

PENDAYAGUNAAN KELEMBAGAAN LOKAL DALAM MENINGKATKAN KETAHANAN PANGAN MASYARAKAT PADA MASA PANDEMI COVID-19

Novita Sari

Corresponding Author

Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial, Universitas Indonesia, Depok, Indonesia
novitasrr@gmail.com

Isbandi Rukminto Adi

Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial, Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

ABSTRAK

Pandemi COVID-19 merupakan kondisi wabah penyakit yang telah melanda Indonesia sejak tahun 2020 lalu. Dampak dari wabah ini merubah tatanan dan kebiasaan masyarakat pada umumnya. Pandemi ini tidak hanya menghancurkan tatanan kesehatan dan ekonomi saja, tapi juga memicu krisis pangan dunia, termasuk Indonesia. Daerah-daerah di Indonesia mengalami berbagai masalah dan krisis, salah satunya adalah Kabupaten Kampar. Pemenuhan kebutuhan bahan pangan di Kabupaten Kampar sebagian besar didatangkan dari Sumatera Barat melalui satu jalan nasional Sumbar-Riau. Ketergantungan Kabupaten Kampar terhadap Sumatera Barat terlihat pada saat terjadi tanah longsor, maka terjadi lonjakan harga bahan pangan terutama bahan pangan pokok. Kini kondisi yang tidak menentu akibat adanya Covid-19 membatasi ruang gerak untuk mendistribusikan dan mendapatkan kebutuhan pangan, kondisi krisis seperti ini memerlukan pembangunan yang melibatkan masyarakat dan kelembagaan lokal secara langsung dengan memberdayakan segala potensi. Pemerintah daerah Kabupaten Kampar melakukan perencanaan yang menghasilkan kebijakan untuk mewujudkan pembangunan lokal terhadap ketahanan pangan melalui pemanfaatan pekarangan atau lahan rumah masyarakat sebagai upaya optimalisasi kemandirian masyarakat dalam mempertahankan ketahanan pangan. Dalam penelitian ini akan menggambarkan bagaimana proses perencanaan pendayagunaan kelembagaan lokal di kabupaten Kampar melalui existing condition yang ada yang kemudian dianalisis mengarah pada policy interpretation. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Sedangkan untuk pengumpulan data menggunakan metode wawancara mendalam. Hasil penelitian ini mendeskripsikan pengembangan strategi dan hambatan serta upaya pada pendayagunaan kelembagaan lokal dalam proses perencanaan menjelaskan mengenai keterlibatan aktor dalam proses perencanaan serta hambatan dan cara mengatasi hambatan tertentu.

KATA KUNCI: Kelembagaan lokal, Perencanaan Pembangunan, Policy Interpretation

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic is a disease outbreak that has hit Indonesia since 2020. The impact of this epidemic changed the order and habits of society in general. This pandemic not only destroys the health and economic structure but also triggers a world food crisis, including in Indonesia. Regions in Indonesia are experiencing various problems and crises, one of which is the Kampar Regency. The fulfillment of food needs in the Kampar Regency is mostly imported from West Sumatra via the West Sumatra-Riau national road. The dependence of the Kampar Regency on West Sumatra can be seen when landslides occur, so there is a spike in food prices, especially staple foods. Now that uncertain conditions due to Covid-19 have limited space for distributing and obtaining food needs, crisis conditions like this require development that involves the community and local institutions directly by empowering all potentials. The local government of Kampar Regency carries out plans that produce policies to realize local development of food security through the use of community yards or land as an effort to optimize community independence in maintaining food security. This study will describe how the planning process for the utilization of local institutions in the Kampar district through existing conditions which are then analyzed leads to policy interpretation. This study uses a qualitative approach with a descriptive type of research. Meanwhile, for data collection using in-depth interviews. The results of this study describe the development of strategies and obstacles as well as efforts to utilize local institutions in the planning process explains the involvement of actors in the planning process as well as obstacles and ways to overcome certain obstacles.

KEY WORDS: Local Institutions, Development Planning, Policy Interpretation

PENDAHULUAN

Saat ini, dunia sedang dibayangi krisis pangan akibat dari pertumbuhan penduduk dan perkembangan produksi pangan yang belum seimbang, ditambah lagi dengan terjadinya pandemi COVID-19. Untuk memutus mata rantai penyebaran virus, sebagian negara melakukan karantina wilayah (*lockdown*). Sedangkan Indonesia memilih Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Pembatasan Sosial Berskala Mikro (PSBM). Kebijakan ini dinilai tidak efektif karena kasus positif COVID-19 masih terus meningkat di berbagai daerah dan kebijakan ini malah menimbulkan persoalan, yaitu krisis pangan. Organisasi pangan Dunia, *Food and Agriculture Organization* (FAO), telah memperingatkan ancaman krisis pangan dunia sebagai imbas dari COVID-19. Pangan merupakan isu pokok dalam pemenuhan kesejahteraan masyarakat karena akan menentukan kestabilan ekonomi, sosial, dan politik dalam suatu daerah maupun negara. Pemerintah berkewajiban melaksanakan kebijakan pangan yaitu, menjamin ketahanan pangan yang meliputi, ketersediaan, akses, dan pemanfaatan pangan. Kebijakan diperlukan untuk meningkatkan kemandirian pangan bagi masyarakat agar bisa mencapai kesejahteraan sosial. Kesejahteraan sosial menurut Midgley dalam Adi (2004:7) adalah suatu keadaan atau kondisi kehidupan manusia yang tercipta ketika masalah-masalah sosial dapat ditangani, kebutuhan-kebutuhan dapat terpenuhi, dan kesempatan-kesempatan sosial dapat dimaksimalkan. Definisi di atas menyatakan terpenuhinya kebutuhan menjadi salah satu indikator kesejahteraan sosial dan pangan merupakan salah satu kebutuhan. Hal ini juga diperkuat oleh definisi Kesejahteraan yang dikemukakan oleh Adi (2013), bahwa Kesejahteraan adalah kondisi di mana kebutuhan tercukupi, masalah terkelola, dan kesempatan sosial dapat dimaksimalkan. Dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan diperlukan usaha-usaha untuk memenuhi tuntutan dan kebutuhan melalui partisipasi aktif masyarakat lokal dalam proses pembangunan demi mencapai kesejahteraan.

Pemerintah daerah berperan memfasilitasi pembangunan ekonomi lokal yang berasal dari dalam masyarakat untuk melakukan pembangunan oleh masyarakat setempat agar terciptanya rasa memiliki, sehingga setiap proses pembangunan daerah masyarakat setempat berpartisipasi aktif untuk mempromosikan daerahnya untuk meningkatkan pembangunan daerah. Kabupaten Kampar merupakan salah satu daerah yang memiliki potensi lahan yang luas untuk memproduksi pangan. Jenis lahannya adalah lahan pekarangan, lahan tidur sekitar pekarangan, dan lahan tegalan dan sawah yang banyak tidak digarap oleh masyarakat. Pendayagunaan kelembagaan lokal menjadi pendekatan alternatif dalam pembangunan lokal, pendekatan ini berupaya mensinergikan aktor-aktor publik agar inovasi dalam upaya pembangunan lokal dapat tercapai tujuannya dan merupakan kebijakan yang berasal dari potensi serta kebutuhan masyarakat lokal. Berdasarkan penjelasan di atas, kelembagaan lokal merupakan instrumen penting dalam masyarakat yang berpotensi untuk dikembangkan. Terutama saat ini sistem pemerintahan desentralisasi dapat dimanfaatkan sebagai momentum agar setiap usaha pembangunan lokal dapat melibatkan partisipasi masyarakat setempat, bukan sebagai objek sasaran program melainkan untuk berbagi peran dalam proses perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan pemantauan.

Hal ini telah direalisasikan oleh pemerintah daerah Kabupaten Kampar untuk mewujudkan pembangunan lokal terhadap ketahanan pangan melalui pemanfaatan pekarangan atau lahan rumah masyarakat lokal yang terbatas dan terbengkalai sebagai upaya optimalisasi kemandirian masyarakat. Dengan adanya aktivitas berkebun ini, diharapkan mampu mencukupi konsumsi sayur secara mandiri bagi seluruh anggota. Lebih lanjut

mengenai pendayagunaan kelembagaan lokal akan dibahas dalam pendekatan perencanaan program pembangunan sosial melalui manajemen program berbasis hasil atau *Results-Based Management (RBM)* sebagai strategi perencanaan yang melibatkan seluruh aktor untuk memastikan tercapainya hasil yang diinginkan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui proses perencanaan pendayagunaan kelembagaan lokal untuk meningkatkan ketahanan pangan masyarakat di masa pandemi COVID-19 melalui inovasi Optimalisasi Cara untuk Mandiri Pangan (OCU MAPAN). Pendekatan penelitian ini adalah kualitatif karena dianggap lebih relevan untuk menggali informasi dengan lebih mendalam. Kualitatif lebih fokus pada jumlah keterwakilan sampel yang sedikit dikarenakan untuk mendapatkan informasi secara detail dan spesifik. Analisis data kualitatif dalam penelitian ini menggunakan analisis data deskriptif. Menurut Neuman (2006, h:22), penelitian deskriptif memberikan gambaran tentang rincian spesifik dari situasi, lingkungan sosial, atau hubungan.

Di dalam penelitian ini, pemilihan informan tidak diarahkan pada banyaknya jumlah informan, tetapi pada kekhususan dalam masalah penelitian. Informan dalam penelitian merupakan mereka yang sudah terpilih berdasarkan kriteria khusus yang telah ditentukan sebelumnya. Sebagaimana dikatakan Flick (1998, dalam Neuman, 2006: 211) bahwa informan dalam kualitatif yaitu relevansi kepada topik penelitian dibandingkan dengan keterwakilan yang menentukan bagaimana menentukan orang-orang yang dipelajari. Informan dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terlibat dalam proses perencanaan program karena tidak semua orang atau semua yang terlibat pada inovasi OCU MAPAN dijadikan sampel. Namun, dengan menggunakan pendekatan *purposive sampling*, informan yang didapatkan akan sesuai dengan pertanyaan penelitian yang diajukan, sehingga informasi yang didapatkan relevan dengan tema dan tujuan penelitian, dan *snowball sampling*. Selain itu, agar informan terpilih merupakan informan yang dianggap paling menguasai keadaan dan situasi yang ada.

Lebih lanjut, di bawah ini akan dijelaskan mengenai temuan lapangan yang akan dibahas pada bagian C, D, dan E yang membahas terkait proses perencanaan dalam keterlibatan aktor dan hambatan serta cara mengatasi hambatan perencanaan dalam proses perencanaan pendayagunaan kelembagaan lokal dalam meningkatkan ketahanan pangan pada masa pandemi COVID-19.

HASIL

Keterlibatan Aktor dalam Proses Perencanaan

Proses Perencanaan yang dilakukan melibatkan aktor-aktor perubahan melalui mensinergikan dengan program yang telah ada, seperti program dari Kementerian Pertanian Pusat melalui dinas pertanian, P2L yaitu Pekarangan Pangan Lestari, program HATINYA PKK yaitu Halaman Asri Teratur Indah dan Nyaman, dan program P2PKSS Peningkatan Keluarga Sehat Sejahtera. Pemerintah Kabupaten Kampar mencoba melihat situasi pandemi saat ini sebagai situasi yang dapat menguntungkan jika melibatkan masyarakat langsung dalam suatu inovasi, terutama dalam hal pemenuhan kebutuhan yang paling primer, yaitu pangan. Hal ini dinyatakan oleh Informan F bahwa: “Untuk melaksanakan perencanaan kita melakukan sinergi dengan program yang telah

ada. Pertama, dari Kementerian Pertanian Pusat terdapat P2L, yaitu Pekarangan Pangan Lestari, kemudian di kabupaten juga kita sinergikan dengan berbagai program, yang pertama dengan program HATINYA PKK, yaitu Halaman Asri Teratur Indah dan Nyaman. Kemudian dengan program P2PKSS, yaitu Peningkatan Keluarga Sehat Sejahtera. Kemudian juga disinergikan dengan program stunting dari Dinas Kesehatan agar dengan terpenuhinya pangan bayi dan balita dapat tumbuh dengan baik dan cukup gizi. Dalam perencanaan pendayagunaan kelembagaan lokal program yang dilakukan, disinergikan juga melalui produk unggulan TPID, yaitu Tim Pengendalian Inflasi Daerah”. Pernyataan Kepala dinas DKP tersebut memberikan pandangan baru untuk menjelaskan seberapa pentingnya untuk membangun suatu kolaborasi dalam sistem perencanaan dengan melibatkan kelembagaan lokal serta *stakeholder* untuk menuju suatu perubahan yang menjadi cita-cita bersama.

Selain itu juga disinergikan dengan program stunting dari Dinas Kesehatan agar dengan terpenuhinya pangan bayi dan balita. Di sisi lain, hal tersebut juga disinergikan dengan dinas pertanian terkait Badan Penyuluh Pertanian (BPP) yang memiliki hubungan erat terhadap perencanaan. Hal ini dinyatakan juga oleh informan D yang menyatakan bahwa “bukan hanya menyinggung mengenai ketahanan pangan saja tetapi pada segi stunting juga, melainkan Kampar juga memiliki 16 (enam belas) desa yang mengalami permasalahan stunting, yaitu kekurangan gizi yang tidak lain juga karena bermasalah dengan pangan. Cara mengatasinya adalah bagaimana kita mendekatkan rumah tangga dengan pangan karena banyak faktor yang menyebabkan kerentanan pangan bagi masyarakat, misalnya faktor kemiskinan atau karena faktor lingkungan desa yang jauh dari pasar, sehingga bahan makanan susah atau mahal untuk didapatkan. Oleh karena itu, dibutuhkan bantuan stimulasi seperti, P2L Pekarangan pangan Lestari, yaitu suatu program atau karangan yang dijadikan sumber pangan dengan memberikan bantuan ayam kampung sebagai sumber protein yang akan menghasilkan telur yang kemudian dapat dikonsumsi oleh anak-anak stunting agar mendapatkan gizi dari pangan yang baik dan kemudian terciptalah ketersediaan pangan yang beragam, bergizi, seimbang, dan aman (B2SA) agar masyarakat tidak kekurangan gizi”. Ketahanan pangan dan masalah stunting memiliki kaitan yang cukup erat. Akibat ketahanan pangan yang rendah, masyarakat tidak dapat memenuhi kebutuhan gizinya yang akan berdampak bagi ibu-ibu hamil dan balita yang memerlukan gizi yang lebih banyak agar tidak terjadi stunting atau anak kerdil.

Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) yang terkait dengan pertanian, peternakan, perikanan, dan kesehatan harus memiliki jalinan kerja sama yang baik untuk mencapai tujuan pembangunan daerah. Namun, sejak awal tupoksi dan peranannya sudah dibagi, sehingga tidak memungkinkan untuk melaksanakan program bersama dengan OPD lain. Hal ini dijelaskan lebih lanjut oleh informan A yang menyatakan bahwa: “Setiap OPD masing-masing memiliki program masing-masing punya program kegiatan, meskipun OPD tersebut terlibat namun tidak memberikan pengaruh secara langsung. Sebab, kapasitasnya hanya sebatas memberikan bantuan bibit ataupun masalah asupan gizi. Namun keterlibatan dengan dinas pertanian, terkait Badan Penyuluh Pertanian (BPP) memiliki hubungan erat terhadap perencanaan hingga pelaksanaan kegiatan ini”. Dari pernyataan di atas, terlihat bahwa kerja sama yang memang melibatkan OPD satu dengan yang lain belum terlaksana sebagaimana seharusnya agar suatu permasalahan dapat dicapai. Hal ini terlihat dari kesibukan masing-masing OPD untuk menyelesaikan tugas Rumah tangganya sendiri, sehingga keterlibatan dinas lain cenderung lebih pada masa penerapan hasil perencanaan yang sebelumnya telah dilaksanakan oleh

bidang-bidang terkait yang ada di Dinas Ketahanan Pangan, yang kemudian langsung dieksekusi melalui pelibatan kelompok wanita tani yang terdata di Dinas Pertanian melalui sistem simultan.

Setelah itu, perencanaan dimulai dengan menetapkan visi dan menentukan kerangka hasil. Dalam perencanaan ini ketahanan pangan masyarakat di masa pandemi COVID-19 menjadi tujuan akhir perencanaan. Semua aktor yang terlibat setuju untuk mengejar tujuan ini melalui program yang direncanakan. Namun, dalam proses pembuatan kebijakan dinamika perencanaan tidak dapat dihindarkan. Memiliki tujuan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat secara kedaerahan dan kearifan lokal, dan menjalin kerja sama dengan instansi terkait lainnya menjadi hal yang sering kali memunculkan dinamika pada proses perencanaan karena pemerintah bertanggung jawab atas kebutuhan dan kesejahteraan sosial. Keterlibatan OPD lain dalam melakukan perencanaan tidak dilibatkan secara langsung, tetapi hanya sebatas koordinasi dan tidak bersinggungan secara langsung.

Penghambat Proses Perencanaan dalam Proses Perencanaan

Dengan melibatkan berbagai aktor perubahan, strategi perencanaan menghadapi beberapa faktor penghambat dalam proses perencanaan, di antaranya adalah adanya ketidaksesuaian anggaran yang diusulkan dengan anggaran yang diterima. Hal ini dinyatakan oleh informan A yang menyatakan bahwa: “Dalam suatu pembuatan rencana aksi perubahan, kendala yang sering dialami adalah untuk menambah anggaran yang telah ditetapkan karena sering kali dana yang diusulkan jauh berbeda dengan dana yang ditetapkan dan disetujui oleh pemerintah daerah, sehingga banyak kegiatan atau sasaran program yang dikurangi mengikuti *budget* yang ada.” Kendala ini merupakan kendala yang berasal dari internal pemerintah daerah. Anggaran menjadi aspek penting dalam merencanakan suatu aksi perubahan karena dalam suatu kegiatan pasti membutuhkan indikator-indikator pendukung yang memang memiliki nilai tukar dan membutuhkan biaya.

Selanjutnya, adanya pelaksanaan perencanaan belum melibatkan berbagai lapisan dan kalangan masyarakat. Hal ini dinyatakan oleh informan E yang menyatakan bahwa: “Pelibatan kelembagaan lokal lain akan memberikan tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah karena dengan keberagaman masyarakat yang ada di Kabupaten Kampar, sehingga untuk saat ini program OCU MAPAN masih melibatkan kelembagaan internal dan terkait dengan pertanian dan pangan. Misalnya Kelompok tani, Kelompok Wanita Tani, Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), Balai pelatihan pertanian (BPP) dan sebagainya”. Oleh karena itu, rencana pada program ini masih melibatkan kelembagaan yang berkaitan dengan pertanian. Hal ini juga diakibatkan oleh kesadaran dan kepedulian masyarakat yang masih rendah untuk memulai kebiasaan baru dan berusaha untuk memenuhi kebutuhan pangan di rumahnya sendiri.

Banyaknya pemotongan anggaran dalam situasi-situasi tertentu menyebabkan keterbatasan dalam merencanakan aksi perubahan, sulitnya mengkoordinir masyarakat yang terlibat, dan sulitnya melibatkan kelembagaan lokal lain juga menjadi salah satu faktor penghambat. Hal-hal ini diakibatkan oleh rendahnya kesadaran dan keinginan individu untuk melakukan kegiatan bercocok tanam. Hal-hal tersebut menjadi tantangan tersendiri bagi aktor perubahan maupun masyarakat lokal karena untuk menghasilkan suatu strategi pembangunan harus melibatkan seluruh elemen masyarakat untuk merencanakan, melaksanakan, hingga mengatasi hambatan yang dilalui.

Upaya Mengatasi Hambatan

Upaya dalam mengatasi hambatan dalam proses perencanaan juga memerlukan keterlibatan aktor perubahan maupun masyarakat lokal dengan masing-masing tupoksi dan cara yang berbeda. Hal tersebut dapat dilakukan melalui pengajuan penambahan anggaran yang tidak memenuhi keperluan rencana aksi perubahan oleh Dinas Ketahanan Pangan (DKP) dengan melakukan pengkajian ulang terhadap anggaran yang dibutuhkan dan anggaran yang disetujui. OPD dapat melakukan pengajuan penambahan anggaran kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Hal ini dinyatakan oleh informan A yang menyatakan bahwa: Dalam pengajuan untuk menambah anggaran yang telah ditetapkan, OPD dapat mengajukan penambahan anggaran dana melalui ketua TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah), setelah diajukan semua akan melalui proses screening dan kajian ulang. Jika memang suatu program perencanaan pantas menerima anggaran yang lebih dari yang telah ditetapkan, maka akan bisa direvisi kembali. Begitupun sebaliknya, TAPD juga berhak melakukan penolakan atas pengajuan kenaikan anggaran tersebut”. Pernyataan ini memberi angin segar untuk aktor perubahan bekerja lebih keras dan meyakinkan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk menambah anggaran karena memang semua usulan yang diusulkan sebelumnya penting dan harus dilaksanakan untuk keberhasilan rencana aksi yang telah direncanakan sebelumnya.

Lebih lanjut, upaya atau Langkah-langkah untuk mengatasi hambatan perencanaan Dinas Ketahanan Pangan (DKP) melakukan pengkajian ulang terhadap anggaran yang dibutuhkan dan anggaran yang disetujui. Jika terdapat hal yang tidak sinkron, DKP akan mengajukan keberatan agar penetapan anggaran kegiatan dapat diuji kembali oleh Tim Anggaran Pemerintahan Daerah (TAPD). Hal ini dijelaskan lebih lanjut oleh informan A yang menyatakan bahwa: “Dinas ketahanan pangan berusaha memberikan argumen agar tidak terjadi pengurangan karena akan mengakibatkan banyaknya kegiatan yang tidak bisa terlaksana dan berujung tidak tercapainya tujuan program yang telah direncanakan, sehingga semua pemangku kepentingan bersatu untuk mempertahankan kegiatan ini. Pada akhirnya, *refocusing* anggaran pada program OCU MAPAN tidak terjadi dan program dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah dibuat”. Berdasarkan pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa setiap anggaran yang ditetapkan harus memiliki pertanggungjawaban dan keperluan yang jelas agar bisa dipertahankan melalui argument-argument mengenai urgensi kebutuhan terhadap suatu program, sehingga TAPD menjadi yakin untuk memberikan anggaran sesuai dengan kebutuhan dalam hasil perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Selain itu, untuk menghadapi hambatan yang berasal dari luar atau sasaran aksi perubahan dapat dilakukan dengan melakukan penguatan kepada kaum wanita dan ibu-ibu rumah tangga untuk terlibat dan aktif dalam rencana aksi melalui peningkatan kesadaran masyarakat meminimalisir pengeluaran yang masih bisa diupayakan oleh masyarakat secara mandiri. Hal ini dinyatakan juga oleh informan E yang menyatakan bahwa: “dalam mengatasi hambatan perencanaan dalam pendayagunaan kelembagaan lokal untuk meningkatkan ketahanan pangan perlu dilakukan peningkatan pemberdayaan wanita dan tenaga kerja keluarga dengan cara memanfaatkan waktu luang untuk memproduksi bahan pangan serta berkembangnya usaha pertanian terpadu skala keluarga/UMKM di Kabupaten Kampar”. Berdasarkan hasil diskusi dengan informan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam proses perencanaan ini yang menjadi hambatan adalah adanya ketidaksesuaian

anggaran yang diusulkan dengan anggaran yang diterima. Banyaknya pemotongan anggaran dalam situasi-situasi tertentu menyebabkan keterbatasan dalam merencanakan aksi perubahan. Selain itu, hambatan yang berasal dari masyarakat dalam menumbuhkan kepedulian dan kesadaran untuk terlibat dan berpartisipasi aktif dalam aksi perubahan juga memberikan dampak terhadap keberhasilan dalam suatu perencanaan. Selanjutnya, melalui penguatan terhadap fokus dan sasaran program. Jika ada pelibatan kelembagaan lokal lain dapat diberikan pengetahuan mendasar mengenai kegiatan ini, setiap aktor dan kelembagaan yang terlibat memiliki visi dan kerangka hasil yang sama untuk mewujudkan tujuan yang ditetapkan.

PEMBAHASAN

Definisi ketahanan pangan atau *food security* yang digunakan *World Food Summit* dalam Deklarasi Roma 1996 tentang ketahanan pangan dunia, bahwa ketahanan pangan terjadi ketika semua orang memiliki akses fisik dan ekonomi ke pangan dengan cukup aman dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan makanan mereka agar dapat hidup aktif dan sehat setiap saat (Corral, Winters, & Gordillo, 2000). Berdasarkan definisi tersebut, jelas bahwa kondisi yang dialami oleh Kabupaten Kampar merujuk pada kondisi yang belum baik ketahanan pangannya karena akses fisik terhadap pangan masih dapat terganggu apabila terjadi bencana alam seperti longsor di jalan yang menghubungkan Provinsi Sumatera Barat dengan Provinsi Riau. Sedangkan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2012, menyebutkan bahwa ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah, maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan

Untuk merespons kondisi pandemi COVID-19 dan ketahanan pangan masyarakat, pemerintah Kabupaten Kampar merumuskan suatu inovasi untuk meningkatkan ketahanan pangan. Dengan mempertimbangkan kondisi yang serba sulit saat ini, akhirnya pemerintah membuat suatu program yang merujuk pada pengoptimalan segala sumber daya serta potensi yang dimiliki hingga ke tingkat rumah tangga. Inovasi ini bertujuan untuk membangun sinergitas antara pemerintah dengan masyarakat lokal. Secara khusus, kelembagaan lokal memfasilitasi interaksi antara masyarakat lokal dengan pelaku atau aktor ekonomi untuk mengurangi risiko dan ketidakpastian terutama dalam kondisi krisis saat ini. Kelembagaan terbentuk dan berubah sebagai akibat dari keadaan budaya, sejarah, dan asosiatif dalam tahap perkembangan ekonomi tertentu (Barquero, 2002). Dengan budaya orang Indonesia yang berlatar belakang sebagai negara agraris dan suka bergotong royong, mengakibatkan banyak warganya yang gemar bercocok tanam. Pemerintahan merupakan suatu sistem kelembagaan yang muncul sebagai hasil dari interaksi dan tindakan para aktor sebagai campur tangan dalam proses ekonomi, sosial, dan politik sesuai dengan tujuan dan kepentingan tertentu. Lebih lanjut dijelaskan oleh Vodyantskaya (2017), yaitu konsep pemerintah lokal mengasumsikan bahwa partisipasi masyarakat lokal dalam pengelolaan urusan publik dapat dilaksanakan paling langsung di tingkat daerah. Ia juga menjelaskan bahwa keberadaan masyarakat lokal yang dianugerahi kekuasaan nyata memungkinkan untuk dilakukan pengendalian yang paling efektif dan memenuhi kebutuhan penduduk (Vodyanitskaya, 2017). Institusi pemerintah daerah atau *local government* telah memainkan peran penting dalam tatanan pemerintahan, tidak

hanya dalam mempromosikan nilai-nilai demokrasi, tetapi juga dalam mempercepat laju pembangunan. Sikander (2015) menyatakan bahwa pemerintah lokal sangat berperan dalam pembangunan lokal dan mereka bertanggung jawab atas pembangunan dan kebutuhan masyarakatnya untuk dapat mencapai kesejahteraan sosial” (Sikander, 2015). Hal ini juga diperkuat oleh pernyataan Soares, dkk (2015) yang menyatakan bahwa pemerintah daerah berperan untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dan pemerintah daerah melakukan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan baik secara fisik, maupun non fisik oleh pemerintah daerah.

Melalui berbagai pelibatan program-program yang telah ada, dapat dikatakan bahwa inovasi yang direncanakan pemerintah dalam meningkatkan ketahanan pangan di masa pandemi COVID-19 ini adalah pembangunan yang berasal dari dalam masyarakat itu sendiri. Pemerintah lokal sangat berperan dalam pembangunan lokal dan mereka bertanggung jawab atas pembangunan dan kebutuhan masyarakatnya untuk dapat mencapai kesejahteraan sosial melalui pembangunan sosial. Pembangunan sosial diungkapkan Midgley (2005), sebagai pendekatan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang cocok tidak hanya untuk meningkatkan kualitas hidup bagi semua warga negara tetapi untuk mengatasi masalah keterbelakangan. Integrasi tujuan ekonomi dan sosial merupakan elemen kunci dari pembangunan sosial, untuk mencapai pembangunan sosial dapat menggunakan salah satu paradigma yaitu pembangunan dari dalam (*Endogenous Development*). Pembangunan dari dalam diartikan oleh Baquero (2002), sebagai salah satu pendekatan pembangunan yang mengakumulasi potensi yang ada dalam pembangunan yang dikelola oleh masyarakat lokal. Dalam hal ini, pelibatan program-program yang sudah ada menjadi satu potensi yang memang sudah ada dan dilaksanakan oleh Kabupaten Kampar. Paradigma ini melihat pembangunan daerah yang mencoba menumbuhkan sistem produktif dan melakukan perubahan melalui potensi yang ada di wilayah. Pendekatan ini cenderung berfokus pada kebutuhan lokal dan partisipasi masyarakat dalam suatu upaya pembangunan. Hal inilah yang dilihat oleh pemerintah daerah Kabupaten Kampar, yang melihat bahwa Kabupaten Kampar memiliki potensi lahan, sumber daya, dan kelembagaan lokal masyarakat yang bisa dikembangkan melalui stimulus-stimulus yang tepat sasaran. Dengan begitu, perencanaan untuk pendayagunaan kelembagaan lokal di Kabupaten Kampar dibuat dengan mempertimbangkan permasalahan dan kebutuhan masyarakat di masa Pandemi COVID-19.

Untuk merespons kondisi pandemi COVID-19 dan ketahanan pangan masyarakat, pemerintah Kabupaten Kampar merumuskan suatu inovasi untuk meningkatkan ketahanan pangan. Dengan mempertimbangkan kondisi yang serba sulit saat ini, akhirnya pemerintah membuat suatu program yang merujuk pada pengoptimalan segala sumber daya serta potensi yang dimiliki hingga ke tingkat rumah tangga. Inovasi ini bertujuan untuk membangun sinergitas antara pemerintah dengan masyarakat lokal. Pemerintah lokal sangat berperan dalam pembangunan lokal dan mereka bertanggung jawab atas pembangunan dan kebutuhan masyarakatnya untuk dapat mencapai kesejahteraan sosial melalui pembangunan sosial. Pembangunan sosial diungkapkan Midgley (2005), sebagai pendekatan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang cocok tidak hanya untuk meningkatkan kualitas hidup bagi semua warga Negara tetapi untuk mengatasi masalah keterbelakangan. Integrasi tujuan ekonomi dan sosial merupakan elemen kunci dari pembangunan sosial, untuk

mencapai pembangunan sosial dapat menggunakan salah satu paradigma yaitu pembangunan dari dalam (*Endogenous Development*). Menurut Baquero (2002), pembangunan dari dalam merupakan salah satu pendekatan pembangunan yang mengakumulasi potensi yang ada dalam pembangunan yang dikelola masyarakat lokal. Pendekatan ini fokus pada kebutuhan lokal dan partisipasi masyarakat dalam upaya pembangunan. Hal ini dilihat oleh pemerintah daerah Kabupaten Kampar, bahwa Kabupaten Kampar memiliki potensi lahan, sumber daya, dan kelembagaan lokal masyarakat yang bisa dikembangkan melalui stimulus yang tepat sasaran.

Sebagai salah satu prinsip pemrograman yang digunakan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), *Results-Based Management* (RBM) fokus pada hasil sebagai perubahan dalam ketahanan pangan masyarakat di masa Pandemi COVID-19 menjadi pendeskripsian dan tolak ukur yang diturunkan dari hubungan sebab akibat. Dalam hal ini dapat dilihat dari proses perencanaan kebijakan dan strategi kebijakan yang dilakukan. Sebagai proses perencanaan kebijakan, melakukan rapat dengan para staf untuk rencana kerja 2022–2023 per bidang menjadi satu upaya dalam menyusun rencana strategi pembangunan. Setelah kerangka perencanaan telah disepakati, pengoptimalan kinerja SDM dan penggunaan teknologi agar rencana kegiatan dapat berjalan sesuai perencanaan dan mencapai tujuan menjadi fokus selanjutnya untuk menyeimbangi hubungan sebab-akibat. Hal ini disebabkan oleh penyusunan rencana strategis yang memerlukan keseimbangan antara rencana dan peningkatan kualitas SDM dan teknologi agar inovasi yang direncanakan dapat mencapai tujuannya.

Dengan begitu, perencanaan untuk pendayagunaan kelembagaan lokal di Kabupaten Kampar dibuat dengan mempertimbangkan permasalahan dan kebutuhan masyarakat di masa Pandemi COVID-19. Pemerintah Kabupaten Kampar melakukan perencanaan yang menghasilkan suatu kebijakan untuk mewujudkan pembangunan lokal sebagai upaya optimalisasi kemandirian masyarakat dalam mempertahankan ketahanan pangan. Dalam penelitian proses perencanaan pendayagunaan kelembagaan lokal di Kabupaten Kampar dilihat dari *existing condition* yang ada, kondisi yang ada menunjukkan bahwa dalam pra-perencanaan, proses perencanaan, hingga upaya penerapan hasil perencanaan belum banyak melibatkan masyarakat lokal dalam proses pengambilan keputusan. Pendekatan dalam perencanaan pendayagunaan kelembagaan lokal lebih banyak menggunakan metode pendekatan *top-down*, yang segala kebijakannya berasal dari pemerintah daerah dalam hal ini adalah Dinas Ketahanan Pangan.

PENUTUP

Optimalisasi Cara Untuk Mandiri Pangan (OCU MAPAN) menjadi *tagline* dari inovasi ketahanan pangan yang dilakukan pemerintah daerah dengan mengusung kearifan lokal sebagai *brand*. Kelompok Wanita Tani sebagai kelembagaan lokal digunakan untuk menjadi penggerak program ini, sedangkan Badan Penyuluh Pertanian dan Penyuluh Pertanian Lapangan menjadi institusi lokal lain yang dilibatkan dalam menjalankan program ini. Proses perencanaan dalam pendayagunaan kelembagaan lokal belum dilakukan secara utuh dalam melibatkan kelembagaan lokal lain karena hanya masih melibatkan kelembagaan-kelembagaan yang berkaitan dengan pertanian. Jika dilihat ke dalam kerangka *Result-Based Management* (RBM), perencanaan pendayagunaan kelembagaan lokal yang dilakukan dalam inovasi OCU MAPAN menggunakan perspektif manajemen berbasis hasil dalam situasi krisis pandemi COVID-19 dan perencanaan dilakukan dengan jangka

waktu yang lebih pendek. Namun, melalui perhatian penuh pada manajemen hasil menyebabkan hasil pembangunan di dalam program Inovasi OCU MAPAN membawa hasil perubahan positif pada ketahanan pangan masyarakat di masa pandemi COVID-19.

Dengan adanya strategi penamaan program yang berbasis kearifan lokal dan sebutan yang familier dengan masyarakat Kampar menjadikan program ini sebagai *local brand* yang digunakan untuk menarik minat masyarakat mengetahui apa saja manfaat dari program OCU MAPAN ini, sehingga menimbulkan ketertarikan untuk mengaplikasikannya di kehidupan rumah tangganya masing-masing. Selain itu, sifat dari program adalah untuk mempersuasi yang mengajak seluruh elemen masyarakat untuk aktif dalam berpartisipasi. Sebagai strategi kebijakan, inovasi OCU MAPAN berkaitan mengembangkan pertanian yang modern dan meningkatkan kualitas ketahanan pangan serta ketahanan pangan masyarakat ditingkat rumah tangga. Oleh karena itu, untuk menarik minat dan ketertarikan sasaran program digunakanlah istilah-istilah yang biasanya digunakan masyarakat lokal. Berbagai aktor perubahan dan strategi perencanaan menghadapi beberapa faktor penghambat dalam merencanakan, di antaranya adalah adanya ketidaksesuaian anggaran yang diusulkan dengan anggaran yang diterima. Banyaknya pemotongan anggaran dalam situasi-situasi tertentu menyebabkan keterbatasan dalam merencanakan aksi perubahan, sulitnya mengkoordinir masyarakat yang terlibat dan sulitnya melibatkan kelembagaan lokal lain, dan menumbuhkan kesadaran dan keinginan individu tersebut untuk melakukan kegiatan bercocok tanam. Selain itu, ditemukan juga upaya dalam mengatasi hambatan dalam merencanakan, seperti dengan menambah anggaran yang tidak memenuhi keperluan rencana aksi perubahan, OPD dapat melakukan pengajuan penambahan anggaran kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Sebagai suatu perencanaan yang dilakukan dalam masa krisis pandemi COVID-19, ada sejumlah faktor kunci yang perlu dipertimbangkan dalam penerapan hasil perencanaan. Dalam tahap awal melakukan koordinasi dengan semua aktor yang terlibat untuk menyamakan persepsi dan tujuan yang ingin dicapai menjadi hal yang perlu dilakukan dalam penerapan hasil perencanaan. Pentingnya menyamakan pemahaman program dan teknis pelaksanaan bersama aktor perubahan terkait agar perencanaan berjalan sesuai hasil perencanaan yang telah disepakati. Setelah implementasi dimulai dan pemantauan menjadi tugas penting untuk memastikan hasil pencapaiannya, monitoring dan evaluasi menyediakan informasi yang tak ternilai untuk pengambilan keputusan dan pelajaran untuk memberikan pedoman pelaksanaan pada implementasi hasil perencanaan yang telah dilakukan.

REFERENSI

- Adi, I. R. (2004). *Ilmu Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Pengantar pada pengertian dan beberapa pokok bahasan* (Vol. 1). Fisip UI Press.
- Adi, I. R. (2013). *Kesejahteraan Sosial (Pekerjaan sosial, Pembangunan Sosial, Kajian Pembangunan)*. Depok: PT Raja Grafindo Persada.
- Badan Ketahanan Pangan, 2020. Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan, *Food Security and Vulnerability Atlas* (FSVA) Tingkat Provinsi. Jakarta: Kementerian Pertanian.
- Barquero, Antonio Vazquez. (2002). *Endogenous development: Networking, innovation, institution and cities*. New York: Routledge.

- Corral, L., Winters, P., & Gordillo, G. (2000). *Food insecurity and vulnerability in Latin America and the Caribbean*. University of New England, Graduate School of Agricultural and Resource Economics.
- Midgley, J. (2005). *Social Development: The Development Perspective In Social Welfare*. London: SAGE Publication.
- Neuman, W Lawrence. (2006). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach* (Sixth Edition). Needham Heights. MA: Allyn & Bacon.
- Sikander, T. (2015). A Theoretical Framework Of Local Government. *International Journal Of Humanities and Sosial Science* , 171-176.
- Vodyanitskaya, E. (2017). Local Government. *Oxford Constitutional Law*, 1-15.