

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ketahanan pangan merupakan bagian terpenting dari pemenuhan hak atas pangan sekaligus merupakan salah satu pilar utama hak azasi manusia. Ketahanan pangan juga merupakan bagian sangat penting dari ketahanan nasional. Dalam hal ini hak atas pangan seharusnya mendapat perhatian yang sama besar dengan usaha menegakkan pilar-pilar hak azasi manusia lain. Kelaparan dan kekurangan pangan merupakan bentuk terburuk dari kemiskinan yang dihadapi rakyat, dimana kelaparan itu sendiri merupakan suatu proses sebab-akibat dari kemiskinan. Oleh sebab itu usaha pengembangan ketahanan pangan tidak dapat dipisahkan dari usaha penanggulangan masalah kemiskinan. Dilain pihak masalah pangan yang dikaitkan dengan kemiskinan telah pula menjadi perhatian dunia, terutama seperti yang telah dinyatakan dalam KTT Pangan Dunia, Lima Tahun Kemudian (WFS, fyl), dan Indonesia memiliki tanggung jawab untuk turut serta secara aktif memberikan kontribusi terhadap usaha menghapuskan kelaparan di dunia.¹

Disamping itu pangan merupakan komoditas penting dan strategis bagi bangsa Indonesia mengingat pangan adalah kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi oleh pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama seperti

¹ Bayu Krisnamurthi, *agenda pemberdayaan petani dalam rangka pementapan ketahanan pangan nasional*, Artikel - Th. II - No. 7 - Oktober 2003.

Disamping itu, untuk meningkatkan ketahanan pangan dilakukan diversifikasi pangan dengan memperhatikan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal melalui peningkatan teknologi pengolahan dan produk pangan dan peningkatan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi anekaragam pangan dengan gizi seimbang.

PP Ketahanan Pangan juga menggarisbawahi untuk mewujudkan ketahanan pangan dilakukan pengembangan sumber daya manusia yang meliputi pendidikan dan pelatihan di bidang pangan, penyebarluasan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pangan dan penyuluhan di bidang pangan. Di samping itu, kerjasama internasional juga dilakukan dalam bidang produksi, perdagangan dan distribusi pangan, cadangan pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan serta riset dan teknologi pangan.

Secara konseptual maupun historikal konsep Ketahanan Pangan merupakan bagian utama konsep Pertanian Berkelanjutan. Agenda 21 menyatakan bahwa Tujuan utama program Pertanian Berkelanjutan dan Pembangunan Pedesaan (SARD) adalah meningkatkan produksi pangan dengan cara yang berkelanjutan serta memperkuat ketahanan pangan. Dalam Pertanian Berkelanjutan peningkatan produksi pangan untuk memenuhi kebutuhan penduduk dilaksanakan secara berkelanjutan dengan dampak yang seminimal mungkin bagi lingkungan hidup, kesehatan masyarakat serta kualitas hidup penduduk di pedesaan. Program ini meliputi berbagai kegiatan mulai dari prakarsa pendidikan, pemanfaatan insentif ekonomi, pengembangan teknologi yang tepat guna hingga dapat menjamin persediaan

pangan yang cukup dan bergizi, akses kelompok-kelompok rawan terhadap persediaan pangan tersebut, produksi untuk dilempar ke pasar, peningkatan pekerjaan dan penciptaan penghasilan untuk mengentaskan kemiskinan, serta pengelolaan sumberdaya alam dan perlindungan lingkungan.

Peningkatan produksi pangan harus dilakukan dengan cara-cara yang berkelanjutan tidak mengurangi dan merusak kesuburan tanah, tidak meningkatkan erosi, dan meminimalkan penggunaan dan ketergantungan pada sumberdaya alam yang tidak terbarukan, mendukung kehidupan masyarakat pedesaan yang berkeadilan, meningkatkan kesempatan kerja serta menyediakan kehidupan masyarakat yang layak dan sejahtera, mengurangi kemiskinan dan kekurangan gizi, tidak membahayakan kesehatan masyarakat yang bekerja atau hidup di lahan pertanian, dan juga kesehatan konsumen produk-produk pertanian yang dihasilkan, melestarikan dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup di lahan pertanian dan pedesaan serta selalu melestarikan sumberdaya alam dan keanekaragaman hayati, memberdayakan dan memandirikan petani dalam mengambil keputusan pengelolaan lahan dan usaha taninya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya sendiri, memanfaatkan dan melestarikan sumber daya lokal dan kearifan masyarakat tradisional dalam mengelola sumber daya alam.³

Beberapa permasalahan dalam ketahanan pangan, pertama yaitu dilihat dari aspek ketersediaan pangan. Adapun masalah kunci dalam mencukupi ketersediaan pangan adalah:

1. berlanjutnya konversi lahan pertanian pada kegiatan non pertanian seperti pemukiman, industri dan pembangunan infrastruktur lain yang menyebabkan lahan pertanian mengalami degradasi kualitas dan kesuburan, karena cara-cara pemanfaatan yang kurang ramah lingkungan.
2. fenomena iklim yang semakin tidak menentu karena pengaruh *global warming* yang diakibatkan oleh emisi karbon dan penebangan hutan yang berlebihan menambah tingkat upaya peningkatan produksi, terutama untuk tanaman semusim yang sangat tergantung pada iklim dan ketersediaan air.
3. teknologi produksi untuk lahan sawah relative stagnan, teknologi pasca panen belum diterapkan dengan baik sehingga tingkat penurunan mutu produk dan tingkat kehilangan hasil cukup tinggi.

Kedua, permasalahan dilihat dari aspek distribusi dan harga, masalah penting dari aspek distribusi dan harga pangan adalah:

1. belum memadainya sarana dan prasarana distribusi untuk menghubungkan lokasi produsen dengan konsumen di seluruh wilayah.
2. system pemasaran hasil-hasil pangan, baik yang berupa peraturan dan penagakannya, fasilitas perantara, kelas maupun tingkat serta

kemampuan teknis institusi dan pelaku pemasaran belum mampu menciptakan iklim pemasaran yang dapat memfasilitasi kestabilan harga dan efisiensi biaya pemasaran yang menguntungkan bagi produsen maupun konsumen.

Dan yang ketiga, permasalahan dilihat dari aspek konsumsi pangan. Masalah yang terkait dengan pola konsumsi pangan masyarakat adalah

1. dengan penduduk yang semakin bertambah beban penyediaan beras untuk memenuhi permintaan yang terus meningkat akan semakin bertambah berat, sehingga perlu adanya diversifikasi pangan.
2. kebijakan pengembangan pangan yang terfokus pada beras telah mengabaikan potensi sumber-sumber pangan karbohidrat lainnya.⁴

Lebih jauh mari kita lihat kondisi masyarakat Banjar secara umum, fakta menunjukkan lebih dari setengah penduduk adalah petani, produsen dari makanan pokok yaitu padi yang kemudian dijadikan beras sebagai produk andalan. Akan tetapi beras unggulan hanya dikenal lewat *trend mark* yang didomifikasi sedemikian rupa, meniru logika pasar. Maka kita kemudian mengenal dan menjumpai juga mengkonsumsi beras yang berbau impor yang bersaing dengan produk lokal, seperti beras Aladin, beras Thailand, Ramos, dll. Tabel di bawah ini menjelaskan jumlah produksi beras di kota Banjar.

⁴ Achmad Suryana, *Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan edisi*

Tabel 1.1

jumlah Produksi Setara Beras

No	Kecamatan	Karbohidrat	
		Beras (Ton)	Non Beras (ton)
1	Pataruman	4,62	658,00
2	Banjar	3,37	760,00
3	Purwaharja	3,55	50,00
5	Langensari	10,61	97,00
Jumlah		22,15	1.565,00

Tuntutan kebutuhan pasar global akan pangan bukan hanya dari seberapa cukup dan tersedia pangan, akan tetapi sejauh mana kualitas kesehatan pangan yang aman dan bergizi. Kecenderungan tuntutan kebutuhan pasar global kembali ke alam merupakan peluang untuk melakukan kemandirian pembangunan perdesaan sekaligus sebagai momentum untuk melakukan pemberdayaan petani kita yang semula sangat tergantung pada asupan produk kimiawi dan monokultur menuju pertanian inovatif yang multikultur. Permintaan pangan di Kota Banjar meningkat sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi dan daya beli masyarakat, serta perkembangan selera. Dinamika sisi permintaan ini menyebabkan kebutuhan pangan di Banjar meningkat dengan cepat, baik dalam jumlah, mutu, dan keragamannya. Sementara itu, kapasitas produksi pangan di Kota Banjar sendiri terkendala oleh adanya kompetisi pemanfaatan dan penurunan kualitas sumberdaya alam. Apabila persoalan ini tidak dapat diatasi, maka kebutuhan akan impor pangan akan terus meningkat, dan ketergantungan terhadap pangan impor akan semakin tinggi. Ketergantungan impor pangan yang tinggi menimbulkan kerentanan yang dapat berimplikasi negatif terhadap

kedaulatan.

Tabel 1.2

Jumlah Urbanisasi

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk Datang	
		L	P
1	Purwaharja	837,00	666,00
2	Langensari	893,00	724,00
3	Pataruman	1.174,00	979,00
4	Banjar	1.446,00	1.540,00
	Jumlah	4.350,00	3.909,00

Pertumbuhan penduduk Kota Banjar hingga tahun 2006 hanya sebesar 0,58 persen dari total jumlah penduduk sebanyak 168.912 ribu jiwa. Namun angka urbanisasi meningkat sebesar 5,3 persen dari jumlah penduduk. Besarnya angka urbanisasi ternyata menjadi kendala dalam kependudukan. Hal ini akan berpengaruh terhadap peningkatan permintaan terhadap pangan, selain itu seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk persaingan terhadap kebutuhan lahan khususnya untuk pemukiman semakin meningkat. Sehingga marak terjadi konversi lahan pertanian ke non pertanian.

Perbandingan luas wilayah Kota Banjar dari luas keseluruhan 13.197,23 Ha, luas areal sebagai lahan untuk pertanian dan sawah seluas 3.327,2 Ha dan sisanya seluas 9.848,00 Ha digunakan sebagai lahan pemukiman, jasa, industri dan lain-lain. Perbandingan yang cukup signifikan kurang dari 50% lahan yang tersedia sudah dijadikan sebagai lahan non pertanian.

Tabel 1.3

Luas Lahan Sawah di Kota Banjar

No	Jenis Sawah	Kecamatan				Jumlah
		Pataruman	Banjar	Purwaharja	Langensari	
1	Teknis	181,00	0	413,43	1.279,00	1.873,43
2	Semi Teknis	216,00	0	70,16	0	286,16
3	Tadah Hujan	373,00	559,00	67,64	169,00	1.167,64
	Luas Sawah	770,00	559,00	551,23	1.448,00	3.327,23

Kebijakan ketahanan pangan difokuskan kepada pemberdayaan rumah tangga dan masyarakat agar mampu menolong dirinya sendiri dalam mewujudkan ketahanan pangan dan mengatasi masalah-masalah pangan yang dihadapi. Pemberdayaan masyarakat tersebut diupayakan melalui peningkatan modal dan kapasitas rumah tangga agar mampu memproduksi, mengolah dan memasarkan produk pangan, serta mampu memasuki pasar tenaga kerja dan memberikan kesempatan berusaha guna meningkatkan pendapat rumah tangga.

Masalah - masalah tersebut merupakan sebagian alasan yang melatar belakangi Dinas Pertanian Ketahanan Pangan Perkebunan dan Kehutanan Kota Banjar dalam merumuskan kebijakan pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat di Kota Banjar. Sehingga diharapkan dengan terwujudnya kebijakan tersebut akan mampu membangun transformasi budaya pertanian yang mandiri untuk mewujudkan sistem ketahanan pangan di Kota Banjar khususnya dan ketahanan pangan nasional umumnya di era global dan otonomi daerah ini.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan Latar belakang Masalah di atas, maka dapat peneliti sampaikan perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Ketahanan Pangan Masyarakat oleh Dinas Pertanian, Ketahanan Pangan, Perkebunan dan Kehutanan Kota Banjar tahun 2005 - 2006?
2. Faktor – faktor apa yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Ketahanan Pangan Masyarakat oleh Dinas Pertanian Ketahanan Pangan, Perkebunan dan Kehutanan Kota Banjar tahun 2005 - 2006?

C. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antar variabel berdasarkan konsep atau definisi tertentu, sehingga akan tampak jelas sistematis dan ilmiah dalam melakukan penelitian⁵. Maka dari itu dalam melakukan kegiatan penelitian sebagai unsur yang penting adalah teori, karena mempunyai peranan yang sangat besar dalam mencoba menjelaskan permasalahan atau fenomena yang ada.

Menurut Kerlinger, F.N, dalam bukunya *Foundation of Behavioral research*

“Teori merupakan suatu rangkaian asumsi, konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena social secara sistematis dengan cara

⁵ Merri Singgih dan Sofyan Effendi. *Metode Penelitian Survei*. LP3ES. Hal. 34

mereumuskan hubungan antar konsep”⁶.

Sedangkan **Koentjaraningrat** berpendapat bahwa teori adalah,

”Merupakan pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat”⁷.

Dari defenisi tersebut diatas, teori mengandung 3 hal :

1. Teori adalah serangkaian proposisi antar konsep yang saling berhubungan.
2. Teori menerangkan secara sisitematis suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep.
3. Teori menerangkan fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

1. Otonomi Daerah

Berdasarkan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadi wilayah otonom. Dengan kata lain pembagian daerah Indonesia atas besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang nyata dan bertanggung jawab kepada daerah.

⁶ Kerlinger, F.N, *Foundations of Behavioral Research*. 2nd edition, Holt, Rinehart and Winston, 1993, hal. 9.

⁷ Koentjaraningrat, *Metode Metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Di Indonesia yang dimaksudkan dengan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam prinsip dan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip otonomi daerah yang menggunakan prinsip seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004. daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan menekankan pada Otonomi yang lebih merupakan kewajiban dari pada hak, maka dalam undang-undang ini pemberian wewenang otonomi kepada daerah kabupaten dan darah kota di dasrkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan viskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam

penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Yang dimaksud dengan Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai pemberian otonomi.

Pada era reformasi dan Otonomi Daerah terjadi perubahan yang mendasar dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah. Sebelumnya, penyusunan dokumen perencanaan pembangunan cenderung bersifat sentralistik, terpola secara seragam dari pusat kedaerah. Daerah diberikan keleluasaan dalam penyusunan dokumen perencanaan Daerah sesuai dengan kondisi Daerah masing-masing pada tingkat nasional saat ini terdapat dua dokumen pokok perencanaan pembangunan yaitu Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2001 sesuai dengan Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 dan Program pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2001-2004 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2000 serta Undang-Undang Nomor 22 Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tersebut mengamanatkan bahwa pelaksanaannya dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang ditetapkan oleh presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Propenas memuat uraian kebijakan

Nasional secara rinci dan terukur. Pelaksanaannya di tingkat Nasional dituangkan dalam Rencana Strategis (Renstra) Lembaga Tinggi Negara. Departemen dan Lembaga non Departemen, sedangkan di daerah tertuang dalam program Pembangunan Daerah (Propeda).⁸

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dari masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah pusat.

Adapun otonomi daerah menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 5 adalah :⁹

"Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan prundang-undangan".

Adapun daerah otonomi menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 6 adalah :¹⁰

"Daerah otonom, selanjutnya disebut dengan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengtaur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat

⁸ Undang-Undang Otonomi Daerah, UU No. 22 dan 26 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah

setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Jadi Otonomi Daerah adalah penyerahan urusan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi Indonesia.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; untuk mendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga Dinas daerah. Dalam Kitap Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 124 tentang Pemerintahan Daerah, Dinas daerah berkedudukan sebagai :

- a. Dinas daerah merupakan unsur pelaksana Otonomi daerah.
- b. Dinas Daerah dipimpin oleh kepala Dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah.
- c. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 3 Tahun 2003 tentang Dinas Daerah Kota Banjar, tugas pokok dan fungsi Dinas Pertanian Ketahanan Pangan Perkebunan dan Kehutanan adalah : Menyelenggarakan kewenangan

1.4.1. Dinas dalam bidang pertanian meliputi urusan Pertanian

Tanaman Pangan, Perkebunan dan Kehutanan. Dinas Pertanian Ketahanan

Pangan Perkebunan dan Kehutanan Kota Banjar terdiri dari :

- a. Bidang Tanaman Pangan dan Holtikultura, membawahi :
 - 1) Seksi Tanaman Pangan
 - 2). Seksi Holtukultura
- b. Bidang Ketahanan Pangan, membawahi :
 - 1). Seksi Ketarsediaan Pangan
 - 2). Seksi Distribusi dan Konsumsi Pangan
- c. Bidang Perkebunan dan Kehutanan, membawahi :
 - 1). Seksi Perkebunan
 - 2). Seksi Kehutanan.

2. Kebijakan dan Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Kebijakan

Kebijakan secara singkat dapat diartikan sebagai segala keputusan yang dikeluarkan pemerintah dalam sebuah negara dengan maksud tertentu. WJS. Poerwadarminta ¹¹ membagi kebijaksanaan dalam dua konsep, yaitu :

- 1) Serangkaian konsep atau asas yang menjadi garis besar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi).
- 2) Untuk selanjutnya kebijaksanaan dan kebijakan diartikan dalam pengertian yang sama dengan kebijakan publik atau kebijaksanaan

¹¹ WJS Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1991, hal. 115

umum.

Pengertian kebijakan menurut Heinz Euku dan Kenneth Prewit dalam buku pengantar publik adalah :¹²

Keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

b. Proses Pembuatan Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan merupakan hal yang dilakukan oleh para penyelenggara negara, karena aktifitas ini melibatkan berbagai kepentingan yang berbeda-beda dan kadang bertentangan. Dan hal ini turut ditentukan pula oleh pandangan orang yang berbeda-beda dalam melihat sesuatu. Dalam proses perumusan kebijakan, penguasa politik perlu memperhatikan 3 hal, yakni posisi (dimana yang bersangkutan berada), siapa yang dihadapi (masyarakat tradisional atau masyarakat maju), dan tujuan yang hendak dicapai. Adapun beberapa tahapan dalam proses pembuatan kebijakan adalah :

1) Identifikasi Masalah

Ada banyak masalah yang menyelimuti kehidupan sebuah negara. Masalah-masalah itu datang silih berganti setiap waktu. Dalam hal proses kebijakan, masalah merupakan awal dari aktifitas ini. Masalah-masalah yang dialami oleh masyarakat, kemudian di angkat pada level

permasalahan yang dialami oleh masyarakat luas.

Jones membicarakan secara sepintas beberapa hal yang dilakukan dalam tahapan ini antara lain adalah mendiskusikan apa yang telah terjadi, melakukan penelitian, menginterpretasikan data, menyiapkan usulan-usulan, mendiskusikan dengan pihak luar pemerintah, mengembangkan usulan yang ada kemudian membangun strategi dan sebagainya.¹³

Disisi lain Dye melihat identifikasi masalah berawal dari sebuah opini, baik yang berkembang dalam masyarakat ataupun juga opini elit. Opini publik memiliki pengaruh yang sangat kecil terhadap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Lemahnya opini publik menurut Dye disebabkan antara lain oleh sedikitnya jumlah orang yang memiliki opini pada bagian terbesar pertanyaan-pertanyaan kebijakan, yang bertentangan dengan para pengambil keputusan nasional, tidak stabilnya opini publik, dan interpretasi yang salah dari pengambil kebijakan terhadap opini publik. Sebaliknya, opini elit yang diartikan sebagai sikap elit yang dapat berpengaruh secara langsung terhadap suatu kebijakan, lebih mungkin dapat diterima dari pada preferensi massa.¹⁴

2) Penyusunan Agenda Pemerintah

Setelah masalah yang terdapat dalam masyarakat dapat teridentifikasi, tahapan selanjutnya adalah agenda setting, yakni penetapan persoalan-persoalan kemasyarakatan dan pemberian alternatif pemecahan suatu masalah. Tahap ini timbul akibat adanya pilihan atau kecondongan dari para pembuat kebijakan terhadap sejumlah kecil problema umum. Inilah tahapan yang paling penting dalam proses pembuatan keputusan. Memutuskan apa yang menjadi persoalan adalah sama pentingnya dengan menetapkan apa yang akan menjadi pemecahannya.

Cobb dan Elder merumuskan agenda pemerintah sebagai serangkaian hal-hal secara tegas membutuhkan pertimbangan-pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah.¹⁵ Taktik yang dilakukan dalam tahapan ini antara lain adalah menciptakan suatu isu, mendramatisir isu tersebut, meminta perhatian atas isu yang bersangkutan, menekan pemerintah untuk melakukan hal-hal yang berhubungan. Hal ini ditujukan untuk mempengaruhi individu, kelompok kepentingan yang terorganisir, organisasi perencanaan kebijakan, calon-calon dan eks pejabat politik, dan yang paling penting adalah media massa.

¹⁵ Dan M. Idris Jelani, MPA, *Prinsip-prinsip Perencanaan Kebijakan*, Nagara, Bumi Aksara

3) Formulasi Kebijakan atau Perumusan Kebijakan

Pada tahap ini, para pejabat berusaha memahami akibat-akibat yang berarti dari kejadian-kejadian sosial dengan menerima dan memproses data subyektif sebelum mengembangkan proposal. Tindakan yang dilakukan pemerintah antara lain adalah persepsi, melakukan diskusi, melakukan penelitian, menyiapkan proposal, menghubungi orang luar pemerintahan, menentukan apa yang mungkin, membuat proposal lebih banyak, mengembangkan strategi, koordinasi, dan mencari dukungan. Untuk hal ini, Jones memberi pedoman¹⁶ :

- a. Formulasi tidaklah terbatas pada sekelompok pelaku, tetapi boleh juga dilakukan oleh dua atau lebih kelompok perumus yang berakibat adanya persaingan.
- b. Formulasi boleh diproses tanpa persoalan harus terdefinisi dengan sangat jelas atau tanpa memiliki konteks yang banyak dengan kelompok yang berpengaruh.
- c. Tidak diperlukan kejadian yang bersifat kebetulan di antara formulasi dengan institusi khusus, sekalipun itu adalah suatu aktifitas yang berulang kali dari cabang eksekutif
- d. Formulasi dan reformulasi dapat terjadi setelah kurun waktu yang panjang tanpa pernah dibangun dukungna yang cukup untuk suatu usulan.
- e. Adalah sering, beberapa poin pertimbangan yang tidak ikut dalam suatu level formulasi.
- f. Proses itu sendiri tidaklah netral.

Formulasi sendiri tidak harus dikerjakan oleh pihak pemerintah, seringkali dilakukan oleh pihak luar seperti kelompok profesional dan

kepentingan lain, organisasi penelitian, ataupun lembaga-lembaga perumusan kebijakan. Ada beberapa kategori formulasi yang digunakan Jones, yakni formulasi berdasarkan *subyekmatter*, formulasi berdasarkan *recources*, dan formulasi yang dapat diklasifikasikan dengan mengidentifikasi sifat pembuatan keputusan.

Dari sini terbentuk tiga jenis formulasi yang utama yaitu *formulasi rutin*, dimana terjadi suatu pengulangan dan proses perubahan yang diperlukan dalam reformulasi terhadap proposal dalam area isu yang telah biasa menempati agenda pemerintah. Yang kedua adalah *formulasi analogus*, yakni mengenai masalah yang baru dengan bersandarkan pada kejadian yang telah lampau. Dan yang terakhir adalah *formulasi kreatif*, yakni menangani masalah yang sama sekali belum pernah terjadi pada waktu sebelumnya.¹⁷

4) Pengesahan atau Legitimasi Kebijakan

Proses pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dengan proses pengesahan kebijakan. Legitimasi adalah titik sentral atau inti dari eksistensi kehidupan politik yang melibatkan kewenangan dukungan, persetujuan, kewajiban, dukungan sesungguhnya, yang mencerminkan hubungan antara pemerintah dengan rakyat dalam mengatasi problem mereka. Proses ini bergantung pada variabel seperti tradisi, peraturan, dan perkembangan budaya masyarakat

Pengesahan kebijakan ini biasanya diawali dengan kegiatan persuasion dan bergaining. Persuasion diartikan oleh Aderson sebagai usaha-usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang dan sehingga mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri. Kemudian kegiatan bergaining dapat diartikan sebagai suatu proses dimana dua orang atau lebih yang memiliki kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidaknya sebagian dari tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi tidak perlu terlalu ideal bagi mereka. Yang termasuk dalam kategori ini adalah perjanjian, saling memberi dan menerima, dan kompromi.¹⁸

Ada dua bentuk legitimasi yang dapat diidentifikasi dalam sistem politik, yakni legitimasi, dalam arti memberikan kuasa atau kewenangan pada dasar bekerjanya sistem politik, termasuk proses penyusunan perencanaan, proposal untuk memecahkan masalah yang timbul dalam masyarakat, dan *legitimation*, dalam arti proses spesifik dimana program pemerintah diabsahkan atau diotorisasikan.

Idealnya yang memberikan keabsahan terhadap suatu kebijakan publik adalah seluruh subyek dan obyek yang terkait dengan kebijakan tersebut. Namun hal ini sangatlah mustahil untuk dilaksanakan karena cenderung keabsahan absolutisme dalam masyarakat. Oleh karenanya

pemberian legitimasi dilakukan oleh sekelompok kecil orang yang telah ditunjuk untuk memegang *collective power*, yakni badan legislatif.

5) Pelaksanaan atau Implementasi kebijakan

Pedapat yang sama juga dikemukakan oleh George C. Edward III, menurutnya bahwa salah satu pendekatan dalam studi implementasi kebijakan harus mulai dengan pertanyaan apakah yang menjadi prasyarat bagi keberhasilan implementasi kebijakan dan apakah faktor-faktor yang mempengaruhi factor tersebut, yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksanaan dan struktur birokrasi. Dengan kata lain keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh keempat faktor tersebut, yang masing-masing saling berinteraksi.¹⁹

Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu permasalahan, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu dengan tindakan terarah.²⁰

Implementasi Kebijakan merupakan wahana atau tindakan untuk mencapai pada suatu tujuan. Meskipun kebijakan yang sudah dirumuskan sebaik mungkin, namun dalam pelaksanaannya tidak selalu berjalan sebagaimana mestinya. Bila dalam analisis kebijakan publik, tekanannya pada perhitungan sebelum kebijakan itu berproses, maka dalam implementasi melihat bagaimana kebijakan itu dioperasikan serta melihat out come kebijakan itu sendiri. Sedangkan

¹⁹ Solichin Wahab, *analisis kebijaksanaan*, rhineka cipta, Jakarta, 1997, hal 20.

²⁰ Solichin Wahab, *analisis kebijaksanaan*, rhineka cipta, Jakarta, 1997, hal 20.

evaluasi kebijakan dinilai bagaimana perwujudan dan dampaknya. Maksudnya apakah kebijakan tersebut sudah tercapai sasaran seperti yang diharapkan, apakah sudah membawa keuntungan-keuntungan kepada penerima program dan lain sebagainya.²¹

Proses Implementasi merupakan langkah-langkah yang ditempuh untuk merumuskan kebijakan yang dibuat. Kebijakan pada dasarnya muncul melalui suatu alur yang logis, diawali dengan isu-isu yang berkembang disekitar diakomodasi melalui sistim-sistim yang diproses dari titik masuk, melalui keputusan dan implementasi, hingga diambil pilihan final untuk menunjukkan atau menghentikan suatu tindakan.

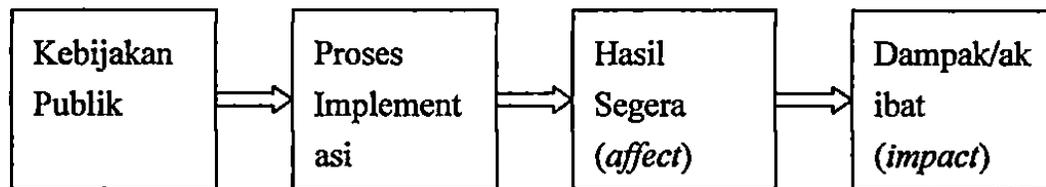
Dalam menghadapi setiap kondisi yang berbeda tentunya diperlukan model-model Implementasi kebijakan yang berlainan sesuai kondisi yang dihadapi. Salah satu bentuk model kebijakan itu ialah model analisis sistim yang membedakan antara

- a. Kebutuhan, kebutuhan untuk diambil tindakan yang muncul baik dari dalam maupun luar.
- b. Keputusan, keputusan yang bersifat otoritatif yang lebih dari keputusan rutin.
- c. Keluaran, apa yang dilakukan sistim merupakan keluaran yang paling kasat mata, konsep tidak harus terbatas dengan hal ini.
- d. Dampak, akibat atau konsekuensi yang disengaja atau tidak

²¹ A. Effendi, *Case studies, processes, and formulation program MPA*, universitas 17 Agustus 1945

disengaja yang dihasilkan dari tindakan atau tidak diambilnya tindakan yang diperlukan.

William dan Elmore menggambarkan proses implementasi sebagai berikut :



Dari gambar tersebut dapat kita lihat, proses implementasi diawali dari sebuah kebijakan yang telah siap untuk dilaksanakan. Kemudian proses implementasi sendiri akan menghasilkan dua buah *outcomes*, yang terdiri dari hasil segera kebijakan. (*policy affect*) dan hasil akhir (*policy impact*). Kedua *outcomes* tersebut sangatlah berguna untuk menilai kinerja implementasi suatu kebijakan. *Policy affect* merupakan pengurus jangka waktu pendek yang dihasilkan dari pelaksanaan kebijakan, sedangkan *policy impact* merupakan sejumlah *outcomes* yang dihasilkan suatu kebijakan melalui proses jangka panjang yang sifatnya lebih *societal*.

Charles O'jones menyatakan bahwa implementasi kebijakan mudah dimengerti dalam bentuknya yang abstrak, tapi tidaklah demikian dalam bentuknya yang konkrit. Hal ini berarti bahwa proses implementasi kebijakan bukanlah suatu hal yang mudah, semudah yang kita pahami dalam konsep.²²

Namun sebuah kerumitan yang dihadapi sebuah implementasi kiranya dapat dipahami oleh Grindle²³, yang menyatakan sebuah implementasi bukan hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik dalam prosedur melalui birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa (*Who gets what*).

Semakin melibatkan banyak keputusan, maka keterlibatan seseorang atau kelompok dalam proses implementasi akan sangat bergantung pada apakah seseorang atau kelompok tersebut memperoleh manfaat yang tinggi atau tidak dari kebijakan tersebut. Bila kepentingannya terlindungi, maka orang atau kelompok tersebut akan berusaha untuk terlibat secara dalam pada proses implementasi. Namun sebaliknya, jika kepentingan seseorang atau kelompok tidak terlindungi, maka seseorang atau kelompok tersebut akan menghindari diri untuk terlibat, bahkan berusaha untuk menghalangi implementasi kebijakan tersebut.

Terdapat beberapa factor yang turut mendukung atau menciptakan keberhasilan suatu kebijakan dalam masyarakat yang dikemukakan oleh beberapa tokoh. Yang pertama, Edward menyatakan :

Massachussets, 1997.

²³ Meriella S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton

“Se shall attempt to answer these importance question by considering four critical factor organism variables in implementing public policy : communicatin, dispotition or attitude, and bureaucratic structure.”

Ada 4 variabel penting dalam sebuah proses implementasi kebijakan, yakni komunikasi, persediaan sumber daya yang akan dipergunakan, sikap para pelaksana dan struktur birokrasi, yang akan membawa implementasi pada tujuan awalnya.

Senada dengan pernyataan diatas, Van Meter dan Van Horn juga merumuskan 6 variabel yang menurutnya dapat menentukan keberhasilan implementasi sebuah kebijakan, yakni ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya yang tersedia, komunikasi antar organisasi dan pelaksanaan aktivitas organisasi, karakteristik pelaksana, kondisi social ekonomi, dan pengaturan pelaksanaan.²⁴

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan :

a. Komunikasi

Diartikan secara singkat sebagai suatu cara penyampaian pesan dari sumber kepada pihak penerima.²⁵ Hal terpenting dalam sebuah komunikasi adalah persamaan persepsi antara komunikator atau sumber berita dan komunikan sebagai pihak penerima terhadap suatu pesan. Komunikasi yang efektif akan

²⁴ Donald Van Meter & Carl Van Horl, *The Policy Implementation Process, A Conceptual Framework, dalam administration & society volume 6 no 4*, Sage Publication, Baverly Hills, California, 1976, hal 463.

²⁵ Everet Rogers dan Shoemaker dalam F. Rachmadi, *Penerangan dan Komunikasi, Persamaan dan Perbedaan*, Jurnal 7 & 8, ISKI Gramedia, Jakarta, 1995, hal 25.

tercipta apabila dalam penyampaian pesan tidak terjadi perbedaan persepsi antara kedua belah pihak.²⁶

Ada beberapa aspek yang harus dipenuhi agar komunikasi dapat berjalan secara efektif. Aspek tersebut antara lain adalah proses sosialisasi atau saat pengiriman berita kepada komunikator kepada komunikan. Pihak komunikator harus mengetahui secara pasti apa yang seharusnya ia sampaikan, dengan seakurat mungkin agar tidak ada kesalah fahaman dari pihak komunikan. Kemudian aspek berikutnya adalah kejelasan berita yang diterima oleh komunikan. Komunikan tidak hanya saja menerima pesan, namun harus juga disertai kejelasan pesan tersebut. Dengan adanya kejelasan berita yang didapat, komunikan dapat melaksanakan apa yang ia harus laksanakan sesuai dengan sebaik-baiknya yang pada akhirnya memberikan hasil yang telah disepakati bersama.

Schramm dalam hal ini juga menyebutkan beberapa kondisi yang membuat komunikasi menjadi efektif, yakni :

- 1) Pesan harus dirancang dan disampaikan sedemikian rupa sehingga dapat menarik perhatian komunikan.
- 2) Pesan harus menggunakan lambing-lambang tertuju kepada pengalaman yang sama antara komunikator dan komunikan, sehingga sama-sama mengerti.

kesediaan pelaksana dipengaruhi oleh tiga unsur²⁸

- 1) Kognisi (pengetahuan dan pemahaman) mereka akan kebijakan
- 2) Arah respon dari pelaksana terhadap pelaksanaan (penerimaan dan penolakan)
- 3) Interaksi dari respon tersebut.

Unsur kognisi meliputi kegiatan-kegiatan mental yang sadar seperti berfikir mengetahui, memahami, dan sebagainya. Penerimaan merupakan respon positif dan penolakan merupakan respon negative, selain itu perilaku seseorang pada umumnya. Van Meter dan Van Horn merumuskan beberapa factor yang mempengaruhi sikap pelaksana yakni, kognisi yang menyangkut tentang pengetahuan dan pemahaman pelaksana terhadap program, arah respon pelaksana terhadap implementasi program (menolak atau menerima), dan intensitas respon yang menyangkut seberapa besar penerimaan dan atau penolakan pelaksanaan terhadap program.²⁹

c. Koordinasi

James D. Mooney memberikan rumusan koordinasi sebagai³⁰

“The orderly arrangement of group effort, to provide unity of action in the pursuit of a common purpose”.

²⁸ W. Jack Duncan, *Organizational Behavior*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1981, hal 92.

²⁹ Donald Van Meter & Carl Van Horn, op cit, hal 464-470.

³⁰ James D. Mooney, *Principles of Organization*, McGraw-Hill, New York, 1939, hal 126

Koordinasi diartikan sebagai pengaturan usaha sekelompok orang secara teratur untuk menciptakan kesatuan tindakan dalam mengusahakan tercapainya suatu tujuan bersama. Kemudian pengertian lain diberikan George R. Terry sebagai sinkronasi yang teratur dari usaha-usaha untuk menciptakan kepatasan kuantitas, waktu, dan pengarahannya yang menghasilkan keselarasan dan kesatuan tindakan untuk tujuan yang telah ditetapkan.³¹

Koordinasi merupakan hubungan antar berbagai factor organisasi. Tidak sulit mengorganisasi kegiatan tunggal, tetapi untuk mengorganisasi berbagai macam kegiatan di dalam ketunggalan adalah merupakan pencapaian yang sukar. Koordinasi membuat organisasi baik. Ini adalah suatu system keseimbangan dan control, tantangan dan tanggapan, yang ada diantaranya dan diantara satuan-satuan dalam organisasi. Dalam mewujudkan suatu tujuan yang melibatkan berbagai macam unsure atau lembaga, koordinasi harus dapat dilaksanakan dengan baik dan efektif. Kegiatan ini memungkinkan kesatuan mental dan fisik dalam bermacam-macam sikap karena menciptakan kelebihan usaha pada sejumlah individu dari para peserta.³²

³¹ ibid hal 129

³² ibid, hal 127

Inti dari kegiatan koordinasi adalah kesatuan tindakan, yang merupakan penyesuaian antara bagian, yang pada akhirnya menimbulkan keseimbangan, keselarasan, dan sinkronasi.

Dalam sebuah organisasi, koordinasi dapat dilakukan melalui cara-cara misalnya dengan pertemuan informal atau formal antar pejabat yang bersangkutan, membuat edaran berantai, kartu kepada pejabat yang diperlukan, kemudian mengangkat seorang coordinator yang akan bertanggung jawab atas usaha yang hendak dicapai, membuat buku pedoman organisasi, pedoman tata kerja, pedoman kumpulan peraturan. Kegiatan ini kemudian dapat diperkuat dengan berkomunikasi melalui alat perhubungan dengan menciptakan tanda-tanda, symbol, kode.

Setidaknya ada 3 sumber penyebab timbulnya masalah yang biasanya dihadapi dalam implementasi, yakni adanya tumpang tindih antara tujuan-tujuan kebijakan yang dihasilkan atau disebabkan oleh adanya kesalah fahaman, kecacauan, atau adanya konflik nilai. Kemudian disebabkan oleh banyaknya actor yang berpartisipasi dengan otoritas yang tumpang tindih, dan ketahanan implementator, ketidak efektifan atau ketidak

6) Evaluasi Kebijakan

Charles O. Jones merumuskan kegiatan evaluasi kebijakan sebagai suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang memiliki perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya, teknik-teknik pengukurannya, dan metode analisisnya³³. Kemudian Dye menambahkan, evaluasi kebijakan adalah studi tentang konsekuensi-konsekuensi kebijakan umum, atau merupakan penilaian secara menyeluruh efektifitas suatu program nasional dalam mencapai sasarnya, atau penilaian efektifitas dari dua atau lebih program yang mencerminkan tujuan-tujuan bersama. Pada umumnya, pemerintah menempuh berbagai pola yakni³⁴

- 1) Diskusi dan dengar pendapat, dimana para administrator memberikan kesaksian secara formal non formal kepada para pemimpin eksekutif maupun legislator. Bahaya yang timbul dalam pola ini adalah sering membesarkan hal-hal manfaat dan mengecilkan kerugian atau biaya.
- 2) Kunjungan ke tempat, dengan inspeksi ke lapangan untuk melihat secara dekat sejauh mana program telah dijalankan dan apakah relevan dengan petunjuk awal.
- 3) Ukuran program, dengan melihat data yang dikembangkan oleh badan pemerintah, misalkan jumlah orang yang mengikuti suatu program dan jumlah fasilitas yang tersedia.
- 4) Perbandingan dengan standar professional, dengan

Aspek-aspek yang mempengaruhi pembentukan kebijakan adalah sebagai berikut.

- 1) Adanya Pengaruh Tekanan dari Luar
- 2) Adanya Pengaruh Kebijakan Lama
- 3) Adanya Pengaruh Sifat-sifat Pribadi
- 4) Adanya Pengaruh dari Kelompok Luar
- 5) Adanya Pengaruh Keadaan Masa Lalu.

3. Pemberdayaan Ketahanan Pangan Masyarakat

Sesuai dengan Undang-undang No. 7 Tahun 1996, pengertian ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari:

1. tersedianya pangan secara cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya,
2. aman,
3. merata, dan
4. terjangkau.

Dengan pengertian tersebut, mewujudkan ketahanan pangan dapat lebih dipahami sebagai berikut:

Terpenuhinya pangan dengan kondisi ketersediaan yang cukup, diartikan ke-tersediaan pangan dalam arti luas, mencakup pangan yang berasal dari tanaman, ternak, dan ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral serta turunannya, yang bermanfaat bagi pertumbuhan kesehatan manusia

Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang aman, diartikan bebas dari cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia, serta aman dari kaidah agama.

Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang merata, diartikan pangan yang harus tersedia setiap saat dan merata di seluruh tanah air.

Terpenuhinya pangan dengan kondisi terjangkau, diartikan pangan mudah diperoleh rumah tangga dengan harga yang terjangkau³⁵

Pembangunan ketahanan pangan pada hakekatnya adalah pemberdayaan masyarakat, yang berarti meningkatkan kemandirian dan kapasitas masyarakat untuk berperan aktif dalam mewujudkan ketersediaan, distribusi dan konsumsi pangan dari waktu ke waktu. Masyarakat yang terlibat dalam pembangunan ketahanan pangan meliputi produsen, pengusaha, konsumen, aparat pemerintah, perguruan tinggi, dan lembaga swadaya masyarakat.

Mengingat luasnya substansi dan banyaknya pelaku yang terlibat dalam pengembangan sistem ketahanan pangan, maka kerja sama yang sinergis dan terarah antar institusi dan komponen masyarakat sangat diperlukan. Pemantapan ketahanan pangan hanya dapat diwujudkan melalui suatu kerja sama yang kolektif dari seluruh pihak yang terkait (stakeholders), khususnya masyarakat produsen, pengolah, pemasar dan konsumen pangan. Kinerja para pihak tersebut sangat dipengaruhi oleh :

³⁵ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan

- a. Kondisi ekonomi, sosial, politik dan keamanan
- b. Pelayanan prasarana publik bidang transportasi, perhubungan, telekomunikasi dan permodalan
- c. Pelayanan kesehatan dan pendidikan
- d. Pengembangan teknologi, perlindungan dan
- e. Kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan.

Berbagai upaya pemberdayaan untuk peningkatan kemandirian masyarakat khususnya pemberdayaan petani dapat dilakukan melalui :

Pertama, pemberdayaan dalam pengembangan untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing. Hal ini dapat dilaksanakan melalui kerjasama dengan penyuluh dan peneliti. Teknologi yang dikembangkan harus berdasarkan spesifik lokasi yang mempunyai keunggulan dalam kesesuaian dengan ekosistem setempat dan memanfaatkan input yang tersedia di lokasi serta memperhatikan keseimbangan lingkungan.

Pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan teknologi ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan hasil kegiatan penelitian yang telah dilakukan para peneliti. Teknologi tersebut tentu yang benar-benar bisa dikerjakan petani di lapangan, sedangkan penguasaan teknologinya dapat dilakukan melalui penyuluhan dan penelitian. Dengan cara tersebut diharapkan akan berkontribusi langsung terhadap peningkatan usahatani

Pemberdayaan Masyarakat adalah suatu proses dimana masyarakat khususnya mereka yang kurang memiliki akses kepada sumberdaya pembangunan didorong untuk makin mandiri dalam mengembangkan kehidupan mereka. Dalam proses ini, masyarakat dinatu untuk mengkaji kebutuhan, masalah dan peluang pembangunan dan perikehidupan mereka sendiri. Selain itu mereka juga menemukenali solusi yang tepat dan mengakses sumberdaya yang diperlukan, baik sumberdaya eksternal maupun sumberdaya milik masyarakat itu sendiri. Pada prinsipnya, masyarakat mengkaji tantangan utama pembangunan mereka dan mengajukan kegiatan-kegiatan yang dirancang untuk mengatasi masalah tersebut. Kegiatan ini kemudian menjadi basis program daerah, regional dan bahkan program nasional. Pemaparan diatas mengimplikasikan bahwa program Pemberdayaan Masyarakat ditentukan oleh masyarakat, dimana lembaga pendukung hanya memiliki peran sebagai fasilitator.³⁶

a. Pemberdayaan Masyarakat Pertanian

Pemberdayaan masyarakat petani untuk peningkatan ketahanan pangan masyarakat melalui kegiatan pelatihan. Salah satu contoh kegiatannya yaitu SLPHT. Sejak penyelenggaraan SLPHT, banyak konsep dan teknologi yang ditemukan sendiri oleh petani alumni SLPHT di banyak propinsi dan pada banyak komoditi pertanian (pangan, hortikultura, perkebunan). Beberapa teknologi kreasi

Pemberdayaan Masyarakat adalah suatu proses dimana masyarakat khususnya mereka yang kurang memiliki akses kepada sumberdaya pembangunan didorong untuk makin mandiri dalam mengembangkan kehidupan mereka. Dalam proses ini, masyarakat dituntut untuk mengkaji kebutuhan, masalah dan peluang pembangunan dan perikehidupan mereka sendiri. Selain itu mereka juga menemukan solusi yang tepat dan mengakses sumberdaya yang diperlukan, baik sumberdaya eksternal maupun sumberdaya milik masyarakat itu sendiri. Pada prinsipnya, masyarakat mengkaji tantangan utama pembangunan mereka dan mengajukan kegiatan-kegiatan yang dirancang untuk mengatasi masalah tersebut. Kegiatan ini kemudian menjadi basis program daerah, regional dan bahkan program nasional. Pemaparan diatas mengimplikasikan bahwa program Pemberdayaan Masyarakat ditentukan oleh masyarakat, dimana lembaga pendukung hanya memiliki peran sebagai fasilitator.³⁶

a. Pemberdayaan Masyarakat Pertanian

Pemberdayaan masyarakat petani untuk peningkatan ketahanan pangan masyarakat melalui kegiatan pelatihan. Salah satu contoh kegiatannya yaitu SLPHT. Sejak penyelenggaraan SLPHT, banyak konsep dan teknologi yang ditemukan sendiri oleh petani alumni SLPHT di banyak propinsi dan pada banyak komoditi pertanian (pangan, hortikultura, perkebunan). Beberapa teknologi kreasi

³⁶ Agus M. Tauchid S. Jr., M.Si, *Peningkatan Kualitas SDM Dalam Pemberdayaan Ketahanan*

petani dapat menghasilkan keluaran yang secara ekologi dan ekonomi lebih baik daripada teknologi hasil para peneliti dan lembaga-lembaga penelitian, termasuk peneliti Universitas. Berbeda dengan temuan para peneliti maka hasil temuan petani dengan cepat dan luas diseminasikan pada para petani di tingkat lokal, daerah, nasional dan bahkan sampai tingkat global. Kelihatannya proses diseminasi hasil percobaan ke pengguna akhir lebih cepat dan efektif melalui jaringan komunikasi petani daripada melalui prosedur birokrasi pemerintah. Hasil-hasil dan perolehan tersebut membuat petani lebih percaya diri dan ingin disejajarkan dengan kelompok peneliti profesional yang bekerja di lembaga-lembaga penelitian pertanian dan universitas.

b. Pengembangan Desa Mandiri

Penumbuhan Desa Mandiri Pangan. Penumbuhan Desa Mandiri Pangan (Desa MAPAN), merupakan upaya pemberdayaan masyarakat di pedesaan agar mampu mewujudkan ketahanan pangan dan gizinya sehingga dapat menjalani hidup sehat dan produktif. Pendekatan aktivitas dalam penumbuhan Desa MAPAN dilakukan melalui optimalisasi pemanfaatan sumber daya local untuk produksi pangan sehingga tercipta aktivitas ekonomi keluarga sesuai dengan nilai sosial, budaya dan agama.

mewujudkan ketahanan pangan, adalah dengan penyelenggaraan perlombaaan ketahanan pangan. Perlombagaan ini telah diyakini sebagai salah satu sarana untuk meningkatkan motivasi dan partisipasi petani secara aktif agar petani mau dan mampu meningkatkan produksi dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan.

D. Definisi konseptual

Merupakan unsur penelitian yang penting dan merupakan defenisi yang dipakai oleh para peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial. Konsep ini diperoleh dengan melakukan generalisasi dari sekelompok fenomena tertentu yang sama³⁷.

Adapun definisi Konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan Publik adalah suatu rangkaian program atau kegiatan yang dibuat untuk melaksanakan semua keputusan yang diambil.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan adalah Sumber Daya, Sikap Pelaksana, Komunikasi, dan Struktur Birokrasi.
3. Pemberdayaan Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

³⁷ Sofyan Effendi, *Hubungan Masyarakat Suatu Studi Komunikasi*, Remadja Karya, Bandung

4. Dinas Pertanian, Ketahanan Pangan, Perkebunan dan Kehutanan Kota Banjar adalah unsur perangkat Daerah sebagai pelaksana kewenangan daerah dibidang Pertanian ketahanan pangan, Perkerbunan dan Kehutanan yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui sekretaris Daerah.

E. Definisi Operasional

Definisi operasional dijadikan pegangan dalam melakukan penelitian. Adapun defenisi operasional ini di maksudkan untuk memperjelas dan memperinci konsep yang telah dikemukakan. Defenisi operasional mengubah konsep-konsep dengan suatu pengukuran menggunakan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala-gejala yang dapat diuji atau diamati³⁸.

Sebagai pedoman dalam melakukan penelitian, indikator-indikator kegiatan yang digunakan adalah :

1. Tahapan atau Proses Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Ketahanan Pangan Masyarakat
 - a.. Isi Kebijakan
 - b. Maksud dan Tujuan Kebijakan
 - c. Manfaat Kebijakan
 - d. Dasar Hukum

³⁸ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali press, Jakarta, 1987, Hal. 220

e. Analisis dan Inteprestasi Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Ketahanan Pangan Masyarakat Tahun 2005-2006

1). Ketersediaan Pangan

2). Program Pengembangan Kelembagaan

3). Program Pengembangan Alat dan Mesin

4). Program Pengembangan Sumber Daya

2. Faktor-faktor yang Berpengaruh pada Implementasi Kebijakan

a. Sumber Daya

b. Sikap Pelaksana

c. Komunikasi

d. Struktur Birokrasi

F. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitain

a. Untuk mengetahui berhasil atau tidak Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Ketahanan Pangan Masyarakat oleh Dinas Pertanian Ketahanan Pangan Perkebunan dan Kehutanan Kota Banjar.

b. Untuk mengetahui faktor – faktor yang mempengaruhi terhadap Implementasi Kebijakan pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat oleh Dinas Pertanian kota Banjar.

c. Membantu *stakeholders* dalam perencanaan pembanguna pertanian

baik jangka pendek menengah dan jangka panjang

2. Manfaat Penelitian

- a. Menambah pengetahuan bagi penulis baik yang bersifat teoritis maupun praktis.
- b. Sebagai tambahan literatur bagi penelitian atau penulisan karya ilmiah yang relevansinya dengan penelitian ini.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan *ex post facto* karena penelitian ini hanya mengungkap fakta saja tanpa adanya manipulasi variabel atau menciptakan kondisi tertentu. Dilihat dari sifatnya penelitian dikategorikan sebagai penelitian kualitatif, karena hanya mencari fakta dan selanjutnya menjelaskan secara deskriptif tentang fakta yang bersangkutan dan tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu tetapi menggambarkan apa adanya³⁹.

Dan studi deskriptif ini bertujuan untuk :

- a. Menuliskan atau menggambarkan secara akurat sifat-sifat dan beberapa fenomena, organisasi dan kelompok atau individu-individu.
- b. Menentukan frekuensi terjadinya suatu keadaan untuk meminimalkan hal-hal yang mempengaruhi dan memaksimalkan konsisten atau kontinuitas yang ada tersebut pada penelitian itu.

³⁹ Arifanto, *Metode Penelitian Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, 1992, Hal. 107

2. Unit Analisis

Sesuai dengan permasalahan pada pokok pembahasan permasalahan dalam penelitian ini, maka penulis akan melakukan kegiatannya yaitu menyusun unit analisisnya pada Dinas Pertanian Ketahanan Pangan Perkebunan dan Kehutanan Kota Banjar dan *stakeholders* dengan kebijakan-kebijakannya menyangkut pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat dan usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat.

3. Jenis Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi dua unsur yaitu: a). Data primer dan b). Data sekunder.

a. Data primer

Semua informasi mengenai konsep penelitian ataupun yang terkait dengannya yang diperoleh secara langsung dari unit yang dianalisa yang dijadikan sebagai objek penelitian.

b. Data sekunder

Semua informasi yang kiata peroleh tidak secara langsung, melalui dokumen-dokumen yang mencata keadaan kensep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) didalam unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian. Berisi informasi mengenai monografi dan penelitian. Data ini berguna untuk memberikan gambaran latar belakang penelitian. Gambaran latar belakang atau *setting* penelitian ini mempunyai fungsi sebagai rekomendasi bagi penelitian lebih lanjut. Informasi tentang

b. Dokumentasi

Pengumpulan data berdasarkan dari dokumen-dokumen data catatan yang ada di daerah penelitian berupa arsip-arsip grafik, table monografi dan sebagainya.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data ialah proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan di interpretasikan⁴¹. Metode analisis data yang digunakan adalah metode analisa kualitatif dimana pengertian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat, tetapi lebih berupaya untuk memahami situasi dengan menginterpretasikan dari berbagai arti permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya.

Beberapa kriteria untuk menjelaskan tentang keberhasilan penulis lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda, selain juga lebih peka dan dapat lebih menyesuaikan diri memahami sesuatu masalah yang diteliti dalam hal tersebut sangat membutuhkan uraian yakni :

- a. Menjelaskan data operasional.
- b. Menyusun secara sistematis serta mengelompokkan setiap data yang sesuai dengan permasalahan yang diteliti.
- c. Menyatakan obyek dari data yang diamati secara transparan dan akurat.

⁴¹ Soekanto, S. Teori Sosiologi Modern, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1979, Hal. 22

