

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pada waktu meletakkan batu pertama pembangunan kampus Institut Pertanian Bogor (IPB) di Baranangsiang tahun 1952, Presiden Soekarno mengatakan, pangan adalah urusan hidup atau mati suatu bangsa. Ungkapan itu sekaligus berfungsi sebagai fondasi semangat kemandirian dan kedaulatan bangsa Indonesia. Kemudian Presiden Soeharto menyebutkan ketanggahan petani dan kelembagaan masyarakat sebagai salah satu kunci keberhasilan Indonesia. Pernyataan itu di katakan pada waktu menerima penghargaan swasembada beras dari Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO) di Roma tahun 1985. Peningkatan produktivitas padi tidak akan banyak berarti jika tidak ada kelembagaan masyarakat yang mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan internal dan eksternal.

Kini, 64 tahun setelah peletakan batu pertama dasar-dasar pembangunan pertanian tersebut, masyarakat di hadapkan pada serangkaian ketidakpastian masa depan kebijakan pertanian. Pada masa administrasi kedua pemerintahan presiden SBY, negara hanya mampu mencetak sawah baru. Sawah tersebut tidak lebih dari 50 ribu hektar per tahun. Sementara laju konversi lahan sawah yang menjadi kegunaan lain telah mencapai 100 ribu hektar per tahun. Negara seakan tidak berdaya untuk sekedar melakukan operasi serta pemeliharaan sistem dan saluran irigasi. Hal tersebut mampu menampung air pada musim hujan dan mengatur penggunaannya pada musim

kemarau. Saat ini, negara nampak kesulitan menggerakkan para pemuda-pemudi tangguh. Hal itu dimaksudkan untuk mendampingi dan memberdayakan petani, agar mampu memanfaatkan inovasi teknologi baru yang akan meningkatkan produksi dan produktivitas.<sup>1</sup>

Pada masa Kabinet Kerja pimpinan Presiden Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla, strategi pembangunan pertanian yang dipilih masih tidak jauh berbeda dengan strategi para pendahulunya, walaupun telah secara eksplisit meletakkan “kedaulatan pangan” sebagai kosa kata sentral, baik dalam dokumen resmi negara, maupun dalam pembicaraan dan diplomasi, yang tentu masih memerlukan penjabaran lebih rinci.

Misalnya, di dalam dokumen resmi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, kosa kata kedaulatan pangan tercermin dari kekuatan untuk mengatur masalah pangan secara mandiri, didukung oleh : (1) ketahanan pangan, terutama kemampuan mencukupi pangan dari produksi dalam negeri; (2) pengaturan kebijakan pangan yang dirumuskan dan di tentukan oleh bangsa sendiri; serta (3) kemampuan melindungi dan mensejahterakan pelaku utama pangan terutama petani dan nelayan. Arah kebijakan dan strategi pencapaian kedaulatan pangan itu dirumuskan ke dalam : (1) peningkatan ketersediaan pangan melalui penguatan kapasitas produksi dalam negeri; (2) peningkatan kualitas distribusi pangan dan aksesibilitas masyarakat terhadap pangan; (3) perbaikan kualitas konsumsi pangan dan gizi masyarakat; (4) mitigasi

---

<sup>1</sup> Arifin B, 2015, *Ekonomi Pembangunan Pertanian*, Bogor, IPB Press. Hal. vi

gangguan terhadap ketahanan pangan, antisipasi bencana alam, dampak perubahan iklim, serangan organisme tanaman dan penyakit hewan, serta (5) peningkatan kesejahteraan pelaku utama penghasil bahan pangan.<sup>2</sup>

Persoalan yang melingkupi pembangunan pertanian Indonesia masih belum beranjak dari beberapa hal krusial berikut : kapasitas produksi pertanian, khususnya pangan sudah menurun, baik kualitas sumber daya alam, maupun sumber daya manusia. Sementara itu, upaya peningkatan produksi pangan tidak banyak di dorong oleh perubahan teknologi pertanian dan adaptasi inovasi baru, Sehingga walaupun terdapat kinerja produksi pangan yang meningkat, maka peningkatan tersebut tidak serta-merta mampu meningkatkan kesejahteraan petani. Selama 10 tahun terakhir, produksi padi meningkat dari 54,09 juta ton pada tahun 2004 menjadi 70,8 juta ton pada akhir 2014. Produksi jagung meningkat dari 11.23 juta ton (2004) menjadi 19 juta ton (2014); produksi kedelai, dari 723 ribu ton (2004) menjadi 953 juta ton (2014); dan produksi gula hanya meningkat dari 2,05 juta ton (2004) menjadi 2,55 juta ton (2014). Di lapangan memang tampak nyata perubahan teknologi pertanian tersebut nyaris stagnan. Para birokrat di pemerintahan pusat dan daerah masih saja terjebak pada keputusan kebijakan yang cenderung *ad-hoc* jangka pendek, tidak didasarkan pada bukti yang memadai, yang menunjukkan bahwa dalam implementasi kebijakan belum terdapat perubahan fundamental bervisi jangka panjang dan berkelanjutan.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ibid., hal. viii

<sup>3</sup> Arifin B, 2015, *Ekonomi Pembangunan Pertanian*, Bogor, IPB Press. hal. vii

Pada sisi lain, Indonesia mempunyai keunggulan komparatif (comparative advantage) sebagai negara agraris dan maritim. Keunggulan komparatif tersebut merupakan fundamental perekonomian yang perlu didayagunakan melalui pembangunan ekonomi sehingga menjadi keunggulan bersaing (competitive advantage). Dengan pendekatan demikian, perekonomian yang dikembangkan di Indonesia memiliki landasan yang kokoh pada sumberdaya domestik, memiliki kemampuan bersaing yang tinggi. Dalam kaitan ini, pembangunan ekonomi di bidang pangan, baik yang berbasis tanaman, peternakan, perikanan maupun kehutanan, akan sekaligus memperkuat ketahanan pangan nasional. Oleh sebab itu pembangunan ekonomi di bidang pangan ini merupakan prioritas strategis dalam pembangunan nasional. Memperhatikan permasalahan dan potensi sebagaimana didiskusikan di muka, maka pembangunan ketahanan pangan diarahkan guna mewujudkan kemandirian pangan, untuk menjamin ketersediaan pangan di tingkat nasional, daerah hingga rumah tangga, serta menjamin konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang di tingkat rumah tangga sepanjang waktu; melalui pemanfaatan sumberdaya dan budaya lokal, teknologi inovatif dan peluang pasar, peningkatan ekonomi kerakyatan dan pengentasan kemiskinan.<sup>4</sup>

Dengan adanya Undang-undang Nomor 18 tahun 2012 bahwa Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya

---

<sup>4</sup> Dewan Ketahanan Pangan, 2006, Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006 – 2009(*General Policy on Food Security, 2006 – 2009*), *Jurnal Gizi dan Pangan* 1(1): 57-63. Vol. 1-2

merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dan adanya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 tahun 2007 menjelaskan bahwa ketahanan pangan merupakan urusan wajib oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. karena pangan merupakan bagian dari hak asasi manusia dan mewujudkan daerah yang berkualitas, tetapi masih ada beberapa daerah yang masih sangat miskin ketahanan pangan atau rawan ketahanan pangan, padahal kaya akan sumber daya alam. Seperti salah satu kabupaten yang ada di Indonesia yang berada di Pulau Jawa yaitu Kulonprogo. Berdasarkan data Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kehutanan (KP4K), pada tahun 2013, ada 34 desa yang menyandang status rawan pangan pada Kabupaten Kulonprogo. Selanjutnya pada tahun 2016, Berdasarkan data yang diterima Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan (BKPP) DIY, masih ada Sebanyak 20 desa di Daerah Istimewa Yogyakarta diperkirakan masih rawan terjadi kekurangan pangan. Daerah yang paling terkena dampak rawan pangan berada di Kulonprogo, sebanyak sembilan desa. Disusul oleh Gunungkidul, Bantul, dan Kota Yogyakarta. Sementara untuk Sleman, tak ada satu pun desa yang tergolong rawan kekurangan pangan.

Namun dari data yang diperoleh Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kehutanan (KP4K) dan Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan (BKPP) DIY dari tahun 2013 hingga 2016 kemajuan ketahanan

pangan Kabupaten Kulonprogo mengalami penurunan dari 34 desa yang mengalami rawan pangan masih ada 9 desa pada tahun 2016. Kemajuan ini tidak lepas dari pengaruh kebijakan Ketahanan Pangan yang ada pada Kabupaten Kulonprogo yang membuat peneliti tertarik untuk meneliti mengenai keberhasilan kebijakan ketahanan pangan yang ada pada Kulonprogo pada masa kepemimpinan Hasto Wardoyo yang mana pada kepemimpinan Bupati sebelumnya, Kulonprogo masih banyak mengalami kerawanan pangan. Sehingga apa saja yang menjadi faktor-faktor keberhasilan dari kebijakan ketahanan pangan yang telah diterapkan oleh Hasto Wardoyo dan mana yang paling berpengaruh dari faktor tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas dapat dirumuskan masalahnya yaitu :

1. Apakah Faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan ketahanan pangan Kabupaten Kulon Progo pada masa kepemimpinan Bupati Hasto Wardoyo?
2. Faktor apa yang paling mempengaruhi keberhasilan kebijakan ketahanan pangan Kabupaten Kulon Progo pada masa kepemimpinan Bupati Hasto Wardoyo?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas tujuan penelitian ini yaitu :

1. Untuk mengetahui apakah Faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan ketahanan pangan Kabupaten Kulon Progo pada masa kepemimpinan Bupati Hasto Wardoyo ?.
3. Untuk mengetahui faktor apa yang paling mempengaruhi keberhasilan kebijakan ketahanan pangan Kabupaten Kulon Progo pada masa kepemimpinan Bupati Hasto Wardoyo?

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Teoritis

Dapat menambah kajian mengenai kebijakan ketahanan pangan dalam ilmu pengetahuan khususnya ilmu pemerintahan yang berkaitan dengan studi kebijakan publik.

2. Praktis

- a. Bagi Peneliti

Dapat menambah pengetahuan ilmu dan wawasan peneliti mengenai kebijakan publik khususnya kebijakan ketahanan pangan.

- b. Bagi pembaca

Dapat menambah pengetahuan pembaca mengenai kebijakan khususnya kebijakan pangan dan menyadarkan pembaca akan pentingnya kebijakan ketahanan pangan.

- c. Bagi jurusan ilmu pemerintahan UMY

Untuk menambah bahan bacaan mengenai kebijakan ketahanan pangan.

d. Bagi pemerintah daerah

Untuk menambah kajian serta pemahaman dan kesadaran bagi pemerintah daerah mengenai kebijakan ketahanan pangan.

## **E. Tinjauan Pustaka**

1. Penelitian yang dilakukan oleh Indra Gunawan, Drajat Martianto, dan Yayuk F. Baliwati pada tahun 2008 yang berjudul “Kajian Kebijakan Anggaran Dalam Rangka Mendukung Pembangunan Ketahanan Pangan Di Kabupaten Lampung Barat (*A Study On Budget Policy To Support Food Security In Lampung Barat District*)”. Penelitian ini membahas perihal Rata-rata besar APBD adalah sebesar Rp. 304.068 008.767 yang dialokasikan untuk pembangunan ketahanan pangan nilainya sebesar Rp. 24.286.406.768 atau sebesar 7.6%. Jumlah kegiatan dalam APBD selama 5 tahun berjumlah 1.880 kegiatan, untuk ketahanan pangan 359 kegiatan, masih terfokus pada subsistem ketersediaan dan distribusi, sedangkan untuk subsistem konsumsi dan status gizi masih sangat kurang. Pendekatan Analisis deskriptif digunakan untuk mengetahui tentang kebijakan anggaran pemerintah dalam pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Barat, dengan tujuan khusus yaitu: 1) menganalisis APBD dari sisi penerimaan dan pengeluaran/belanja, 2) menetapkan ruang lingkup program/kegiatan dalam rangka pembangunan ketahanan pangan, 3)

menganalisis besaran alokasi anggaran pemerintah dalam mendukung pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Barat.<sup>5</sup>

2. Penelitian yang dilakukan oleh Amirian, Yayuk Farida Baliwati dan Lilik Kustiayah pada tahun 2008 yang berjudul “Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani Sawah Di Wilayah *Enclave* Taman Nasional Bukit Barisan Selatan”. Penelitian ini membahas perihal ketahanan pangan antar ketiga kelompok petani terdapat perbedaan signifikan ( $p < 0.01$ ). Uji korelasi *Spearman* menunjukkan terdapat beberapa faktor berhubungan sangat nyata ( $p < 0.01$ ) dengan ketersediaan energi per kapita per hari di rumah tangga, yaitu; a) pendapatan keluarga, besar keluarga, akses ke air bersih untuk keperluan MCK, total produksi GKP, dan e) produksi GKP yang didistribusikan kedalam rumah tangga. Pendekatan kuantitatif dan dianalisis secara deskriptif digunakan untuk mengetahui tentang ketahanan pangan rumah tangga petani sawah di lokasi penelitian, dengan tujuan khusus adalah 1) menganalisis ketersediaan pangan pokok rumah tangga; 2) menganalisis akses pangan rumah tangga; 3) menganalisis pemanfaatan pangan rumah tangga; 4) menganalisis ketahanan pangan rumah tangga; 5) Menganalisis faktor yang berhubungan dengan ketersediaan energi per kapita per hari, dalam konteks kemandirian pangan rumah tangga petani.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Gunawan, Indra, Drajat M, dan Yayuk F. 2008. “Kajian Kebijakan Anggaran Dalam Rangka Mendukung Pembangunan Ketahanan Pangan Di Kabupaten Lampung Barat (*A Study On Budget Policy To Support Food Security In Lampung Barat District*)”. *Jurnal Gizi Dan Pangan*, 3(3): 144 – 148, vol.4-5

<sup>6</sup> Amirian, dkk. 2008. “Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani Sawah Di Wilayah *Enclave* Taman Nasional Bukit Barisan Selatan (*Food Security of Wet Land Farmer Household in Enclave Region of Bukit Barisan Selatan National Park*)”. *Jurnal Gizi dan Pangan*, 3(3): 132 – 138 vol.7

3. Penelitian yang dilakukan oleh Anang Suhardianto, Yayuk Farida Baliwati dan Dadang Sukandar pada tahun 2007 yang berjudul Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani Penghasil Beras Organik (*Household Food Security of Farmers who Yielding Organic Rice*). Penelitian ini membahas perihal Rumah tangga petani penghasil beras organik yang termasuk tahan pangan sebesar 85.2% dan yang tidak tahan pangan 14.8%, Luas penguasaan lahan oleh rumahtangga petani penghasil beras organik yang tergolong tahan pangan, tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia seutuhnya, mulai dari pangan, sandang, dan papan, sekali pun pada taraf minimal (dengan asumsi Rp 10 000 per kapita per hari). Pendekatan kualitatif digunakan untuk mempelajari ketahanan pangan rumah tangga petani penghasil beras organik. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk: (1) Menganalisis tingkat ketahanan pangan rumah tangga petani penghasil beras organik; dan (2) Mengidentifikasi penguasaan lahan dalam mendukung ketahanan pangan rumah tangga.<sup>7</sup>
4. Penelitian yang dilakukan oleh Tin Herawati, Basita Ginting, Pang S. Asngari, Djoko Susanto dan Herien Puspitawati pada tahun 2011 yang berjudul “Ketahanan Pangan Keluarga Peserta Program Pemberdayaan Masyarakat Di Pedesaan”. Penelitian ini membahas perihal Persentase tertinggi (52.0%) ketahanan pangan keluarga termasuk kategori rentan dan ditemukan sebanyak 37.3 persen kategori kurang pangan. Ketahanan

---

<sup>7</sup> Suhardianto, Anang. dkk. 2007. “Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani Penghasil Beras Organik (*Household Food Security of Farmers who Yielding Organic Rice*)”. *Jurnal Gizi dan Pangan*, 2(3): 1 – 12. Vol.11

pangan keluarga dengan kategori tahan ditemukan sebanyak 10.7 persen keluarga. Berdasarkan kelompok pemberdayaan maka lebih dari setengah keluarga pada kelompok PKH (50.5%) dan PUAP (63.6%) memiliki ketahanan pangan keluarga kategori kurang pangan. Rentan pangan lebih banyak di temukan pada kelompok PNPM (60%) dan Raksa Desa (61.3%). Persentase tertinggi (15%) keluarga yang memiliki kategori tahan pangan ditemukan pada kelompok PNPM. Faktor yang berpengaruh nyata terhadap ketahanan pangan keluarga adalah pendapatan perkapita, jumlah anggota keluarga dan jumlah aset yang dimiliki. Pendekatan kualitatif digunakan untuk mengetahui ketahanan pangan keluarga peserta program pemberdayaan masyarakat di pedesaan. Tujuan khusus (1) mengetahui karakteristik keluarga; (2) menganalisis ketahanan pangan keluarga; (3) menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan keluarga.<sup>8</sup>

5. Penelitian yang dilakukan oleh Syaiful Anwar Mulcson dan Didiek Rahmadi yang berjudul “Analisis Potensi Dan Ketersediaan Pangan Dalam Kaitannya Dengan Ketahanan Pangan Di Jawa tengah”. Penelitian ini membahas perihal analisis potensi dan ketersediaan pangan kaitannya dengan ketahanan pangan di Jawa Tengah terindikasi menurun seperti Produksi dan ketersediaan pangan pokok (beras) dan jagung pada tahun 1998-2000 sudah mampu mencukupi kebutuhan penduduk, dan bahkan

---

<sup>8</sup> Herawati, Tin. Dkk. 2011. “Ketahanan Pangan Keluarga Peserta Program Pemberdayaan Masyarakat Di Pedesaan (*The Food Security of The Family Participant in Community Empowerment Program At Rural Area*)”. *Jurnal Gizi dan Pangan*, 6(3): 208-216, Vol.8

terjadi kelebihan/surplus, Namun ada kecenderungan tingkat ketahanan pangan yang menurun (nilai KP 0.97 ke 0.90) dan Produksi dan ketersediaan kedelai pada tahun 1998-2000 masih sangat kurang. Tingkat pemenuhan akan kebutuhan dari produksi hanya mencapai 68,28 %, dan produksi lainnya seperti gula, sayuran serta buah-buahan. Pendekatan Kualitatif digunakan untuk: (1) mengidentifikasi potensi, produksi, ketersediaan dan distribusi pangan penting (nabati dan hewani) di Jawa Tengah, (2) mengkaji tingkat ketahanan pangan dalam memenuhi kebutuhan pangan dan gizi penduduk di Jawa Tengah, dan (3) mengetahui tingkat diversifikasi konsumsi pangan penduduk dengan mengacu pada Pola Pangan Harapan (PPH), sehingga dapat digunakan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam penetapan kebijakan khususnya pembangunan pangan di Jawa Tengah.<sup>9</sup>

6. Penelitian yang dilakukan oleh Edmira Rivani pada tahun 2012 yang berjudul “Penentuan Dimensi Serta Indikator Ketahanan Pangan Di Indonesia: Kaji Ulang Metode Dewan Ketahanan Pangan-*World Food Program*”. Penelitian ini membahas *perihal* dimensi ketahanan pangan, yaitu ketersediaan pangan, akses infrastruktur, pemanfaatan, dan sosial ekonomi. Hal ini berbeda dengan dimensi ketahanan pangan yang ditetapkan oleh DKP-WFP, yaitu ketersediaan pangan, akses terhadap pangan, dan akses terhadap kesehatan dan gizi. Pendekatan analisis faktor

---

<sup>9</sup> Muleson Syaiful Anwar dan Didiek Rahmadi. “Analisis Potensi Dan Ketersediaan Pangan Dalam Kaitannya Dengan Ketahanan Pangan Di Jawa tengah”. Pusat Studi Agrobisnis dan Agroindustri Lemlit Undip. *Jurnal Litbang Universitas Muhamrnadiyah Semarang*, Vol.11-12

eksploratori digunakan untuk mengidentifikasi dimensi dan indikator ketahanan dan kerentanan pangan yang relevan untuk dimonitor, serta menghitung indeks komposit ketahanan dan kerentanan pangan berdasarkan indikator-indikator yang mewakili dimensi ketahanan pangan.<sup>10</sup>

Dari beberapa Tinjauan Pustaka diatas kesamaannya yaitu membahas mengenai ketahanan pangan yang ada di Indonesia tetapi berbeda konteks yang di teliti. Menurut peneliti hasil penelitian di atas sangat bagus karena memberikan data yang spesifik mengenai ketahanan pangan pada tingkat yang pokok/penting dan mengidentifikasi serta menjawab masalah-masalah ketahanan pangan yang ada di Indonesia. Tetapi kekurangan penelitian di atas hanya mengidentifikasi atau berorientasi pada masalah, belum ada yang menunjukkan penelitian dilakukan karena sebuah keberhasilan pemerintah. Jadi pada penelitian ini peneliti melakukan penelitian karena sebuah keberhasilan kinerja pemerintah di bidang Ketahanan Pangan yang berangkat dari permasalahan Ketahanan Pangan.

## **F. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Kebijakan Publik**

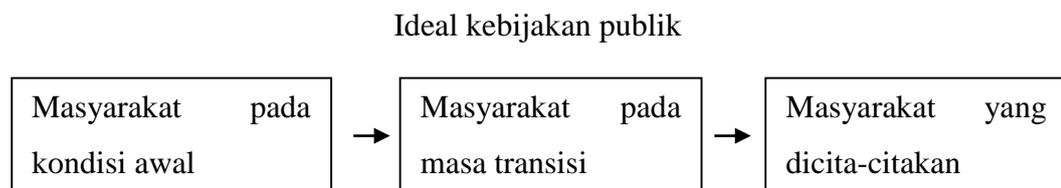
#### **a. Pengertian Kebijakan Publik**

---

<sup>10</sup> Rivani, Edmira. 2012. "Penentuan Dimensi Serta Indikator Ketahanan Pangan Di Indonesia: Kaji Ulang Metode Dewan Ketahanan Pangan-World Food Program (*Determination Of The Dimensions And Indicators Of Food Security In Indonesia: The National Food Security Board-World Food Program Methodology Revisited*)". Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. *Widyariset*, Vol. 9-10

Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan pemerintah, dan pemerintah di sini adalah negara.

Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh organisasi publik. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di mana lembaga administratif publik mempunyai domain.<sup>11</sup>



Kebijakan publik terbaik adalah yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan.

Kebijakan Publik menurut Riant Nugroho adalah keputusan otoritas Negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Dimana tujuan kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya atau risorsis, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusi sumberdaya Negara dan yang bertujuan menyerap sumberdaya Negara.

Leo Agustino dalam bukunya Dasar-Dasar Kebijakan Publik membuat suatu kesimpulan dari beberapa karakteristik utama dari suatu

---

<sup>11</sup> Nugroho Riant, 2014, *Public Policy (Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan)*, Jakarta, PT Elex Media Komputindo. Hal. 132

definisi kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik perhatiannya di tunjukan pada tindakan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah.<sup>12</sup>

Sedangkan Riant Nugroho merumuskan definisi kebijakan publik secara sederhana yakni “ kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat negara khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang di cita-citakan.”<sup>13</sup>

James Anderson sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut :<sup>14</sup>

- 1) Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
- 2) Formulasi kebijakan (*formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

---

<sup>12</sup> Asmara, Q. 2009. “Evaluasi implementasi”. FISIP UI: *Jurnal Kebijakan*. Vol. 4

<sup>13</sup> Ibid., vol. 7

<sup>14</sup> Ibid., vol.8

- 3) Penentuan kebijakan (*adoption*): Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
- 4) Implementasi (*implementation*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
- 5) Evaluasi (*Evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan?

#### b. Impelementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Menurut Gordon implementasi ialah berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program.<sup>15</sup>

Impelementasi suatu kebijakan pada dasarnya adalah suatu perubahan atau transformasi yang bersifat multiorganisasi, dimana perubahan yang diterapkan melalui strategi implementasi kebijakan ini mengaitkan berbagai lapisan masyarakat. oleh karena itu, keberhasilan sangat ditentukan oleh strategi kebijakan yang tepat yang mampu

---

<sup>15</sup> Mulyadi, dedi. 2016. “*Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*”. Bandung : Penerbit Alfabeta. Hal. 24

mengakomodasi berbagai pandangan dan kepentingan yang berbeda dalam masyarakat.<sup>16</sup>

Menurut Zinal Abidin terdapat pendekatan dalam implementasi kebijakan publik, antara lain :<sup>17</sup>

1) Pendekatan struktural

Pendekatan ini melihat peran institusi atau organisasi sebagai suatu yang sangat menentukan. Jika organisasi dianggap tidak sesuai dengan wujud perubahan yang muncul dari kebijakan, maka perlu dilakukan:

a) *Planning of change* yakni perencanaan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan untuk melakukan perubahan yang bersifat internal organisasi.

b) *Planning for change*, yakni perencanaan tentang perubahan organisasi untuk menghadapi perubahan dari luar.

2) Pendekatan Prosedural/manajerial

Pendekatan ini melihat implementasi dalam bentuk langkah-langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan (*planning, programming, budgetting, supervision, atau programming, evaluation, review technique*). Yang paling penting dalam proses implementasi adalah prioritas dan tata urutan.

3) Pendekatan kewajiban/behavior

---

<sup>16</sup> Mulyadi, dedi. 2016. “*Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*”. Bandung : Penerbit Alfabeta. Hal. 26

<sup>17</sup> Ibid. hal 25

Pendekatan ini berhubungan dengan penerimaan atau penolakan masyarakat terhadap suatu kebijakan. Penerimaan masyarakat terhadap kebijakan tidak hanya ditentukan oleh isi atau substansi kebijakan, tetapi juga oleh pendekatan dalam penyampaian dan cara mengimplementasikannya.

#### 4) Pendekatan politik

Keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh kemauan dan kemampuan dari kekuatan-kekuatan dominan dalam masyarakat atau dalam organisasi.

Model Implementasi kebijakan publik yang dikemukakan Edward III menunjukkan pada empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi, yaitu:<sup>18</sup>

- 1) Komunikasi, yaitu menekankan bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (target grup). Tujuan dan sasaran dari program kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program.
- 2) Sumber daya, yaitu menekankan setiap kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan.

---

<sup>18</sup> Ibid. hal.28

- 3) Disposisi, yaitu menekankan terhadap karakteristik yang erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang paling penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program/kebijakan.
- 4) Struktur birokrasi, menekankan bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting : pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme pelaksanaan program biasanya sudah ditetapkan melalui *standar operating procedure* (SOP) yang dicantumkan dalam guideline program kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun, karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor.

Jadi dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi kebijakan publik menurut Edwards III yaitu :<sup>19</sup>

- 1) Komunikasi : komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan.

---

<sup>19</sup> Ibid. hal. 56

- 2) Sumber daya : Meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas atau tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.
- 3) Sikap birokrasi atau pelaksana. Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program.
- 4) Struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan kebijakan.

## 2. Ketahanan Pangan

### a. Pengertian Ketahanan Pangan

Undang-Undang Republik Indonesia 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 mutu, aman, merata, dan terjangkau. Hal itu diperkuat dengan diterbitkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 tahun 2006 Tentang Pembentukan Dewan Ketahanan Pangan.<sup>20</sup>

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam

---

<sup>20</sup> Ketahanan Pangan, Universitas Sumatera Utara, *Jurnal Ketahanan Pangan*. Vol. 2

proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.<sup>21</sup>

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia paling utama, karena itu pemenuhan pangan merupakan bagian dari hak asasi individu. Pembangunan ketahanan pangan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat secara adil merata baik jumlah maupun mutu gizinya. Dimensi pembangunan ketahanan pangan sangat luas dan bersifat lintas sektor dengan pendekatan lintas disiplin. Ketahanan pangan merupakan prasyarat dasar yang harus dimiliki oleh suatu daerah otonom.<sup>22</sup>

Selanjutnya, Kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.<sup>23</sup>

Ketahanan Pangan diartikan sebagai terpenuhinya pangan dengan ketersediaan setiap saat di semua daerah, mudah memperoleh, aman dikonsumsi dan harga yang terjangkau.<sup>24</sup>

Menurut Hasto, Ketahanan pangan merupakan suatu sistem yang terintegrasi yang terdiri atas berbagai sub sistem. Subsistem utamanya

---

<sup>21</sup> Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012. Vol.2

<sup>22</sup> Indra G, Drajat M, Dan Yayuk F, 2008 “Kajian Kebijakan Anggaran Dalam Rangka Mendukung Pembangunan Ketahanan Pangan Di Kabupaten Lampung Barat (*A Study On Budget Policy To Support Food Security In Lampung Barat District*), *Jurnal Gizi Dan Pangan*, 3(3): 144 – 148. Vol. 1

<sup>23</sup> Malik, H. 2014. “*Melepas Perangkap Impor Pangan*”. Yogyakarta : LP3ES. Hal. xviii

<sup>24</sup> Rosdiana H, Dkk. “*Meningkatkan ketahanan pangan melalui pembangunan agropilitan*”. Jakarta: UI Press.

adalah ketersediaan pangan, distribusi pangan dan konsumsi pangan. Terwujudnya ketahanan pangan merupakan sinergi dari interaksi ketiga sub sistem tersebut.<sup>25</sup>

Ketahanan pangan terwujud apabila secara umum telah terpenuhi dua aspek sekaligus. Pertama adalah tersedianya pangan yang cukup dan merata untuk seluruh penduduk. Kedua, setiap penduduk mempunyai akses fisik dan ekonomi terhadap pangan untuk memenuhi kecukupan gizi guna menjalani kehidupan yang sehat dan produktif dari hari ke hari.<sup>26</sup>

Kemandirian Pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi Pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan Pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat.

Keamanan Pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.<sup>27</sup>

#### b. Klasifikasi Ketahanan Pangan

---

<sup>25</sup> NEWS Repbulika.co.id : Jumat, 05 Desember 2014, 19:43 WIB

<sup>26</sup> Dewan Ketahanan Pangan, 2006, Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006 – 2009(*General Policy on Food Security, 2006 – 2009*), *Jurnal Gizi dan Pangan* 1(1): 57-63. Vol. 1

<sup>27</sup> Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012. Vol.2

### 1) Ketahanan Pangan Rumah Tangga

Ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga merupakan landasan bagi ketahanan pangan masyarakat, yang selanjutnya menjadi pilar bagi ketahanan pangan daerah dan nasional. Berdasarkan pemahaman tersebut maka salah satu prioritas utama pembangunan ketahanan pangan adalah memberdayakan masyarakat agar mereka mampu menanggulangi masalah pangannya secara mandiri serta mewujudkan ketahanan pangan rumah tangganya secara berkelanjutan.

Melalui proses pemberdayaan, masyarakat ditingkatkan kapasitasnya agar semakin mampu meningkatkan produktivitas, produksi dan pendapatannya, baik melalui usaha tani maupun usaha lainnya. Peningkatan pendapatan akan menambah kemampuan daya beli, sehingga menambah keleluasaan masyarakat untuk memilih pangan yang beragam untuk memenuhi kebutuhan gizinya. Peningkatan produksi komoditas pangan oleh masyarakat, di samping meningkatkan ketersediaan pangan dalam rumah tangga juga akan memberikan kontribusi terhadap ketersediaan pangan di daerah yang bersangkutan, yang selanjutnya merupakan kontribusi terhadap ketersediaan pangan nasional.<sup>28</sup>

Hukum Working (1943), menyatakan bahwa proporsi pengeluaran pangan dapat digunakan sebagai indikator ketahanan pangan rumah tangga. Hukum tersebut menyebutkan bahwa proporsi pengeluaran pangan

---

<sup>28</sup> Dewan Ketahanan Pangan. 2006. "Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006 – 2009(*General Policy on Food Security, 2006 – 2009*)", *Jurnal Gizi dan Pangan* 1(1): 57-63 vol.1

berhubungan negatif dengan pendapatan rumah tangga, dan ketahanan pangan mempunyai hubungan negatif dengan proporsi pengeluaran pangan. Semakin besar proporsi pengeluaran pangan suatu rumah tangga maka semakin rendah ketahanan pangannya.

Pengeluaran rumah tangga untuk pangan dapat dinyatakan sebagai konsumsi pangan, dan konsumsi terutama dipengaruhi oleh pendapatan yang diterima.<sup>29</sup>

Ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga merupakan landasan bagi ketahanan pangan masyarakat, yang selanjutnya menjadi pilar bagi ketahanan pangan daerah dan nasional. Berdasarkan pemahaman tersebut maka salah satu prioritas utama pembangunan ketahanan pangan adalah memberdayakan masyarakat agar mereka mampu menanggulangi masalah pangannya secara mandiri serta mewujudkan ketahanan pangan rumah tangganya secara berkelanjutan.<sup>30</sup>

## 2) Ketahanan Pangan Daerah/ Wilayah

Ketahanan pangan daerah yaitu terpenuhinya Indikator-indikator ketahanan pangan yang dilihat dari tingkat ketahanan rumah tangga yang berada di daerah selanjutnya menjadi ketahanan pangan tingkat nasional.

## 3) Ketahanan Pangan Nasional

---

<sup>29</sup> Dirhamsyah, T. dkk. 2016. "*Ketahanan Pangan (Kemandirian Pangan dan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Rawan Pangan di Jawa)*". Yogyakarta : Plantaxia

<sup>30</sup> Dewan Ketahanan Pangan, 2006, Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006 – 2009 (*General Policy on Food Security, 2006 – 2009*), *Jurnal Gizi dan Pangan* 1(1): 57-63. Vol. 1

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Ketahanan Pangan Nasional ialah terwujudnya ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal.<sup>31</sup>

### c. Indikator Ketahanan Pangan

Secara rinci pengertian ketahanan pangan dapat dipahami sebagai berikut :

- 1) Terpenuhinya pangan dengan kondisi ketersediaan yang cukup mencakup aspek volume dan keragamannya untuk memenuhi kebutuhan zat mikro, yang dibutuhkan oleh manusia untuk tumbuh, hidup sehat dan produktif.
- 2) Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang aman, diartikan bebas dari cemaran biologis, kimia, serta benda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia serta aman dari kaidah agama.
- 3) Terpenuhinya pangan yang terjangkau, diartikan pangan secara fisik mudah diperoleh oleh setiap waktu oleh rumah tangga dengan harga terjangkau.

Pada dasarnya konsep ketahanan pangan terkait dengan beberapa hal seperti: ketersediaan pangan, stabilitas harga, dan keterjangkauan

---

<sup>31</sup> Renstra BKP tahun 2015-2019

pangan/akses terhadap pangan. Menurut Soemarno, Konsep ketahanan pangan paling tidak harus memenuhi lima unsur pokok, yaitu :<sup>32</sup>

- 1) Berorientasi pada kebutuhan rumah tangga dan individu
- 2) Setiap bahan pangan tersedia dan mudah diakses
- 3) Mengutamakan aksesibilitas baik bagi rumah tangga maupun individu secara fisik, maupun sosial-ekonomi
- 4) Bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan gizi secara aman yang dapat meningkatkan derajat kesehatan masyarakat
- 5) Serta mampu hidup sehat dan produktif.

Secara umum, konsep ketahanan pangan lazimnya memenuhi lima syarat utama, yaitu :<sup>33</sup>

- 1) Ketersediaan pangan
- 2) Akses pangan
- 3) Penyerapan pangan
- 4) Stabilitas pangan
- 5) Status gizi.

Uraian ke lima konsep di atas sebagai berikut :

a) Ketersediaan pangan

Ketersediaan pangan merupakan syarat yang menunjukkan bahwa pangan tersebut tersedia dalam jumlah yang cukup, aman dan bergizi untuk semua orang dalam suatu negara baik yang berasal dari

---

<sup>32</sup> Ketahanan Pangan, Universitas Sumatera Utara, *Jurnal Ketahanan Pangan*. Vol. 2-3

<sup>33</sup> *Ibid.*, vol. 3-4

produksi sendiri, impor, cadangan pangan maupun bantuan pangan, dimana pangan tersebut juga harus mampu mencukupi jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kebutuhan yang aktif dan sehat.

b) Akses pangan

Akses pangan adalah kemampuan rumah tangga dan individu dengan sumber daya yang dimilikinya untuk memperoleh pangan yang cukup untuk kebutuhan pangannya sendiri.

c) Penyerapan pangan

Penyerapan pangan merupakan syarat yang menggambarkan penggunaan pangan untuk kebutuhan hidup yang sehat yang meliputi kebutuhan energi dan gizi, air serta kesehatan lingkungan.

d) Stabilitas pangan

Stabilitas pangan merupakan dimensi waktu dari ketahanan pangan yang terbagi menjadi kerawanan pangan kronis dan kerawanan pangan sementara.

e) Status Gizi

Ketahanan pangan bukan hanya merupakan suatu isu gizi dan kesehatan yang hanya mencakup tingkat nasional, maupun regional saja, tetapi juga tingkat rumah tangga. Ketahanan pangan keluarga sebagaimana hasil rumusan International Congress of Nutrition (ICN) yang diselenggarakan di Roma tahun 1992 mendefinisikan bahwa: “Ketahanan pangan keluarga (household food security) adalah kemampuan rumah tangga untuk memenuhi kecukupan pangan

anggotanya dari waktu ke waktu agar dapat hidup sehat dan mampu melakukan kegiatan sehari-hari”.

d. Pengarahan Ketahanan Pangan

1) Pada sisi ketersediaan, kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk: <sup>34</sup>

- a) Meningkatkan kualitas lingkungan dan kualitas sumberdaya alam dan air;
- b) Menjamin kelangsungan produksi pangan utamanya dari produksi dalam negeri;
- c) Mengembangkan kemampuan pengelolaan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat;
- d) Meningkatkan kapasitas produksi nasional dengan menetapkan lahan abadi untuk produksi pangan.

2) Pada aspek distribusi, kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk: <sup>35</sup>

- a) Meningkatkan sarana dan prasarana distribusi pangan untuk meningkatkan efisiensi perdagangan, termasuk di dalamnya mengurangi kerusakan bahan pangan dan kerugian akibat distribusi yang tidak efisien;
- b) Mengurangi dan/atau menghilangkan peraturan daerah yang menghambat distribusi pangan antar daerah;

---

<sup>34</sup> Ibid., vol. 2

<sup>35</sup> Ibid

- c) Mengembangkan kelembagaan pengolahan dan pemasaran di pedesaan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas distribusi pangan serta mendorong peningkatan nilai tambah.
- 3) Dalam hal konsumsi, kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk: <sup>36</sup>
- a) Menjamin pemenuhan pangan bagi setiap rumah tangga dalam jumlah dan mutu yang memadai, aman dikonsumsi dan bergizi seimbang;
  - b) Mendorong, mengembangkan dan membangun serta memfasilitasi peran serta masyarakat dalam pemenuhan pangan sebagai implementasi pemenuhan hak atas pangan;
  - c) Mengembangkan jaringan antar lembaga masyarakat untuk pemenuhan hak atas pangan;
  - d) Meningkatkan efisiensi dan efektivitas intervensi bantuan pangan/pangan bersubsidi kepada golongan masyarakat tertentu (golongan miskin, ibu hamil, balita gizi buruk, dsb).

e. Tujuan Pembangunan Ketahanan Pangan

Tujuan Pembangunan Ketahanan Pangan. Pembangunan ketahanan pangan ditujukan untuk memperkuat ketahanan pangan di tingkat

---

<sup>36</sup> Ibid

mikro/tingkat rumah tangga dan individu serta di tingkat makro/nasional, sebagai berikut:<sup>37</sup>

- 1) Mempertahankan ketersediaan energi per kapita minimal 2200 Kilokalori/hari, dan penyediaan protein perkapita minimal 57 gram/hari.
- 2) Meningkatkan konsumsi pangan perkapita untuk memenuhi kecukupan energi minimal 2000 Kilokalori/hari dan protein sebesar 52 gram/hari.
- 3) Meningkatkan kualitas konsumsi pangan masyarakat dengan skor Pola Pangan Harapan (PPH) minimal 80 (padi-padian 275 g, umbi-umbian 100 g, pangan hewani 150 g, kacang-kacangan 35 g, sayur dan buah 250 g).
- 4) Meningkatkan keamanan, mutu dan higiene pangan yang dikonsumsi masyarakat.
- 5) Mengurangi jumlah/persentase penduduk rawan pangan kronis (yang mengonsumsi kurang dari 80% AKG) dan penduduk miskin minimal 1 persen pertahun; termasuk di dalamnya ibu hamil yang mengalami anemia gizi dan balita dengan gizi kurang.
- 6) Meningkatkan kemandirian pangan melalui pencapaian swasembada beras berkelanjutan, swasembada jagung pada tahun 2007, swasembada kedelai pada tahun 2015, swasembada gula pada

---

<sup>37</sup> Dewan Ketahanan Pangan, 2006, Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006 – 2009(*General Policy on Food Security, 2006 – 2009*), *Jurnal Gizi dan Pangan* 1(1): 57-63. Vol. 2

tahun 2009 dan swasembada daging sapi pada tahun 2010; serta membatasi impor pangan utama di bawah 10 persen dari kebutuhan pangan nasional.

- 7) Meningkatnya rasio lahan per orang (land-man ratio) melalui penetapan lahan abadi beririgasi minimal 15 juta ha, dan lahan kering minimal 15 juta ha.
- 8) Meningkatnya kemampuan pengelolaan cadangan pangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
- 9) Meningkatnya jangkauan jaringan distribusi dan pemasaran pangan ke seluruh daerah.
- 10) Meningkatnya kemampuan nasional dalam mengenali, mengantisipasi dan menangani secara dini serta dalam melakukan tanggap darurat terhadap masalah kerawanan pangan dan gizi.

f. Subsistem Ketahanan Pangan

Menurut Novitri (2005) yang mengutip pendapat Thaha (2000) menjelaskan bahwa terwujudnya ketahanan pangan merupakan hasil interaksi dari berbagai subsistem ketahanan pangan, yaitu subsistem ketersediaan, subsistem distribusi dan subsistem konsumsi.<sup>38</sup>

1) Subsistem Ketersediaan Pangan

---

<sup>38</sup> Ketahanan Pangan, Universitas Sumatera Utara, *Jurnal Ketahanan Pangan*. Vol. 6

Subsistem ini mencakup pengaturan kestabilan dan kesinambungan penyediaan pangan. Ketersediaan pangan menyangkut masalah produksi, stok, impor dan ekspor, yang harus selalu dikelola sedemikian rupa, sehingga walaupun produksi pangan sebagian bersifat musiman, terbatas dan tersebar antar wilayah, pangan yang tersedia bagi keluarga harus cukup volume dan jenisnya serta stabil dari waktu ke waktu.

## 2) Subsistem Distribusi

Subsistem ini mencakup upaya memperlancar proses peredaran pangan antar wilayah dan antar waktu serta stabilitas harga pangan. Hal ini ditujukan dalam rangka meningkatkan daya akses masyarakat terhadap pangan yang cukup. Surplus pangan tingkat wilayah belum menjamin kecukupan pangan bagi individu ataupun masyarakatnya.

### g. Rawan Pangan

Menurut Baliwati, rawan pangan merupakan suatu kondisi ketidakmampuan untuk memperoleh pangan yang cukup dan sesuai untuk hidup sehat dan beraktivitas dengan baik. Kondisi rawan pangan dapat dibedakan menjadi 2 jenis yaitu rawan pangan kronis dan rawan pangan transien/transistori. Sebagai berikut penjelasannya :<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Ketahanan Pangan, Universitas Sumatera Utara, *Jurnal Ketahanan Pangan*. Vol. 9

- 1) Rawan pangan kronis adalah kondisi ketidakcukupan pangan secara menetap akibat ketidakmampuan suatu keluarga untuk memperoleh pangan yang dibutuhkan melalui pembelian di pasar atau melalui produksi sendiri. Kondisi ini berakar pada kemiskinan, rendahnya kualitas sumberdaya serta sering terjadi di daerah terisolir dan gersang.
- 2) Rawan pangan transien/ transitori, yaitu penurunan akses terhadap pangan yang dibutuhkan oleh suatu keluarga secara kontemporer. Hal ini disebabkan adanya bencana alam, kerusuhan, musim yang menyimpang dan keadaan lain yang bersifat mendadak, sehingga menyebabkan ketidakstabilan harga pangan, produksi, atau pendapatan.

#### h. Kemandirian Pangan

Kemandirian pangan adalah kemampuan produksi pangan dalam negeri yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup ditingkat rumah tangga, baik dalam jumlah, mutu, keamanan, maupun harga yang terjangkau, yang didukung oleh sumber-sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal.

Menurut Swastika, kemandirian pangan didefinisikan sebagai kemampuan suatu bangsa untuk menjamin seluruh penduduknya

memperoleh pangan yang cukup, bermutu baik, aman, dan halal, yang didasarkan pada optimalisasi pemanfaatan dan berbasis sumber daya lokal.

Lima komponen dalam mewujudkan kemandirian pangan yaitu ketersediaan yang cukup, stabilitas ketersediaan, keterjangkauan, mutu/keamanan pangan yang baik, dan tidak ada ketergantungan pada pihak luar.

Amang dan Sawit membedakan pengertian kemandirian pangan dengan swasembada pangan. Kemandirian pangan merupakan kondisi dinamis karena sifatnya lebih menekankan pada aspek perdagangan/komersialisasi; kemandirian lebih menuntut daya saing tinggi karena produk yang dihasilkan pada skema promosi ekspor, sedangkan swasembada lebih tertuju pada skema substitusi impor.

Swasembada pangan (Food self sufficiency) adalah kemampuan suatu negara untuk memenuhi sendiri kebutuhan pangannya. Menurut Simatupang, Konsep kemandirian pangan merupakan salah satu varian dari konsep swasembada pangan. Pengertian pertama adalah swasembada absolut, yaitu kebutuhan pangan dipenuhi seluruhnya (100 persen) dari produksi domestik. Varian kedua adalah “swasembada *on trend*”, yaitu dalam beberapa tahun tertentu ada kalanya mengimpor pangan, tetapi pada tahun lainnya mengekspor, sehingga rata-ratanya dalam jangka menengah tetap memenuhi swasembada.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Dirhamsyah, T. dkk. 2016. “*Katahanan Pangan (Kemandirian Pangan dan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Rawan Pangan di Jawa)*”. Yogyakarta : Plantaxia. Hal.19-20

### 3. Kepemimpinan

Seorang pemimpin merupakan seseorang yang memiliki suatu program dan yang berperilaku secara bersama-sama dengan anggota-anggota kelompok dengan mempergunakan cara atau gaya tertentu, sehingga kepemimpinan mempunyai peranan sebagai kekuatan dinamik yang mendorong, memotivasi dan mengkoordinasikan perusahaan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Katz dan Kahn (dalam Watkin, 1992) berbagai definisi kepemimpinan pada dasarnya dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok besar yakni “sebagai atribut atau kelengkapan dari suatu kedudukan, sebagai karakteristik seseorang, dan sebagai kategori perilaku”.

Pengertian kepemimpinan sebagai atribut atau kelengkapan suatu kedudukan, diantaranya dikemukakan oleh Janda (dalam Yukl, 1989) sebagai berikut. “Leadership is a particular type of power relationship characterized by a group member’s perception that another group member has the right to prescribe behavior patterns for the former regarding his activity as a group member”. (Kepemimpinan adalah jenis khusus hubungan kekuasaan yang ditentukan oleh anggapan para anggota kelompok bahwa seorang dari anggota kelompok itu memiliki kekuasaan untuk menentukan pola perilaku terkait dengan aktivitasnya sebagai anggota kelompok).<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Wibowo, U.B. 2011. “Teori Kepemimpinan”. BKD Kota Yogyakarta: *Jurnal Teor Kepemimpinan*. vol 3.

Menurut Gibson, Ivancevich, dan Donnelly bahwa “Leaders are agents of change, persons whose act affect other people more than other people’s acts affect them”, atau pemimpin merupakan agen perubahan, orang yang bertindak mempengaruhi orang lain lebih dari orang lain mempengaruhi dirinya.

Pada perkembangan selanjutnya munculah teori kepemimpinan transaksional (transactional leadership) dan transformasional (transformational leadership). Burns mengemukakan bahwa “kepemimpinan transaksional dicirikan dengan perancangan tujuan-tujuan tugas, penyediaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, dan penghargaan terhadap kinerja”.

Dalam hal ini Gibson, Ivancevich, dan Donnelly menambahkan, bahwa dalam membantu bawahan mengidentifikasi apa yang harus dikerjakan, pemimpin selalu mempertimbangkan konsep diri dan kebutuhan para bawahan terhadap penghargaan.<sup>42</sup>

Kepemimpinan transformasional merupakan perluasan dari kepemimpinan transaksional, yakni lebih dari sekedar pertukaran dan kesepakatan. Hoy dan Miskel mengemukakan bahwa pemimpin transformasional itu proaktif, meningkatkan kesadaran bawahan tentang kepentingan kolektif yang inspirasional, dan membantu bawahan mencapai hasil kinerja yang tinggi luar biasa.

---

<sup>42</sup> Ibid., vol. 11-12

Selanjutnya Gibson, Ivancevich, dan Donnelly memaparkan bahwa kepemimpinan transaksional akan menyesuaikan berbagai tujuan, arah dan misi dengan alasan praktis. Sementara itu kepemimpinan transformasional, di pihak lain, membuat perubahan besar pada: misi unit kerja atau organisasi atau unit kerja, caracara menjalankan kegiatan, dan manajemen sumberdaya manusia untuk mencapai misi yang telah ditetapkan.

Kouzes dan Posner mengemukakan karakteristik proses kepemimpinan transformasional sebagai berikut:<sup>43</sup>

- a. Menantang praktek-praktek atau cara kerja yang sedang berjalan.
- b. Menginspirasi suatu visi bersama.
- c. Memberdayakan pegawai untuk bertindak.
- d. Bertindak sebagai “model berjalan”.
- e. Memperkuat tekad.

Menurut Kartini Kartono Indikator Gaya Kepemimpinan menyatakan sebagai berikut : <sup>44</sup>

- a. Sifat
- b. Kebiasaan
- c. Tempramen
- d. Watak
- e. Kepribadian

Hal diatas dapat diuraikan sebagai berikut :

---

<sup>43</sup> Ibid., vol.13-14

<sup>44</sup> <http://adaddanuartablogspot.blogspot.co.id/2014/11/gaya-kepemimpinan-merurut-para-ahli.html>

### 1) Sifat

Sifat seorang pemimpin sangat berpengaruh dalam gaya kepemimpinan untuk menentukan keberhasilannya menjadi seorang pemimpin yang berhasil, serta ditentukan oleh kemampuan pribadi pemimpin. Kemampuan pribadi yang dimaksud adalah kualitas seseorang dengan berbagai sifat, perangai atau ciri-ciri di dalamnya.

### 2) Kebiasaan

Kebiasaan memegang peranan utama dalam gaya kepemimpinan sebagai penentu pergerakan perilaku seorang pemimpin yang menggambarkan segala tindakan yang dilakukan sebagai pemimpin baik.

### 3) Temperamen

Temperamen adalah gaya perilaku seorang pemimpin dan cara khasnya dalam memberi tanggapan dalam berinteraksi dengan orang lain. Beberapa pemimpin bertemperamen aktif, sedangkan yang lainnya tenang. Deskripsi ini menunjukkan adanya variasi temperamen.

### 4) Watak

Watak seorang pemimpin yang lebih subjektif dapat menjadi penentu bagi keunggulan seorang pemimpin dalam mempengaruhi keyakinan (determination), ketekunan (persistence), daya tahan (endurance), keberanian (courage).

### 5) Kepribadian

Kepribadian seorang pemimpin menentukan keberhasilannya yang ditentukan oleh sifat-sifat/ karakteristik kepribadian yang dimilikinya.

## **G. Definisi Konseptual**

Definisi konseptual merupakan definisi dari gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konseptual dimaksudkan untuk memberikan gambaran yang lebih jelas serta untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian istilah-istilah penting antara konsep satu dengan lainnya. Adapun definisi konseptual dari penelitian ini sebagai berikut :

### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh organisasi publik. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di mana lembaga administratif publik mempunyai domain.

### **2. Ketahanan Pangan**

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia paling utama, karena itu pemenuhan pangan merupakan bagian dari hak asasi individu. Pembangunan ketahanan pangan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat secara adil merata baik jumlah maupun mutu gizinya. Dimensi pembangunan ketahanan pangan sangat luas dan bersifat lintas sektor dengan pendekatan lintas disiplin. Ketahanan pangan merupakan prasyarat dasar yang harus dimiliki oleh suatu daerah otonom.

Ketahanan Pangan diartikan sebagai terpenuhinya pangan dengan ketersediaan setiap saat di semua daerah, mudah memperoleh, aman dikonsumsi dan harga yang terjangkau.

Ketahanan pangan terwujud apabila secara umum telah terpenuhi dua aspek sekaligus. Pertama adalah tersedianya pangan yang cukup dan merata untuk seluruh penduduk. Kedua, setiap penduduk mempunyai akses fisik dan ekonomi terhadap pangan untuk memenuhi kecukupan gizi guna menjalani kehidupan yang sehat dan produktif dari hari ke hari.

### 3. Kepemimpinan

Pengertian kepemimpinan sebagai atribut atau kelengkapan suatu kedudukan, diantaranya dikemukakan oleh Janda (dalam Yukl, 1989) sebagai berikut. "Leadership is a particular type of power relationship characterized by a group member's perception that another group member has the right to prescribe behavior patterns for the former regarding his activity as a group member". (Kepemimpinan adalah jenis khusus hubungan kekuasaan yang ditentukan oleh anggapan para anggota kelompok bahwa seorang dari anggota kelompok itu memiliki kekuasaan untuk menentukan pola perilaku terkait dengan aktivitasnya sebagai anggota kelompok).

## **H. Definisi Operasional**

Definisi Operasional adalah unsur penelitian yang memberitahu bagaimana suatu konsep dapat di ukur dengan menggunakan indikator konkrit. Definisi operasional memberikan batasan atau arti suatu variabel

dengan merinci hal yang harus dikerjakan oleh peneliti. Dalam hal ini adapun indikator-indikator yang dijadikan dalam definisi operasional adalah sebagai berikut:

1. Indikator kebijakan ketahanan pangan yang akan dianalisa adalah :
  - a. Ketersediaan pangan
  - b. Akses pangan
  - c. Penyerapan pangan
  - d. Stabilitas pangan
  - e. Status gizi
  
2. Faktor yang mempengaruhi keberhasilan proses implemementasi kebijakan publik yang akan dianalisa yaitu :
  - a. Komunikasi
  - b. Sumber daya
  - c. Sikap birokrasi atau pelaksana
  - d. Struktur organisasi
  
3. Indikator Gaya Kepemimpinan sebagai berikut :
  - a. Sifat
  - b. Kebiasaan
  - c. Tempramen
  - d. Watak
  - e. Kepribadian

## I. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses yang panjang, penelitian berawal dari minat yang ada dalam diri seseorang dalam memahami fenomena tertentu yang kemudian berkembang menjadi ide, teori dan konsep.<sup>45</sup>

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian analisis kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk mengungkapkan gejala secara holistik-kontekstual melalui pengumpulan data dan latar alami dengan memanfaatkan penelitian sebagai instrumen kunci.<sup>46</sup> Penelitian dimana peneliti sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara gabungan.<sup>47</sup>

### 2. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini ialah jenis data primer dan sekunder. Jenis data primer ialah sumberdaya yang di peroleh secara langsung sebagai hasil pengumpulan peneliti sendiri yang berupa kata atau frase yang di peroleh melalui pengamatan dan wawancara. Selanjutnya, data sekunder ialah data-data yang didapat dari sumber bacaan dan berbagai macam sumber lainnya. Data sekunder juga dapat berupa majalah, buletin, publikasi dari berbagai organisasi, lampiran-lampiran dari badan-badan resmi seperti kementrian-kementrian, hasil-hasil studi, tesis,

---

<sup>45</sup> Tanjung, B.N and Ardial. 2005. "*Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (Prposal, Skripsi, dan Tesis)*". Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Sugiyono. 2014. "*Metode Penelitian Manajemen*". Bandung : Penerbit Alfabeta. Hal. 347

hasil survey, dan lain sebagainya yang dapat memperkuat temuan dan melengkapi informasi yang ada melalui pengamatan dan wawancara langsung.<sup>48</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh data-data yang di perlukan ialah : wawancara, observasi dan dokumentasi.<sup>49</sup>

#### a. Wawancara

Wawancara ialah pertemuan antara dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dimana pewawancara (peneliti atau yang diberikan tugas melakukan pengumpulan data) dalam mengumpulkan data mengajukan suatu pertanyaan kepada yang diwawancarai.<sup>50</sup> Pada penelitian ini peneliti melakukan wawancara terhadap Kepala Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kehutanan (KP4K) Kulon Progo. Dinas Pertanian dan Kehutanan, Dinas Kelautan perikanan dan peternakan serta beberapa masyarakat asli Kabupaten Kulon Progo. Berikut nama-nama narasumber ada pada tabel.

Tabel 1.1  
Daftar Nama Narasumber

---

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Sugiyono. 2014. "*Metode Penelitian Manajemen*". Bandung : Penerbit Alfabeta. Hal. 224

No	Nama Narasumber	Jabatan/Pekerjaan
1	Bapak Maman Sugiri	Kepala KP4K Kabupaten Kulon Progo
2	Bapak Sudarna	Kepala Dinas Kelautan Perikanan dan Peternakan Kabupaten Kulon Progo
3	Bapak Jayeng Purwadi	Kepala Seksi Buah-buahan dan Tanaman Hias Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Kulon Progo
4	Bapak Wazan Mudzaki	Kepala Seksi Tanaman Pangan Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Kulon Progo
5	Bapak Anto	Petani
6	Ibu Wasri	Petani
7	Bapak Teguh Raharjo	Petani
8	Ibu Rostina	Ibu Rumah Tangga
9	Bapak Sumadi	Petani
10	Bapak Sumarjo	Petani
11	Bapak Aris	Petani

b. Observasi

Teknik ini dilakukan untuk melengkapi data-data yang masih belum lengkap, agar lebih rinci dan jelas. Observasi merupakan teknik pengumpulan data, dimana peneliti melakukan pengamatan secara langsung objek penelitian untuk melihat dari dekat kegiatan yang dilakukan. Observasi juga merupakan cara penting untuk mendapatkan informasi yang pasti karena apa yang dikatakan belum tentu sama dengan apa yang dikerjakan.<sup>51</sup> Dalam penelitian ini, peneliti akan melakukan observasi untuk

---

<sup>51</sup> Sugiyono. 2014. "*Metode Penelitian Manajemen*". Bandung : Penerbit Alfabeta. Hal. 234

melengkapi data di Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kehutanan (KP4K) Kulon Progo dan Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan (BKPP) DIY, Dinas Pertanian dan Kehutanan serta di masyarakat. Observasi yang dilakukan peneliti yaitu bertemu langsung dengan masyarakat asli Kulon Progo yang sedang bekerja di sawah atau kebun dan melihat peralatan yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten Kulon Progo untuk mendukung pertanian masyarakat.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu pekerjaan yang bertugas mengumpulkan, menyusun, mencari, menyelidiki, meneliti dan mengelolah serta memelihara dan juga menyiapkan sehingga menjadi dokumen baru yang bermanfaat.<sup>52</sup> Beberapa dokumen yang dikumpulkan ada pada tabel.

Tabel. 1.2  
Daftar Dokumentasi

No	Nama Dokumen
1	Renstra BKP Kulonprogo tahun 2010 – 2014
2	Renstra BKP Kulonprogo tahun 2015 – 2019
3	RPJMD 2011-2016 Kabupaten Kulon Progo

---

<sup>52</sup> Tanjung, B.N and Ardial. 2005. “*Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (Prposal, Skripsi, dan Tesis)*”. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

4	RPJP Kabupaten Kulonprogo
5	Renstra KP4K Kabupaten Kulon Progo tahun 2011-2016
6	Laporan SKPG KP4K Kabupaten Kulon Progo tahun 2014
7	Data Kulon Progo dalam angka
8	Data Program Beras Kabupaten Kulon Progo
9	Data Dinas Pertanian dan Kehutanan

#### d. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif yaitu suatu analisis terhadap data tidak dinyatakan dalam bentuk angka-angka tetapi dalam uraian-uraian yang disusun secara sistematis dari apa yang dinyatakan oleh narasumber atau responden secara lisan maupun tertulis dan juga perilakunya yang nyata diteliti dan dipelajari sebagai bagian yang utuh.<sup>53</sup>

Analisis selanjutnya yang akan dilakukan melalui 3 tahap, yaitu:<sup>54</sup>

##### 1) Data Reduction (Reduksi Data)

Reduksi data berarti merangkum, memilih hal yang pokok, memfokuskan pada hal yang penting, di cari pola dan temanya.

##### 2) Data Display (Penyajian Data)

---

<sup>53</sup> Tanjung, B.N and Ardial. 2005. “*Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (Prposal, Skripsi, dan Tesis)*”. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.

<sup>54</sup> <http://pengertian-pengertian-info.blogspot.co.id/2016/02/pengertian-analisis-data-menurut-ahli.html> diakses pada tanggal 14 oktober 2016, 06.00 WIB

Data Display berarti mendisplay data yaitu menyajikan data dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, dsb.

### 3) Conclusion Drawing/ Verification

Langkah terakhir adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan penelitian kualitatif merupakan temuan baru yang sebelumnya belum ada yang berupa deskripsi atau gambaran yang sebelumnya belum jelas menjadi jelas dapat berupa hubungan kausal/interaktif dan hipotesis/teori.