

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan merupakan salah satu hal yang penting dan tidak terpisahkan dalam kehidupan manusia. Manusia terus melakukan pembangunan untuk mengikuti perkembangan dan perubahan jaman agar manusia tetap dapat bertahan hidup. Pembangunan yang dilakukan ini bisa dalam berbagai bentuk, seperti pembangunan manusia, pembangunan ekonomi, hingga pembangunan berkelanjutan. Pembangunan sangat diperlukan sebagai salah satu pemenuhan kebutuhan hidup dalam suatu Negara. Oleh karena itu, dengan adanya pembangunan diharapkan akan adanya perkembangan dan perubahan menuju arah yang lebih baik.

Pembangunan yang berkelanjutan sendiri adalah pembangunan yang dapat memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengganggu kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhinya. Pembangunan berkelanjutan ini menjadi konsep dasar dalam pembentukan *Sustainable Development Goals (SDGs)* yang dibuat oleh PBB pada tahun 2015 dalam rangka pembangunan global. *Sustainable Development Goals* memiliki tujuh belas tujuan yang sebagian besar berkaitan dengan mengakhiri kemiskinan, menjamin kehidupan sehat, memperkenalkan pendidikan, dan memerangi perubahan iklim. Tujuh belas tujuan inilah yang menjadi acuan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan di

Indonesia. Salah satu aspek penting dalam pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan adalah terciptanya ketahanan pangan. Ketahanan pangan menjadi prioritas pembangunan nasional di Indonesia karena pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang tidak bisa digantikan oleh bahan lain (KUKP 2010-2014). Ketersediaan pangan yang cukup, aman dan bergizi juga menjadi poin penting dalam mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia.

Ketahanan pangan juga sering menjadi isu-isu ekonomi politik di Indonesia, karena Indonesia sendiri merupakan Negara agraris dengan luas wilayah terbesar di Asia Tenggara sehingga mayoritas masyarakat Indonesia adalah seorang petani dan bekerja dibidang pertanian (Winarno, 2014). Sektor pertanian inilah kemudian menjadi tumpuan ekonomi masyarakat Indonesia yang mayoritas bekerja dalam bidang pertanian. Oleh karena itu, pemerintah memberikan perhatian lebih pada perkembangan sektor pertanian dan kesejahteraan petani demi mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia.

Selama proses mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia, nampaknya sektor pertanian memiliki peran yang sangat besar dan strategis baik dalam tingkat nasional, regional maupun dalam skala rumah tangga. Sementara itu, dari berbagai macam produksi pertanian yang dihasilkan di Indonesia, beras masih menjadi unggulan bahan pangan yang banyak diproduksi di Indonesia, karena beras merupakan bahan makanan pokok bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Adanya *mindset* mengenai beras yang menjadi bahan pangan pokok satu-satunya di Indonesia, menjadikan para petani di Indonesia hanya berfokus pada bertani padi. Padahal salah satu kriteria terciptanya ketahanan pangan adalah

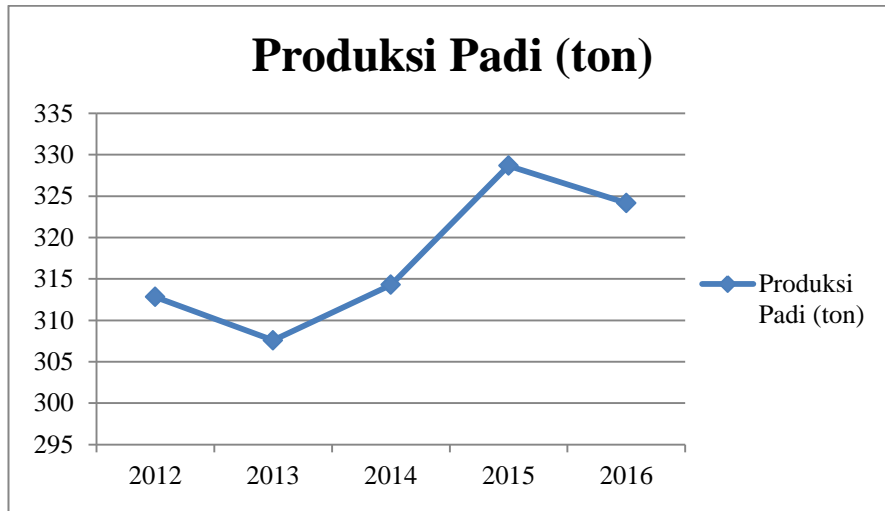
terpenuhinya kebutuhan gizi seimbang masyarakat dalam pemenuhan pangan seperti diantaranya pemenuhan gizi dari lauk pauk, sayur, dan buah.

Banyak daerah-daerah di Indonesia menjadikan ketahanan pangan sebagai prioritas pembangunan di daerahnya. Beberapa daerah di Indonesia ini menjadikan padi sebagai produksi utama dalam penyediaan bahan pangan dan menjadi lumbung padi Indonesia seperti Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Sumatra Selatan, Jawa Tengah dan beberapa daerah lainnya. Salah satu daerah yang juga menjadikan padi sebagai produksi pangan utama adalah Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya di Kabupaten Sleman. Menurut Bupati Sleman Sri Purnomo, Kabupaten Sleman selalu menjadi lumbung padi atau gabah bagi Daerah Istimewa Yogyakarta, bahkan Sleman juga memasok beras untuk luar Daerah Istimewa Yogyakarta (<http://nasional.republika.co.id>, diakses 11 oktober 2017).

Menurut Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2015, Kabupaten Sleman merupakan daerah dengan jumlah produksi beras terbesar di DIY yakni sebanyak 328.683 ton. Jumlah produksi beras ini meningkat 14.400 ton atau naik sebanyak 4,58 persen dari tahun sebelumnya. Hal ini membuat Kabupaten Sleman berpotensi menjadi lumbung padi Daerah Istimewa Yogyakarta. Meskipun pada tahun 2016 jumlah produksi padi menurun sebanyak 4.510 ton, namun Kabupaten Sleman tetap menjadi lumbung padi DIY dan surplus beras dengan jumlah produksi sebanyak 324.173 ton. Berikut adalah data statistik produksi padi tahun 2012-2016 di Kabupaten Sleman:

**Gambar 1**

**Produksi Padi Tahun 2012-2016 di Kabupaten Sleman**



*Sumber: Dinas Pertanian Provinsi DIY*

Adanya peningkatan produksi beras di Kabupaten Sleman tentu saja perlu dipertahankan agar dapat tercapainya ketahanan pangan di Kabupaten Sleman. Pemerintah Kabupaten Sleman melakukan berbagai upaya agar produksi beras terus meningkat. Diperlukan upaya untuk mengembangkan teknologi budidaya padi yang mampu memberikan kontribusi positif terhadap kesejahteraan petani dan terciptanya ketahanan pangan. Berbagai konsep pembaharuan dalam usahatani padi telah dilakukan agar produksi padi tetap stabil, ramah lingkungan, dan berkelanjutan (Lantarsih, 2016: 17).

Untuk itu, pemerintah Kabupaten Sleman melalui Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan memperkenalkan program mina padi kepada para petani di Kabupaten Sleman untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan tentunya meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Sleman. Program mina padi

sendiri sebenarnya telah lama diperkenalkan oleh pemerintah yakni sejak tahun 1980-an. Namun, sekarang ini sistem pertanian mina padi diperkenalkan dengan teknik yang lebih *modern* dan ramah lingkungan, seperti menggunakan sistem kolam dalam untuk mina padi. Beberapa tahun belakangan ini, sistem usahatani mina padi telah banyak dilirik oleh petani-petani di daerah Sleman karena keunggulan-keunggulan sistem bertani dengan mina padi.

Pada tahun 2015, Kabupaten Sleman menjadi percontohan bagi 15 Negara untuk meningkatkan produksi padi dengan menggunakan sistem pertanian mina padi. Perwakilan dari *Food and Agriculture Organization* (FAO) bekerja sama dengan pemerintah mencoba menghidupkan kembali sistem usahatani mina padi dengan teknik yang lebih *modern* dan ramah lingkungan. Sistem mina padi ini telah berhasil diterapkan di berbagai daerah di Indonesia, khususnya di Kabupaten Sleman sehingga produksi beras dan kecukupan atas gizi masyarakat dapat meningkat (<http://www.slemankab.go.id/>, diakses 15 Oktober 2017).

Mina padi juga dinilai pemerintah dapat menjawab masalah keterbatasan lahan yang semakin menyusut akibat adanya aktivitas pembangunan fisik di Kabupaten Sleman. Meskipun sistem usahatani mina padi ini dilakukan dilahan yang sempit, produktivitas lahan tetap tinggi karena hasil lahan didapat dari ikan sekaligus padi. Dengan sistem mina padi ini dapat memberikan keuntungan lebih yakni dari adanya produksi ikan dan padi. Perwakilan dari FAO (*Food and Agriculture Organization*) untuk Indonesia, Mark Smulder mengatakan bahwa program mina padi merupakan upaya peningkatan produksi padi dan ikan serta dilakukan untuk mensejahterakan pembudidaya mina padi dan dapat memberikan

manfaat bagi adanya peningkatan ketahanan pangan di Indonesia (<http://jogja.tribunnews.com/>, diakses 15 oktober 2017).

Pengembangan mina padi saat ini juga didukung oleh adanya perbaikan fasilitas seperti sistem irigasi persawahan oleh pemerintah. Sistem usahatani mina padi ini perlu dilakukan dengan memanfaatkan sumber daya lahan, air, ikan, dan padi yang efisien agar menguntungkan (Balai Besar Penelitian Tanaman Padi RI, 2017). Menanam padi dengan sistem mina padi terbukti dapat meningkatkan jumlah produksi beras para petani di Sleman. Selain meningkatnya produksi beras, bertani dengan menggunakan sistem mina padi juga dapat meningkatkan produksi ikan air tawar di Kabupaten Sleman. Mina padi sendiri adalah sebuah sistem usahatani dengan cara memelihara (budidaya) ikan bersama padi disatu tempat. Hal ini dilakukan agar petani mendapatkan keuntungan ganda yakni dari hasil padinya itu sendiri dan dari hasil budidaya ikan (Handayani, 2017).

Implementasi atau pelaksanaan program mina padi di Kabupaten Sleman dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan produksi pangan dan juga meningkatkan pendapatan petani di Kabupaten Sleman. Dua tujuan utama tersebut pula menjadi indikator keberhasilan dalam implementasi program mina padi di Kabupaten Sleman. Jika kedua tujuan tersebut telah tercapai, maka pelaksanaan atau implementasi program mina padi akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan juga meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Sleman.

Namun, dalam pelaksanaan atau implementasi program mina padi di Kabupaten Sleman tidak sepenuhnya berjalan dengan baik. Ada faktor-faktor

yang menghambat dalam melakukan implementasi program mina padi di Kabupaten Sleman. Menurut Bidang Perikanan Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan Kabupaten Sleman, implementasi program mina padi terhambat oleh adanya *mindset* masyarakat yang enggan dan takut berubah dari sistem bertani konvensional menjadi menggunakan sistem pertanian mina padi. Selain itu implementasi juga terhambat oleh kurangnya dana karena modal awal pelaksanaan mina padi yang dinilai cukup besar (Isnaeni, 2016). Selain kurangnya dana yang dibutuhkan, implementasi program mina padi di Kabupaten Sleman juga terhambat oleh kurangnya sumber daya manusia sebagai implementor program mina padi di Kabupaten Sleman.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan melihat latar belakang masalah diatas, maka didapatkan rumusan masalahnya adalah:

***“Bagaimana implementasi program mina padi dalam meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Sleman tahun 2016-2017?”***

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui bagaimana implementasi program mina padi oleh Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan dalam meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Sleman tahun 2016-2017.

## 2. Manfaat Penelitian

### a. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran mengenai implementasi program mina padi dalam meningkatkan ketahanan pangan tahun 2016-2017 di Kabupaten Sleman.

### b. Manfaat Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat menjelaskan dan memberikan informasi mengenai pelaksanaan program mina padi oleh Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan Kabupaten Sleman dalam meningkatkan ketahanan pangan tahun 2016-2017.

## **D. Kajian Pustaka**

Penelitian terdahulu mengenai kebijakan ketahanan pangan telah dilakukan oleh Winarno tahun 2014 dan diterbitkan dalam sebuah buku yang berjudul “Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)”. Menurut Winarno (2014), kebijakan publik untuk mewujudkan ketahanan pangan secara nasional pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono adalah dengan revitalisasi pertanian. Revitalisasi dilakukan untuk mendorong produktivitas pertanian dengan melibatkan pihak swasta. Lebih lanjut, Winarno menyimpulkan bahwa kebijakan revitalisasi pertanian ini merupakan kebijakan pragmatis jangka pendek yang hanya bertujuan untuk memenuhi kelangkaan pangan, bukan untuk usaha mensejahterakan petani miskin di pedesaan.

Sementara pada tahun 2008, Suyastiri melakukan penelitian di Kecamatan Semin, Kabupaten Gunung Kidul dengan judul “Diversifikasi Konsumsi Pangan



Pokok Berbasis Potensi Lokal dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan Rumah Tangga Pedesaan di Kecamatan Semin Kabupaten Gunung Kidul”. Hasil dari penelitian tersebut memperlihatkan bahwa di Kecamatan Semin melakukan upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan dengan mengurangi ketergantungan pada konsumsi beras seperti memanfaatkan sumberdaya lokal non beras agar terciptanya pola diversifikasi konsumsi pangan. Adapun faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan rumah tangga adalah total anggota rumah tangga, pendapatan rumah tangga, dan harga pangan.

Selanjutnya, Suryana pada tahun 2008 melakukan studi mengenai “Menelisik Ketahanan Pangan, Kebijakan Pangan, Dan Swasembada Beras” dan menyimpulkan bahwa adanya ketahanan pangan merupakan pokok dari adanya kebijakan publik di Indonesia. Implementasi kebijakan publik untuk mencapai ketahanan pangan yang ditawarkan oleh Suryana (2008) adalah dengan empat program pokok yakni: (1) Peningkatan Kapasitas Ekonomi Masyarakat, (2) Peningkatan Kapasitas Produksi Pangan, (3) Pengelolaan Distribusi dan Pasar Pangan, dan (4) Peningkatan Mutu Konsumsi Pangan.

Pada tahun 2013, Michael Lega melakukan penelitian berjudul “Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan Di Kabupaten Sleman (Studi Penelitian di Bidang Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Dinas Pertanian Pemerintah Kabupaten Sleman)” yang menghasilkan kesimpulan bahwa implementasi kebijakan program dewan ketahanan pangan di Kabupaten Sleman masih mengalami kesulitan seperti dalam membuat dan merealisasikan SPM. Kemudian, kurangnya jumlah SDM untuk menjalankan program dan

pembentukan tim investigasi, komunikasi untuk mensosialisasikan program juga masih kurang. Serta kondisi ekonomi daerah yang masih membutuhkan bantuan dana dari pemerintah pusat untuk menjalankan program.

Adapun penelitian yang dilakukan Nyak Ilham, Siregar, dan Priyarsono yang berjudul “Efektivitas Kebijakan Harga Pangan Terhadap Ketahanan Pangan” pada tahun 2016 memaparkan bahwa kebijakan harga pangan tidaklah efektif dalam meningkatkan ketahanan pangan. Terlihat bahwa ketersediaan pangan nasional tidak menjamin adanya akses pangan pada tingkat rumah tangga. Menurut Ilham, dkk (2016) pertumbuhan ekonomi yang dibarengi dengan pemerataan pendapatan dapat mendukung adanya peningkatan kualitas ketahanan pangan. Sebaliknya, pertumbuhan ekonomi yang tidak dibarengi dengan pemerataan pendapatan dapat menurunkan kualitas ketahanan pangan.

Sementara pada penelitian yang ditulis oleh Ariningsih dan Rachman pada tahun 2016 yang berjudul “Strategi Peningkatan Ketahanan Pangan Rumah Tangga Rawan Pangan”, kebijakan untuk meningkatkan ketahanan pangan khususnya daerah timur Indonesia dilakukan dengan upaya peningkatan ketersediaan pangan di tingkat rumah tangga dengan mengembangkan komoditas pangan lokal sesuai potensi sumberdaya, peningkatan produktivitas pertanian melalui akselerasi pemanfaatan teknologi sesuai SDM yang ada, pembinaan dan pendampingan secara intensif dan berkelanjutan pada program-program pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kapasitas SDM di wilayah KTI, dan menguatkan hubungan kerja dan komitmen seluruh pemangku kepentingan.

Melihat dari penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, implementasi kebijakan publik untuk meningkatkan ketahanan pangan dengan program mina padi di Kabupaten Sleman belum pernah diteliti sebelumnya. Oleh karena itu, penelitian dilakukan untuk mengetahui bagaimana implementasi program mina padi dalam meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Sleman 2016-2017.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Kebijakan Publik**

Menurut pendapat Friedrich (dalam Winarno, 2014), kebijakan publik didefinisikan sebagai suatu tindakan yang terarah dan diusulkan oleh pemerintah ataupun kelompok-kelompok tertentu dalam memberikan berbagai hambatan serta berbagai peluang terhadap suatu kebijakan yang diajukan, dimana kebijakan tersebut memiliki tujuan, sasaran atau suatu maksud tertentu yang ingin dicapai.

Winarno (2014: 21) dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus* juga mengutip pendapat lain dari James Anderson (1969) yang mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan arah suatu tindakan atau kegiatan dengan suatu tujuan yang ditetapkan oleh seseorang atau sejumlah orang untuk mengatasi suatu masalah tertentu.

Pendapat lain mengenai kebijakan publik dikemukakan oleh Chandler dan Plano (dalam Bakhtiar dan Qodir, 2016) yang menganggap kebijakan publik adalah suatu bentuk intervensi pemerintah secara terus menerus untuk kepentingan orang-orang yang tidak memiliki kuasa didalam masyarakat, agar tetap dapat hidup dan berpartisipasi dalam pemerintahan.

Sementara itu, menurut Iskandar (dalam Ramdhani, 2017), kebijakan ialah serangkaian rencana program, aktivitas, tindakan, keputusan, dan sikap untuk bertindak maupun tidak bertindak yang dilakukan oleh pihak tertentu (aktor) sebagai suatu penyelesaian masalah. Ramdhani (2017) juga berpendapat bahwa kebijakan publik adalah rangkaian suatu kegiatan yang dilakukan secara sadar, terarah dan terukur yang dilakukan pemerintah dengan mengikutsertakan berbagai pihak yang berkepentingan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Adapun Lasswell berpendapat dan dikutip oleh Nugroho (2003), kebijakan publik merupakan suatu program yang dibuat dengan tujuan, nilai, dan proyek tertentu. Kebijakan adalah sebuah studi tentang proses pembuatan keputusan atau informasi yang ada dan kemudian memecahkan suatu masalah (Musawa, 2009).

Anderson melihat bahwa bahwa setidaknya ada lima elemen penting yang ada didalam kebijakan publik. Elemen-elemen tersebut antara lain (Ekowati dalam Musawa, 2009):

- a. Kebijakan memiliki tujuan, maksud, atau orientasi tertentu
- b. Kebijakan memuat tindakan, aktivitas, atau pola yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah
- c. Kebijakan adalah hal yang benar-benar dijalankan oleh pemerintah dan bukan hal-hal yang dimaksudkan untuk dilakukan
- d. Kebijakan publik dapat bersifat positif maupun dapat bersifat negatif
- e. Kebijakan yang bersifat positif selalu mengacu pada peraturan perundang-undangan yang sifatnya memaksa.

Sedangkan Islamy (dalam Tiza, 2014: 60) menilai kebijakan publik sebagai rangkaian tindakan yang memiliki tujuan dan telah ditetapkan untuk kemudian dilaksanakan ataupun tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik. Kemudian kebijakan publik tersebut memiliki implikasi yakni sebagai berikut:

- a. Kebijakan publik awalnya berupa penetapan tindakan pemerintah
- b. Kebijakan publik harus dilaksanakan dalam bentuk nyata, bukan hanya sebagai tulisan-tulisan saja
- c. Kebijakan publik dalam melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu harus berlandaskan pada tujuan atau maksud tertentu
- d. Kebijakan publik harus ditujukan untuk kepentingan seluruh masyarakat.

Demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan, kegiatan, sikap, dan rancangan program yang terarah dan dibuat atau dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan, maksud tertentu atau memecahkan suatu masalah yang muncul dalam masyarakat dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa. Kebijakan publik juga dibuat untuk kepentingan seluruh masyarakat.

## **2. Implementasi Kebijakan**

Kebijakan-kebijakan publik yang telah dibuat oleh pemerintah hendaknya diimplementasikan dengan baik agar tujuan-tujuan dapat tercapai dengan menurulkannya pada program atau kegiatan yang dilakukan pemerintah dibawahnya. Implementasi atau pelaksanaan dari suatu kebijakan publik ini,

merupakan aspek yang sangat penting agar kebijakan-kebijakan yang telah dibuat tidak hanya menjadi wacana pemerintah belaka.

Menurut Lester dan Stewart (dalam Winarno, 2014), implementasi diartikan sebagai pelaksanaan undang-undang dimana pelaku, organisasi, langkah serta teknik dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan suatu program atau kebijakan yang telah dibuat. Sementara Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2014) menjelaskan bahwa implementasi merupakan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan dan menghasilkan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau keluaran. Implementasi ini merujuk pada adanya tindakan-tindakan atau kegiatan yang mengacu pada tujuan program dan juga hasil yang diinginkan.

Menurut Ripley dan Franklin (Winarno, 2014: 148), implementasi meliputi berbagai macam kegiatan, yakni:

- a. Badan pelaksana melaksanakan program harus mendapatkan sumber-sumber seperti personil, peralatan, bahan, lahan, dan uang yang dibutuhkan agar implementasi berjalan tepat dan sesuai.
- b. Badan pelaksana mengembangkan anggaran dasar menjadi arahan yang tepat, regulasi dan juga rencana-rencana serta desain program
- c. Badan pelaksana perlu mengorganisasikan kegiatan dengan membentuk unit-unit dalam birokrasi agar tidak adanya masalah mengenai beban kerja
- d. Badan pelaksana dapat memberikan manfaat atau batasan pada kelompok target. Badan pelaksana juga ikut memberikan pelayanan yang menyangkut dengan kegiatan sebagai bentuk dari keluaran suatu program.

Sementara Bakhtiar dan Qodir (2016) berpendapat bahwa implementasi merupakan rangkaian aktivitas yang dijalankan untuk melaksanakan berbagai program dan kebijakan secara efektif. Menurut Abdullah, implementasi juga memiliki unsur-unsur pokok dalam prosesnya yang dikutip oleh Bakhtiar dan Qodir (2016) yakni sebagai berikut:

- a. Proses implementasi program/kebijakan adalah susunan dari kelanjutan pemenuhan keputusan dengan langkah strategis maupun operasional untuk mewujudkan suatu program dan mencapai sasaran program yang telah ditetapkan.
- b. Proses implementasi sebenarnya dapat berhasil, kurang berhasil ataupun gagal, ditinjau dari hasil yang dicapai atau “*outcomes*” unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung maupun menghambat sasaran program.
- c. Proses implementasi memiliki empat unsur penting yaitu:
  - 1) Implementasi program tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa. Oleh karena itu faktor lingkungan fisik, sosial budaya dan politik dapat mempengaruhi proses implementasi program- program pembangunan pada umumnya.
  - 2) Kelompok yang menjadi sasaran, diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
  - 3) Adanya program kebijakan yang dilaksanakan.
  - 4) Strategi perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan implementasi tersebut.

Selain itu, implementasi juga sering disebut dengan pelaksanaan. Menurut Ramdhani (2017) pelaksanaan kebijakan adalah suatu tahap dari tindakan, kegiatan, aktivitas, program dalam melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan, dilakukan oleh individu, masyarakat atau pemerintah dalam rangka mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

Selanjutnya, van Meter dan van Horn (dalam Winarno, 2014) membatasi implementasi kebijakan sebagai suatu tindakan yang dilakukan individu, swasta ataupun pemerintah yang mengarah pada tujuan yang ditetapkan pada keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan ini merupakan usaha dalam mengubah keputusan-keputusan tersebut, menjadi sebuah tindakan nyata pada waktu tertentu. Winarno (2014) menjelaskan bahwa ada beberapa pelaksana atau implementor kebijakan publik yakni birokrasi, lembaga legislatif, lembaga peradilan, kelompok penekan, dan organisasi-organisasi masyarakat.

Sementara Wahab (dalam Handari, 2012) berpendapat bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses melaksanakan kebijaksanaan. Pelaksanaan tersebut biasanya dilakukan dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden. Pendapat lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh Mazmania dan Sebatier, yakni implementasi adalah upaya melaksanakan keputusan kebijakan (Handari, 2012).

Dunn (dalam Yuliana, 2016) mengatakan bahwa implementasi kebijakan publik ialah melakukan proses yang melekat pada kebijakan publik itu sendiri. Ini



berarti bahwa rancangan implementasi kebijakan publik sebaiknya dilakukan bersamaan dengan merancang kebijakan publik. Sementara Grindle mengemukakan bahwa implementasi dilakukan dengan membentuk suatu ikatan yang memudahkan tujuan kebijakan agar dapat direalisasikan sebagai kegiatan atau program pemerintah (Yuliana 2016).

Demikian dapat disimpulkan bahwa definisi implementasi kebijakan publik adalah suatu rangkaian proses pelaksanaan yang dapat berupa tindakan, aktivitas, program dan kegiatan yang dilakukan oleh implementor dalam mewujudkan suatu tujuan atau maksud tertentu dari sebuah kebijakan publik yang mana telah dirumuskan atau melanjutkan kebijakan-kebijakan publik yang telah dilakukan sebelumnya.

Selanjutnya, ada beberapa model implementasi kebijakan menurut beberapa ahli. *Pertama*, menurut teori Edwards III (dalam Sangadji, 2015), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh adanya empat variabel yang saling berhubungan. Variabel-variabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Komunikasi

Untuk melaksanakan kebijakan, implementor perlu mengetahui apa yang harus dilakukan agar suatu kebijakan berhasil. Tujuan dan sasaran harus dikomunikasikan dengan baik dan akurat kepada kelompok sasaran (*target groups*) sehingga tidak muncul masalah atau kesalahpahaman dalam proses implementasi.

b. Struktur Organisasi

Struktur organisasi berfungsi untuk mengimplementasikan kebijakan dan memiliki pengaruh yang penting dalam proses implementasi. Aspek penting dari adanya organisasi ini ialah SOP (*Standart Operating Procedure*). SOP dapat menjadi pedoman dan penyeragaman dalam melakukan tindakan-tindakan oleh implementor.

c. Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor yang penting agar implementasi kebijakan dapat berhasil dan berjalan efektif. Sumber daya dapat berbentuk sumber daya manusia yang kompeten dalam melaksanakan suatu kebijakan. Selain itu, pengadaan sumber daya seperti wewenang dan fasilitas juga harus cukup dan sesuai dengan kebutuhan.

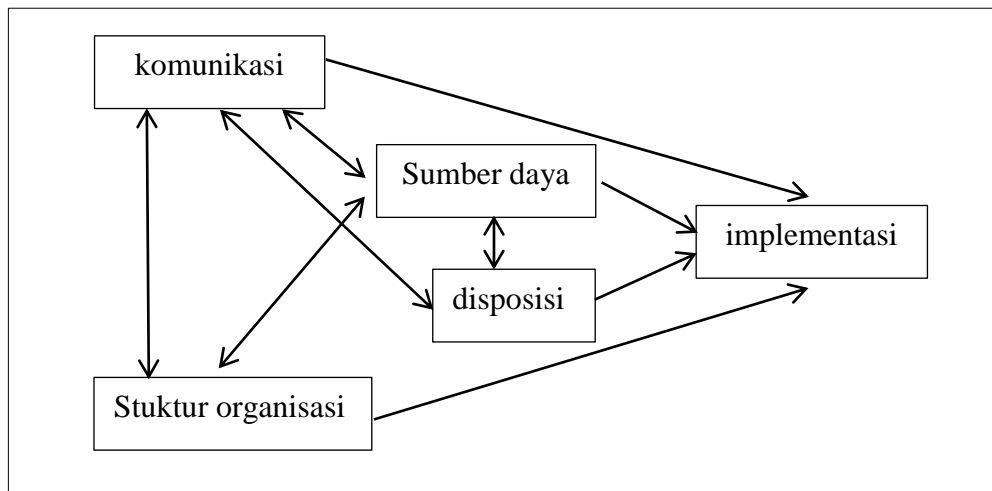
d. Disposisi

Disposisi merupakan kecenderungan yang dimiliki oleh implementor kebijakan publik yakni adanya komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki kecenderungan yang baik, maka implementor akan memberi dukungan secara penuh dan menjalankan kebijakan dengan baik. Sebaliknya, jika implementor memiliki kecenderungan yang berbeda dengan pencipta kebijakan, maka proses implementasi kebijakan menjadi sulit dan tidak efektif.

Berikut hubungan-hubungan antar variabel dari model implementasi oleh Edwards III yang disajikan dalam gambar 2:

**Gambar 2**

**Model Implementasi Kebijakan oleh Edwards III**



*Sumber: Edwards III (dalam Nini Sangadji, 2015)*

*Kedua*, model implementasi yang dikemukakan oleh van Horn dan van Meter. Menurut van Horn dan van Meter (dalam Bakhtiar & Qodir, 2016) implementasi kebijakan publik merupakan proses yang abstraksi dan pada dasarnya dilakukan untuk mencapai suatu hasil dari kinerja implementasi dengan berbagai variabel yang ada. Variabel-variabel tersebut antara lain ukuran dan tujuan dasar, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan, karakteristik badan pelaksana, kondisi ekonomi, sosial, dan politik, dan disposisi. Berikut penjelasannya yang dikutip dalam Winarno (2014):

a. Ukuran dan Tujuan Dasar Kebijakan

Ukuran dan tujuan dasar kebijakan harus jelas dan dituangkan dalam indikator-indikator kinerja untuk menilai sejauh mana ukuran dasar dan tujuan kebijakan dapat direalisasikan.

b. Sumber Daya

Sumber daya dapat menjadi penunjang keberhasilan implementasi seperti sumber dana, atau stimulus lainnya seperti sumber daya manusia atau fasilitas penunjang implementasi kebijakan.

c. Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan Pelaksanaan

Implementasi dapat berhasil jika tujuan dasar dapat dimengerti oleh para implementor dibawahnya. Untuk itu, perlu ketepatan komunikasi seperti adanya koordinasi dan juga dukungan.

d. Karakteristik Badan Pelaksana

Karakteristik badan pelaksana yang dapat mempengaruhi implementasi program atau kebijakan antara lain yakni dilihat dari struktur birokrasi, pola-pola hubungan dan norma-norma yang ada.

e. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Sementara kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat dilihat melalui adanya sumber daya ekonomi lingkungan yang mendukung dan kondisi politik yang mendukung.

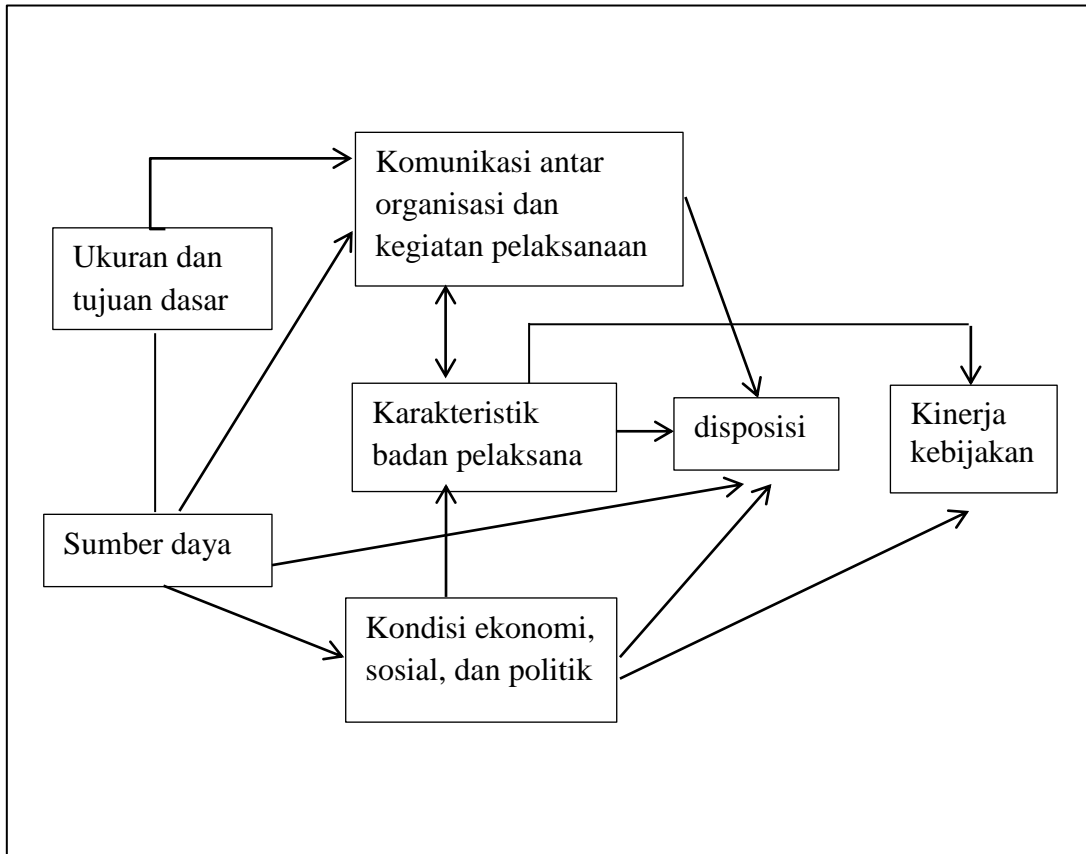
f. Disposisi

Disposisi atau kecenderungan implementor mencakup tiga hal penting yakni pemahaman tentang kebijakan, tanggapan tentang kebijakan tersebut, dan intensitas mengenai tanggapan tersebut.

Berikut pola hubungan antar variabel-variabel model van Horn dan Van Meter yang disajikan dalam gambar 3:

**Gambar 3**

**Model Implementasi van Horn dan van Meter**



*Sumber: Winarno, 2014*

*Ketiga*, adalah model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Daniel Mazmania dan Paul Sabatier. Menurut Mazmania dan Sebatier, implementasi kebijakan publik memiliki peran dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi terwujudnya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Ada tiga variabel penting dalam implementasi kebijakan publik yaitu (dalam Wijanarko, 2016: 44):

a. Karakteristik Masalah

Karakteristik masalah adalah bagaimana mudah atau tidaknya sebuah masalah dapat dihadapi dalam implementasi kebijakan. Masalah-masalah tersebut mencakup: (1) tingkat kesulitan teknis, (2) tingkat kemajemukan kelompok sasaran, (3) persentase kelompok sasaran pada total suatu populasi, (4) ruang lingkup perubahan perilaku yang diharapkan.

b. Karakteristik Kebijakan

Karakteristik kebijakan dilakukan untuk melihat kemampuan menyusun pola implementasi. Hal ini mencakup: (1) kejelasan dan konsistensi kebijakan, (2) seberapa jauh adanya dukungan teoritis yang memadai, (3) adanya alokasi sumber daya yang tepat, (4) keterpaduan dan hubungan dalam berbagai institusi pelaksana, (5) aturan yang bersumber dari badan pelaksana, (6) rekrutmen aktor-aktor pelaksana, (7) akses kelompok atau pihak luar untuk berpartisipasi.

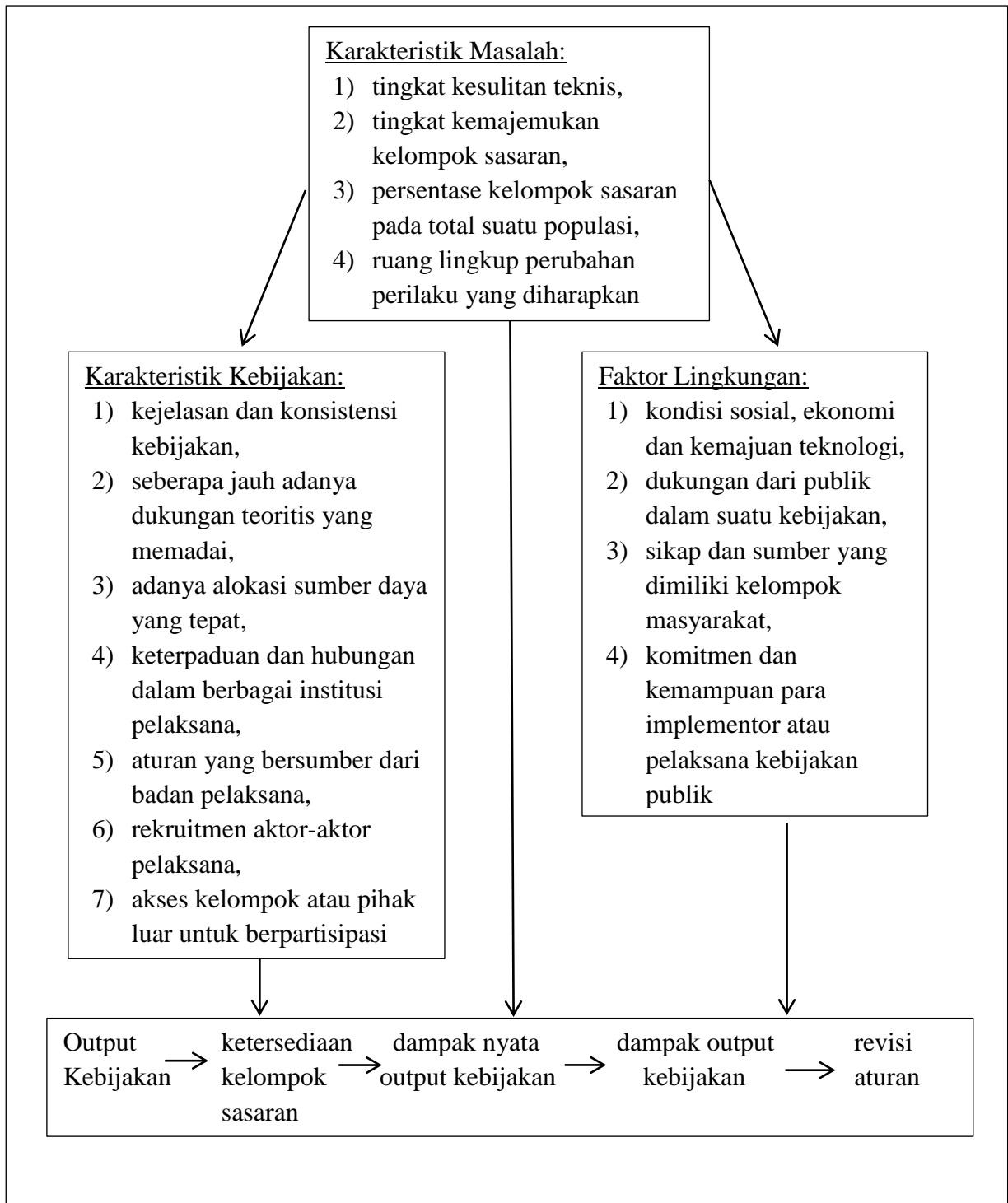
c. Faktor Lingkungan

Sedangkan faktor lingkungan yang mempengaruhi proses implementasi adalah sebagai berikut: (1) kondisi sosial, ekonomi dan kemajuan teknologi, (2) dukungan dari publik dalam suatu kebijakan, (3) sikap dan sumber yang dimiliki kelompok masyarakat, (4) komitmen dan kemampuan para implementor atau pelaksana kebijakan publik.

Dari uraian diatas dapat dilihat hubungan variabel-variabel menurut Mazmania dan Sebatier dalam implementasi kebijakan publik yakni sebagai berikut:

**Gambar 4**

**Model Implementasi menurut Mazmania dan Sebatier**



*Sumber: Mutiarin dan Zainudin (dalam Bakhtiar & Qodir, 2016)*

### **3. Sistem Usahatani Mina Padi**

Menurut Khairuman dan Amri, kata atau istilah mina padi berasal dari bahasa sansekerta yaitu mina yang berarti ikan. Oleh karena itu, mina padi dikenal sebagai kegiatan usaha pemeliharaan ikan di sawah bersamaan dengan padi. Mina padi sendiri merupakan salah satu bagian dari beberapa pola atau bentuk pemeliharaan ikan bersama padi (Barniati, 2006).

Sementara itu, menurut Supriadiputra dan Setiawan (2003) mina padi adalah sebuah sistem pemeliharaan ikan di sawah yang dilakukan bersama tanaman padi, untuk pendederan atau ikan siap konsumsi. Sistem mina padi ini mempunyai beberapa keuntungan jika dilakukan yakni (Barniati, 2006):

- a. Meningkatkan pendapatan petani
- b. Meningkatkan produksi tanaman padi
- c. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas lahan
- d. Pertumbuhan padi dan ikan lebih terkontrol
- e. Memenuhi kebutuhan protein hewani

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Tim Lentera (2002) dan Ampri & Khairuman (2008), bahwa sistem mina padi dikenal sebagai sebuah teknologi pertanian yang dapat memberikan hasil positif untuk para petani padi. Mina padi adalah suatu bentuk tumpang sari pemeliharaan padi di sawah bersama dengan pemeliharaan ikan (Lantarsih, 2016). Pemeliharaan ikan dengan sistem mina padi ini disesuaikan dengan umur tanaman padi dan tujuan pemeliharaan ikan untuk pendederan atau untuk pembesaran (Tiku dalam Lantarsih, 2016). Pengembangan



mina padi saat ini juga didukung oleh adanya perbaikan fasilitas seperti sistem irigasi persawahan oleh pemerintah. Sistem usahatani mina padi ini perlu dilakukan dengan memanfaatkan sumber daya lahan, air, ikan, dan padi yang efisien agar menguntungkan (Balai Besar Penelitian Tanaman Padi RI, 2017).

Dalam perkembangannya sistem mina padi ini mengalami beberapa variasi dalam penerapannya (Lantarsih, 2016), diantaranya:

- a. Sistem mina padi yang dikelola secara organik dengan penanaman azolla (Susanto, 2002; Hermawan dan Setiawan, 2010)
- b. Sistem mina padi yang dipadukan dengan ternak bebek
- c. Sistem mina padi dengan memodifikasi bentuk kolam atau dikenal dengan sistem “mina padi kolam dalam”.

Susanto (2002) mengatakan bahwa sistem mina padi yang dikembangkan secara organik, dilakukan dengan memadukan penanaman padi, azolla, dengan pemeliharaan ikan dalam petak yang sama. Azolla ini dapat menggantikan sebagian pupuk nitrogen sehingga kesuburan tanah menjadi baik (Lantarsih, 2016). Kemudian, sistem mina padi yang dipadukan dengan ternak bebek atau biasa disebut perlabek dilakukan dengan melepas bebek di sawah mina padi. Sementara sistem mina padi kolam dalam, pada umumnya ada kolam penampungan yang dibuat lebih dalam untuk memudahkan perawatan dan panen ikan. Dinas Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, Kabupaten Sleman (2011) berpendapat bahwa pengembangan budidaya “mina padi kolam dalam” ditujukan

untuk meningkatkan produktivitas lahan, pendapatan petani, serta kualitas gizi masyarakat (Lantarsih, 2016).

Mina padi juga dapat diartikan sebagai sistem usahatani dengan cara memelihara (budidaya) ikan bersama padi disatu tempat. Hal ini dilakukan agar petani mendapatkan keuntungan ganda yakni dari hasil padinya itu sendiri dan dari hasil budidaya ikan (Handayani, 2017). Selain itu, sistem mina padi ini juga dapat meningkatkan kesuburan tanah dan juga dapat mengurangi hama pada tanaman padi. Sistem pertanian mina padi ini juga dinilai dapat menghemat lahan untuk bercocok tanam karena menanam padi dan budidaya ikan dilakukan disatu tempat saja.

Sukri (2016) menjelaskan bahwa pada sistem usahatani mina padi di sawah, tanaman padi adalah tanaman pokok, sehingga dalam pemeliharaannya tidak mengakibatkan menurunnya produk padi. Jenis padi yang ditanam sebaiknya dipilih yang cocok untuk sistem mina padi seperti akar dalam, batang kuat dan tidak cepat jatuh, ketinggian tanaman sedang, tahan hama dan penyakit, produksi tinggi dan rasanya enak. Sistem pemeliharaan padi sendiri terdiri dari pemupukan, pengendalian hama padi, pengendalian penyakit padi, pengendalian gulma dan tanaman pengganggu.

Sementara itu, Sukri (2016) juga menjelaskan bahwa hampir semua jenis ikan bisa dipelihara dengan sistem budidaya ikan di sawah. Namun, ikan tawas dan ikan mas merupakan jenis ikan yang paling menguntungkan dan paling banyak dibudidayakan pada sistem mina padi. Ikan tersebut cocok dibudidayakan

di lahan mina padi karena jenis ikan ini dapat bertahan hidup di air dangkal, tahan panas, pertumbuhan cepat dan tidak mengganggu pertumbuhan tanaman padi. Selain ikan mas dan tawas, jenis ikan yang dapat dibudidayakan dalam sistem mina padi adalah ikan mujair, nila tambakan dan nilem.

Menurut Balai Besar Penelitian Tanaman Padi Kementerian Republik Indonesia (2017), usahatani mina padi mempunyai sejumlah keunggulan daripada sistem pertanian lainnya. Seperti yang dijelaskan berikut ini:

- a. Usahatani mina padi menerapkan prinsip Pengendalian Hama Terpadu. Ikan yang dibudidayakan di sawah membantu memakan hama tanaman padi dan juga gulma kecil di sawah. Selain itu, sistem tumpangsari mina padi dapat meningkatkan produktivitas lahan.
- b. Meningkatkan efisiensi penggunaan pupuk dan air. Ini dikarenakan pada kegiatan pertanian mina padi, kotoran ikan bisa menjadi sumber pupuk organik bagi tanaman padi dan menghemat pengeluaran.
- c. Meningkatkan efisiensi sumber daya manusia. Hal ini dikarenakan pengelolaan mina padi telah digantikan oleh ikan yang ada di sawah sehingga pengelolaan seperti melakukan pemupukan, penyemprotan, dan penyiangan tidak perlu dilakukan oleh tenaga manusia.
- d. Meningkatkan pendapatan petani dan distribusi pendapatan. Melalui mina padi, petani dapat memanen hasil padi dan juga ikan. Selain itu, dengan sistem mina padi maka akan meningkatkan distribusi pendapatan sehingga memperkuat pendapatan petani tersebut.
- e. Meningkatkan jenis protein hewani.

- f. Menyediakan lapangan kerja baru. Kegiatan mina padi akan menciptakan usaha baru seperti usaha pendederan bibit ikan, usaha pemasaran ikan dan juga pengolahan ikan.
- g. Mengurangi pemakaian insektisida dan pertumbuhan rumput. Hal ini terjadi karena terciptanya hubungan yang harmonis antara padi, ikan, air, dan tanah.
- h. Menekan pengeluaran emisi gas metan. Dengan pola mina padi produksi gas metan yang dibuang dari sisa pemupukan berkurang. Gas metan yang dihasilkan dari mina padi hanya 57,3 kg/ha/musim, sementara pertanian dengan sistem monokultur padi menghasilkan gas metan sebanyak 66,6 kg/ha/musim.

Dengan demikian, sistem usahatani mina padi dapat diartikan sebagai sistem pertanian yang menggabungkan kegiatan bertanam padi dengan budidaya ikan di sebuah lahan yang sama (disatu tempat). Bertani dengan menggunakan sistem mina padi dapat memberikan berbagai keuntungan seperti meningkatkan produksi tanaman padi, meningkatkan produksi ikan konsumsi dan juga meningkatkan pendapatan petani. Selain itu, sistem mina padi juga memiliki banyak unggulan dalam pelaksanaannya. Hal ini dikarenakan sistem mina padi tidak membutuhkan banyak biaya, menghemat penggunaan lahan untuk bertanam dan budidaya serta ramah lingkungan dan berkelanjutan.

#### 4. Ketahanan Pangan

Menurut Maxwell dan Frankenberger (dalam Rindayati, 2009) konsep ketahanan pangan muncul pada awal tahun 1970-an dikarenakan adanya krisis pangan yang terjadi secara global. Keadaan krisis pangan ini kemudian mendorong negara dan masyarakat internasional mencurahkan perhatiannya pada kondisi ketersediaan pangan secara global maupun nasional. Untuk itu kemudian pemahaman mengenai ketahanan pangan ditetapkan dalam Konferensi Pangan Dunia tahun 1974 yang diselenggarakan oleh FAO dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (KUKP 2010-2014). Ketahanan pangan sendiri berasal dari kata *food security* yang menjadikan ketersediaan pangan (padi-padian) baik dalam tingkat nasional maupun internasional sebagai fokus utama.

Namun sejak tahun 1980-an, fokus konsep ketahanan pangan berubah dari adanya ketersediaan pangan menjadi adanya akses pangan untuk tingkat rumah tangga atau individu. Berawal dari konsep ini, Maxwell dan Frankenberger menjelaskan ketahanan pangan sebagai adanya aksesibilitas baik secara fisik maupun ekonomi oleh masyarakat dalam hal pangan agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya (Rindayati, 2009).

Selanjutnya ada beberapa definisi ketahanan pangan yang dikemukakan oleh badan-badan dunia. Seperti FAO (*Food and Agriculture Organization*) mengatakan bahwa ketahanan pangan adalah situasi dimana seluruh masyarakat dari berbagai waktu memiliki kecukupan pangan yang aman serta bergizi untuk kehidupan yang sehat dan dinamis (Winarno, 2014). Sementara menurut *World*

*Bank* (1996), ketahanan pangan dilihat dari akses oleh semua orang diberbagai waktu atas ketersediaan pangan yang cukup untuk kelangsungan hidup yang sehat serta dinamis. Winarno (2014) juga mengutip definisi dari FIVIMS (*Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems*) bahwa ketahanan pangan adalah kondisi dimana semua orang dalam segala waktu memiliki akses dalam kebutuhan pangan yang cukup, bergizi, dan aman sebagai kebutuhan konsumsi dan pilihan pangan.

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, disebutkan bahwa konsep ketahanan pangan (*food security*) adalah kemampuan sebuah negara dalam memehuni kebutuhan pangan masyarakatnya. Konsep ketahanan pangan ini, diperkenalkan oleh *Food and Agriculture Organization* dan memiliki empat pilar dasar yakni aspek ketersediaan (*food ability*), aspek keterjangkauan (*access to supplies*), aspek konsumsi (*food utilization*), dan aspek stabilitas (*stability of supplies*).

Kemudian, undang-undang diatas dipertegas dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, yang menyebutkan ketahanan pangan sebagai situasi dimana pemenuhan pangan untuk tingkat rumah tangga dapat dilihat dari adanya ketersediaan pangan yang cukup, baik dari segi keamanan, mutu, pemerataan dan juga keterjangkauan.

Selain undang-undang dan peraturan pemerintah yang telah disebutkan, Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian

Pangan Berkelanjutan (PLPPB) juga mendefinisikan ketahanan pangan, kedaulatan pangan, dan kemandirian pangan, yakni adalah sebagai berikut:

- a. **Ketahanan pangan** didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan dalam skala rumah tangga yang terlihat dari adanya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya serta aman, merata dan terjangkau.
- b. **Kedaulatan pangan** adalah suatu hak negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakannya dalam menjamin hak atas pangan rakyatnya dan memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menentukan sistem pertanian yang sesuai dengan sumber daya lokal.
- c. **Kemandirian pangan** merupakan suatu kemampuan produksi pangan didalam negeri yang didukung oleh kelembagaan ketahanan pangan untuk menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup dalam skala rumah tangga baik jumlah, mutu, keamanan, dan harga yang terjangkau dengan dukungan sumber daya yang beragam dan sesuai dengan keragaman lokal.

Pendapat lain dikemukakan oleh Simatupang (dalam Saliem, 2016) yang mengatakan bahwa sebenarnya ketahanan merupakan rangkaian yang memiliki tingkatan-tingkatan yakni global, nasional, regional, lokal, rumah tangga, dan individu. Tingkatan atau hierarki ini memiliki hubungan yang saling mempengaruhi yakni seperti ketahanan pangan nasional merupakan syarat namun tidak mencukupi dalam terwujudnya ketahanan regional, ketahanan pangan regional merupakan syarat namun tidak mencukupi kebutuhan ketahanan pangan lokal, ketahanan pangan lokal tidak cukup menjamin ketahanan rumah tangga,

ketahanan pangan rumah tangga tidak cukup menjamin ketahanan pangan individu, pada akhirnya ketahanan pangan individu merupakan syarat bagi terjaminnya ketahanan pangan suatu negara.

Sementara menurut Suryana (2003), ketahanan pangan didefinisikan sebagai keadaan dimana pangan dapat terpenuhi ditingkat rumah tangga dengan adanya ketersediaan pangan yang cukup dalam jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Lebih lanjut, Suryana menjelaskan bahwa ketahanan pangan merupakan suatu sistem ekonomi pangan yang terintegrasi dan terdiri dari berbagai subsistem. Ketahanan pangan dalam hal ini, menurut Suryana (2003) yakni dengan melakukan interaksi yang melibatkan tiga subsistem ketahanan pangan (produksi, distribusi, dan konsumsi) dengan subsistem penunjang seperti adanya pelaku dan kepentingan (produsen, pengolah, pemasar, konsumen) dan dengan adanya kelola dari berbagai institusi.

Subiyanto (2004) mengatakan bahwa ketahanan pangan ditingkat rumah tangga merupakan salah satu indikator kesejahteraan penduduk dan penyokong ketahanan pangan nasional. Produksi bahan pangan dengan keefektifan pertanian yang berdaya saing juga merupakan penyokong utama dalam pencapaian ketahanan pangan. Suryana (2003) juga berpendapat bahwa ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga merupakan hal yang diinginkan karena jika diakumulasikan, ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga dapat menjadi penyokong ketahanan pangan daerah maupun nasional.



Menurut Maxwell (dalam Winarno, 2014: 301-302) ketahanan pangan memiliki empat elemen untuk mencapai keberlanjutan di level rumah tangga, yakni sebagai berikut:

- a. Kecukupan pangan yang didefinisikan sebagai jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan yang sehat dan dinamis
- b. Akses pangan yang diartikan sebagai hak untuk produksi, membeli pangan, atau menerima pangan sebagai pemberian
- c. Ketahanan pangan dilihat dengan adanya keseimbangan antara kerentanan, risiko, dan jaminan pengaman sosial
- d. Fungsi waktu dalam ketahanan pangan yakni dapat bersifat kritis, transisi atau siklus.

Sementara Suhardjo (dalam Saliem, 2016) melihat kondisi ketahanan pangan dalam skala rumah tangga dapat terlihat dari beberapa indikator yaitu:

- a. Tingkat kerusakan tanaman, ternak, perikanan
- b. Penurunan produksi pangan
- c. Tingkat ketersediaan pangan di skala rumah tangga
- d. Proporsi pengeluaran pangan terhadap pengeluaran total
- e. Perubahan kehidupan sosial
- f. Fluktuasi harga pangan pokok yang dikonsumsi dalam skala rumah tangga
- g. Keadaan konsumsi pangan seperti kualitas dan kuantitas dan status gizi.

Adapun menurut Suryana (2003), ketahanan pangan memerlukan aktor penting yang berperan dalam pengembangan sistem ketahanan pangan yakni

pelaku bisnis yang sebagian adalah pengusaha kecil. Hal ini dikarenakan agar ketahanan pangan difokuskan pada pemberdayaan kelompok masyarakat yang mandiri dan mampu mengembangkan agribisnis secara berkelanjutan. Oleh karena itu, peran pemerintah dalam meningkatkan ketahanan pangan yakni sebagai fasilitator dan regulator agar masyarakat sebagai aktor utama dapat menjalankan sistem ketahanan pangan untuk melaksanakan fungsinya secara optimal dan bertanggung jawab.

Sementara Suyastiri (2008: 54) berpendapat bahwa ketahanan pangan diartikan sebagai kemampuan untuk mencukupi kebutuhan pangan secara berkelanjutan dengan melihat aspek kualitas dan kuantitas. Aspek kualitas dapat terlihat dari terjaminnya mutu dan juga gizi pangan yang tersedia. Sementara itu, aspek kuantitas terlihat dari adanya ketersediaan pangan yang cukup dan dapat dijangkau oleh masyarakat. Ketersediaan pangan yang cukup dan dapat dijangkau oleh masyarakat serta terjaminnya mutu dan juga gizi pangan inilah yang menjadi wujud dari ketahanan pangan itu sendiri.

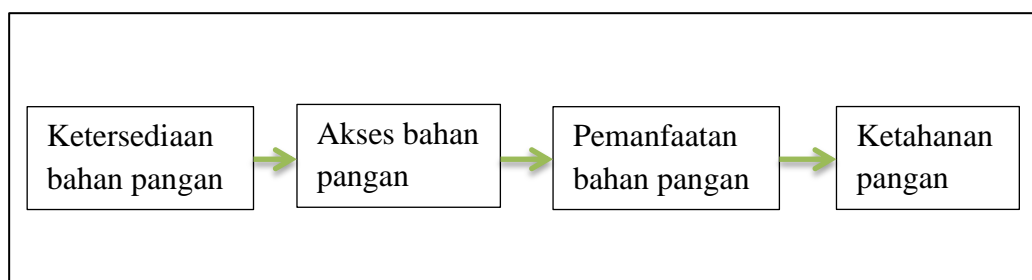
Kembali melihat dalam definisi yang dikemukakan oleh FAO (*Food and Agriculture Organization*), Chung (dalam Simatupang, 2016) mengemukakan bahwa ketahanan pangan ditopang oleh tiga konsep (trilogi) yakni:

- a. Ketersediaan bahan pangan (*food availability*)
- b. Akses bahan pangan (*food access*)
- c. Pemanfaatan bahan pangan (*food utilization*).

Hubungan diantara ketiga konsep dalam trilogi ini sangat penting untuk mewujudkan suatu ketahanan pangan. Berikut hubungan trilogi dalam mencapai ketahanan pangan yang dapat dilihat pada Gambar 5:

**Gambar 5**

**Hubungan Trilogi Ketahanan Pangan**



*Sumber: Simatupang, 2016*

Selain itu, ketahanan pangan juga dapat dilihat dari adanya diversifikasi pangan dalam segi produksi maupun dalam segi konsumsi. Menurut Tampubolon (Suyastiri, 2008), diversifikasi dilakukan agar pemilihan pangan tidak bergantung pada satu jenis pangan saja namun adanya keanekaragaman dalam pemilihan pangan termasuk diantaranya lauk pauk, buah, dan sayur agar komposisi pangan yang dikonsumsi seimbang dan memiliki gizi yang baik. Sementara menurut Usman (2004) ketahanan, keterjangkauan, dan distribusi pangan akan lebih baik jika adanya diversifikasi pangan, dan pengelolaan pangan dan kultur pangan.

Tidak adanya diversifikasi pangan dapat menjadi isu dari penyebab lemahnya ketahanan pangan. Tidak adanya diversifikasi pangan diakibatkan karena adanya suatu ketergantungan pada suatu jenis pangan, perubahan

temperatur bumi, dan patogen pangan (Susanto, 2006). Ketergantungan pada satu jenis pangan seperti beras terjadi akibat adanya konsep makanan pokok yang menjadikan petani hanya fokus dalam memproduksi satu jenis pangan saja yakni beras. Ketahanan pangan diartikan sebagai adanya ketersediaan pangan dengan jumlah atau kuantitas dan keragaman yang cukup dimasyarakat.

Selain tidak adanya diversifikasi pangan, menurut Susanto (2006), ketahanan pangan yang lemah atau *food insecurity* disebabkan oleh berbagai faktor yaitu:

- a. Produksi hasil pertanian pangan yang rendah menyebabkan pasokan pangan juga rendah. Faktor ini diakibatkan oleh adanya iklim atau faktor alam yang tidak mendukung serta adanya kesalahan pengelolaan produksi pertanian pangan
- b. Kekurangan pangan yang diakibatkan karena adanya bencana alam atau bencana akibat perbuatan manusia
- c. Faktor sosial-politik yang meliputi: peperangan dan pengungsian, ketimpangan ekonomi, sistem pangan, pertumbuhan populasi penduduk, kerusakan lingkungan dan pendidikan.

Dengan melihat berbagai definisi ketahanan pangan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa ketahanan pangan adalah keadaan dimana seluruh masyarakat dalam tingkatan nasional, regional, lokal, rumah tangga, dan individu secara berkelanjutan dapat terpenuhi kebutuhannya secara cukup baik dalam segi jumlah, mutu, keamanan, dan keterjangkauan untuk kehidupan yang sehat dan dinamis.

## **F. Definisi Konsepsional**

Untuk menjelaskan maksud dari konsep yang terdapat dalam penelitian ini, maka dibuat batasan-batasan konsep yakni sebagai berikut:

1. Kebijakan adalah sebuah rangkaian rencana program, sikap, dan tindakan yang telah diputuskan oleh para aktor-aktor sebagai tahap untuk menyelesaikan suatu masalah atau mencapai tujuan-tujuan organisasi.
2. Kebijakan publik merupakan suatu tindakan, kegiatan dan rancangan program yang terarah dan dibuat oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan, atau memecahkan suatu masalah yang muncul dalam masyarakat dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.
3. Implementasi kebijakan publik adalah suatu rangkaian proses pelaksanaan yang dapat berupa tindakan, aktivitas, program dan kegiatan yang dilakukan oleh implementor dalam mewujudkan suatu tujuan atau maksud tertentu dari sebuah kebijakan publik yang mana telah dirumuskan atau melanjutkan kebijakan-kebijakan publik yang telah dilakukan sebelumnya.
4. Sistem usahatani mina padi adalah sistem pertanian yang menggabungkan kegiatan bertanam padi dengan budidaya ikan di sebuah lahan yang sama (disatu tempat).
5. Kebijakan atau program mina padi adalah suatu kegiatan dan rancangan program yang terarah dan dibuat oleh pemerintah yakni menanam dengan sistem pertanian yang menggabungkan kegiatan bertanam padi dengan budidaya ikan di sebuah lahan yang sama (disatu tempat) dengan tujuan meningkatkan pendapatan petani dan produktivitas lahan.

6. Ketahanan pangan adalah keadaan dimana seluruh masyarakat dari tingkatan nasional, regional, lokal, rumah tangga, dan individu dapat terpenuhi kebutuhan pangannya secara cukup, baik dalam segi jumlah, mutu, keamanan, dan keterjangkauan untuk kehidupan yang sehat dan dinamis.

## **G. Definisi Operasional**

Setelah batasan telah diperoleh, maka definisi operasional mengenai implementasi program mina padi dalam meningkatkan ketahanan pangan mengacu pada model van Horn dan van Meter yakni sebagai berikut:

1. Ukuran dan Tujuan Dasar Kebijakan

Ukuran dan tujuan dasar kebijakan dituangkan dalam indikator-indikator keberhasilan dari adanya implementasi program mina padi.

2. Sumber Daya

Sumber daya dapat menjadi penunjang keberhasilan implementasi program mina padi seperti sumber dana, sumber daya manusia dan sumber daya lahan penunjang implementasi.

3. Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan Pelaksanaan

Perlu ketepatan komunikasi seperti adanya koordinasi, rapat dan juga dukungan agar implementasi dapat berhasil dan dimengerti implementor.

4. Karakteristik Badan Pelaksana

Karakteristik yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan yakni dilihat dari struktur birokrasi, pola-pola hubungan dan norma-norma atau SOP kebijakan. SOP dari program mina padi adalah sebagai berikut:

- a. Menyiapkan benih padi dan benih ikan
- b. Mempersiapkan lahan untuk mina padi kolam dalam
- c. Proses penanaman padi
- d. Penebaran benih ikan
- e. Tahap pemasangan jaring
- f. Melakukan pengaturan air
- g. Tahap pemupukan
- h. Tahap pengendalian gulma
- i. Tahap panen ikan
- j. Tahap panen dan pasca panen padi

#### **5. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik**

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat dilihat melalui adanya sumber daya ekonomi lingkungan yang mendukung.

#### **6. Disposisi**

Disposisi mencakup tiga hal penting yakni pemahaman tentang kebijakan, tanggapan tentang kebijakan tersebut, dan intensitas mengenai tanggapan tersebut.

### **H. Kerangka Pikir**

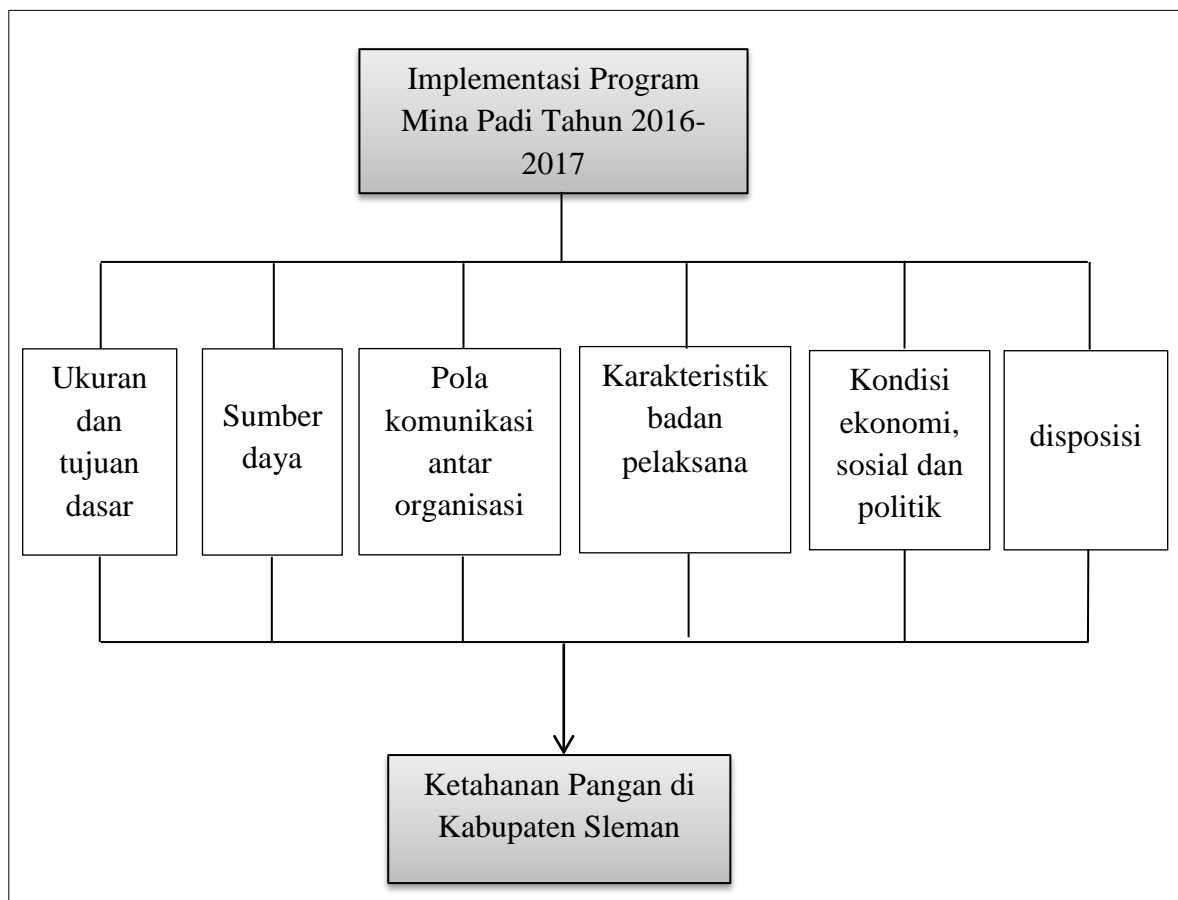
Kebijakan atau program mina padi adalah suatu kegiatan dan rancangan program yang terarah dan dibuat oleh pemerintah yakni menanam dengan sistem pertanian yang menggabungkan kegiatan bertanam padi dengan budidaya ikan di sebuah lahan yang sama (disatu tempat) dengan tujuan meningkatkan pendapatan petani dan produktivitas lahan.

Implementasi program mina padi di Kabupaten Sleman dilihat dengan adanya enam variabel yang dikemukakan oleh Van Horn dan Van Meter yakni ukuran dan tujuan dasar, sumber daya, pola komunikasi antar organisasi, karakteristik badan pelaksana, kondisi ekonomi sosial dan politik, serta disposisi.

Agar memudahkan dalam memahami kerangka teori dalam penelitian ini serta untuk memudahkan peneliti dalam melakukan pemetaan terhadap permasalahan-permasalahan penelitian, maka disusunlah kerangka pikir penelitian yang akan dijadikan acuan dalam menentukan arah penelitian yang dilakukan. Berikut kerangka pikir terkait dengan implementasi program mina padi:

**Gambar 6**

**Kerangka Pikir Penelitian**





## **I. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah dengan penelitian kualitatif. Silalahi (2012: 39) mengungkapkan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggambarkan suatu fenomena secara holistik atau menyeluruh dengan menggunakan kata-kata, tulisan, cerita atau peristiwa yang memiliki kesan lebih nyata dan alamiah. Adapun penelitian kualitatif memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) pencarian data dilakukan dengan studi dalam situasi alamiah yakni dengan melihat atau mengunjungi subyek penelitian; (2) data diperoleh secara langsung dengan terjun di lapangan dan melihat kenyataan yang ada di lapangan; (3) penelitian kualitatif melihat dengan perspektif holistik yang artinya melihat fenomena di lapangan secara menyeluruh sebagai suatu rangkaian yang kompleks; (4) orientasi penelitian kualitatif bersifat mendalam (Agus Salim, 2006:8).

Alasan mengapa memakai metode kualitatif karena penelitian kualitatif dapat memberikan rincian dan data yang lebih mendalam berupa kata-kata bukan hanya sekedar angka, mengenai implementasi program mina padi di Kabupaten Sleman dalam meningkatkan ketahanan pangan menggunakan perspektif holistik atau penelitian secara menyeluruh. Selain itu, penelitian kualitatif lebih mengutamakan proses daripada hasil, sehingga dalam proses pengumpulan data, dapat melihat hubungan-hubungan yang timbul antar variabel yang saling mempengaruhi. Penelitian kualitatif juga dilakukan secara langsung dan hasilnya alamiah dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara dan dokumentasi.

## 2. Unit Analisis

Penelitian ini dilakukan di Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman yang beralamat di Jalan Dr. Radjimin, Sucen, Triharjo, Sleman, Sleman-D.I. Yogyakarta. Berikut adalah unit analisis penelitian:

**Tabel 1**

**Unit Analisis Penelitian**

<b>Nama Instansi</b>	<b>Nama Data</b>	<b>Jumlah</b>
Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman	Implementasi program mina padi	1
Kelompok Tani di Kabupaten Sleman	Implementasi program mina padi	2

## 3. Jenis Data

Data dalam penelitian kualitatif dapat berupa kata-kata atau hasil dokumentasi dan observasi (Silalahi, 2012). Sumber data penelitian merupakan suatu hal yang pokok untuk dijadikan rekomendasi dalam menentukan metode pengumpulan data. Jenis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### a. Data Primer

Data primer adalah suatu data yang didapatkan dengan cara langsung tanpa melalui media perantara. Penelitian ini datanya dikumpulkan melalui wawancara. Data primer adalah jawaban yang dirangkai oleh peneliti dari hasil wawancara mengenai implementasi program mina padi dalam meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Sleman. Berikut daftar data primer dari penelitian:

**Tabel 2**  
**Data Primer Penelitian**

Nama Data	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data
Indikator keberhasilan pelaksanaan program mina padi di Kabupaten Sleman	Bidang Perikanan Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman	Wawancara
Indikator mengenai tercapainya ketahanan pangan	Bidang Ketahanan Pangan Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman	Wawancara
Indikator kinerja program mina padi di Kabupaten Sleman	Bidang Perikanan Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman	Wawancara
<i>Standart Operating Procedure (SOP)</i> dalam implementasi program mina padi di Kabupaten Sleman	Bidang Perikanan Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman	Wawancara
Koordinasi internal dan kecenderungan dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan	Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman	Wawancara
Proses komunikasi antar implementor dan penanggung jawab program mina padi di Kabupaten Sleman	Bidang Perikanan Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman	Wawancara
Sumber daya yang mendukung implementasi program mina padi	Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman	Wawancara
Kondisi ekonomi, sosial, politik di Kabupaten Sleman	Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman	Wawancara

**b. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang didapatkan secara tidak langsung melalui media perantara. Berikut adalah rincian data sekunder penelitian:

**Tabel 3**  
**Data Sekunder Penelitian**

Nama Data	Sumber
Jumlah produksi padi di Kabupaten Sleman tahun 2012-2016	Dokumen
Jumlah produksi ikan dan padi dari sistem usahatani mina padi Kabupaten Sleman tahun 2016	Dokumen
Jumlah SDM dalam implementasi program mina padi	Dokumen
Sumber dana atau anggaran dalam implementasi program mina padi	Dokumen
Fasilitas fisik penunjang implementasi program mina padi	Dokumen
APBD Kabupaten Sleman tahun 2016	Dokumen
Artikel atau jurnal terkait program mina padi di Kabupaten Sleman	Dokumen
Profil Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan Kabupaten Sleman	Dokumen
Struktur birokrasi di Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman	Dokumen
RPJMD Kabupaten Sleman tahun 2016-2021	Dokumen
RKPD Kabupaten Sleman	Dokumen

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian yang dilakukan mengenai studi implementasi program mina padi dalam meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Sleman dilaksanakan dengan cara berikut:

##### **a. Wawancara**

Wawancara merupakan metode yang digunakan untuk mengumpulkan data melalui keterangan lisan dari seorang responden yang dilakukan dengan percakapan dengan terorganisasi dan sistematis (Silalahi, 2012:

312). Proses wawancara dalam penelitian ini dipandu menggunakan pedoman wawancara. Pedoman wawancara tidak mengikat jalannya wawancara, tetapi pedoman wawancara yang dibuat adalah sebagai pengontrol (pegangan) bagi peneliti untuk membawa ke pokok persoalan. Wawancara juga dilakukan dengan metode wawancara mendalam (*depth interview*). Wawancara dilakukan di lingkungan Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman. Berikut daftar narasumber penelitian ini:

**Tabel 4**

**Daftar Narasumber Penelitian**

No	Nama Narasumber	Jabatan
1.	Drh. Suryawati Purwaningtyas, M.Si	Kepala Seksi Pengembangan Perikanan Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kab. Sleman
2.	Sumarno	Kepala Seksi Bina Produksi Tanaman Pangan, Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kab. Sleman
3.	Moch. Erfan	Petugas Penyuluh Penyelia, UPT BP4 Wilayah III Kabupaten Sleman
4.	Sigit Paryono	Ketua Kelompok Tani Murakabi Cibuk Kidul
5.	Marwanto	Ketua Kelompok Tani Krido Mino Japanan

#### **b. Dokumentasi**

Dokumentasi data perlu dilakukan untuk analisis dokumen. Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data dengan cara mengutip data-data yang telah ada. Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan data diskriptif suatu obyek penelitian (Handari, 2012). Teknik dokumentasi ini berperan untuk menggabungkan data sekunder lewat dokumen-dokumen yang telah ada. Dokumentasi diperlukan dalam penelitian ini karena data yang diperoleh

dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan analisis data penelitian. Dokumen-dokumen tersebut didalam penelitian ini seperti dokumen peraturan perundang-undangan, laporan hasil pelaksanaan program, SOP (*Standart Operating Procedure*) pelaksanaan program mina padi, laporan dan data-data statistik, dan laporan penelitian pihak ketiga selama pelaksanaan program tersebut.

### **c. Observasi**

Observasi adalah kegiatan pengamatan terhadap suatu objek dengan menggunakan seluruh alat indra manusia, yakni melalui penglihatan, penciuman, pendengaran, peraba, dan mengecap. Metode observasi digunakan untuk mengumpulkan data dari keadaan yang ingin diamati, yaitu proses implementasi program mina padi di Kabupaten Sleman. Observasi dilakukan secara langsung terhadap lokasi penelitian. Melalui teknik observasi langsung, pengumpulan data dilakukan dengan mengamati dan mencatat gejala-gejala yang tampak, serta pola perilaku subjek penelitian. Observasi secara langsung dilakukan untuk dapat menjelaskan prosedur pelaksanaan program mina padi di Kabupaten Sleman.

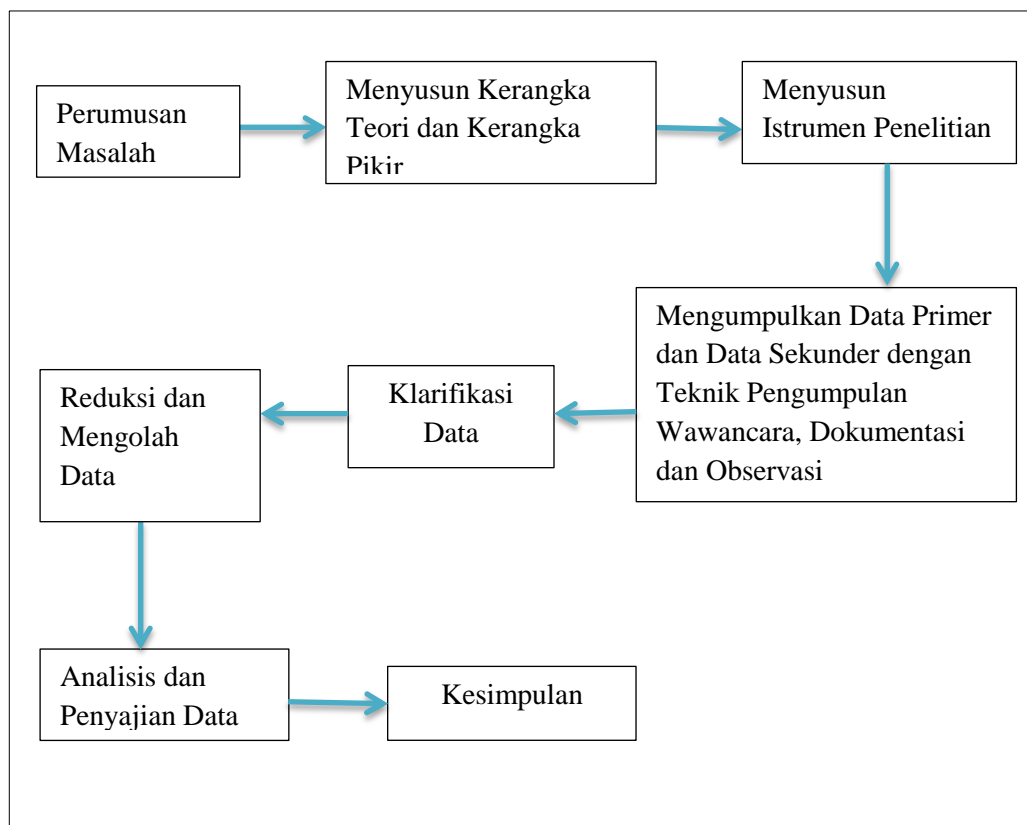
## **5. Teknik Analisis Data**

Dalam penelitian kualitatif, proses analisis data dimulai sejak awal penelitian dan selama proses penelitian dilakukan. Dimulai dari wawancara, edit, klasifikasi, reduksi, dan kemudian penyajian dan menyimpulkan data (Bakhtiar & Zuly Qodir, 2016).

Menurut Silalahi (2012), analisis data kualitatif diperoleh melalui teknik wawancara, observasi, dokumen yang berwujud kata-kata, bukan hanya sekedar angka-angka yang tidak dapat dikategorikan. Lebih lanjut Silalahi berpendapat (2012: 339) yang mengutip dari Miles dan Huberman, data yang masuk dianalisis dengan melakukan berbagai proses seperti melalui pencatatan, pengetikan penyuntingan, atau ahli tulis yang kemudian kata-kata yang didapat disusun kedalam teks yang diperluas. Kegiatan analisis data dalam penelitian yang dilakukan bersumber pada jenis data yang didapatkan selama di lapangan. Berikut adalah bagan komponen dari analisis data untuk penelitian ini dalam gambar 6:

**Gambar 7**

**Teknik Analisis Data**



*Sumber: Diolah dari berbagai sumber*

Berikut adalah tahapan teknik analisis data dalam penelitian ini adalah:

a. Koleksi Data

Pengumpulan data dilakukan saat menyusun proposal yakni menentukan kerangka teori dan kerangka berpikir, instrumen penelitian dan juga perumusan masalah penelitian. Selain itu pengumpulan data juga dilakukan dengan terjun langsung dilapangan menggunakan teknik wawancara dengan narasumber, dokumentasi dengan mengumpulkan dokumen-dokumen terkait penelitian, serta melakukan observasi dengan mengamati langsung hasil dari implementasi program.

b. Reduksi Data

Reduksi data dilakukan dengan menyederhanakan, memfokuskan dan mengorganisasikan data yang diperoleh baik sebelum dilakukan penelitian yakni pada proses penyusunan proposal maupun setelah melakukan penelitian. Reduksi data dilakukan untuk mempermudah melakukan analisis dan penyajian data sehingga dapat menarik kesimpulan dari penelitian.

c. Penyajian Data

Penyajian atau *display* data adalah proses memperlihatkan informasi dari data dalam bentuk yang biasa atau sederhana seperti tulisan atau kata-kata, grafik, dan juga tabel agar informasi data tersebut mudah dipahami dan diteruskan untuk mengambil kesimpulan dan tindakan (Salim, 2006).

d. Verifikasi dan Kesimpulan

Peneliti sudah harus membuat suatu kesimpulan sementara dari suatu



penelitian. Setelah membuat suatu kesimpulan, peneliti harus mengecek simpulan yang sudah dibuat sebelumnya. Simpulan akhir haruslah saling berhubungan dengan fokus penelitian, tujuan penelitian dan temuan penelitian.

## **J. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah membahas mengenai masalah dalam penulisan skripsi ini, maka telah disusun sistematika penulisan yakni sebagai berikut:

**BAB I Pendahuluan:** bab ini menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, kerangka dasar teori, definisi konseptual, definisi operasional, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

**BAB II Deskripsi Objek Penelitian:** pada bab ini akan membahas mengenai Deskripsi Kabupaten Sleman, Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan seperti profil dinas, struktur organisasi dinas, visi dan misi dinas, dan juga program mina padi di Kabupaten Sleman.

**BAB III Pembahasan:** dalam bab ini dikemukakan pembahasan hasil penelitian dan analisis data mengenai studi implementasi program mina padi dalam meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Sleman tahun 2016-2017.

**BAB IV Penutup:** bab keempat terdiri dari dua hal yakni, kesimpulan mengenai implementasi program mina padi dalam meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Sleman tahun 2016-2017 serta saran.