

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hakekat kemerdekaan Negara Republik Indonesia yang tercantum dalam UUD 1945 adalah mewujudkan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Dalam pencapaian pembangunan nasional tersebut diperlukan suatu kebijakan-kebijakan yang dirumuskan dalam berbagai bidang. Tahap pembangunan nasional diberbagai daerah harus diutamakan demi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Dalam globalisasi kemandirian daerah seperti saat ini, pembangunan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Daerah otonom mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat. Sehingga otonomi menjadi salah satu upaya yang benar-benar harus diwujudkan. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia merupakan suatu hal yang tepat mengingat keadaan geografis Indonesia yang luas dan menyebar dan potensi dan karakteristik yang berbeda-beda antar wilayah. Semenjak diberlakukanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dimana pemerintah pusat tidak lagi mengatur daerah karena segala kegiatan yang dilakukan daerah itu merupakan tanggung jawab daerah sedangkan Pemerintah Pusat hanya mengawasi jalannya pemerintahan yang dijalankan oleh daerah.

Tujuan otonomi daerah itu sendiri adalah untuk meningkatkan kesejahteraan, serta dapat melaksanakan pembangunan dan diharapkan hasil dari pembangunan tersebut bisa dinikmati oleh semua lapisan masyarakat. Dalam pembangunan tersebut keberhasilannya tidak dapat diukur dari segi fisiknya saja misalnya, banyaknya gedung-gedung bertingkat atau rumah-rumah mewah dengan taraf ekonomi keatas. Keberhasilan pembangunan juga ditentukan oleh tingkat pangan yang memadai dan mempunyai kualitas dan gizi, jika kita berbicara masalah pangan dan gizi maka berhubungan dengan hidup sehat, karena apabila pangan mencukupi dan berkualitas maka akan berfikir dan dapat melaksanakan pembangunan, dan lebih penting lagi akan memperoleh sumber daya manusia yang handal. Dan ketika kita berbicara masalah pangan maka berkaitan erat dengan pertanian. Program pembangunan dibidang pertanian terutama tanaman pangan dan kelestarian hutan diarahkan untuk mewujudkan terciptanya ketahanan pangan, peningkatan usaha pelestarian lingkungan sumberdaya alam.

Pembangunan pertanian harus mengantisipasi tantangan demokratisasi dan globalisasi untuk dapat menciptakan sistem yang adil. Selain itu harus diarahkan untuk mewujudkan masyarakat sejahtera khususnya petani melalui pembangunan sistem pertanian yang mapan. Sistem tersebut harus berdaya saing berkerakyatan, berkelanjutan desentralistik¹. Berdaya saing berarti pertanian kita

¹ Mainning, Cris (1988), " *Penyerapan Tenaga Kerja Pertanian* " dalam Prisma, No. 1, LP3ES, Jakarta.

dapat disejajarkan dengan produk pertanian negara lain baik jumlah maupun kualitasnya. Berkerakyataan berarti setiap usaha pembangunan pertanian harus mengikutsertakan petani supaya semakin berdaya sebagai subyek pembangunan. Berkelanjutan berarti pembangunan pertanian harus memberikan jaminan bagi keberlangsungan pertanian. Sementara desentralisasi mengandung arti bahwa pembangunan pertanian harus berdasarkan keinginan petani, sesuai dengan kebutuhannya.

Pembangunan sistem pertanian merupakan pembangunan yang mengintegrasikan dengan industri yang mencakup (input produksi), usaha tani, industri, pertanian, dan jasa diharapkan dapat meningkatkan pendapatan dan taraf hidup petani melalui pembangunan melalui sistem pertanian dan usaha-usaha agribisnis, semakin berkembangnya aktivitas ekonomi pedesaan melalui pembangunan sistem pertanian dan perusahaan-perusahaan pertanian yang mandiri². Kemandirian petani dan akses mereka yang besar pada perusahaan agribisnis bahkan memilikinya akan semakin meningkatkan kesejahteraannya.

Arah kebijakan pembangunan pertanian nasional adalah mengembangkan pertanian yang berorientasi global sesuai kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan komperhensif berdasarkan keunggulan komperhensif sebagai Negara maritime dan agraris sesuai komperhensi dan produk unggulan di setiap daerah.

² Jabal Tarik Ibrahim, *Strategi Pembangunan Pertanian*, LAPPERA 03. 25 Cetakan 1 Mei 2003, Hal. 77.

Pembangunan pertanian diarahkan menuju pertanian yang moderen, tangguh dan efisien. Ini dapat diwujudkan melalui upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya domestic seperti lahan, air, plasma nutfah, tenaga kerja, modal, dan teknologi. Perlunya perluasan spectrum pembangunan pertanian melalui deversifikasi teknologi, sumber daya, produksi, dan konsumsi. Di sisi lain, perlu adanya penerapan rekayasa teknologi pertanian secara spesifik lokasi secara dinamis, serta diperkuat dengan upaya peningkatan efisiensi sistem agribisnis untuk meniingkatkan produksi pertanian dengan kandungan ilmu pengetahuan dan teknologi serta berdaya saing tinggi, sehingga memberikan peningkatan kesejahteraan petani dan masyarakat konsumen secara berimbang.

Tujuan pembangunan pertanian akan tercapai apabila memperhatikan kaidah usaha dalam usaha tani dan dukungan pangan yang kuat bagi masyarakat. Kaidah usaha tani meliputi prinsip usaha yakni keuntungan. Sementara pangan yang kuat adalah jaminan bahwa seluruh warga terjaga keamanan pangannya.

Ketahanan pangan sebagai bagian integral dari pembangunan pertanian diarahkan dengan mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keanekaragaman sumber daya bahan pangan, kelembagaan dan budaya lokal dalam rangka menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau dengan memperhatikan peningkatan pendapatan petani dan nelayan, serta peningkatan produksi.

Presiden RI menginginkan produksi pangan di masing-masing daerah bisa meningkat 5% pada tiap tahun sejak tahun ini, sehingga dalam waktu ke depan bisa tercipta kembali swasembada pangan. Kemudian gubernur se-Indonesia mengagendakan untuk bisa mengurangi jumlah penduduk di daerahnya yang mengalami kelaparan sekurang-kurangnya 1% tiap tahun. Semua upaya itu bisa terlaksana bila diikuti dengan terciptanya ketahanan pangan di masing - masing daerahnya.³

Kebutuhan pangan memang rumit urusannya, karena masalah akan tetap dirasakan oleh masyarakat walau pun yang memiliki kemampuan daya beli, yaitu manakala pangan yang bisa dibelinya itu tidak tersedia, sebaliknya bagi masyarakat miskin, walaupun pangan tersedia bisa menjadi masalah juga, karena tidak mampu membelinya, terlebih bila pangannya memang tidak ada pula. Sehingga yang diperlukan adalah ketersediaan pangan bagi masyarakat sekaligus terjangkau untuk mendapatkannya.

Sejarah membuktikan bahwa ketahanan pangan sangat erat kaitannya dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional Selain itu, ketahanan pangan dalam arti keterjangkauan pangan juga berkaitan erat dengan upaya peningkatan mutu sumberdaya manusia Indonesia. Tanpa dukungan pangan yang cukup dan bermutu, tidak mungkin dihasilkan sumberdaya manusia yang bermutu, oleh karena itu membangun

³ Pikiran Rakyat, *Hutan dan Ketahanan Pangan*, 15 April 2006

sistem ketahanan pangan yang kokoh merupakan syarat mutlak bagi pembangunan nasional.⁴

Kejadian rawan pangan dan gizi buruk mempunyai makna politis yang negatif bagi penguasa. Bahkan di beberapa negara berkembang, krisis pangan dapat menjatuhkan pemerintahan yang sedang berkuasa.⁵ Kejadian rawan pangan di tingkat rumah tangga dengan proporsi cukup besar masih ditemukan di daerah-daerah dengan ketahanan pangan tingkat regional (provinsi) maupun tingkat nasional terjamin. Oleh karena itu pencapaian tingkat ketahanan pangan yang mantap di tingkat nasional maupun regional saja tidak cukup. Mantapnya ketahanan pangan tingkat rumah tangga dan individu merupakan sasaran pembangunan ketahanan pangan suatu negara.⁶

Ketahanan pangan yang mantap akan mampu menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pembangunan. Ketahanan pangan yang mantap merupakan syarat keharusan bagi pelaksanaan pembangunan. Tanpa ketahanan pangan yang mantap maka tidak mungkin tersedia sumberdaya manusia berkualitas tinggi yang sangat diperlukan sebagai motor penggerak pembangunan. Ketahanan pangan

⁴ Suryana, 2001. *Tantangan dan Kebijakan Ketahanan Pangan. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pemberdayaan Masyarakat untuk Mencapai Ketahanan Pangan dan Pemulihan Ekonomi*. Departemen Pertanian, Jakarta, 29 Maret, hlm 1.

⁵ Hardinsyah dkk. 1999. *Membangun Sistem Ketahanan Pangan dan Gizi Yang Tangguh* dalam Thaha, R. *et al.* (eds) *Pembangunan Gizi dan Pangan dalam Perspektif Kemandirian Lokal* PERGIZI PANGAN Indonesia dan Center for Regional Resource Development and Community Empowerment, Bogor.

⁶ (Saliem *et al.* 2001. *Analisis Ketahanan Pangan Tingkat Rumah Tangga dan Regional. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian*. Badan Litbang Departemen Pertanian.

yang mantap merupakan prasyarat bagi stabilitas sosial politik, sementara stabilitas sosial politik merupakan syarat mutlak bagi pelaksanaan pembangunan.

Melihat kompleksnya beragam persoalan ketahanan pangan dengan adanya konsistensi serta komitmen pembangunan yang berpihak ke rakyat maka kebijakan untuk mewujudkan ketahanan pangan ke depan dapat tercapai dengan terpenuhinya dua landasan pokok yaitu ketersediaan pangan serta aksesibilitas masyarakat terhadap bahan pangan tersebut.

Terlebih sekarang dengan adanya otonomi daerah, pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan lebih besar dalam mengatur daerahnya, termasuk dalam sektor pertanian/pangan. Untuk ketahanan pangan, misalnya, daerah dimungkinkan untuk merumuskan kebijakan yang sesuai dengan pertimbangan lokal. Dalam hal ini, daerah dapat merencanakan pengembangan ketahanan pangan berdasarkan sumber daya dan kearifan lokal yang berakar dalam masyarakat, termasuk dalam pengembangan komoditas unggulan, sehingga mempunyai keunggulan kompetitif ataupun komparatif, baik di pasar lokal maupun global.

Masalah ketahanan pangan secara nasional tidak berhenti pada saat suplai terpenuhi, namun perlu diusut lebih lanjut untuk mengetahui pola distribusi dan tingkat konsumsi hingga ke level rumah tangga. Kasus kekurangan gizi, gizi buruk dan busung lapar di tengah tercukupinya pangan secara nasional menggambarkan tidak meratanya distribusi dan akses oleh seluruh lapisan masyarakat.⁷

⁷ Maman Suryaman, Diversifikasi dan Ketahanan Pangan, www.pikiranrakyat.com, 2 Agustus 2006

Tujuan umum pembangunan pertanian di Kabupaten Purworejo adalah meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat petani-nelayan melalui peningkatan dan pemantapan produksi pertanian untuk mendukung ketahanan pangan, peningkatan produksi pertanian untuk mendukung ketahanan pangan, peningkatan produksi pertanian yang berdaya saing tinggi untuk mengisi pasar domestik dan ekspor, melestarikan sumber daya alam untuk kegiatan usaha tani melalui konservasi tanah dan air, meningkatkan lapangan kerja di sektor pertanian dengan produktivitas tinggi dan kesempatan berusaha produktif. Meningkatkan kemandirian berindustrialisasi yang berbasis pedesaan.

Permasalahan yang dihadapi oleh Kabupaten Purworejo terkait Kondisi lahan pertanian adalah potensi lahan pertanian tanaman pangan di Kabupaten Purworejo hingga saat ini masih belum termanfaatkan secara optimal. Lahan pertanian khususnya tanaman pangan terdistribusi hampir secara merata di seluruh wilayah kecamatan. Namun secara umum kepemilikan lahan pertanian relatif sempit dengan rata-rata kisaran antara 0,15 – 0,45 Ha yang mengakibatkan rendahnya tingkat kesejahteraan petani.

Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo dalam berusaha meningkatkan kesejahteraan para petani melalui pelaksanaan uji tanam padi supertoy HL2 di Purworejo. Varietas padi unggul yang diyakini bisa meningkatkan kesejahteraan para petani sekaligus mendukung upaya swasembada beras pemerintah. Tetapi pada kenyataannya hasil uji coba tersebut merugikan petani

karena para petani gagal panen sedangkan para petani telah mengeluarkan biaya dan tenaga dalam mengelola variatas padi supertoy.

Petani pangan khususnya padi pada umumnya memiliki kelemahan-kelemahan sebagai berikut: lemah dalam permodalan budidaya, tidak dapat memperoleh distribusi saprodi secara tepat waktu dan tepat jumlah, jenis, tempat/lokasi dan tepat harga; posisi tawar lemah dalam memasarkan hasilnya; dan kualitas produk (gabah) yang dihasilkan relatif rendah. Penggilingan padi sebagai pengolah dan pasar gabah petani belum mampu sebagai mitra petani karena terbatasnya sarana, modal kerja dan adanya perbedaan kepentingan. Dalam rangka mendukung ketahanan pangan Dinas Pertanian dan Peternakan kabupaten Purworejo mengeluarkan kebijakan yaitu :

- a. Mengembangkan kopetensi dan profesionalisme pegawai.
- b. Meningkatkan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk mengelola hasil produksi pertanian.
- c. Meningkatkan kualitas SDM pertanian.
- d. Mengoptimalkan kinerja kelembagaan pertanian.
- e. Meningkatkan konservasi sumberdaya air bawah tanah dengan mengikutsertakan masyarakat.
- f. Mengembangkan lahan pertanian lahan marjinal.
- g. Mengembangkan sumber daya hayati.
- h. Revitalisasi pertanian dalam rangka peningkatan ketahanan pangan dan penyediaan bahan baku industri.

- i. Mengembangkan intensifikasi pertanian dan kewirausahaan petani.

Berdasarkan permasalahan dan keberhasilan masalah pertanian tersebut maka peneliti tertarik untuk mengetahui bagaimana strategi Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Purworejo dalam mewujudkan ketahanan pangan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut:

Bagaimana Strategi Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Purworejo dalam meningkatkan ketahanan pangan tahun 2006-2007?

C. Tujuan Penelitian

Dalam suatu aktivitas pasti memiliki tujuan yang menjadi sasaran dari aktivitas tersebut. Sehubungan itu maka penelitian tentang Strategi Pemerintah Kabupaten Purworejo di bidang pertanian bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman dalam mewujudkan ketahanan pangan oleh Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Purworejo
2. Mengetahui dan mengkaji isu-isu strategis terkait pelaksanaan ketahanan pangan di Kabupaten Purworejo

3. Mengetahui dan mengkaji strategi yang harus ditempuh oleh Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Purworejo dalam peningkatan ketahanan pangan di bidang pertanian.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dari studi ilmu dapat memperoleh khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu pemerintahan pada khususnya.
2. Secara praktis dapat memberikan rekomendasi bagi Pemerintah Kabupaten Purworejo tentang setrategi dan hambatan dalam peningkatan ketahanan pangan.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variable dan hubungan-hubungan antar variable berdasarkan konsep tertentu. Penulis mencoba menjelaskan tentang teori dan pendapat (Masari Singarimbun dan Sofyan Effendi):

“Sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena social maupun alami yang hendak diteliti adalah teori, yaitu rangkaian yang logis dari suatu preposisi atau lebih”.

Sedangkan menurut Koentjoroningrat mendefinisikan teori sebagai berikut:

“Teori adalah suatu pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di suatu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat”.⁸

1. Manajemen Strategis

a. Pengertian Strategi

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian strategi dijelaskan dalam hal 859-860 adalah 1) Siasat, 2) Ilmu siasat, 3) Rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus.⁹ Sama seperti langkah-langkah manajemen yang sistematis dan komprehensif. Kelangsungan hidup dari suatu organisasi pariwisata tidak hanya tergantung pada reaksinya terhadap perubahan yang terjadi, tetapi tergantung pada kemampuan Pemerintah Purworejo untuk turut menciptakan perubahan dan usaha untuk mengarahkan situasi yang dijumpai situasi yang menguntungkan.

Dalam sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, rencana strategis merupakan langkah awal yang harus dilakukan oleh instansi pemerintah agar mampu menjawab tuntutan lingkungan strategi lokal,

⁸ Koentjoroningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, PT Gramedia, Jakarta, 1997, hal 9.

⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, hal 859-860.

nasional, dan global dan tetap berada dalam tatanan sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lebih lanjut strategi adalah suatu rencana untuk mencapai tujuan tertentu yang disusun sedemikian rupa oleh suatu organisasi sesuai dengan misi yang hendak diraihinya sekaligus untuk melaksanakan mandat atau tugas-tugas yang diembannya dengan mempertimbangkan pengaruh faktor-faktor lingkungan eksternal maupun internal.

Setiap organisasi memiliki strategi, karena tentu saja untuk mewujudkan tujuan-tujuannya organisasi harus punya rencana kegiatan. Strategi organisasi tampak pada pola-pola tujuannya, kebijakannya, program-programnya, kegiatan, keputusan dan pengalokasian, sumber dayanya. Suatu strategi yang efektif harus memenuhi beberapa kriteria seperti yang dinyatakan Bryson (1995):

- 1) Strategi secara teknis harus dapat dijalankan
- 2) Strategi secara politis dapat diterima oleh para *key stakeholders*.
- 3) Strategi harus sesuai dengan filosofi dan nilai-nilai organisasi
- 4) Strategi harus sesuai dengan isu strategis yang hendak dipecahkan.

Seperti dikemukakan sebelumnya, bahwa strategi bagi suatu organisasi merupakan alat untuk meraih tujuan. sementara itu dalam konsep sistem, organisasi terdiri dari sub-sub sistem yang kecil, yang masing-masing mempunyai tujuan khusus, sehingga terdapat tingkatan-tingkatan tujuan tertentu, yaitu tujuan menyeluruh organisasi dan tujuan

inkremental sub-sub sistem. Yang tentunya masing-masing memerlukan strategi pencapaiannya.

b. Ciri-ciri Utama Strategi¹⁰

1) Ufuk waktu (*time horizon*)

Istilah strategi digunakan untuk menerangkan aktifitas-aktifitas yang mencakup sebuah ufuk waktu yang diperluas dengan memperhatikan, waktu yang diperlukan untuk melaksanakan aktifitas-aktifitas dan waktu yang diperlukan guna mengobservasi dampaknya.

2) Dampak (*impact*)

Sekalipun konsekuensi-konsekuensi mengikuti strategi tertentu akan menjadi jelas untuk jangka waktu lama, dampaknya penting.

3) Pemusatan upaya (*concentration to effort*)

Sebuah strategi yang efektif biasanya memerlukan pemusatan aktifitas, upaya atau perhatian terhadap sejumlah tujuan yang relatif sempit. Upaya memusatkan perhatian atas aktifitas-aktifitas terpilih tersebut secara implisit mengurangi sumber daya yang tersedia untuk aktifitas-aktifitas lain.

4) Pola-pola keputusan (*the pattern of decision*)

Walaupun perusahaan tertentu hanya mengambil beberapa keputusan dalam rangka upaya mengimplementasikan strategi yang dipilih

¹⁰ Robert H. Mays dan Steven C.W., dalam Prof. Dr. Winardi, SE., *Strategi Pemasaran*, Monjur Madu, Bandung, 1986, hal. 12.

mereka kebanyakan strategi mengharuskan diambilnya suatu jenis-jenis kepentingan tertentu dengan berlangsungnya waktu.

5) Daya tembus (*pervasiveness*)

Sebuah strategi mencakup spektrum luas aktifitas-aktifitas yang berkisar sekitar proses-proses pengalokasian sumberdaya.

c. Manfaat Manajemen Strategis

Organisasi menyelenggarakan manajemen strategi karena beberapa hal. Dengan adanya manajemen strategis diharapkan dapat membantu Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Purworejo untuk menjalankan program-program yang telah ditentukan khususnya dalam mewujudkan ketahanan pangan sehingga dapat memberi hasil sesuai dengan apa yang telah ditargetkan oleh dinas tersebut. Adapun manfaat dari manajemen strategis, yaitu:

- 1) Membuat keputusan sekarang dengan mengingat konsekuensi masa depan
- 2) Memperjelas arah masa depan dan menciptakan prioritas
- 3) Meminimalkan pengaruh perubahan
- 4) Memungkinkan putusan utama untuk mendukung tujuan yang ditetapkan
- 5) Memecahkan masalah utama organisasi dan memperbaiki kinerja organisasi.

Manajemen strategi dapat berfungsi sebagai sarana mengkomunikasikan tujuan perusahaan dan jalan yang hendak ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut kepada pemilik eksekutif, karyawan dan pihak-pihak lain yang berkepentingan. Mereka diharapkan memiliki sikap yang proaktif dalam menyikapi perubahan lingkungan bisnis tidak sekedar reaktif. Dengan demikian, mereka memiliki kesiapan yang lebih dan cukup untuk mengantisipasi dan mengeksploitasi peluang bisnis yang muncul.

c. Tahap-tahap Manajemen Strategi

Mengingat perumusan langkah strategi penelitian ini menggunakan model manajemen strategis, maka dalam menganalisa data digunakan urutan proses analisis yang mengacu pada model tersebut yang dalam hal ini dibagi dalam beberapa tahapan proses sebagai berikut:

1) Analisis Lingkungan Strategis

Bryson (1995) menyatakan bahwa untuk merespon secara efektif terhadap perubahan lingkungannya, organisasi publik harus memahami lingkungan eksternal dan lingkungan internalnya sehingga mereka dapat mengembangkan strategi yang efektif yang mengkaitkan kedua lingkungan tersebut.

Pemahaman atas lingkungan internal berguna untuk mengetahui kekuatan (*strength*) kelemahan (*weakness*) sedangkan

lingkungan eksternal untuk mengetahui peluang (*opportunities*) dan ancaman (*threats*). Pemahaman atas kondisi kedua lingkungan tersebut digunakan sebagai pijakan dalam analisa SWOT .

2) Perumusan Strategi

Pada dasarnya strategi merupakan garis besar terhadap tantangan-tantangan mendasar yang dihadapi. Oleh karena itu strategi harus dirumuskan selaras dengan isu strategis yang telah diidentifikasi.¹¹

- a) Mengidentifikasi alternatif-alternatif umum yang dapat digunakan untuk menjawab isu-isu strategis .
- b) Mempelajari kendala-kendala yang kemungkinan muncul dalam pelaksanaan alternatif-alternatif umum tersebut.
- c) Merumuskan usulan-usulan utama yang dapat digunakan untuk mewujudkan alternatif-alternatif tersebut, sekaligus mengantisipasi kemungkinan adanya kendala.
- d) Merumuskan kegiatan utama apa yang harus dilakukan dalam satu atau dua tahun kedepan.
- e) Merumuskan langkah-langkah khusus yang harus dilakukan dalam enam bulan kedepan dan menetapkan siapa yang bertanggungjawab untuk melaksanakannya.

¹¹ John M. Bryson, *Perencanaan Strategi Bagi Organisasi Sosial*, Pustaka Pelajar (Anggota IKAPI), Yogyakarta, 1999, hal. 55.

2. Pemerintah Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Karena itu, pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya di tetapkan dengan Undang-Undang.¹² Dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi dengan memberikan kewenangan yang nyata dan bertanggungjawab kepada daerah.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Dalam Undang-Undang organic yang mengatur tentang pemerintahan daerah sekarang yaitu UU No. 22 Tahun 1999, Pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah¹³. Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan susunan pemerintahan juga dijelaskan oleh Undang- Undang yang sama dalam pasal 14 yang berisi :

- a. Di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.

¹² Undang-Undang Dasar 1945

¹³ Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Tentang "Pemerintah Daerah".

- b. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya.¹⁴

3. Ketahanan Pangan

a. Pengertian Ketahanan Pangan

Pengertian ketahanan pangan berdasarkan Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menyatakan bahwa Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Badan Pangan Dunia FAO menginterpretasikan ketahanan pangan sebagai kemampuan menjamin ketersediaan pangan bagi seluruh penduduk sepanjang tahun dengan harga terjangkau untuk dapat hidup sehat dan aktif¹⁵. Ketahanan pangan merupakan konsep yang dinamis dalam arti dapat digunakan untuk mengukur secara langsung kualitas sumber daya manusia dengan cara mengukur kecukupan pangan dan gizinya. Karena sifatnya yang dinamis, ketahanan pangan di suatu negara sangat dipengaruhi tidak hanya dari

¹⁴ Ibid. Hal 11

¹⁵ Fagi, A.M., Irsal Las dan M. Syam. 2002. *Penelitian Padi Menjawab Tantangan Ketahanan Pangan Nasional*. Balai Penelitian Tanaman Padi. Badan Litbang Pertanian.

produksi dan sistemnya namun juga oleh kondisi sosial ekonomi yang terjadi di suatu negara.

Di Indonesia aspek ketahanan pangan (*food security*) telah menjadi isu sentral dalam pembangunan pertanian dan pembangunan nasional. Masalah pangan dan ketahanan pangan tidak dapat dilepaskan dari konteks komoditas beras. Hal ini mengingat beras merupakan bahan pangan pokok (*staple food*) yang dikonsumsi oleh hampir seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian ketersediaan beras menjadi faktor penting dalam memantapkan ketahanan pangan nasional.

Konsep ketahanan pangan dapat dilihat dari segi individu dan nasional. Konsep ketahanan pangan di tingkat individu mengacu pada suatu keadaan yang dapat menjamin setiap individu di manapun dan kapanpun di suatu negara untuk memperoleh pangan agar dapat mempertahankan hidup sehat. Sedangkan konsep ketahanan pangan nasional berarti adanya jaminan kecukupan pangan dan gizi di tingkat nasional dari waktu ke waktu. Untuk menjamin ketahanan pangan nasional sampai tingkat individu, ketersediaan pangan dan keterjangkauan aksesnya oleh semua orang merupakan dua syarat penting. Namun meskipun ketersediaan pangan belum menjamin akses, tapi ketersediaan pangan yang cukup secara nasional merupakan langkah awal yang sangat penting untuk ditangani. Ketidakseimbangan

antara kedua hal tersebut dapat menyebabkan ancaman ketahanan pangan (*food insecurity*). Ketahanan pangan yang mantap akan mampu menciptakan lingkungan yang kondusif bagi pembangunan. Ketahanan pangan yang mantap merupakan syarat keharusan bagi pelaksanaan pembangunan. Tanpa ketahanan pangan yang mantap maka tidak mungkin tersedia sumberdaya manusia berkualitas tinggi yang sangat diperlukan sebagai motor penggerak pembangunan. Ketahanan pangan yang mantap merupakan prasyarat bagi stabilitas sosial politik, sementara stabilitas sosial politik merupakan syarat mutlak bagi pelaksanaan pembangunan.

b. Dasar Hukum Ketahanan Pangan

Dasar hukum Ketahanan Pangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan.

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan

Secara garis besar Undang-Undang ini berisi tentang :

Bab I : Ketentuan Umum

Bab II : Keamanan Pangan (Sanitasi Pangan, bahan tambahan pangan, Rekayasa Genetika dan Iradiasi Pangan, kemasan pangan, jaminan mutu pangan dan pemeriksaan, pangan tercemar

- Bab III : Mutu dan Gizi Pangan
 - Bab IV : Label dan Iklan Pangan
 - BAB V : Pemasukan Dan Pengeluaran Pangan Ke Dalam Dan
Dari Wilayah Indonesia
 - BAB VI : Tanggung Jawab Industri Pangan
 - BAB VII : Ketahanan Pangan
 - BAB VIII : Peran Serta Masyarakat
 - BAB IX : Pengawasan
 - BAB X : Ketentuan Pidana
2. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan.
- BAB I : Ketentuan Umum
 - BAB II : Ketersediaan Pangan
 - BAB III : Cadangan Pangan Nasional
 - BAB IV : Penganekaragaman Pangan
 - BAB V : Pencegahan Dan Penanggulangan Masalah Pangan
 - BAB VI : Pemerintah Daerah Dan Peran Masyarakat
 - BAB VII : Pengembangan Sumber Daya Manusia Dan
Kerjasama Internasional
 - BAB VIII : Ketentuan Lain-Lain
 - BAB IX : Ketentuan Peralihan
 - BAB X : Ketentuan Penutup

c. Konsep dan Peran Strategis Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan merupakan fenomena yang kompleks, mencakup banyak aspek dan faktor terkait yang luas. Isu ketahanan pangan dimulai pada tahun 1970-an seiring dengan terjadinya krisis pangan global.¹⁶ Negara yang penduduknya mengalami kelaparan akibat krisis pangan dianggap tidak mempunyai ketahanan pangan. Oleh sebab itu, konsep ketahanan pangan pada masa tersebut lebih banyak membahas ketersediaan (pasokan) pangan pada tingkat nasional dan global.

Pada tahun 1980-an, ketika krisis pangan sudah mereda kasus kelaparan ternyata masih cenderung meningkat.¹⁷ Kelaparan yang masih terjadi tersebut menunjukkan, ketersediaan pangan di tingkat nasional tidak dapat menjamin kecukupan pangan pada tingkat rumah tangga atau individu. Seiring dengan hal itu fokus analisis ketahanan pangan kemudian bergeser dari perhatian terhadap ketersediaan pangan secara nasional atau global menjadi perhatian kepada kelompok (individu) penduduk yang mengalami kelaparan. Dari fenomena tersebut diperoleh pengetahuan bahwa terdapat faktor internal yang menghambat akses perolehan pangan di tingkat rumah tangga atau individu.

¹⁶ Soekirman. 2000. *Beberapa Catatan Mengenai Konsep Ketahanan Pangan*. Makalah disajikan pada Round Table Ketahanan Pangan. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta, 26 Juni 2000.

¹⁷ Ibid

Kendala akses terhadap pangan tersebut terkait dengan lemahnya *entitlement* (faktor kepemilikan) di tingkat rumah tangga atau individu yang menyebabkan ketidakmampuan melakukan “kontrol” terhadap pangan. Derajat *entitlement* berhubungan linier dengan tingkat stabilitas akses rumah tangga atau individu terhadap pangan karena derajat *entitlement* tersebut ditentukan oleh apa yang dimiliki, yang diproduksi, yang dijual dan yang diwariskan atau diberikan (Sen, 1981; Maxwell dan Frankenberger, 1992).

Sementara itu Hardinsyah berpendapat bahwa karena tidak setiap rumah tangga atau individu mempunyai akses terhadap proses produksi pangan dengan terbatasnya pemilikan lahan pertanian, untuk mencapai ketahanan pangan rumah tangga, dibutuhkan dukungan ketersediaan pangan di tingkat lokal dan nasional.¹⁸ Sementara itu, Simatupang lebih melihat hubungan antara ketahanan pangan di tingkat global, nasional, lokal hingga rumah tangga atau individu sebagai suatu sistem hirarkis (*hierarchial system*).¹⁹

Berdasar atas berbagai faktor penyebab tidak terwujudnya ketahanan pangan, para pakar mengembangkan batasan tentang ketahanan pangan berbeda-beda. Namun demikian, batasan ketahanan pangan yang lebih diterima secara umum baru disepakati pada Konperensi Tingkat Tinggi

¹⁸ Hardinsyah, dkk. 1998. *Kajian Kelembagaan Untuk Pemantauan Ketahanan Pangan*. Kerjasama Pusat Kebijakan Pangan dan Gizi, Institut Pertanian Bogor dengan Unicef dan Biro Perencanaan, Departemen Pertanian.

¹⁹ Simatupang, dkk. 2001. *Kelayakan Pertanian Sebagai Sektor Andalan Pembangunan Ekonomi Nasional*. Makalah disampaikan pada Forum Diskusi Pembangunan Pertanian di Pusat Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor, 10 Mei.

Pangan Dunia (*World Food Summit*) tahun 1996 yang diselenggarakan di Roma. Ketahanan pangan didefinisikan sebagai: “kondisi terpenuhinya kebutuhan gizi setiap individu dalam jumlah dan mutu agar dapat hidup aktif dan sehat secara berkesinambungan sesuai budaya setempat”²⁰. Di Indonesia, pengertian ketahanan pangan telah dibakukan dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang pangan. Pada Bab I Pasal 1 disebutkan bahwa ketahanan pangan adalah: ”terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutu, aman, merata dan terjangkau”.

Dari versi batasan manapun, aspek kecukupan pangan menjadi basis kriteria untuk menentukan status ketahanan pangan. Hal ini karena pangan adalah kebutuhan pokok bagi manusia untuk mempertahankan kelangsungan hidup. Pada mulanya kecukupan pangan hanya dinilai menurut fisik kuantitas sesuai kebutuhan untuk beraktivitas dalam kehidupan sehari-hari secara sehat. Namun demikian, seiring dengan perkembangan analisis, kriteria kecukupan kemudian juga mencakup aspek kualitas pangan sesuai kebutuhan tubuh manusia. Dampak dari perkembangan pemikiran tersebut antara lain munculnya kritik bahwa penggunaan kriteria kecukupan pangan pokok yang merupakan sumber energi sebagai indikator ketahanan pangan dianggap kurang memadai. Hardinsyah (1996) misalnya, mengembangkan konsep Skor Konsumsi Pangan (SKP) sebagai alternatif cara menghitung ketahanan pangan. Konsep tersebut telah diterapkan, antara lain, oleh Adi (1999). Badan

²⁰Hardinsyah. *Op.cit*

Pusat Statistik bekerja sama dengan Canadian International Development Agency (CIDA) pada tahun 2000 pernah mencoba mengembangkan Indeks Keanekaragaman Pangan (*Food Variety Index*). Dari sisi dimensi waktu, ketahanan pangan dapat terwujud jika aspek resiko kegagalan akses terhadap pangan dapat ditanggulangi.

Terkait dengan faktor resiko tersebut, dikenal dua bentuk ketidaktahanan pangan (*food insecurity*), yaitu yang bersifat kronik dan transitori. Ketidaktahanan pangan kronik terjadi secara terus menerus (jangka panjang) karena rendahnya faktor daya beli dan rendahnya kualitas sumberdaya manusia. Ketidaktahanan pangan transitori terjadi sementara (sering bersifat mendadak atau tiba-tiba) yang sering diakibatkan oleh adanya: bencana alam, kegagalan produksi dan kenaikan harga.

Luasnya cakupan konsep ketahanan pangan menempatkan peran strategis kebijakan pangan dalam mencapai ketahanan pangan di suatu Negara. Di Indonesia misalnya, isu ketahanan pangan secara politis telah dijadikan agenda kebijakan nasional yang tertuang dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Dalam tataran operasional, pencapaian ketahanan pangan di Indonesia didukung oleh dibentuknya satu Unit Eselon I dalam jajaran Departemen Pertanian sejak tahun 2000, yaitu Badan Urusan Ketahanan Pangan, dan disempurnakan menjadi Badan Bimas Ketahanan Pangan pada tahun 2001. Selain itu dibentuk pula lembaga non struktural yaitu Dewan Ketahanan Pangan di tingkat

nasional yang dipimpin langsung oleh Presiden R.I maupun tingkat daerah yang dipimpin oleh pimpinan daerah yaitu Gubernur/Bupati/Walikota.

Pentingnya ketahanan pangan ditunjukkan oleh Timmer (1996) dalam Amang dan Sawit (2001) yang menyimpulkan dari studinya untuk kasus Indonesia, Jepang, dan Inggris bahwa tidak satupun negara yang dapat mempertahankan proses pertumbuhan ekonomi tanpa terlebih dahulu memecahkan masalah ketahanan pangan. Untuk Indonesia, perekonomian beras terbukti secara signifikan merupakan pendukung pesatnya pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak 1960an.²¹

d. Komponen-Komponen Ketahanan Pangan

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. Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses (termasuk membeli) pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada pihak manapun²²

²¹ Amang, B. dan M. H. Sawit. 2001. *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional: Pelajaran Orde Baru dan Orde Reformasi*. (Edisi Kedua: Direvisi dan Diperluas). Penerbit IPB Press, Bogor.

²² Krisnamurthi, B. 2003. *Agenda Pemberdayaan Petani Dalam Rangka Pemantapan Ketahanan Pangan Nasiona* 1. Artikel Ekonomi Rakyat Tahun II No. 7 Oktober 2003.

Dalam melihat ketahanan pangan terdapat beberapa komponen penting yang harus diperhatikan yang antara lain sebagai berikut.

1) Ketersediaan Pangan

Ketersediaan pangan terkait dengan produksi yang dihasilkan. Bila total produksi pangan nasional dapat memenuhi total konsumsi masyarakat maka dapat dikatakan ketersediaan pangan sudah tercukupi. Terpenuhinya konsumsi nasional dengan produksi domestik menunjukkan kemandirian pangan. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap tingkat produksi adalah luas areal dan hasil (*yield* atau produktivitas) yang diperoleh. Jika luas areal yang digunakan untuk budidaya cukup besar dan ditambah dengan tingginya hasil yang diperoleh maka dengan sendirinya tingkat produksi pun akan tinggi pula. Oleh karena itu upaya-upaya perlu dilakukan untuk mendorong tingginya produksi pangan terutama komoditi beras dalam menunjang ketahanan pangan.

2) Daya Beli Masyarakat

Daya beli masyarakat dapat mempengaruhi ketahanan pangan. Masyarakat Indonesia umumnya berpendapatan rendah dan tidak sedikit yang tergolong sebagai masyarakat miskin. Minimnya pendapatan masyarakat akan berpengaruh terhadap jumlah dan kualitas pangan yang akan dibeli. Dengan pendapatan yang rendah

mereka tidak dapat membeli atau memperoleh makanan (pangan) sebagai mana mestinya. Masyarakat Indonesia yang mayoritas (sekitar 44 persen) bermata pencaharian sebagai petani dan memiliki kesejahteraan yang relatif rendah, tentunya akan berpengaruh terhadap prospek ketahanan pangan. Kesejahteraan petani tersebut ditentukan oleh berbagai faktor dan keterbatasan, diantaranya yang terutama adalah sebagai berikut.

- a. Sebagian petani miskin karena memang tidak memiliki faktor produktif apapun kecuali tenaga kerjanya
- b. Luas lahan petani sempit dan mendapat tekanan untuk terus terkonversi
- c. Terbatasnya akses terhadap pasar faktor produksi maupun pasar output
- d. Terbatasnya akses terhadap dukungan layanan pembiayaan
- e. Tidak adanya atau terbatasnya akses terhadap informasi dan teknologi yang lebih baik
- f. Infrastruktur produksi (air, listrik, jalan, telekomunikasi) yang tidak memadai
- g. Struktur pasar yang tidak adil dan eksploitatif akibat posisi rebut-tawar (*bargaining position*) yang sangat lemah
- h. Ketidak-mampuan, kelemahan, atau ketidak-tahuan petani sendiri.

3) Distribusi Pangan

Komponen penting lainnya dari ketahanan pangan yaitu adanya jaminan bagi masyarakat khususnya masyarakat miskin agar mudah memperoleh komoditi pangan tersebut. Dengan kata lain, sistem distribusi yang baik sangatlah menentukan dalam mencapai ketahanan pangan. Walaupun produksi pangan dan daya beli masyarakat tinggi namun bila tidak dibarengi dengan sistem distribusi yang baik, kekurangan akan pangan akan tetap terjadi. Tidak semua daerah di Indonesia mampu menghasilkan komoditi-komoditi pangan, oleh karena itu diperlukan pendistribusian yang efektif dan efisien dari daerah yang berlimpah ke daerah yang membutuhkan.

Terkait dengan distribusi pangan khususnya beras, Badan Urusan Logistik (BULOG) merupakan salah satu institusi penting dalam menjaga ketahanan pangan di Indonesia. Beberapa tugas BULOG antara lain menjaga stok ketahanan pangan nasional, mendukung publik dalam menjaga harga-harga komoditi pertanian, menyediakan pangan dalam keadaan darurat dan melaksanakan program subsidi raskin bagi masyarakat miskin. Program raskin (beras untuk rakyat miskin) merupakan salah satu program penting pemerintah untuk mendukung ketahanan pangan dengan memasok beras kepada keluarga miskin dengan harga yang relatif murah.

Namun demikian, dalam perjalanannya program raskin mengalami sejumlah permasalahan. Relatif buruknya pencapaian sasaran yang harus dicapai, menyebabkan manfaat yang diperoleh masyarakat miskin sangat kecil. Hal ini disebabkan beras tersebut didistribusikan secara relatif merata baik pada rumah tangga miskin maupun pada rumah tangga yang sebenarnya tidak masuk kriteria miskin. Selain itu banyak juga subsidi tersebut tidak sampai pada rumah tangga yang tepat. Walaupun pada program raskin mengalami berbagai permasalahan, program tersebut merupakan salah satu program dalam menanggulangi kerawanan pangan.

4) Status Gizi (Kualitas Pangan dan Nutrisi)

Untuk menjamin ketersediaan pangan, selain melihat dari jumlah (kuantitas) pangan yang mencukupi, hal yang tidak kalah pentingnya adalah masalah kualitas dari pangan itu sendiri. Kualitas ini terkait dengan kandungan nutrisi yang dibutuhkan oleh tubuh masyarakat yang mengkonsumsinya. Bila pangan tersebut tersedia dengan kondisi yang baik dan terdapat nutrisi yang dibutuhkan oleh tubuh maka hal tersebut dapat meningkatkan daya tahan tubuh sehingga masyarakat tidak rentan terhadap wabah penyakit. Upaya perbaikan gizi masyarakat merupakan bagian dari investasi

sumberdaya manusia untuk pembangunan bangsa Indonesia dimasa yang akan datang.

4. Dinas Daerah

Sumber pendapatan daerah lainnya adalah dinas-dinas daerah serta pendapatan-pendapatan yang ada lain yang di peroleh secara syah oleh Pemerintah Daerah.

Dinas-dinas daerah sekalipun tugas dan fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan terhadap masyarakat tanpa terlalu memperhitungkan untung rugi, tetapi dalam batas-batas tertentu dapat didayagunakan dan bertindak sebagai organisasi ekonomi yang memberikan pelayanan jasa dengan imbalan. Dan dari sinilah daerah dapat menambah pendapatan aslinya (PAD) dan juga memberikan pelayanan yang berorientasi pengembangan potensi daerah.

Dalam pasal 26 UU No. 22 Tahun 1999 diatur mengenai dinas-dinas daerah sebagai berikut :

1. Dinas daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah .
2. dinas di pimpin oleh seorang Kepala Dinas yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekertaris Daerah.
3. Kepala Dinas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekertaris Daerah.

Lebih lanjut dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menyebutkan bahwa :

1. Urusan-urusan yang dilaksanakan oleh Dinas Daerah tersebut adalah unsur yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Pembentukan Dinas Daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang masih menjadi kewenangan daerah pembentukannya disesuaikan dengan kebutuhan daerah oleh Pemerintah Daerah dengan suatu keputusan daerah berbentuk Peraturan Daerah sudah di benarkan
2. dalam melaksanakan tugasnya Dinas-dinas daerah itu berada sepenuhnya di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekertaris Daerah

Sekalipun dalam pasal tersebut di atas dan juga dalam penjelasan umum tidak disebutkan tentang Dinas-dinas daerah sebagai sumber bagi pendapatan daerah, tetapi dalam prakteknya melalui pemberian jasa misalnya Dinas Kebersihan Kota, Dinas DPU dan sebagainya, tetap dapat menghasilkan manfaat ekonomi bagi daerah. Dan disinilah di harapkan menjadi sumber pemasukan kas daerah. Sekalipun dengan dinas-dinas daerah telah ditempatkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah, tetapi sumbangan sektor ini cukup riil, yang diberikan dinas daerah cukup besar untuk menopang keuangan daerah pada umumnya. Karena dalam kenyataanya sector ini hanya sedikit lebih baik disbanding sektor pariwisata maupun perusahaan daerah dalam memberikan kontribusinya bagi pendapatan asli daerah dan pendapatan daerah pada umumnya dari upayanya mengembangkan potensi daerah.

E. Definisi Konseptual

Definisi konsep adalah suatu usaha untuk menjelaskan suatu pembatasan antara konsep yang satu dengan yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman. Definisi konsep digunakan untuk menjelaskan makna kata-kata yang tertera dalam judul. Adapun batas pengertian konseptual dalam pembahasan ini adalah:

1. Setrategi adalah: tindakan-tindakan atau usaha-usaha yang dilakukan oleh suatu badan usaha, organisasi dan atau instansi tertentu untuk kemajuan, perkembangan dan keberhasilan.
2. Pemerintah Daerah Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah yang dalam penyelenggaraannya dilakukan bersama-sama dengan DPRD.
3. Ketahanan Pangan adalah Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.
4. Dinas Daerah adalah suatu instansi yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah untuk melaksanakan suatu bidang kegiatan tertentu guna mewujudkan visi dan misi pembangunan daerah.

F. Definisi Operasional

Definisi oprasional merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan penyusun dalam penelitian yang diambil atau untuk membuat pertanyaan didalam melakukan wawancara. Adapun indikator yang digunakan yaitu: strategi yang dilakukan Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Purworejo dalam mewujudkan ketahanan pangan di bidang pertanian adalah :

1. Meningkatkan produktivitas dan produksi pertanian, perkebunan
2. Mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam (SDA) secara optimal
 - a. Pendayagunaan Air Irigasi,
 - b. peningkatan produksi untuk ketersediaan pangan,
 - c. Pengusahakan pemanfaatan pekarangan untuk meningkatkan difersifikasi pangan,
3. Memperketat prosedur perubahan tanah pertanian menjadi non pertanian
4. investasi Sarana Prasarana yang Diperlukan di Desa Untuk Mendukung Inovasi Pertanian.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara untuk melaksanakan penelitian dalam taraf pengetahuan ilmiah yang digunakan untuk menyimpulkan fakta-fakta atau arsip-arsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah. Dalam hal ini metode penelitian meliputi:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah suatu metode penelitian dimana meneliti suatu kelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi dalam sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif kualitatif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat

mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.²³.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah di Kabupaten Purworejo dan Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Purworejo karena sebagai dinas yang mengurus dan menaungi masalah pertanian.

3. Unit Analisis

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini maka unit analisisnya adalah Dinas Pertanian yang dianggap relevan dalam arti tepat untuk dijadikan sumber utama data yang diperoleh dari aparat (pegawai) yang ada di Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Purworejo dan masyarakat kelompok petani.

4. Sumber Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh dari keterangan dan penjelasan yang berkaitan dengan penelitian, khususnya diperoleh dari Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Purworejo.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari literatur, media massa, buku-buku, arsip-arsip, internet, dan berbagai dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

²³ Muhammad Nasir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980, hal 63

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara (Interview)

Merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan wawancara secara langsung, tujuannya untuk mendapatkan informasi ataupun keterangan yang lebih jelas tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan masalah peningkatan ketahanan pangan di bidang pertanian.

b. Dokumentasi

Merupakan cara mempelajari data yang mendukung penelitian yang dapat diperoleh dengan menggunakan teknik dokumentasi, yaitu dengan menggunakan dokumen yang ada sebagai bahan literatur yang dapat diperoleh dari buku, jurnal, media massa, serta sumber-sumber relevan lainnya yang terkait dengan permasalahan.

6. Teknik Analisa Data

Analisa data adalah: “Proses mengatur urutan data, mengorganisasikan ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar”.²⁴

Teknik analisa data yang di gunakan adalah analisa kualitatif. Di mana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kalimat, dipisah-pisahkan mengkategorikan untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa dengan gejala atau obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data atau dasar teori yang ada serta runtut menilai makna yang bersifat menyeluruh. Data tersebut diperoleh dari naskah

²⁴ Lexy Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal 103.

wawancara, catatan laporan, dokumen resmi dan sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian. Langkah-langkah yang perlu ditempuh dalam analisa data adalah sebagai berikut:

- b. Analisa data dalam bentuk menjalin proses pengamatan dengan penelitian lapangan.
- c. Berusaha menemukan kesamaan dan perbedaan-perbedaan dengan gejala-gejala sosial yang diamati.
- d. Melakukan pengamatan lebih lanjut terhadap perilaku yang berkaitan dengan proposisi-proposisi teoritis sementara.
- e. Mengevaluasi proposisi-proposisi sementara untuk menghasilkan kesimpulan-kesimpulan.

Dari langkah-langkah yang seperti dijelaskan diatas, akan diambil satu kesimpulan yang dapat teruji kebenarannya, sehingga dapat diketahui hubungan sebab-sebab dan akibat dari beberapa data yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan.