

**PERUMUSAN STRATEGI PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGEMBANGAN UMBI-UMBIAN LOKAL DI YOGYAKARTA**

*[Formulation of Regional Government Strategy for Developing Local Tuber Commodities in Yogyakarta]*

**Didik Purwadi**

Departemen Teknologi Industri Pertanian,  
Fakultas Teknologi Pertanian, Universitas Gadjah Mada  
\*Email korespondensi: didik@ugm.ac.id

Diterima: 26 Oktober 2017

Disetujui: 21 Juli 2018

DOI: /10.23960/jtihp.v23i2.75-81

**ABSTRACT**

*Local tuber commodities as a source of carbohydrates are increasingly forced to exist, both because of the absence of market needs and lack of cultivation. In line with the diversification of carbohydrate sources, it is necessary to reformulate the current government policies related to tubers. The purpose of this study was to identify strengths, weaknesses, opportunities, and threats in the development of tuber crops, and formulate development strategies in the Special Region of Yogyakarta. This study used a qualitative descriptive approach, with SWOT techniques and disaggregation strategies. The government must improve coordination between agencies or institutions related to tuber crops, develop subsidy schemes to improve farmers' competitiveness through a more equitable system, and empower farmer groups, as well as develop cooperation in distribution networks and tubers information.*

*Keywords: carbohydrates diversification program, local tubers in Yogyakarta, SWOT and disaggregation strategies*

**ABSTRAK**

Komoditas umbi-umbian lokal semakin terdesak keberadaannya, baik karena tidak adanya kebutuhan pasar maupun ketiadaan budidaya. Sejalan dengan program diversifikasi karbohidrat, maka perlu perumusan kembali kebijakan pemerintah yang ada saat ini terkait dengan umbi-umbian. Tujuan penelitian ini adalah mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman dalam pengembangan umbi-umbian, dan merumuskan strategi pengembangannya di Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, dengan teknik SWOT dan strategi disagregasi. Berdasarkan study ini pemerintah harus meningkatkan koordinasi antar dinas atau lembaga yang terkait dengan umbi-umbian, menyusun skema subsidi untuk meningkatkan daya saing petani melalui sistem yang lebih berkeadilan, dan melakukan pemberdayaan kelompok tani, serta melakukan pengembangan kerjasama jaringan distribusi dan informasi umbi-umbian.

Kata kunci: diversifikasi karbohidrat, SWOT dan strategi disagregasi, umbi-umbian lokal.

**PENDAHULUAN**

Umbi-umbian lokal telah terbukti mampu menjadi penyangga pangan dalam

sejarah panjang Bangsa Indonesia. Sejalan dengan perkembangan perekonomian saat ini, secara perlahan tapi pasti telah terjadi

pergeseran peran dan fungsi umbi-umbian menjadi semakin ditinggalkan oleh konsumennya. Umbi-umbian ini tergeser popularitasnya sejalan dengan semakin berkembangnya komoditas beras sebagai sumber karbohidrat. Menurut Ruslim dan Indriyani (2015), pengembangan suatu komoditas perlu strategi pengembangan bisnis.

Pengelolaan umbi-umbian saat ini masih sebatas sebagai usaha tani sampingan karena sebagian besar petani masih menggantungkan pilihan padi sebagai usaha tani utama. Usaha tani umbi-umbian masih menjadi usaha sampingan, bahkan cenderung belum dibudidayakan, dan hanya dibiarkan saja sesuai dengan keadaan alam. Hal ini berdampak pada tingkat perolehan produktivitas lahan masih rendah, sehingga tingkat kelayakan usaha menjadi tidak kompetitif (Rahmana *et al.*, 2012).

Oleh karena itu perlu dilakukan upaya memadukan potensi dan kebijakan pengembangan umbi-umbian lokal ini agar kembali berfungsi sebagai salah satu jawaban usaha diversifikasi pangan lokal.

## BAHAN DAN METODE

### Bahan dan Alat

Penelitian ini menggunakan pendekatan diskriptif kualitatif dengan teknik SWOT (Rangkuti, 1997), dan model strategi disagregasi (Schroeder, 1989; Dilworth, 1992). Objek penelitian adalah umbi umbian yang ada di Yogyakarta. Data dikumpulkan melalui observasi dan pencatatan data sekunder dokumen Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY).

### Metode Penelitian

Prosedur penelitian adalah sebagai berikut: 1) Identifikasi SWOT umbi umbian, yakni melalui analisis internal dan eksternal. Analisis internal akan mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan,

sedangkan analisis eksternal akan menghasilkan identifikasi peluang dan ancaman; 2) Formulasi sasaran strategi, yakni sebuah pilihan berdasarkan SWOT, berupa pilihan sasaran mutu, biaya, fleksibilitas atau kecepatan pelayanan; 3) Perumusan strategi korporasi, yakni berhubungan dengan bisnis apa yang dimasuki, bagaimana kinerja keuangan dan sumber daya yang dialokasikan, berhubungan pula terhadap peningkatan *image* kelembagaan dan pemenuhan tanggung jawab sosial; 4) perumusan strategi bisnis, yakni menentukan bagaimana dapat berkompetisi dengan yang lain yang berada di bisnis yang sama dan juga berada di pasar yang sama; dan 5) perumusan strategi operasional, yang bertanggung jawab terhadap produk, area atau fungsional mengembangkan target tahunan dan strategi jangka pendek ke dalam manajemen fungsional, seperti pemasaran, operasi dan produksi, keuangan dan SDM.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Identifikasi SWOT Umbi-umbian

Hasil observasi menunjukkan bahwa di Yogyakarta masih ditemukan sumber karbohidrat selain beras yang berupa umbi-umbian sebanyak 10 jenis. Kesepuluh umbi-umbian itu adalah: ubi kayu, ubi jalar, garut, gadung, gembili, uwi, kimpul, suweg, ganyong dan kleci. Umbi umbian ini perlu dikembangkan sesuai dengan kewajiban Negara yang harus menyediakan pangan yang memadai, baik jumlah maupun kualitasnya, bagi seluruh penduduknya sehingga bisa memenuhi standar hidup yang layak.

### Analisis Internal

Analisis internal dilakukan dengan mengidentifikasi berbagai faktor yang berkaitan dengan aspek ketersediaan, aspek konsumsi dan aspek distribusi dalam pengembangan umbi-umbian. Internal

maksudnya adalah segala hal yang dapat dikendalikan oleh pemerintah sebagai pelaku dan penanggungjawab dalam pengembangan umbi-umbian, dengan uraian sebagai berikut:

### ***S-1: Umbi-umbian sebagai sumber energi dan pangan fungsional***

Pengambilan fokus S-1 berdasarkan alasan berikut: (a) kandungan utamanya adalah karbohidrat; (b) berpotensi sebagai makanan fungsional seperti serat pangan, pati resisten tinggi, antioksidan (beta karoten dan antosianin), indeks glikemik rendah, dan kaya oligosakarida, sehingga dapat membantu dalam pencegahan timbulnya penyakit degenerative dan mampu meningkatkan *immune sistem*; (c) Tepung umbi-umbian dapat dimanfaatkan sebagai bahan baku industri pangan olahan siap saji seperti mie, jajanan dan makanan pokok tradisional lainnya.

### ***S-2: Ketersediaan lahan yang cukup***

Pengambilan fokus S-2 berdasarkan alasan berikut: (a) Luas lahan yang tersedia untuk umbi-umbian di D.I. Yogyakarta yang paling dominan untuk 4 jenis umbi dan ubi; yakni ubi kayu, garut, ubi jalar dan ganyong; (b) Ubi kayu terbesar dengan luas lahan sebesar 52.850 ha, yang kedua adalah garut dengan lahan seluas 577 ha, ubi jalar dengan lahan seluas 244 ha, ganyong seluas 233 ha. Sedangkan untuk umbi lainnya relatif sempit hanya di bawah 40 ha (Pemda DIY, 2017).

### ***S-3: Komoditas lokal***

Pengambilan fokus S-3 berdasarkan alasan berikut: (a) Pemanfaatan umbi-umbian sebagai sumberdaya lokal secara optimal yang sesuai kondisi ekologis, sosial, ekonomi dan budaya setempat untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat dan

kesejahteraan petani; (b) Sektor pertanian pada umumnya memberikan kontribusi pada PDRB tahun 2016 sebesar 10,41% sebagai urutan ke 3 setelah industri pengolahan dan penyediaan akomodasi dan makanan minuman; (c) Sektor pertanian pada umumnya mampu memberikan lapangan kerja sebesar 48% dari total penyerapan tenaga kerja daerah; (d) Nilai tukar petani (NTP) menunjukkan angka 100 yang berarti bahwa indeks harga yang diterima petani lebih besar dari pada indeks harga yang dibayar petani. NTP tanaman pangan 97,57 (2015), meningkat menjadi 100 (2016).

### ***S-4: Kelembagaan di tingkat petani dan pemerintah telah terbentuk***

Pengambilan fokus S-4 berdasarkan alasan berikut: (a) Kelembagaan di tingkat petani antara lain Kelompok Tani (Poktan), Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan), Kelompok Wanita Tani (KWT); (b) Lembaga pendidikan pelatihan penyuluhan, yakni BKPP di tingkat provinsi dan kabupaten, serta BPP di tingkat kecamatan; (c) Lembaga penelitian dan pengembangan, serta lembaga monitoring evaluasi, misalnya saja peran perguruan tinggi dan LSM.

### ***W-1: Produktivitas lahan masih rendah***

Pengambilan fokus W-1 berdasarkan alasan berikut: (a) Belum dibudidayakan secara baik sehingga produksi rendah dan (b) Status usaha tani umbi-umbian masih sebagai usaha sambilan.

### ***W-2: Masih dianggap sebagai makanan inferior***

Pengambilan fokus berdasarkan alasan berikut: (a) Meski aneka olahan pangan berbasis umbi-umbian telah memiliki sejarah yang panjang dalam dunia kuliner Indonesia, namun belakangan ini

justru tidak dikenali oleh generasi mudanya dan (b) Stigma bahwa beras sebagai bahan makanan pokok mengakibatkan belum populernya umbi umbian sebagai pangan pengganti beras.

***W-3: Bersifat musiman, variasi tinggi, mudah rusak.***

Hal ini menuntut: (a) teknik budidaya, (b) panen dan (c) pasca panen serta (d) pengolahan yang tepat

***W-4: Tingkat keuntungan rendah pada pengembangan produk intermediet***

Rendemen untuk pembuatan tepung relatif rendah, yaitu 30% sehingga menghasilkan harga tepung relatif tinggi

**Analisis Eksternal**

***O-1: Otonomi daerah meningkatkan peran pemerintah daerah***

Pengambilan fokus ini berdasarkan: (a) Sesuai dengan Permendagri no 30 / 2008 bahwa pemda wajib menumbuhkembangkan cadangan pangan masyarakat di tingkat desa, termasuk pengembangan umbi-umbian sebagai produksi local; (b) UU No. 23 tahun 2014 tentang Otonomi Daerah telah mengatur secara tegas tentang kewajiban Pemda dalam hal pengembangan pangan sesuai dengan kebutuhan; (c) Kedekatan dalam menjaring apirasi lokal sehingga partisipasi mudah tumbuh dan kreativitas mudah berkembang.

***O-2: Berkembangnya jaringan pasar***

Dengan adanya O-2 diharapkan: (a) Berkembangnya infrastruktur seperti jalan dan pasar telah meningkatkan jaringan pasar; (b) Ketergantungan antar daerah sebagai produsen ataupun konsumen telah membuat pergerakan komoditas pangan termasuk umbi dan ubi berjalan dengan cepat dan luas.

***T-1: Meningkatnya persaingan pemakaian lahan karena tingginya alih fungsi lahan***

Meskipun lahan yang digunakan untuk umbi-umbian biasanya berupa lahan marjinal, namun ancaman alih fungsi tetap terjadi.

***T-2: Global warming***

Pengambilan fokus ini berdasarkan: (a) Fenomena pemanasan global telah mengakibatkan penurunan produksi, adaptabilitas varietas terhadap suhu, salinitas, kekeringan; (b) gelombang krisis yang panjang bisa menyebabkan kelangkaan pangan dunia dan memengaruhi ketahanan pangan nasional.

Secara umum kebijakan pengembangan pangan Provinsi DI Yogyakarta telah terdefinisi dalam dokumen-dokumen pemerintah daerah. Kebijakan disusun berdasarkan strategi korporasi (*corporate strategy*) di level Pemerintah Pusat, ke kebijakan intermediasi (*Businessstrategy*) di level Pemerintah Daerah Provinsi, hingga strategi teknis operasional (*fungisional strategy*) di level Badan/ Dinas teknis terkait harus saling mendukung (sinergi) sehingga terjalin adanya kesamaan pandangan dalam pengembangan pangan khususnya umbi-umbian lokal.

**Sasaran Strategi**

Keterpaduan antara potensi dan kebijakan dalam pengembangan umbi-umbian dilakukan dengan menjamin konsistensi terhadap strategi pada hirarki di atasnya, analisis internal dan eksternal, perumusan strategi dengan penentuan *objectives strategy*, serta koordinasi dan kombinasi terhadap kebijakan dinas/ badan atau instansi lain (*cross functional*). *Objectives strategy* umumnya akan mengacu kedalam empat faktor: *cost*, *quality*, *flexibility* dan *deliveries* (Schroeder, 1989; Suhartini *et al.*, 2003).

### Strategi Korparasi (*Corporate Strategy*)

Pengembangan umbi-umbian di level startegik ini dirumuskan dengan memperhatikan kebijakan ketahanan pangan di level nasional. Pembangunan Ketahanan Pangan Nasioanal memiliki prioritas:

*"Peningkatan Keragaman Pangan Sesuai Dengan Karakteristik Daerah Dalam Rangka Peningkatan Ketahanan Pangan dan Kualitas Gizi Melalui Kerjasama Dengan Steakholder / Pemangku Kepentingan di Pusat dan di Daerah"*

Oleh karena itu maka rumusan strategi pengembangan umbi-umbian dapat diturunkan dari kebijakan ketahanan pangan level strategik adalah sebagaimana secara eksplisit disebutkan yaitu: (a) Peningkatan keragaman pangan; (b) Pengembangan pangan lokal; (c) Peningkatan kualitas gizi; (d) Pengembangan kerjasama *stakeholder* baik di tingkat pusat maupun daerah.

### Strategi Bisnis (*Business Strategy*)

Rumusan kebijakan ketahanan pangan di level intermediasi ini disusun mengacu pada filosofi pembangunan Provinsi D.I. Yogyakarta serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 2005-2025 (Pemda DIY, 2017).

Filosofi pembangunan Provinsi D.I. Yogyakarta adalah "*Hamemayu Hayuning Bawana*".Maknanya adalah formulasi cita-cita luhur untuk mewujudkan tata kehidupan masyarakat Yogyakarta berdasarkan nilai budaya.Secara implisit pemerintah daerah berkewajiban melindungi, memelihara serta membina keselamatan dunia, mementingkan karya dan darma bakti bagi masyarakat.Pada dasarnya pangan menyangkut hajat hidup masyarakat, baik produsen (petani) maupun konsumen sehingga masyarakat beserta penyelenggara negara mempunyai hak untuk menentukan sistem ketahanan pangannya secara mandiri.

Herliana (2017) menyebutkan bahwa ada 5 prinsip dalam budaya Jawa yakni: 1) *nerimo ing pandum*, 2) gotong royong, 3) *ngajeni*, 4) *andap asor* dan 5) menghargai sesama.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 2005-2025, khususnya pada butir ke 8 yang secara tegas telah dirumuskan sebagai berikut:

*"Membentuk sistem budidaya pertanian yang menjamin kebutuhan pangan penduduk serta berkembangnya jenis-jenis komoditas pertanian yang lebih teragamkan (diversifikasi), bernilai ekonomi lebih tinggi (komersial) serta kompetitif dari segi kualitas produknya termasuk produk pertanian kota"*.

Oleh karena itu maka rumusan strategi pengembangan umbi-umbian di level intermediasi dapat dijabarkan sebagai berikut: a) Pengembangan umbi-umbian sesuai dengan nilai budaya DIY dan lokalitas DIY, termasuk tata kehidupan masyarakat Yogyakarta; b) Pemerintah daerah melindungi, memelihara serta membina komoditas umbi-umbian dengan mementingkan hasil produksi masyarakat; c) Umbi-umbian sebagai sumber pangan adalah menyangkut hajat hidup masyarakat, baik produsen (petani) maupun konsumen sehingga masyarakat beserta penyelenggara negara mempunyai hak untuk menentukan sistem pengembangannya secara mandiri. d) Membentuk sistem budidaya umbi-umbian yang menjamin: 1) kebutuhan pangan penduduk, 2) berkembangnya jenis-jenis komoditas umbi-umbian yang lebih teragamkan (diversifikasi); 3) dihasilkannya umbi-umbian yang bernilai ekonomi lebih tinggi (komersial) serta kompetitif dari segi kualitas produknya; 4) memanfaatkan lahan di perkotaan untuk pengembangan umbi-umbian.

### Stretagi Operasional

Strategi operasional disusun

berdasarkan sasaran (*goals*) yang dipilih adalah *Cost* dan *Quality*, yakni kebijakan yang mendorong peningkatan kuantitas dengan harga murah serta peningkatan mutu: a) Pembagian fungsi koordinasi antar dinas / instansi / lembaga agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan sejak perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian program pengembangan umbi-umbian. Program rapat koordinasi antar dinas/ instansi perlu dilakukan untuk setiap tahap. Masalah utama adalah perlunya koordinasi dan komunikasi (Binta, 2012); b) Meningkatkan pemihakan pada kebijakan penganggaran dalam skema subsidi kepada petani (miskin) agar mampu bersaing dan penguatan kelembagaan di tingkat pemerintah dan petani; c) Peningkatan produksi umbi-umbian melalui perbaikan produktivitas lahan yang sudah ada, pembukaan lahan baru dan pemanfaatan lahan di perkotaan seperti tanah pekarangan. Kelompok tani dan gabungan kelompok tani perlu difungsikan secara optimal sebagai subyek dan bukan sebagai obyek; e) Peningkatan produksi umbi-umbian dengan berorientasi meminimalkan biaya, seperti perbaikan skala produksi, pengadaan sarana produksi bersama, melakukan pemasaran bersama; mengembangkan distribusi dan akses umbi-umbian yang efisien dan efektif dalam menjamin stabilitas pasokan dan harga; Pengembangan kerjasama jaringan distribusi dan informasi umbi-umbian dalam dan antar daerah, koordinasi antar instansi terkait dalam distribusi, harga dan akses pangan; f) Peningkatan kualitas komoditas umbi-umbian sebagai bahan baku industri, termasuk usaha pembuatan pati atau tepung sebagai pengganti beras. Hal ini dimaksudkan untuk mengurangi ketergantungan dengan beras. Peningkatan diversifikasi pangan, termasuk pangan lokal, untuk mengurangi konsumsi beras perkapita yang masih sangat tinggi, yaitu sekitar 139,15 kg/tahun (termasuk konsumsi industri); g) Peningkatan nilai tambah umbi-umbian sebagai bahan hayati

lokal / pangan tradisional yang sesuai dengan kebutuhan konsumen. Pengembangan Kelompok Wanita Tani (KWT) sebagai ujung tombak dalam usaha pengolahan aneka olahan pangan berbasis UMKM; h) Pengembangan teknologi antara lain untuk meningkatkan efisiensi dengan mengurangi tingginya proporsi kehilangan hasil pada poses produksi, penanganan hasil panen dan pengolahan. Perlu ditingkatkan sinergi penelitian antara perguruan tinggi, pemerintah daerah dan petani (UMKM). Hal ini juga sesuai dengan pendapat Dolfisma (2013) bahwa Pemerintah Daerah sangat berperan dalam menstimulasi pengembangan teknologi; i) Pengembangan pendidikan konsumen. Saat ini masih dirasakan rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap diversifikasi pangan dan gizi, khususnya dalam apresiasinya pada umbi-umbian.

## KESIMPULAN

Kesimpulan dari analisa SWOT ini adalah a) Pemerintah harus meningkatkan koordinasi antar dinas/ lembaga yang terkait dengan umbi dan ubi sejak perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi program. Pemerintah juga harus menyusun skema subsidi untuk meningkatkan daya saing petani melalui sistem yang lebih berkeadilan; b) Peningkatan produksi umbi-umbian dilakukan melalui pemberdayaan Poktan (Kelompok Tani) dan Gapoktan (Gabungan Kelompok Tani) umbi dan ubi harus ditingkatkan dengan mendudukkan kelompok ini sebagai pelaku (subyek) dan bukan hanya sebagai obyek. Pemerintah harus melakukan pengembangan kerjasama jaringan distribusi dan informasi umbi-umbian dalam dan antar kecamatan dan kabupaten; dan c) Peningkatan nilai tambah dan daya saing komoditas umbi-umbian harus dilakukan dengan pengembangan aneka olahannya. Kelompok Wanita Tani (KWT) difungsikan sebagai ujung tombak dalam

usaha pengolahan aneka olahan umbi-umbian ini dalam bentuk unit bisnis skala UMKM; d) Pemerintah daerah, perguruan tinggi dan petani harus bersinergi dalam mengembangkan teknologi baik *on farm* maupun *off farm* untuk meningkatkan kualitas komoditas umbi-umbian.

Saat ini masih dirasakan rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap diversifikasi pangan dan gizi, khususnya dalam apresiasinya pada umbi dan ubi, maka perlu peningkatan pengembangan pendidikan konsumen.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Binta, A. 2012. SWOT assesment of the community potency to determine the strategic planning for volcano eruption disaster management (case study in Cangkringan, Yogyakarta province). *Procedia Environmental Sciences*. 17: 337 – 343.
- Dilworth, J.B. 1992. *Operation Management: Design, Planning and Control for Manufacturing and Services*. Mc. Graw Hill. New York.
- Dolfsma, W. and D.B. Seo. 2013. Government policy and technological innovation - a suggested typology *Technovation*. 33: 173-179.
- Herliana, E.T. 2017. Preserving javanese culture through retail activities in Pasar Beringharjo, Yogyakarta. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*. 184: 206 – 213.
- Pemda DIY. 2017. Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur DIY Tahun 2016.
- Pemda DIY. 2017. RPJMD DIY. Jogjakarta. Jogjakarta.
- Rangkuti, F. 1997. *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Rahmana, A., Iriani, Y., dan Oktarina, R. (2012). Strategi pengembangan usaha kecil menengah sektor industri pengolahan. *Jurnal Teknik Industri*. 13 (1): 14-21.
- Ruslim, F.A., dan Indriyani, R. (2015). Strategi pengembangan bisnis PT ABC. *AGORA*. 3(2): 439-446.
- Schroeder, R.G. 1989. *Operation Management*. Mc. Graw Hill. New York.
- Suhartini, S., Effendi, U., dan Sukardi. (2003). Perencanaan strategi pengembangan usaha produk jamu. *Jurnal Teknologi Pertanian*. 4(3): 169-178.