> </ul>   |
| Konsumsi Pangan: Mengarahkan pola pemanfaatan pangan secara nasional agar memenuhi kaidah mutu, keragaman, kandungan gizi, keamanan, dan kehalalan  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kecukupan energi per kapita per hari</li> <li>• Kecukupan protein per kapita per hari</li> <li>• Kecukupan gizi mikro</li> <li>• Konsumsi pangan hewani</li> <li>• Konsumsi beras</li> <li>• Peningkatan skor pola pangan harapan</li> <li>• Penurunan kasus keracunan pangan</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Angka kecukupan energi minimal 2.000 kili kalori per hari</li> <li>• Angka kecukupan protein minimal 52 gram per hari</li> <li>• Kecukupan gizi mikro</li> <li>• 18 kg per kapita per tahun</li> <li>• 70 kg per kapita per tahun</li> <li>• Pola pangan harapan (PPH) dengan skor 100</li> <li>• Jumlah kasus pelanggaran produk pangan 0%</li> </ul> |

Sumber: disarikan dari Hanani, 2009, *Optimalisasi dan Efektivitas Dewan Ketahanan Pangan (DKP) Kabupaten/Kota dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan*

*Petama*, dari sisi produksi, terdapat indikasi bahwa pertumbuhan produksi beberapa komoditas pangan tidak mampu mengimbangi pertumbuhan konsumsi. Misalnya, pada tahun 2011, pertumbuhan produksi padi hanya meningkat sebesar 1,35%, lebih rendah dibanding pertumbuhan penduduk yang mencapai angka 1,49% per tahun. Lebih rendahnya tingkat pertumbuhan produksi pangan daripada laju pertumbuhan penduduk merefleksikan bahwa pertumbuhan *supply* pangan lebih rendah daripada pertumbuhan *demand*-nya. Selain karena pertumbuhan penduduk, konversi lahan pertanian yang sangat masif (50 ribu hektar per tahun) dan munculnya tantangan alam tidak saja karena perubahan iklim, tetapi juga terdapatnya daerah yang terkategori sebagai daerah rawan bencana, mendorong munculnya *production-consumption gap* (Adam, 2011).

*Kedua*, dari sisi konsumsi, kurang optimalnya pemerintah untuk mendorong diversifikasi pangan agar tidak terlalu tergantung pada komoditas pangan tertentu membuat ketahanan pangan menjadi rentan terhadap *shock* yang muncul

karena penurunan produksi atau kenaikan harga komoditas pangan tertentu itu. Misalnya, terdapat indikasi bahwa ketergantungan masyarakat kita terhadap beras mengalami peningkatan. Konsumsi beras per kapita penduduk Indonesia meningkat dari 135 pada (2003) menjadi 139 kg per tahun (2010), jauh lebih tinggi daripada rata-rata konsumsi beras per kapita di dunia, sebesar 60 kg per tahun (Adam, 2011). Karena itu, pengendalian konsumsi beras dengan mengintensifkan program diversifikasi pangan yang berkarakter lokal menjadi penting dilakukan.

*Ketiga*, lemahnya ketahanan pangan tidak hanya disebabkan oleh terganggunya produksi, tetapi juga lemahnya jalur distribusi. Misalnya, pada tahun 2010 produksi beras mencapai 38 juta ton, sementara konsumsinya hanya sebesar 35 juta ton. Ini berarti terdapat *surplus* beras sebesar 3 juta ton dan jika surplus ini terdistribusi dengan baik, harga beras tidak akan bergejolak. Sayangnya, buruknya jalur distribusi membuat surplus ini hanya terjadi di beberapa daerah dan tidak bisa didistribusikan ke daerah lain (Adam, 2011). Permasalahan ini menjelaskan mengapa masih terdapat daerah yang masuk dalam kategori rawan pangan meskipun secara agregat Indonesia memiliki ketersediaan pangan yang cukup.

Berdasarkan perspektif institusi, akumulasi dari tiga permasalahan yang melemahkan kondisi ketahanan pangan seperti di atas mengindikasikan belum optimalnya kinerja institusi pemerintahan. Mengacu kepada UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, bisa disimpulkan bahwa institusi pemerintah belum mampu menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan ketahanan pangan. Menurut Purwanto (2010) dan Khudori (2012) salah satu penyebabnya adalah lemahnya koordinasi dan belum terbangunnya hubungan kerja yang sinergis antara satu institusi dengan institusi lainnya. Oleh karena itu, dari perspektif institusi, mengoptimalkan koordinasi dan menciptakan hubungan kerja yang harmonis di antara institusi menjadi penting untuk mewujudkan ketahanan pangan.

Penting untuk dikemukakan bahwa pada era otonomi daerah seperti saat ini upaya untuk mengoptimalkan koordinasi dan menciptakan hubungan kerja yang harmonis diantara institusi perlu melibatkan peran pemerintah daerah. Argumentasinya adalah, menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dikemukakan secara jelas bahwa kebijakan dan manajemen ketahanan pangan di Indonesia didesentralisasikan ke tingkat daerah. Dalam kaitan ini, pemerintah pusat hanya berperan untuk membuat kebijakan-kebijakan strategis dan bersifat normatif, sedangkan implikasi teknis mengenai kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi ketahanan pangan daerah diserahkan secara penuh kepada pemerintah daerah.

Secara eksplisit, paparan di atas mengindikasikan bahwa pemerintah daerah sebenarnya menjadi aktor utama dalam membangun ketahanan pangan. Beberapa langkah telah dilakukan untuk mendukung peran pemerintah daerah sebagai aktor utama dalam membangun ketahanan pangan. Misalnya, sekitar 85% anggaran sektor pertanian di dalam APBN didesentralisasikan (ditransfer) ke daerah. Lebih dari itu, untuk memperkuat institusi, dibentuk Dewan Ketahanan Pangan (DKP) di setiap kabupaten/kota melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan. Kepala Daerah secara *ex officio* (melekat) menjabat sebagai ketua DKP di tingkat Daerah.

Pada hakikatnya, DKP merupakan lembaga *ad hoc* yang sangat strategis dan penting. Peran strategis DKP sangat relevan, terutama jika dikaitkan dengan tujuan pembangunan ketahanan pangan, yaitu menciptakan ketahanan pangan, tidak saja pada tataran makro (nasional), tetapi juga mikro (rumah tangga) (Hanani, 2009).

Secara konseptual, tugas utama dari DKP adalah, *pertama*, merumuskan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan wilayah. *Kedua*, melaksanakan evaluasi dan mengembalikan pemantapan ketahanan pangan wilayah. *Ketiga*, membangun koordinasi program ketahanan pangan dengan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*). Sementara itu, fungsi dari lembaga ini adalah sebagai lembaga koordinasi lintas sektor agar program yang dilaksanakan oleh tiap lembaga/komponen dapat bersinergi dan saling memperkuat antara satu dengan lainnya (Hanani, 2009).

## **KETAHANAN PANGAN DI KABUPATEN KLATEN**

Kabupaten Klaten merupakan salah satu daerah lumbung pangan di Jawa Tengah. Produksi dan ketersediaan pangan di kabupaten ini, khususnya padi, selalu surplus dan melebihi kebutuhan penduduknya. Tidak terlalu mengherankan bila kabupaten ini masuk ke dalam kategori daerah dengan ketahanan pangan sangat kuat dan menjadi salah satu penyokong ketahanan pangan Jawa Tengah dan nasional.

Namun demikian, walaupun kondisi ketahanan pangan di Kabupaten Klaten relatif kuat, pada realitasnya tidak terlepas dari berbagai permasalahan. Produksi beberapa jenis tanaman pangan, seperti padi, ubi kayu, dan ubi jalar, mengalami penurunan yang cukup signifikan. Misalnya, produksi padi, dalam kurun waktu 2007-2011, mengalami penurunan dengan rata-rata 12,2% per tahun. Pada periode yang sama, rata-rata produksi ubi kayu dan ubi jalar menurun menurun masing-masing dengan 18,1% dan 30,1% per tahun (Tabel 2).



**Tabel 2.** Produksi Beberapa Tanaman Pangan di Kabupaten Klaten, 2007–2011

| Komoditas    | Produksi (ton) |        |        |        |        | Pertumbuhan (%) |
|--------------|----------------|--------|--------|--------|--------|-----------------|
|              | 2007           | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2007–2011       |
| Padi         | 347230         | 360474 | 383130 | 303591 | 206815 | -12.2           |
| Jagung       | 57967          | 79510  | 73248  | 59242  | 88520  | 11.2            |
| Kedelai      | 4075           | 6797   | 5029   | 7937   | 6266   | 11.4            |
| Kacang tanah | 1868           | 2459   | 3149   | 3031   | 3295   | 15.2            |
| Kacang hijau | 198            | 225    | 81     | 120    | 301    | 11.0            |
| Ubi kayu     | 51834          | 51783  | 33710  | 41040  | 23326  | -18.1           |
| Ubi jalar    | 4497           | 741    | 1037   | 1407   | 1071   | -30.1           |

Sumber: diolah dari BPS Jawa Tengah, *Data Rilis Pertanian*, berbagai penerbitan

Dengan posisinya yang sangat penting, terganggunya ketahanan pangan di Kabupaten Klaten dikhawatirkan akan membawa dampak negatif terhadap kondisi ketahanan Jawa Tengah atau bahkan nasional. Oleh karena itu, mencari akar permasalahan yang mengganggu ketahanan pangan di kabupaten ini penting untuk dilakukan

Wawancara yang dilakukan Tim Peneliti P2E-LIPI (Suryanto *et al.*, 2012) dengan narasumber dari Dinas Pertanian, Kantor Ketahanan Pangan, Camat (Banyudono), Penyuluh, dan Kelompok Tani di Kabupaten Klaten mengungkapkan beberapa faktor yang mengganggu posisi ketahanan pangan kabupaten ini. *Pertama*, anomali musim tidak hanya membuat petani kesulitan memprediksi perubahan musim, tetapi juga menimbulkan berbagai macam hama (wereng dan tikus) yang kemudian berdampak terhadap penurunan produksi tanaman pangan. Kebanyakan petani di daerah ini, sebagaimana dikemukakan narasumber dari Dinas Pertanian Kabupaten Klaten, belum memiliki pengetahuan bagaimana mereka harus beradaptasi dengan perubahan iklim. Akibatnya, ratusan hektar tanaman pangan, khususnya padi, mengalami puso, tidak saja karena kekurangan air, tetapi juga karena serangan hama, khususnya wereng. Pada gilirannya, hal ini kemudian menurunkan produksi padi yang pada akhirnya membuat ketersediaan pangan di daerah ini mengalami penurunan.

*Kedua*, alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan lainnya di daerah ini juga relatif cukup tinggi. Misalnya, Camat Banyudono mengungkapkan bahwa di kecamatan ini sudah banyak berdiri pabrik-pabrik industri yang secara berangsur-angsur mengurangi lahan produktif. Demikian halnya, di wilayah timur Kabupaten Klaten, sebagian lahan produktif mengalami kerusakan ekosistem karena tekanan industrialisasi.

Data statistik menunjukkan alih fungsi lahan memang menekan luas lahan beberapa tanaman pangan, seperti padi, ubi kayu, dan ubi jalar (Tabel 3). Dengan membandingkan Tabel 2. dan Tabel 3., terdapat indikasi bahwa penurunan luas lahan menjadi salah satu penyebab terjadinya penurunan produksi. Artinya, beberapa tanaman pangan yang lahannya mengalami penurunan, seperti padi, ubi kayu, dan ubi jalar (Tabel 3) adalah tanaman pangan yang produksinya juga mengalami penurunan (Tabel 2).

Alih fungsi lahan terjadi karena usaha tani tanaman pangan kurang mampu memberikan insentif ekonomi terhadap petani. Di satu sisi, biaya usaha tani mengalami kenaikan seiring dengan naiknya harga beli pupuk, obat-obatan, dan sarana produksi (saprodi) lainnya. Di sisi lain, harga jual tanaman pangan, khususnya pada masa panen, cenderung mengalami penurunan. Akibatnya, tingkat keuntungan yang bisa dinikmati petani cenderung mengalami penurunan setiap saat.

*Ketiga*, menurunnya insentif ekonomi di sektor pertanian tanaman pangan mendorong tenaga kerja meninggalkan sektor ini. Akibatnya, petani sering kali mengalami kesulitan mendapatkan tenaga kerja, khususnya pada saat musim tanam dan panen. Kesulitan mendapatkan tenaga kerja pada musim tanam ini mengganggu program tanam bersama sebagai salah satu cara untuk meminimalisir serangan hama.

*Keempat*, narasumber dari penyuluh dan kelompok tani di Kabupaten Klaten mengungkapkan sebagian infrastruktur pertanian, seperti irigasi, mengalami kerusakan sehingga kurang optimal mendukung usaha tani tanaman pangan. Bersama-sama dengan munculnya fenomena anomali musim, kerusakan infrastruktur pertanian ini diduga menjadi penyebab turunnya produktivitas beberapa tanaman pangan, seperti padi. Pada periode 2007–2011, berbeda dengan produktivitas tanaman padi di Propinsi Jawa Tengah yang meningkat

**Tabel 3.** Luas Lahan Beberapa Tanaman Pangan di Kabupaten Klaten, 2007–2011

| Komoditas    | Luas Lahan (Ha) |       |       |       |       | Pertumbuhan (%) |
|--------------|-----------------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
|              | 2007            | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2007–2011       |
| Padi         | 58505           | 58253 | 61543 | 54801 | 47884 | -4.9            |
| Jagung       | 9610            | 9839  | 9898  | 11226 | 11433 | 4.4             |
| Kedelai      | 3991            | 4128  | 3679  | 3870  | 4228  | 1.5             |
| Kacang tanah | 2377            | 2520  | 2460  | 2313  | 2530  | 1.6             |
| Kacang hijau | 171             | 194   | 70    | 110   | 294   | 14.5            |
| Ubi kayu     | 1691            | 1873  | 1148  | 1391  | 1028  | -11.7           |
| Ubi jalar    | 453             | 65    | 94    | 121   | 72    | -36.9           |

Sumber: diolah dari BPS Jawa Tengah, *Data Rilis Pertanian*, berbagai penerbitan.

dengan rata-rata 0,5% per tahun, produktivitas tanaman padi di Kabupaten Klaten justru menurun dengan rata-rata 7,7% per tahun. Akibatnya, sejak tahun 2010, produktivitas tanaman padi di Kabupaten Klaten relatif lebih rendah dibandingkan dengan produktivitas tanaman padi di Propinsi Jawa Tengah (Tabel 4).

Selain berdampak negatif terhadap penurunan tingkat produktivitas, narasumber dari Kantor Ketahanan Pangan mengatakan bahwa kerusakan beberapa infrastruktur transportasi menghambat proses distribusi dari daerah lumbung padi ke daerah yang secara relatif terkategori sebagai daerah dengan ketahanan pangan kurang kuat (rawan pangan). Akibatnya, muncul beberapa daerah di kabupaten ini dengan status rawan pangan.

*Kelima*, sebagaimana dikemukakan narasumber dari Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Klaten, ketergantungan masyarakat Kabupaten Klaten terhadap makanan pokok beras relatif masih sangat tinggi. Dari jumlah masyarakat Kabupaten Klaten sebesar 1.307.562 jiwa pada tahun 2011, 1.176.805 jiwa masih bergantung pada komoditas beras. Ini berarti 90% masyarakat kabupaten ini masih bergantung pada beras, dan hanya 10% (130.757 jiwa) yang sudah mendiversifikasi kebutuhan pangan mereka ke jenis umbi-umbian.

*Keenam*, kepada Tim Peneliti P2E-LIPI (Suryanto *et al.*, 2012), semua narasumber dari berbagai instansi mengungkapkan semakin melemahnya tradisi lumbung pangan dalam masyarakat. Sebagian masyarakat, secara berkelompok atau sendiri-sendiri, sudah tidak terbiasa memiliki lumbung padi sebagai antisipasi untuk menghadapi musim paceklik. Akibatnya, meskipun secara agregat ketahanan pangan di kabupaten ini relatif masih kuat, pada tataran mikro (rumah tangga), kondisi seperti ini membuat ketahanan pangan sebagian masyarakat (rumah tangga) berada dalam tekanan yang cukup serius, khususnya ketika musim paceklik tiba.

**Tabel 4.** Produktivitas Tanaman Padi di Klaten dan Jawa Tengah, 2007–2011, (Ku/ha)

| Tahun                 | Klaten | Jawa Tengah |
|-----------------------|--------|-------------|
| 2007                  | 59.47  | 53.38       |
| 2008                  | 62.06  | 55.06       |
| 2009                  | 62.25  | 55.65       |
| 2010                  | 55.40  | 56.42       |
| 2011                  | 43.19  | 54.47       |
|                       |        |             |
| Pertumbuhan 2007–2011 | -7.7   | 0.5         |

Sumber: diolah dari BPS Jawa Tengah, Data Rilis Pertanian, berbagai penerbitan

## DKP SEBAGAI KELEMBAGAAN PANGAN

Berdasarkan berbagai permasalahan yang teridentifikasi, kepada Tim Peneliti P2E-LIPI (Suryanto *et al.*, 2012), narasumber dari Dinas Pertanian dan Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Klaten menegaskan bahwa upaya untuk memperkuat ketahanan di kabupaten ini dilakukan dengan menyusun serangkaian strategi sebagai berikut. *Pertama*, mengoptimalkan peran pemerintah daerah dalam penyediaan, pengelolaan, dan pemeliharaan lahan pertanian yang produktif. *Kedua*, meningkatkan kapasitas dan pengetahuan petani dalam berproduksi. *Ketiga*, memperkuat kelembagaan petani. *Keempat*, mengembangkan diversifikasi pangan melalui pemanfaatan sumber pangan lokal non-padi. *Kelima*, meningkatkan kualitas produk. *Keenam*, mengembangkan jaringan pemasaran untuk berbagai produk pangan yang dihasilkan.

Untuk mempermudah pelaksanaan strategi itu, Bupati Kabupaten Klaten membuat Keputusan No. 521.11/547/2009 tentang Dewan Ketahanan Pangan (DKP). Bupati Klaten menjadi ketua dari lembaga non-struktural yang bersifat *ad hoc* ini dibantu oleh 24 institusi lainnya, baik institusi teknis di bawah Pemerintah Daerah Kabupaten Tingkat II Kabupaten Klaten maupun BUMN (Bulog), dan organisasi profesional kemasyarakatan seperti Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (Tabel 5).

Sebagai lembaga *ad hoc* dengan ketua langsung dipimpin oleh bupati, DKP mempunyai peran yang sangat strategis untuk membangun ketahanan pangan di Kabupaten Klaten. *Pertama*, sebagai penggerak utama pembangunan ketahanan pangan. Karena itu, DKP dituntut mampu memberikan pilihan kebijakan kepada bupati. Ini berarti *bahwa* DKP perlu menjadikan dirinya sebagai dapur yang bisa mengolah strategi kebijakan yang kreatif, inovatif, dan mampu menawarkan solusi dari berbagai macam masalah yang muncul terkait dengan isu mengenai ketahanan pangan.

*Kedua*, banyaknya institusi yang terlibat di DKP mengindikasikan bahwa upaya membangun ketahanan pangan merupakan isu yang sifatnya multidimensional. Karena itu, upaya membangun ketahanan pangan harus dimaknai sebagai upaya holistik yang harus terintegrasi. Dalam kaitan ini, DKP berperan sebagai integrator dari berbagai instansi Pemerintah Kabupaten Klaten dalam mendukung upaya membangun ketahanan pangan.

Sebagai penggerak dan integrator, DKP dituntut mampu tampil sebagai lembaga yang kredibel dan bisa melahirkan berbagai macam terobosan kebijakan. Untuk itu, kelembagaan DKP harus disusun dengan basis mekanisme yang jelas dan tegas. Sayangnya, dari perspektif institusi, struktur organisasi DKP seperti terlihat di Tabel 2 memiliki beberapa kelemahan. *Pertama*, sebagai lembaga non-struktural yang bersifat *ad hoc*, sulit berharap DKP akan

**Tabel 5. Struktur Organisasi DKP Kabupaten Klaten**

| <b>Instansi</b>   | <b>Kedudukan</b> |
|---|------------------|
| Bupati  | Ketua            |
| Wakil Bupati  | Wakil 1          |
| Sekretaris Daerah   | Wakil 2          |
| Asisten Ekonomi dan Pembangunan                                   | Ketua Harian     |
| Kepala Kantor Ketahanan Pangan                                    | Sekretaris       |
| Kepala Bappeda  | Anggota          |
| Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat                              | Anggota          |
| Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat | Anggota          |
| Kepala Badan Lingkungan Hidup                                     | Anggota          |
| Kepala Dinas Pertanian  | Anggota          |
| Kepala Dinas Kesehatan  | Anggota          |
| Kepala Dinas Pendidikan   | Anggota          |
| Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UMKM       | Anggota          |
| Kepala Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi                | Anggota          |
| Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah     | Anggota          |
| Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil                    | Anggota          |
| Kepala Dinas Perhubungan  | Anggota          |
| Kepala Dinas Pekerjaan Umum                                       | Anggota          |
| Kepala Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga          | Anggota          |
| Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana       | Anggota          |
| Kepala BPS Kaltan   | Anggota          |
| Kepala Perum Bulog Klaten   | Anggota          |
| Ketua Tim Penggerak PKK Klaten                                    | Anggota          |
| Ketua Kontak Tani Nelayan Andalan                                 | Anggota          |
| Ketua HKTl  | Anggota          |

Sumber: SK Bupati Klaten No 521.11/547/2009

mendapatkan dukungan keuangan yang optimal dari APBD. Ini terjadi karena mekanisme penganggaran APBD lebih mengedepankan struktur daripada fungsi. Artinya, anggaran APBD lebih memprioritaskan dinas atau badan yang secara formal menjadi bagian dari struktur organisasi pemerintah daerah dan memarginalkan kebutuhan anggaran untuk lembaga-lembaga non-struktural, seperti DKP. Akibatnya, peran strategis DKP tidak mendapatkan dukungan anggaran yang optimal.

*Kedua*, terdapat indikasi bahwa struktur organisasi DKP belum dilengkapi dengan institutional framework yang jelas dan tegas. Artinya, pelibatan banyak institusi dalam DKP tidak diikuti dengan mekanisme yang jelas atas alokasi peran, tanggung jawab, risiko dan kemanfaatan dari masing-masing institusi. Beberapa narasumber mengungkapkan bahwa peran dan tanggung jawab tiap-tiap institusi sudah melekat dalam tugas pokok dan fungsi (tupoksi) reguler tiap-tiap institusi. Masalahnya, tupoksi reguler tiap-tiap institusi bersifat umum, normatif, dan sering kali tidak secara khusus terkait dengan upaya pembangunan ketahanan pangan. Misalnya, berdasarkan SK Bupati Klaten Nomer 79 Tahun 2009, ditegaskan bahwa tupoksi Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga adalah melaksanakan urusan kebudayaan, kepariwisataan, kepemudaan, dan keolahragaan. Sayangnya, tidak ada penjelasan bagaimana tupoksi itu menjadi landasan bagi Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga untuk berperan dan melaksanakan tugas serta tanggung jawab sebagai institusi yang dilibatkan dalam pembangunan ketahanan pangan. Akibatnya, selama penelitian tidak diperoleh informasi yang akurat, peran dan kontribusi apa yang bisa disumbangkan oleh dinas itu dalam pembangunan ketahanan pangan.

Tidak ditemuinya mekanisme yang jelas atas alokasi peran, tanggung jawab, risiko dan kemanfaatan dari tiap institusi yang terlibat dalam DKP juga membuka peluang terjadinya *overlapping* dari satu implementasi strategi yang dilakukan oleh satu institusi dengan yang dilakukan institusi lainnya. Misalnya, Dinas Pertanian dan Kantor Ketahanan Pangan di Kabupaten Klaten sama-sama mengusung program untuk merevitalisasi lumbung padi masyarakat. Dinas Pertanian bertanggung jawab merevitalisasi lumbung padi di daerah dengan status rawan pangan, sementara Kantor Ketahanan Pangan lebih mengarah ke daerah dengan ketahanan pangan relatif kuat. Sayangnya, kurangnya koordinasi membuat pembagian target daerah pelaksanaan program menjadi acuan yang justru sering dilanggar. Artinya, Dinas Pertanian sering kali merevitalisasi lumbung padi di daerah dengan ketahanan pangan relatif kuat, atau sebaliknya, Kantor Ketahanan Pangan justru melaksanakan program revitalisasi di daerah dengan status rawan pangan. Padahal, konsep revitalisasi yang diusung Dinas Pertanian tidak sama persis dengan konsep yang dikembangkan Kantor Ketahanan Pangan.

*Ketiga*, susunan organisasi DKP cenderung tumpang tindih. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, DKP adalah lembaga *ad hoc* yang membantu bupati. Namun, sebagaimana terlihat di Tabel 2, DKP justru diketuai oleh bupati sendiri. Ini berarti Bupati sebagai ketua DKP membantu dirinya sendiri. Idealnya, DKP cukup diketuai oleh wakil bupati untuk membantu bupati dalam merumuskan kebijakan, mengevaluasi dan mengendalikan hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan ketahanan pangan

*Keempat*, penentuan kedudukan institusi didalam DKP kurang memperhitungkan kapasitas tiap-tiap institusi (*institutional capacity*). Misalnya, Kedudukan Asisten Ekonomi dan Pembangunan sebagai ketua harian DKP mengandung permasalahan. Permasalahan itu muncul ketika Asisten Ekonomi dan Pembangunan sebagai pelaksana harian harus mengkoordinasikan strategi pembangunan ketahanan pangan yang multidimensi sifatnya dan secara teknis merupakan tugas teknis dinas lain, mulai dari urusan ketersediaan pangan, distribusi, dan konsumsi pangan. Dalam menghadapi fungsi koordinatif antar dinas dan badan, keterbatasan kapasitas Asisten Ekonomi dan Pembangunan ini merupakan hambatan nyata dalam fungsi koordinasi, advokasi dan promosi yang melibatkan dinas teknis lainnya.

Kedudukan Kantor Ketahanan Pangan sebagai sekretaris DKP juga mengandung permasalahan. Kantor Ketahanan Pangan memiliki struktur eselon yang lebih rendah dibandingkan dengan kebanyakan anggota lainnya. Selain itu, sebagai institusi baru, Kantor Ketahanan Pangan juga memiliki infrastruktur dan sumber daya manusia yang terbatas dibandingkan dengan institusi lainnya. Akibatnya, undangan untuk melakukan rapat koordinasi dari Kantor Ketahanan Pangan kepada instansi lainnya (dengan struktur eselon yang lebih tinggi), kurang mendapatkan respon yang positif. Walaupun merespon, instansi yang diundang sering kali hanya mengirimkan utusan selevel kasub atau Kasie, yang tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan. Keadaan ini menjelaskan mengapa beberapa narasumber yang diwawancarai mengindikasikan bahwa rapat koordinasi DKP kadang-kadang kurang produktif untuk menghasilkan sebuah keputusan.

Salah seorang narasumber dari Badan Ketahanan Propinsi Jawa Tengah mengungkapkan bahwa struktur organisasi dan kedudukan tiap instansi didalam DKP bersifat generic, identik di hampir semua kabupaten/kota, mengikuti pola di tingkat propinsi. Ini berarti bupati/walikota perlu diberi keleluasaan dan perlu berpikir secara kreatif serta inovatif dalam menyusun struktur keorganisasian DKP agar sesuai dengan kebutuhan di kabupatennya. Selain itu, bupati juga perlu mempertimbangkan kapasitas tiap institusi ketika institusi itu akan dilibatkan dan diberi kedudukan khusus dalam struktur keorganisasian DKP.

Berbagai kelemahan seperti telah dijelaskan di atas membuat DKP belum mampu berperan sebagai penggerak dan integrator kebijakan pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Klaten. Meskipun Klaten mampu keluar dari beberapa permasalahan yang mengancam ketahanan pangan di kabupaten ini, tetapi solusi untuk merespon permasalahan itu tidak keluar dari DKP. Misalnya, ketika terjadi serangan wereng yang massif dan mengganggu, baik proses usaha tani padi maupun ketahanan pangan di daerah ini, hampir semua narasumber yang diwawancarai mengemukakan bahwa keberhasilan Klaten menanggulangi

serangan hama wereng itu lebih karena intervensi yang sangat kuat dari Gubernur Jawa Tengah dan Bupati Klaten daripada berperannya DKP. Dalam konteks ini terdapat indikasi bahwa faktor personal lebih berperan dibandingkan dengan faktor institusional.

Masalahnya, jika upaya membangun ketahanan pangan lebih banyak mengandalkan faktor personal daripada institusional, risiko dan *sustainability* dari upaya itu menjadi tanda tanya besar. Argumentasinya adalah, *pertama*, jabatan gubernur atau bupati suatu saat pasti akan berakhir. Tanpa ada penguatan institusi, ketika jabatan Gubernur Jawa Tengah atau Bupati Klaten berakhir maka keberlanjutan dari upaya membangun ketahanan pangan akan mengalami gangguan.

*Kedua*, perhatian Gubernur Jawa Tengah dan Bupati Klaten di masa yang akan datang terhadap upaya membangun ketahanan pangan belum tentu sekuat seperti Gubernur Jawa Tengah dan Bupati Klaten saat ini. Jika Gubernur Jawa Tengah dan Bupati Klaten di masa yang akan datang tidak memiliki perhatian yang serius seperti ditunjukkan Gubernur Jawa Tengah dan Bupati Klaten saat ini, risiko kegagalan dari upaya membangun ketahanan pangan menjadi relatif tinggi.

Harus diakui, Klaten cukup beruntung memiliki gubernur dan bupati yang sangat serius membangun ketahanan pangan. Namun demikian, keberuntungan ini tidak harus membuat kita lupa membangun kelembagaan, seperti DKP. Penguatan kelembagaan akan menjadi kunci dari upaya untuk bisa membangun ketahanan pangan secara berkelanjutan.

## HUBUNGAN ANTAR INSTITUSI

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, banyaknya instansi yang terlibat dalam DKP membutuhkan hubungan dan tata kerja dalam merumuskan dan mengimplementasikan strategi pembangunan ketahanan pangan. Hubungan dan tata kerja yang jelas mengurangi kemungkinan terjadinya tumpang tindih tugas ataupun kesenjangan penugasan. Selain itu, hubungan dan tata kerja yang jelas menjamin terjadinya koordinasi, integrasi, sinkronisasi tugas di antara instansi.

Penting untuk dikemukakan bahwa sebelum melihat bagaimana hubungan dan tata kerja antar institusi dalam struktur organisasi DKP, ada baiknya dilakukan identifikasi tugas dan tanggung jawab dari masing-masing instansi yang terlibat. Secara garis besar, selain lembaga koordinasi, tugas dari tiap instansi yang terlibat dalam DKP bisa dikelompokkan ke dalam tiga kategori sesuai dengan subsistem ketahanan pangan, yaitu, ketersediaan pangan, distribusi pangan, dan konsumsi pangan. Hasil wawancara dengan beberapa narasumber



mengindikasikan bahwa beberapa institusi memiliki tugas dan tanggung jawab lebih dari satu.

Namun demikian, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya di lapangan, terindikasi terdapat beberapa institusi dengan tugas dan tanggung jawab yang tidak begitu jelas. Terkesan bahwa institusi seperti itu dilibatkan hanya sebagai pelengkap tanpa diketahui apa tugas dan tanggung jawab mereka. Secara ringkas, pengelompokan institusi berdasarkan tugasnya bisa dilihat pada Tabel 6.

Selain masih terdapat beberapa instansi yang tidak diketahui tugas dan tanggung jawabnya, beberapa instansi yang sudah jelas tugas dan tanggung jawabnya ternyata tidak berfungsi secara optimal. Pemahaman bahwa instansi mereka hanya berfungsi sebagai pendukung cenderung membuat instansi-institusi seperti itu bersifat pasif daripada aktif. Lebih dari itu, tidak ada program dan strategi yang jelas yang mereka susun untuk mendukung tugas dan tanggung jawab institusi yang mereka anggap sebagai intitusi inti.

Lemahnya pemahaman beberapa institusi mengenai posisi, tugas, dan tanggung jawab mereka dalam struktur organisasi DKP membuat hubungan kerja antara mereka tidak terbangun secara solid. Program dan strategi ketahanan pangan yang ada di tiap-tiap instansi masih sangat sektoral, tidak terintegrasi, dan cenderung tumpang tindih. Misalnya, program diversifikasi bahan pangan dari Dinas Sosial memiliki karakter yang berbeda dengan program diversifikasi yang dikembangkan Dinas Pertanian ataupun Kantor Ketahanan Pangan.

**Tabel 6.** Tugas dan Tanggung Jawab Institusi dalam DKP

| <b>Tugas</b>         | <b>Instansi</b>   |
|----------------------|---|
| Koordinasi           | bupati, wakil bupati, sekretaris daerah, asisten ekonomi dan pembangunan, Kepala Kantor Ketahanan Pangan, Kepala Bappeda  |
| Ketersediaan Pangan  | Kepala Dinas Pertanian, Kepala Badan Lingkungan Hidup, Ketua Kontak Tani Nelayan Andalan, Ketua HKTI  |
| Distribusi Pangan    | Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Kepala Dinas Perhubungan, Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UMKM, Kepala Perum Bulog Klaten   |
| Konsumsi Pangan      | Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat, Kepala Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana   |
| Tidak Jelas Tugasnya | Kepala Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat; Kepala Dinas Pendidikan; Kepala Dinas Pendapatan; Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah; Kepala Dinas Kebudayaan; Pariwisata; Pemuda dan Olahraga; Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil; Kepala BPS |

Sumber: Hasil Wawancara, diolah kembali, 2012.

Belum terbangunnya hubungan dan tata kerja antar instansi mengindikasikan bahwa DKP menghadapi beberapa permasalahan. *Pertama*, DKP gagal membangun koordinasi yang berkesinambungan untuk mengintegrasikan program dan strategi lintas instansi. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, belum adanya mekanisme yang jelas atas alokasi peran, tanggung jawab, risiko dan kemanfaatan dari masing-masing institusi yang terlibat dalam DKP menjadi faktor yang menyebabkan DKP gagal membangun sistem koordinasi. Selain itu, kegagalan DKP membangun sistem koordinasi juga dipicu oleh tidak adanya *road map* dalam bentuk *blue print* yang memuat perencanaan jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang dalam pembangunan ketahanan pangan.

*Kedua*, DKP dibangun tanpa konsensus yang jelas mengenai tujuan, visi, dan misi dari lembaga ini. Keberadaan DKP di Kabupaten Klaten lebih karena keharusan membentuk lembaga serupa seperti yang sudah ada di tingkat nasional dan propinsi. Akibatnya, DKP tidak memiliki panduan untuk menyusun mekanisme yang jelas mengenai tugas dan tanggung jawab dari tiap-tiap instansi yang terlibat. Kondisi seperti ini membuat DKP menghadapi kesulitan untuk mengintegrasikan program dan strategi dari tiap-tiap instansi. Belum ada kesatuan langkah tindak (*cross-cutting affiliation*) dalam menghadapi perbedaan pandangan yang diakibatkan oleh perbedaan latar belakang, perbedaan disiplin ilmu, serta perbedaan tugas masing-masing instansi.

*Ketiga*, keterlibatan 18 instansi dalam DKP tanpa dibarengi dengan pembentukan kelompok kerja menyulitkan upaya untuk membuat simplifikasi program prioritas pembangunan ketahanan pangan. Dengan struktur organisasi yang sangat gemuk, perlu dilaksanakan simplifikasi dalam melaksanakan tiap tugas. Misalnya, dalam upaya meningkatkan ketersediaan pangan, maka Ketua Harian dapat membentuk kelompok kerja dengan melibatkan beberapa instansi terkait saja, seperti Dinas Pertanian, Bulog, dan HKTI. Dengan terbentuknya kelompok kerja, fungsi Rapat pleno yang dilaksanakan DKP dalam menentukan kebijakan prioritas pembangunan ketahanan pangan hanyalah membahas penyelesaian masalah masing-masing kelompok kerja untuk selanjutnya diintegrasikan dengan masalah yang berasal dari kelompok kerja lainnya.

*Keempat*, belum terbentuknya kelompok kerja dan tidak adanya *road map* yang jelas menyulitkan satu institusi melakukan sinkronisasi program dan strategi pembangunan ketahanan pangan dengan institusi lainnya. Selain itu, sinkronisasi tidak optimal dilakukan karena basis data yang dimiliki oleh tiap instansi tidak begitu bagus. Akibatnya, tidak ada proses *sharing* data diantara institusi dalam rangka sinkronisasi program dan strategi pembangunan ketahanan pangan.

## KESIMPULAN

Tulisan ini telah menganalisis pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Klaten Jawa Tengah dengan menggunakan analisis kelembagaan. Analisis menunjukkan bahwa pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Klaten belum didukung dengan aspek kelembagaan yang kuat dan solid.

Lemahnya aspek kelembagaan terindikasi dari posisi DKP (Dewan Ketahanan Pangan) sebagai lembaga formal ketahanan pangan yang belum mampu secara optimal menjalankan tugas utamanya karena beberapa permasalahan. Pertama, lemahnya dukungan APBD. Kedua, tidak dilengkapi dengan *institutional framework* yang jelas dan tegas. Ketiga, susunan organisasi DKP cenderung tumpang tindih. Keempat, penentuan kedudukan institusi didalam DKP kurang memperhitungkan kapasitas tiap-tiap institusi (*institutional capacity*)

Selain itu, analisis menunjukkan hubungan kerja di antara institusi yang terlibat dalam DKP belum terbangun secara solid. Mengacu pada kerangka konseptual yang digunakan dalam tulisan ini, belum terbangunnya hubungan dan tata kerja antar instansi mengindikasikan DKP dibangun dengan mengabaikan prinsip-prinsip kelembagaan, khususnya yang terkait dengan prinsip koordinasi, integrasi, simplikasi, sinkronisasi serta mekanisasi.

Mengabaikan prinsip-prinsip kelembagaan membuat DKP di Kabupaten Klaten menghadapi beberapa permasalahan sebagai berikut. *Pertama*, DKP gagal membangun koordinasi yang berkesinambungan untuk mengintegrasikan program dan strategi lintas instansi. *Kedua*, DKP dibangun tanpa konsensus yang jelas mengenai tujuan, visi, dan misi dari lembaga ini. *Ketiga*, keterlibatan 18 instansi dalam DKP tanpa dibarengi dengan pembentukan kelompok kerja menyulitkan upaya untuk membuat simplifikasi program prioritas pembangunan ketahanan pangan. Keempat, belum terbentuknya kelompok kerja dan tidak adanya *road map* yang jelas menyulitkan satu institusi melakukan sinkronisasi program dan strategi pembangunan ketahanan pangan dengan institusi lainnya.

Hubungan kerja antar institusi menjadi kunci untuk membangun ketahanan pangan secara sistematis dan berkelanjutan. Oleh karena itu, berbagai kelemahan seperti yang sudah teridentifikasi perlu mendapat perhatian yang serius. Berdasarkan konsep ideal mengenai kelembagaan, beberapa upaya perlu dilakukan untuk memperkuat kelembagaan DKP. *Pertama*, DKP perlu dilengkapi dengan *institutional framework* yang jelas dan tegas sehingga bisa mengatur mekanisme mengenai peran dan tanggung jawab tiap institusi yang terlibat. *Kedua*, DKP juga perlu dibangun dengan konsensus yang jelas agar bisa mengembangkan sistem koordinasi berdasarkan *blue print* yang memuat perencanaan jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang dalam

pembangunan ketahanan pangan. *Ketiga*, DKP perlu memiliki kelompok kerja yang bisa meningkatkan mekanisme sinkronisasi dan sinergi program pembangunan ketahanan pangan. *Keempat*, penentuan kedudukan tiap institusi dalam DKP perlu memperhitungkan kapasitas (*institutional capacity*) dan struktur eselon.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adam, L. 2011. "Fenomena Krisis Pangan". *Bisnis Indonesia*, 2 Mei.
- Ariani, M. 2010. *Penguatan Ketahanan Pangan Daerah untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional*, Bogor: Pusat Analisis Sosial-Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Basri, F dan Munandar H. 2009. *Lanskap Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Group.
- Boediono. 2012. "Pendidikan Kunci Pembangunan". *Kompas*, 27 Agustus.
- Dewan Ketahanan Pangan. 2009. *Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015*, Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan.
- Hanani, N. 2009. *Optimalisasi dan Efektivitas Dewan Ketahanan Pangan (DKP) Kabupaten/Kota dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan*. Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan.
- Khudori. 2012. Kelembagaan Pangan, *Kompas*, 27 September.
- Machfoedz, M.M. 2011. "Mewujudkan Ketahanan Berkedaulatan: Reorientasi Kebijakan Politik Pangan", *Jurnal Dialog Kebijakan Publik*, Vol. 4 No. 3, pp.9-20.
- Pribadi, N. 2005. "Program Ketahanan Pangan: Konsep dan Implementasinya", Makalah pada Penyusunan Indikator Kinerja Program Ketahanan Pangan Bappenas, Jakarta, 15 Agustus.
- Purwanto, Yustika, A.E., Nugroho, A.E., Darmawan, D.A. 2010. *Peran Pembangunan Ketahanan Pangan dalam Mengatasi Kemiskinan Petani*, Jakarta: LIPI.
- Purwanto dan Yustika, A.E. 2009. "Kebijakan Peningkatan Ketahanan Pangan dan Produktivitas Sektor Pertanian", dalam Purwanto (ed.) *Pengurangan Kemiskinan Melalui Penguatan Ketahanan Pangan*, Jakarta: LIPI, pp. 59-90.
- Saliem, H.P. 2004. "Indikator Penentu, Karakteristik, dan Kelembagaan Jaring Deteksi Dini Tentang Kerawanan Pangan". *ICASERD Working Paper* No. 46, Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Kementerian Pertanian.
- Setiadji, A. 2012. *Implementasi Hubungan Kerja Antar Instansi Untuk Ketahanan Pangan Dapat Meningkatkan Kemandirian Bangsa*, <http://agussetiadji.blogspot.com/2012/06/implementasi-hubungan-kerja-antar.html>, diakses 1 November 2012.
- Suryanto, J., Astuty, E.D., Adam, L., Dwiastuti, I., Darmawan, A.D. 2012. *Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sektor Pertanian, Program Insentif Riset Peneliti dan Perekayasa*, Jakarta: LIPI.

Universitas Gajah Mada. 2011. *13% Penduduk Indonesia Masih Rawan Pangan*, <http://www.ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=4289>, diakses 2 November 2012.

World Bank. 2009. *Food for Indonesia*, Jakarta: World Bank.



## PANDUAN PENULISAN JURNAL KEPENDUDUKAN INDONESIA

Naskah yang akan diterbitkan dalam Jurnal Kependudukan harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

1. Naskah adalah karya asli yang belum pernah dipublikasikan di media cetak lain maupun elektronik.
2. Naskah dapat berupa hasil penelitian, gagasan konseptual, tinjauan buku, dan jenis tulisan ilmiah lainnya.
3. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris dengan menggunakan tata bahasa yang benar.
4. Naskah ditulis dengan menggunakan model huruf Times New Roman, font 12, margin atas 4 cm, margin bawah, 3 cm, margin kanan 3 cm, dan margin kiri 4 cm, pada kertas berukuran A4 minimal 5000 kata, diketik 1,5 spasi dengan program Microsoft Word. Setiap lembar tulisan diberi halaman.
5. Isi naskah terdiri dari;
  - a. Judul ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Judul harus mencerminkan isi tulisan, bersifat spesifik dan terdiri atas 10-15 kata.
  - b. Identitas Penulis yang diletakkan di bawah judul, meliputi nama dan alamat lembaga penulis serta alamat email
  - c. Abstrak dan kata kunci dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris. Abstrak ditulis dalam satu paragraf dengan jumlah kata antara 100-150. Isi abstrak menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan.
  - d. Pendahuluan yang berisi tentang justifikasi pentingnya penulisan artikel, maksud/tujuan menulis artikel, sumber data yang dipakai, dan pembabakan penulisan.
  - e. Tubuh/inti artikel berisi tentang isi tulisan, pada umumnya berisi tentang kupasan, analisis, argumentasi, komparasi, dan pendirian penulis. Bagian inti artikel dapat dibagi menjadi beberapa subbagian yang jumlahnya bergantung kepada isu/aspek yang dibahas.
  - f. Kesimpulan berisi temuan penting dari apa yang telah dibahas pada bagian sebelumnya.
  - g. Tampilan tabel, gambar atau grafik harus bisa dibaca dengan jelas dan judul tabel diletakkan diatas tabel, sedangkan judul gambar atau grafik diletakkan dibawah gambar atau grafik serta dilengkapi dengan penomoran tabel/gambar/grafik.
  - h. Acuan Pustaka diupayakan menggunakan acuan terkini (lima tahun terakhir)
  - i. Penulisan daftar Pustaka mengikuti ketentuan sebagai berikut:
    - Kutipan dalam teks: nama belakang pengarang, tahun karangan dan nomor halaman yang dikutip  
Contoh: (Jones, 2004:15), atau Seperti yang dikemukakan oleh Jones (2004:15).
    - Kutipan dari buku: nama belakang, nama depan penulis. tahun penerbitan. *Judul buku*. kota penerbitan: penerbit.  
Contoh: Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California.
    - Kutipan dari artikel dalam buku bunga rampai: nama belakang, nama depan pengarang. tahun. "judul artikel" dalam nama editor (Ed.), Judul Buku. nama kota: nama penerbit. Halaman artikel.  
Contoh: Hugo, Graeme. 2004. "International Migration in Southeast Asia since World War II", dalam A. Ananta dan E.N.Arifin (Eds.), *International Migration in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. hal: 28—70.
    - Kutipan dari artikel dalam jurnal: nama belakang, nama depan penulis, tahun penerbitan. "Judul artikel", Nama Jurnal, Vol (nomor Jurnal): halaman.  
Contoh: Hull, Terence H. 2003. "Demographic Perspectives on the Future of Indonesian Family", *Journal of Population Research*, 20 (1):51—65.
    - Kutipan dari *website*: dituliskan lengkap alamat *website*, tahun dan alamat URL dan html sesuai alamatnya. Tanggal *download*.  
Contoh: World Bank. 1998. [http://www.worldbank.org/ data/countrydara/countrydata.html](http://www.worldbank.org/data/countrydara/countrydata.html). Washington DC. Tanggal 25 Maret.
    - Catatan kaki (*footnote*) hanya berisi penjelasan tentang teks, dan diketik di bagian bawah dari lembaran teks yang dijelaskan dan diberi nomor.
6. Naskah dikirim melalui email [ppk-lipi@rad.net.id](mailto:ppk-lipi@rad.net.id) dan [jki.ppklipi@yahoo.com](mailto:jki.ppklipi@yahoo.com) atau langsung ke alamat redaksi dalam bentuk *soft copy* dan/atau *hard copy*.
7. Kepastian pemuatan/penolakan naskah akan diinformasikan melalui e-mail.
8. Redaksi memiliki kewenangan untuk merubah format penulisan dan judul tulisan sesuai dengan petunjuk penulisan, serta mengatur waktu penerbitan.