

**PENGUATAN KELEMBAGAAN KETAHANAN PANGAN  
DI KOTA PAREPARE**  
*(REINFORCEMENT OF FOOD SECURITY INSTITUTIONAL  
IN THE CITY OF PAREPARE)*

**Ansar Arifin**

Departemen Antropologi FISIP UNHAS  
Jalan Perintis Kemerdekaan KM. 10 Makassar, 90245  
Telepon/Faks (0411) 585024, Hp. 081355661234  
Sur-el: [ansararifin@gmail.com](mailto:ansararifin@gmail.com)

**Syamsul Bahri**

Balai Pelestarian Nilai Budaya Sulawesi Selatan  
Jalan Sultan Alauddin Km. 7 Makassar  
Hp. 081524032180  
Sur-el: [syamsulbahrihabibi@yahoo.co.id](mailto:syamsulbahrihabibi@yahoo.co.id)

**ABSTRACT**

*The article explains two important things, i.e. the problem of food security institutional in the poor households in the city of Parepare; alternative models of food security institutional for poor fishermen households that are in accordance with the demands of development. This study uses the Cluster Purpose Sampling method. The samples are social groups, service social institutions, and community organizations that are purposively selected, and analyzed using sociometric and descriptive analysis models. Data collection techniques use survey methods and in-depth interviews, as well as focus-group discussion (FGD) methods. The result of this study indicates that traditional food security institutional is already exist for a long time in poor fishing communities in the city of Parepare as a form of adaptation to the problem of poverty. Nevertheless, population growth and food needs are increased, it is necessary to manage more complex food security. Therefore, local food institutional needs to be supported by modern organizational system in order to strengthen local food security institutional. Vice versa, modern institutional needs to be supported by local institutional that have been practiced for a long time by the poor in the city of Parepare.*

**Keywords:** *food security; institutional strengthening; poorness.*

**ABSTRAK**

Artikel ini menjelaskan dua hal penting, yakni soal kelembagaan ketahanan pangan dalam rumah tangga miskin di Kota Parepare dan model alternatif kelembagaan ketahanan pangan rumah tangga nelayan miskin yang sesuai dengan tuntutan perkembangan. Penelitian ini menggunakan metode *Cluster Purpose Sampling*. Sampelnya adalah kelompok-kelompok sosial, lembaga-lembaga sosial kenelayanan, dan organisasi kemasyarakatan yang dipilih secara purposif dan dianalisis dengan model analisa sosiometrik dan deskriptif. Teknik pengumpulan data menggunakan metode survei dan *in-depth interview* (wawancara mendalam) serta metode focus-group discussion (FGD). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kelembagaan ketahanan pangan tradisional telah ada sejak dahulu dalam masyarakat nelayan miskin di Kota Parepare sebagai bentuk adaptasi terhadap persoalan kemiskinan. Tetapi, karena pertumbuhan jumlah penduduk dan kebutuhan pangan meningkat sehingga dibutuhkan manajemen ketahanan pangan yang lebih kompleks. Oleh sebab itu, kelembagaan pangan lokal perlu ditopang oleh sistem organisasi modern demi memperkuat kelembagaan ketahanan pangan lokal. Demikian pula sebaliknya, kelembagaan modern perlu ditopang oleh kelembagaan lokal yang sudah lama dipraktikkan oleh masyarakat miskin di Kota Parepare.

**Kata Kunci:** *ketahanan pangan; penguatan kelembagaan; kemiskinan.*

## PENDAHULUAN

Kelaparan tidak memiliki tempat tinggal, bila sakit tidak memiliki dana untuk berobat merupakan beberapa ciri yang dikaitkan dengan suatu kondisi ketidakcukupan yang disebut sebagai kemiskinan (Sallatang, 2002). Masalah kemiskinan sudah merupakan isu global yang berkaitan langsung dengan kemanusiaan dan telah banyak menguras para ahli untuk merumuskan konsep penyelesaiannya. Salah satu pendapat yang muncul adalah pendapat Ickis (dalam Supriatna, 2000) bahwa kemiskinan itu terkait erat dengan strategi pembangunan pedesaan. Dengan demikian, Ickis mengajukan empat strategi penanggulangan kemiskinan, salah satunya adalah *the welfare strategy* yang berkaitan dengan persoalan ketahanan pangan (Supriatna, 2000).

Ketahanan pangan pada tataran nasional merupakan kemampuan suatu bangsa untuk menjamin seluruh penduduknya memperoleh pangan dalam jumlah yang cukup, mutu yang layak, aman, dan juga halal yang didasarkan pada optimasi pemanfaatan dan berbasis pada keragaman sumber daya domestik. Salah satu indikator untuk mengukur ketahanan pangan adalah soal ketergantungan dan ketersediaan pangan nasional terhadap import.

Ketahanan pangan telah menjadi isu sentral dalam kerangka pembangunan nasional. Namun, persediaan pangan yang cukup secara nasional tidak serta-merta menjamin ketahanan pangan, baik di tingkat regional maupun rumah tangga dan individu. Meskipun secara nasional persediaan pangan mencukupi, namun munculnya kasus kerawanan pangan dan ditemukannya bayi dan anak balita berstatus gizi buruk di berbagai daerah di Indonesia merupakan fakta yang tidak dapat dipungkiri.

Peningkatan kebutuhan pangan harus berbanding lurus dengan peningkatan jumlah penduduk dan kesempatan kerja. Ketahanan pangan terkait dengan kondisi

terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin bagi tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Hal ini tentu saja berkaitan dengan banyak faktor, di antaranya; jenis pangan, produksi, dan distribusinya. Namun, yang lebih penting, ialah norma-norma sosial yang beroperasi mengatur sehingga ketahanan pangan tidak hanya terwujud, tetapi juga terpelihara. Singkatnya, ketahanan pangan menjadi bagian dari sistem sosial masyarakat Kota Parepare.

Belakangan ini, permasalahan pemantapan ketahanan pangan terkait dengan berbagai aspek, terutama isu-isu tentang meningkatnya jumlah penduduk, keterbatasan sumber daya alam dan sumber daya manusia, meningkatnya kasus kurang gizi, kemiskinan, bencana alam, instabilitas sosial ekonomi politik, tuntutan mutu dan liberalisasi perdagangan internasional, pemenuhan hak asasi manusia, dan sebagainya. Isu-isu ini mendorong perlunya menciptakan ketahanan pangan secara nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, sampai pada ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga. Hal ini menjadi lebih penting karena terbukti bahwa selama ini ketahanan pangan belum sepenuhnya dapat memenuhi kebutuhan penduduk.

Mewujudkan ketahanan pangan yang berkelanjutan sebagai upaya untuk membangun integrasi nasional yang mantap, diperlukan perubahan sosial, yaitu percepatan proses perubahan dan pertepatannya secara berencana, ke arah yang lebih baik atau lebih tinggi tingkatannya dari waktu ke waktu, tahap demi tahap secara berkelanjutan. Lebih baik atau lebih tinggi tingkatannya, berdasarkan atas atau sesuai dengan nilai-nilai (*values*) yang dianut oleh masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu, perlu melakukan pembangunan lembaga ketahanan pangan secara reformatif. Artinya, melakukan improvisasi (pengembangan/ penyempurnaan) lembaga ketahanan pangan yang telah ada sekarang.

Perwujudan ketahanan pangan tanpa memperhatikan kelembagaan masyarakat relatif tidak menunjang keberlanjutan ketahanan pangan, baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat rumah tangga. Ketahanan pangan dapat berkelanjutan apabila memanfaatkan kelembagaan ketahanan pangan masyarakat yang menjadi lingkungan sosial budayanya. Untuk mengidentifikasi kelembagaan masyarakat yang menunjang ketahanan pangan rumah tangga masyarakat, perlu dikaji tentang kelembagaan ketahanan pangan dalam rumah tangga miskin di Kota Parepare dan model alternatif kelembagaan ketahanan pangan rumah tangga miskin yang sesuai dengan tuntutan perkembangan.

Berkaitan dengan kelembagaan masyarakat Robert MacIver (1931) mengemukakan bahwa kelembagaan masyarakat menyangkut tata cara atau prosedur yang telah diciptakan untuk mengatur hubungan antara manusia yang berkelompok dalam suatu kelompok kemasyarakatan yang dinamakan asosiasi. Horton dan Hunt (1993) menyatakan bahwa kelembagaan adalah suatu sistem hubungan sosial yang terorganisasi yang memperlihatkan nilai-nilai dan prosedur bersama dan yang memenuhi kebutuhan dasar tertentu masyarakat. Adapun Berger & Luckman (1991) mendefinisikan sebagai pola yang sudah pasti mengenai tingkah laku manusia.

Paul B. Horton dan Chester L. Hunt (1993) mendefinisikan institusi sebagai sistem hubungan sosial yang terorganisasi yang mewujudkan nilai-nilai dan tata cara umum tertentu dan memenuhi kebutuhan dari masyarakat tertentu. Suatu kelembagaan yang berkembang dan dipertahankan dalam suatu masyarakat, sedikitnya mempunyai tiga fungsi, yaitu; 1) memberikan pedoman kepada anggota-anggota masyarakat bagaimana mereka harus bertingkah laku atau bersikap dalam menghadapi berbagai masalah dalam masyarakat, utamanya yang menyangkut kebutuhan-kebutuhannya; 2) menjaga keutuhan masyarakat yang bersangkutan;

dan 3) memberikan pegangan kepada masyarakat untuk keperluan dalam sistem pengendalian atau pengawasan sosial (*social control*).

Lembaga kemasyarakatan atau lembaga sosial (*social institution*) adalah keseluruhan norma dari semua jenis dan tingkatan untuk keperluan pokok di dalam kehidupan masyarakat, untuk mempertahankan nilai-nilai penting (*patterned norm integrated around a principal a function of society*).

Lembaga kemasyarakatan senantiasa terbentuk atas dasar corak daerah tertentu sesuai dengan ciri masyarakat yang mendiami daerah tersebut. Meskipun semua lembaga mempunyai sifat saling ketergantungan dalam masyarakat, namun masing-masing lembaga disusun dan diorganisasi secara sempurna di sekitar rangkaian-rangkaian pola-pola norma, nilai perilaku yang diharapkan. Ide-ide lembaga pada umumnya diterima oleh mayoritas anggota masyarakat, tidak peduli apakah mereka turut berpartisipasi atau tidak dalam lembaga tersebut.

Pembangunan lembaga adalah suatu perspektif tentang perubahan sosial yang direncanakan dan dibina. Hal itu menyangkut inovasi-inovasi yang menyiratkan perubahan-perubahan kualitatif dalam norma-norma, pola-pola kelakuan, hubungan-hubungan perorangan dan hubungan-hubungan kelompok, dan persepsi-persepsi baru mengenai tujuan-tujuan maupun cara-cara. Temanya yang dominan adalah inovasi.

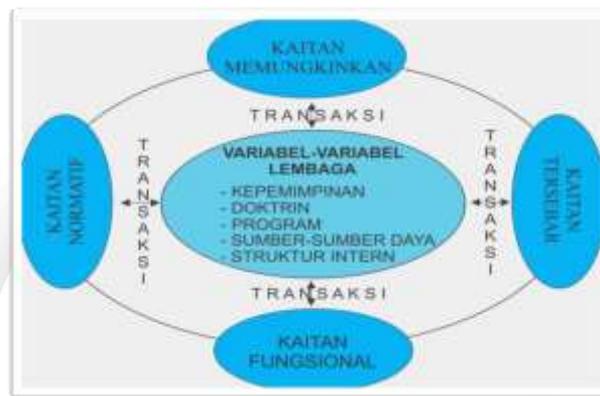
Titik tolak untuk pembangunan lembaga adalah definisi mengenai pembangunan lembaga yang dirumuskan, sebagai; perencanaan, penataan, dan bimbingan dari organisasi-organisasi baru atau yang disusun kembali yang; (a) mewujudkan perubahan-perubahan dalam nilai-nilai, fungsi-fungsi, teknologi-teknologi fisik, dan/atau sosial; (b) menetapkan, mengembangkan, dan melindungi hubungan-hubungan normatif dan pola-pola tindakan yang baru; dan (3)

memperoleh dukungan dan kelengkapan dalam lingkungan tersebut.

Kerangka konseptual ini memberikan suatu cara untuk mengidentifikasi metode-metode operasional dan strategi tindakan yang dapat membantu orang-orang praktik dan mereka secara aktif berkecimpung sebagai pengantar-pengantar perubahan, khususnya dalam keadaan-keadaan lintas budaya. Mac.Iver (1931), mengemukakan syarat-syarat kelompok sosial antar lain; (1) setiap anggota kelompok harus sadar

bahwa dia merupakan sebagian dari kelompok yang bersangkutan; (2) ada hubungan timbal balik antara anggota yang satu dengan anggota yang lain; (3) ada suatu faktor yang dimiliki bersama, sehingga hubungan antara mereka bertambah erat. Faktor ini dapat berupa nasib yang sama, kepentingan yang sama, tujuan yang sama, ideologi politik yang sama dan lain-lain; dan (4) berstruktur, berkaidah dan mempunyai pola perilaku; dan bersistem dan berproses.

**Gambar 1. Universum Pembangunan Lembaga.**



Gambar di atas memperlihatkan lima kelompok variabel lembaga yang dirumuskan dengan cara sebagai berikut: *Pertama*; Kepemimpinan menunjuk pada 'kelompok orang yang secara aktif berkecimpung dalam perumusan Doktorin dan program dari lembaga tersebut dan yang mengarahkan operasi-operasi dan hubungan-hubungannya dengan lingkungan tersebut. *Kepemimpinan dipandang sebagai satu-satunya unsur yang paling kritis dalam pembangunan lembaga karena proses-proses perubahan yang dilakukan dengan sengaja itu, memerlukan manajemen yang intensif, terampil, dan yang telah mengikatkan dirinya secara mendalam, baik dalam hubungan-hubungan intern maupun lingkungan. Kedua*, Doktorin dirumuskan sebagai: 'spesifikasi dari nilai-nilai, tujuan-tujuan, dan metode-metode operasional yang mendasari tindakan sosial'. Doktorin dipandang sebagai sederetan tema yang memproyeksi, baik di dalam organisasi itu sendiri maupun dalam

lingkungan eksterennya, seperangkat citra dan harapan-harapan mengenai tujuan-tujuan lembaga dan gaya-gaya tindakan. *Ketiga*, Program menunjuk pada 'tindakan-tindakan tertentu yang berhubungan dengan pelaksanaan dari fungsi-fungsi dan jasa-jasa yang merupakan keluaran dari lembaga tersebut. Dengan demikian, maka program adalah terjemahan dari doktorin ke dalam pola-pola tindakan yang nyata, dan alokasi energi-energi dan sumber daya-sumber daya lainnya di dalam lembaga itu sendiri dan yang berhubungan dengan lingkungan ekstern. *Keempat*, sumber daya adalah masukan-masukan keuangan, fisik, manusia, teknologi, dan penerangan dari lembaga tersebut. Jelaslah bahwa persoalan-persoalan yang tercakup dalam pengerahan dan dalam menjamin tersedianya sumber daya tersebut secara mantap dan yang dapat diandalkan mempengaruhi tiap segi dari kegiatan-kegiatan lembaga dan merupakan kesibukan yang penting dari semua kepemimpinan

lembaga. *Kelima*, struktur intern dirumuskan sebagai struktur dan proses yang diadakan untuk bekerjanya lembaga tersebut dan bagi pemeliharannya.

Untuk memudahkan analisa, dibedakan empat jenis kaitan: (1) Kaitan-kaitan yang memungkinkan (*enabling*), yakni 'dengan organisasi-organisasi dan kelompok-kelompok sosial yang mengendalikan alokasi wewenang dan sumber-sumber daya yang diperlukan oleh lembaga tersebut untuk berfungsi'. (2) Kaitan-kaitan fungsional yakni 'dengan organisasi-organisasi yang menjalankan fungsi-fungsi dan jasa-jasa yang merupakan pelengkap dalam arti produksi, yang menyediakan masukan-masukan dan yang menggunakan keluaran-keluaran dari lembaga tersebut. (3) Kaitan-kaitan normatif, yakni 'dengan lembaga-lembaga yang mencakup norma-norma dan nilai-nilai lokal (positif dan negatif) yang relevan bagi doktrin dan program dari lembaga tersebut'. (4) Kaitan-kaitan tersebar, yakni 'dengan unsur-unsur dalam masyarakat yang tidak dapat dengan jelas diidentifikasi oleh keanggotaan dalam organisasi formal'.

## METODE

Penelitian ini dilakukan di seluruh wilayah Kota Parepare, meliputi: Kecamatan Bacukiki, Bacukiki Barat Kecamatan Soreang, dan Kecamatan Ujung. Pada dasarnya ada beberapa jenis studi dan teknik pengumpulan data yang diterapkan untuk kajian ini adalah: (1) *Community Studies*, dengan maksud untuk mendapatkan data mengenai profil masyarakat miskin terutama yang berhubungan dengan kelembagaan ketahanan pangan. (2) *Stakeholders studies*, dimaksudkan untuk mendapatkan data dan informasi mengenai pandangan/penilaian para pemangku kepentingan atau *stakeholders* (Pemerintah, DPRD, kalangan Lembaga non-pemerintah, pakar/akademisi dan tokoh-tokoh masyarakat lainnya tentang berbagai regulasi, kebijakan maupun implementasi dari kebijakan yang berhubungan dengan berbagai aspek

kelembagaan yang distudi. (3) *Policy Impact Studies (PIS)*. (4) *Studi literatur*. Sebelum penelitian lapangan dilakukan, tim peneliti terlebih dahulu melakukan kajian terhadap laporan-laporan studi mengenai kelembagaan pangan. (5) *Kajian historis* mengenai kelembagaan pangan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode *Cluster Porpose Sampling*. Sampelnya adalah kelompok-kelompok/lembaga/ organisasi yang ditarik secara purposif, dan dianalisa dengan model analisa sosiometrik dan deskriptif. Teknik pengumpulan data, yaitu survei, *in-depth interview* dan *focus-group disussion (FGD)*.

## PEMBAHASAN

### Kelembagaan Ketahanan Pangan Lokal di Kota Parepare

Masyarakat di daerah penelitian, baik pada tipe agroekosistem pantai, sawah maupun pada tipe agroekosistem lahan kering, bahwa dalam pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari, hampir semua pekerjaan yang dilakukan selalu berhubungan dengan kelompok. Hampir tidak ada pekerjaan yang dapat dilakukan dengan sendiri-sendiri. Anggota kelompok ini saling bekerja sama satu sama lain. Dalam kerja sama tersebut untuk melakukan pekerjaan diterapkan aturan-aturan atau norma-norma yang telah lama mereka yakini dan pertahankan. Karena itu hampir seluruh masyarakat (juga responden) mengatakan bahwa dalam urusan ketersediaan bahan makanan terdapat aturan-aturan atau norma-norma yang berkaitan dengan pekerjaan mereka sehari-hari. Hal ini dapat dikategorikan sebagai modal sosial di mana masyarakat memiliki nilai-nilai yang diyakini bersama sebagai perekat sosial ke arah yang positif (Fukuyama, 2005; 2006). Khususnya di tipe **agroekosistem pantai**, kelompok yang berkembang adalah kelompok kerja sama nelayan yang beranggotakan 5-7 orang, antara lain kelompok *pa'bagang* yang beranggotakan

12-15 orang dan kelompok nelayan pancing (*pa'tongkol*) yang beranggotakan 2-5 orang.

Dari penuturan masyarakat (melalui responden dan informan) kerja sama ini berfungsi untuk meningkatkan keberanian dan meningkatkan semangat kerja, bukan sebaliknya munculnya rasa takut dan kesepian. Selain itu, kerja sama ini berfungsi sebagai sarana peningkatan kerukunan dan kekompakan antarsesama yang bukan hanya anggota kelompok, melainkan juga seluruh anggota keluarga.

Kelembagaan nelayan di Kota Parepare terdapat beberapa kelompok kerja nelayan, antara lain: (1) *Pa'roppong* adalah kelompok nelayan yang menggunakan perahu *sande'* dengan alat pemikat *rumpon*, yaitu rangkaian bambu yang dibentuk menyerupai rakit dan diberi batu labuh sebagai jangkar agar tidak mudah hanyut serta di bahagian bawahnya diikatkan beberapa pelepah daun kelapa tempat ikan berkerumun. Daun kelapa dan bambu pada alat *rumpon* mengeluarkan bau yang disukai oleh ikan-ikan kecil sehingga berkumpul disekitar alat *rumpon*. Kemudian, ikan-ikan kecil yang berkumpul menjadi santapan bagi ikan-ikan besar. (2) *Pangoli* adalah kelompok nelayan yang sifatnya "liar" karena mereka menangkap ikan pada *rumpon* milik orang lain yang sedang tidak digunakan pemiliknya. (3) *Pajjala* adalah kelompok nelayan yang menggunakan perahu jenis *ba'go'*. (4) *Pappuka'* adalah kelompok nelayan yang menggunakan jaring insang (*puka'*) untuk menangkap ikan terbang. (5) *Palladung* adalah nelayan yang menangkap ikan merah/bambangan dengan menggunakan pancing ladung. (6) *Potangga* adalah kelompok nelayan yang lebih terfokus pada penangkapan ikan terbang dengan telurnya. Nelayan ini menggunakan bubu yang terbuat dari bambu (*buaro*). Bubu itu diberi rumput-rumput agar ikan terbang senang berkerumun dan bertelur di tempat itu. Mereka biasanya menggunakan 12 sampai 25 buah bubu. Bubu-bubu ini sengaja dihamparkan ke laut dan diberi tali pengikat yang dikaitkan pada perahu.

Bagi masyarakat Kota Parepare, makanan dalam kehidupan mereka merupakan hal yang sakral untuk diberlakukan karena itu dalam memperoleh, mengelolah, dan menghidangkannya terdapat aturan-aturan yang dianut. Aturan-aturan ini diyakini dapat mendatangkan rezeki untuk kelangsungan pangan dalam rumah tangga. Aturan atau norma ini telah menjadi kebiasaan masyarakat yang diperoleh secara tak tertulis (secara turun temurun) dari orang tua dan tetangga mereka. Aturan-aturan tersebut dilaksanakan tanpa paksaan berjalan seiring dengan kehidupan mereka. Dalam memperoleh (produksi) bahan makanan di Kota Parepare, berdasarkan keterangan informan dan responden terdapat keterangan tentang aturan-aturan atau norma-norma yang dianut masyarakat. Selanjutnya, terdapat pula aturan-aturan atau norma-norma yang mereka yakini dan senantiasa masih dilaksanakan. Selain itu, aturan-aturan ini relatif masih disampaikan pada anak-anak mereka untuk tetap diperhatikan dan dilaksanakan. Aturan-aturan itu antara lain; pada saat akan berangkat melaut (menangkap ikan) tidak boleh ada alat-alat yang akan digunakan jatuh ke tanah, tidak boleh ada anak-anak kecil yang menangis apabila menjelang keberangkatan, tidak boleh berselisih dengan anggota keluarga (terutama istri), selalu berkata jujur dan bertutur kata yang baik, dilarang duduk-duduk di pintu, dilarang mencari kutu di tangga khususnya kaum wanita, dilarang menyapu ketika akan pergi melaut, apabila ada yang meminta pinjaman, baik itu berupa uang maupun barang, sebaiknya ditunda hingga suami/anggota keluarga telah kembali dari laut. Sebaliknya, pada saat hendak melaut/berlayar untuk mencari ikan, ada beberapa syarat (norma) yang harus dipenuhi antara lain; hati yang tenang, keadaan/situasi yang tenang, dan alam yang tenang.

Tingkah laku yang umumnya dilakukan oleh para nelayan sebelum berangkat untuk berlayar mencari ikan,

yaitu; hati yang tenang sebelum meninggalkan rumah untuk berlayar; keadaan tenang, tidak ada masalah dalam rumah tangga; alam tenang, tidak ada tanda-tanda yang mengkhawatirkan ketika di tengah laut nantinya; tidak boleh ada teguran yang menanyakan tujuan pada saat hendak berangkat melaut/berlayar; dan cuci kaki sebelum naik ke perahu atau kapal.

Dalam **agroekosistem pantai** terutama usaha tani tambak, terdapat pula unsur-unsur budaya (norma, nilai, kepercayaan, pengetahuan, dan simbolisasi) antara lain: Bibit ikan (nener) dan udang (benur) dilemparkan dalam sebuah baskom pada saat ada transaksi antara pedagang bibit dengan petani tambak. Petani tambak akan mengamati bibit, jika bibit berputar dalam baskom ke arah kanan, akan dipercaya bahwa bibit tersebut akan menguntungkan untuk dipelihara. Ke arah kanan adalah arah yang berlawanan dengan arah jarum jam. Pada saat penebaran bibit akan dilakukan keadaan harus tenang (konsentrasi dalam niat), air dalam baskom bibit harus tenang, dan alam pun harus tenang.

Berpakaian lengkap (celana, baju, sarung, kopiah) dan bersih (baru). Sebelum penebaran bibit duduk berjongkok di pinggir/tepi tambak menghadap ke arah tertentu dan mengucapkan mantra kepada malaikat yang menguasai tambak sebagai ungkapan pemberitahuan. Sebelum panen, petani tambak mengamati ikan di dalam tambak lebih dahulu untuk mengamati gerakannya, yaitu apabila serupa seperti pada saat menabur benih. Jika ikan bergerak ke kanan dinyatakan telah siap panen. Gerakan ke kanan melambangkan arti/makna yang baik, rezeki masuk – ini dianalogikan gerak melingkar tangan kanan ke arah kiri dan masuk ke bagian tubuh.

Ketenangan dianalogikan bahwa tidak ada gangguan baik pada ikan dan tambak, maupun petani tambak serta seluruh keluarganya. Adapun gerak ikan ke kanan pada saat hendak dipanen melambangkan keuntungan dan rezeki yang diperoleh. Pada masyarakat **tipe agroekosistem sawah**

berkembang pula norma-norma atau aturan-aturan yang berkenaan dengan padi. Padi merupakan salah satu hasil produksi pada usaha tani sawah dan merupakan bahan makanan pokok. Dalam proses produksinya terdapat juga unsur-unsur budaya yang diyakini/dipercaya oleh masyarakat seperti berikut; ketika hendak menabur benih petani membaca mantra; pada saat melempar/menabur benih padi diharuskan mengisap nafas panjang, maknanya yaitu mengisap nafas artinya berisi, adapun buang nafas akan berarti kosong. Demikian pula dengan padi yang ditanam akan dipercaya berisi untuk dinikmati hasilnya. Makan-makan dahulu sebelum menabur benih/bibit (nasi/*songkolo*). Diadakan dengan sederhana dan memohon keselamatan agar padi yang ditanam terhindar dari segala macam gangguan serta bisa dinikmati dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Menyambut kembali bibit yang ditabur dengan cara memercikkan ramuan air tertentu dengan maksud mengusir segala bala yang mungkin akan menimpa. Selanjutnya, untuk **tipe agroekosistem lahan kering**, sektor perkebunan merupakan lahan yang sangat potensial untuk mengembangkan berbagai komoditi. Dicatat bahwa kemampuan komoditi tertentu untuk membantu kesejahteraan rumah tangga pada umumnya berhubungan dengan penyesuaian antara tanaman, lahan dan iklim. Pada lahan kering dapat dikembangkan berbagai komoditi seperti cengkeh, kakao(coklat), kopi, lada, vanili, dan banyak lagi. Komoditi-komoditi tersebut merupakan komoditi ekspor yang memiliki prospek pasar cukup tinggi. Tanaman-tanaman ini memerlukan pengelolaan dan perawatan yang efektif agar dapat dinikmati hasilnya secara optimal.

Petani kebun atau lahan kering sebagian besar memercayai dan meyakini adanya norma-norma dan nilai-nilai budaya dalam bercocok tanam. Ada beberapa cara yang biasa mereka lakukan, misalnya pada saat akan menanam atau memanen tanaman

jangka panjang mereka, seperti berikut: Disediakan terlebih dahulu tanaman-tanaman yang hendak mereka tanam yang bisa dinikmati. Dinikmati berarti bahwa mereka (petani) akan bisa menikmati langsung hasil usahanya sebelum meninggal. Pada saat bibit akan dimasukkan ke dalam lubang/tanah, harus menarik nafas agar apa yang ditanam bisa berhasil. Menarik nafas diartikan tanaman akan berisi, adapun buang nafas berarti akan kosong. Cara menanam pisang, yakni tanaman yang akan ditanam disimpan sejauh sembilan langkah dari lubang dalam beberapa saat. Pisang tersebut dipikul hingga sampai ke lubang dan mengembungkan mulut/pipi ketika hendak memasukkannya ke dalam lubang tersebut. Sembilan langkah dianalogikan bahwa pada saat pisang berbuah kelak bisa menghasilkan sembilan sisir, adapun dipikul artinya agar pisang yang berbuah kelak akan membuat pemiliknya mendapat beban yang berat untuk mengangkutnya (jumlah/hasilnya besar). Menggembungkan mulut/pipi artinya buah yang dihasilkan kelak akan berukuran besar (membuat mulut/pipi mengembung jika memakannya).

Keyakinan masyarakat terhadap unsur-unsur budaya (nilai, norma, kepercayaan, teknologi, dan simbolisasi) menjadi kebiasaan dan sudah menjadi tradisi yang turun temurun. Adapula cara atau unsur budaya yang terkandung dalam hal menyimpan hasil produksi, mengambil bahan makanan, mengolah bahan makanan dan sikap ketika menghadapi makanan, antara lain: Menyimpan padi di tempat yang patut/semestinya (*lumbung*). Menyimpan padi dan mengambil dari lumbung dilakukan dengan khidmat, sekurang-kurangnya mencuci kaki terlebih dahulu, memakai baju serta sarung ikat. Pada waktu menjemur dan menumbuk padi, harus dijaga jangan sampai terburai dan dilarikan ayam. Ketika makan tidak boleh bercakap-cakap atau berjalan-jalan, sehingga jangan sampai nasi terburai dan ada tersisa di piring sesudah kenyang. Api di dapur tidak

boleh padam. Tempayan tempat menyimpan air (*gusi*) tidak boleh kering dan tempat menyimpan beras (*pabbarasang*) harus ditutup dan tidak boleh kosong. Perempuan tidak boleh bertengkar di depan dapur. Semua aturan-aturan atau norma-norma ini kalau tidak dilaksanakan dan diyakini akan mendatangkan kesialan atau malapetaka serta rendahnya atau tidak adanya rezeki dalam berusaha. Hal ini akan mengakibatkan kesengsaraan dunia dan akhirat.

Sekalipun kearifan lokal mengenai ketahanan pangan sudah ada dalam detak dalam jantung kebudayaan masyarakat miskin Kota Parepare seperti yang sudah dipaparkan di atas. Namun, pertumbuhan jumlah penduduk menjadikan masalah ketahanan pangan ini semakin kompleks. Kebutuhan pangan ini berbanding lurus dengan jumlah populasi dan berbanding lurus pula dengan tingkat eksploitasi lingkungan; semakin tinggi jumlah populasi semakin tinggi pula kebutuhan pangan dan semakin tinggi kebutuhan pangan, semakin tinggi pula daya eksploitasi demi produksi pangan secara besar-besaran (Diamond, 2015). Oleh karena itu, masyarakat membutuhkan negara sebagai manifestasi kekuasaan yang mengatur dan memenuhi kebutuhan populasi yang jumlahnya banyak, termasuk dalam hal pemenuhan pangan (Diamond, 2015).

Lingkup kota seperti Parepare tak dapat lagi disamakan dengan bentuk komunitas yang memenuhi kebutuhannya secara subsistem. Lingkup kota adalah lingkup kekuasaan negara yang secara langsung bersentuhan dengan masalah peningkatan jumlah populasi dan peningkatan kebutuhan pangan. Oleh sebab itu, manajemen ketahanan pangan lokal harus beradaptasi dengan peningkatan kebutuhan pangan ini. Dibutuhkan manajemen kelembagaan ketahanan pangan yang lebih kompleks yang diatur menurut pola-pola modern tanpa mengabaikan manajemen ketahanan pangan lokal yang

sudah ada. Berikut akan dijelaskan model-model alternatif kelembagaan.

### **Alternatif Model Pelembagaan**

Berbicara tentang kelembagaan atau institusi, umumnya pandangan orang lebih diarahkan kepada organisasi, wadah atau pranata. Organisasi hanyalah wadahnya saja, adapun pengertian lembaga mencakup juga aturan main, etika, kode etik, sikap, dan tingkah laku seseorang atau suatu organisasi atau suatu sistem. Bayangkan apa yang akan terjadi di dalam suatu tim kerja, kelompok masyarakat atau tim olahraga tertentu ada organisasi tetapi tidak ada aturan mainnya?

Kebijakan adalah intervensi pemerintah (dan publik) untuk mencari cara pemecahan masalah dalam pembangunan dan mendukung proses pembangunan yang lebih baik. Kebijakan adalah upaya, cara, dan pendekatan pemerintah untuk mencapai tujuan pembangunan yang sudah dirumuskan. Kebijakan bisa juga merupakan upaya pemerintah untuk memperkenalkan model pembangunan baru berdasarkan masalah lama. Kebijakan juga adalah upaya untuk mengatasi kegagalan dalam proses pembangunan. Kegagalan itu bisa kegagalan kebijakan itu sendiri, kegagalan pemerintah dan negara, kegagalan dalam bidang kelembagaan, kegagalan dalam ketahanan pangan, perdagangan dan pemasaran dan sebagainya.

Kelembagaan dan kebijakan selalu menjadi isu penting dalam pengelolaan pesisir, pertanian atau pembangunan umumnya. Sejarah menunjukkan bahwa di negara-negara maju kelembagaan yang baik merupakan kunci dari keberhasilan pengelolaan negara, pembangunan, pasar, perdagangan atau bisnis. Selama ini pemerintah cenderung lebih menekankan pada pembangunan ketahanan pangan dengan mengutamakan pembangunan infrastruktur fisik, teknologi, ketahanan pangan dan politik. Sangat sedikit diperhatikan pembangunan infrastruktur kelembagaan (institusi). Di lain pihak

kebijakan pemerintah cenderung tidak konsisten, selalu berubah dan sulit dilaksanakan secara utuh.

Ini memerlukan perhatian yang serius karena pada dasarnya hampir semua kegagalan pembangunan bersumber dari dua persoalan fundamental, yaitu kegagalan kebijakan dan kegagalan kelembagaan. Hal ini karena perlu model optimalisasi pembangunan lembaga. Dalam rangka ikut menangani masalah penyediaan pangan bagi masyarakat telah banyak kelembagaan yang dibentuk. Mulai dari kelembagaan yang menangani produsen pangan, pemasaran dan distribusi pangan, permodalan untuk kegiatan terkait pangan, keamanan pangan, industri pangan, dan berbagai aspek pangan lainnya. Kelembagaan ini ada yang merupakan kelembagaan resmi pemerintah, murni swadaya masyarakat, atau yang merupakan kolaborasi formal atau non-formal antara pemerintah dan masyarakat.

Kinerja kelembagaan pangan tersebut masih belum memenuhi harapan berbagai pihak. Hal ini sering disebabkan karena pengelola kelembagaan tersebut tidak berasal dari populasi individu yang memang secara langsung menggeluti masalah pangan. Sebagai contoh, pengurus organisasi petani sering bukan dari kalangan petani sehingga sulit untuk diharapkan dapat memahami masalah-masalah aktual dalam kegiatan usaha tani dan sulit untuk diharapkan akan memperjuangkan secara tepat kepentingan-kepentingan petani. Pada dasarnya memang kelembagaan petani tersebut (koperasi, kelompok tani) dibentuk terutama membantu tugas pemerintah, bukan untuk meningkatkan margin keuntungan usaha tani.

Kelembagaan non-pemerintah yang memayungi petani, nelayan, peternak, atau kelompok masyarakat pangan lainnya sering memanfaatkan besarnya populasi kelompok ini untuk kepentingan politik, sehingga warna kelembagaan yang seharusnya lebih berbasis profesi menjadi kabur. Kegiatan pertanian, peternakan,

perkebunan, perikanan, industri pangan, dan lainnya sering hanya digunakan sebagai 'kendaraan' untuk mencapai tujuan politik. Kondisi ini sangat berbeda dengan organisasi serupa di negara-negara maju.

Kelembagaan pemerintah yang ditugasi untuk menjaga stabilitas harga dan ketersediaan komoditas pangan telah lama terbentuk, tetapi baru menjamah komoditas beras saja. Adapun komoditas pangan lainnya belum ditangani sehingga baik stabilitas harga, maupun ketersediaannya masih jauh dari kondisi terkendali. Pengendalian ketersediaan dan harga beras masih sering menghadapi kendala, baik disebabkan oleh fluktuasi produksi dan keragaman mutu beras yang dihasilkan oleh petani, maupun terkendala oleh keterbatasan kapasitas finansial dan sarana penyimpanan yang dimiliki oleh kelembagaan tersebut. Perubahan status kelembagaan ini menjadi perusahaan umum (perum) yang akan membatasi perannya dalam pengendalian ketersediaan dan harga beras.

Dalam hal pelebagaan ketahanan pangan rumah tangga miskin, ada dua model pendekatan yang relevan dalam pengambilan kebijakan, yaitu: *Pertama; Model zero-sum*, merupakan hasil adaptasi dari fenomena pengalihan kekuasaan dalam kajian ilmu politik. Teori ini mendasarkan diri pada konstanta bahwa sedemokratis apapun sebuah tata pemerintahan, selalu ada konflik dalam pengelolaan kewenangan, sebab besaran kewenangan yang dimiliki lebih didasarkan pada preferensi politik kaum elit. Apabila penguasa melimpahkan kewenangannya secara luas kepada masyarakat, pemerintah akan kehilangan daya untuk mengatur dan menciptakan *social order*. Teori *zero sum game* merefleksikan adanya pengambilalihan peran secara drastis dari penguasa kepada pihak yang sebelumnya tidak memiliki kekuasaan. Transfer otoritas ini mengakibatkan pemerintah menjadi kehabisan energi sehingga tidak mampu berperan dominan dalam manajemen sektor publik. Implikasi dari pendekatan *zero-sum*

adalah pemerintah enggan melakukan pemberdayaan kepada masyarakat atau institusi masyarakat sipil.

Terdapat garis demarkasi yang jelas antara pemerintah *vis a vis* warga sipil dalam relasi negara dan masyarakat. Model ini banyak ditemukan pada pengalaman pemberdayaan *civil society* dalam tradisi Anglo-Amerika yang melihat asosiasi atau lembaga pemberdayaan sebagai elemen dalam masyarakat yang menjadi mediator antara individu dan keluarga dengan institusi negara. Hal ini penting sebab ketika demokrasi terlembaga dalam pemerintahan perwakilan, mereka yang memegang peran cenderung membangun jarak dengan konstituen sehingga warga membangun solidaritas mengekspresikan *interest* dalam sebuah institusi untuk pemenuhan hak-hak mereka dalam berbagai bidang.

Aktualisasi konsep tersebut terlihat ketika rakyat yang selama ini hanya menjadi *silent majority* dan banyak di manipulasi kepentingannya, secara drastis memiliki akses yang luas untuk terlibat dominan dalam arena perumusan kebijakan. Ruang kekuasaan pemerintah menjadi menyempit dan mengakibatkan nilai tawar organisasi masyarakat sipil menjadi meningkat. Model ini efisien dari segi biaya sebab kewenangan yang dilimpahkan menjadi tanggung jawab mandiri pihak yang mengelola kewenangan tersebut. Dalam konteks pelebagaan ketahanan pangan sebagai institusi masyarakat lokal (sipil), lahirlah kebijakan-kebijakan pemberdayaan yang bersifat pragmatis dan berusaha memberikan kewenangan yang luas kepada masyarakat untuk melakukan perencanaan, pelaksanaan hingga *monitoring & evaluasi* kebijakan.

Institusi partisipasi ini kemudian dibekali sistem dan dibebankan program yang bersifat *blue print*, dimana kelengkapan alat, metode pelaksanaan, anggaran dan sumber daya manusia harus diupayakan sendiri oleh institusi yang bersangkutan. Kelembagaan ketahanan pangan secara independen memfasilitasi

pembentukan struktur kerja sama antarinstansi dan melakukan pembinaan intensif dengan simpul-simpul jaringan lembaga. Harapannya adalah perluasan peran yang terjadi di puncak stuktur akan merembes ke unit-unit terkecil dalam insitusi. Hubungan kemitraan dibangun secara struktural dengan pemerintah daerah dan pembagian kewenangan yang detail di antara kedua belah pihak dan diatur secara legal-formal.

Prinsipnya bahwa pemerintah daerah tidak memiliki wewenang dan peran yang cukup untuk mengintervensi setiap usulan program yang ditawarkan oleh warga. Tingkat akomodasi usulan program ditentukan dengan kemampuan jejaring organisasi masyarakat untuk membangun kekuatan dalam arena pengambilan keputusan. Dalam konteks upaya pelebagaan ketahanan pangan, *level individu* disentuh dengan melakukan pembenahan drastis melalui pelimpahan wewenang untuk peningkatan pengetahuan, keahlian, kompetensi, dan pemberian motivasi personal yang diupayakan secara internal oleh anggota organisasi petani/nelayan miskin.

Pada *level organisasi*, intervensi pemerintah dalam pola rekrutmen, penataan struktur kerja, distribusi wewenang dan penguatan jejaring relatif menjadi tanggung jawab mandiri pihak organisasi petani/nelayan miskin. Pemerintah hanya berperan dalam membangun sistem melalui perangkat hukum, kebijakan pendukung dan lingkungan yang kondusif guna mengontrol aktivitas institusi dalam kegiatan ketahanan pangan masyarakat. Model ini membutuhkan prakondisi berupa kapasitas individu yang memadai dan kapasitas organisasi yang adaptif sehingga mampu bernegosiasi dan berkompetisi dengan pihak pemerintah dalam memobilisasi sumber daya pembangunan. *Kedua; Model Positive-Sum*. Model yang kedua merupakan antitesis dari model yang pertama. Jika pada proses pelimpahan kewenangan model *zero-sum*

mengakibatkan berkurangnya *power and authority* bagi pihak penguasa, model *positive-sum* mencerminkan prinsip yang berlawanan. Ketika terjadi proses pengembangan kapasitas dan pemberdayaan dari pihak yang berkuasa atau pemerintah kepada pihak yang lemah, justru akan semakin memperkuat *power* dan otoritas pihak yang pertama. Selain itu, keyakinan diusung model ini adalah penekanan aspek generatif.

Model *positive-sum* lebih fokus pada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu secara kolektif, lebih menekankan pada penilaian (*appraisal*) terhadap lingkungan eksternal dan internal, dan berorientasi pada tindakan. Model ini mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksplorasi alternatif, dan menekankan implikasi masa depan. Kewenangan strategis pemerintahan tidak mengalami *diffracted* (pemencaran) secara drastis, tetapi lebih kepada hal-hal yang bersifat teknis dan operasional. pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan didasarkan pada aspek efektivitas *out-come* yang diperoleh. Dalam hal pelebagaan ketahanan pangan rumah tangga miskin, pemerintah membangun kemitraan yang sejajar dengan pihak anggota masyarakat dalam menggerakkan perluasan partisipasi secara gradual dan memberikan asistensi teknis pada operasionalisasi kegiatan pemberdayaan kelembagaan. Kelompok-kelompok petani/nelayan miskin berupaya memanfaatkan fasilitas dan anggaran yang disediakan pemerintah untuk melakukan peningkatan kapasitas individual dan penataan organisasi. Tingkatan sistem dibenahi dengan melakukan penyesuaian terhadap tuntutan dan aspirasi masyarakat yang berkembang.

Pemerintah menyiapkan strategi kebijakan dalam skala waktu operasional tertentu hingga pengembangan kelembagaan ketahanan pangan telah mengarah pada kemandirian yang terbangun dari hasil sinergi antar *stakeholders* pembangunan. Pola pembinaan yang dilakukan secara menyebar di seluruh

unit terkecil kelompok sehingga dapat memperkuat basis legitimasi dalam mengambil tindakan yang berdimensi luas bagi masyarakat.

Model *positive-sum* ini memiliki prasyarat yang harus disiapkan untuk keberlanjutan operasionalnya. Faktor utama adalah ruang dan waktu yang cukup, oleh sebab tindakan manajemen model ini dilakukan secara demokratis dan melibatkan para *stake-holder* kebijakan yang lain. Tahapan-tahapan yang ditempuhnya pun harus diasistensi dan dikontrol secara ketat oleh kedua belah pihak guna meminimalkan inkonsistensi tindakan dalam operasionalisasi kebijakan. Tindakan intervensi yang dilakukan pemerintah lebih pada bersifat teknis dan pengelolaan kewenangan strategis dan operasional menjadi otoritas internal kelompok-kelompok masyarakat.

Pendekatan ini dapat memfasilitasi terjadinya proses pemberdayaan kelembagaan yang berkelanjutan dengan diikuti adanya iktikad baik untuk mengubah keadaan, dari tidak berdaya maupun menjadi penuh daya. Pengalihan energi ini tidak melalui medium konflik melainkan lahir dari suatu sinergi yang egaliter dengan kesadaran akan pentingnya aspek generatif untuk terus berlangsung.

Kekuatan dan kapasitas yang meningkat dalam lembaga ketahanan pangan akan memberikan kontribusi yang positif bagi pemerintah, bukan sebaliknya mengambalalih kewenangan dan peran pemerintah. Kapasitas individu, organisasi dan sistem yang meningkat pada institusi masyarakat sipil akan menjadi penyeimbang bagi *public sector* dan *private sector* dalam menjalin kemitraan yang lebih bermakna.

## **PENUTUP**

Salah satu unsur pokok yang harus ditekankan dalam model pelebagaan ketahanan pangan adalah nilai-nilai lokal (modal sosial) yang sudah lama dianut oleh suatu masyarakat. Secanggih apapun konsep kelembagaan yang dirumuskan dari

luar, mustahil dapat bekerja lebih baik jika mengabaikan nilai-nilai budaya lokal yang ada. Oleh sebab itu, demi membangun suatu kelembagaan yang kuat dan utuh adalah tetap penting untuk memahami secara mendalam nilai-nilai yang bermakna modal sosial (*social capital*) yang dianut oleh suatu masyarakat dan mengorganisirnya atau menyandingkannya dengan pola-pola dan manajemen kelembagaan modern.

Di sini terdapat dua model alternatif kelembagaan ketahanan pangan yang ditawarkan, yakni: *Pertama, Model zero-sum*, merupakan model yang merefleksikan adanya pengambilalihan peran secara drastis dari penguasa kepada pihak yang sebelumnya tidak memiliki kekuasaan. Dengan demikian, model ini menekankan pada pengalaman pemberdayaan *civil society* dalam tradisi Anglo-Amerika yang melihat asosiasi atau lembaga pemberdayaan sebagai elemen dalam masyarakat yang menjadi intermedator antara individu dan keluarga dengan institusi negara. *Kedua, Model positive-sum* yang lebih fokus pada pengidentifikasian dan pemecahan isu-isu secara kolektif, lebih menekankan pada penilaian (*appraisal*) terhadap lingkungan eksternal dan internal, dan berorientasi pada tindakan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Berger, Peter. L. & Luckman Thomas. 1991. *The Social Construction of Reality*. Penguin Books: London.
- Diamond, Jared. 2015. *The World Until Yesterday: Apa yang Dapat Kita Pelajari dari Masyarakat Tradisional?*. Kepustakaan Populer Gramedia (KPG): Jakarta.
- Fukuyama, Francis. 2005. *Guncangan Besar: Kodrat Manusia dan Tata Sosial Baru*. PT. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.
- Fukuyama, Francis. 2002. *Trust Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. Yogyakarta: Penerbit Qalam.

- Hobsbawn, D. J. Poverty, Dalam International Encyclopedia Of The Social Sciences, Editor David L. Sill, Vol. XII, Macmillan and Free Press, hal. 398.
- Horton, Paul B. & Chester L. Hunt, (1993). *Sosiologi*. Penerbit Erlangga: Jakarta.
- Kerlinger, Fred N, 2005. *Asas-asas Penelitian Behavioral*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Klijn Eric-Hans and Joop Koppenjan, (2000). *'Public Management And Policy Network Foundation Of a Network Approach to Governance'*, *Public Management*, Vol. 2 Issue 2, 2000.
- MacIver, Robert Morrison. 1931. *Society: Its Structure and Changes*. R. Long & R. R. Smith, Incorporated: New York.
- Sallatang, M. Arifin. 2002. *Krisis multidimensional di Indonesia*. Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Supriana, Tjahya, 2000, *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.