

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kebutuhan pangan merupakan salah satu aspek yang harus dicapai oleh setiap makhluk hidup dengan melakukan usaha agar dapat memenuhi serta mempertahankan keberlangsungan dalam aspek kehidupan.¹ Pada dasarnya setiap makhluk hidup khususnya manusia, kebutuhan utama yang harus dicapai diantaranya yaitu kebutuhan sandang, pangan dan papan. Dari pernyataan tersebut kebutuhan utama yang sehari-hari dilakukan atau diperlukan oleh setiap manusia adalah kebutuhan tentang pangan.

Pangan dalam hirarki manusia salah satu kebutuhan dasar manusia untuk mempertahankan hidup, sehingga usaha pemenuhan kebutuhan pangan merupakan suatu usaha kemanusiaan yang mendasar atau bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) yang penyelenggaraannya dijamin oleh negara.² Di dalam setiap Negara kebutuhan tentang pangan menjadi hal pokok yang wajib dipenuhi, dirumuskan dan harus diperhatikan.

Kebutuhan pangan merupakan kebutuhan nutrisi yang menggerakkan organ tubuh untuk aktivitas sehari-hari. Sebut saja makanan empat sehat (makanan pokok, sayur-mayur, lauk-pauk dan buah) dan lima sempurna (susu), air, dan udara. Melihat kebutuhan pangan pastilah bermula dari sektor pertanian, karena

¹ Triwibowo Yuwono, *Pembangunan Pertanian: Menuju Kedaulatan Pangan*, Yogyakarta, UGM Press, 2011, hlm. 1.

² Tedy Dirhamsyah.dkk, *Ketahanan Pangan: Kemandirian pangan dan kesejahteraan masyarakat rawan pangan di jawa*, Yogyakarta, Xplantaxia, 2016, hlm. 1.

dibutuhkan oleh setiap masyarakat guna keberlangsungan hidupnya.

Melihat pertumbuhan penduduk di dunia yang semakin bertambah di setiap tahunnya, menurut data divisi badan perserikatan bangsa-bangsa jumlah penduduk di dunia pada tahun 2015 berjumlah sebanyak 7,3 miliar dan benua yang paling banyak penduduknya diurutkan pertama adalah Asia berjumlah 4,4 miliar penduduk, Afrika berjumlah 1,2 miliar penduduk, Amerika berjumlah 1 miliar penduduk, Eropa berjumlah 743 juta penduduk, dan terakhir Australia sejumlah 40 juta penduduk.³ Serta dari data tersebut tidak dapat dipungkiri lagi bahwa semakin bertambahnya jumlah penduduk maka kebutuhan akan pangan pastinya juga akan meningkat. Hal tersebut menjadi permasalahan yang tidak bisa dihindari lagi. Di semua negara pastinya melakukan rancangan atau program mengenai permasalahan tersebut.

Tidak dapat dipungkiri lagi untuk pemenuhan kebutuhan pangan maka, konsep pembangunan pertanian merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan.⁴ Hal ini memang tidak sesederhana dari yang dibayangkan, banyak sekali aspek yang harus dilakukan. Kebutuhan manusia terhadap produk pangan juga semakin berkembang. Selain pangan utama, manusia juga memerlukan produk pertanian untuk mencukupi kebutuhan terhadap energi hayati terbarukan (*biofuel*), bahan industri pangan, kosmetik maupun farmasi. Kebutuhan terhadap energi terbarukan sekarang juga semakin berkembang sehingga terjadi kompetisi

³ <http://informasipedia.com/kependudukan/jumlah-penduduk-dunia/458-jumlah-penduduk-dunia-tahun-2015.html>. diakses pada tanggal 25 pukul 16:43 WIB.

⁴ Sri Widodo, *Pembangunan Pertanian: Menuju Kedaulatan Pangan*, Yogyakarta, UGM Press, 2011, hlm. 11.

dasar untuk produksi energi hayati.

Dalam konteks kemampuan produksi pangan yang dapat dilakukan oleh suatu bangsa atau negara dan kemampuan mencukupi kebutuhan terhadap pangan, kemudian dari hal tersebut muncul persoalan. Tidak semua negara mampu memenuhi semua kebutuhan terhadap pangan sehingga kemudian berkembang praktek perdagangan internasional, tetapi sekaligus juga berkembang menjadi ketergantungan terhadap negara lain. Negara dengan luasan yang sempit, apalagi ditambah dengan kondisi geografis yang tidak ideal dapat membuat suatu negara menjadi sangat tergantung pada suplai pangan dari negara lain. Masalah komplikasi muncul ketika kemampuan finansial suatu negara tidak memungkinkan untuk melakukan impor pangan, atau ketika produksi pangan di negara produsen turun karena faktor alam sehingga ekspor dari negara tersebut dibatasi.⁵

Dalam kaitan dengan hal-hal tersebut diatas, maka kedaulatan pangan menjadi isu yang sangat penting dan terkait dalam pembangunan pertanian. Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, “Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal”.

Membangun pertanian untuk mencapai kedaulatan pangan bukan hal yang mudah. Banyak aspek yang harus diperhatikan dan diperjuangkan untuk

⁵ Triwibowo Yuwono, *Op. Cit.*, hlm 5.

alami adalah negara agraris, dengan kekayaan alam yang luar biasa, Indonesia seharusnya mempunyai kemampuan untuk mencukupi kebutuhan pangan. Kenyataan menunjukkan bahwa sampai saat ini Indonesia masih tergantung pada impor pangan dari negara lain ketika kebutuhan pangan di dalam negeri tidak mencukupi.

Melihat kebelakang krisis ekonomi dan moneter yang terjadi pada tahun 1998 memeberikan pembelajaran yang sangat berarti sekaligus berharga. Pada saat industri-industri manufaktur dan keuangan bertumbuhan, pertanian terbukti mampu bertahan. Data dari badan pusat statistik juga menunjukkan bahwa pertanian mampu menyerap tenaga kerja yang bisa dibilang sangat besar.⁶ Oleh karena itu semestinya kedaulatan pangan dapat diwujudkan di negeri ini. Tentu saja Indonesia dan semua orang tidak dapat bergantung hanya kepada petani sebagai pelaku utama pembangunan pertanian. Kebijakan pemerintah yang kondusif, pro terhadap petani dan pertanian, ketersediaan lahan dan teknis budidaya yang memadai, pemahaman atas perilaku sosial masyarakat petani, serta dukungan sumber daya manusia yang dapat diandalkan, pernyataan tersebut adalah beberapa modal besar yang sangat diperlukan untuk mewujudkan pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan. Selebihnya adalah kemauan dan kesadaran bersama bahwa tidak ada negara yang hidup tanpa pertanian.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan disebutkan bahwa “pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam

⁶ Ibid., hlm. 6

komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas”. Jadi pangan pokok adalah pangan yang diperuntukkan oleh manusia atau masyarakat sebagai makanan utama sehari-hari dengan berasal dari potensi sumber daya dan kearifan lokal.

Konsumsi pangan pokok di Indonesia sampai saat ini masih cenderung mengkonsumsi beras. Konsumsi beras per kapita dalam rumah tangga di Indonesia ditargetkan untuk menurun, namun penurunan konsumsi beras tersebut tidak diimbangi dengan peningkatan konsumsi pangan lokal (umbi-umbian). Sebaliknya justru terjadi peningkatan konsumsi terigu yang bukan merupakan pangan lokal. Selama 1996-2011 konsumsi beras per kapita rumahtangga di Indonesia terus menurun, dengan tingkat penurunan di kota sebesar 5,0%/tahun, lebih tinggi dibanding di perdesaan (3,8%/tahun).⁷ Dari data terbaru menunjukkan persentase pengeluaran penduduk Indonesia untuk makanan tahun 2013 terbesar adalah pengeluaran untuk makanan dan minuman jadi yaitu sebesar 25,88%, disusul padi-padian sebesar 16,26%, tembakau dan sirih sebesar 12,07%, ikan sebesar 8,22%, sayur-sayuran sebesar 7,40%, telur dan susu sebesar 5,88%, sementara kelompok makanan lainnya kurang dari 5%.⁸

Untuk memenuhi kebutuhan pangan serta konsumsi masyarakat Indonesia, dengan wilayah Indonesia yang sangat luas dan memiliki pulau yang banyak, pemerintah pusat harus menginstruksikan setiap pemerintah daerah untuk melakukan pembangunan pertanian untuk kedaulatan pangan. Dari data terakhir

⁷ http://www.bappenas.go.id/files/3713/9346/9271/RPJMN_Bidang_Pangan_dan_Pertanian_2015-2019.pdf.

⁸ http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/tinymce/gambar/file/Buletin_Konsumsi_Pangan_TWI_2014.pdf

seluas 8,1 juta Ha, tegalan atau kebun seluas 11,8 juta Ha, ladang seluas 5,2 juta Ha, dan lahan pertanian yang sementara tidak diusahakan seluas 14,2 juta Ha.⁹ Maka dengan jumlah lahan tersebut, konsep pembangunan pertanian sangat wajib untuk dilakukan. Serta pemerintah pusat harus bisa mengakomodasi pembangunan pertanian di setiap daerah yang ada di Indonesia. Hal ini dilakukan untuk memenuhi kondisi kebutuhan pangan nasional dan pastinya juga bagi masyarakat di setiap daerah. Tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan pangan di setiap daerah saja tapi lebih dari itu pembangunan pertanian juga sebagai bentuk pemerintah terhadap kepedulian pada petani dengan memberikan apa yang dibutuhkan guna kesejahteraan petani, selain itu untuk kebutuhan pangan berkelanjutan sehingga setiap daerah bisa mandiri tidak tergantung pada pihak luar, dan sebagai alat ukur pembangunan pertanian nasional.

Dengan di intruksikan oleh pemerintah pusat untuk pemenuhan kebutuhan pangan, maka salah satu langkah awal yang harus dilakukan adalah setiap daerah harus melakukan program pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan di setiap daerah. Berkenaan masalah tersebut pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan program prioritas salah satunya kedaulatan pangan dan kemiskinan, maka pemerintah Propinsi Jawa Tengah mewajibkan juga agar setiap pemerintah daerah melakukan dan melanjutkan program tersebut. Dengan salah satunya program prioritas kedaulatan pangan, Dinas Pertanian Provinsi Jawa Tengah dengan restra tahun 2013-2018 terdapat program pembangunan pertanian untuk mewujudkan kedaulatan pangan.¹⁰

⁹ http://www.pertanian.go.id/file/Statistik_Lahan_2014.pdf

¹⁰ <http://dinpertantph.jatengprov.go.id/files/renstra1318.pdf>

Kabupaten Sragen sebagai penyuplai di tingkat Propinsi, bisa dilihat dari produksi padi tahun 2014 yang mencapai 584.627 ton Gabah kering Giling (GKG) atau setara 324.407 ton beras. Sementara kebutuhan beras di kabupaten Sragen berkisar 80.189 ton/tahun. Sehingga pada tahun 2014 surplus beras mencapai 244.218 ton.¹¹

Jadi dari data produksi Gabah Kering Giling diatas, Kabupaten Sragen mempunyai kontribusi yang sangat besar terhadap propinsi Jawa Tengah sebagai lumbung padi di Indonesia. Propinsi Jawa Tengah telah menyumbang 2,9 juta ton sedangkan kebutuhan nasional 10, juta ton. Bisa dikatakan propinsi Jawa Tengah menyumbang 2,9%. Dan kabupaten Sragen merupakan salah satu penyumbang terbesar kedua dalam produksi padi bagi propinsi Jawa Tengah.¹²

Maka sehubungan hal tersebut pemerintah Propinsi Jawa Tengah diharapkan terus menjalankan program pembangunan pertanian di setiap daerah di Jawa Tengah, agar kebutuhan pangan di Nasional maupun daerah dapat terpenuhi. Dengan melihat program tersebut pemerintah daerah Kabupaten Sragen dengan salah satu potensinya yaitu pada sektor pertanian maka program pembangunan pertanian sangatlah wajib untuk dilakukan. Karena program dari pemerintah pusat maupun propinsi yaitu berupa pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan nantinya juga untuk Kabupaten Sragen sendiri.

Kabupaten Sragen merupakan sebuah Kabupaten yang terletak bagian selatan Propinsi Jawa Tengah yang memiliki luas wilayah 941.55 Ha, serta luas sawah 40.129 Ha dan luas tanah kering 54.026 Ha, Sedangkan potense lain yang

¹¹ <http://jatengprov.go.id/id/newsroom/sragen-penyangga-pangan-di-jateng>

¹² <http://www.sragenkab.go.id/home.php?menu=8312&id=10838>

data terakhir BPS (Badan Pusat Statistik) Kabupaten Sragen pada tahun 2014 jumlah penduduk Kabupaten Sragen sejumlah 875.600 jiwa.

Dengan salah satu potensi Kabupaten Sragen yaitu potensi bidang pertanian dengan demikian pemerintah daerah dapat melakukan program pembangunan pertanian untuk kedaulatan pangan di daerah Kabupaten Sragen. Hal tersebut terlihat dari portal resmi Kabupaten Sragen tentang program strategisnya dalam peningkatan dan pembangunan infrastruktur yaitu dalam Peningkatan infrastruktur pertanian untuk menunjang pembangunan pertanian berkelanjutan.

Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Sragen melalui instansi terkait yaitu Dinas Pertanian Kabupaten Sragen sesuai dengan program strategisnya mengenai pembangunan pertanian, maka hal tersebut harus dilakukan bertujuan untuk kedaulatan pangan. Tidak hanya Kabupaten Sragen saja pasti disetiap daerah juga memiliki program yang sama mengenai pembangunan pertanian. Terlihat dari Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2011 Tentang Penjabaran tugas dan fungsi serta tata kerja Dinas Pertanian Kabupaten Sragen Pada Pasal 8 setiap subbagian perencanaan, evaluasi dan pelaporan mempunyai tugas pada point 2 yaitu mengumpulkan dan menganalisa bahan-bahan dari bidang, seksi dan subbagian atau UPTD untuk penyusunan program pembangunan pertanian. Jadi diharapkan program-program yang dibuat bertujuan untuk kedaulatan pangan dan selanjutnya terus dilaksanakan untuk kebutuhan pangan berkelanjutan.

¹³ <http://www.sragenkab.go.id/home.php?menu=20>

pangan yang harus dilakukan dan selesaikan oleh Dinas Pertanian bersama dengan petani atau organisasi terkait yang sebagai pelaku utama dalam lapangan. Ada beberapa permasalahan dalam pembangunan pertanian diantaranya:

1. **Masalah Pertama** yaitu penurunan kualitas dan kuantitas sumber daya lahan pertanian. Dari segi kualitas, faktanya lahan dan pertanian kita sudah mengalami degradasi yang luar biasa. Dengan adanya proyek pembuatan jalan tol lintas jawa mengurangi luas lahan sawah irigasi teknis di Kabupaten Sragen sekitar 230 ha yang bisa ditanami padi tiga kali per tahun. Pembuatan jalan tol tidak bisa dihindari oleh Pemerintah Kabupaten Sragen karena merupakan program nasional. Dan secara alami (diluar program jalan tol) terjadi konversi lahan pertanian ke non-pertanian rata-rata 10 ha (di luar program jalan tol) terjadi konversi lahan pertanian ke non-pertanian rata-rata 10 ha per tahun.¹⁴ Tidak hanya itu penyusutan lahan pertanian juga disebabkan dari sisi kesuburan tanahnya akibat dari pemakaian pupuk anorganik.
2. **Masalah kedua** yang dialami saat ini adalah terbatasnya aspek ketersediaan infrastruktur penunjang pertanian yang juga penting namun minim ialah pembangunan dan pengembangan waduk atau irigasi ataupun sumur yang mendukung disaat kondisi alam seperti musim kemarau yang panjang.
3. Selanjutnya, **masalah ketiga** adalah adanya kelemahan dalam sistem alih teknologi. Ciri utama pertanian modern adalah produktivitas, efisiensi, mutu

¹⁴ <http://www.litbang.pertanian.go.id/buku/konversi-fragmentasi-lahan/BAB-V-6.pdf>

terpelihara.

4. Hal lainnya sebagai **masalah keempat**, muncul dari terbatasnya akses layanan usaha terutama di permodalan. Kemampuan petani untuk membiayai usaha taninya sangat terbatas sehingga produktivitas yang dicapai masih di bawah produktivitas potensial.
5. Yang terakhir menyangkut, **masalah kelima** adalah jaminan harga dan pasar produk. Hal ini berkaitan dengan semangat petani untuk memproduksi sebuah komoditi (padi, jagung, kedelai, dan bahan pangan lainnya), serta dalam rangka meningkatkan pendapatan dan nilai tukar petani.

Oleh karena itu tantangan kedepan yang harus dilakukan oleh Dinas Pertanian Kabupaten Sragen serta bersama dengan petani atau organisasi petani diharapkan bisa dilakukan untuk kedaulatan pangan nasional maupun daerah. Serta dapat meningkatkan perekonomian dan pastinya juga untuk pembangunan nasional dan daerah. Berdasarkan permasalahan tersebut peneliti tertarik untuk meneliti tentang **“Peran Pemerintah Daerah Mendorong Pembangunan Pertanian Menuju Kedaulatan Pangan Tahun 2014-2015 Studi Kasus Dinas Pertanian Kabupaten Sragen”**.

1.2. Rumusan Masalah

Sesuai dengan penjelasan pada latar belakang bahwa rumusan masalah dalam penelitian ini yakni “ Bagaimana peran pemerintah daerah dalam mendorong pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan tahun 2014-2015 di Dinas Pertanian Kabupaten Sragen?”

- a) Untuk mengetahui peran pemerintah dalam mendorong pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan Daerah Kabupaten Sragen studi kasus di Dinas Pertanian Kabupaten Sragen.
- b) Untuk meningkatkan pengetahuan mengenai cara mendorong pembangunan pertanian di Kabupaten Sragen.

1.4. Manfaat

Manfaat dari penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Secara akademis penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran tentang bagaimana peran pemerintah daerah dalam mendorong pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan tahun 2014-2015 di Dinas Kabupaten Sragen.
2. Memberikan masukan bagi organisasi yang bersangkutan mengenai kepuasan masyarakat dan petani terhadap peran pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan.
3. Penelitian ini juga diharapkan dapat meningkatkan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat khususnya didalam memberikan pengetahuan dalam pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan di Daerah Kabupaten Sragen.

Mendorong Pembangunan Pertanian Menuju Kedaulatan Pangan Tahun 2014-2015 Studi Kasus Dinas Pertanian Kabupaten Sragen”.

1.5.1. Peran

Peran (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*), apabila seseorang atau beberapa orang atau organisasi yang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia atau mereka atau organisasi tersebut telah melaksanakan satu peran.¹⁵ Suatu peran paling sedikit mencakup tiga hal, yaitu :

- 1) Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat.
- 2) Peran adalah suatu konsep ikhwal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat.
- 3) Peran dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.¹⁶

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, maka disimpulkan bahwa peranan adalah aspek dinamis yang berhubungan dengan kedudukan (*status*) individu di masyarakat berupa perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat. Berdasarkan pelaksanaannya peranan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

¹⁵ Soerjono. Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 212.

¹⁶ Narwoko dan Suyanto, *Soiologi Teks Pengantar dan Terapan*, Kencana, Jakarta, 2006, hlm. 159.

peranan menurut penilaian masyarakat. Masyarakat menghendaki peranan yang diharapkan dilaksanakan secermat-cerrmatnya dan peranan ini tidak dapat ditawar dan harus dilaksanakan seperti yang ditentukan. Peranan jenis ini antara lain peranan hakim, peranan protokoler diplomatik, dan sebagainya; dan

- 2) Peranan yang disesuaikan (*actual roles*), yaitu cara bagaimana sebenarnya peranan itu dijalankan. Peranan ini pelaksanaannya lebih luwes, dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi tertentu. Peranan yang disesuaikan mungkin tidak cocok dengan situasi setempar, tetapi kekurangan yang muncul dapat dianggap wajar oleh masyarakat.¹⁷

Scott et al. dalam Kanfer menyebutkan lima aspek penting dari peran, yaitu¹⁸:

1. Peran itu bersifat impersonal: posisi peran itu sendiri akan menentukan harapannya, bukan individunya.
2. Peran itu berkaitan dengan perilaku kerja (*task behavior*) – yaitu, perilaku yang diharapkan dalam suatu pekerjaan tertentu.
3. Peran itu sulit dikendalikan – (*role clarity* dan *role ambiguity*)
4. Peran itu dapat dipelajari dengan cepat dan dapat menghasilkan beberapa perubahan perilaku utama.
5. Peran dan pekerjaan (*jobs*) itu tidaklah sama – seseorang yang melakukan satu pekerjaan bisa saja memainkan beberapa peran.

¹⁷ Ibid., hlm. 160.

¹⁸ Scott et al. (1981) dalam Kanfer (1987: 197), <http://jodenmot.wordpress.com/2012/12/29/teori-peran-pengertian-definisi/> diakses tanggal 27 Maret 2016 pukul 11:45 WIB.

yang diharapkan dari seseorang yang mempunyai kedudukan. Suatu peran atau peranan baru ada jika ada kedudukan. Peran atau peranan merupakan perilaku yang dikaitkan dengan status atau kedudukan sebagai pola perilaku, peranan mempunyai beberapa unsur antara lain¹⁹:

1. Peranan Ideal

Sebagaimana dirumuskan atau diharapkan oleh masyarakat terhadap status-status tertentu, peranan ideal tersebut dirumuskan hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu.

2. Peranan yang dianggap oleh diri sendiri

Peranan ini merupakan hal yang individu harus dilakukan pada situasi-situasi tertentu. Artinya seorang individu harus dilakukan pada situasi-situasi tertentu (yang dirumuskannya sendiri) dia harus melaksanakan peranannya tertentu. Mungkin saja peranan yang dianggap oleh diri sendiri tersebut berbeda dengan peranan ideal yang diharapkan oleh masyarakat.

3. Peranan yang dilaksanakan atau dikerjakan

Ini merupakan peranan yang sesungguhnya dilaksanakan oleh individu, di dalam kenyataan, mungkin saja berbeda dengan peranan ideal maupun peranan yang dianggap oleh diri sendiri secara aktual senantiasa dipengaruhi oleh sistem kepercayaan harapan-harapan persepsi dan juga oleh kepribadian individu yang bersangkutan.

Dari berbagai pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa peranan merupakan interaksi sosial dimana seseorang menjalankan hak serta kewajibannya

¹⁹ Soerjono soekanto, *sosiologi suatu pengantar*, PT Raja Grafindo Perseda, Jakarta, 1990, hlm. 268

atau yang memegang pimpinan serta merealisasikan dari kedudukan yang dimiliki oleh seseorang atau kelompok dalam hubungan dengan kelompok yang lebih besar dalam suatu kegiatan.

1.5.2. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah merupakan pelaksanaan dan penanggung jawab semua kegiatan pemerintahan yang ada di daerah otonom. Yang menjadi peran utama dari pemerintahan daerah adalah melaksanakan pelayanan sebaik mungkin terhadap kepentingan masyarakat dan melaksanakan pembangunan sebagai usaha untuk memajukan daerah otonom tersebut.

Definisi pemerintah daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, adalah sebagai berikut “Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Dan pengertian pemerintah daerah sendiri adalah “kepala daerah sebagai unsur penyelenggara daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”. Sedangkan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.²⁰

²⁰ Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak dan berkewajiban mengatur rumah tangganya sendiri dalam lingkungan Negara.²¹

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah, kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota. Dijelaskan bahwa setiap jabatan kepala pasti mempunyai wakil, begitu juga dengan kepala pemerintah daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil Bupati, dan untuk kota disebut wakil Walikota

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah :

1. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
2. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
3. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

²¹ Mashuri Maschab, *Pemerintahan di Daerah*, Fisip UGM, Yogyakarta, 1982. hlm. 32

merupakan terjemahan dari kata-kata: *development, growth, change, modernisation*, dan bahkan *progress*. Karena itu pengertian yang melekat dalam istilah “pembangunan” sebenarnya mencangkup banyak aspek yang harus didekati dari beberapa sudut pandang diantaranya yaitu ekonomi, politik, maupun sosial-budaya, pendapat Gunar Myrdal dalam Dawam Rahardjo.²²

Meskipun demikian, apapun maksud tujuan atau makna yang melekat pada istilah pembangunan, semuanya akan selalu menunjuk kepada suatu yang positif dan pembangunan artinya memiliki sesuatu hal yang bermanfaat. Istilah pembangunan dapat diartikan sebagai berikut²³:

1. Proses yang diupayakan secara sadar dan terencana.
2. Proses perubahan yang mencangkup banyak aspek kehidupan manusia, baik sebagai individu maupun sebagai masyarakat,
3. Proses pertumbuhan ekonomi,
4. Proses atau upaya yang dilaksanakan untuk memperbaiki mutu hidup atau kesejahteraan setiap individu dan seluruh warga masyarakat,
5. Pemanfaatan teknologi baru atau inovasi yang terpilih,

Berdasarkan pokok-pokok pengertian yang terkandung didalam istilah pembangunan diatas, maka pembangunan dapat diartikan sebagai upaya sadar dan terencana untuk melaksanakan perubahan-perubahan guna tercapainya pertumbuhan ekonomi dan perbaikan kesejahteraan masyarakat untuk jangka

²² Totok Mardikanto, *Penyuluhan Pembangunan Pertanian*, Surakarta, Sebelas Maret University Press, 1993, hlm. 1.

²³ Totok Mardikanto, *Pembangunan Pertanian*, Surakarta, PT. Sri Laksana Purna, 1990, hlm. 12.

terpilih.

Lebih lanjut menurut Goulet Todaro mengemukakan adanya tiga inti nilai-nilai yang terkandung dalam pengertian pembangunan, yaitu:

1. Tercapainya swasembada, dalam arti kemampuan masyarakat untuk memenuhi atau mencukupi kebutuhan-kebutuhan dasar yang mencakup: pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan dasar dan keamanan.
2. Peningkatan harga diri, dalam arti berkembangnya rasa percaya diri untuk dapat hidup mandiri terlepas dari penindasan dan tidak dimanfaatkan oleh pihak lain untuk kepentingan mereka.
3. Diperolehnya kebebasan, dalam arti kemampuan untuk memilih alternatif-alternatif yang dapat dilakukan untuk mewujudkan perbaikan mutu hidup atau kesejahteraan secara terus menerus bagi setiap individu maupun seluruh warga masyarakat.²⁴

Jadi dari pengertian tentang pembangunan yang telah dikemukakan diatas, dapat disimpulkan bahwa setiap kegiatan pembangunan sedikitnya mengandung tiga macam pengertian yang mencakup:

1. Pembangunan adalah suatu proses kegiatan yang dilaksanakan pemerintah dengan memperoleh dukungan atau partisipasi seluruh warga masyarakat.
2. Pembangunan merupakan proses penerapan atau penggunaan teknologi yang terpilih.
3. Serta pembangunan adalah proses pemecahan masalah, baik masalah yang dihadapi oleh setiap aparat dalam setiap jenjang birokrasi dalam

²⁴ Totok Mardikanto, *Op.Cit.*, hlm. 2.

yang dihadapi oleh warga masyarakat.²⁵

Jadi dalam hal pembangunan yang terpenting dan salah satu mewujudkannya adalah komunikasi, karena komunikasi sangat berperan penting. Komunikasi bisa dilakukan antara pemerintah dengan masyarakat ataupun pihak yang terkait guna mewujudkan harapan atau penyelesaian setiap terjadi permasalahan dari sebuah program untuk mencapai sebuah tujuan.

1.5.3.2. Pertanian

Di Negara-negara lain, pengertian pertanian pada umumnya lebih sempit, seperti yang dikemukakan oleh Cohen yaitu pertanian dirumuskan sebagai ilmu dan seni mengusahakan tanah dan definisi ini terutamakan menekankan produksi tanaman dalam pertanian. Sedangkan menurut Mosher, ia merumuskan bahwa pertanian adalah sejenis proses produksi yang khas didasarkan atas proses-proses pertumbuhan tanaman dan hewan. Para petani mengatur dan menggiatkan pertumbuhan tanaman dan hewan itu dalam usahatani (*farm*). Kegiatan-kegiatan produksi di dalam setiap usahatani merupakan suatu bagian usaha (*business*), dimana biaya dan penerimaan adalah penting.²⁶

Jadi dapat disimpulkan dari kedua pengertian pertanian oleh para ahli tersebut bahwa Cohen menitikberatkan pertanian dalam pengusahaan tanah untuk tanaman, sedangkan menurut Mosher pertanian menekankan pada usahatannya.

Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani yang dimaksud pertanian adalah kegiatan mengelola

²⁵ Ibid., hlm. 4.

²⁶ Moeljardi Banoewidjojo, *Pembangunan Pertanian*, Surabaya, Openi Malang, 1990, hlm. 20.

manajemen untuk menghasilkan Komoditas Pertanian yang mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan dalam suatu agroekosistem.

1.5.3.3. Pembangunan Pertanian

Pembangunan pertanian dapat juga dikatakan sebagai membangun ekonomi disektor pertanian, karena pertanian memang merupakan salah satu sektor dalam kehidupan ekonomi. Pertanian adalah usaha manusia melalui kehidupan tumbuhan dan hewan untuk dapat lebih baik dalam memenuhi kebutuhannya .Ini suatu usaha ekonomi.

Meskipun pembangunan pertanian dapat dipandang sebagai pembangunan ekonomi di sektor pertanian, tetapi ada yang mengemukakan bahwa pembangunan pertanian tidak hanya dapat dipandang dari segi ekonomi saja, karena pembangunan pertanian meliputi juga aspek sosial kelembagaan, teknologi, dan mungkin masih banyak aspek-aspek lainnya. Namun aspek-aspek ini pun sering dibicarakan dalam pembangunan ekonomi terutama yang menyangkut negara-negara yang sedang berkembang.

Hadisapoetra mengemukakan bahwa pembangunan pertanian menghasilkan perubahan-perubahan:

- 1) Dalam susunan kekuatan dalam masyarakat,
- 2) Dalam produksi, produktivitas dan pendapatan,
- 3) Dalam alat-alat dan bahan produksi,
- 4) Dalam tujuan ekonominya dari subsistem ke komersial, dan

Jadi pembangunan pertanian berkepentingan masyarakat, baik masyarakat pertanian maupun masyarakat pada umumnya. Jadi perlu adanya pengukuran selain efisiensi produksi dan efisiensi ekonomi, yaitu pengukuran yang berurusan dengan kemiskinan, pemerataan, pengangguran, tradisi makanan dan gizi, kesehatan, perumahan, pakaian, pendidikan dan budaya, keamanan dan keluarga berencana dan sebagainya.²⁷

Empat kriteria pertama yaitu pertumbuhan ekonomi, pemerataan, pengangguran dan kemiskinan banyak dibicarakan dalam pembangunan ekonomi, sehingga dapat dipandang sebagai aspek ekonomi di sektor pertanian. Dalam perkembangannya, pakar ekonomika pembangunan yang banyak mempelajari masalah pembangunan ekonomi di negara-negara yang sedang berkembang mencakup semakin banyak juga yang mempelajari aspek sosial budaya, sehingga perkembangan ilmu ekonomi pembangunan yang diterapkan di negara-negara sedang berkembang semakin mencakup masalah sosial budaya masyarakat tani yang dominan dengan sifat subsisten dan tradisional. Namun dengan perkembangan berbagai aspek sosial budaya dan berbagai pengukuran kriteria kualitas hidup yang bervariasi, kalau berbicara tentang pembangunan ekonomi dan pembangunan pertanian paling tidak menyangkut pertumbuhan (*growth*), pemerataan (*equity*), kesempatan kerja (*employment*), dan kemiskinan (*poverty*).²⁸

Pembangunan pertanian merupakan kegiatan atau upaya yang dilakukan untuk mengelola sumberdaya alam yang dilakukan antara pemerintah sebagai pemegang membantu dalam mendorong pembangunan pertanian di daerah dengan

²⁷ Sri Widodo, *Loc. Cit.*, hlm. 15-16.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 17.

yang dibutuhkan dan diinginkan sesuai dengan sistem pertanian serta potensi alam sekitar. Oleh karena itu ada beberapa target utama dalam pembangunan pertanian sebagai berikut²⁹:

- 1) Swasembada berkelanjutan dari hasil pertanian seperti padi, jagung, kedelai, dan lain-lain,
- 2) Peningkatan diverifikasi pangan,
- 3) Peningkatan nilai tambah, daya saing dan ekspor produk pertanian, dan
- 4) Peningkatan kesejahteraan petani.

1.5.3.4. Kebijakan Pembangunan Pertanian

Kebijakan Pembangunan pertanian. Menurut Widodo, Kebijakan pembangunan pertanian diharapkan mempunyai kontribusi dalam mendorong pembangunan ekonomi. Ada beberapa teori dalam ekonomika pembangunan seperti merkantilisme, klasik, Karl Mark, Shumpeter, neo-klasik dan Post-Keynesian. Aliran klasik menekankan adanya sistem liberal dan perkembangan teknologi yang disebabkan adanya akumulasi pembentukan modal dan spesialisasi. Marx mendasarkan pada sejarah perkembangan masyarakat mulai masyarakat komunal primitive sampai runtuhnya kaum kapitalis. Neo klasik berpandangan optimis dengan dasar akumulasi modal. Post-Keynesian menitikberatkan pada akumulasi modal dan investasi dalam hubungannya dengan pendapatan.³⁰

²⁹ Dr. Ir. Mohammad Jafar Hafshah, *Mewujudkan Indonesia Berdaulat Pangan*, Jakarta. PT. Pustaka Sinar Harapan, 2011, hlm. 47-48.

³⁰ Tedy Dirhamsyah.dkk, *Loc.Cit.*, hlm. 7.

pertumbuhan dengan pemerataan mencangkup distribusi pendapatan, kesempatan kerja, kemiskinan, gizi dan sebagainya. Pertanian mempunyai kontribusi besar dalam proses pembangunan ekonomi³¹, yaitu:

- 1) Kontribusi produksi,
- 2) Kontribusi pasar,
- 3) Kontribusi faktor produksi,
- 4) Kontribusi devisa, menurut Ghatak dan Ingersen; Mallasis dalam Widodo.

Pembangunan pertanian merupakan hal yang kompleks, pandangan dari berbagai pakar atau ahli berbeda-beda, baik itu pakar budidaya, pakar ekonomika pertanian, pakar penyakit dan hama tanaman, pakar perilaku manusia, semuanya memberikan diagnosis dan pemecahan yang berbeda-beda dan hal tersebut benar, akan tetapi tidak lengkap. Pertanian adalah suatu sistem masalah (*sistem problem*). Suatu hasil diagnosis akan menunjukkan suatu pemecahan yang efektif, kalau tidak hanya satu, atau dua, atau bahkan beberapa persyaratan yang dipenuhi, melainkan hanya kalau keseluruhan keadaan yang saling terkait dipenuhi semuanya. Namun dengan kemampuan manusia dan sumber daya yang terbatas sukar bagi negara-negara berkembang untuk dapat berupaya sekaligus memenuhi semua faktor. Yang penting bagaimana dapat menetapkan pilihan faktor penghambat yang paling menentukan untuk dapat melakukan upaya terbatas yang dapat memberikan hasil yang optimal menurut Widodo.³²

Kebijakan dan implementasi pembangunan pertanian di perdesaan pada masa pemerintahan orde baru lebih banyak ditekankan pada upaya peningkatan

³¹ Sri Widodo, *Loc.Cit.*, hlm. 10.

³² *Ibid.*, hlm. 12.

down) dan seragam. Sebagaimana halnya revolusi hijau yang didasarkan pada penyebaran “teknologi baru” berupa bibit unggul dan penambahan pemakaian pupuk dan bahan kimia. Meskipun berhasil meningkatkan produksi pangan (beras) nasional, namun tanpa didukung dengan pembangunan kapasitas diri manusia dan kapasitas kelembagaan lokal yang kuat, pada akhirnya terbukti tidak mampu mempertahankan swasembaga beras (Sumartini).³³

Hayami telah mengungkapkan bahwa jika kondisi lingkungan sosial dimana inovasi teknologi akan diterapkan ditandai dengan adanya distribusi kekayaan dan kekuasaan yang pincang, maka perbaikan kelembagaan menjadi penting dan dibutuhkan untuk mencapai penyebaran yang lebih luas, sehingga inovasi teknologi dapat member sumbangan, baik terhadap pertumbuhan maupun pemerataan. Pakpahan et al, mengemukakan bahwa menjadi perlu adanya upaya-upaya dan tindakan konkrit untuk membangun sebuah ideologi pembangunan pertanian berkeadilan yang dapat mempertemukan dan mengharmoniskan antara kepentingan negara (pemerintah) dengan kepentingan petani. Pada dasarnya pembangunan pertanian yang ideal adalah dapat diwujudkan jika bersendikan pada “kemandirian” dan “keberpihakan”, dalam pengertian petani seharusnya diberdayakan untuk mandiri dalam mengambil segala keputusan yang berkaitan dengan usaha pertaniannya dan pemerintah member dukungan dan keberpihakan untuk mewujudkan kemandirian tersebut.³⁴

³³ Tedy Dirhamsyah.dkk, *Loc.Cit.*, hlm. 8.

³⁴ *Ibid.*,

Menuju Kedaulatan Pangan

Dalam melakukan program pembangunan pertanian pasti berhubungan erat dengan kedaulatan pangan, karena bila program pembangunan pertanian dilakukan untuk pemenuhan kebutuhan pangan maka dapat mewujudkan kedaulatan pangan. Oleh karenanya untuk mewujudkan program pembangunan pertanian terdapat faktor-faktor yang menjadi pilar penting atau tolak ukur dalam pembangunan pertanian yaitu sebagai berikut³⁵:

1. Ketersediaan lahan

Lahan merupakan salah satu faktor produksi pertanian yang selama ini menjadi pembatas tercapainya kedaulatan pangan. Permasalahan lahan yang selama ini dihadapi sebagai berikut³⁶:

- a) Ketersediaan lahan pertanian yang tidak mencukupi,
- b) Penyusutan lahan pertanian yang sudah tersedia baik itu digunakan untuk program pemerintah ataupun pembangunan rumah penduduk, dan
- c) Kesulitan pengembangan lahan pertanian baru karena berbagai kendala yang terjadi yaitu, bila pengembangan lahan dilakukan di Pulau Jawa pengembangan lahan tidak bisa dilakukan maksimal mengingat luas lahan pertanian yang semakin burang sebaliknya bila pengembangan lahan di luar Jawa yaitu infrastruktur dan sarana masih belum memadai.

Oleh karena itu pengembangan, rehabilitasi atau revitalisasi lahan pertanian perlu dilakukan mengingat imbangnya antara luas lahan pertanian dan jumlah penduduk di Indonesia belum memadai. Pengembangan lahan perlu

³⁵ Didik Indradewa, *Pembangunan Pertanian: Membangun Kedaulatan Pangan*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2011, hlm. 167.

³⁶ Ibid.,

kering maupun lahan basah.

2. Ketersediaan pembenihan serta bibit yang unggul

Pembenihan atau pembibitan merupakan salah satu faktor produksi pertanian yang dapat mempengaruhi jumlah atau hasil produksi dalam mewujudkan pembangunan pertanian. Dari hal tersebut maka dapat dilakukan dengan salah satu jalannya yaitu kegiatan pemuliaan tanaman. Tujuan umum dalam pemuliaan tanaman adalah peningkatan kepastian terhadap hasil yang tinggi dan perbaikan kualitas produk yang dihasilkan. Dengan cara tersebut maka program pembangunan pertanian dapat terwujud.

3. Ketersediaan infrastruktur dan sarana

Dalam kegiatan pembangunan pertanian infrastruktur dan sarana pertanian merupakan syarat pokok yang tidak bisa dilepaskan, dan juga berelasi dengan tercapainya kedaulatan pangan. Infrastruktur yang dimaksud adalah jaringan irigasi, akses jalan menuju pertanian serta sarana yang dimaksud adalah ketersediaan kebutuhan petani terhadap pupuk baik itu pupuk organik maupun non organik. Untuk itu kegiatan yang harus dilakukan adalah revitalisasi atau ketersediaan terhadap infrastruktur dan sarana untuk dipenuhi agar program pembangunan pertanian dapat berjalan dengan baik.

4. Ketersediaan permodalan petani dan pemasaran

Untuk memberikan kesuksesan dalam program pembangunan pertanian begitu juga kedaulatan pangan, dan petani yang bertindak sebagai pelaku utama

pertanian salah satunya yaitu dengan bantuan permodalan bagi para petani. Hal ini menjadikan salah satu syarat yang harus dilakukan untuk memberikan daya saing terhadap para petani lain. Dan pastinya hal tersebut juga berpengaruh dalam jumlah hasil produksi pangan terhadap kebutuhan pangan untuk mewujudkan pembangunan pertanian.

5. Ketersediaan teknologi

Teknologi merupakan alat pencapaian dalam pembangunan pertanian untuk mencapai efektivitas dan efisiensi para petani dalam melakukan kegiatan pertanian. Ketersediaan teknologi harus terpenuhi dengan baik, dalam hal ini teknologi yang dimaksud untuk kebutuhan petani yaitu berupa alat mesin pertanian. Oleh karenanya revitalisasi atau ketersediaan teknologi terbaru harus dilakukan agar terpenuhi baik itu dan mewujudkan pembangunan pertanian.

1.5.4. Kedaulatan Pangan

Pengertian kedaulatan pangan dalam hal ini lebih dipahami sebagai hak penguasa dan pengaturan tentang pangan yang berada pada masyarakat suatu bangsa bersama pemerintahannya secara mandiri.

Kedaulatan pangan (*food sovereignty*) didefinisikan sebagai hak sebuah negara dan petani untuk menentukan kebijakannya dengan memprioritaskan produksi pangan lokal untuk memenuhi kebutuhan sendiri, menjamin ketersediaan tanah subur, air, benih, termasuk pembiayaan untuk para

dengan cara dumping (La Via Campesina).³⁷

Kedaulatan pangan adalah hak setiap orang, masyarakat dan negara untuk mengakses dan mengontrol aneka sumber daya produktif serta menentukan dan mengendalikan sistem (produksi, distribusi, konsumsi) pangan sendiri sesuai kondisi ekologis, sosial, ekonomi dan budaya khas masing-masing (Hones, dalam Khudori).³⁸

Meskipun demikian, konsep tersebut mempunyai kelemahan dalam penerapannya, yaitu menghadapkan petani dengan pemerintah sebagai penyelenggara negara yang relatif lebih superior. Pemerintah merasa mempunyai hak untuk mengatur negara melalui kebijakan-kebijakan di berbagai bidang, termasuk petani, khususnya pangan sedangkan petani, peternak atau nelayan selama ini tidak mempunyai kekuatan untuk mengatur, terutama melalui keterwakilannya dalam permusyawaratan. Pada konsep tersebut pemerintah sebagai pemegang mandat hendaknya dapat bersifat sebagai fasilitator yang dapat mengintegrasikan subsistem usaha di bidang pangan dari sektor hulu hingga hilir. Oleh karena itu, pengertian tentang kedaulatan pangan untuk Indonesia dapat didefinisikan sebagai berikut.

Kedaulatan pangan adalah sistem yang menjamin hak suatu bangsa dalam penentuan kebijakan pangan berbasis kemandirian untuk memenuhi kebutuhan pangan yang diutamakan dari produksi sendiri melalui pengadilan sistem produksi, konsumsi dan distribusi yang berperikeadilan berdasarkan potensi

³⁷ Dwijono Hadi Darwanto, *Pembangunan Pertanian: Membangun Kedaulatan Pangan*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2011, hlm. 75.

³⁸ Ibid.,

kesejahteraan masyarakat menurut Darwanto.³⁹

Dari definisi tersebut dapat dipahami bahwa kedaulatan pangan sebagai suatu sistem yang terintegrasi hendaknya dapat menjamin hak atas pangan, baik produsen maupun konsumen dengan beberapa pengertian⁴⁰, yaitu:

1. Produsen pangan (petani, peternak, nelayan) dan buruh tani atau nelayan mempunyai kebebasan untuk menentukan pilihan cara produksi, distribusi hingga menyangkut masalah keamanan pangan,
2. Produksi pangan haruslah diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan keluarga dan masyarakat, baik jumlah maupun mutunya untuk menjamin hak atas pangan bagi setiap orang,
3. Sistem produksi memperhatikan ekologi (agro-ecology), yaitu dengan menerapkan prinsip pertanian berkelanjutan,
4. Menjamin harga yang adil, yaitu menguntungkan bagi produsen dan maupun dicapai oleh konsumen (tidak ada abnormal profit dalam perdagangan),
5. Menjamin distribusi yang merata dan efisiensi dari daerah surplus ke daerah defisit pangan, dan
6. Tidak melarang adanya perdagangan pangan, baik antar daerah (domestik) maupun antarnegara (internasional).

Pengertian tentang kedaulatan pangan tersebut secara tersirat telah mencangkup beberapa pengertian yang selama ini digunakan dalam pengaturan tentang pangan dalam kebijakan sebagai berikut.

³⁹ Ali Agus dkk, *Jihad Menegakkan Kedaulatan Pangan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2013, hlm. 52.

⁴⁰ Ibid.,

produksi dalam negeri.

- b. Kemandirian pangan yaitu kondisi terpenuhinya pangan tanpa adanya ketergantungan dari pihak luar dan mempunyai daya tahan tinggi terhadap perkembangan dan gejolak ekonomi dunia.
- c. Ketahanan pangan yaitu kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan (Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan).

Kedaulatan pangan diartikan sebagai hak setiap orang, masyarakat, dan Negara untuk mengakses dan mengontrol aneka sumber daya produktif, serta menentukan dan mengendalikan sistem pangan sendiri sesuai keadaan ekologi, sosial, ekonomi, dan budaya masing-masing.

Food sovereignty is the right of each nation to maintain and develop its own capacity to produce its basic foods respecting cultural and productive diversity dalam via Compesina dalam Syahyuti.⁴¹

Konsep kedaulatan dinilai lebih humanistik dan ramah lingkungan. Konsep ini semula merupakan kerangka kebijakan dan wacana untuk mengangkat kesejahteraan petani kecil. Konsep ini berkembang cepat dan banyak diadopsi banyak organisasi petani, masyarakat lokal, LSM, bahkan PBB termasuk FAO, tetapi tidak mudah diterima terutama dari kalangan pemerintah, karena konsep ini merupakan konsep politik.

⁴¹ Syahayuti, *Paradigma Kedaulatan Pangan dan Keterlibatan Swasta: Ancaman Terhadap Ketahanan Pangan*, Analisis Kebijakan Pertanian, 2011, hlm. 1

kongres *The National Union of Farmers Livestock Owners* (UNAC) 1992 yang dikoordinasikan oleh anggota-anggotanya dari Afrika, Amerika Utara, Tengah dan Selatan, Asia, Karibia dan Eropa yang tergabung dalam kelompok Via Compesina. Pada tahun 2002 dibentuk International Planning Committee (IPC) untuk kedaulatan pangan. IPC merumuskan bahwa kedaulatan pangan meliputi empat pilar yaitu⁴²:

- 1) Hak terhadap pangan,
- 2) Akses terhadap sumber daya produktif,
- 3) Penguatan produksi yang ramah lingkungan (*agroecological production*), dan
- 4) Perdagangan berkaitan dengan lahan, air, dan sumber genetik.

Konsep kedaulatan pangan berbeda dengan ketahanan pangan dalam hal produksi pertanian berdasarkan agroekologi bukan pertanian industrial, perdagangan pertanian yang proteksionis dan mendorong pasar lokal bukan liberal, pendekatan sumber daya genetik, pertanian yang bersifat komunal dan cenderung antipaten yang berlawanan dengan perjanjian hak kekayaan intelektual atau *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPR), dan penekanan pada wacana rasionalisme lingkungan (*green rasionalism*) daripada rasionalisme ekonomi (*economic rasionalism*) dalam ketahanan pangan. Konsep ketahanan pangan sudah diadopsi oleh hampir semua negara di dunia dan dapat dicapai dengan atau tanpa dukungan sektor pertanian. Singapura dapat mempunyai ketahanan pangan yang tinggi tanpa didukung oleh produksi pertanian domestik. Sedangkan konsep kedaulatan pangan tidak mungkin diterapkan di

⁴² Sri Widodo, *Loc.Cit.*, hlm. 49.

perbaikan sistem ekonomi sosial, kedaulatan pangan tidak menjamin terpenuhinya pangan rumah tangga. Pendekatan kedaulatan pangan menjadi penting bila negara dihadapkan pada pilihan antara memproduksi pangan sendiri atau menggantung pada impor. Bagaimanapun juga pangan sebaiknya tidak ditumpukan pada pasar yang mengandung ketidakpastian, lebih perlu kemandirian dengan memanfaatkan kekayaan sumber daya lokal.

Ketahanan pangan lebih menitikberatkan pada ketersediaan pangan tanpa memperdulikan dari mana dan siapa yang memproduksi pangan, sedangkan kedaulatan pangan lebih menitikberatkan kemandirian pangan, perlindungan pada petani, dan ekosistem lokal. Kedua konsep ini dapat dipandang berlawanan namun dapat pula sejalan, kedaulatan pangan dipandang melengkapi ketahanan pangan sebagai prasyarat untuk mencapai tujuan ketahanan pangan. Berikut adalah perbandingan antara ketahanan pangan dan kedaulatan pangan⁴⁴:

Tabel 1.1
Perbandingan antara Ketahanan Pangan dengan Kedaulatan Pangan

No	Aspek	Ketahanan Pangan	Kedaulatan Pangan
1	Perdagangan	Perdagangan bebas segalanya	Pangan dan pertanian dilindungi dari perdagangan bebas
2	Tujuan Produksi	Untuk ekspor	Aneka tanaman pangan untuk lokal dan pasar lokal dan pasar lokal lainnya diekspor

⁴³ Ibid., hlm. 50.

⁴⁴ Ibid.,

3	Harga	Diceraikan pada mekanisme pasar	Harga yang adil (memperhitungkan biaya produksi, pendapatan petani yang bermatabat)
4	Akses pasar	Pasar luar negeri atau ekspor	Akses pasar lokal, menghentikan investasi pasar oleh korporasi pangan dunia
5	Subsidi	Dilarang	Boleh selama tidak merusak pasar negara lain
6	Pangan	Komoditas penting	Kebutuhan dasar, terjangkau sesuai budaya dan produksi lokal
7	Cara produksi	Efisiensi ekonomi	Hak penduduk pedesaan
8	Kelaparan	Karena produksi pangan rendah	Masalah akses dan distribusi, kemiskinan dan ketidakadilan
9	Cara mencapai ketahanan pangan	Dari manapun asal murah	Diproduksi sendiri oleh komunitas lokal
10	Kontrol atas sumber daya produksi	Privatisasi	Lokal dan oleh komunitas
11	Akses pada lahan	Melalui pasar	Reformasi agrarian
12	Benih	Dipatenkan	Warisan milik bersama
13	kredit investasi	Bank swasta atau	Pemerintah yang dirancang untuk petani
14	Dumping, monopoli	Perusahaan Tidak masalah	Harus hilang
15	GMO	Harapan masa depan	Merusak ekologi dan kesehatan, tidak diperlukan
16	Teknologi pertanian	Industri, kimia, monokultur, insentif, GMO	Agroekologi, berkelanjutan tanpa GMO

Terlihat dari tabel diatas perbedaan antara ketahanan pangan dengan kedaulatan pangan menunjukkan bahwa kedaulatan pangan merupakan suatu

menegakkan kedaulatan pangan, setidaknya terdapat elemen penting yang harus diperhatikan⁴⁵, yaitu:

1. Hak dasar (asasi) manusia,
2. Hak otonomi untuk mengelola pangan sendiri,
3. Perdagangan dan harga yang berkeadilan,
4. Dukungan demi keberlanjutan usaha tani,
5. Kontrol faktor produksi (seperti tanah, air dan benih) penyediaan produk pangan yang sehat, dan
6. Kehalalan dan ke-thoyib-an.

1.6. Definisi Konseptual

Definisi konsep yang digunakan dalam penelitian ini mengenai konsep peran pemerintah dalam mendorong pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan.

- a) Peran adalah suatu konsep yang dipakai oleh sosiolog untuk mengetahui pola tingkah laku yang teratur dan relatif bebas dari orang-orang tertentu yang kebetulan menduduki barbagai posisi dan menunjukkan tingkah laku yang sosial dengan tuntutan peran yang dilakukan.
- b) Pemerintah Daerah merupakan pelaksanaan dan penanggung jawab semua kegiatan pemerintahan yang ada di daerah. Yang menjadi peran utama dari pemerintahan daerah adalah melaksanakan pelayanan sebaik mungkin

⁴⁵ Ali Agus dkk, *Jihad Menegakkan Kedaulatan Pangan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press,2013), hal. 1.

usaha untuk memajukan daerah tersebut.

- c) Pembangunan Pertanian adalah penggambaran suatu proses bagian utuh dari pembangunan pertanian, pembangunan pertanian yang dimaksud yaitu upaya-upaya pengelolaan sumber daya alam untuk memastikan kapasitas produksi pertanian jangka panjang dan meningkatkan kesejahteraan petani melalui pilihan-pilihan pendekatan yang ramah terhadap lingkungan, serta menyesuaikan dengan potensi sumber daya alam daerah tersebut.
- d) Kedaulatan pangan adalah hak dari seseorang atau organisasi khususnya petani untuk menentukan sistem pangan mereka sendiri yang sesuai dengan kebutuhan dan sumber daya daerah aslinya.

1.7. Definisi Operasional

Berdasarkan konsep yang telah dijelaskan diatas, maka dapat dibuat suatu definisi operasional, yaitu merupakan bagaimana konsep-konsep atau variabel-variabel yang diukur, yang dapat dilihat untuk mengetahui besar kecilnya.

- 1) Peran Dinas Pertanian Kabupaten Sragen dalam pembangunan pertanian meliputi:
 - a. Meningkatkan produksi, produktifitas tanaman padi, palawija dan hortikultura.
 - b. Mengoptimalisasi lahan pertanian dan meminimalisir alih fungsi lahan pertanian.

dan pascapanen, serta peningkatan kesejahteraan petani.

2) Faktor-faktor utama dalam pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan di Kabupaten Sragen tahun 2014-2015

Pembangunan pertanian merupakan upaya yang dilakukan untuk mengelola sumber daya alam antara pemerintah dan petani yang saling membantu. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan di Kabupaten Sragen tahun 2014-2015, antara lain;

- a. Revitalisasi lahan.
- b. Revitalisasi pembenihan atau pembibitan.
- c. Revitalisasi infrastruktur dan sarana.
- d. Revitalisasi permodalan petani dan pemasaran.
- e. Revitalisasi teknologi.

1.8. Metode Penelitian

Dalam sebuah penelitian, metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidak suatu penelitian dengan kata lain setiap peneliti harus menggunakan metodologi sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Menurut Winarno Surachmad berpendapat bahwa : “Metodologi adalah pengetahuan tentang berbagai cara kerja yaitu dari

pengetahuan yang bersangkutan”.⁴⁶

1.8.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bermaksud ingin mencermati dan menelaah lebih jauh tentang peran pemerintah dalam mendorong pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan di Daerah Kabupaten Sragen tahun 2014-2015 studi kasus di Dinas Pertanian Kabupaten Sragen. Untuk itu penelitian akan menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskripsi.

Untuk mendapatkan kesimpulan yang objektif, penelitian kualitatif mencoba mendalami dan membuka permasalahan atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai permasalahan sebagaimana disajikan situasinya.⁴⁷

Adapun tujuan dari penelitian ini untuk mengungkap fenomena sosial secara jelas dan cermat, maka metode yang digunakan adalah metode deskriptif. Pengertian metode deskriptif sebagai suatu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seseorang, lembaga, kelompok atau masyarakat) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.⁴⁸

1.8.2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang diambil oleh Peneliti dalam hal ini bertempat Dinas Pertanian Kabupaten Sragen. Dengan maksud, peneliti tertarik untuk

⁴⁶ Winarno Surachmad, *Pengantar Dasar dan Teknik Research*, Tarsito, Bandung, Hal 23

⁴⁷ Lexy J Moelang. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 2002, hal 3.

⁴⁸ Hadari Nawawi. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 2001, hal 63.

mendorong pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan tahun 2014-2015 di Dinas Pertanian Kabupaten Sragen.

1.8.3. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Jenis data menurut Sugiyono di bagi menjadi dua data primer dan skunder.⁴⁹ Dalam melakukan penelitian ini di Dinas Pertanian Kabupaten Sragen digunakan data dan sumber data sebagai berikut:

1) Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber data dilapangan,⁵⁰ yang berkaitan erat dengan peran pemerintah dalam pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan tahun 2014-2015 studi kasus Dinas Pertanian Kabupaten Sragen. Dalam penelitian ini pihak yang terkait dengan pelaksanaan pembangunan pertanian adalah Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Sragen serta Kepala Bagian atau pihak yang terkait dan mengurus permasalahan pembangunan pertanian di lingkup Dinas Pertanian Kabupaten Sragen dan perwakilan kelompok tani dalam hal ini ketua kelompok tani Desa Bonggo, Bendungan Kabupaten Sragen.

⁴⁹ Sugiyono, 2010, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, hal. 308.

⁵⁰ Ibid.,

No	Narasumber	Organisasi	Jabatan
1	Ir. Eka Rini, MTL	Dinas Pertanian Kabupaten Sragen	Kepala Dinas
2	Ir. Padiyono, TA	Dinas Pertanian Kabupaten Sragen	Kepala Bidang Produksi Padi dan Palawija
3	Lukman Farid, S.Hut, MT	Dinas Pertanian Kabupaten Sragen	Kepala Bidang Rehabilitasi Pengembangan Lahan dan Sarana Produksi
4	Endra Putrantra, SP, MM	Dinas Pertanian Kabupaten Sragen	Kepala Seksi Perijinan dan Permodalan
5	Sudaryo, SE, M.Si	Dinas Pertanian Kabupaten Sragen	Kepala Seksi Alat Mesin
6	Acmad Yatin Abdullah	Kelompok Tani	Ketua Kelompok Tani Desa Bendungan Kec. Kedawung

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang berasal dari keputusan yang digunakan sebagai pelengkap dan penunjang yang bersumber data dokumentasi, catatan-catatan, buku-buku yang terkait dengan penelitian.⁵¹

⁵¹ Ibid.,

No	Dokumen
1	Laporan kegiatan terkait pembangunan pertanian
2	Rencana strategis Dinas Pertanian Tahun 2011-2015
3	Laporan hasil evaluasi tiap tahunnya dari kegiatan pembangunan pertanian
4	Laporan Kinerja Intansi Pmerintahan tahun 2014-2015
5	Laporan Pertanggung Jawaban Program-program Dinas Pertanian
6	Laporan atau data terkait jumlah produksi pertanian
7	Dasar hukum pembangunan pertanian

1.8.4. Teknik Pengumpulan Data

(1) Dokumentasi

Teknik pengumpulan data dokumentasi adalah teknik pengambilan data yang diperoleh dari mengumpulkan dokumen-dokumen. Dokumentasi merupakan cara pengumpulan data dengan menggunakan berbagai dokumen atau catatan yang mencatat keadaan konsep penelitian di dalam unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian.⁵² Teknik yang digunakan penulis adalah laporan-laporan yang terkait dengan program Dinas Pertanian Kabupaten Sragen tentang peran pemerintah daerah dalam mendorong pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan di Kabupaten Sragen.

⁵² Dian Eka Rahmawati, *Metode Penelitian Sosial*, Ilmu Pemerintahan FISIPOL UMY, Yogyakarta, 2010, hlm 35.

percakapan yang bertujuan memperoleh informasi.⁵³ Peneliti melakukan wawancara dengan menyusun pedoman wawancara berupa daftar pertanyaan yang telah ditanyakan. Dalam wawancara peneliti juga menggunakan alat bantu yaitu perekam suara.

Wawancara digunakan sebagai bentuk teknik pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab dengan responden secara langsung dengan menggunakan pedoman wawancara.⁵⁴ Dalam hal ini wawancara dilakukan kepada Kepala Dinas Pertanian beserta dengan para staff di Dinas Pertanian yang terkait dengan program pembangunan pertanian Kabupaten Sragen, dan wawancara ini dilakukan juga kepada para tokoh masyarakat atau kelompok tani sebagai bentuk yang ketempatan program pembangunan pertanian dari Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen ataupun dari Dinas Pertanian Kabupaten Sragen.

Cara pengumpulan data meliputi tiga tahap:⁵⁵

- a. Getting in, yaitu mempersiapkan instrument seperti pedoman wawancara, alat-alat tulis dan kamera sebagai bukti wawancara.
- b. Getting along, yaitu setelah melakukan wawancara, dan mengambil foto sebagai dokumentasi dilanjutkan dengan pengecekan terhadap data yang diperoleh saat melakukan wawancara.
- c. Getting out, yaitu peneliti selesai dengan data memenuhi titik jenuh.

⁵³Nasution. *Metode Research*. PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hal. 113.

⁵⁴Sugiyono. *Metode Penelitian Bisnis*. CV. Alfabeta, Jakarta, 2003, hal 103.

⁵⁵Ibid.,

kualitatif, yaitu penelitian yang bersifat menuturkan dan menafsirkan data yang ada menganalisa data yang diperoleh tetapi tidak sampai pada penalaran teori. Data yang digunakan adalah data-data yang telah tersedia, data tersebut berupa hasil wawancara atau dokumentasi.⁵⁶

Teknik analisa yang digunakan adalah teknik primer karena data yang dibutuhkan didapat langsung melalui wawancara yang menanyakan langsung kepada responden yang menyangkut tentang: Peran Pemerintah Daerah dalam mendorong Pembangunan Pertanian menuju Kedaulatan Pangan Tahun 2014-2015 studi kasus Dinas Pertanian Kabupaten Sragen.

Di dalam penelitian ini ada 4 proses analisa data kualitatif diantaranya adalah sebagai berikut:

1) Pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan mencari data yang dibutuhkan di lapangan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan serta pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

2) Reduksi data

Reduksi data adalah proses penelitian dan penyederhanaan data-data kasar yang diperoleh dilapangan. Reduksi data dilakukan dengan cara membuat

⁵⁶ Winarno Surachmad, *Pengantar Ilmiah Dasar Metode Teknik, Transito*, Bandung, 1990, hal. 131.