

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kesenjangan gender masih menjadi permasalahan dalam pembangunan nasional, salah satunya pada sektor pertanian. Hal senada juga dinyatakan dalam pertimbangan Permendagri No. 15 Tahun 2008 dalam memutuskan peraturan tentang pedoman umum pelaksanaan pengarusutamaan gender di daerah bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di daerah, masih terdapat ketidaksetaraan gender. BKP (2016) menyebutkan isu gender yang terjadi dalam usaha pertanian antara lain : (1) Pengambilan keputusan yang didominasi oleh laki-laki, (2) Akses yang tidak sama terhadap informasi pertanian, saprodi dan permodalan, dan (3) Kontrol terhadap sumberdaya pertanian, terutama lahan, umumnya oleh laki-laki. Berbagai hasil penelitian membuktikan bahwa perempuan menjadi bagian yang penting dari tenaga kerja di sektor pertanian. Berbagai hasil penelitian membuktikan bahwa perempuan menjadi bagian yang penting dari tenaga kerja di sektor pertanian. Menurut Elizabeth (2008), lebih dari 70% wanita (sekitar 82,6 juta orang) berada di pedesaan dan 55% di antaranya hidup dari pertanian. Hal tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya perempuan memiliki partisipasi yang besar dalam pembangunan pertanian.

Berdasarkan hal tersebut, maka dibuatlah perubahan arah kebijakan pada pembangunan bidang ketahanan pangan yang akan berkorelasi pada implementasi kegiatan yang responsif gender sehingga pemahaman tentang gender sangat penting untuk diperhatikan dan perlu terus diupayakan untuk disosialisasikan, agar seluruh potensi sumberdaya manusia dapat dioptimalkan dan manfaat pembangunan secara merata dapat dinikmati semua pihak (BKP, 2016). Kementerian Pertanian juga berkomitmen untuk mewujudkan implementasi Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang PUG (Pengarusutamaan Gender) dalam pembangunan nasional karena disadari bahwa terwujudnya kesetaraan gender di bidang pertanian akan dapat meningkatkan produktivitas tenaga kerja pertanian. BKP (2012) mendefinisikan pengarusutamaan gender sebagai proses untuk menjamin laki-laki dan perempuan mempunyai akses dan

kontrol terhadap sumber daya, memperoleh manfaat pembangunan dan pengambilan keputusan yang sama di semua tahapan proses pembangunan dan seluruh kegiatan, program dan kebijakan pemerintah. Dalam Inpres No 9 Tahun 2000 disebutkan bahwa komponen kunci keberhasilan pengarusutamaan gender ditentukan oleh ada tidaknya komitmen politik, kerangka kebijakan pemerintah dalam mendukung pembangunan berperspektif gender, sumber daya manusia yang memiliki *gender analysis skill*, data dan statistik gender, alat dan sistem monitoring dan evaluasi, media KIE (Komunikasi, Informasi, dan Edukasi), serta partisipasi masyarakat. Dalam penelitian ini, komponen kunci dalam PUG yang akan diteliti adalah partisipasi masyarakat. Sawitri (2006) dalam Engka *et al* (2015) menyebutkan peran serta atau partisipasi masyarakat adalah memberikan kesempatan yang lebih besar pada masyarakat umum untuk mengambil bagian dalam proses untuk menentukan tindakan-tindakan yang akan mempengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi masyarakat sangat diperlukan dalam berbagai hal, sebab partisipasi masyarakat merupakan modal utama dalam upaya pencapaian sasaran program pemerintah. Dengan adanya partisipasi masyarakat semua kegiatan atau program pemerintah akan dengan mudah untuk dilaksanakan dan mampu membantu target pemerintah dalam mencapai suatu tujuan pembangunan. Pengertian masyarakat dalam penelitian ini dibatasi pada tokoh masyarakat, yakni seseorang yang berpengaruh atau ditokohkan oleh lingkungannya. Penokohnya disebabkan karena posisi, kedudukan atau keterampilannya.

Melalui Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 Menteri, Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen hingga ke tingkat Bupati/ Walikota semua bidang diamanatkan untuk melaksanakan pembangunan nasional yang berperspektif gender. Salah satu bidang pembangunan nasional adalah bidang ketahanan pangan. Ketahanan pangan masih menjadi isu yang hangat diperbincangkan. Di Indonesia, menurut BPS (2013) jumlah penduduk Indonesia mengalami peningkatan sejak tahun 2000-2010 dan berdasarkan proyeksi penduduk Indonesia, mulai tahun 2010–2020 penduduk Indonesia juga mengalami peningkatan hingga mencapai 271 juta jiwa. Sedangkan pertumbuhan penduduk yang pesat tidak diikuti dengan ketersediaan lahan yang potensial. Kenyataannya, konversi lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian

semakin tidak terkendali. Menurut Kementerian Pertanian (2015), konversi lahan sawah sekitar 80% terjadi di wilayah sentra produksi pangan nasional yaitu Pulau Jawa. Di samping itu, faktor lain seperti infrastruktur, regulasi, kelembagaan dan sumberdaya manusia juga turut menjadi faktor lain penyebab terjadinya kerawanan pangan (*food insecurity*)

Menurut BKP (2015), kerawanan pangan yang terjadi di Indonesia bersifat fluktuatif dari tahun ke tahun, namun cenderung meningkat. Jumlah penduduk rawan pangan mengalami peningkatan dari 80,83 juta jiwa pada tahun 2012 menjadi 84,82 juta jiwa pada Triwulan I tahun 2014. Jumlah penduduk sangat rawan pangan dan rawan pangan pada Triwulan I tahun 2014 masih relatif tinggi yaitu 128,56 juta jiwa atau 51,14 persen dari jumlah penduduk Indonesia tahun 2014. Angka tersebut masih terus dapat meningkat apabila tidak ada upaya efektif untuk menekan angka status rawan pangan, terutama pada daerah yang terisolir. Oleh karena itu, Indonesia berkomitmen mewujudkan ketahanan pangan dan hal tersebut dituangkan dalam Undang-Undang No 18 Tahun 2012 tentang pangan. Undang-undang tersebut mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Badan Ketahanan Pangan (BKP) dalam menjalankan amanat Undang-Undang No 18 Tahun 2012 tentang pangan, menyusun rencana strategis untuk menjawab permasalahan dalam ketahanan pangan dengan kebijakan-kebijakan dan beberapa program yang akan dilaksanakan. Salah satunya adalah BKP Provinsi Jawa Timur yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, khususnya kepada masyarakat dengan sumberdaya alam yang cukup berlimpah namun belum dimanfaatkan secara optimal. Meskipun kebutuhan pangan di Jawa Timur dapat dipenuhi semua dari potensi domestik, namun dalam rangka pemantapan ketersediaan pangan masih tetap dilakukan pengembangan lumbung pangan dan optimalisasi pekarangan (BKP Jawa Timur, 2014).

Seperti tertera dalam Rencana Strategis Badan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019, implementasi BKP dalam pemanfaatan pekarangan adalah dengan pengembangan Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL). Pengembangan KRPL didasarkan pada kesadaran bahwa ketahanan pangan adalah salah satu prioritas dalam pembangunan nasional. Terwujudnya ketahanan pangan nasional dapat dimulai dari terwujudnya ketahanan pangan pada skala yang paling kecil, yaitu rumah tangga. Sehingga optimalisasi pekarangan tersebut diutamakan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga. Menurut Balitbangtan (2014), prinsip utama pengembangan KRPL adalah mendukung upaya: (1) ketahanan dan kemandirian pangan keluarga, (2) diversifikasi pangan berbasis sumber daya lokal, (3) konservasi tanaman pangan untuk masa depan, dan (4) peningkatan kesejahteraan keluarga.

Dalam lingkup Badan Ketahanan Pangan, KRPL merupakan salah satu kegiatan yang juga harus melakukan pengarusutamaan gender. Dijelaskan oleh Balitbangtan (2014), bahwa mulai TA. 2013 bentuk dukungan Kementerian Pertanian dalam PUG adalah memasukkan kegiatan KRPL mulai dari perencanaan hingga evaluasi disesuaikan dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 119/2009 dan No. 104/PMK.02/2010 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga untuk pelaksanaan anggaran di Tahun 2011 agar penerapan Anggaran Responsif Gender (ARG) dilakukan di bidang sosial, budaya, politik dan ekonomi. Oleh karena itu, dalam implementasinya KRPL harus memberikan akses dan kontrol yang sama terhadap laki-laki dan perempuan serta melibatkan keduanya secara proporsional melalui partisipasi aktif mulai dari perencanaan hingga evaluasi sesuai dengan konsep pengarusutamaan gender serta dapat memanfaatkan hasil pembangunan yang sama. Di samping itu, dibutuhkan juga partisipasi masyarakat sebagai salah satu dukungan dalam pengimplementasian pengarusutamaan gender dalam pelaksanaan kegiatan KRPL.

Penelitian Alhabsyi (2016) menunjukkan bahwa pelaksanaan salah satu program pembangunan nasional yaitu Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di Kota Tangerang masih belum responsif gender. Hal tersebut ditunjukkan dari hasil analisis dengan *Gender Analysis Pathway* (GAP), terdapat

beberapa masalah kesenjangan gender yang terjadi pada faktor akses yakni penyelenggara tidak memberikan akses yang merata kepada seluruh unsur peserta Musrenbang termasuk kelompok perempuan dan pada faktor partisipasi yakni minimnya peserta perempuan untuk hadir dan berpartisipasi pada Musrenbang. Pengelolaan KRPL Kenanga dalam perspektif gender dapat dikatakan masih belum responsif gender. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya masalah kesenjangan gender yang terjadi pada faktor akses yakni kegiatan pelatihan diutamakan untuk anggota KRPL Kenanga dan belum meratanya undangan kepada tokoh masyarakat untuk kegiatan pemantauan dan evaluasi program.

KRPL Kenanga adalah salah satu KRPL yang berada di Kota Malang, tepatnya berlokasi di Villa Bukit Tidar, Kelurahan Merjosari, Kecamatan Lowokwaru. KRPL tersebut sudah berdiri sejak pertengahan tahun 2014 yang hingga saat ini terdiri dari 24 anggota. Seluruh anggota KRPL tersebut adalah kelompok perempuan yang tergabung menjadi anggota PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga) Villa Bukit Tidar. Padahal, seperti dijelaskan oleh Balitbangtan (2014), KRPL adalah program yang direncanakan untuk diimplementasikan menjadi program yang responsif gender. Meskipun demikian, secara observasi pelaksanaan kegiatan KRPL juga melibatkan pihak laki-laki. Di samping itu, peneliti belum menemukan adanya penelitian terdahulu mengenai implementasi PUG bidang ketahanan pangan pada program KRPL. Penelitian terdahulu yang ada hanya mengkaji kaitan KRPL dengan peran perempuan, ketahanan pangan, partisipasi masyarakat, atau pola konsumsi masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut, menjadi menarik bagi peneliti untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan KRPL dalam perspektif gender dengan dianalisis menggunakan analisis alur gender (*Gender Analysis Pathway*) dan bagaimana partisipasi tokoh masyarakat terhadap pengelolaan program KRPL. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat menjadi acuan dalam melakukan perbaikan kebijakan program KRPL sehingga menjadi program yang responsif gender.

## 1.2 Perumusan Masalah Penelitian

Perubahan arah kebijakan pada pembangunan bidang ketahanan pangan akan berkorelasi pada implementasi kegiatan yang responsif gender sehingga pemahaman tentang gender sangat penting untuk diperhatikan dan perlu terus diupayakan untuk disosialisasikan, agar seluruh potensi sumberdaya manusia dapat dioptimalkan dan manfaat pembangunan secara merata dapat dinikmati semua pihak (BKP, 2016). Implementasi kegiatan yang responsif gender juga merupakan bentuk komitmen Kementerian Pertanian dalam mewujudkan program PUG yang diamanatkan dalam Inpres No 9 Tahun 2000. Menurut BKP (2012), program PUG bertujuan untuk menciptakan kesetaraan (*equality*) dan keadilan (*equity*) gender, yaitu suatu kondisi yang adil dan setara dalam berbagai peran dan relasi gender. Dengan demikian diharapkan hasil pembangunan dapat dirasakan secara adil dan setara kepada seluruh lapisan masyarakat yang terdiri dari laki-laki dan perempuan.

Salah satu komponen kunci dalam pengarusutamaan gender adalah partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat merupakan penyeimbang kekuatan pemerintah yang dapat dilakukan dengan dukungan mekanisme dialogis dan partisipatif dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi pengarusutamaan gender. Menurut Turindra (2011) dalam Magriasti (2011) partisipasi memiliki beberapa tahap yaitu: (1) partisipasi dalam pengambilan keputusan, (2) partisipasi dalam perencanaan pembangunan, (3) partisipasi dalam pelaksanaan kegiatan, dan (4) partisipasi dalam pemantauan dan evaluasi kegiatan. Sedangkan bentuk partisipasi menurut Subrata dalam Dewi *et al* (2015) yang dilakukan dapat berupa partisipasi moral (kehadiran, keaktifan dalam memberikan pendapat, ide, saran dan kritik), memberikan bantuan finansial, material maupun jasa (kekuatan fisik)

Salah satu upaya yang dilakukan oleh Badan Ketahanan Pangan (BKP) dalam mencapai ketahanan pangan nasional adalah dengan mewujudkan ketahanan pangan pada skala terkecil yaitu rumah tangga yang diimplementasikan dengan pengembangan Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) yang mengoptimalkan pekarangan. Dengan memanfaatkan pekarangan rumah, diharapkan ketersediaan pangan, akses pangan dan penyerapan pangan sebagai subsistem ketahanan pangan bagi keluarga

dapat tercapai. Dalam implementasinya, pengembangan KRPL sebagai suatu proses pembangunan nasional yang responsif gender perlu melibatkan sumberdaya manusia, baik laki-laki maupun perempuan secara proporsional dalam perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi seluruh kegiatan. Hal ini sejalan dengan Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang pengarusutamaan gender yang bertujuan untuk menciptakan keadilan gender sehingga tercapai efisiensi dalam pembangunan dan manfaatnya dapat dirasakan oleh semua pihak tanpa ada yang mendominasi.

KRPL Kenanga adalah salah satu KRPL di Kota Malang yang beranggotakan 24 orang dan merupakan anggota dari kelompok PKK di RW XI Kelurahan Merjosari, Kecamatan Lowokwaru. Hal ini sejalan dengan Keputusan Menteri Pertanian No 12 Tahun 2016 bahwa kelompok sasaran penerima manfaat dari program KRPL adalah kelompok wanita. Dapat dikatakan bahwa sasaran penerima manfaat dari program KRPL belum sesuai dengan pernyataan BKP (2016) bahwa berkorelasi pada implementasi kegiatan yang responsif gender maupun pemaparan Balitbangtan (2014), bahwa mulai TA. 2013 bentuk dukungan Kementerian Pertanian dalam PUG adalah memasukkan kegiatan KRPL mulai dari perencanaan hingga evaluasi disesuaikan dengan penerapan Anggaran Responsif Gender (ARG). Di samping itu, peneliti juga ingin mengetahui dukungan yang diberikan oleh tokoh masyarakat dalam bentuk partisipasi mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil dan monitoring serta evaluasi program KRPL yang lebih ditujukan kepada kelompok wanita sebagai kelompok penerima manfaat dari program KRPL.

Oleh karena itu, terdapat beberapa pertanyaan penelitian terkait dengan hal-hal yang akan dikaji dalam penelitian ini, antara lain :

1. Bagaimana pengelolaan program KRPL dalam perspektif gender?
2. Bagaimana partisipasi tokoh masyarakat dalam pengelolaan program KRPL?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan pertanyaan penelitian di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis pengelolaan program KRPL dalam perspektif gender.

2. Menganalisis partisipasi tokoh masyarakat dalam pengelolaan program KRPL.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan sumbangsih yang berguna dan bermanfaat khususnya bagi pihak-pihak terkait, sebagai berikut:

1. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran mengenai partisipasi masyarakat dalam implementasi Pengarusutamaan Gender (PUG) pada pelaksanaan program Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) dan menjadi pertimbangan untuk perbaikan kebijakan yang lebih sesuai dalam mencapai kesetaraan gender.
2. Bagi Anggota KRPL Kenanga dan Tokoh Masyarakat RW XI Kelurahan Merjosari, agar penelitian ini dapat menjadi gambaran mengenai pengelolaan KRPL Kenanga dalam perspektif gender dan partisipasi tokoh masyarakat setempat sehingga dapat dijadikan acuan dalam melakukan perbaikan yang lebih sesuai dalam mencapai kesetaraan gender.
3. Bagi peneliti lain, agar penelitian ini dapat menjadi bahan acuan dan memperkaya referensi untuk penelitian selanjutnya mengenai partisipasi masyarakat dalam pencapaian pengarusutamaan gender pada pelaksanaan program Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL).
4. Bagi penulis, merupakan sarana untuk menerapkan ilmu yang telah diperoleh dengan melihat fenomena yang terjadi dan mengaitkannya dengan teori yang ada. Penelitian ini dapat menambah wawasan dan pemahaman mengenai partisipasi masyarakat dalam pencapaian pengarusutamaan gender pada pelaksanaan program KRPL serta menambah kemampuan peneliti dalam menerapkan ilmu yang telah diperoleh selama perkuliahan.

#### **1.5 Batasan Masalah**

Fokus ruang lingkup penelitian dibatasi pada permasalahan sebagai berikut:

1. Bidang ketahanan dalam penelitian ini dibatasi oleh program Kawasan Rumah Pangan Lestari.



2. Komponen pengarusutamaan gender yang dianalisis adalah komponen partisipasi masyarakat.
3. Analisis partisipasi masyarakat dilihat dari perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil dan monitoring serta evaluasi program KRPL Kenanga dalam bentuk partisipasi material, finansial ,jasa, saran/pendapat, kehadiran dan pemanfaatan hasil pembangunan.
4. Analisis Alur Gender yang dilakukan adalah pada tahap analisis gender dimulai dari langkah ke-1 hingga langkah ke-5, sedangkan tahap integrasi gender tidak dilakukan dalam penelitian ini.
5. Tokoh masyarakat yang menjadi informan dibatasi hanya pada lingkup RW XI Kelurahan Merjosari yang termasuk dalam wilayah KRPL Kenanga dan terdiri dari tokoh masyarakat formal dan informal, yaitu : Ketua KRPL Kenanga, Ketua RW XI, Ketua RT 01-09, RT 11 dan RT 16, Ketua Majelis Taklim, Ketua Kader Lingkungan, Pengurus PKK, dan Ketua Posyandu.