
COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM KEBIJAKAN SERTIFIKASI PRODUKSI PANGAN INDUSTRI RUMAH TANGGA KOPI BUBUK KOTO TUO KABUPATEN TANAH DATAR

**Hendri Koeswara^{1*}, Desna Aromatica², Malse Yulivestra³, Muhammad Ichsan
Kabullah⁴, Roza Liesmana⁵, Enggi Hidayat⁶**

^{1,2,3,4,5,6}**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas**

^{*}hendrikoeswara@soc.unand.ac.id

Diterima: 27/06/2020

ABSTRACT

The facilitation in the implementation of the Ground Coffee Home Food Industry (IRTP) certification policy by Tanah Datar District has not been optimal. This situation is counterproductive, with Nagari Koto Tuo being listed as one of the largest producers of ground coffee in Tanah Datar Regency. Nearly 75% of the Nagari Koto Tuo people live from processing coffee from generation to generation for more than two generations. A total of 160 Ground Coffee IRTPs with 177 coffee trademarks are registered in Nagari Koto Tuo, ironically only 14 have SPP-IRT. The policy issued by BPOM RI No. 22/2018 for the ease of providing the Home Industry Food Production Certificate (SPP-IRT) has not been able to respond in policy by the Regency Governments. The Nagari Koto Tuo government is also limited in advocating for Ground Coffee IRTP. And, since the launch of the Village Fund, there have not been many programs/and budgets allocated related to this Nagari, coupled with the existence of Nagari Owned Enterprises (BUMNag), which do not have a core business according to the village potential, namely coffee. Research using qualitative methods with a case study approach to collaborative governance was conducted by identifying the involvement of actors and policies in providing IRTP for Ground Coffee. The collaborative governance model removes the barriers of actors related to synergy and policies that have been blocked in their respective powers and duties and their respective functions that nullify the society's potential. Collaboration between actors has proven to be an important element in the success of providing SPP-IRT for Ground Coffee by optimizing socio-economic capital in village development. This is where the obstacles that occur that cause a lack of IRT-P.

Keywords: *Collaborative Governance; IRTP; Nagari Government.*

ABSTRAK

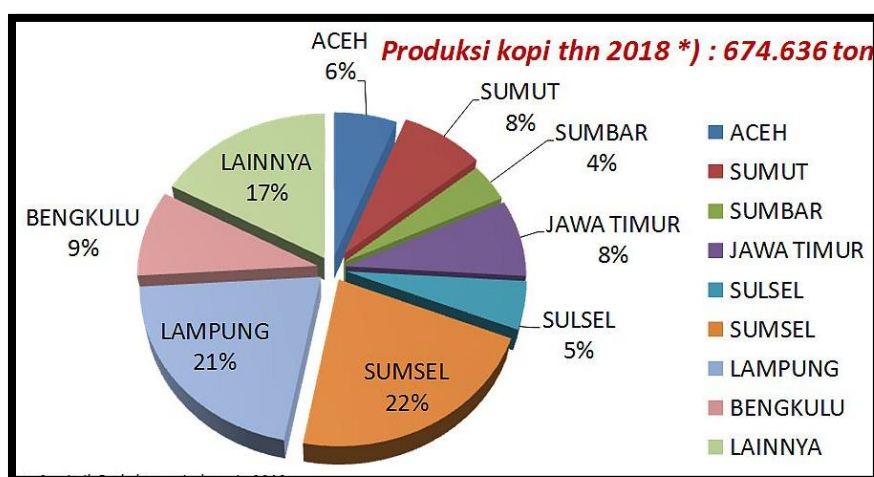
Fasilitasi dalam implementasi kebijakan sertifikasi Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP) Kopi Bubuk oleh Kabupaten Tanah Datar belum optimal. Hal tersebut kontraproduktif dengan tercatatnya Nagari Koto Tuo sebagai salah satu produsen terbesar kopi bubuk di Kabupaten Tanah Datar. Hampir 75% masyarakat Nagari Koto Tuo hidup dari pengolahan kopi secara turun temurun lebih dari dua generasi. Sebanyak 160 IRTP Kopi Bubuk dengan 177 merek dagang kopi tercatat

di Nagari Koto Tuo, ironisnya hanya 14 yang memiliki SPP-IRT. Kebijakan yang dikeluarkan oleh BPOM RI No. 22/2018 demi kemudahan pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) belum mampu direspon dalam sebuah kebijakan oleh Pemerintah Kabupaten. Pemerintahan Nagari Koto Tuo juga terbatas dalam melakukan advokasi kepada IRTP Kopi Bubuk. Dan, sejak bergulirnya Dana Desa belum banyak program dan anggaran teralokasikan terkait dengan kopi di Nagari ini. Ditambah lagi dengan keberadaan Badan Usaha Milik Nagari (BUMNag) yang tidak mempunyai core business sesuai potensi desa yaitu kopi. Penelitian dengan menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan case study tentang collaborative governance ini dilakukan dengan mengidentifikasi keterlibatan aktor dan kebijakan dalam pemberian IRTP Kopi Bubuk. Model collaborative governance menghilangkan sekat-sekat aktor yang terkait dengan sinergitas dan kebijakan yang selama ini tersekat dalam kewenangan dan tugas pokok serta fungsi masing-masing yang menihilkan potensi masyarakat. Kolaborasi antar aktor terbukti menjadi elemen penting keberhasilan pemberian SPP-IRT Kopi Bubuk dengan optimalisasi modal sosial ekonomi dalam pembangunan desa, disinilah letak kendala yang terjadi yang menyebabkan minimnya IRT-P.

Kata Kunci: Collaborative Governance; IRTP; Pemerintahan Nagari.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan produsen dan juga sekaligus konsumen penting komoditas kopi dunia. Posisi Indonesia sebagai konsumen penting karena kenaikan permintaan dalam negeri dapat mengurangi ketersediaan kopi untuk pasar ekspor bagi pasar dunia. Pada Tahun 2018 Indonesia sebagai Negara produsen biji kopi menempati urutan keempat setelah Brasil, Vietnam dan Kolombia, dan sebagai konsumen berada dalam urutan ketujuh. Sedangkan di Indonesia sendiri, Provinsi Sumatera Barat merupakan salah satu daerah penghasil kopi terbanyak, seperti terlihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 1 Persentase Daerah Penghasil Kopi di Indonesia

Sumber: Statistik Perkebunan Indonesia, 2018.

Provinsi Sumatera Barat tepatnya di Nagari Koto Tuo, Kecamatan Sungai Tarab, Kabupaten Tanah Datar, hampir sekitar 75% warganya hidup dengan memanfaatkan tanaman kopi. Mulai dari penanaman hingga pengolahan kopi (sejak dari merendang, menggiling, mengemas, hingga pemasaran). Hal ini dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 1 Sumber Penghasilan Utama Penduduk Nagari Koto Tuo Tahun 2018

No	Jenis Pekerjaan	Jumlah	Satuan
1	Industri pengolahan (kopi)	160	Orang
2	Perdagangan besar/eceran (kopi)	10	Orang
3	Pertanian dan perkebunan	8	Kelompok
4	Pedagang eceran barang harian	24	Orang
5	Angkutan umum	1	Unit
6	Jasa	50	Orang
7	Lainnya (air, gas, perbankan, dll)	-	

Sumber: RPJM Nagari Koto Tuo Tahun 2018-2023

Sumber utama penghasilan masyarakat Nagari Koto Tuo berasal dari industri pengolahan kopi, sehingga Nagari ini dikenal sebagai penghasil kopi bubuk di Kabupaten Tanah Datar lebih dari dua generasi. Tercatat sebanyak 170 orang menggantungkan ekonomi mereka dengan kopi dan terdapat 177 merek dagang kopi. Ironisnya, Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP) Kopi Bubuk di Nagari Koto Tuo banyak yang tidak memiliki Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) sehingga tidak layak untuk melakukan produksi dan produk yang dihasilkan juga tidak layak untuk dikonsumsi dan diedarkan. Data yang diperoleh dari Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar, berdasarkan SPP-IRT yang dimiliki oleh pengusaha kopi bubuk di Nagari Koto Tuo, sampai dengan Tahun 2018 hanya 14 (empat belas) merek dagang kopi bubuk yang terdaftar telah menerima SPP-IRT (Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar, 2018).

Keterbatasan sumber daya tenaga pengawas pangan (*District Food Inspector*) tersertifikasi yang dimiliki Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar dalam melakukan pengawasan keamanan pangan IRTP, menjadikan kinerja pengawasan pangan tidak maksimal. Dinas Kesehatan Tanah Datar tetap dapat menemukan banyak kekurangan yang dimiliki pelaku IRTP Kopi Bubuk di Nagari Koto Tuo dalam mendapatkan SPP-IRT, seperti pada tahap kegiatan produksi kopi bubuk dan pengemasan produk yang belum memenuhi standar yang telah ditetapkan. Tetapi hal ini berdampak kepada sulitnya pelaku IRTP Kopi Bubuk di Nagari Koto Tuo untuk mendapatkan Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) karena minimnya fasilitasi yang diberikan karena keterbatasan sumberdaya tadi. Padahal pemerintah berkewajiban untuk

meningkatkan daya saing produk pangan industri rumah tangga melalui peningkatan kesadaran dan motivasi produsen tentang pentingnya pengolahan pangan yang higienis.

Belum terdapatnya kolaborasi antar aktor seperti Pemerintah Kabupaten (Dinas Kesehatan), Pemerintah Desa (Pemerintah Nagari Koto Tuo), BUMDes (BUMNag Koto Tuo), BPOM RI melalui BBPOM Sumatera Barat dan tentunya IRTP Bubuk Kopi sendiri menjadikan sedikitnya IRTP Kopi Bubuk di Nagari Koto Tuo yang tersertifikasi dibandingkan dengan jumlah IRTP yang ada. Masing-masing aktor tersebut masih bekerja pada tugas pokok dan fungsi sehingga tidak mampu untuk keluar dari sekat-sekat kewajibannya dalam mengintegrasikan tujuan bersama yakni kesejahteraan masyarakat desa dan sinergitas dalam mengimplementasikan kebijakan yang menjadikan potensi Nagari Koto Tuo sebagai penghasil kopi terbesar di Kabupaten Tanah Datar menjadi sia-sia.

Kajian tentang Kopi Bubuk di Kabupaten Tanah Datar telah banyak dilakukan sebelumnya oleh peneliti lainnya, begitupun juga tentang kajian *collaborative governance* telah banyak ditulis oleh para ilmuwan. Tapi, kajian yang mencoba menyatukan perspektif *collaborative governance* dengan kebijakan pemberian sertifikasi IRTP kopi bubuk utamanya di Nagari Koto Tuo belum banyak ditulis oleh peneliti lain. Kajian tentang *collaborative governance* sendiri telah banyak dilakukan oleh peneliti lain dengan tema-tema berbeda, seperti kajian yang dilakukan oleh Sambodo dan Pribadi (2016) yang mengangkat persoalan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi desa budaya dalam pelaksanaan *collaborative governance* di Desa Budaya Brosot Galur, Kulonprogo, Yogyakarta. Kajian lainnya dilakukan oleh Febrian (2016) tentang *collaborative governance* dalam pembangunan pedesaan yang menyebutkan bahwa *collaborative governance* mampu memaksimalkan potensi keterlibatan pelbagai pihak dalam membangun kawasan pedesaan tersebut, akan tetapi tidak secara spesifik menyebutkan pembangunan di bidang apa yang dilakukan. Kajian lain dengan konten berbeda dari *collaborative governance*, dikaji oleh Irawan (2017) yang menemukan bahwa *collaborative governance* saja tidak cukup dalam pengendalian pencemaran udara, hal yang dibutuhkan juga adalah *good governance* yang menciptakan interaksi yang lebih konstruktif. Terdapat juga isu tentang tata kelola hutan masyarakat yang menyematkan *collaborative governance* sebagai bagian penting dalam pengelolaan hutan berbasis masyarakat seperti yang dilakukan oleh Purnomo, Ramdani, Setyadiharja, dan Muzwardi (2018). Lain halnya yang dilakukan oleh Muhammad (2017) yang mengambil tema tentang model *collaborative governance* dalam mengelola perbatasan di Provinsi Kepulauan Riau dengan menggunakan Metode *Least Square Methods*. Sedangkan kajian lainnya

dalam penanganan banjir *Rob* di Kota Pekalongan juga menggunakan pendekatan *collaborative governance* yang dilakukan oleh Mutiarawati dan Sudarmo (2017). Uniknya lagi adalah kajian yang dilakukan oleh Handoko, Syofian, dan Tinov (2018) yang mengkaji tentang *collaborative governance* dalam pengendalian pencemaran lingkungan oleh aktivitas industri pada Daerah Aliran Sungai (DAS) Siak yang menjadi isu krusial dalam pembangunan di Kota Pekanbaru. Yang tak kalah menarik adalah kajian *collaborative governance* dalam penguatan kelembagaan program sanitasi lingkungan berbasis masyarakat di kabupaten Banyumas yang dilakukan oleh Kurniasih, Setyoko, dan Imron (2017).

Sedangkan kajian tentang Kopi Bubuk di Koto Tuo ini juga telah banyak peneliti, seperti kajian yang dilakukan oleh Afriza (2017) yang mengkaji tentang sentra kopi bubuk di Nagari Koto Tuo dari Periode 1986-2016 dengan mendeskripsikan bagaimana perkembangan industri rumah tangga kopi bubuk ini dari perspektif sejarah. Kajian yang sama tetapi telah lebih dahulu dilakukan dengan periode berbeda, tentang Kopi Bubuk di Nagari Koto Tuo juga telah dilakukan oleh Azwarnis (2011) yang mengkaji tentang perkembangan Usaha Kopi Bubuk di Nagari Koto Tuo periode 1990-2010. Perspektif berbeda, tentang kajian kopi di Nagari Koto Tuo juga dilakukan oleh Ningsi (2018) yang lebih mengkaji tentang bagaimana strategi pengembangan industri kopi bubuk Minang Super, hanya fokus pada satu merek dagang kopi yang ada di sana. Pendekatan *collaborative governance* akan menjadikan proses kolaboratif antar aktor dengan optimalisasi potensi yang dimiliki oleh Nagari Koto Tuo dalam upaya menjadikan Nagari Koto Tuo sebagai Desa Sentra IRTP Kopi Bubuk di Kabupaten Tanah Datar, hal inilah menjadi fokus dalam tulisan ini yang berbeda dengan kajian sebelumnya yang pernah dilakukan.

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan metode penelitian kualitatif untuk mengungkap persoalan tentang kebijakan sertifikasi produksi pangan industri rumah tangga dengan menggunakan perspektif *collaborative governance*. Kesiapan pemerintah kabupaten dalam menyiapkan industri rumah tangga dalam pengurusan produk yang mereka hasilkan, respon terhadap perubahan regulasi dan tata cara untuk mendapatkan sertifikasi pangan menjadi hal yang sangat krusial. Kajian ini memfokuskan analisis pada keterlibatan dan peran tiap aktor dalam kasus kebijakan sertifikasi. Untuk itu pada penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah *case study* yang diungkap oleh Ragin dalam Newmann (2011) bahwa *case-study research examines many features of a few cases. The cases can be individuals, groups, organizations, movements, events, or geographic units. The*

data on the case are detailed, varied, and extensive. Qualitative and case-study research are not identical, but “almost all qualitative research seeks to construct representations based on in-depth, detailed knowledge of cases”. Data dikumpulkan melalui penggunaan instrumen wawancara, FGD, observasi dan dokumentasi terkait kebijakan pemberian sertifikasi pangan industri rumah tangga. Sedangkan analisis data dilakukan dengan tahap melakukan reduksi data terlebih dahulu, lalu diikuti dengan penyajian data, dan penarikan kesimpulan sebagaimana yang diungkap oleh Moleong (2019).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP) adalah perusahaan pangan yang memiliki tempat usaha di tempat tinggal dengan peralatan pengolahan pangan manual hingga semi otomatis. Sedangkan Pangan Produksi IRTP adalah pangan olahan hasil produksi IRTP yang diedarkan dalam kemasan dan eceran dan berlabel. Di Nagari Koto Tuo umumnya unit usaha kopi bubuk yang ada di nagari ini termasuk dalam kategori industri kecil atau lebih dikenal dengan Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP). Pemasaran kopi bubuk yang berasal dari Nagari Koto Tuo yang memiliki luas 1,25 kilometer persegi atau sekitar 1,74 persen dari luas wilayah Kecamatan Sungai Tarab telah dipasarkan ke banyak daerah di Provinsi Sumatera Barat bahkan ke luar Provinsi Sumatera Barat seperti Jambi, Pekanbaru, Bengkulu, Batam, dan Medan, dimana setiap merek dagang kopi bubuk tersebut mempunyai pangsa pasar daerah masing-masing. Usaha pengolahan kopi di Nagari Koto Tuo ini juga menyerap banyak tenaga kerja, setiap unit usaha bisa mempekerjakan 1 (satu) sampai 5 (lima) orang sehingga hal ini merupakan potensi dan modal sosial yang bisa ditingkatkan menjadi sumber ekonomi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Banyaknya jumlah IRTP Kopi Bubuk di Nagari ini, tentu kebutuhan akan biji kopi di Nagari Koto Tuo menjadi besar. Ironisnya adalah pasokan kebutuhan terhadap produksi kopi bubuk di Koto Tuo tidak lagi sanggup dipenuhi oleh kopi yang diproduksi oleh Nagari Koto Tuo. Hasil observasi peneliti lakukan ladang atau kebun tanaman yang tadinya ditanami kopi juga telah berubah menjadi tanaman lain, serta seiring dengan pertambahan jumlah penduduk juga telah beralih fungsi menjadi perumahan. Sehingga kebutuhan produksi kopi di Nagari Kota Tuo dipasok dari nagari lain yang ada di Kecamatan Sungai Tarab bahkan didatangkan dari luar Kecamatan Sungai Tarab, berasal dari luar Kabupaten Tanah Datar bahkan didatangkan dari luar Provinsi Sumatera Barat seperti Lampung, Bengkulu Kalimantan dan Jambi, bahkan sampai ke Malaysia.

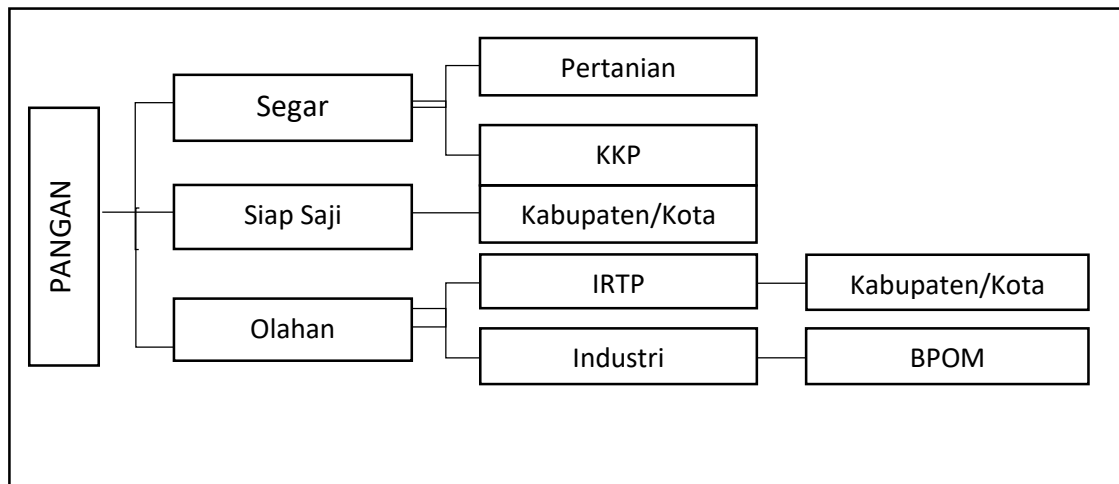
Berdasarkan hasil wawancara yang peneliti lakukan memang terdapat perbedaan kualitas biji kopi yang dihasilkan, produk biji kopi yang dihasilkan dan ditanam di Koto Tuo lebih berkualitas dan lebih enak rasanya menurut salah seorang produsen kopi bubuk di Koto Tuo. Walaupun dari sisi luas area perkebunan biji kopi di Kecamatan Sungai Tarab masih tergolong cukup luas, hal ini juga dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 2 Produksi Biji Kopi Kecamatan Sungai Tarab

Kopi Robusta	2013	2014	2015	2016	2017
Luas Panen (Ha)	233,00	215,00	214,00	212,00	134,50
Produksi (Ton)	130,66	98,54	139,55	114,89	80,87
Rata-Rata Produksi (Ton/Ha)	0,56	0,46	0,65	0,54	0,60

Sumber: Kecamatan Sungai Tarab Dalam Angka Tahun 2018.

Sebagai sebuah produk olahan yang dikonsumsi oleh masyarakat luas, hasil olahan IRTTP haruslah memiliki mutu dan kualitas yang baik dari segi kesehatan dan keamanan produk, karena produk yang tidak higienis dapat membahayakan kesehatan masyarakat yang mengkonsumsinya. Dalam hal ini pemerintah selaku pihak yang bertanggung jawab menjamin kesehatan makanan dan produk berkewajiban mengontrol segala aktivitas yang dilakukan IRTTP mulai dari proses produksi, pengemasan serta peredaran hingga sampai pada masyarakat sebagai konsumen. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) adalah *leading sector* yang bertanggung jawab terhadap pengawasan obat dan makanan telah menetapkan pembagian tugas dan wewenang terhadap seluruh kegiatan yang berkaitan dengan pengawasan pangan. Dan, telah mengeluarkan kebijakan tentang Cara Produksi Pangan Olahan yang Baik (CPPOB) untuk UMKM/IRTTP dengan mengeluarkan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Nomor HK.03.1.23.04.12.2206 Tahun 2012 tentang Cara Produksi Pangan yang baik untuk Industri Rumah Tangga yang bertujuan untuk menghasilkan pangan yang layak, bermutu, aman dikonsumsi, dan sesuai dengan tuntutan konsumen baik konsumen domestik maupun internasional. Pemahaman terhadap produksi pangan yang aman, bermutu dan layak untuk dikonsumsi adalah dengan cara mencegah tercemarnya pangan olahan oleh cemaran biologis, kimia dan benda lain; mematikan atau mencegah hidupnya jasad renik patogen; dan mengendalikan produksi merupakan hal yang harus diatur dalam kebijakan. Lebih lanjut, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) juga telah membagi kewenangan pengawasan pangan dengan pemerintah daerah yaitu Kabupaten/Kota yang dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 2 Pembagian Wewenang Pengawasan Keamanan Pangan

Sumber: BBPOM Padang 2018,

Pengawasan keamanan pangan, terdapat pelimpahan kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengawasi IRTP di wilayah kerja masing-masing daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan menyebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap produsen pangan siap saji dan IRTP dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota, sedangkan pembinaan kepada pihak pemerintah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia (BPOM RI), sehingga walaupun terdapat pelimpahan kewenangan ini fungsi BPOM masih Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Sumatera Barat belum maksimal pasca reorganisasi yang dilakukan, luasnya wilayah cakupan wilayah kerja yang sebelumnya tidak ideal tidak menjadi alasan untuk tidak memiliki sentra produksi pangan yang tersertifikasi dan aman untuk dikonsumsi ke depannya di daerah. Tugas ini tentu perlu kajian lebih lanjut terutama terkait IRTP Kopi Bubuk di Tanah Datar yang memiliki kendala dalam perizinan dan pembinaan lebih lanjut. Sehingga mandat yang telah diberikan kepada pemerintah Kabupaten/Kota untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada IRTP dengan sasaran untuk menghasilkan produk pangan yang aman, bermutu dan layak dikonsumsi serta mampu bersaing di pasaran tentunya akan lebih sinergi dengan reorganisasi BBPOM Sumatera Barat yang ada di Kabupaten Dharmasraya dan Kota Payakumbuh.

BPOM RI juga telah mengeluarkan Peraturan Kepala BPOM RI Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT), disamping Peraturan Badan Pengawas Obat Dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.04.12.2206 Tahun 2012 yang mengatur tentang Tentang Cara Produksi Pangan yang

Baik untuk Industri Rumah Tangga. Kebijakan tentang pemberian SPP-IRT ini merupakan sertifikat yang wajib dimiliki oleh IRTP, dalam hal ini dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan masing-masing daerah Kabupaten/Kota yang mendapatkan pelimpahan kewenangan untuk melakukan hal tersebut. SPP-IRT diberikan oleh Dinas Kesehatan kepada pelaku IRTP yang telah memenuhi syarat dari segi keamanan dan kesehatan produk yang telah ditetapkan. Tetapi pelbagai kebijakan tersebut belum ada satupun direspon dalam bentuk kebijakan oleh Pemerintahan Kabupaten Tanah Datar. Kalaupun ada, Pemerintah Kabupaten belum melakukan penyesuaian dengan regulasi terbaru walaupun secara substansi mengatur hal yang sama, seperti kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar telah dibentuk tim pengawas melalui Keputusan Bupati Tanah Datar Nomor: 440/173/DINKES-2018 Tentang Pembentukan Tim Pengawas dan Penertiban Obat, Kosmetika dan Makanan di Kabupaten Tanah Datar dijelaskan bahwa Tim Pengawas dan Penertiban Obat, Kosmetika dan Makanan di Kabupaten Tanah Datar mempunyai tugas:

1. Mengkoordinasikan instansi terkait dalam pelaksanaan pengawasan dan penertiban peredaran obat, kosmetika dan makanan yang tidak memenuhi syarat kesehatan atau ketentuan perundang-undangan di wilayah Kabupaten Tanah Datar.
2. Melakukan peninjauan ke lapangan dalam rangka pengawasan dan penertiban obat, kosmetika dan makanan yang tidak memenuhi syarat kesehatan dan ketentuan perundang-undangan.
3. Melakukan pengadministrasian, dokumentasi dan pembuatan laporan setiap kegiatan pengawasan dan penertiban peredaran obat, kosmetika dan makanan.
4. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Bupati Tanah Datar.

Hal inilah yang menjadi salah satu penyebab, implementasi dari kebijakan yang ada belum efektif dalam memfasilitasi semakin banyaknya IRTP yang tersertifikasi, pemerintah Kabupaten Tanah Datar masih melakukan program dan kegiatan yang masih berorientasi pada hal yang bersifat *business as usual*. Hal ini terbukti dengan bubuk kopi yang diproduksi oleh masyarakat Nagari Koto Tuo dari 170 pengusaha kopi bubuk hanya 14 (Empat Belas) yang baru mempunyai sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga. Dari hasil observasi dan wawancara yang dilakukan, Tim Pengawas Obat, Kosmetika dan Makanan Kabupaten Tanah Datar menemukan kendala dalam upaya untuk melakukan pendekatan kepada masyarakat pengusaha kopi bubuk di Nagari Koto Tuo maupun pemilik toko agar bersedia mengikuti aturan yang telah dibuat

pemerintah, dan fokus pemerintah kabupaten juga belum berorientasi kepada pemberian SPP-IRT. Dari hasil pengawasan *post market* yang dilakukan banyak dari pengusaha kopi bubuk di Nagari Koto Tuo yang tidak mematuhi aturan seperti persyaratan mengenai label dalam kemasan kopi bubuk yang mereka edarkan. Lengkapnya, dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel 3. Daftar Pengusaha Kopi Yang Terdaftar Memiliki SPP-IRT di Nagari Koto Tuo

No	Tahun	Pemilik	Nama Produk	Nomor IRT
1	2014	Soutah Khendri	Qahuah	2.10.1305.01.0202-19
		Ismet Intan	Gonjong Limo	2.10.1305.01.0184-19
2	2015	Syahril	Rangkiang Lamo	2.10.1305.01.0246-20
		Masril Efendi	Dua Sendok Emas	2.10.1305.01.0250-20
		Lelvi Gusrita	Putri Minang	2.10.1305.01.0264-20
		Yusrizal	Koto Tuo	2.10.1305.01.0277-20
		Muhnir	Minang Saiyo	2.10.1305.01.0214-20
		Reci	Mak Angah	2.10.1305.01.0214-20
3	2016	Anas	Anak Mas	2.10.1305.01.0367-21
		Deni Desnita	Nike	2.10.1305.01.0369-22
		Erni Yenti	Putri Minang	2.10.1305.01.0370-22
		Ridawati	Capiccino	2.10.1305.01.0371-22
		Syamsu	Minang Super	2.10.1305.01.0400-22
4	2018	Tasmian	Kopi	2.10.1305.01.0238-23

Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar Tahun 2019

Hal ini tentunya menjadi hal yang ironis, satu sisi, keberadaan usaha kopi bubuk ini merupakan kekuatan ekonomi masyarakat nagari, tapi di sisi yang lain mereka kesulitan dalam memenuhi tuntutan jaminan keamanan pangan yang mereka produksi dalam skala rumah tangga agar aman dikonsumsi oleh masyarakat. Masih banyaknya pengusaha bubuk kopi yang tidak diberikan sanksi berat menjadi penyebab tidak adanya efek jera yang diterima oleh IRTP Bubuk Kopi di Nagari Koto Tuo. Disamping itu, keberadaan BBPOM di Padang masih minim dalam melakukan pembinaan dan pengawasan sehingga IRTP yang ada tidak dapat memenuhi standar produksi yang telah ditetapkan dalam regulasi yang ada. Begitupun juga pembinaan dan pengawasan oleh BBPOM Padang terhadap Pemerintah Daerah belum berjalan optimal, tugas dan fungsi yang dijalankan masih bersifat normatif sesuai dengan kewenangan yang ada tetapi belum

sampai kepada mencari akar persoalan kenapa dengan potensi yang luar biasa dari banyaknya IRTP Kopi Bubuk ini baru sedikit yang tersertifikasi. Begitu juga dengan yang dilakukan Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar hanya berfokus kepada pengusaha yang mengurus izin untuk mendapatkan Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) saja, padahal fakta di lapangan IRTP lainnya juga mempunyai keinginan besar untuk mendapatkan izin tersebut akan tetapi belum sanggup untuk memenuhi persyaratan. Dan, hal tersebut tidak ada upaya dari Pemerintah Kabupaten untuk melakukan fasilitasi terhadap IRTP yang terkendala dalam memenuhi persyaratan, berdasarkan hasil wawancara dan observasi peneliti hal inilah yang menjadi keluhan dan kendala utama bagi IRTP, karena tidak semua IRTP tersebut memiliki fasilitas mulai dari merendang, menggiling, mengemas. Untuk memiliki fasilitas tersebut banyak yang memiliki kendala dalam permodalan untuk mengembangkan usaha, padahal fasilitas tersebut sangat diperlukan untuk memenuhi persyaratan pengajuan Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT). Disamping itu, keunikan produksi kopi di Koto Tuo juga melibatkan *heller* yang menggunakan mesin yang lebih cepat dan hemat waktu dalam proses penggilingan biji kopi yang menggantikan peran kincia (kincir air) tempo dulu. Tetapi, ironisnya adalah izin terhadap *heller* tersebut tidak disertai persyaratan yang kurang lebih sama dengan IRTP Kopi seperti higienitas yang mesti terjamin. Dan, hampir sebagian besar pengajuan SPP-IRT ini ditolak karena IRTP yang ada banyak menggunakan *heller* dalam menggiling biji kopi produksinya.

Pengawasan terhadap *post market* juga terkendala dengan keterbatasan sumber daya tenaga pengawas pangan (*District Food Inspector*) tersertifikasi yang dimiliki Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar. *DFI* ini juga berperan penting dalam melakukan pengawasan keamanan pangan IRTP. Minimnya sumberdaya tersebut juga menjadikan kinerja pengawasan pangan menjadi tidak maksimal. Di sisi yang lain, BPOM sebagai pembina jabatan fungsional Pengawas Farmasi dan Makanan (PFM) baru membuka jabatan tersebut diluar BPOM mulai Tahun 2020 ini. Selama ini upaya BPOM untuk memfasilitasi adanya pengawas pangan pada Dinas Kesehatan terkendala karena *core business* Dinas Kesehatan bukanlah pada fungsi pengawasannya dan pejabat yang telah dilatih tersebut bisa saja berpindah jabatan atau dimutasi ke tempat lain. Sumber daya yang tersedia dan fokus kegiatan Dinas Kesehatan Tanah Datar belum fokus terhadap fasilitasi pemberian SPP-IRT. Temuan terhadap kelemahan para pelaku IRTP Kopi Bubuk di Nagari Koto Tuo dalam mendapatkan SPP-IRT, seperti pada tahap kegiatan produksi kopi bubuk dan pengemasan produk yang belum memenuhi standar yang telah ditetapkan belum dapat diselesaikan. Padahal, berdampak kepada sulitnya pelaku IRTP Kopi Bubuk di Nagari Koto Tuo

untuk mendapatkan Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga (SPP-IRT) karena minimnya fasilitasi yang diberikan oleh pemerintah daerah Kabupaten Tanah Datar maupun BBPOM Padang sebagai lembaga pembina. Padahal pemerintah berkewajiban untuk meningkatkan daya saing produk pangan industri rumah tangga melalui peningkatan kesadaran dan motivasi produsen tentang pentingnya pengolahan pangan yang higienis. Di sisi lain, pangsa pasar yang ada juga telah memiliki kesadaran bahwa mengkonsumsi pangan yang aman dengan adanya sertifikat produksi ini sudah semakin menjadi persyaratan di mata konsumen.

Sejak adanya Program Dana Desa, Pemerintahan Nagari Koto Tuo sedikit sekali melakukan kegiatan dan mengalokasikan anggaran ke arah pengembangan kopi bubuk. Tercatat hanya pada Tahun Anggaran 2018 dan 2019 saja terdapat kegiatan pemberdayaan masyarakat terkait dengan kopi ini dalam Anggaran Pendapatan Belanja Nagari (APBNag) mereka, itupun hanya satu kegiatan di setiap tahun anggaran sehingga total hanya Rp. 10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) dalam dua tahun, padahal Dana Desa atau disebut Dana Nagari yang diterima oleh Koto Tuo pada Tahun Anggaran 2019 adalah sebesar Rp. 779.227.000. Alokasi untuk Badan Usaha Milik Nagari (BUMNag) tersebut sangat minim sekali untuk mengembangkan potensi kopi bubuk yang dimiliki oleh Koto Tuo. Bahkan, BUMNag yang mereka miliki tidak mempunyai fokus pengembangan usaha di bidang kopi. Sehingga daya ungkit (leverage) Dana Desa terhadap IRTP Kopi Bubuk di Nagari Kota Tuo sangat kecil, padahal potensi produksi kopi bubuk sangat luar biasa.

Pengembangan IRTP Kopi Bubuk di Koto Tuo telah dilakukan dengan pendekatan *collaborative governance* walaupun hasilnya belum optimal. Hasil observasi dan wawancara yang dilakukan oleh peneliti, langkah *face to face* antar pemangku kepentingan dalam proses pengembangan potensi yang dimiliki oleh Koto Tuo telah berulang kali malah seringkali dilakukan yang melibatkan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar dalam hal ini Dinas Kesehatan, BBPOM Padang, Pemerintah Nagari dan BUMNag serta IRTP yang ada di Nagari Koto Tuo. Tapi, pada tahap implementatif pemangku kepentingan bekerja tidak sinergis dan masih terkesan masing-masing bekerja sesuai dengan tugas pokok, padahal hal ini adalah kerja bersama dan target bersama. Upaya identifikasi peluang keuntungan bersama dan penyatuan tujuan bersama dalam upaya pengembangan IRTP kopi bubuk Koto Tuo sudah berjalan dengan baik dan melibatkan seluruh pemangku kepentingan akan tetapi belum efektif untuk menjadikan Koto Tuo sebagai desa sentra kopi bubuk. *Trust building* dalam *collaborative governance* sangat penting, karena proses kolaborasi yang tidak selalu bicara tentang negosiasi. Saling percaya antar aktor yang terlibat sangat dibutuhkan dalam upaya menjadikan setiap IRTP mempunyai SPP-IRT, karena masih

banyak persoalan yang tidak dapat diselesaikan terutama oleh IRTP dalam memenuhi persyaratan yang mesti dipenuhi oleh masyarakat penghasil kopi bubuk. Karena manfaat yang diterima akan lebih banyak dibandingkan kesulitan yang dihadapi oleh IRTP dalam memenuhi kelengkapan persyaratan yang diminta. Dari hasil observasi dan wawancara peneliti didapatkan bahwa *commitment to process* di antara pemangku kepentingan dalam kebijakan pemberian SPP-IRT ini masih lemah. Di sisi yang lain *share to understanding* dalam proses pembangunan yang dilakukan oleh Nagari Koto Tuo yang tidak berpijak pada potensi yang, hal ini terlihat bahwa dalam dokumen perencanaan dan alokasi anggaran yang ada belum ada upaya serius untuk mengarahkan IRTP Kopi Bubuk di Koto Tuo Kabupaten Tanah Datar

Belum optimalnya kolaborasi yang efektif antar aktor seperti Pemerintah Kabupaten (dalam hal ini Dinas Kesehatan), Pemerintah Desa (Pemerintah Nagari Koto Tuo), BUMDes (BUMNag Koto Tuo), BPOM RI melalui BBPOM Sumatera Barat dan tentunya IRTP Bubuk Kopi sendiri menjadikan sedikitnya IRTP Kopi Bubuk di Nagari Koto Tuo yang tersertifikasi dibandingkan dengan jumlah IRTP yang ada. Masing-masing aktor tersebut masih bekerja pada tugas pokok dan fungsi sehingga tidak mampu untuk keluar dari sekat-sekat kewajibannya dalam mengintegrasikan tujuan bersama yakni kesejahteraan masyarakat desa. Dan, sinergitas dalam mengimplementasikan kebijakan yang menjadikan potensi Nagari Koto Tuo sebagai penghasil kopi terbesar di Kabupaten Tanah Datar menjadi sia-sia. Pengusaha kopi bubuk yang menjadi sentral aktor luput untuk diberikan peran dalam mewujudkan Koto Tuo sebagai Nagari sentra desa kopi bubuk. Padahal pendekatan *collaborative governance* akan menjadikan proses rekayasa sosial kolaborasi antar aktor dengan optimalisasi modal sosial yang dimiliki sesuai dengan potensi Nagari Koto Tuo dalam upaya menjadikan Nagari Koto Tuo sebagai Desa Sentra IRTP Kopi Bubuk di Kabupaten Tanah Datar, sebagaimana yang diungkap oleh Ansell dan Gash (2007) bahwa *A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets*. Hal inilah yang menjadi sangat penting untuk dilakukan dalam pembangunan nagari atau desa ke depan.

PENUTUP

Kebijakan tentang pemberian sertifikasi terhadap Industri Rumah Tangga Pangan (IRTP) kopi bubuk di Nagari Koto Tuo Kecamatan Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar dapat dikatakan

masih lemah dari perspektif *collaborative governance*, aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan masih tersekat pada tugas dan kewenangan yang dimiliki secara parsial. Sehingga hal tersebut menyebabkan belum optimalnya pemerintah dalam meningkatkan IRTTP di satu sisi dan di sisi lain juga memberikan fasilitasi tersertifikasinya produk yang dihasilkan oleh masyarakat. Dalam menjalankan kebijakan pensertifikasian misalnya kendala keterbatasan SDM pengawas pangan dan finansial merupakan keniscayaan yang dihadapi oleh pemerintah daerah, sedangkan di sisi yang lain BBPOM Sumatera Barat juga memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda dalam hal fasilitasi registrasi produk rumah tangga. Pemerintah Nagari juga tidak mempunyai *core business* dan dokumen perencanaan yang berorientasi pada potensi yang dimiliki oleh nagari begitupun juga dengan BUMNag yang mereka miliki sehingga masih diperlukan reorientasi pada dokumen perencanaan nagari yang berbasis pada potensi yang dimiliki sehingga Nagari Koto Tuo ke depan dapat menjadi desa sentra penghasil kopi bubuk tidak saja di Tanah Datar tetapi juga Sumatera Barat.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Kementerian Riset dan Teknologi/Badan Riset dan Inovasi Nasional, Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Padang, Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar dan Pemerintahan Nagari Koto Tuo.

DAFTAR PUSTAKA

- Afriza, Moni, (2017). “Sentra Industri Kopi Bubuk di Nagari Koto Tuo Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar”, Skripsi Jurusan Sejarah Universitas Andalas Padang
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Azwarnis, (2011). “Usaha Kopi Bubuk di Nagari Koto Tuo Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar (1990-2010)”, Tugas Akhir Fakultas Ekonomi Universitas Andalas Padang (*tidak terpublikasi*).
- Febrian, R. A. (2016). Collaborative Governance dalam Pembangunan Kawasan Perdesaan (Tinjauan Konsep dan Regulasi). *Wedana*, 11(1), 200–208. Retrieved from <http://journal.uir.ac.id/index.php/wedana/article/view/1824> diakses pada tanggal 5 April 2019 pukul 02:55 WIB
- Handoko, Tito, Syofian; dan Tiyas Tinov. (2017). Collaborative Governance Dalam Pengendalian Pencemaran Lingkungan Oleh Aktivitas Industri Pada Daerah Aliran Sungai (DAS) Siak di

- Kota Pekanbaru. *Jurnal Administrative Reform*, 6(3), 102-109. <http://dx.doi.org/10.30872/jar.v6i3.1904>
- Irawan Denny. (2017). Collaborative Governance (Studi Deskriptif Proses Pemerintahan Kolaboratif Dalam Pengendalian Pencemaran Udara di Kota Surabaya). *IR-Perpustakaan Universitas Airlangga*, 5, 1–12.
- Denok Kurniasih, Paulus Israwan Setyoko, dan Moh. I. (2017). Collaborative Governance Dalam Penguatan Kelembagaan Program Sanitasi Lingkungan Berbasis Masyarakat (SLBM) Di Kabupaten Banyumas. *Sosiohumaniora*, 19(1), 1–7. Retrieved from <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199772438.001.0001/acprof-9780199772438%5Cnhttp://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199772438.001.0001/acprof-9780199772438-chapter-9>
- Lexy J. Moleong, Dr. M. A. (2019). Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi). *PT. Remaja Rosda Karya*. <https://doi.org/10.1016/j.carbpol.2013.02.055>
- Muhammad, A. S. (2017). Collaborative Governance Model in Managing International Borders in Riau Islands Province using Partial Least Squares Method. *JKAP (Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik)*, 21(2), 166. <https://doi.org/10.22146/jkap.28097>
- Neuman, W. L. (2011). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson Education.
- Ningsi, Yolandari Setia. (2018). “Strategi Pengembangan Industri Kopi Bubuk Minang Super di Nagari Koto Tuo Kabupaten Tanah Datar”. Skripsi Fakultas Pertanian Universitas Andalas Padang (*tidak terpublikasi*).
- Purnomo, E. P., Ramdani, R., Setyadiharja, R., & Muzwardi, A. (2018). *Collaborative Governance Tata Kelola Hutan Berbasis Masyarakat*. *Collaborative Governance* (pp. 1–209).
- Tri Sambodo, G., & Pribadi, U. (2016). Pelaksanaan Collaborative Governance di Desa Budaya Brosot, Galur, Kulonprogo, DI. Yogyakarta. *Journal of Governance and Public Policy*, 3(1). <https://doi.org/10.18196/jgpp.2016.0052>
- Mutiarawati, T., & Sudarmo. (2017). Collaborative Governance dalam Penanganan Rob di Kelurahan Bandengan Kota Pekalongan. *Jurnal Wacana Publik*, 1(2), 48–62.