

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM
AKSI DESA MANDIRI PANGAN DI DESA
PANGKATREJO, KECAMATAN SUGIO,
KABUPATEN LAMONGAN**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

AYU DELA NUR RAHMAWATI

NIM 105030500111026



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
MINAT ADMINISTRASI PEMERINTAHAN
MALANG
2014**

MOTTO

“to get a success, your courage must be greather than your fear”

Untuk mendapatkan kesuksesan, keberanianmu harus lebih besar dari pada ketakutanmu

“Keberhasilan adalah proses. Niat adalah keberhasilan. Peluh keringat adalah penyedapnya. Tetesan air mata adalah penawar. Doa dan orang-orang sekitarmu adalah bara api yang mematangkan. Kegagalan di setiap langkahmu adalah pengawetnya. Maka, bersabarlah ! Allah selalu menyertai orang-orang yang penuh kesabaran dalam proses menuju keberhasilan. Sesungguhnya kesabaran akan membuatmu mengerti cara mensyukuri sebuah keberhasilan”

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan
di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

Disusun oleh : Ayu Dela Nur Rahmawati

NIM : 105030500111026

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Kosentrasi : Administrasi Pemerintahan

Malang, 14 Agustus 2014

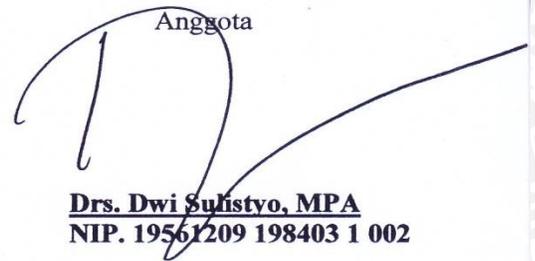
Komisi Pembimbing

Ketua



Drs. Siswidiyanto, MS
NIP. 19600717 198601 1 002

Anggota



Drs. Dwi Sulistyono, MPA
NIP. 19561209 198403 1 002

TANDA PENGESAHAN

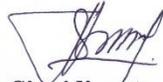
Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Senin
Tanggal : 25 Agustus 2014
Jam : 11.00 WIB
Skripsi atas nama : Ayu Dela Nur Rahmawati
Judul : Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

Dan Ditanyakan Lulus

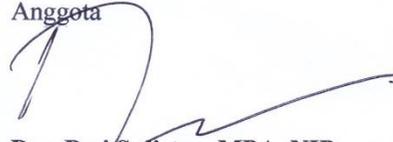
Majelis Penguji

Ketua



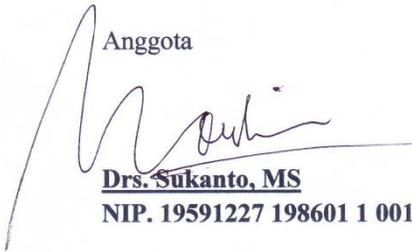
Drs. Siswidiyanto, MS.
19600717 198601 1 002

Anggota



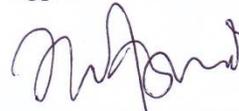
Drs. Dwi Sulisty, MPA NIP.
NIP. 19590529 198403 1 002

Anggota



Drs. Sukanto, MS
NIP. 19591227 198601 1 001

Anggota



Dr. Endah Setyowati, MSi
NIP. 19710505 199903 2 001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini di gugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 19-08-2014



Ayu Dela Nur R
105030500111026

HALAMAN PERSEMBAHAN

ALHAMDULILAH, Puji Syukur saya panjatkan kepada ALLAH SWT atas anugerah dan hidayahnya sehingga saya berhasil menyelesaikan skripsi yang telah sekian lama saya susun dengan susah payah. Akhirnya skripsi ini bisa terselesaikan dengan baik,

Ku Persembahkan Karyaku ini untuk...

Kedua orangtuaku ayah dan ibu yang selalu memberikan support, semangat dan senantiasa mendoakan yang terbaik buat aku. Yang selalu berharap aku segera cepat lulus dengan nilai yang cumlaude.

Adiku, icha yang selalu memberikan semangat dikala kakaknya down, senantiasa menjadi panutan untuk bisa menjadi orang sabar dan tidak mudah putus asa

Arie Satria Wisudawan, selalu setia memberiku motivasi, mendampingi saat penelitian, memberiku masukan terkait penyusunan skripsi. Thanks a lot.

Sahabat-sahabatku grup matahari (Dita, Resa, Novita dan Vanda) selama 4 tahun bersama-sama memberikan warna tersendiri yang selalu setia juga memberiku semangat, yang sedikit-sedikit menanyakan aku kapan sempro kapan sidang.

Serta sahabatku-sahabatku anak Pemerintahan 2010 FIA UB yaitu zahra, tia, retno, fais, sofie, sita senantiasa memberikan aku pencerahan dalam menyusun skripsi.

Serta temenku yang lain yakni vinora, fasta, hindun, alfan, ika yang senantiasa telah membantu mengantarkan saya penelitian dan bimbingan. Terimakasih

RINGKASAN

Ayu Dela Nur Rahmawati, 2014, Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Drs. Siswidiyanto, MS (P1), Drs. Dwi Sulisty, MPA (P2), 168 hal+xvi

Penelitian ini diawali dengan banyaknya orang miskin yang berada di pedesaan mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan pokok seperti pangan sehingga menyebabkan kerawanan pangan. Salah satunya berada di Desa Pangkatrejo, Kabupaten Lamongan. Dari permasalahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Lamongan pada tahun 2009 melaksanakan program unggulan seperti Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan serta menganalisis proses implementasi serta kendala-kendala yang dihadapi dalam melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Fokus dalam penelitian ini adalah mudah tidaknya permasalahan pangan untuk dikendalikan, kemampuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan untuk diimplementasikan, pembentukan Desa Mandiri Pangan serta kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaannya.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Lokasi penelitian ini berada di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Sumber data yang dipakai terdiri dari data primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis data yang dipakai adalah model interaktif Miles dan Huberman.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Program Aksi Desa Mandiri Pangan yang dilaksanakan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan telah berjalan dengan baik. Penurunan angka kemiskinan, pengembangan kelembagaan, peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan sudah dapat dicapai dan dirasakan oleh warga miskin. Kendati sudah berjalan dengan baik, namun dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa kendala-kendala yaitu terkait dengan sumberdaya manusia, kondisi sosial budaya dan pendanaan.

Saran yang bisa diberikan oleh peneliti terkait permasalahan atau kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan adalah perlunya penambahan waktu pelatihan menyusun RUK (Rencana Usaha Kerja) yang lebih intensif terhadap kelompok-kelompok sasaran, melakukan pendampingan dengan melihat atau mengedonpan aspek sosial budaya dari orang miskin, pembayaran angsuran cicilan modal diberikan jangka waktu jika terjadi keterlambatan jangka waktu diberikan sanksi yang memberatkan, serta pemerintah daerah memberikan bantuan berupa dana untuk keberlanjutan program.

Kata kunci : Implementasi kebijakan, Program Aksi Desa Mandiri Pangan, Kemiskinan, Ketahanan Pangan

SUMMARY

Ayu Dela Nur Rahmawati, 2014, Policy Implementation of the Village Program Action of Food Self-Sufficient at Pangkatrejo Village, Sugio Subdistrict, in the Regency of Lamongan. Drs. Siswidiyanto, MS (P1), Drs. Dwi Sulisty, MPA (P2), 168 hal+xvi

The research is basic on many poor people in rural areas who find difficult to meet basic need such as food so its causing food insecurity. Pangkatrejo village is a village in the Regency of Lamongan who experience food insecurity. The existence of the above problems, since 2009 Lamongan Regency administration implementing flagship programs like Village Program Action of Food Self-Sufficient. The purpose of this research was to describing and analyzing the implementation process and the factors constraining policy implementation of the Village Program Action of Food Self-Sufficient at Pangkatrejo Village, Sugio Subdistrict, in the Regency of Lamongan. Focus of this research are easy or not Village Program Action of Food Self-Sufficient to control food problem, ability Village Program Action of Food Self-Sufficient to be implemented, formation food self-sufficient village at Pangkatrejo Village.

The research uses qualitative method. The location of research is at Pangkatrejo Village, Sugio Subdistrict, in the Regency of Lamongan. Data types are primary and secondary. Data collection techniques in this research using interviews, observation, and documentation. Data analysis is Miles and Huberman's interactive model.

The research result show that Policy Implementation of the Village Program Action of Food Self-Sufficient at Pangkatrejo Village, Sugio Subdistrict, in the Regency of Lamongan has been going well. Institutional development, the alleviation of poverty and improvement of quality of life has already been achieved and felt by the poor. although it has been going well, but in practice there are several constraints which is associated with human resources, social and cultural conditions and funding.

Advice that can be given by researchers related problems or constraints encountered Policy Implementation of the Village Program Action of Food Self-Sufficient at Pangkatrejo Village, Sugio Subdistrict, in the Regency of Lamongan is additional time for training to RUK more intensive for target groups, provide guidance to see or prioritize socio-cultural aspects of the poor, capital repayment mortgage given period of time if there is a delay period of time given the onerous sanctions, and local governments provide financial assistance for program sustainability.

Keywords : Policy Implementation, Village Program Action of Food Self-Sufficient, Poverty, Food Security

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan, di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan.”** Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan atau dorongan dari beberapa pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak. Prof. Dr Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya
2. Bapak Dr. Choriul Saleh, M.Si selaku Ketua Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Publik.
3. Bapak. Drs. Siswidiyanto, MS selaku Ketua Komisi Pembimbing yang telah memberi bimbingan serta arahan sehingga skripsi ini terselesaikan dengan baik.
4. Bapak Drs. Dwi Sulisty, MPA selaku Anggota Komisi Pembimbing yang telah memberikan bimbingan serta arahan sehingga skripsi ini terselesaikan dengan baik.

5. Ibu Is, selaku Kepala Bidang Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang bersedia membantu peneliti dalam melakukan penelitian.
6. Bapak Usmin, selaku Kepala Desa Pangkatrejo yang memberikan ijin serta membantu peneliti dalam melakukan penelitian.
7. Bapak Sumadi dan Mbak Zulaeni selaku Tim Pangan Desa dan Lembaga Keuangan Desa di Desa Pangkatrejo yang telah memberikan ijin, serta membantu peneliti dalam melakukan penelitian.
8. Teman-teman mahasiswa Administrasi Pemerintahan angkatan 2010 FIA UB yang telah sedikit banyak memberikan saran, masukan kepada penulis baik selama mengikuti bangku kuliah hingga penulisan skripsi ini.
9. Semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat diharapkan oleh penulis demi perbaikan isi skripsi ini. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, 25 Juli 2014

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
MOTTO	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
TANDA PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
RINGKASAN	vii
SUMMARY	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kontribusi Penelitian	10
E. Sistematika Pembahasan	11
BAB II KAJIAN PUSTAKA	14
A. Kebijakan Publik	14
1. Konsep dan Definisi Kebijakan	14
2. Proses Kebijakan Publik	17
B. Implementasi Kebijakan Publik	18
1. Konsep dan Definisi Implementasi Kebijakan Publik ...	18
2. Tahap-tahap Implementasi Kebijakan Publik	21
3. Model-Model Implementasi Kebijakan	24
4. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan	29
C. Peran dan Tugas Pemerintah Daerah	32
1. Konsep dan Definisi Pemerintah Daerah	32
2. Fungsi Pemerintah Daerah	33
3. Peran Pemerintah Daerah dalam mengentas kemiskinan ..	35
D. Kemiskinan di Pedesaan	37

1. Konsep dan Definisi Kemiskinan.....	37
2. Faktor Penyebab Kemiskinan	39
3. Ukuran/Garis Kemiskinan.....	41
4. Upaya Penanggulangan Kemiskinan.....	43
E. Strategi dan Kebijakan Ketahanan Pangan	45
1. Pembangunan Ketahanan Pangan	45
2. Kerawanan Pangan.....	48
3. Strategi dan Kebijakan Ketahanan Pangan	50
BAB III METODE PENELITIAN	53
A. Jenis Penelitian	53
B. Fokus Penelitian	54
C. Lokasi dan Situs Penelitian.....	55
D. Jenis dan Sumber Data	56
E. Teknik Pengumpulan Data	57
F. Instrumen Penelitian	58
G. Analisis Data	59
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	64
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	64
1. Gambaran Umum Kabupaten Lamongan	64
2. Gambaran Umum Desa Pangkatrejo	66
B. Gambaran umum Program Aksi Desa Mandiri Pangan	77
C. Penyajian Data Fokus Penelitian	89
1. Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan Di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan	89
a. Mudah tidaknya Program Aksi Desa Mandiri Pangan dalam Mengendalikan Permasalahan pangan di Desa Pangkatrejo	92
b. Kemampuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan untuk diimplementasikan.....	94
1) Standard dan Tujuan.....	94
2) Peran Pelaksana/Aktor Implementasi Kebijakan	98
3) Komitmen dan Dukungan Pemerintah Daerah.....	109
4) Dukungan Masyarakat.....	113
5) Kelompok Sasaran (<i>Target Groups</i>)	115
c. Pembentukan Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan.....	122
1) Penentuan Lokasi Sasaran	123
2) Sosialisasi Program	124
2) Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.....	128

2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Mengimplementasikan Program Aksi Desa Mandiri Pangan, di Desa Pangkatrejo Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan	133
1. Sumberdaya Manusia	133
2. Kondisi Sosial Budaya.....	135
3. Pendanaan	138
C. Analisis Data.....	151
1. Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan Di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan	140
a. Mudah tidaknya Program Aksi Desa Mandiri Pangan dalam Mengendalikan Permasalahan pangan di Desa Pangkatrejo.....	143
b. Kemampuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan untuk diimplementasikan	146
1) Standard dan Tujuan	146
2) Peran aktor/pelaksana Implementasi Kebijakan .	147
3) Komitmen dan Dukungan Pemerintah Daerah ...	149
4) Dukungan Masyarakat	150
5) Kelompok Sasaran (<i>Target Groups</i>).....	151
c. Pembentukan Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan	153
1) Penentuan Lokasi Sasaran.....	155
2) Sosialisasi.....	156
3) Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.....	157
2. Kendala-Kendala dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan	159
1. Sumberdaya Manusia	159
2. Kondisi Sosial Budaya	160
3. Pendanaan	161
BAB V PENUTUP	164
A. Kesimpulan	164
B. Saran	165
DAFTAR PUSTAKA	166

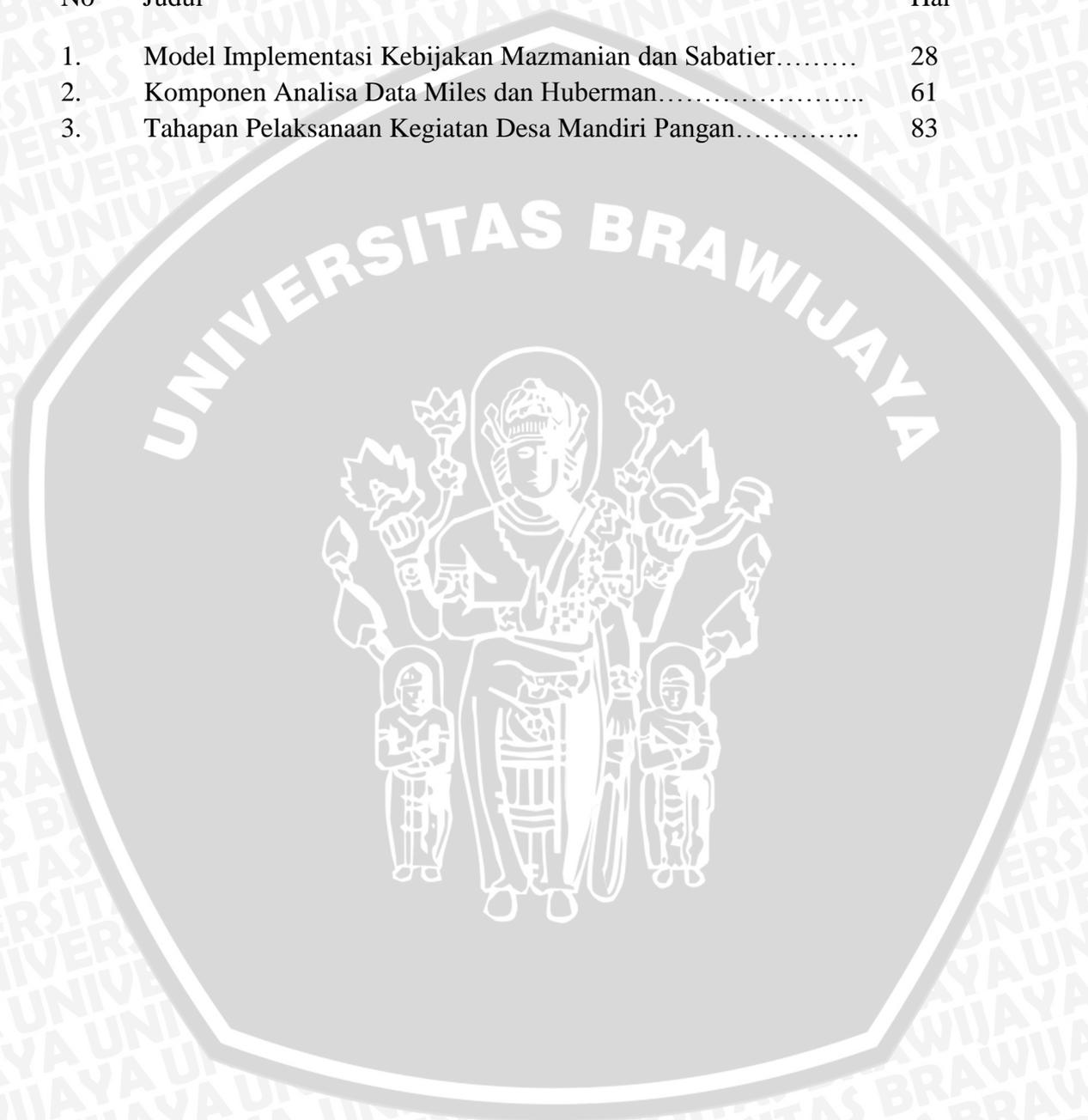
DAFTAR TABEL

No	Judul	Hal
1.	Data Dasar Rumah Tangga Desa Pangkatrejo.....	8
2.	Tabel Perubahan Paradigma Pembangunan Pangan.....	47
3.	Kondisi Tata Guna Tanah Kabupaten Lamongan	65
4.	Aksesibilitas Desa Pangkatrejo.....	67
5.	Perkembangan Penduduk Desa Pangkatrejo.....	68
6.	Data Penduduk Desa Pangkatrejo Menurut Kelompok Umur...	69
7.	Data Pendidikan Penduduk Desa Pangkatrejo.....	70
8.	Data Mata Pencaharian Penduduk Desa Pangkatrejo.....	71
9.	Data Pengangguran Penduduk Desa Pangkatrejo.....	72
10.	Data Kesejahteraan Keluarga Desa Pangkatrejo.....	72
11.	Data Dasar Rumah Tangga Desa Pangkatrejo.....	74
12.	Data Kelengkapan Sarana dan Prasarana Desa Pangkatrejo.....	75
13.	Tingkat Pendidikan Aparat Desa/Kelurahan.....	76
14.	Kelengkapan Sarana dan Prasarana Pemerintahan Desa.....	77
15.	Kriteria Lokasi dan Calon Penerima Bantuan.....	97
16.	Daftar Nama Anggota Kelompok Penerima Bantuan.....	121
17.	Seleksi Lokasi Sasaran.....	124



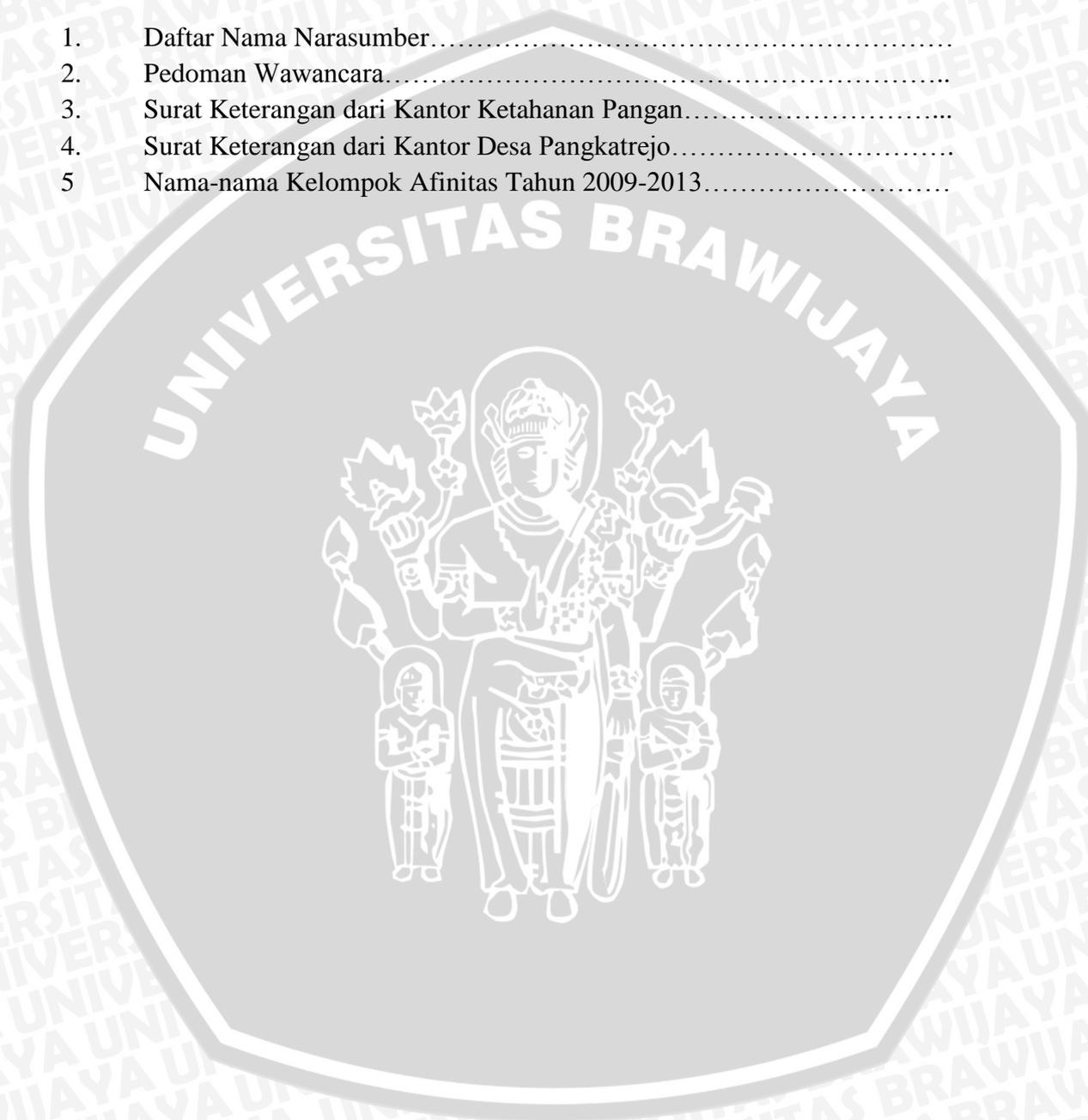
DAFTAR GAMBAR

No	Judul	Hal
1.	Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier.....	28
2.	Komponen Analisa Data Miles dan Huberman.....	61
3.	Tahapan Pelaksanaan Kegiatan Desa Mandiri Pangan.....	83



DAFTAR LAMPIRAN

No.	Judul
1.	Daftar Nama Narasumber.....
2.	Pedoman Wawancara.....
3.	Surat Keterangan dari Kantor Ketahanan Pangan.....
4.	Surat Keterangan dari Kantor Desa Pangkatrejo.....
5.	Nama-nama Kelompok Afinitas Tahun 2009-2013.....



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pangan menurut Undang-Undang No 18 Tahun 2012 tentang Pangan merupakan komoditas strategis, bersifat politis, dan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumberdaya manusia yang berkualitas. Oleh karena itu, pemerintah beserta masyarakat bersama-sama mempunyai kewajiban untuk membangun ketahanan pangan. Tekad membangun ketahanan pangan merupakan kesepakatan semua komponen bangsa yang dilandasi prinsip bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia. Setiap individu wajib dipenuhi haknya untuk menikmati standar kehidupan yang layak bagi dirinya dan keluarga atas pangan. Setiap individu harus terbebas dari kelaparan dan kemiskinan.

Kemiskinan merupakan permasalahan yang fenomenal dimana hampir terjadi di semua negara tak terkecuali di Indonesia. Indonesia, saat ini sedang menghadapi permasalahan kemiskinan dimana masih cukup banyak penduduk miskin yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Kemiskinan merupakan kondisi hilangnya sumber-sumber pemenuhan kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, papan, pendidikan, derajat kesehatan yang rendah dan serba kekurangan (Usman, 2012:33). Data Badan Pusat Statistik menyebutkan penduduk miskin Jawa Timur pada bulan Maret 2011 sebanyak 5,356 juta (14,23%) turun 2,41 %

pada bulan September 2011 menjadi 5,227 juta (13,85%). Pada periode Maret-September 2011 prosentase penduduk miskin pedesaan dan perkotaan mengalami penurunan. Prosentase penduduk miskin perkotaan berkurang 0,21% dari 9,87% menjadi 9,66%. Sedangkan di pedesaan penduduk miskin berkurang 0,53% dari 18,19 menjadi 17,66%. Dari keseluruhan penduduk miskin di Jawa Timur, sebagian besar kemiskinan berdomisili di pedesaan sebesar 66,82% atau 3.493 juta penduduk (www.bps.go.id, 2011)

Kemiskinan yang terjadi membuat sebagian besar penduduk Indonesia kesulitan dalam memenuhi kebutuhan dasarnya seperti pangan. Masih banyaknya penduduk yang belum mendapat kebutuhan pangan yang cukup menyebabkan terjadinya kerawanan pangan di sejumlah wilayah Indonesia terutama desa. Sangat disayangkan, bahwa Indonesia merupakan negara yang kaya, memiliki sumberdaya yang melimpah, semestinya mampu mencukupi untuk menjamin ketahanan pangan bagi penduduknya. Berdasarkan Petunjuk Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi 2013, angka kecukupan konsumsi kalori penduduk Indonesia per kapita per hari menurut Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi (WNPG) 2004 adalah 2000 kkal. Konsumsi kurang dari 1400 kkal (70% AKG) bisa dikatakan rawan pangan. Jumlah penduduk rawan pangan dengan asupan kalori kurang dari 1400 kkal/orang cenderung meningkat. Pada tahun 2009 jumlah penduduk rawan pangan di Indonesia terdapat 33,29 juta penduduk atau 14,47% meningkat menjadi 47,64 atau 19,46% pada tahun 2012.

Fenomena kemiskinan selalu terjadi dan berpusat pada tempat-tempat yang rawan sumber daya seperti pedesaan. Hal ini terlihat dari kenyataan banyaknya

potensi sumberdaya alam yang menjadi semakin terbatas; berkurangnya pemilikan lahan pertanian; dan nilai tukar yang semakin buruk antara hasil pertanian dengan hasil industri. Akibat dari keadaan ini terjadi proses pemiskinan sumber daya manusia, jumlah kelompok miskin menjadi semakin banyak dan bahkan cenderung terjadi pada sebagian besar masyarakat pedesaan. Salah satu upaya yang bisa dilakukan untuk mengentas kemiskinan di pedesaan adalah dengan pembangunan pedesaan. Pembangunan desa menurut Maskun (1995) dalam Wisadirana (2004:88) merupakan suatu kegiatan yang sampai pada kepentingan masyarakat desa yang paling dasar dan setiap anggota masyarakat dapat merasakan manfaatnya.

Berdasarkan deklarasi Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) pada tahun 2000 di New York, salah satu tujuan pembangunan Milenium Development Goals (MDGs) adalah penanganan kemiskinan dan kelaparan yaitu dengan menurunkan jumlah penduduk miskin dan rawan pangan hingga setengahnya pada tahun 2015 (KUKP, 2010-2014). Untuk mencapai target tersebut, berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah dalam rangka upaya mengentas kemiskinan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan-kebijakan yang telah dibuat dengan meluncurkan beberapa program pembangunan berbasis pemberdayaan seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Impres Desa Tertinggal (IDT), dan Program Aksi Desa Mandiri Pangan (Progsi Demapan).

Pembangunan ketahanan pangan dalam memenuhi kebutuhan pangan dan gizi penduduk merupakan salah satu urusan wajib pemerintah baik pemerintah

provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota karena terkait dengan pelayanan dasar. Hal ini termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kab/Kota. Di samping itu, adanya otonomi daerah yang berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kewenangan yang seluas-luasnya bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan termasuk pengelolaan sumberdaya lokal untuk kepentingan masyarakat melalui proses pemberdayaan. Sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

Pemberdayaan masyarakat berarti memberikan sumberdaya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan kepada masyarakat untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam menentukan masa depannya sendiri dan berpartisipasi dalam dan mempengaruhi kehidupan dari masyarakatnya (Zubaedi, 2007:98). Dikaitkan dengan upaya pembangunan ketahanan pangan, pembangunan ketahanan pangan dapat dilakukan dengan melakukan pemberdayaan yang terfokus pada masyarakat miskin yang ada di pedesaan, bagaimana mereka bisa berkecukupan akan pangan. Pemberdayaan dilakukan dengan melihat bagaimana cara membangun kapasitas serta menciptakan kemandirian masyarakat agar mampu secara mandiri bisa mengatasi permasalahan pangan yang terjadi di rumah tangga. Dalam bidang ketahanan pangan, landasan perwujudan ketahanan pangan didasarkan Undang-Undang No 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menyatakan pembangunan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil dan merata berdasarkan kemandirian, dan

tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat. Untuk mewujudkan kemandirian dan ketahanan pangan dilakukan pemberdayaan masyarakat miskin di daerah rawan pangan melalui strategi jalur ganda/*twin track strategy*: (1) membangun ekonomi berbasis pertanian dan pedesaan untuk menyediakan lapangan kerja dan pendapatan; dan (2) memenuhi pangan bagi kelompok masyarakat miskin di daerah rawan pangan melalui pemberdayaan dan pemberian bantuan langsung (Pedoman Teknis Desa Mandiri Pangan, 2011)

Mengacu pada strategi jalur ganda/*twin track strategy*, sejak tahun 2006 Pemerintah melalui Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian membuat kebijakan dengan meluncurkan Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Program ini bersifat nasional dan dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia terutama desa-desa yang mengalami kerawanan pangan. Melalui program ini diharapkan mampu mengurangi tingkat kemiskinan yang ada di pedesaan serta masyarakat desa mampu mengatasi masalah pangan serta mempunyai kemampuan dalam mengelola aspek ketersediaan, akses distribusi serta konsumsi dengan gizi seimbang dan aman sehingga pemenuhan kebutuhan pangan di tingkat masyarakat dapat tercapai. Pemenuhan kebutuhan di tingkat masyarakat akan berdampak pada terpenuhinya pemenuhan kebutuhan pangan nasional sehingga akan terwujud ketahanan pangan secara nasional. Ketahanan pangan menurut Peraturan Pemerintah No 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik dari jumlah, maupun mutu, aman, merata, dan terjangkau.

Pelaksanaan kebijakan atau yang lebih dikenal dengan implementasi kebijakan merupakan salah satu pembahasan yang cukup menarik untuk diteliti. Hal tersebut dikarenakan masih banyaknya permasalahan yang ditemui dalam melaksanakan sebuah kebijakan program yang dibuat oleh pemerintah. Pemerintah sering mengalami hambatan-hambatan dalam melaksanakan sebuah kebijakan, sehingga dalam proses implementasi/pelaksanaanya tidak maksimal.

Pelaksanaan atau Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dalam proses kebijakan. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu : tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Implementasi kebijakan bukan hanya sekedar melaksanakan sebuah kebijakan saja, namun juga melibatkan sejumlah sumber seperti manusia, dana, serta kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Seperti yang disampaikan oleh Jones dalam Widodo (2012:86) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah “*Getting the job done “and” doing it*”. Definisi tersebut sangat sederhana, akan tetapi dengan kesederhanaan tersebut, tidak berarti implementasi bisa dengan mudah dilaksanakan. Pelaksanaanya menuntut adanya beberapa komponen antara lain orang atau pelaksana, uang, kemampuan organisasional yang sering *disebut resources*”

Dalam pelaksanaan Program Aksi Desa Mandiri Pangan yang dilaksanakan sejak tahun 2006 dan dilakukan secara berlanjut, pemerintah mengalami beberapa kendala terkait dengan sarana prasarana, infrastruktur, dan sumberdaya. Di Provinsi Jambi, implementasi kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan juga mengalami beberapa permasalahan. Hasil penelitian Ir Husni Jamal, yang dilakukan pada pertengahan tahun 2009 dengan cara melakukan survey terhadap

16 desa di beberapa Kabupaten Jambi menyatakan bahwa, terdapat beberapa permasalahan dalam implementasi Program Aksi Desa Mandiri Pangan (Progsi Demapan) diantaranya penggunaan acuan operasional yang dipakai sebagai pedoman pelaksanaan program hanya berupa pedoman umum yang disusun oleh Badan Ketahanan Pangan di tingkat pusat. Acuan ini dirasakan sangat kurang memadai dalam menunjang operasional program di tingkat lebih bawah, baik tingkat provinsi, kabupaten/kota maupun di lapangan. Dan juga sebagian besar pemangku kepentingan yang diharapkan terlibat dalam program ini seperti TPD (Tim Pangan Desa), petugas pendamping dan pejabat pemerintahan desa belum berperan secara baik dalam mendukung pelaksanaan program ini. Sarana dan prasarana untuk mendukung pencapaian sasaran program ini belum tersedia secara memadai. Secara umum hasil yang dicapai dari pelaksanaan program belum memenuhi sasaran yang ditetapkan. Hal ini disebabkan oleh sebagian besar kegiatan usaha produktif tidak berjalan dengan baik (Husni Jamal, 2009)

Masih rawanya permasalahan kemiskinan di lingkup desa, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan dalam rangka mewujudkan, meningkatkan kemandirian dan ketahanan pangan masyarakat desa pada tahun 2009 melaksanakan sosialisasi Program Aksi Desa Mandiri Pangan yang pertama di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Berdasarkan Data Dasar Rumah Tangga (DDRT), Desa Pangkatrejo merupakan desa yang tingkat kemiskinannya lebih dari 30% yaitu sebesar 45,8%, sehingga masuk dalam kategori desa miskin dan rawan pangan. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1 Data Dasar Rumah Tangga Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan Tahun 2009

Valid	Frequency	Percent	Valid Percent	Commulative Percent
Miskin	303	45,8	45,8	45,8
Tidak Miskin	358	54,2	54,2	100,0
Total	661	100	100,0	

Sumber : Data Sensus DDRT Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

Dari Tabel 1.1 diatas, jelas tertera dari 661 KK penduduk miskin Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan yang terdata, dapat diketahui jumlah KK miskin sebanyak 303 (45,8%) dan yang tidak miskin sebanyak 358 (54,2%). Dikatakan sebagai desa miskin dan rawan pangan ini berdasarkan hasil survey Data Dasar Rumah Tangga (DDRT) dengan 12 indikator kemiskinan: tingkat pendidikan, jenis pekerjaan, tingkat pendapatan, konsumsi pangan dan non pangan, modal (lahan, tabungan, hewan ternak), sarana transportasi, perabotan rumah tangga, luas tempat tinggal, kondisi tempat tinggal, sumber air minum, sumber penerangan, asupan gizi, dan porsi pangan antar rumah tangga. Kondisi demikian, jika dibiarkan secara terus menerus akan menyebabkan rawan pangan kronis yang bisa menyebabkan kelaparan. Dimana akan berdampak pada semakin beratnya masalah kekurangan gizi ditingkat masyarakat terutama kelompok rentan yakni ibu, bayi, dan anak.

Potensi Geografis Kabupaten Lamongan sebagian besar memang berada pada basis pertanian yang berorientasi pada penyediaan pangan dan mendukung bagi terwujudnya ketahanan pangan. Hal ini pula yang menjadikan Kabupaten Lamongan memperoleh penghargaan Adikarya Pangan Nusantara sebagai

kabupaten yang memiliki ketahanan pangan yang cukup kuat Untuk meningkatkan ketahanan pangan serta meningkatkan kesejahteraan rumah tangga miskin yang berada di pedesaan, beberapa upaya telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Lamongan dengan melaksanakan beberapa program unggulan yaitu melalui Program Diversifikasi Pangan (penganekaragaman pangan), dan Program Aksi Desa Mandiri Pangan (Lamongan.go.id, 2013). Sangat besar harapan pemerintah Kabupaten Lamongan dengan adanya Program Aksi Desa Mandiri Pangan (Progsi Demapan) bisa membantu rumah tangga miskin yang berada di pedesaan, meningkatkan kemandirian pangan, serta mempunyai kemampuan untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi di tingkat rumah tangga sehingga dapat menjalani hidup sehat dan produktif setiap harinya.

Upaya tersebut dilakukan melalui kegiatan pemberdayaan masyarakat, dengan mengetahui potensi dan kemampuannya, mencari alternatif pemecahan masalah, serta pemanfaatan sumberdaya alam secara efisien. Untuk itu penulis ingin mengetahui bentuk-bentuk kegiatan pemberdayaan masyarakat apa saja yang dilakukan dalam Program Aksi Desa Mandiri Pangan dalam rangka meningkatkan keberdayaan masyarakat miskin yang ada di desa serta peneliti juga tertarik melihat bagaimana pelaksanaan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Atas pertimbangan uraian permasalahan diatas, maka peneliti tertarik untuk mengetahui dan menganalisis permasalahan implementasi kebijakan dengan melaksanakan penelitian yang bertema **“Desa Mandiri Pangan”** dengan judul **“Implementasi**

Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan?
2. Apa sajakah yang menjadi kendala-kendala dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Program Aksi Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan.

D. Kontribusi Penelitian

1. Kontribusi Akademis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi ilmiah yang lebih teoritis dan mendalam khususnya mengenai Implementasi

Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan sebagai upaya pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan

- b. Menambah pengetahuan baru dalam berfikir, menganalisa serta membandingkan antara teori-teori yang terdapat di buku perkuliahan dengan kondisi nyata di lapangan
- c. Peneliti diharapkan mampu menjadi referensi bagi penelitian ilmiah yang mempunyai kesamaan tema dengan judul penelitian

2. Kontribusi Praktis

- a. Dapat dijadikan sebagai masukan dan bahan pertimbangan bagi instansi pelaksana program dalam keberlanjutan implementasi kebijakan program dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat
- b. Memberikan sumbangan pemikiran dan pemahaman bagi masyarakat akan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan di daerahnya.

E. Sistematika Penulisan

1. BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini, pertama penulis akan memberikan gambaran singkat mengenai latar belakang Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan yang dilaksanakan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Terdapat rumusan masalah berupa kajian yang akan dibahas dalam penelitian. Ketiga tujuan penelitian berisi hal-hal yang akan dicari dan

dikemukakan dalam penelitian secara teoritis maupun praktis. Dan yang terakhir adalah sistematika penulisan merupakan uraian singkat dari bab-bab penulisan skripsi.

2. BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi teori-teori yang berkaitan dengan judul penelitian. Digunakan sebagai acuan untuk membahas dan menganalisa permasalahan yang diangkat terkait dengan Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan.

3. BAB III : METODE PENELITIAN

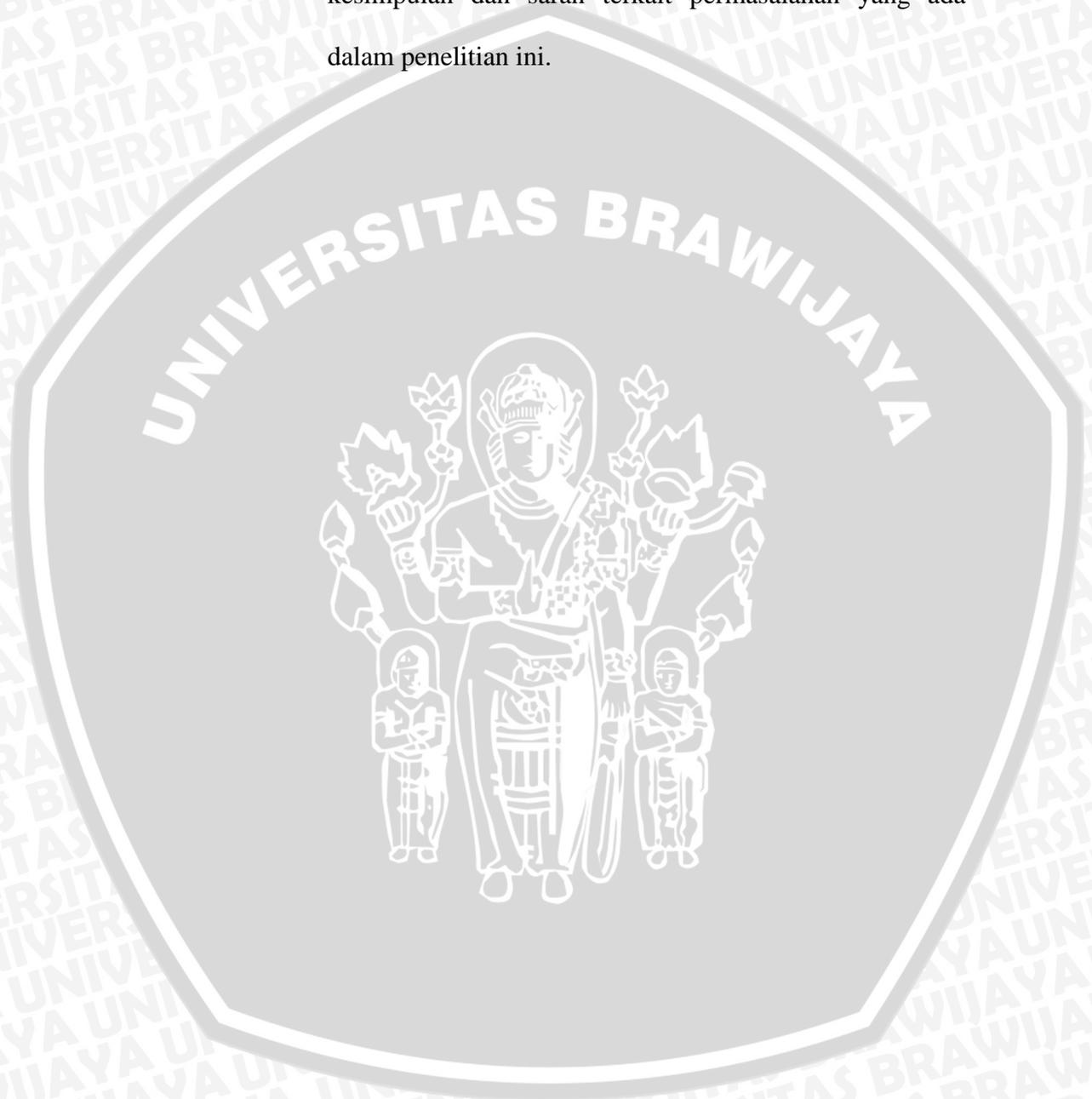
Pada bab ini menjelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam menyusun skripsi. Metode penelitian ini mencakup jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrument penelitian serta teknik analisis data.

4. BAB IV : PEMBAHASAN

Pada bab ini memuat mengenai pembahasan yang didasarkan perumusan masalah pada bab 1 yang terdiri dari gambaran umum meliputi lokasi dan situs penelitian, penyampaian data yang diperoleh selama riset, serta hasil analisis data.

5. BAB V : PENUTUP

Bab ini merupakan bagian penutup yang terdiri atas kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang ada dalam penelitian ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Definisi dan Konsep Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik dalam bahasa Inggris sering didengar dengan istilah *public policy*. Definisi kebijakan publik (*public policy*) begitu beragam. Banyak pakar yang telah mendefinisikan kebijakan publik dalam berbagai literatur. Beragamnya definisi kebijakan publik dari beberapa pakar, namun pada intinya tetap saja sama yaitu apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Untuk mempermudah memahami dan memaknai kebijakan publik, maka penulis mengelaborasi dari pendapat beberapa pakar. Kebijakan publik (*public policy*) oleh Thomas R Dye yang dikutip dari Subarsono (2009:2) menyatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*public policy is what ever government choose to do or not to do*).” Lebih lanjut Subarsono (2009:2) mendefinisikan kebijakan menurut Thomas R Dye tersebut bahwa (1) kebijakan publik dibuat oleh pemerintah bukan swasta dan (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah.

Pendapat senada juga dikemukakan oleh George C Edwards III dan Sharkansky yang dikutip dari Widodo (2012:12) yang mengatakan bahwa “*what government say and do, or not to do. Is the goals or purpose of government programs.*” Kebijakan publik merupakan apa yang pemerintah

katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah.” Dari pengertian kebijakan ini merupakan upaya untuk memahami serta mengartikan bahwa kebijakan merupakan (1) apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah terhadap suatu masalah, (2) apa yang menyebabkan atau apa yang mempengaruhinya, (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut.

Siagian (1985) yang dikutip dari Tachjan (2006:32) bahwa, program memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Sasaran yang hendak dicapai (*Target Groups*)
Kelompok sasaran atau *target groups* merupakan orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti: besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia serta kondisi sosial ekonomi yang mempengaruhi terhadap eektivitas implementasi (Tachjan, 2006:35)
- b. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu
- c. Besarnya biaya yang diperlukan beserta sumbernya
- d. Jenis kegiatan yang akan dilaksanakan. Dalam konteks kebijakan publik mencakup serangkaian kegiatan yang menyangkut pengesahan/legislasi, pengorganisasian, dan penyerahan, atau penyediaan sumber-sumber daya yang diperlukan (Wahab, 2008:29)
- e. Tenaga kerja yang dibutuhkan baik ditinjau dari segi jumlah maupun dilihat dari sudut kualifikasi serta keahlian dan keterampilan yang diperlukan.

Lebih lanjut Wahab (2008:186) mengatakan bahwa program-program tersebut dan masing-masing proyek yang tercakup di dalamnya tidak lain adalah menimbulkan perubahan-perubahan tertentu dalam lingkungan

kebijakan yakni suatu perubahan yang di dalam dan diperhitungkan sebagai hasil akhir dari program.

Definisi kebijakan lain datang dari Frederick dikutip dari Islamy (2009:17) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai :

“a proposed course of action of a person, group or government within a given environment providing obstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in a effort to reach a goal or realize an objective or a purpose (serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu)”.

Sedangkan Anderson yang dikutip dari Widodo (2012:13) mengartikan kebijakan publik sebagai “serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah-masalah tersebut.”

Berdasarkan definisi-definisi kebijakan publik yang telah dipaparkan diatas, maka dapat ditemukan elemen yang terkandung dalam kebijakan publik, antara lain mencakup beberapa hal sebagai berikut :

- a. Kebijakan berisi tindakan pemerintah bukan organisasi swasta
- b. Kebijakan publik tersebut menyangkut pilihan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah
- c. Kebijakan publik selalu berdasarkan pada peraturan tertentu yang bersifat memaksa
- d. Kebijakan selalu berorientasi pada tujuan tertentu

Berdasarkan pengertian dan elemen yang terkandung dalam kebijakan sebagaimana yang telah disebutkan, maka kebijakan publik dibuat dalam

kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu yang diinginkan. Maksud dan tujuan kebijakan publik dibuat adalah untuk memecahkan masalah publik yang tumbuh kembang di masyarakat. Hanya masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusi yang bisa menghasilkan sebuah kebijakan publik (Widodo, 2012:15)

Melihat berbagai definisi mengenai kebijakan publik yang telah diuraikan oleh beberapa ahli diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan suatu permasalahan. Tindakan yang dilakukan biasanya berbentuk program-program yang dibuat oleh pelaku kebijakan. Dalam kebijakan tersebut terdapat tujuan-tujuan yang hendak dicapai.

2. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagaimana telah digambarkan, tidak begitu saja lahir, namun melalui proses atau tahapan yang cukup panjang. Anderson (1979) dalam Widodo (2012:16) membedakan lima langkah dalam proses kebijakan, yaitu (a) *agenda setting*, (b) *policy formulation*, (c) *policy adaption*, (d) *policy implementation*, dan (e) *policy assessment/ evaluation*.

Menurut Thomas R. Dye (1992) dalam Widodo (2012:16) proses kebijakan publik meliputi beberapa hal berikut.

1. Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*)
Identifikasi masalah kebijakan dapat dilakukan melalui identifikasi yang menjadi tuntunan atas tindakan pemerintah

2. Penyusunan agenda (*agenda setting*)
Penyusunan agenda merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada para pejabat publik dan media masa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.
3. Perumusan kebijakan (*policy formulation*)
Perumusan kebijakan merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislative.
4. Pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*)
Pengesahan kebijakan melalui tindakan politik oleh partai politik, komponen penekan, presiden, dan kongres.
5. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)
Implementasi kebijakan dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.
6. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)
Evaluasi kebijakan dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik)

Proses kebijakan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya merupakan aktivitas yang berkaitan dengan bagaimana (a) masalah dirumuskan, (b) agenda kebijakan ditentukan, (c) kebijakan dirumuskan, (d) keputusan kebijakan diambil, (e) kebijakan dilaksanakan, (f) kebijakan dievaluasi.

B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Definisi dan Konsep Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik. Secara umum implementasi kebijakan diartikan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan. Namun beberapa pakar mempunyai pendapat lain mengenai definisi implementasi kebijakan publik. Berikut adalah beberapa pandangan atau pendapat para pakar mengenai definisi implementasi kebijakan publik.

Kamus Webster yang dikutip dari Wahab (2012:135) secara lexicografis mengartikan istilah *“to implement (mengimplimentasikan), sebagai to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu).”* Van Meter dan Wildavsky dikutip dari Wahab (2012:135) merumuskan proses implementasi sebagai *“those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objective set fort in prior policy decision (Tindakan-tindakan yang dilajukan baik oleh individual/pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).”*

Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2012:88) bahwa implementasi kebijakan publik merupakan :

“Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya berbentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan, lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan sasaran/tujuan yang ingin dicapai secara tegas, dan berbagai cara untuk menstrukturkan /mengatur proses implementasinya.”

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatir dalam Wahab (2008:86) dalam proses implementasi atau pengadministrasian setiap program mungkin banyak aktor yang terlibat dalam penentuan pilihan-pilihan mengenai alokasi sumber-sumber publik serta banyak yang mungkin berusaha keras untuk mempengaruhi keputusan-keputusan tersebut.

Jones dikutip dari Widodo (2012:86) mengartikan implementasi sebagai *“Getting the job dones “and” doing it.”* Pengertian tersebut

merupakan yang sangat sederhana. Akan tetapi, dengan kesederhanaan tersebut, tidak berarti implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah, menurut Jones, pelaksanaannya menuntut adanya beberapa komponen antara lain adanya orang atau pelaksana, uang, kemampuan organisasional yang sering disebut disebut dengan *resources*. Oleh karena itu, lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai *“a process of getting additional resources so as to figure out what is to be done.”* Dalam hal ini implementasi merupakan proses penerimaan sumberdaya tambahan sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Apa yang dikemukakan oleh Jones tentang implementasi tersebut tidak kurang dari suatu tahap kebijakan yang paling tidak memerlukan dua macam tindakan yang berurutan. Pertama, merumuskan tindakan yang akan dilakukan, kedua, melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan.

Selanjutnya Lester dan Stewart yang dikutip dari Winarno (2002:101-102) mengartikan implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan *“alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.”* Jadi implementasi ini merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Namun dalam membuat kebijakan, pemerintah terlebih dahulu mengkaji apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang positif atau

negatif bagi masyarakat. Hal ini sangat penting dan bertujuan agar kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan masyarakat atau merugikan masyarakat.

Dengan bertumpu pada beberapa pendapat pakar diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa definisi implementasi merupakan suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan.

2. Tahap-tahap Implementasi Kebijakan Publik

Berikut ini akan dijabarkan lebih operasional mengenai proses implementasi suatu kebijakan publik yang menurut Widodo (2012:90-94) mencakup tahap intepretasi, tahap pengorganisasian, dan tahap aplikasi.

a. Tahap Intepretasi

Tahap intepretasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat teknis operasional. Kebijakan umum atau kebijakan strategis, akan dijabarkan ke dalam kebijakan manajerial dan kebijakan manajerial akan dijabarkan dalam kebijakan teknis operasional.

Aktivitas intepretasi kebijakan tadi bukan sekedar menjabarkan sebuah kebijakan yang masih abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat operasional, tetapi juga diikuti dengan kegiatan mengkomunikasikan kebijakan (sosialisasi) agar seluruh masyarakat (*stakeholders*) dapat mengetahui serta memahami apa yang menjadi arah, tujuan, serta sasaran

kebijakan tadi. Kebijakan ini perlu dikomunikasikan atau disosialisasikan agar mereka yang terlibat, baik langsung atau tidak langsung terhadap kebijakan tadi, tidak saja mereka menjadi tahu dan paham tentang apa yang menjadi arah, tujuan, serta sasaran kebijakan, tetapi yang lebih penting mereka akan dapat menerima, mendukung dan bahkan mengamankan pelaksanaan kebijakan tadi.

b. Tahap Pengorganisasian

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa saja yang menjadi pelaksana kegiatan, penetapan anggaran, penetapan prasarana dan sarana yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja (juklak dan juknis); dan penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan termasuk penetapan bola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan.

1) Pelaksana kebijakan

Pelaksana kebijakan tergantung kepada jenis kebijakan apa yang akan dilaksanakan, namun setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut: Dinas, badan, kantor, unit pelaksana teknis di lingkungan pemerintah daerah, sektor swasta, lembaga swadaya masyarakat, serta komponen masyarakat.

2) SOP (*Standard Operating Procedure*)

SOP sebagai pedoman, petunjuk, tuntunan, referensi bagi para pelaku kebijakan agar mereka mengetahui apa yang harus dipersiapkan dan

lakukan, siapa sasarannya, dan hasil apa yang ingin dicapai dari pelaksanaan kebijakan tersebut.

3) Sumberdaya Keuangan dan Peralatan

Setelah ditetapkan siapa yang menjadi pelaku kebijakan dan SOP, langkah berikutnya adalah perlu ditetapkan besarnya anggaran dan dari mana sumber anggaran tadi, serta peralatan apa yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu kebijakan.

4) Penetapan Manajemen Pelaksanaan kebijakan

Manajemen pelaksanaan kebijakan dalam hal ini lebih ditekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanakan sebuah kebijakan.

5) Penetapan jadwal kebijakan

Agar kinerja pelaksanaan kebijakan menjadi baik setidaknya dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan, maka perlu ada penetapan jadwal pelaksanaan kebijakan. Jadwal pelaksanaan kebijakan ini penting, tidak saja dijadikan sebagai pedoman dalam melaksanakan kebijakan, tetapi sekaligus dapat sebagai standar untuk menilai kinerja pelaksanaan kebijakan, terutama dilihat dari dimensi proses pelaksanaan kebijakan.

c. Tahap Aplikasi

Tahap aplikais merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realitas nyata. Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksana masing-masing kegiatan dalam tahapan yang telah disebutkan sebelumnya.

3. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam Implementasi Kebijakan Publik, terdapat macam-macam model implementasi kebijakan dari beberapa pakar yang digunakan untuk memahami dasar-dasar kebijakan. Pakar-pakar tersebut antara lain : Edward III, Grindle, Mazmanian dan Sabatier, Van Meter dan Van Horn.

a. Model Edward III

Menurut Edwards III yang dikutip oleh Widodo (2012:96), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, (4) struktur birokrasi.

1) Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target groups*) kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan dilakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar dapat menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai dengan sesuai harapan.

2) Sumberdaya

Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan dengan jelas dan konsisten tetapi pada waktu implementasi mengalami kekurangan sumber daya maka implementasi tidak akan berjalan dengan baik. Sumberdaya meliputi sumberdaya

manusia, sumberdaya anggaran, sumberdaya peralatan, sumberdaya informasi atau kewenangan.

Sumberdaya manusia salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Edward yang dikutip dari Widodo (2012:98) menyatakan bahwa:

“Sekalipun aturan main pelaksanaan kebijakan jelas, dan kebijakan telah ditransformasikan dengan tepat, namun manakala sumberdaya manusia terbatas baik dari segi jumlah maupun kualitas (keahlian) pelaksanaan kebijakan tidak akan berjalan dengan afektif. Sekalipun demikian, agar diperoleh efektivitas pelaksanaan kebijakan tidak hanya mengandalkan banyaknya sumberdaya manusia, tetapi harus memiliki keterampilan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang menjadi tanggung jawabnya.”

3) Disposisi

Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan, para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa saja yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut (Widodo, 2012:104)

4) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan susunan unit-unit kerja dalam organisasi dengan adanya pembagian kerja serta bagaimana kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan

dan menimbulkan *red-tape* yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks.

b. Model Grindle

Menurut S. Grindle yang dikutip dari Subarsono (2005:93) terdapat dua variabel besar yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Masing-masing variabel tersebut masih dipecah lagi menjadi beberapa item.

Variabel isi kebijakan ini mencakup (1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh target group; (3) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci; (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup : (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlihat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

c. Model Mazmanian dan Sabatier

Model Mazmanian dan Sabatier biasa disebut model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*). Duet Mazmanian dan Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yang dikutip dari Subarsono (2005:94) yaitu :

1) Variabel independen

merupakan mudah atau tidaknya masalah dikendalikan berkenaan dengan indikator masalah teknis pelaksanaan yang mencakup sarana dan prasarana dan keragaman perilaku kelompok sasaran.

2) Variabel Intervening

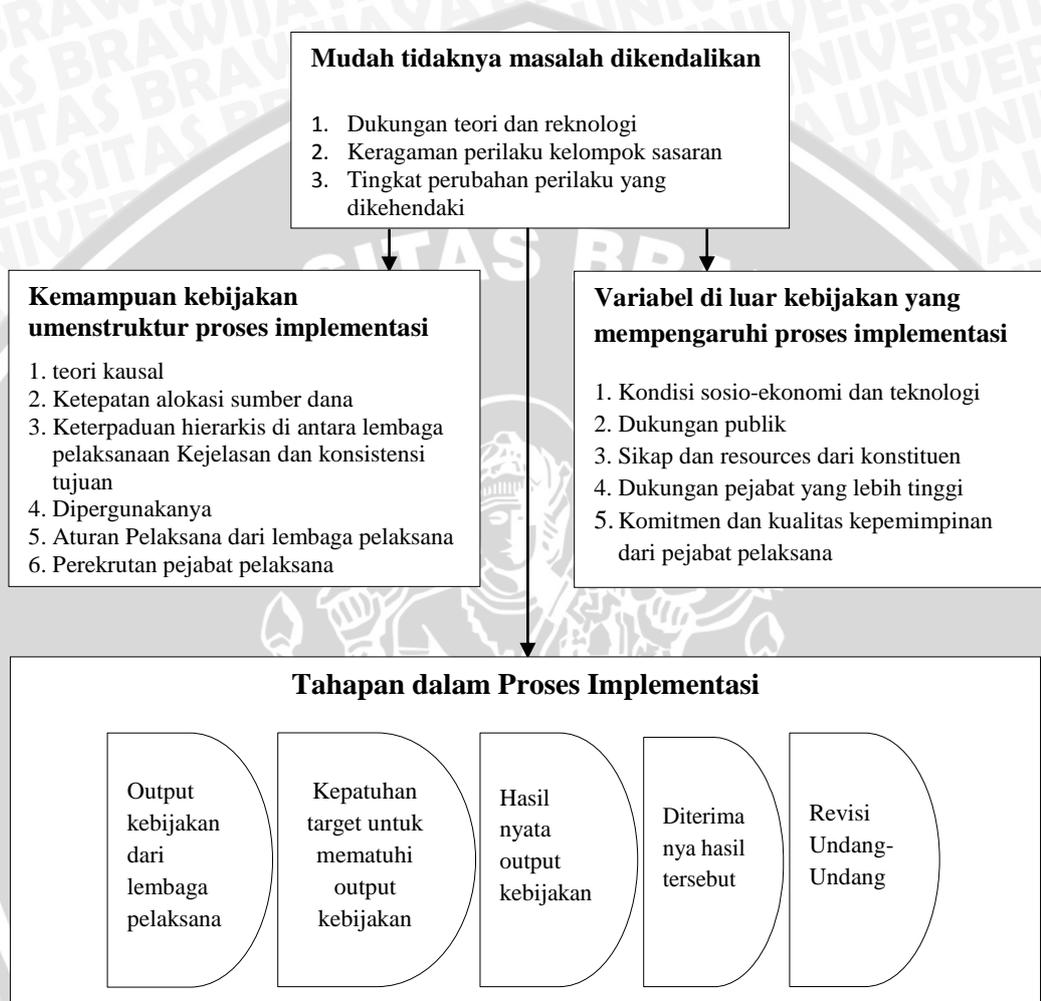
Merupakan variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan aturan yang ada pada badan pelaksana, Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis, Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar instansi pelaksana, Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut, serta Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan, (Subarsono, 2005:97-98)

Indikator kejelasan dan tujuan kebijakan akan menjadi pedoman bagi pelaksana kebijakan di lapangan, dan peraturan yang lebih rinci dari lembaga pelaksana mengenai suatu kebijakan akan mempengaruhi pada proses implementasi kebijakan (Wahab, 2008:97-98)

3) Variabel diluar lingkungan/variabel lingkungan

mencakup indikator kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi, dukungan publik terhadap

kebijakan, tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.



Gambar 2.2 Model Kebijakan Mazmanian dan Sabatier

Sumber: (Nugroho, 2009:506)

d. Model Van Horn dan Van Meter

Model yang terakhir adalah model implementasi kebijakan yang paling klasik. Model yang diperkenalkan Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975) mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan dengan linier dari kebijakan publik,

implementor, dan kinerja kebijakan publik. (Nugroho, 2009:503)

Beberapa variabel yang mempengaruhi diantaranya :

- (1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- (2) Karakteristik agen pelaksana/implementor
- (3) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
- (4) Kecenderungan (disposition) pelaksana/implementor.

4. Faktor- Faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam melaksanakan implementasi kebijakan, tidak selalu berjalan mulus. Banyak faktor-faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya suatu implementasi kebijakan. Disini, akan dijelaskan faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi keberhasilan serta kegagalan dalam implementasi kebijakan publik.

Suatu implementasi kebijakan sangat diharapkan keberhasilannya oleh si pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, serta kelompok yang menjadi sasaran program. Menurut teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yang dikutip dari Winarno (2002:110) faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan yaitu :

- a. Ukuran dan tujuan kebijakan
- b. Sumber-sumber kebijakan yang mencakup dana atau perangsang lain yang mendorong dan memperlancar implementasi. Karena keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Sumber daya mencakup sumber daya manusia, dana, serta waktu.

- c. Komunikasi antar organisasi meliputi ketentuan komunikasi antar pelaksana
- d. Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitanya dengan struktur birokrasi
- e. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
- f. Disposisi atau sikap para pelaksana kebijakan

Kebijakan yang yang dibuat pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan oleh pemerintah saja, namun ditujukan dan dilaksanakan pula oleh masyarakat. James Anderson yang dikutip dari Sunggono (1994:23) menyatakan masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan karena :

- a. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah
- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan
- c. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan
- d. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan publik itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi
- e. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan

Berdasarkan teori di atas, bahwa faktor pendukung dalam keberhasilan implementasi kebijakan salah satunya adalah dukungan dan mudah diterima oleh masyarakat. Jika masyarakat menerima dan mendukung sebuah kebijakan, maka implementasi kebijakan akan berjalan dengan lancar dan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan tanpa ada hambatan-hambatan yang menyebabkan sebuah kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam menjalankan implementasi kebijakan, tentunya tidak selalu berjalan mulus. Pasti ada kendala-kendala yang menjadi penghambat dalam

pelaksanaan implementasi kebijakan. Menurut Sunggono (1994:149-153)

implementasi kebijakan memiliki beberapa faktor penghambat, yaitu :

a. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan bisa gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau pemrograman kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat bearti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi adalah karena kekurangan yang menyangkut sumber daya misalnya menyangkut waktu biaya /dana dan tenaga manusia

b. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengamsumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan peranya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi

c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pegimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut

d. Pembagian potensi

Gagalnya suatu implementasi kebijakan publik juga ditentukan dari aspek pembagian potensi diantara para pelaksana yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan perbedaan tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian tugas atau ditandai adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas

Menjalankan implementasi kebijakan, maka perlu diperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan ataupun kegagalan dalam implementasi kebijakan, sehingga dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan berjalan dengan lancar tanpa ada hambatan-hambatan yang menyebabkan sebuah kebijakan tidak berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

C. Peran dan Tugas Pemerintah Daerah

1. Konsep dan Definisi Pemerintah Daerah

Definisi pemerintah pada umumnya terdiri dari kepala pemerintahan (presiden) serta menteri-menteri yang membantu presiden dalam melaksanakan tugas-tugas negara. Tetapi dalam pelaksanaannya, pemerintah dibantu oleh pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan di daerah sesuai dengan asas desentralisasi. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 no 2 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud pemerintahan daerah adalah :

“Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”

Sedangkan pemerintah daerah menurut pasal 1 dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah :

“Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkatnya sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah. Penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah dan DPRD menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia”

Dari definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa maksud dari pemerintah daerah adalah pemerintah daerah yang terdiri dari kepala daerah seperti bupati, gubernur, walikota, dan perangkat daerah yang lain seperti sekretaris daerah, dinas-dinas, kecamatan di daerah yang pelaksanaannya sesuai dengan asas otonomi.

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya mempunyai urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota yang terkandung dalam pasal 14 ayat 1 dijelaskan bahwa urusan wajib pemerintah kabupaten/kota meliputi :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan;
6. Penyelenggaraan pendidikan;
7. Penanggulangan masalah sosial;
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. Pengendalian lingkungan hidup;
11. Pelayanan pertanahan;
12. Pelayanan kependudukan, dan pencatatan sipil;
13. Pelayanan administrasi umum dan pemerintahan;
14. Pelayanan administrasi penanaman modal;
15. Penyelenggara pelayanan dasar dan lainnya; dan
16. Urusan wajib lainya yang diamanatkan oleh peraturan-peraturan perundang-undangan.

3. Fungsi Pemerintah Daerah

Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan maka diperlukan suatu institusi yang mempunyai peran sebagai penyedia kebutuhan dan pelayanan. Maka dari itu peran pemerintah adalah melayani masyarakat. Adanya pemerintah tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, melainkan untuk melayani masyarakat. Osborne dan Gaebler dikutip dari Rasyid (2000:192) mengatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan arena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.

Menurut Rasyid (2000:13) yang menjadi tugas-tugas pokok pemerintah mencakup :

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik dikerjakan oleh pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo, dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi.
7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumberdaya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan.

Lebih lanjut Rasyid (2000:53) mengungkapkan bahwa tugas-tugas pokok pemerintahan tersebut diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan kepuasan dan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan untuk mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Sedangkan Ndraha dalam bukunya yang berjudul *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)* (2003:76), menyatakan bahwa terdapat 2 (dua) pemerintahan yaitu :

Pertama, fungsi primer fungsi pelayanan (*service*) Artinya fungsi primer tidak pernah berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik, dan sosial masyarakat; semakin meningkat kondisi yang diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan-civil termasuk layanan birokrasi

Kedua, fungsi sekunder pemerintah adalah fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

3. Peran Pemerintah Daerah dalam mengentas kemiskinan

Banyaknya fenomena kemiskinan yang terjadi pada daerah-daerah di Indonesia merupakan masalah yang sangat serius dan menjadi permasalahan yang tidak mudah diatasi meskipun angka kemiskinan turun. Berbagai program-program serta kegiatan guna mengentas kemiskinan yang telah menghabiskan besarnya anggaran pun telah dilaksanakan oleh pemerintah.

Agoes Soehardjono yang dikutip dari (Widia Sulasmi, 2014:51) Kebijakan Penanggulangan kemiskinan di daerah seharusnya diarahkan melalui program-program pengurangan kemiskinan (*pro-poor*), perluasan lapangan kerja (*pro-job*), dan pertumbuhan ekonomi (*pro-growth*) yang berorientasi pada pemerataan pendapatan antar kelompok masyarakat, pengurangan beban pengeluaran beban penduduk miskin, pemenuhan kebutuhan dasar dan pemerataan pembangunan antar wilayah. Upaya penanggulangan kemiskinan telah dilakukan melalui berbagai strategi baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung diwujudkan dalam bentuk pemberian bantuan dana stimulant sebagai modal usaha kegiatan ekonomi produktif, bantuan sosial (antara lain melalui Bantuan Langsung

Tunai, Beras Miskin, Sektoral Pusat/Daerah, program khusus, dll); secara tidak langsung melalui penyediaan sarana dan prasarana untuk mendukung kegiatan sosial ekonomi, pemberdayaan masyarakat, penguatan kelembagaan, dan perlindungan sosial (antara lain melalui program bantuan kepada Kabupaten/Kota, Sektoral Pusat/Daerah, dan program khusus lainnya).

Lebih lanjut Agoes Suhardjono dalam Widia Sulasmi (2014:51-52)

Upaya yang dilakukan dalam mengatasi kemiskinan di daerah ditempuh melalui:

1. Pengurangan pengeluaran, melalui:
 - a. Bidang pendidikan, melalui Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Bantuan Khusus Murid (BKM), dan Bantuan Bea Siswa Keluarga Miskin.
 - b. Bidang kesehatan dan Keluarga Berencana, melalui penanganan tindakan medis, operatif keluarga miskin, penanggulangan gizi buruk.
2. Peningkatan Pendapatan, melalui:
 - a. Bidang Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi, melalui pengembangan wirausaha, pengembangan pendidikan dan pelatihan wirausaha serta pemberdayaan usaha skala mikro.
 - b. Bidang Sosial, melalui Bantuan Modal Usaha bagi Penduduk Miskin.
 - c. Bidang Ketenagakerjaan, melalui perluasan kesempatan kerja dan berusaha termasuk pengiriman transmigran serta pelatihan keterampilan tenaga kerja.
 - d. Bidang Perumahan dan Pemukiman diantaranya pemugaran rumah kumuh dan padat di perkotaan, korban bencana alam dan penyediaan air bersih serta pembangunan sanitasi.

Yang menjadi prioritas utama dalam dalam penanganan kemiskinan terdapat 3 (tiga) kategori yaitu penduduk sangat miskin, miskin, dan hampir miskin. Agoes Suhardjono yang dikutip dari Widia Sulasmi (2014:53)

Upaya penanggulangan kemiskinan juga harus diimbangi dengan program

penyadaran masyarakat (*public awareness*), yaitu sebuah upaya untuk mengurangi bahkan menghapuskan mental dan budaya miskin dengan jalan mengingatkan, meyakinkan, dan memberikan semangat kepada masyarakat agar berusaha untuk bangkit dari kemiskinan dengan melakukan kerja keras dan membiasakan diri untuk malu menerima bantuan.

D. Kemiskinan di Pedesaan

1. Konsep dan Definisi Kemiskinan

Kemiskinan memiliki banyak definisi. Meskipun sebagian besar konsepsi mengenai kemiskinan sering dikaitkan dengan aspek ekonomi, kemiskinan sejatinya menyangkut pula dimensi material, sosial, kultural, institusional, dan struktural. Piven dan Clowad (1993) dan Swanson (2001) dikutip dari Suharto (2009:15) misalnya menunjukkan bahwa kemiskinan berhubungan dengan kekurangan materi, rendahnya penghasilan, dan adanya kebutuhan sosial.

- a. Kekurangan materi. Kemiskinan menggambarkan adanya kelangkaan materi atau barang-barang yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari, seperti makanan, pakaian, dan perumahan. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kesulitan yang dihadapi orang dalam memperoleh barang-barang yang bersifat kebutuhan dasar.
- b. Kekurangan penghasilan dan kekayaan yang memadai. Makna “memadai” disini sering dikaitkan dengan standar atau garis kemiskinan (*poverty line*) yang berbeda-beda dari satu negara ke negara lainya, bahkan dari satu komunitas lainya dalam satu negara. Bank dunia misalnya menetapkan bahwa seseorang dianggap miskin jika memiliki pendapatan kurang dari \$2 per hari. Badan Pusat Statistik (BPS) di Indonesia menetapkan garis kemiskinan berdasarkan pengeluaran yang merupakan perkiraan untuk menggambarkan pendapatan seseorang untuk memenuhi sejumlah kebutuhan minimum yang diukur berdasarkan asupan

kalori (2100 kalori) yang diperlukan manusia untuk mampu bertahan hidup.

- c. Kesulitan memenuhi kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kelangkaan pelayanan sosial dan rendahnya aksesibilitas lembaga-lembaga pelayanan sosial seperti lembaga pendidikan, kesehatan, dan informasi.

Definisi kemiskinan yang lain datang dari Usman (2003:33) yang mengatakan bahwa kemiskinan adalah kondisi kehilangan (*deprivation*) terhadap sumber-sumber pemenuh kebutuhan dasar yang berupa pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan serta hidupnya serba kekurangan. Sedangkan pemahaman tentang masalah kemiskinan yang lain datang dari Supriatna (1997:90) yang mendefinisikan kemiskinan sebagai berikut :

“kemiskinan sebagai suatu kondisi yang serba terbatas dan terjadi bukan atas kehendak orang yang bersangkutan. Penduduk dikatakan miskin bila ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan dan gizi serta kesejahteraan hidupnya, yang menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan.”

Beberapa definisi mengenai kemiskinan, pada dasarnya definisi ini merujuk pada kondisi yang dimana serba kekurangan harta benda materi dalam pemenuhan kebutuhan dalam rangka mempertahankan dan meningkatkan kesejahteraan hidup. Tingkat kesejahteraan hidup yang rendah dapat terlihat langsung pengaruhnya terhadap pemenuhan kebutuhan primer seperti kesehatan, makanan yang dikonsumsi, pakaian yang disandang, kondisi rumah yang dihuni, dan kondisi pemukiman tempat tinggal, tingkat pemenuhan kebutuhan sekunder untuk mengembangkan diri dalam kehidupan sosial, dan secara tidak langsung tampak dalam kehidupan moral,

etika, dan estetika yang digunakan untuk pedoman hidup, harapan, dan harga diri yang tercermin dalam sikap atau tindakann mereka.

2. Penyebab Terjadinya Kemiskinan

Kemiskinan dapat menunjuk pada kondisi individu, kelompok, maupun situasi kolektif masyarakat. Kemiskinan yang bersifat massal dan parah pada umumnya terdapat di negara berkembang. Namun, terdapat bukti bahwa kemiskinan juga hadir di negara maju. Di negara-negara berkembang, kemiskinan sangat terkait dengan aspek struktural. Misalnya akibat sistem ekonomi yang tidak adil, merajalelanya KKN, adanya diskriminasi sosial, atau tidak adanya jaminan sosial (Suharto, 2009:17)

Kemiskinan disebabkan oleh banyak faktor. Seseorang atau keluarga miskin bisa disebabkan oleh beberapa faktor yang salaing terkait satu sama lain seperti mengalami kecacatan, memiliki pendidikan rendah, tidak memiliki modal atau keterampilan untuk berusaha, tidak tersedianya kesempatan kerja, terkena pemutusan hubungan kerja (PHK), tidak ada jaminan sosial, hidup di lokasi terpencil dengan sumberdaya alam dan infrastruktur yang terbatas. Secara konseptual Suharto, (2009:18) mengatakan kemiskinan bisa diakibatkan oleh empat faktor, yaitu:

- 1) Faktor individual. Terkait dengan aspek patologis, termasuk kondisi fisik dan psikologi si miskin. Orang miskin disebabkan oleh perilaku, pilihan, atau kemampuan dari si miskin itu sendiri dalam menghadapi kehidupannya.
- 2) Faktor sosial. Kondisi-kondisi lingkungan sosial yang menjebak seseorang menjadi miskin. Misalnya, diskriminasi berdasarkan usia, gender, etnis, yang menyebabkan seseorang menjadi miskin. Termasuk dalam faktor ini adalah kondisi sosial dan ekonomi

keluarga si miskin yang biasanya menyebabkan kemiskinan antar generasi.

- 3) Faktor kultural. Kondisi atau kualitas budaya yang menyebabkan kemiskinan. Faktor ini secara khusus sering menunjuk pada konsep “kemiskinan kultural” atau “budaya kemiskinan” yang menghubungkan kemiskinan dengan kebiasaan hidup atau mentalitas. Penelitian Oscar Lewis di Amerika Latin menemukan bahwa orang miskin memiliki sub-kultur atau kebiasaan tersendiri yang berbeda dengan masyarakat kebanyakan. Sikap-sikap negative seperti malas, fatalism atau menyerah pada nasib tidak memiliki jiwa wirausaha dan kurang menghormati etos kerja, misalnya sering ditemukan pada orang-orang miskin.

Nasikun yang dikutip dari Suryawati (2005:123) menyoroti beberapa sumber dan proses penyebab terjadinya kemiskinan, yaitu:

- a. *Policy induces processes* : proses pemiskinan yang dilestarikan, direproduksi melalui pelaksanaan suatu kebijakan diantaranya adalah kebijakan anti kemiskinan, tetapi realitanya justru melestarikan.
- b. *Resources management and the environment* : adanya unsur mismanagement sumberdaya alam lingkungan, seperti manajemen pertanian yang asal tebang akan menurunkan produktivitas.
- c. *Nature cycles and processes* : kemiskinan terjadi karena siklus alam. Misalnya tinggal di lahan kritis, di mana lahan ini jika turun hujan akan terjadi banjir tetapi jika musim kemarau akan kekurangan air, sehingga tidak memungkinkan produktivitas yang maksimal dan terus-menerus.
- d. *Cultural and ethnic factors* : bekerjanya faktor budaya dan etnik yang memelihara kemiskinan. Misalnya, pola hidup konsumtif pada petani dan nelayan ketika panen raya, serta adat istiadat yang konsumtif saat upacara adat atau keagamaan.
- e. *Exploitative intermediation* : keberadaan penolong menjadi penodong seperti rentenir (lintah darat).

3. Ukuran/Garis Kemiskinan

Terdapat dua pendekatan yang digunakan dalam studi kemiskinan, yaitu pendekatan obyektif dan pendekatan subyektif. Pendekatan obyektif yaitu pendekatan dengan menggunakan ukuran kemiskinan yang telah ditentukan oleh para ahli yang diukur dari tingkat kesejahteraan sosial sesuai

standar kehidupan. Pendekatan subyektif adalah pendekatan-pendekatan dengan menggunakan ukuran kemiskinan yang ditentukan oleh orang miskin itu sendiri yang diukur dari tingkat kesejahteraan sosial dari orang miskin dibandingkan orang kaya di lingkungannya (Wahyu, 2011:33)

Kemiskinan menurut BPS pada tahun 2000 dengan melakukan studi Penentuan Kriteria Penduduk Miskin (SPKPM 2000) untuk mengetahui karakteristik rumah tangga miskin secara konseptual. Dari hasil SPKPM 2000, diperoleh delapan variabel yang dianggap layak dan operasional untuk penentuan rumah tangga miskin di lapangan meliputi :

- | | |
|---|--|
| 1. Luas lantai perkapita | $\leq 8 \text{ m}^2$ |
| 2. Jenis lantai berupa | tanah |
| 3. Air minum/ketersediaan air bersih terlindung | air hujan/sumur tidak |
| 4. Jenis Jamban/WC | tidak ada |
| 5. Kepemilikan asset | tidak punya aset |
| 6. Pendapatan (Total pendapatan/bulan) | $\leq \text{Rp. } 350.000$ |
| 7. Pengeluaran (untuk makan) | 80 persen + |
| 8. Konsumsi lauk pauk (daging, telur, dll) | tidak ada/ ada tetapi tidak bervariasi |

Skor batas yang digunakan adalah lima yang didasarkan atas modus total skor dari dominan rumah tangga miskin secara konseptual. Dengan demikian apabila suatu rumah tangga mempunyai minimal lima ciri miskin maka rumah tangga tersebut digolongkan sebagai rumah tangga miskin (Wahyu, 2011:34:35). Sedangkan kemiskinan di dalam dimensi ekonomi BPS menguraikan bahwa tingkat kemiskinan didasarkan pada jumlah rupiah konsumsi berupa makanan yaitu kurang dari 2100 kalori per orang per hari (dari 52 komoditi yang dianggap mewakili pola konsumsi penduduk yang berada di lapisan bawah), dan konsumsi non makanan (dari 45 jenis

komoditi makanan sesuai kesepakatan nasional dan tidak dibedakan antar wilayah pedesaan dan kota. Patokan kecukupan 2100 kalori ini berlaku untuk susunan umur, jenis kelamin, dan perkiraan tingkat kegiatan fisik, berat badan, serta perkiraan status fisiologis penduduk (Suryawati, 2005:124)

Abraham Maslow (1984) yang dikutip dari Wahyu (2011:35) membagi kebutuhan ke dalam lima jenjang kebutuhan, yaitu : (1) kebutuhan fisiologis seperti makan, minum, tempat berteduh, kesehatan, dll, (2) kebutuhan akan rasa aman, tenang, bebas dari rasa takut, jaminan keselamatan, mendapatkan pekerjaan, (3) kebutuhan akan rasa memiliki, cinta dan diakui oleh lingkungan, kebutuhan sosial lainnya, (4) kebutuhan akan karya diri dan prestasi, (5) kebutuhan akan aktualisasi diri. Berdasarkan jenjang kebutuhan manusia tersebut, seseorang dapat dikatakan miskin jika kebutuhan fisiologis belum terpenuhi atau belum memenuhi standar minimum kebutuhan manusia.

Sajogyo (1977) yang dikutip dari Wahyu (2011:35) mendefinisikan kemiskinan sebagai satu tingkat kehidupan yang berada di bawah standar minimum yang telah ditetapkan berdasarkan kebutuhan pokok pangan yang membuat orang cukup bekerja dan hidup sehat, berdasarkan atas kebutuhan beras dan kebutuhan gizi. Pengukuran Sajogyo dalam membuat batasan kemiskinan di pedesaan didasarkan pada patokan cukup 1.900 kalori dan 40 gram protein per orang per hari. Ukuran tersebut dinyatakan dalam pengeluaran setara satuan kilogram beras per orang per tahun yaitu :

- a. Miskin : bila pengeluaran keluarga lebih kecil daripada 320 kg nilai tukar beras per tahun.
- b. Miskin sekali : bila pengeluaran keluarga lebih kecil daripada 240 kg nilai tukar beras per orang per tahun.
- c. Paling miskin : bila pengeluaran keluarga lebih kecil daripada 270 kg nilai tukar beras per orang per tahun.

4. Upaya Penanggulangan Kemiskinan melalui Pemberdayaan Masyarakat

Kemiskinan yang bersifat multidimensional, membawa cara pandang yang dipergunakan dalam memecahkan persoalan kemiskinan hendaknya meliputi beberapa aspek dari kemiskinan. Kemiskinan tidak hanya persoalan kesejahteraan semata, tetapi juga menyangkut persoalan kerentanan, ketidakberdayaan, pengangguran, angka ketergantungan yang tinggi. Dengan kompleksnya dimensi-dimensi kemiskinan sebagaimana yang dipaparkan diatas, langkah awal upaya pengentasan kemiskinan adalah mengenali pokok permasalahan yang dihadapi dan kendala yang ada serta peluang yang tersedia. Cara paling populer yang dilakukan saat ini dalam rangka penanggulangan kemiskinan adalah dengan pendekatan strategi pemberdayaan masyarakat (*empowering*) (Suryono, 2010:225)

Pemberdayaan masyarakat menurut Zubaedi (2007:98) didefinisikan sebagai pemberian sumberdaya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan kepada masyarakat untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam menentukan masa depannya sendiri dan berpartisipasi dalam dan

mempengaruhi kehidupan dari masyarakatnya. Dengan kata lain, pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peran aktif masyarakat sendiri dalam mewujudkan pemenuhan kebutuhan hidup, meningkatkan kesejahteraan ekonomi.

Kartasmita (1996) yang dikutip dari Zubaedi (2007:103) menyebutkan bahwa upaya pemberdayaan harus dilakukan melalui tiga arah, yaitu :

1. Menciptakan suasana iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Artinya setiap manusia atau setiap masyarakat telah mempunyai potensi, sehingga pada saat melaksanakan langkah pemberdayaan diupayakan agar mendorong dan membangkitkan kesadaran masyarakat akan pentingnya mengembangkan potensi-potensi yang telah dimiliki.
2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Artinya, langkah pemberdayaan diupayakan melalui aksi-aksi nyata.
3. Melindungi masyarakat (*protection*). Hal ini berarti dalam pemberdayaan masyarakat perlu diupayakan langkah-langkah dalam mencegah persaingan secara tidak seimbang serta praktek eksploitasi yang kuat terhadap yang lemah, melalui keberpihakan atau adanya aturan dan kesepakatan yang jelas dan tegas untuk melindungi golongan yang lemah.

E. Strategi dan Kebijakan Ketahanan Pangan

1. Pembangunan Ketahanan Pangan

Pembangunan ketahanan pangan ditujukan untuk menjamin ketersediaan dan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi, dan seimbang pada tingkat rumah tangga, daerah, nasional, sepanjang waktu dan merata. Hal ini dapat dilakukan melalui pemanfaatan sumberdaya dan budaya lokal, teknologi inovatif, dan peluang pasar, untuk memperkuat

ekonomi pedesaan dan mengentaskan masyarakat dari kemiskinan, dan meningkatkan keberdayaan dan kemandirian petani/masyarakat dalam mewujudkan ketahanan pangan. Ketahanan pangan menurut Undang-Undang No 18 Tahun 2012 merupakan suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari ketersediaan yang cukup, baik dari segi jumlah dan mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

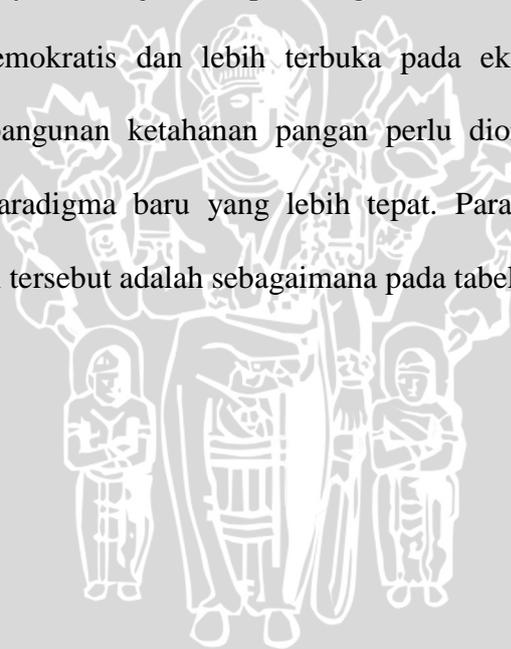
Ketahanan pangan menurut Suryana (2003:104) merupakan suatu sistem ekonomi pangan yang terintegrasi yang terdiri atas berbagai subsistem. Sistem utamanya adalah ketersediaan dan stabilitas pangan (*food availability dan stability*), kemudahan memperoleh pangan (*food accessibility*), dan pemanfaatan pangan. Terwujudnya ketahanan pangan merupakan hasil kerja dari suatu sistem yang terdiri dari berbagai subsistem yang saling berinteraksi yaitu :

- a. Subsistem ketersediaan pangan mencakup aspek produksi, cadangan, serta kesinambungan ekspor dan impor pangan, Ketersediaan pangan harus dikelola sedemikian rupa, sehingga walaupun produksi pangan bersifat musiman, terbatas dan tersebar antar wilayah, volume pangan yang tersedia bagi masyarakat harus cukup jumlah serta stabil penyediaannya dari waktu ke waktu
- b. Subsistem distribusi pangan mencakup aksesibilitas secara fisik dan ekonomi pasar atas pangan secara merata. Sistem distribusi bukan semata-mata mencakup aspek fisik dalam arti pangan yang tersedia di semua lokasi yang membutuhkan, tetapi juga menyangkut keterjangkauan ekonomi yang dicerminkan oleh harga dan daya beli masyarakat.
- c. Subsistem konsumsi menyangkut pendidikan masyarakat agar mempunyai pengetahuan gizi dan kesehatan yang baik, sehingga dapat mengelola konsumsi individu secara optimal sesuai dengan tingkat kebutuhannya. Konsumsi pangan tanpa memperhatikan asupan gizi yang cukup dan berimbang tidak efektif bagi pembentukan manusia yang sehat, daya tahan tubuh yang baik, cerdas, dan produktif. Dalam subsistem konsumsi terdapat aspek penting lain yakni aspek diversifikasi. Diversifikasi pangan

merupakan suatu cara untuk memperoleh keragaman konsumsi zat gizi, sekaligus melepaskan ketergantungan masyarakat atas jenis pangan pokok tertentu yakni beras. Ketergantungan yang tinggi tersebut dapat memicu instabilitas manakala pasokannya terganggu. Sebaliknya, agar masyarakat menyukai pangan alternative perlu ditingkatkan cita rasa, penampilan, dan kepraktisan pengolahannya agar dapat bersaing dengan produk yang telah ada. Dalam kaitan ini teknologi pengolahan sangat penting.

Apabila ketiga subsistem diatas tidak tercapai, maka ketahanan pangan tidak mungkin terbangun dan akibatnya menimbulkan kerawanan pangan.

Adanya perubahan lingkungan strategis global dan domestik terutama dengan berubahnya manajemen pembangunan ke arah yang lebih desentralisttis, demokratis dan lebih terbuka pada ekonomi pasar yang kompetitif, pembangunan ketahanan pangan perlu diorientasikan dengan mengacu pada paradigma baru yang lebih tepat. Paradigma baru dalam ketahanan pangan tersebut adalah sebagaimana pada tabel berikut :



Tabel 2.1 Perubahan paradigma pembangunan ketahanan pangan

Pendekatan	Paradigma Lama	Paradigma Baru
1) Pendekatan pengembangan	Pemantapan ketahanan pangan pada tahapan makro atau agregat dimana tidak menjamin terpenuhinya pangan pangan yang cukup bagi individu	Pemantapan ketahanan pangan rumah tangga. Dengan terbangunnya ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, secara otomatis ketahanan pangan daerah akan tercapai dan ketahanan pangan nasional dapat terwujud
2) Pendekatan manajemen pembangunan	Dominasi Pemerintah. Dominasi peran pemerintah dalam pembangunan, mengakibatkan sempitnya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi.	Dominasi peran masyarakat. Pemerintah mengedepankan peran masyarakat dalam pembangunan ketahanan pangan dan membatasi peran pemerintah hanya pada fungsi fasilitasi, pembangunan sarana publik, dan peran-peran lain yang masyarakat belum mampu melaksanakannya
3) Pelaku utama pembangunan	Dominasi Pemerintah. Dominasi peran pemerintah dalam pembangunan, mengakibatkan sempitnya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi.	Dominasi peran masyarakat. Pemerintah mengedepankan peran masyarakat dalam pembangunan ketahanan pangan dan membatasi peran pemerintah hanya pada fungsi fasilitasi, pembangunan sarana publik, dan peran-peran lain yang masyarakat belum mampu melaksanakannya
4) Fokus pengembangan komoditas	Bertumpu pada beras. Fokus pembangunan pangan yang bertumpu pada beras telah menyebabkan ketergantungan yang sangat tinggi pada komoditi tersebut. Hal ini sangat rentan pada ketahanan pangan masyarakat manakala kemampuan penyediaan beras terganggu	Diversifikasi produksi pangan. Pengembangan komoditas pangan diarahkan pada diversifikasi produksi maupun konsumsi pangan yang sesuai dengan potensi sumberdaya dan budaya. Pendekatan ini memberi peluang pada masyarakat untuk mengembangkan potensi sumberdayapangannya untuk menopang kebutuhan pangan dan gizi masyarakat

Pendekatan	Paradigma Lama	Paradigma Baru
5) Keterjangkauan rumah tangga atas pangan	Pengadaan pangan murah terutama beras, ditempuh melalui kebijakan subsidi pada sisi produksi maupun kebijakan stabilisasi harga pada sisi konsumsi. Kebijakan ini memerlukan biaya intervensi dan menyebabkan pemborosan serta menyebabkan pula rendahnya daya saing petani dalam perekonomian.	Peningkatan Daya beli. Dengan pengembangan usaha tani pangan yang efisien dan berdaya saing, yang memungkinkan para pelaku usahanya memperoleh peningkatan pendapatan yang memadai. Melalui pendekatan ini, pendapatan rumah tangga akan meningkat, yang berarti daya beli atas pangan yang cukup dan berkualitas meningkat pula.

Sumber : Suryana (2003:106-108)

2. Kerawanan Pangan

Tidak tersedianya pangan dalam jumlah dan mutu yang memadai dapat diartikan sebagai telah terjadinya kemiskinan karena terdapat hak-hak dasar seseorang atau sekelompok orang tidak dapat terpenuhi. Kemiskinan merupakan pangkal terjadinya kerawanan pangan. Penduduk miskin, mengkonsumsi makanan pada umumnya rendah dan zat gizinya juga rendah, sehingga daya tahan tubuh taraf kesehatan umumnya rendah akibatnya produktivitas kerja rendah dan akhirnya tingkat pendapatan rendah. Keadaan demikian, dapat mengakibatkan tingkat konsumsi makanan menurun sehingga disebut rawan pangan.

Rawan pangan merupakan suatu kondisi disuatu daerah, masyarakat atau rumah tangga yang tingkat ketersediaan dan keamanan panganya tidak cukup untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan (Laporan SPM Badan Ketahanan Provinsi Riau, 2012).

Sedangkan menurut Food An Agriculture Organization Of The United Nations (FAO) dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan, mendefinisikan rawan pangan sebagai individu atau rumah tangga atau masyarakat yang tidak memiliki akses ekonomi (penghasilannya tidak memadai atau harga pangan tidak terjangkau), tidak memiliki akses secara fisik, untuk memperoleh pangan yang cukup kehidupan yang normal, sehat dan produktif.

Terjadinya kerawanan pangan disebabkan oleh banyak faktor, menurut Pengantar SKPG (2013) faktor penyebab terjadinya kerawanan pangan disebabkan oleh :

- a. Kegagalan produksi akibat curah hujan rendah, kekeringan, luas tanam dan panen rendah, luas kerusakan perkebunan, hasil tangkapan ikan menurun, serangan penyakit pada hewan
- b. Krisis Sosial Ekonomi : keadaan ekonomi yang sulit, kesempatan kerja kurang, pengangguran
- c. Ketersediaan pangan di masyarakat menurun; ketersediaan pangan di pasar turun, stok pangan rendah, harga pangan naik
- d. Daya beli masyarakat yang ditentukan oleh tingkat pendapatannya. Rendahnya tingkat pendapatan masyarakat dan menurunnya daya beli pangan akan memperburuk konsumsi energy dan protein masyarakat
- e. Ketersediaan pangan di rumah tangga menurun; jumlah konsumsi, kualitas makanan, frekuensi makanan menurun
- f. Asupan gizi menurun dan penyakit infeksi terjadi

Dampak buruk akibat kerawanan pangan terlihat pada penurunan status gizi masyarakat dan status kesehatan masyarakat, sedangkan dampak buruk langsung dari terganggunya ketersediaan pangan serta berkurangnya daya beli masyarakat dapat menimbulkan kemiskinan struktural sehingga dengan usaha apapun pendapatannya tidak mencukupi kebutuhan keluarganya. Kondisi yang terpuruk kerawanan pangan dapat

mengakibatkan kelaparan. Bahkan dalam keadaan yang paling fata bisa menyebabkan kematian.

3. Strategi dan Kebijakan Ketahanan Pangan

a. Arah dan Kebijakan

Secara umum tujuan pembangunan ketahanan pangan adalah untuk membangun ketahanan pangan dan kemandirian pangan baik di tingkat makro (nasional) ataupun mikro (rumah tangga/individu). Arah pembangunan ketahanan pangan adalah untuk meningkatkan ketahanan dan kemandirian pangan, melalui peningkatan produksi dan produktivitas, peningkatan nilai tambah dan daya saing, serta peningkatan kapasitas pertanian, perikanan, dan kehutanan. Arah pembangunan ketahanan pangan juga mengacu pada hasil KKT pangan 2009, diantaranya adanya kesepakatan untuk menjamin pelaksanaan langkah-langkah yang mendesak pada tingkat nasional, regional dan global untuk merealisasikan secara penuh target MDGs Nomor 1 dari WFS 1996 yakni mengurangi kemiskinan dan kelaparan pada tahun 2015. (KUKP, 2010-2014)

Berdasarkan hal tersebut, kebijakan pembangunan ketahanan pangan nasional yang dikutip dari KUKP (2010-2014) diarahkan pada :

- a. Menjamin ketersediaan pangan, terpenuhinya pangan yang cukup. Dalam arti luas bukan hanya beras tetapi mencakup pangan yang berasal dari tanaman, ternak, dan ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat protein lemak vitamin, dan mineral yang bermanfaat bagi pertumbuhan kesehatan manusia. Kebijakan ketahanan pangan dalam aspek

- ketersediaan dan kerawanan pangan diarahkan untuk : (1) meningkatkan dan menjamin kelangsungan produksi dalam negeri menuju kemandirian pangan; (2) mencegah dan menanggulangi kondisi rawan pangan secara dinamis; (3) mengembangkan koordinasi sinergis lintas sektor dalam pengelolaan ketersediaan pangan, peningkatan akses pangan dan penanganan kerawanan pangan, (4) mengembangkan kemampuan pengelolaan cadangan pangan pemerintah secara sinergis dan partisipatif.
- b. Dalam aspek peningkatan sistem distribusi stabilisasi harga, dan cadangan pangan, aksesibilitas pangan kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk : (1) mengembangkan sistem distribusi pangan yang efektif dan efisien untuk menjamin stabilitas pasokan dan harga pangan; (2) mengembangkan koordinasi sinergitas lintas sektor dalam pengelolaan distribusi, harga dan cadangan pangan; dan (3) meningkatkan peran serta kelembagaan masyarakat dalam kelancaran distribusi, kestabilan harga dan cadangan pangan, (4) pemberdayaan masyarakat miskin dan rawan pangan, penguatan lembaga pengelolaan pangan di desa.
 - c. Sedangkan pada aspek peningkatan pemenuhan kebutuhan konsumsi dan keamanan pangan, kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk : (1) mempercepat penganeekaragaman konsumsi pangan berbasis pangan lokal; (2) mengembangkan teknologi pengolahan pangan, terutama pangan lokal non beras, dan non terigu, guna meningkatkan nilai tambah dan nilai sosial; (3) meningkatkan pengawasan keamanan pangan segar, dan; (4) mengembangkan koordinasi sinergis lintas sektor dalam pengelolaan konsumsi dan keamanan pangan; (5) melakukan diversifikasi pangan (penganekaragaman pangan)

b. Strategi Umum

Untuk mewujudkan ketahanan pangan secara nasional, terlebih dahulu dipenuhi kebutuhan pangan ditingkat rumah tangga. Ketika pemenuhan kebutuhan di tingkat rumah tangga terpenuhi maka akan berdampak pada ketahanan pangan secara nasional. Strategi untuk menuju ketahanan pangan di tingkat rumah tangga strategi yang

dikembangkan dalam mewujudkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga dilaksanakan melalui strategi jalur ganda (*twin-track strategy*), yakni :

- 1) Membangun ekonomi berbasis pertanian dan pedesaan untuk menyediakan lapangan kerja dan pendapatan; dan
- 2) Memenuhi pangan bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan melalui pemberian bantuan langsung agar tidak semakin terpuruk, serta pemberdayaan agar mereka semakin mampu mewujudkan ketahanan panganya secara mandiri.

(Pedoman Umum Desa Mandiri Pangan, 2012)



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian kualitatif dengan jenis deskriptif. Metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang diamati (Moleong, 2007:6). Dengan demikian, metode kualitatif diharapkan mampu untuk menghasilkan suatu uraian yang mendalam tentang ucapan, tulisan, dan tingkah laku dari suatu individu atau kelompok, masyarakat atau organisasi yang dikaji dalam penelitian tersebut. Jenis penelitian kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini, dimaksudkan untuk memperoleh informasi secara mendalam terkait Implementasi Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Selain itu dapat diungkapkan permasalahan-permasalahan terkait implementasi kebijakan program tersebut.

B. Fokus Penelitian

Menentukan fokus penelitian merupakan hal yang sangat penting dalam penelitian. Menurut Moleong (2007:237) fokus penelitian berperan untuk membatasi studi dan menentukan sasaran sehingga peneliti dapat membuat keputusan mengenai data-data mana yang diperlukan serta data mana yang tidak diperlukan. Maka bertumpu dengan pendapat tersebut, maka yang menjadi fokus penelitian dalam penelitian ini adalah :

1. Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan yang telah dirinci sebagai berikut :

a. Mudah tidaknya Program Aksi Desa Mandiri Pangan dalam mengendalikan permasalahan pangan di Desa Pangkatrejo

b. Kemampuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan (Progsi Demapan) untuk diimplementasikan

1) Standar dan Tujuan

2) Pelaksana/Aktor Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan

- Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan Dinas Kesehatan, Perekonomian, Perikanan, Pertanian, dan Peternakan sebagai pelaksana kegiatan Desa Mandiri Pangan,
- Kecamatan
- Kepala Desa
- Pendamping
- Tim Pangan Desa beserta Lembaga Keuangan Desa

3) Komitmen dan Dukungan dari Pemerintah Daerah

4) Dukungan Masyarakat

5) Kelompok Sasaran (*Target Groups*)

c. Pembentukan Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

1) Penentuan Lokasi Sasaran

2) Sosialisasi Program Aksi Desa Mandiri Pangan

- 3) Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan
2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan meliputi:
 - a. Sumberdaya Manusia
 - b. Kondisi Sosial Budaya
 - c. Pendanaan

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat di mana peneliti mendapatkan informasi mengenai data yang diperlukan dalam penelitian. Lokasi penelitian ini berada di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Adapun alasan peneliti memilih Kabupaten Lamongan sebagai tempat penelitian adalah:

1. Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia. Setiap individu wajib dipenuhi haknya untuk menikmati kehidupan yang layak bagi dirinya dan keluarga atas pangan terutama untuk masyarakat miskin yang terdapat di pedesaan. Kemiskinan yang selalu berpusat pada pedesaan membuat ketidakmampuan warga dalam memenuhi kebutuhan dasarnya. Seperti yang dialami warga di Desa Pangkatrejo. Desa ini berlokasi di Kabupaten Lamongan dimana desa ini mengalami kerawanan pangan. Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan mempunyai komitmen untuk meningkatkan ketahanan pangan dengan

melaksanakan program-program unggulan seperti diversifikasi pangan (penganekaragaman pangan) dan Program Aksi Desa Mandiri Pangan.

Sedangkan situs penelitian merupakan tempat peneliti dapat menangkap situasi yang sebenarnya dari obyek yang diteliti. Adapun situs penelitian dalam penelitian ini adalah :

1. Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan
2. Kantor Kepala Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio
3. Masyarakat miskin Desa Pangkatrejo yang tergabung dalam kelompok afinitas

D. Jenis dan Sumber Data

Sumber data menyangkut sumber-sumber penyediaan informasi yang mendukung dalam penelitian penulis, Sumber data dalam penelitian ini meliputi :

1. Data Primer

Data primer merupakan data yang dapat diperoleh secara langsung dari narasumber yang bersangkutan dengan obyek penelitian. Data ini didapat melalui wawancara secara langsung dengan narasumber terkait.

Berikut adalah narasumber dalam penelitian ini adalah stakeholder/ pelaksana Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, serta masyarakat di Desa Pangkatrejo.

2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang tidak diperoleh secara langsung oleh peneliti. Data sekunder berupa referensi, dokumen, arsip-arsip, serta informasi yang berkaitan dengan obyek penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Langkah yang paling utama dalam melakukan penelitian adalah pengumpulan data. Sebab, tujuan utama dalam penelitian adalah mendapatkan data. Data atau informasi dapat diperoleh langsung dari sumbernya oleh peneliti atau di dapat dari dokumen-dokumen yang terkumpul. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi :

1. Wawancara (*Interview*)

Wawancara merupakan salah satu komponen terpenting dalam pengumpulan data. Wawancara menurut Esteborg yang dikutip dari Sugiyono (2008:317) adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu.

2. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan sebuah catatan peristiwa yang telah lalu. Dokumentasi dapat berbentuk tulisan atau gambar. Dokumen berbentuk tulisan misalnya catatan harian, sejarah kehidupan atau peraturan kebijakan. Sedangkan dokumen yang berbentuk gambar misalnya foto, sketsa dll.

3. Observasi

Observasi merupakan kegiatan pencatatan dan pengamatan secara langsung terhadap obyek yang di teliti guna untuk memperoleh data yang aktual. Observasi menurut Nasution yang dikutip dari Sugiyono (2008:310) merupakan dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan

hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi.

F. Instrument Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, menurut Nasution yang dikutip dari Sugiyono (2008:306) instrument utama adalah peneliti sendiri. Alasannya ialah bahwa segala sesuatunya belum mempunyai bentuk yang pasti. Dalam keadaan yang masih serba tidak pasti, tidak ada pilihan lain menjadikan peneliti itu sendiri sebagai alat satu-satunya dalam mencapainya.

Berdasarkan pernyataan diatas, maka dapat dipahami bahwa dalam penelitian kualitatif apabila pada awalnya permasalahan belum jelas dan pasti, maka instrument dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Namun selanjutnya apabila fokus penelitian menjadi jelas, maka kemungkinan dikembangkan instrument penelitian sederhana yang diharapkan dapat melengkapi data serta membandingkan dengan data yang telah ditemukan melalui observasi, wawancara. Maka yang menjadi instrument dalam penelitian ini adalah :

1. Peneliti sendiri, sebagai pengumpul data utama dalam penelitian. Melakukan obesrvasi, melakukan wawancara pada narasumber serta memperoleh data dari dokumentasi.
2. Pedoman wawancara. Berupa daftar pertanyaan yang akan digunakan sebagai sebagai pedoman untuk mempermudah dalam melaksanakan wawancara dengan informan sehingga pertanyaan tidak yang dilontarkan tidak keluar dari topik permasalahan.

3. Perangkat penunjang seperti buku catatan, alat tulis menulis untuk mencatat, alat perekam guna untuk merekam setiap informasi yang di dapat dari informasi sehingga dapat memudahkan ingatan.

G. Teknik Analisis Data

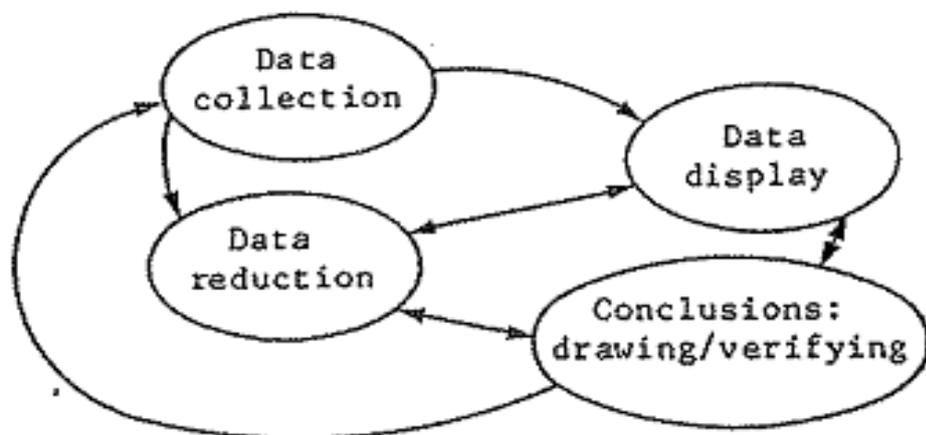
Dalam hal analisis data kualitatif, Bodgan yang dikutip dari Sugiyono (2008:334) menyatakan bahwa *“Data analysis is the process of systematically searching and arranging in the interview transcript, fieldnotes, and orther materials that you accumulate to increase your own understanding of them and to enable you to present what you have discovered to others”*. Analisis data merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah difahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan. Dalam hal ini, Nasution dikutip dari Sugiyono (2008:336) menyatakan *“Analisis telah dimulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum terjun ke lapangan, dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian. Namun dalam penelitian kualitatif, analisis data lebih difokuskan selama proses di lapangan bersamaan dengan pengumpulan data. Dalam kenyataanya, analisis data kualitatif*

berlangsung selama proses pengumpulan data dari pada setelah selesai pengumpulan data.

1. Analisis Data di Lapangan Model Miles dan Huberman

Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai setelah dianalisis terasa belum memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi, sampai tahap tertentu, diperoleh data yang dianggap kredibel. Aktivitas dalam analisis data menurut Miles dan Huberman yang dikutip dari Sugiyono (2008:337) dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data yakni pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan. Selanjutnya model interaktif dalam analisa data ditunjukkan pada gambar 3.1 berikut :



Gambar 3.1 Komponen Analisa Data Miles and Huberman (1992:20)

(a) Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan kegiatan yang dilakukan oleh peneliti untuk memperoleh data yang valid. Pengumpulan data ini dapat dilakukan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terkait, observasi dan dokumentasi.

(b) Reduksi Data

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Makin lama peneliti ke lapangan, maka jumlah data akan semakin banyak, kompleks, dan rumit. Untuk itu, perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya dan membuang yang tidak perlu. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang jelas, dan mempermudah untuk pengumpulan data selanjutnya, dan mencari bila diperlukan.

(c) Penyajian Data

Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah mendisplaykan data. Kalau dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya. Dalam hal ini, Miles and Huberman dikutip dari Sugiyono (2008:341) menyatakan *“The most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text.”* Yang

paling sering digunakan adalah untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

Dengan mendisplaykan data, maka akan memudahkan untuk memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah difahami tersebut. Selanjutnya disarankan, dalam melakukan display data, selain dengan teks yang naratif, juga dapat berupa grafik, matriks, jejaring kerja, dan chart.

(d) Verifikasi/Kesimpulan

Langkah yang terakhir dalam analisis data kualitatif menurut Miles and Huberman adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Walaupun kesimpulan yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

Dengan demikian, kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena seperti telah dikemukakan bahwa masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif yang diharapkan adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat

berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis, atau teori.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Kabupaten Lamongan

Kabupaten Lamongan memiliki luas wilayah kurang lebih 1.812,80 Km² setara 181.280 Ha atau + 3,78% dari luas wilayah Provinsi Jawa Timur dengan panjang garis pantai sepanjang 47 Km. Batas wilayah administratif Kabupaten Lamongan adalah : Sebelah Utara berbatasan dengan Laut Jawa, Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Gresik, Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Jombang dan Kabupaten Mojokerto, dan Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Tuban. Kabupaten Lamongan secara geografis terletak pada 6°51'54" sampai 112°4'41" sampai 112°33'12" bujur timur. Wilayah Kabupaten Lamongan dibelah oleh Sungai Bengawan Solo, dan secara garis besarnya daratannya dibedakan menjadi tiga karakteristik yaitu :

- Bagian Tengah Selatan merupakan dataran rendah yang relatif subur yang membentang dari Kecamatan Kedungpring, Babat, Sukodadi, Pucuk, Lamongan, Deket, Tikung, Sugio, Sarirejo, dan Kembangbahu
- Bagian Selatan dan Utara merupakan pegunungan kapur berbatu-batu dengan kesuburan sedang. Kawasan ini terdiri dari Kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimbang, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran, Solokuro

- Bagian Tengah Utara merupakan daerah Bonorowo yang merupakan daerah rawan banjir. Kawasan ini meliputi Kecamatan Sekaran, Maduran, Laren, Karanggeneng, Kalitengah, Turi, Karangbinangun, dan Glagah.

Penggunaan lahan pada Kabupaten Lamongan terdiri dari penggunaan kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan lindung terdiri dari kawasan hutan lindung, kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahnya, kawasan perlindungan setempat, kawasan rawan bencana alam, dan kawasan lindung geologi. Sedangkan kawasan budidaya terdiri dari kawasan hutan produksi, kawasan hutan rakyat, kawasan pertanian, kawasan perikanan, kawasan pertambangan, kawasan perindustrian, kawasan pariwisata, dan kawasan pesisir. Ditinjau dari pemanfaatannya, kondisi atau tataguna tanah di Kabupaten Lamongan Tahun 2011 adalah sebagai berikut :

Tabel 4.1 Kondisi Tata Guna Tanah Kabupaten Lamongan

No	Jenis Penggunaan Lahan	Luas (Ha)	Prosentase
1	Pemukiman	13,030.00	7.19
2	Sawah Irigasi	45,841.00	25.29
3	Sawah Tadah Hujan	33,749.00	18.47
4	Perkebunan	9,919.14	5.47
5	Hutan	33,717.30	18.60
6	Hutan Rakyat	7,098.10	3.92
7	Tambak	1,380.05	0.76
8	Sungai	8,760.00	4.83
9	Waduk	8,719.50	4.81
10	Tegalan/Ladang	12,138.91	6.70
11	Pertambangan	1,200.00	0.66
12	Peruntukan lain (rawa)	5,997.00	3.31
	Jumlah	181,280.00	100.00

Sumber : RTRW Kabupaten Lamongan Tahun 2011-2031

Dari tabel diatas, tergambar bahwa lahan di Kabupaten Lamongan masih didominasi oleh persawahan (43,76%). Hal ini berarti bahwa pengelolaan SDA dan irigasi di kabupaten ini menjadi faktor yang sangat penting bagi ketahanan pangan di kabupaten ini.

Secara administratif, Kabupaten Lamongan terbagi atas 27 Kecamatan, meliputi 462 Desa dan 12 Kelurahan yang terbagi dalam 1.486 dusun dan 309.976 RT, dengan jumlah penduduk tahun 2012 mencapai 1.284.379 jiwa yang terdiri dari 643.532 jiwa laki-laki dan 640.847 jiwa perempuan (Disdukcapil, 2012). Berdasarkan kelompok umur, masih membentuk piramida dengan kelompok usia anak dan usia produktif yang besar. Selanjutnya, berdasarkan struktur lapangan pekerjaan didominasi penduduk bekerja di sektor pertanian, pedagang, nelayan, dan jasa. Selama dua tahun terakhir ini (2011-2012), laju pertumbuhan penduduk rata-rata sebesar minus 0,17% dengan tingkat kepadatan rata-rata penduduk 709 orang per km².

1. Gambaran Umum Desa Pangkatrejo

a. Kondisi Geografi

Desa Pangkatrejo merupakan salah satu desa yang terletak di Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan, yang memiliki luas wilayah 2.077 Ha. Desa Pangkatrejo mempunyai batas wilayah sebagai berikut :

- (1) Sebelah Utara : Desa Podang, Kecamatan Pucuk
- (2) Sebelah Selatan : Desa Bakalrejo, Kecamatan Sugio
- (3) Sebelah Barat : Desa Bedingin, Kecamatan Sugio

(4) Sebelah Timur : Desa Lebkdadi, Kecamatan Sugio

Dari segi aksesibilitas, Desa Pangkatrejo berjarak 3 km dari kota kecamatan, dan berjarak 18 km dari kota kabupaten. Keadaan tersebut didukung dengan infrastruktur jalan yang memadai, meskipun kondisi jalan tidak begitu baik, tetapi tetap bisa memperlancar alur distribusi. Dari sisi aksesibilitas Desa Pangkatrejo akan dijabarkan secara lengkap pada tabel berikut :

Tabel 4.2 Aksesibilitas Desa Pangkatrejo

Jarak ke ibukota kecamatan	3 km
Lama jarak tempuh ke ibukota kecamatan dengan kendaraan bermotor	¼ jam
Lama jarak tempuh ke ibukota kecamatan dengan berjalan kaki atau kendaraan non bermotor	1 jam
Kendaraan umum ke ibukota kecamatan	Tidak ada
Jarak ke ibu kota kabupaten/kota	18 km
Lama jarak tempuh ke ibukota kabupaten dengan kendaraan bermotor	1 jam
Lama jarak tempuh ke ibukota kabupaten dengan berjalan kaki atau kendaraan non bermotor	3 jam
Kendaraan umum ke ibukota kabupaten/kota	Tidak ada
Jarak ke ibukota Provinsi	60 km
Lama jarak tempuh ke ibukota provinsi dengan kendaraan bermotor	3 jam
Lama jarak tempuh ke ibu kota provinsi dengan berjalan kaki atau kendaraan non bermotor	8 jam
Kendaraan umum ke ibukota provinsi	Tidak ada

Sumber : Data Profil Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan, 2013

b. Kondisi Demografi

Kondisi demografi merupakan kondisi yang memperlihatkan kondisi penduduk pada suatu daerah. Kondisi demografi dapat digunakan sebagai gambaran umum kondisi dan keadaan masyarakat pada suatu wilayah. Secara administratif Desa Pangkatrejo terbagi dalam 7 Dusun yaitu Dagelan, Tanggul, Slempit, Jamblang, Garon, Malo, dan Takeran. Terdiri dari 9 Rukun Warga (RW), dan 17 Rukun Tetangga (RT), dengan jumlah penduduk 2.931 jiwa pada tahun 2009 dengan jumlah rumah tangga 661 kepala keluarga. Dan pada tahun 2013 terjadi perkembangan jumlah penduduk menjadi 3662 jiwa terdiri dari 1.743 jiwa penduduk laki-laki, dan 1.919 jiwa penduduk perempuan dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 735 KK. Jumlah penduduk Desa Pangkatrejo dan pembagian penduduk menurut umur dapat dilihat dalam tabel data penduduk di bawah ini :

Tabel 4.3 Data Perkembangan Penduduk Desa Pangkatrejo dari tahun 2009-2013

	Laki-laki	Perempuan	Jumlah Penduduk	Jumlah KK
Tahun 2009	1.558 jiwa	1.385 jiwa	2.931 jiwa	661 KK
Tahun 2013	1.743 jiwa	1.919 jiwa	3.662 jiwa	735 KK

Sumber : Data Profil Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan

Tabel 4.4 Data Penduduk Desa Pangkatrejo Menurut Kelompok Umur

No	Umur Kelompok	Laki-laki	Perempuan
1	0-4	62 orang	71 orang
2	5-9	107 orang	115 orang
3	10-14	117 orang	114 orang
4	15-19	135 orang	147 orang
5	20-24	127 orang	132 orang
6	25-29	142 orang	151 orang
7	30-39	252 orang	301 orang
8	40-49	265 orang	271 orang
9	50-59	250 orang	300 orang
10	60 plus	286 orang	317 orang
11	Total Jumlah	1.743 orang	1.919 orang

Sumber : Profil Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan, 2013

Tingkat pendidikan seseorang merupakan salah satu faktor yang dapat digunakan untuk mencerminkan suatu status dalam pencarian pekerjaan meskipun pendidikan bukan satu-satunya tolak ukur untuk mendapatkan pekerjaan apalagi untuk mengukur kualitas tenaga kerja. Melalui pendidikan formal maupun non formal, seseorang akan mendapatkan keterampilan dan pengalaman. Pembagian penduduk Desa Pangkatrejo menurut tingkat pendidikan dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 4.5 Data pendidikan Penduduk Desa Pangkatrejo

TINGKAT PENDIDIKAN	LAKI-LAKI	PEREMPUAN
Usia 3-6 tahun yang belum masuk TK	9 orang	13 orang
Usia 3-6 tahun yang sedang TK/playgrup	37 orang	41 orang
Usia 7-18 tahun yang tidak pernah sekolah	19 orang	27 orang
Usia 7-18 tahun yang sedang sekolah	211 orang	219 orang
Usia 18-56 tahun tidak pernah sekolah	93 orang	101 orang
Usia 18-56 tahun pernah SD tetapi tidak tamat	16 orang	19 orang
Tamat SD/ sederajat	605 orang	595 orang
Jumlah usia 12-56 tahun yang tidak tamat SLTP	37 orang	43 orang
Jumlah usia 18-56 tahun tidak tamat SLTA	50 orang	55 orang
Tamat SMP/ Sederajat	245 orang	250 orang
Tamat SMA/ Sederajat	135 orang	172 orang
Tamat D-1/ Sederajat	17 orang	17 orang
Tamat D-2/ Sederajat	14 orang	8 orang
Tamat D-3/ Sederajat	13 orang	10 orang
Tamat S1/ Sederajat	15 orang	19 orang
Jumlah	1.504 orang	1.589 orang

Sumber : Profil Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan 2013

Desa Pangkatrejo merupakan desa yang hampir semua wilayahnya adalah sawah, sehingga sebagian besar masyarakat Desa Pangkatrejo bekerja di sektor pertanian. Masyarakat Desa Pangkatrejo yang tidak

bekerja di sektor pertanian sebagian dari mereka ada yang berprofesi sebagai pegawai negeri sipil, pedagang, polri, pengusaha. Berdasarkan data profil Desa Pangkatrejo tahun 2013 terdapat beberapa jenis pekerjaan masyarakat Desa Pangkatrejo adalah sebagai berikut :

Tabel 4.6 Mata Pencaharian Penduduk Desa Pangkatrejo

NO	JENIS PENDIDIKAN	LAKI-LAKI	PEREMPUAN
1	Petani	525 orang	300 orang
2	Buruh Tani	220 orang	108 orang
3	Pegawai Negeri Sipil	10 orang	2 orang
4	Pengrajin Industri Rumah Tangga	50 orang	175 orang
5	Pedagang keliling	5 orang	11 orang
6	Peternak	4 orang	-
7	Bidan swasta	-	4 orang
8	Pembantu Rumah Tangga	-	7 orang
9	TNI	9 orang	-
10	POLRI	2 orang	-
11	Pensiunan PNS/TNI/POLRI	2 orang	-
12	Pengusaha kecil dan menengah	11 orang	18 orang
Jumlah		1.443 orang	

Sumber : Profil Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan, 2013

c. Kondisi Ekonomi

Kondisi ekonomi suatu penduduk bisa dilihat dari tingkat pendidikan kepala keluarga. Melihat dari tabel sebelumnya, rata-rata tingkat pendidikan penduduk Desa Pangkatrejo adalah lulusan Sekolah Dasar (SD). Hal ini mempengaruhi kondisi ekonomi dan kesejahteraan penduduk Desa Pangkatrejo. Untuk melihat kondisi ekonomi penduduk Desa Pangkatrejo bisa dilihat pada tabel di bawah ini dilihat dari segi pengangguran dan kesejahteraan keluarga :

Tabel 4.7 Data pengangguran penduduk Desa Pangkatrejo

1. Jumlah angkatan kerja (penduduk usia 18-56 tahun)	796 orang
2. Jumlah penduduk usia 18-56 tahun yang masih sekolah dan tidak bekerja	217 orang
3. Jumlah penduduk usia 18-56 tahun yang menjadi ibu rumah tangga	622 orang
4. Jumlah penduduk usia 18-56 tahun yang bekerja penuh	448 orang
5. Jumlah penduduk usia 18-56 tahun yang bekerja tidak tentu	249 orang
6. Jumlah penduduk usia 18-56 tahun yang cacat dan tidak bekerja	99 orang
7. Jumlah penduduk usia 18-56 tahun yang cacat dan bekerja	10 orang

Sumber : Profil Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan, 2013

Tabel 4.8 Data Kesejahteraan Keluarga Desa Pangkatrejo

1	Jumlah keluarga pra sejahtera	260 keluarga
2	Jumlah keluarga sejahtera 1	250 keluarga
3	Jumlah keluarga sejahtera 2	125 keluarga
4	Jumlah keluarga sejahtera 3	75 keluarga
5	Jumlah keluarga sejahtera 3 plus	25 keluarga
6	Total jumlah kepala keluarga	735 keluarga

Sumber : Profil Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan 2013

Desa Pangkatrejo adalah salah satu Desa di Kabupaten Lamongan yang menerima bantuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Tidak semua desa mendapatkan bantuan dari program ini. Desa yang tingkat kemiskinannya lebih dari 30 % dengan tingkat kerawanan pangan yang tinggi yang mendapatkan bantuan. Pada tahun 2009, Pemerintah Kabupaten Lamongan melaksanakan sosialisasi Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Menurut Data Dasar Rumah Tangga (DDRT) menyebutkan tingkat kemiskinan dan kerawanan pangan di desa ini melebihi 30%. Dari 661 KK penduduk miskin Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan yang terdata, dapat diketahui keluarga miskin sebanyak 303 (45,8%) dan yang tidak miskin sebanyak 358 (54,2%). Tingginya angka kemiskinan dan dikatakan sebagai desa miskin dan rawan pangan ini berdasarkan Data Dasar Rumah Tangga (DDRT) dilihat dari lima variabel yaitu kelemahan pendapatan rumah tangga dilihat dari pendidikan kepala rumah tangga, ketidakmampuan dari sudut ekonomi apabila dalam satu minggu terakhir tidak mengkonsumsi daging/ayam/telur/ikan, kepemilikan asset, kondisi fasilitas rumah tinggal, dan dilihat dari pola konsumsi makanannya. Hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 4.9 Data Dasar Rumah Tangga Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

Valid	Frequency	Percent	Valid Percent	Commulative Percent
Miskin	303	45,8	45,8	45,8
Tidak Miskin	358	54,2	54,2	100,0
Total	661	100	100,0	

Sumber : DDRT Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan, 2013

Dari tabel diatas, tertera jelas, kondisi demikian jika dibiarkan secara terus menerus akan menyebabkan rawan pangan kronis yang bisa menyebabkan kelaparan. Dimana akan berdampak pada semakin beratnya masalah kekurangan gizi ditingkat masyarakat terutama kelompok rentan yakni ibu, bayi, dan anak.

d. Sarana dan Prasarana

Sarana dan Prasarana di Desa Pangkatrejo ini cukup lengkap. Mulai dari prasarana pemerintahan, pendidikan, kesehatan, tempat ibadah, olahraga, dan air bersih. Namun prasarana transportasi seperti ojek, becak, dan angkot belum tersedia di desa ini. Mengingat tidak semua penduduk memiliki kendaraan bermotor untuk mengakses jalan ke kecamatan atau kabupaten/kota.

Tabel 4.10 Data Kelengkapan Sarana dan Prasarana Desa Pangkatrejo

No.	Sarana dan Prasarana	Ada	Tidak
1	Jalan beraspal	√	
2	Angkutan		—
3	Becak		—
4	Truk umum		—
5	Air bersih	√	
6	Masjid/Mushola	√	
7	Lapangan sepak bola	√	
8	Lapangan bulu tangkis	√	
9	Lapangan voli	√	
10	Puskesmas	√	
11	Rumah bersalin	√	
12	Taman Kanak-kanak (TK)	√	
13	Madrasah Ibtidaiyah (MI)	√	
14	Sekolah Dasar	√	
15	Balai Desa	√	
16	Pos Kampling	√	

Sumber : Profil Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan, 2013

Tabel 4.12 Tingkat Pendidikan Aparat Desa/Kelurahan

Tingkat Pendidikan Aparat Desa/Kelurahan	SD, SMP, SMA, Diploma, S1, Pascasarjana
Kepala Desa / Lurah	SLTA
Sekretaris Desa/Kelurahan	-
Kepala Urusan Pemerintahan	SLTA
Kepala Urusan Pembangunan	SLTA
Kepala Urusan Pemberdayaan Masyarakat	SLTA
Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat	SLTA
Kepala Urusan Umum	SLTA
Kepala Urusan Keuangan	SLTA
Kepala Urusan Trantib	SLTA
Kepala Urusan Pemberdayaan Perempuan	SLTA
Pendidikan Anggota BPD	SD, SMP, SMA, Diploma, S1, Pascasarjana
Ketua : Nur Salam	SLTA
Wakil Ketua : Amari	SLTA
Sekretaris : Kacung Efendi	SLTA
Anggota, Nama : Mashudi	SLTA
Anggota, Nama : Ahmad Fuad	SLTA
Anggota, Nama : Dadang Hidayat	SLTA
Anggota, Nama : Sumantri	SLTA
Anggota, Nama : Manan	SLTA
Anggota, Nama : Abdul Samad	SMP
Pendidikan Anggota BPD	SD, SMP, SLTA, S1, Pascasarjana
Anggota, Nama : Mahmud	SD
Anggota, Nama : Siswo Prawoto	SMP

Sumber : Profil Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan, 2013

Untuk memperlancar kinerja aparat pemerintahan desa dalam melaksanakan tugasnya, maka tidak terlepas dari kelengkapan sarana dan prasarana yang terdapat di balai desa. Mulai dari meja, kursi, mesin tik dan lain-lain. Kelengkapan sarana dan prasarana (peralatan) yang terdapat di kantor desa bisa dilihat dalam tabel di bawah ini :

Tabel 4.13 Kelengkapan Sarana dan Prasarana Pemerintahan Desa/Kelurahan

Gedung Kantor	Ada
Kondisi	Baik
Jumlah ruang kerja	3 Ruang
Balai Desa/Kelurahan/sejenisnya	Ada
Listrik	Ada
Air bersih	Ada
Telepon	Tidak ada
Inventaris dan Alat Kantor	
Jumlah mesin tik	1 buah
Jumlah meja	7 buah
Jumlah Kursi	40 buah
Jumlah almari Arsip	5 buah
Komputer	1buah
Mesin fax	-
Kendaraan dinas	2 buah
Papan penyajian data	4 buah

Sumber : Profil Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan, 2013

B. Gambaran Umum Program Aksi Desa Mandiri Pangan

1. Program Aksi Desa Mandiri Pangan

Program Aksi Desa Mandiri Pangan (Progsi Demapan) merupakan kegiatan yang mempunyai maksud untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional. Program Aksi Desa Mandiri Pangan dirancang dalam rangka memberdayakan masyarakat dalam meningkatkan kapasitas dan kemandirian untuk berperan aktif dalam mewujudkan ketersediaan, distribusi dan konsumsi pangan. Fokus utama dalam Program Aksi Desa Mandiri Pangan ini adalah rumah tangga miskin di pedesaan. Program Aksi Desa Mandiri Pangan sudah dilaksanakan sejak tahun 2006. Jumlah lokasi yang sudah dibangun sejak tahun 2006 hingga 2010 sebanyak 1.885 desa di 379 kabupaten/kota pada 33 provinsi. Pada tahun 2011 ditambah 837 desa di

397 kabupaten/kota, terdiri dari desa reguler 261 desa dan replikasi 576 desa. Dengan demikian sampai akhir tahun 2011 akan terbangun 2.438 Desa Mapan di 397 kabupaten/kota pada 33 provinsi. (Pedoman Umum Demapan, 2012)

Kegiatan desa mandiri pangan merupakan kegiatan pemberdayaan masyarakat di desa rawan pangan, dengan karakteristik : kualitas sumberdaya modal terbatas, akses teknologi rendah, dan infrastruktur pedesaan terbatas. Komponen kegiatan desa mandiri pangan meliputi : (1) pemberdayaan masyarakat; (2) penguatan kelembagaan; (3) pengembangan Sistem Ketahanan Pangan; (4) integrasi program dan kegiatan lintas sektor dalam menjalin dukungan pengembangan sarana prasarana pedesaan.

Proses pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui pelatihan; pendampingan; dan peningkatan akses untuk pengembangan: kerjasama partisipasi inklusif, kapasitas individu, kapasitas kelembagaan masyarakat, sosial dan ekonomi, serta ketahanan pangan. Sasaran pemberdayaan ditujukan untuk mengembangkan kelembagaan aparat, kelembagaan masyarakat, dan kelembagaan pelayanan di pedesaan.

Melalui fasilitasi pemerintah, kelembagaan dibangun untuk mampu mengoptimalkan input: sumberdaya alam, sumberdaya manusia, dana, teknologi, dan kearifan lokal untuk menggerakkan sistem ketahanan pangan, melalui: (1) subsistem ketersediaan pangan dalam peningkatan produksi dan cadangan pangan masyarakat; (2) subsistem distribusi yang menjamin kemudahan akses fisik, peningkatan daya beli, serta menjamin stabilisasi

pasokan; dan (3) subsistem konsumsi untuk peningkatan kualitas pangan dan pengembangan diversifikasi pangan.

Upaya peningkatan ketahanan pangan masyarakat melalui berbagai fasilitas tersebut, memerlukan dukungan koordinasi dan integrasi lintas subsektor dan sektor, yang diimplementasikan dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat dan pembangunan sarana prasarana pedesaan. Bekerjanya mekanisme tersebut, diharapkan dapat mencapai output yang diinginkan, antara lain: berkembangnya usaha produktif berbasis sumberdaya lokal, meningkatnya ketersediaan pangan, meningkatnya akses pangan rumah tangga, menurunnya kerawanan pangan dan gizi di rumah tangga dan berdampak terhadap terwujudnya ketahanan pangan dan gizi masyarakat desa.

2. Tujuan, Sasaran, dan Indikator Keberhasilan Program

a. Tujuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan

Adapun tujuan dari Program Aksi Desa Mandiri Pangan meliputi: meningkatkan ketahanan pangan dan gizi masyarakat (mengurangi kerawanan pangan) melalui pendayagunaan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal pedesaan. Meningkatkan kemandirian masyarakat dalam memecahkan permasalahan pangan di tingkat rumah tangga, meningkatkan peran dan fungsi kelembagaan masyarakat desa, meningkatkan pendapatan masyarakat, serta meningkatkan aksesibilitas masyarakat.

b. Sasaran

Sasaran kegiatan desa mandiri pangan adalah rumah tangga miskin di desa rawan pangan untuk mewujudkan kemandirian dan ketahanan pangan masyarakat.

c. Indikator Keberhasilan

Mengingat sasaran akhir kegiatan desa mandiri pangan untuk mewujudkan kemandirian pangan masyarakat miskin di desa rawan pangan, menurut Pedoman Umum Demapan Tahun 2012 maka keberhasilannya dapat diukur dengan indikator sebagai berikut :

- 1) Output
 - a) Terbentuknya kelompok-kelompok afinitas;
 - b) Terbentuknya lembaga Keuangan Desa (LKD);
 - c) Tersalurnya dana bansos untuk usaha produktif;
 - d) Peningkatan usaha produktif berbasis sumberdaya lokal yang dimiliki kelompok dan perseorangan;
 - e) Perkembangan ketersediaan pangan masyarakat;
 - f) Peningkatan kemampuan daya beli dan akses pangan rumah tangga;
- 2) Outcome
 - a) Perkembangan pengelolaan dana dan pelayanan oleh Lembaga Keuangan Desa (LKD);
 - b) Perubahan pola konsumsi pangan beragam, bergizi, berimbang dan aman;
 - c) Penambahan jumlah penerima manfaat di pedesaan;
- 3) Impact
Terwujudnya ketahanan pangan dan gizi masyarakat

3. Pendekatan dan Strategi Kegiatan Desa Mandiri Pangan

a. Pendekatan

Pendekatan kegiatan dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat miskin yang terpilih, yang diarahkan untuk mengubah perilaku masyarakat desa agar dapat mengenali potensi dan sumberdaya yang

dimiliki, sehingga mampu mengatasi masalahnya dan menolong dirinya sendiri. Menurut Pedoman Umum Demapan Tahun 2012, pendekatan-pendekatan tersebut melalui :

- 1) Pemberdayaan masyarakat, diarahkan untuk merubah perilaku masyarakat desa agar dapat mengenali potensi dan sumberdaya yang dimiliki, sehingga mampu mengatasi masalahnya dan menolong dirinya sendiri.
- 2) Penguatan kelembagaan masyarakat di pedesaan antara lain: meningkatkan kemampuan: kelompok afinitas sebagai pelaku dan pengembangan usaha produktif, TPD sebagai penggerak dan pengendali pembangunan ketahanan pangan tingkat desa, dan LKD sebagai layanan usaha produktif pedesaan.
- 3) Penguatan sistem ketahanan pangan diarahkan untuk membangun sistem ketahanan pangan masyarakat yang berkelanjutan melalui pengembangan subsistem ketersediaan, subsistem distribusi, dan konsumsi.
- 4) Pengembangan dukungan sarana dan prasarana pedesaan diarahkan untuk peningkatan aksesibilitas masyarakat dalam mendukung ketahanan pangan.

b. Strategi

Dalam Pedoman Umum Tahun 2012, strategi penyelenggaraan kegiatan, diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dan keberlanjutan kegiatan desa mandiri pangan meliputi :

- 1) Mengembangkan kerjasama dan partisipasi inklusif
- 2) Memberikan pelatihan kepada kelompok afinitas
- 3) Mendorong terbentuknya kelembagaan layanan permodalan
- 4) Memberikan sosialisasi kepada masyarakat tentang sistem ketahanan pangan serta mengintensifkan pemberdayaan untuk meningkatkan kapasitas dan kemandirian masyarakat
- 5) Melakukan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi kepada instansi terkait, baik pusat, provinsi, kabupaten/kota.

Sementara itu, strategi yang ditempuh dalam rangka keberlanjutan kegiatan (*Exit Strategy*) adalah :

- 1) Pemerintah daerah melanjutkan pembinaan terhadap desa yang sudah selesai tahap kemandirian, melalui :

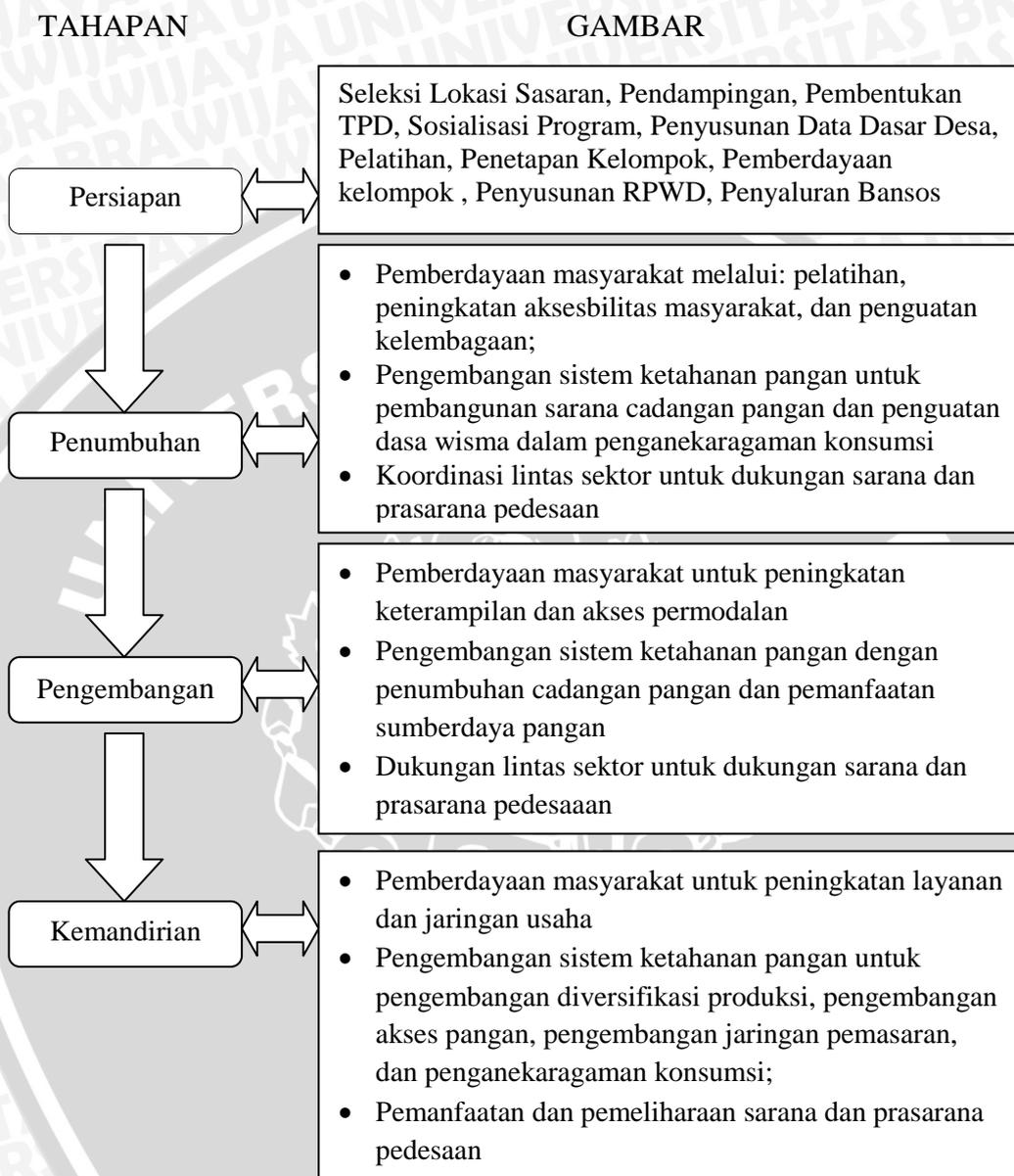
- a) Menerbitkan regulasi melalui peraturan Gubernur dan Bupati/Walikota agar desa tersebut dibina untuk mengembangkan usaha.
- b) Penyediaan alokasi dana APBD provinsi maupun kab/kota.
- 2) Kelompok afinitas yang ditumbuhkan di Desa Mandiri Pangan bergabung dengan kelompok tani lainnya menjadi gabungan kelompok tani (Gapoktan) untuk meningkatkan skala ekonomi dan efisiensi usaha.
- 3) TPD dengan keanggotaan dari tokoh-tokoh masyarakat formal dan non formal, berperan merumuskan, merencanakan, dan menggerakkan kegiatan Desa Mapan menjadi lembaga penggerak ketahanan pangan desa.
- 4) LKD yang ditumbuhkan oleh kelompok afinitas untuk mengelola keuangan sebagai modal usaha produktif pedesaan menjadi lembaga pelayanan usaha produktif masyarakat desa.

4. Pelaksanaan Kegiatan Desa Mandiri Pangan

Berbagai kegiatan yang dilaksanakan dalam kegiatan demapan, dirancang selama empat tahun dalam empat tahap, meliputi tahap: persiapan, penumbuhan, pengembangan, dan kemandirian. Kegiatan yang dilakukan adalah: seleksi lokasi desa dan penyusunan data dasar desa, sosialisasi kegiatan, penumbuhan kelembagaan, pendampingan, pelatihan, pencairan, dan pemanfaatan dana bansos, serta monitoring, evaluasi dan pelaporan.

Kegiatan desa mandiri pangan dilakukan dilakukan selama empat tahapan, dengan rincian seperti pada gambar berikut:

Gambar 4.14 Tahapan Pelaksanaan Kegiatan Desa Mandiri Pangan



Sumber : Pedoman Teknis Desa Mandiri Pangan, 2011

a. Tahap persiapan pada tahun pertama

Tahap persiapan dilaksanakan pada tahun pertama kegiatan desa mandiri pangan, dengan kegiatan mempersiapkan aparat pelaksana dan masyarakat melalui: seleksi lokasi sasaran, pendampingan, pembentukan

TPD, penumbuhan LKD, sosialisasi kegiatan, penyusunan data dasar desa, penetapan kelompok, pelatihan-pelatihan, pemberdayaan, kelompok afinitas, penyusunan rencana pengembangan wilayah desa (RPWD), serta penyaluran dana bansos.

1) Seleksi Lokasi Sasaran

- a) **Kabupaten/kota**, dengan syarat: (1) terdapat wilayah yang rentan pangan; (2) memiliki unit kerja ketahanan pangan; (3) terbentuk Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota; dan (4) adanya partisipasi masyarakat/Pemerintah Daerah setempat untuk pengentasan kemiskinan.
- b) **Kecamatan**, dengan syarat: (1) adanya kelembagaan ekonomi dalam mendukung pengembangan ketahanan pangan (pasar, KUD, dan lainnya); dan (2) memiliki SDM aparat (penyuluh) yang dapat mendukung pelaksanaan program
- c) **Desa**, dengan syarat: (1) desa rawan pangan yang memiliki penduduk lebih dari 30% RTM berdasarkan survei DDRT; (2) memiliki potensi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang belum dikembangkan; (3) aparat desa dan masyarakat bersedia menerima dan mendukung kegiatan Demapan. Desa yang terpilih ditetapkan oleh Kepala Badan/Dinas/Kantor/Unit kerja yang menangani ketahanan pangan melalui Surat Keputusan Bupati/Walikota.

2) Penetapan Pendamping

Penetapan Pendamping ditetapkan melalui Surat Keputusan Kepala Badan/Dinas/Kantor/Unit kerja yang menangani Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota.

3) Penyusunan Data Dasar Desa

Penyusunan data dasar desa berupa karakteristik rumah tangga, pemetaan potensi wilayah desa lokasi kegiatan, profil kelompok, dan profil desa.

4) Penetapan Kelompok Afinitas

Kelompok afinitas adalah anggota kelompok yang diikat dengan rasa kesatuan dan kebersamaan untuk melaksanakan kegiatan usaha ekonomi secara bersama. Anggota kelompok terdiri RTM hasil survei DDRT, yang dibina melalui kegiatan Desa Mandiri Pangan.

5) Penetapan Tim Pangan Desa (TPD)

- a) TPD adalah lembaga yang ditumbuhkan oleh masyarakat sebagai penggerak pembangunan ketahanan pangan di pedesaan. Jumlah anggota TPD terdiri dari apart desa, penggerak PKK, tokoh masyarakat, perwakilan KK miskin.
- b) Tugas TPD adalah mengutamakan pengentasan kemiskinan dan pengurangan kerawanan pangan di tingkat desa.

6) Penumbuhan LKD (Lembaga Keuangan Desa)

LKD adalah lembaga yang ditumbuhkan oleh masyarakat untuk mengelola keuangan sebagai modal usaha produktif pedesaan. Pengurus LKD yaitu perwakilan kelompok afinitas yang memiliki kemampuan dalam pengelolaan keuangan dan administrasi.

7) Sosialisasi Kegiatan Desa Mandiri Pangan

Sosialisasi kegiatan dilaksanakan di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan desa. Sosialisasi dilakukan oleh Badan/Dinas/Kantor/Unit Kerja Ketahanan Pangan di wilayah masing-masing.

8) Pendampingan

- a) Tenaga pendamping adalah petugas yang bertanggungjawab untuk melakukan pendampingan dan pemberdayaan di lokasi Desa Mandiri Pangan.
- b) Tugas pendamping: (a) menyusun rencana kerja pendampingan; (b) menumbuhkan dan mengembangkan kelompok-kelompok afinitas; (c) membina kelompok afinitas dalam merencanakan usaha produktif; (d) menumbuhkan lembaga layanan permodalan bersama-sama dengan TPD dan kelompok afinitas.

9) Penyusunan Rencana Pembangunan Wilayah Desa (RPWD)

RPWD merupakan usulan prioritas kegiatan yang disusun oleh kelompok masyarakat secara partisipatif bersama wakil kelompok afinitas dan tokoh masyarakat.

10) Pelatihan

Untuk mempersiapkan pelaksanaan Kegiatan Desa Mandiri Pangan dilaksanakan pelatihan dasar dan pelatihan teknis. Pelatihan dasar kepada: pendamping/pembina kemitraan, pamong desa, aparat kabupaten/kecamatan, pengurus LKD dan TPD. Sedangkan pelatihan teknis kepada kelompok afinitas.

11) Penyaluran Dana Bansos untuk Usaha Produktif

Dana bansos merupakan dana stimulan untuk mendukung usaha kelompok afinitas, yang memiliki kemauan sendiri untuk meningkatkan kemampuan mengelola usaha produktif. Dana Bansos dikelola oleh LKD untuk pengembangan usaha produktif kelompok afinitas.

b. Tahap penumbuhan

Kegiatan yang dilakukan pada Tahap penumbuhan diantaranya: pemberdayaan masyarakat, pengembangan Sistem Ketahanan Pangan, dan dukungan pengembangan sarana dan prasarana.

1) Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui pendampingan, pelatihan-pelatihan, peningkatan aksesibilitas, dan penguatan kelembagaan.

2) Pengembangan Sistem Ketahanan Pangan

- a) Pada subsistem ketersediaan pangan dilakukan untuk peningkatan produksi dan pengembangan cadangan pangan masyarakat
- b) Pada subsistem distribusi dilakukan melalui penumbuhan usaha-usaha perdagangan, pemasaran, sistem informasi harga oleh anggota kelompok
- c) Pada subsistem konsumsi dilakukan untuk peningkatan penganeekaragaman pangan berbasis sumberdaya lokal, perbaikan pola konsumsi keluarga, pemanfaatan pekarangan serta pengembangan teknologi pengolahan dan produk pangan olahan.

3) Dukungan Sarana dan Prasarana

Diarahkan untuk perbaikan sarana, prasarana, dan fasilitasi yang dilaksanakan pemerintah untuk pengembangan Desa Mandiri Pangan melalui integrasi program kerja lintas sektor.

c. Tahap Pengembangan

Tahap pengembangan dilaksanakan untuk: penguatan dan pengembangan dinamika serta usaha produktif kelompok afinitas; serta

pengembangan fungsi kelembagaan layanan modal, kesehatan, pendidikan, sarana usaha tani dan lainnya. Pada tahap ini sudah terdapat kemajuan sumber pendapatan, peningkatan daya beli, gerakan tabungan masyarakat, peningkatan ketahanan pangan rumah tangga, peningkatan pola pikir masyarakat, peningkatan keterampilan, dan pengetahuan masyarakat.

d. Tahap Kemandirian

Tahap kemandirian ditandai dengan: (a) adanya perubahan pola pikir, aktivitas, dan perbaikan usaha kelompok afinitas; (b) adanya perubahan pola konsumsipangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman; (c) berfungsinya cadangan pangan masyarakat; (d) berfungsinya lembaga-lembaga layanan kesehatan, permodalan, akses produksi, dan pemasaran; (e) bekerjanya sistem ketahanan pangan yang ditandai ketersediaan dan kecukupan pangan, kemudahan akses distribusi pangan wilayah, kestabilan harga pangan, serta konsumsi pangan yang cukup, beragam, bergizi, berimbang, dan aman sampai tingkat rumah tangga.

C. Penyajian Data Fokus Penelitian

1. Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

Kemiskinan merupakan permasalahan bangsa yang mendesak yang menjadi isu aktual yang memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan, strategi apa yang tepat dalam menanggulangi kemiskinan. Dewasa ini, cara dan strategi yang paling populer digunakan untuk menanggulangi kemiskinan adalah dengan pemberdayaan masyarakat.

Upaya untuk memberdayakan penduduk miskin perlu dilakukan agar penduduk miskin dapat berupaya keluar dari kemiskinan dan tidak jatuh kembali ke dalam kemiskinan. Adapun tujuan dari pemberdayaan masyarakat yaitu untuk mewujudkan kemandirian masyarakat serta meningkatkan kesejahteraan.

Berdasarkan Undang-Undang No 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menyatakan bahwa, pembangunan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil dan merata berdasarkan kemandirian, dan tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat. Pembangunan pangan dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat miskin di daerah rawan pangan dengan melaksanakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Program Aksi Desa Mandiri Pangan merupakan program pemerintah pusat yang bertujuan untuk mendorong kemampuan masyarakat desa untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi keluarganya, sehingga dapat menjalani hidup sehat dan produktif. Program Aksi Desa Mandiri Pangan dilaksanakan melalui 4 tahapan yaitu tahap persiapan, penumbuhan, pengembangan, dan kemandirian. Hal ini diperkuat dengan pernyataan Mbak Zuliani sebagai Ketua Lembaga Keuangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Warga sini banyak yang miskin. Karna miskin, penduduk desa sulit mencukupi kebutuhannya. Apalagi mencukupi kebutuhan dasar. Penghasilan penduduk desa sini bisa dibilang pas-pasan. Mencukupi kebutuhan pokoknya ya tidak bisa dibilang cukup.” (Hasil wawancara, pada hari Jumat, 2 Mei 2014 pukul 10.00 WIB di Rumah Mbak Zuliani)

Program Aksi Desa Mandiri Pangan (Progsi Demapan) ini dirancang berdasarkan data yang akurat yaitu melihat dari data dasar rumah tangga (DDRT) dimana Desa Pangkatrejo merupakan desa yang mempunyai tingkat kemiskinan lebih dari 30% sehingga dikategorikan sebagai desa rawan pangan. Program Aksi Desa Mandiri Pangan dilaksanakan secara berkesinambungan dengan sasaran program yang jelas yaitu RTM (Rumah Tangga Miskin) yang tinggal di daerah rawan pangan. Jenis-jenis kegiatan yang dilaksanakan pada awal tahapan persiapan mulai dari sosialisasi, pendampingan, pelatihan, pencairan dana bansos, pembentukan kelompok, TPD, dan LKD. Keterlibatan partisipasi yang aktif dari Rumah Tangga Miskin (RTM) dengan dipadukan modal sosial serta sumberdaya yang dimiliki, besar harapan dalam realisasi kegiatan tersebut bisa tepat dalam pelaksanaannya, tujuan, sasaran serta manfaat.

Ada beberapa hal yang menjadi perhatian dari peneliti sendiri untuk dikaji lebih lanjut terkait dengan Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Kabupaten Lamongan khususnya di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio meliputi mudah tidaknya Program Aksi Desa Mandiri Pangan dalam mengendalikan permasalahan pangan di Desa Pangkatrejo, Kemampuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan untuk diimplementasikan meliputi standard dan tujuan kebijakan, peran masing-masing pelaksana kebijakan program, komitmen dan dukungan dari pemerintah daerah, dukungan masyarakat, serta kelompok sasaran (*Target Groups*), Pembentukan Desa Mandiri Pangan yang terdiri dari penentuan

lokasi sasaran, sosialisasi, serta kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan. Fokus yang kedua adalah mengenai kendala-kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan meliputi : Sumberdaya, budaya malas, serta keterlambatan anggota kelompok dalam membayar angsuran.

a. Mudah tidaknya Program Aksi Desa Mandiri Pangan dalam mengendalikn permasalahan pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

Diimplementasikanya Program Aksi Desa Mandiri Pangan dilatar belakangi oleh masih tingginya angka kemiskinan yang terjadi di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Berdasarkan Survey DDRT (Data Dasar Rumah Tangga) tingkat kemiskinan yang terjadi di Desa Pangkatrejo mencapai 45,8% dari jumlah KK keseluruhan. Diperoleh sebanyak 303 KK miskin dari 661 KK pada tahun 2009. Dengan kondisi tingkat kemiskinan yang cukup tinggi di desa ini, jika dibiarkan secara terus menerus bisa menyebabkan rawan pangan yang bisa menyebabkan kelaparan dan juga berdampak pada masalah kekurangan gizi.

Kerawanan pangan yang terjadi di Desa Pangkatrejo di sebabkan oleh faktor kemiskinan. Kemiskinan yang terjadi salah satunya dipicu oleh tingkat pendidikan yang rendah. Sebagian besar penduduk desa Pangkatrejo adalah lulusan Sekolah Dasar. Rendahnya tingkat

pendidikan penduduk desa, menyebabkan kesulitan dalam mencari pekerjaan dengan gaji/upah yang tinggi. Sebab, tingkat pendidikan seseorang merupakan salah satu faktor yang dapat digunakan untuk mencerminkan suatu status dalam pencarian pekerjaan. Petani dan buruh tani adalah mata pencaharian sebagian besar penduduk Desa Pangkatrejo. Kecilnya pendapatan yang diperoleh menyebabkan kesulitan tersendiri bagi warga dalam memenuhi kebutuhan pokoknya. Hal tersebut, diperkuat oleh pernyataan Bapak Usmin selaku Kepala Desa Pangkatrejo yang mengatakan bahwa:

“Kemiskinan sudah lumrah terjadi di desa. Ini disebabkan rendahnya tingkat pendidikan penduduk desa. Rata-rata riwayat pendidikan penduduk sini lulusan SD kebanyakan, lulusan SMP, SMA, D3 ada tetapi tidak sebanyak lulusan SD mbak. Sebagian besar penduduk sini juga tidak bersekolah. Sehingga ya gitu berpengaruh pada penghasilan mereka. Lulusan SD kerjanya tidak bisa tinggi paling sekedar buruh. Penghasilannya juga kecil ini yang menyebabkan penduduk desa sini serba kekurangan dalam mencukupi kebutuhannya, untuk kebutuhan untuk makan saja sudah ketar ketir belum untuk kebutuhan yang lain” (Hasil wawancara, pada hari Jumat, 2 Mei 2014 pukul 9.00 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

Dilatarbelakangi oleh masalah kerawanan pangan yang terjadi di Desa Pangkatrejo maka Pemerintah Kabupaten Lamongan sejak tahun 2009 melaksanakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan sebagai program untuk membantu warga miskin melalui pemberdayaan masyarakat, melalui pengembangan usaha produktif berbasis sumberdaya lokal, peningkatan ketersediaan pangan, daya beli, dan akses pangan rumah tangga, sehingga berdampak pada penurunan kerawanan pangan dan gizi masyarakat miskin di pedesaan, yang sejalan

dengan salah satu tujuan Milenium Development Goals (MDGs), yaitu untuk mengurangi angka kemiskinan dan kelaparan di dunia sampai setengahnya di tahun 2015. Didukung dengan pernyataan Mbak Zuliani selaku ketua Lembaga Keuangan Desa (LKD) yang menyatakan bahwa:

“Masuknya program ini ketika dari kantor ketahanan pangan datang untuk menjelaskan mengenai program mandiri pangan. Kalau ga salah dulu tahun 2009 diadakan sosialisasi” (Hasil wawancara pada hari Jumat, 2 Mei 2014, pukul 8.20 WIB di rumah Mbak Zuliani)

Dengan adanya bantuan dari Program Aksi Desa Mandiri Pangan, dapat membantu warga miskin meningkatkan kemandirian masyarakat, serta mempunyai kemampuan untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi di tingkat rumah tangga sehingga dapat menjalani hidup sehat dan produktif setiap harinya.

b. Kemampuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan untuk diimplementasikan

1) Standar dan Tujuan

Munculnya Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan merupakan perwujudan dari Undang-Undang No 7 Tahun 1996 tentang Pangan yang menyerukan bahwa pembangunan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil dan merata berdasarkan kemandirian, dan tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat. Dalam melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan, aparat pelaksana kebijakan menggunakan acuan dari pemerintah pusat yaitu Pedoman Umum Desa Mandiri

Pangan tahun 2010 yang berdasarkan pada peraturan menteri pertanian Nomor : 25/Permentan/OT.140/2/2010. Selain pedoman umum yang diterbitkan oleh pemerintah pusat, terdapat pula pedoman teknis kegiatan desa mandiri pangan adalah pedoman teknis desa mandiri pangan yang berdasarkan pada Keputusan Kepala Badan Ketahanan Pangan/13/Kpts/OT.140/K/02/2011. Kedua pedoman ini memuat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, organisasi dan tata kerja, sumber pembiayaan, monitoring, evaluasi dan pelaporan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang menyatakan bahwa:

“Untuk acuan atau regulasi kita menggunakan pedoman umum dari pemerintah pusat itu sendiri, adapun juga pedoman teknis, tapi inti dari isinya juga sama mbak. Njenengan kan sudah punya kemaren. Di situ bisa dilihat lengkap sekali bagaimana pencairan dana bansos dll semua ada di pedoman. Untuk peraturan daerah atau pedoman yang dibuat daerah kebetulan tidak ada mbak. Kalau misalkan ada sesuatu yang bersifat isidentil tentunya ada kebijakan lain dari kepala kantor artinya kita tetap berpedoman pada pedoman tadi, tetapi walaupun ada sedikit perkembangan atau permasalahan di lapangan seperti yang ada ya dari pedoman kita buat acuan tapi kita bisa mengembangkan bagaimana kondisi disini” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, 11.10 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Selain pedoman umum dari pemerintah pusat, pemerintah desa juga mengeluarkan kebijakan/ peraturan sendiri terkait kegiatan desa mandiri pangan ini. Hal ini didukung dengan pernyataan Bapak Sumadi selaku Tim Pangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Mengacu pada peraturan desa itu sendiri. Misalnya angsuran tidak tepat waktu desa mempunyai kebijakan sendiri untuk mengurus itu. Juknis dari kantor ya ada tetapi itu buat acuan saja kalau hal-hal yang bersifat khusus kan desa punya peraturannya sendiri” (Hasil wawancara, Kamis, 1 Mei 2014, pukul 10.00 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

Berdasarkan Pedoman Umum dan Petunjuk Teknis Desa Mandiri Pangan terdapat tujuan utama program yaitu untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat miskin pedesaan dalam mengelola dan memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki atau dikuasainya secara optimal, dalam mencapai kemandirian pangan rumah tangga dan masyarakat. Agar tingkat keberhasilan kebijakan program tersebut tinggi, yang menjadi sasaran utama program adalah rumah tangga miskin yang mempunyai keahlian/usaha namun tidak mempunyai modal untuk mengembangkan usaha mereka. Dengan adanya Program Aksi Desa Mandiri Pangan diharapkan kemandirian pangan dapat terwujud, ketahanan pangan masyarakat desa dapat terwujud sehingga masyarakat miskin dapat hidup secara sehat dan produktif. Seperti yang dikemukakan oleh Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Program Mandiri Pangan ini programnya pemerintah pusat untuk warga miskin yang mengalami kesulitan memenuhi kebutuhan makan (pangan) yang diakibatkan oleh kemiskinan. Harapannya adalah agar warga miskin bisa keluar dari kemiskinan dan pendapatan bisa meningkat melalui kegiatan pemberdayaan. Dengan sasaran rumah tangga miskin. Tapi tidak semua warga miskin namun warga miskin yang telah mempunyai usaha sebelumnya namun tidak memiliki modal jadi macet. Bisa juga untuk warga miskin yang mempunyai keahlian yang pingin untuk

memulai usaha juga bisa. Di seleksi dulu mbak selanjutnya akan dibentuk kelompok. Yang bener-bener serius saja yang kita bina. Jadi tingkat keberhasilan program ini bisa tinggi” (Hasil wawancara, pada hari Rabu, 30 April 2014, pukul 11.15 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Supaya tujuan di awal program tersebut tercapai, maka dalam memilih sasaran diperlukan kriteria-kriteria yang masuk dalam program seperti kriteria dalam menentukan lokasi sasaran yang mengalami rawan pangan serta calon penerima bantuan program. adalah kriterianya sebagai berikut:

Tabel 4.14 Kriteria Lokasi dan Calon Penerima Bantuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan

Seleksi Lokasi Sasaran dengan kriteria	Seleksi Kriteria Calon Penerima Bantuan
<ol style="list-style-type: none"> 1. Memiliki unit kerja ketahanan pangan 2. Terbentuk Dewan Ketahanan Kabupaten Lamongan 3. Merupakan Kabupaten Rawan Pangan 4. Ada partisipasi masyarakat/ pemda untuk mengentas Memiliki SDM penyuluh pertanian yang mendukung pelaksanaan program 5. Desa rawan pangan KK miskin minimal 30% 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Merupakan warga miskin yang telah masuk dalam daftar DDRT 2. Merupakan warga miskin yang telah mempunyai usaha dan atau warga yang mempunyai keterampilan dan ingin ber usaha namun keterbatasan modal 3. Mempunyai keinginan dan bersungguh-sungguh untuk merubah kualitas hidup lebih baik

Sumber: Data Sekunder Diolah (2014)

Berdasarkan data profil Desa Pangkatrejo, merupakan desa yang terletak di Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan dengan jarak tempuh

ke ibu kota kecamatan adalah 3 km, sedangkan jarak tempuh ke ibukota kecamatan adalah 18 Km. Sebagian besar penduduk Desa Pangkatrejo bermata pencaharian sebagai buruh tani dan petani. Desa Pangkatrejo merupakan desa rawan pangan di Kabupaten Lamongan. Hal tersebut berdasarkan hasil Survey DDRT (Data Dasar Rumah Tangga) yang menyatakan bahwa tingkat kemiskinan di desa Pangkatrejo dari 661 KK sebesar 303 KK miskin atau 45,8%. Hal tersebut sesuai dengan kriteria lokasi sasaran kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan bahwa dapat dikatakan sebagai desa rawan pangan apabila tingkat kemiskinan yang terjadi melebihi 30%.

2) Peran masing-masing Aktor Pelaksana Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan

Aktor Pelaksana kebijakan dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan meliputi :

- Kantor Ketahanan Pangan sebagai pelaksana kegiatan Desa Mandiri Pangan berkoordinasi dengan Dinas Kesehatan, Dinas Perekonomian, Perikanan, Pertanian, dan Peternakan
- Kecamatan sebagai koordinator desa pelaksana kegiatan di wilayah kerjanya
- Kepala Desa sebagai penanggungjawab operasional kegiatan di tingkat desa wilayah kerjanya

- Pendamping yang bertugas dan berperan memberikan pembinaan serta pelatihan-pelatihan kepada kelompok.
- Tim Pangan Desa (TPD) dan Lembaga Keuangan Desa (LKD) sebagai penggerak pembangunan ketahanan pangan di desa dan memberikan layanan permodalan bagi kelompok.

(1) Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan, Dinas Kesehatan, Pertanian, Perekonomian, Perikanan, Peternakan

Birokrat merupakan unit organisasi yang terdapat dalam sebuah institusi. Dalam melaksanakan kebijakan, aktor birokrat dirasa perlu dalam mendukung pemerintah untuk menjalankan sebuah kebijakan. Birokrat merupakan institusi yang dominan dalam melaksanakan kebijakan. Maka aktor pelaksana kebijakan Program Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo adalah Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan. Penanggung jawab utama dalam pelaksanaan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan adalah Kepala Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang dibantu oleh unit kerja yang berperan sebagai pelaksana teknis di lapangan. Adapun unit kerja yang bertugas sebagai pelaksana teknis kegiatan Desa Mandiri Pangan adalah Seksi Penganekaragaman Pangan dan Gizi. Kepala Seksi Penganekaragaman Pangan dan Gizi juga bertindak selaku PPK (Pejabat Pembuat Komitmen). Hal tersebut sesuai dengan pendapat Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Untuk pelaksana program yang banyak turun tangan dalam pelaksanaan Program Desa Mandiri Pangan ya dari pihak Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan dari Bidang saya Penganekaragaman Pangan dan Gizi” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 10.15 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Dalam melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan, Kantor Ketahanan Pangan juga berkoordinasi dengan beberapa instansi/dinas yang bersangkutan terkait penentuan lokasi sasaran, penyusunan Data Dasar Rumah Tangga (DDRT), Hal tersebut sesuai dengan yang diutarakan oleh Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Dalam melaksanakan Program Desa Mandiri Pangan Kantor Ketahanan Pangan melakukan koordinasi dengan dinas lain untuk penentuan lokasi beserta penyusunan DDRT (Data Dasar Rumah Tangga) ini kan perlu pertimbangan dan saran dari dinas-dinas yang mengerti. Dinas yang terlibat ya mulai dari dinas pertanian, perikanan, perekonomian, peternakan dan kesehatan. Itu yang kemaren kita jadikan tim disini untuk menentukan lokasi. Tapi kalau untuk desa sendiri ya ada perangkatnya sendiri yaitu Tim Pangan Desa dan Lembaga Keuangan Desa” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 10.20 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Kantor Ketahanan Pangan mempunyai peran dan tugas dalam melaksanakan kebijakan Program Desa Mandiri Pangan guna mewujudkan kemandirian dan ketahanan pangan masyarakat. Peran Kantor Ketahanan Pangan banyak terlihat pada waktu tahap persiapan program terkait dalam hal penentuan lokasi, sosialisasi, pembentukan kelompok, sampai pada pencairan dana bansos, mendampingi, serta

memberikan pelatihan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan sebagai berikut:

“Peran Kantor Ketahanan Pangan sendiri ya peranya berkaitan dengan penentuan lokasi, kita lakukan survey terlebih dahulu, desa mana yang tingkat kemiskinan dan kerawanan panganya melebihi 30% ya itu yang mendapat bantuan ini, kemudian sampai pada pencairan dana bansos, kemudian kita pantau sampai ke kelomponya kemudian bagaimana penggunaan bansosnya, mengadakan pendampingan, pelatihan-pelatihan. Dan sampai sekarangpun masih dalam pengawasan kita” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 10.30 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

(2) Kecamatan

Dalam menjalankan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan, Kantor Ketahanan Pangan selaku pelaksana utama kegiatan juga berkoordinasi dengan kecamatan selaku koordinator desa pelaksanan program. Kecamatan mempunyai peran memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan program di tingkat kecamatan, dalam hal ini yang dimaksud adalah Kecamatan Sugio serta menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan kepada instansi pengelola Kegiatan Desa Mandiri Pangan di Kabupaten. Hal tersebut didukung dengan pendapat oleh Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Kantor Ketahanan Pangan berkoordinasi juga dengan kecamatan. Di kecamatan Sugio ini kan ada tiga desa yang mendapat bantuan mandiri pangan tentunya kan kita bilang terlebih dahulu dengan pak camat maksud kedatangan kita di kecamatan sugio. Kecamatan

juga menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan kepada kita. Jadi ya ga selalu kita kesana” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 10.37 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

(3) Kepala Desa

Pelaksanaan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo juga melibatkan pemerintah desa dalam hal ini adalah Kepala Desa dan perangkat desa. Kepala Desa sebagai penanggung jawab kegiatan di desa, bertugas untuk mengkoordinasikan Tim Pangan Desa (TPD), kelompok masyarakat, dan pendamping di desa, serta berperan sebagai penghubung antara masyarakat dengan aparat pemerintah. Hal tersebut seperti yang disampaikan oleh Bapak Sumadi selaku Tim Pangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Pelaksanaan program mandiri pangan di Desa Pangkatrejo ya juga melibatkan pemerintah desa beserta masyarakat. Peranya ya memantau kegiatan mandiri pangan misalnya saja kegiatan simpan pinjam desa mengawasi bila sekiranya ada masalah ya dari pemerintah desa, tim pangan desa langsung bergerak cepat untuk menyelesaikan persoalan” (Hasil wawancara, Kamis, 1 Mei 2014, pukul 8.55 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

(4) Pendamping

Pelaksanaan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan juga tidak terlepas dari peran pendamping. Peran pendamping sangat penting dalam menentukan keberhasilan serta keberlanjutan program. Kriteria calon pendamping ditetapkan oleh Kantor Ketahanan Pangan dengan kriteria minimal S1, memiliki pengalaman/kompetensi dan motivasi untuk

menggerakkan pembangunan masyarakat desa. Seleksi pendamping menjadi tahapan yang paling penting sebab maju tidaknya kelompok, berkembang atau tidaknya kelompok afinitas dilihat dari kinerja pendamping bagaimana pendamping dalam memberikan pelatihan kepada kelompok afinitas. Hal tersebut didukung pernyataan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Untuk pendamping dilakukan seleksi terlebih dahulu, dan yang melaksanakan rekrutmen pendamping adalah Kantor Ketahanan Pangan sendiri” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 10.45 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Lebih lanjut Ibu Is mengatakan calon pendamping bukan staff atau pegawai Kantor Ketahanan melainkan pihak luar. Untuk proses seleksi perekrutan pendamping dilaksanakan oleh Kantor Ketahanan Pangan dengan memberikan tes kepada calon pendamping. Dalam mendampingi kelompok, pendamping menerima honor sesuai surat perjanjian kontrak dan surat keputusan Komisi Pengguna Anggaran (KPA).

“Pendamping merupakan orang luar kantor. Kemaren ada 12 orang yang mendaftar untuk menjadi pendamping ke kantor. Karena tugas dan tanggung jawab pendamping ini besar maka ga sembarangan yang kita ambil. Kita tes satu persatu, untuk yang memenuhi syarat langsung kita ambil” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 10.50 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Peran pendamping sangat penting dalam kegiatan Desa Mandiri Pangan. Kelompok yang dibina akan berhasil apabila pendamping dengan sabar dan telaten memberikan pelatihan-pelatihan kepada kelompok yang notabnya adalah penduduk miskin. Adanya peran

pendamping dalam memberikan pelatihan-pelatihan menambah pengalaman serta keterampilan bagi masyarakat miskin. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Mbak Kusnatin selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok cempaka II yang mengatakan bahwa:

“Peran pendamping benar-benar mendampingi secara sabar dan telaten sekali. Benar-benar mengarahkan kita ke hal-hal yang positif dengan memberikan pelatihan-pelatihan membuat kue dll, sehingga pengalaman serta keterampilan kita bertambah” (Hasil wawancara, 2 Mei 2014, pukul 9.38 WIB di rumah Mbak Kusnatin)

Pernyataan Mbak Kusnatin diatas diperkuat oleh dengan pernyataan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Pendukung kegiatan desa mandiri pangan tergantung bagaimana pendampingnya, kalau pendamping oke, kompetensi sesuai dengan yang kita harapkan, serta sabar, telaten, dan didukung dengan antusias kelompok yang sangat tinggi itu biasanya bagus dan bisa berhasil. Seperti di Desa Pangkatrejo ini. Pendampingnya sangat sabar dan telaten sekali dalam membina kelompok, diajari bagaimana membuat tepung, membuat olahan makanan dsb. Jadi keterampilan mereka bertambah. Inipun tidak bisa dikatakan berhasil kalau kelompoknya tidak jalan. Tetapi di Pangkatrejo ini bagus diadakan arisan, senam setiap minggu. Banyak perubahan” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 11.02 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Berdasarkan tupoksi tugas pendamping yang termuat dalam Pedoman Umum dan Teknis kegiatan Desa Mapan, pendampingan akan berakhir melaksanakan tugasnya pada tahun keempat (kemandirian), untuk dilimpahkan dan dilanjutkan oleh Tim Pangan Desa (TPD). Berbeda dengan kondisi realita di lapangan yang berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi

Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Kalau pendamping di Desa Pangkatrejo kemaren mendampingi sampai dengan tahap kemandirian. Memang tupoksi tugasnya kurang sesuai dengan apa yang termuat dalam Pedoman Umum, tetapi hal tersebut tidak terlalu berpengaruh terhadap pelaksanaan program mandiri pangan, malah pendamping bisa memberikan arahan dan pelatihan lebih intensif kepada Tim Pangan Desa selaku lembaga yang nanti kemudian menggantikan posisi pendamping pasca kemandirian supaya bisa lebih siap” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 11.10 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Pernyataan Ibu Is diperkuat oleh pernyataan Bapak Smadi selaku Tim Pangan Desa yang menyatakan bahwa:

“Kegiatan-kegiatan desa mandiri pangan yang dimulai dari tahap persiapan, penumbuhan, pengembangan, dan sampai pada tahap mandiri pendamping selalu mendampingi memberikan arahan pelatihan dan bimbingan mbak. Sampai pada tahap mandiri pun mbak prita masih mendampingi”

(5) Tim Pangan Desa (TPD) Dan Lembaga Keuangan Desa

Lembaga Swadaya Masyarakat atau yang lebih dikenal LSM merupakan salah lembaga yang mempunyai peranan penting dalam mendukung program pemerintah. LSM merupakan organisasi yang didirikan perorangan atau sekelompok orang yang secara sukarela memberikan pelayanan kepada masyarakat tanpa bertujuan untuk memperoleh keuntungan dari kegiatan tersebut. Terkait dengan program pemerintah, LSM dapat memberikan kontribusi aktif dalam penguatan kelembagaan. Karena pemerintah telah memutuskan untuk membentuk sebuah lembaga masyarakat yang terdiri dari komponen masyarakat,

maka pemerintah perlu memberikan pembinaan dan pelatihan dasar supaya lembaga yang terbentuk tadi bisa menjalankan tugas dan fungsinya secara baik. Dalam pelaksanaannya di lapangan, Program Aksi Desa Mandiri Pangan sudah terbentuk Tim Pangan Desa (TPD) yang berperan sebagai penggerak ketahanan pangan di desa dan Lembaga Keuangan Desa (LKD) yang berperan sebagai lembaga yang mengelola keuangan di pedesaan. Hal tersebut didukung dengan pernyataan Bapak Sumadi selaku Tim Pangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Yang terlibat ya aparat desa serta lembaga yang terbentuk yaitu Tim Pangan Desa (TPD) dan Lembaga Keuangan Desa (LKD) yang keanggotaannya terdiri dari elemen masyarakat.” (Hasil wawancara, Kamis, 1 Mei 2014, pukul 9.20 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

Tim Pangan Desa (TPD) merupakan lembaga yang ditumbuhkan oleh masyarakat yang anggotanya terdiri dari perwakilan aparat desa, tokoh masyarakat, penggerak PKK, perwakilan kelompok RTM, dan penyuluh yang berfungsi sebagai penggerak pembangunan ketahanan pangan di pedesaan. Sedangkan dibentuknya Lembaga Keuangan Desa (LKD) dimaksudkan untuk mempersiapkan embrio lembaga yang mengelola keuangan di pedesaan. LKD ditumbuhkan oleh kelompok-kelompok afinitas, yang berfungsi untuk mengelola dana bansos simpanan modal/tabungan masyarakat, dan layanan permodalan kepada rumah tangga miskin (RTM) khususnya untuk pengembangan usaha produktif. Kepengurusan LKD dipilih oleh masyarakat desa dan atau perwakilan dari kelompok afinitas dengan kriteria mampu mengelola

keuangan dan usaha serta dipercaya oleh masyarakat. Jumlah pengurus LKD minimal 3 orang. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Untuk Tim Pangan Desa (TPD) pembentukannya kita musyawarahkan dengan Kepala Desa dan kelompok. Untuk LKD itu kan dari kelompok sendiri. Misalnya di desa terdapat 5 kelompok yang terdiri dari ketua, sekretaris, bendahara masing-masing kelompok. Jadi ada 15 orang. Jadi diantara 15 orang itu tadi, pengurusnya kita pilih siapa yang menjadi LKD nya, ketuanya siapa. Kita musyawarahkan siapa yang lebih pintar diantara 15 orang tadi, itu yang kita jadikan pengurus (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 10.35 di Kantor Ketahanan Pangan)

Lembaga masyarakat merupakan mitra pemerintah dan sekaligus mempunyai peranan penting dalam memberdayakan masyarakat sehingga apa yang menjadi sasaran dan tujuan program dapat tercapai. Maka dari itu pemerintah mempunyai kewajiban untuk membina lembaga tersebut agar bisa menjalankan tugas dengan baik. Hal tersebut didukung oleh pernyataan Bapak Usmin selaku Kepala Desa yang mengatakan bahwa:

“TPD dibentuk pada tahap pada awal ya memang mengalami sedikit kesulitan, tapi kan ada petugas pendamping mbak, dibimbing sekian rupa sampai terbiasa. Tim Pangan Desa (TPD) mempunyai peran dan tugas menyalurkan ke masyarakat agar kegiatan-kegiatan pemberdayaan berjalan dengan baik dan untuk menunjang perbaikan gizi masyarakat, terciptanya penambahan makanan. Program ini kan mengacu pada makanan tambahan” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 9.40 di Kantor Desa Pangkatrejo)

Dalam menjalankan peran dan tugasnya Tim Pangan Desa banyak memberikan pemahaman dan penjelasan terkait pencairan dana bansos

untuk permodalan kelompok. Bahwa disini dana bansos yang di berikan oleh Pemerintah adalah bukan dana bantuan yang digunakan sekali dipake langsung dihabiskan, tetapi dana ini adalah dana stimulan untuk kelompok memulai usaha dan dana ini untuk dikembangkan. Terdapat beberapa kelompok afinitas yang masih saja menganggap dana bansos itu seperi dana bantuan yang sekali pakai. Hal tersebut menjadi tantangan tersendiri bagi Tim Pangan Desa apalagi Lembaga Keuangan Desa dalam mengelola keuangan dana bansos. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Sumadi selaku Tim Pangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Dari Tim Pangan Desa (TPD) kan mempunyai 9 kelompok tadi. Desa memantau ada pencairan, ada pertemuan dari TPD hadir di kelompok itu untuk memberi penjelasan, pengertian, wawasan bahwa pencairan uang bukan untuk dihabiskan tetapi untuk dikembangkan. Siapa yang melanggar diantaranya tidak akan dicairkan. Sanksi peringatan, kalau ada keterlambatan akhir tahun, ditutup dibekukan. RTM yang ga aktif diberi teguran. Itu untuk desa. Siapa saja yang membandel kelompok tersebut tidak akan saya cairkan. Secara tegas TPD menindaklanjuti apabila ada permasalahan-permasalahan lain semacam itu. (Hasil wawancara, pada hari Kamis, 1 Mei 2014, pukul 9.30 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

Lembaga Keuangan Desa sebagai lembaga yang bertugas dalam mengelola keuangan dana bansos mempunyai tanggung jawab untuk melaporkan perkembangan dana bansos tersebut kepada instansi terkait. Perkembangan ini memungkinkan kelompok untuk bisa meminjam dana yang lebih besar lagi untuk modal usaha mereka. Hal ini didukung dengan pernyataan Ibu Is Selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan:

“Untuk LKD sendiri merupakan lembaga yang ditumbuhkan masyarakat sekitar peranya ya sebagai pengelola dana bansos itu sebagai permodalan kelompok untuk memulai usaha, dan juga mengatur bergulirnya dana itu kembali. Dananya kan ga habis sekali pakai mbak tapi dikembangkan (Hasil wawancara, pada hari Rabu, 30 April 2014, pukul 10.45 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Dalam mengelola dana bansos terkait tata cara pengelolaan keuangan dan administrasi Lembaga Keuangan Desa (LKD) tidak banyak mengalami kendala, hal ini dikarenakan pengurus telah memahami tata cara pengelolaan keuangan. Mungkin dari segi yang lain Lembaga Keuangan Desa mengalami sedikit kendala yaitu dari segi kelompok itu sendiri. Dari segi angsuran pembayaran modal sering mengalami keterlambatan. Hal tersebut didukung oleh pernyataan Mbak Zuliani selaku Ketua Lembaga Keuangan Desa yang menyatakan bahwa:

“Dari tata cara pengelolaan keuangan tidak ada hambatan mbak, mungkin hambatannya kalau ada kelompok yang mbandel. Mbandel disini ya terlambat mengangsur. kemaren ada 2 kelompok yang dibekukan ini yang paling mbandel sendiri, sudah lewat pembayaran tidak dilunasi juga sama TPD disudah diatasi” (Hasil wawancara, pada hari Jumat, 2 Mei 2014, pukul 10.15 WIB di rumah Mbak Zuliani)

3) **Komitmen dan Dukungan dari Pemerintah Daerah**

Komitman pemerintah dalam rangka mencapai tujuan Millenium Development Goals (MDG's) yakni target yang harus dicapai pada tahun 2015 yaitu pengurangan separuh penduduk yang mengalami kemiskinan atau keterbatasan untuk mengakses kebutuhan dasar diwujudkan dalam bentuk kebijakan program pro orang miskin dengan mengeluarkan

Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Program ini merupakan program guna mengatasi permasalahan kemiskinan dan kerawanan pangan yang terjadi di pedesaan.

Komitmen yang kuat, serta keseriusan yang tinggi juga diperlihatkan oleh Pemerintah Daerah salah satunya adalah Pemerintah Kabupaten Lamongan. Pemerintah Kabupaten Lamongan mempunyai komitmen yang kuat untuk menanggulangi kemiskinan yang terjadi di wilayahnya yang sebagian besar bermukim di pedesaan. Kemiskinan yang terjadi di pedesaan memberi dampak yang memprihatinkan banyak penduduk desa yang kesulitan untuk memenuhi kebutuhan dasar sehingga menyebabkan kerawanan pangan. Dari permasalahan diatas maka dalam rangka untuk meningkatkan ketahanan pangan masyarakat Pemerintah Kabupaten Lamongan melaksanakan program-program unggulan seperti Diversifikasi Pangan dan Program Aksi Desa Mandiri Pangan.

Dalam melaksanakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa juga memberikan dukungan demi terlancarnya pelaksanaan Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Dukungan dari pemerintah daerah, aparat desa sangat diharapkan agar pelaksanaan program tepat sasaran dan bermanfaat bagi penerima manfaat program. Dukungan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan adalah dengan memberikan pembinaan-pembinaan, bimbingan serta

membantu untuk memfasilitasi apa yang dibutuhkan oleh desa dengan sumber pembiayaan yang berasal dari APBD Provinsi/APBD Kabupaten Lamongan. Hal tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Ibu Is selaku Kasi Penganeekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Bentuk dukungan yang diberikan ya seperti desa yang sudah mandiripun tetap kita adakan pembinaan terus, empat tahunan sudah lepas tangan (mandiri), tetapi pemda masih saja memberikan pembinaan-pembinaan secara terus menerus, bimbingan atau sekedar sharing, kira-kira apa yang dibutuhkan oleh desa kita fasilitasi kita ambilkan dari APBD. Cuma untuk peralatan-peralatan kayak alat penepung, alat keripik itu kemaren provinsi menawarkan ya alhamdulillah peralatan lengkap diharapkan bisa membantu kelompok mengembangkan usaha makanan olahan” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 11.10 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Pernyataan Ibu Is diperkuat oleh pernyataan Mbak Zuliani selaku ketua Lembaga Keuangan Desa yang mengatakan bahwa :

“Alhamdulillah peralatan seperti alat-alat penepung, atau pemotong keripik sudah lengkap. Ini bantuan dari provinsi. Meskipun Desa Pangkatrejo sudah mandiri pun tetap LKD, TPD, Kepala Desa kadang sebulan sekali itu diadakan pertemuan guna sekedar sharing atau pembinaan atau sekedar menceritakan apa yang dibutuhkan desa, masalah yang sedang dihadapi biasanya gitu mbak. Kalau untuk pembinaan kelompok biasanya dari kantor pangan tapi saya lupa waktunya kapan” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 11.23 WIB di Rumah Mbak Zuliani)

Pernyataan dari Mbak Zuliani diatas, di didukung dengan pernyataan Mbak Ratiah selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok cempaka I yang mengatakan bahwa:

“Biasanya kantor pangan mengundang kita untuk melakukan pembinaan atau sekedar sharing mbak. Itupun waktunya tidak sering kadang mungkin 1 bulan atau 2 bulan sekali” (Hasil

wawancara, Sabtu, 19 Juli, 2014, pukul 10. 19 WIB di Rumah Mbak Ratiah)

Melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan juga sangat diharapkan dukungan yang berasal dari pemerintah desa yang terdiri dari Kepala Desa beserta Perangkat Desa. Hal tersebut dapat dilihat dari fungsinya Kepala Desa sebagai penanggungjawab kegiatan di wilayah Desa Pangkatrejo. Bentuk dukungan lain dari pemerintah desa adalah memberikan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Kegiatan pengawasan yang dilakukan berwujud pengawasan terhadap kegiatan yang dilakukan oleh kelompok seperti kegiatan simpan pinjam, pelatihan-pelatihan, dan kegiatan lain yang dilakukan. Hal tersebut didukung dengan pernyataan dari Bapak Sumadi selaku Tim Pangan Desa (TPD) yang mengatakan bahwa:

“Dukungan dari pemerintah desa yang mengawasi kegiatan desa mandiri pangan. Terus kalau ada kelompok atau anggota baru ingin bergabung ya harus mengetahui kepala desa. Kepala Desa kan sebagai penanggungjawab kegiatan jadi apa-apa tentu harus mengetahui kepala desa” (Hasil wawancara, Kamis, 1 Mei 2014, pukul 9.40 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Bapak Usmin selaku Kepala Desa Pangkatrejo yang mengatakan bahwa:

“Tentunya masuknya program mandiri pangan pemerintah desa tentu sangat mendukung. Istilahnya ini kan program untuk membantu masyarakat miskin tentu sangat terbuka dengan masuknya program ini di desa kami” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 9.45 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

4) Dukungan Masyarakat

Dukungan masyarakat sangat penting dalam pelaksanaan sebuah kebijakan. Berhasilnya sebuah pelaksanaan kebijakan program sangat bergantung dengan adanya dukungan dari masyarakat. Pelaksanaan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan juga mendapat dukungan dari masyarakat Desa Pangkatrejo. Bentuk dukungan dapat dilihat dari perilaku masyarakat yang menyambut dengan terbuka adanya kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di wilayah mereka. Lebih lanjut dukungan yang diberikan masyarakat desa dibuktikan dengan berpartisipasi aktif dalam beberapa kegiatan yang dilaksanakan diantaranya: sosialisasi program, penetapan kelompok, serta pelatihan-pelatihan. Masyarakat miskin Desa Pangkatrejo sangat antusias dan senang sekali dengan masuknya Program Aksi Desa Mandiri Pangan di wilayah mereka. Dengan adanya Program Aksi Desa Mandiri Pangan besar harapan warga Desa Pangkatrejo untuk bisa memperbaiki kualitas hidup dengan adanya peningkatan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan mereka dengan melalui pengembangan usaha produktif. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Mbak Zuliani selaku ketua Lembaga Keuangan Desa (LKD) yang mengatakan bahwa:

“Warga Desa Pangkatrejo sangat antusias sekali dengan adanya program mandiri pangan ini, sifatnya kan membantu masyarakat miskin tentunya warga sangat antusias dan senang sekali. Hal ini terwujud dari antusias warga dalam kegiatan pelatihan dan simpan pinjam yang diadakan. Tanpa ada peran aktif masyarakat tentunya

program ini ndak akan jalan” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 11.10 WIB di rumah Mbak Zuliani)

Pernyataan diatas diperkuat dengan pernyataan Mbak Mujiani selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok mawar II yang mengatakan bahwa:

“Alhamdulillah, saya sangat senang dengan adanya bantuan dari mandiri pangan. Dulu sebelum ada bantuan mandiri pangan ya kesulitan, sekarang kan sudah ada bantuan bentuk simpan pinjam, jadi sekarang ringan,” (Hasil wawancara, Sabtu, 19 Juli 2014, pukul 10.09 WIB di rumah Mbak Mujiani)

Dukungan masyarakat desa yang lain dilihat dari bertambahnya anggota kelompok yang berpartisipasi dalam Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Masyarakat Desa Pangkatrejo sangat senang dengan adanya kebijakan program ini, apalagi dengan kegiatan simpan pinjam yang dijalankan oleh Lembaga Keuangan Desa (LKD). Simpan pinjam memberikan kemudahan bagi anggota kelompok dalam mengakses permodalan untuk usaha produktif. Pada tahap penumbuhan dan pengembangan motivasi masyarakat terus meningkat seiring dengan pelatihan-pelatihan yang diberikan oleh pendamping serta adanya fasilitas yang memadai untuk mendukung usaha anggota kelompok. Dengan berbekal pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh warga dalam pelatihan yang diberikan oleh pendamping memungkinkan masyarakat untuk bisa secara mandiri memberdayakan dirinya sendiri, mencari alternatif dalam memecahkan permasalahan yang dihadapi ketika sudah tidak mendapat pendampingan. Hal tersebut sesuai dengan

pernyataan dari Bapak Sumadi selaku Tim Pangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Kemaren dari kelompok bougenvil itu jumlah anggotanya bertambah dulu 20 orang sekarang menjadi 34 anggota. Alhamdulillah semakin banyak yang berpartisipasi. Warga disini antusias dengan simpan pinjam yang dijalankan. Hal tersebut bisa membantu permodalan yang dulu terhambat. Sekarang ada bantuan mandiri pangan jelas sangat senang dan antusias. Banyak manfaat positif dari program ini” (Hasil wawancara, Kamis, 1 Mei 2014, pukul 9.47 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

Dengan adanya partisipasi yang aktif dari masyarakat, diharapkan dapat mewujudkan kemandirian dan keberdayaan masyarakat miskin di Desa Pangkatrejo.

5) Kelompok Sasaran (Masyarakat miskin Desa Pangkatrejo)

Sejak tahun 2006, melalui Badan Ketahanan Pangan melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Program Aksi Desa Mandiri Pangan adalah program yang bertujuan untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat miskin di desa rawan pangan yang akhirnya akan berdampak pada penurunan kerawanan pangan dan gizi masyarakat miskin di pedesaan, sejalan dengan salah satu tujuan Milenium Development Goals (MDG's) yaitu mengurangi angka kemiskinan dan kelaparan di dunia sampai setengahnya di tahun 2015. Adapun yang menjadi sasaran penerima kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan adalah rumah tangga miskin di desa rawan pangan. Maksud desa rawan pangan adalah kondisi suatu daerah yang tingkat ketersediaan, akses, dan/atau keamanan pangan sebagian masyarakat dan rumah tangga tidak

cukup untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan dengan jumlah KK miskin mencapai lebih dari 30% menurut survey DDRT (Data Dasar Rumah Tangga). Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Sasaran program mandiri pangan ya rumah tangga miskin yang ada di desa rawan pangan berdasarkan survey DDRT. Dan kebetulan Desa Pangkatrejo ini masuk dalam kategori desa rawan pangan berdasarkan DDRT tingkat kemiskinan mencapai 45,8%.” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 10.50 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Berdasarkan DDRT (Data Dasar Rumah Tangga), Desa Pangkatrejo merupakan desa yang memenuhi syarat untuk dikategorikan sebagai desa rawan pangan. Hal tersebut diunjukkan dari prosentase tingkat kemiskinan di desa ini mencapai 45,8%. Agar program ini tepat sasaran, maka tidak semua rumah tangga miskin mendapatkan bantuan dari program ini. Pada tahap persiapan, sebelum dibentuk kelompok maka kriteria untuk calon penerima manfaat adalah rumah tangga miskin yang sudah mempunyai usaha namun terbatas modal atau rumah tangga miskin yang belum mempunyai usaha namun ingin berpartisipasi. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Mbak Zuliani selaku ketua Lembaga Keuangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Ya ga semua warga sini dapet, cuma yang mau-mau saja mbak atau yang dulunya sudah punya usaha tp modalnya ga ada bisa dan yang penting serius itu ajah. Kadang ada yang asal-salan ndak kita kasih. Dari desa memantau mana yang lebih mudah ya itu yang

diprioritaskan.” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 10.35 WIB di rumah Mbak Zuliani)

Selanjutnya, pada tahap persiapan program dibentuk kelompok afinitas.

Jumlah kelompok afinitas yang terbentuk di Desa Pangkatrejo pada tahun

2009 adalah 9 kelompok, yang terdiri dari:

1. Kelompok Melati I
2. Kelompok Melati II
3. Kelompok Mawar I
4. Kelompok Mawar II
5. Kelompok Cempaka I
6. Kelompok Cempaka II
7. Kelompok Anggrek
8. Kelompok Bougenvil
9. Kelompok Matahari

Pada tahap kemandirian, jumlah kelompok afinitas di Desa Pangkatrejo mengalami penurunan menjadi 7 kelompok diantaranya:

1. Kelompok Melati II
2. Kelompok Mawar II
3. Kelompok Cempaka I
4. Kelompok Cempaka II
5. Kelompok Anggrek
6. Kelompok Bougenvil
7. Kelompok Matahari

Penurunan jumlah kelompok yang semula 9 kelompok menjadi 7 kelompok disebabkan oleh terdapat 2 kelompok yang dibekukan oleh Tim Pangan Desa terkait keterlambatan pembayaran angsuran modal. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Mbak Zuliani yaitu Ketua Lembaga Keuangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Awal pembentukan kelompok jumlahnya ada 9 kelompok afinitas. Tetapi ada 2 kelompok yang dibekukan oleh Tim Pangan Desa yaitu kelompok melati I dan mawar I karena mbandel. Cicilan lebih dari 10 bulan tidak dilunasi, akhirnya sama Tim Pangan Desa dibekukan.” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 10.35 WIB di rumah Mbak Zuliani)

Program Aksi Desa Mandiri Pangan yang dilaksanakan di Desa Pangkatrejo memberikan dampak bagi kehidupan keluarga miskin. Dengan ditunjang dana bantuan sosial, keluarga miskin di Desa Pangkatrejo merasa sangat terbantu dan antusias sekali terlebih sistemnya simpan pinjam. Para KK miskin tidak lagi susah payah untuk mencari pinjaman tambahan modal untuk memulai atau mengembangkan usaha. Hal tersebut didukung dengan pernyataan Mbak Ratiah selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok cempaka I yang menyatakan bahwa:

“Kegiatan simpan pinjam ya sangat membantu, dulunya saya nyari modal susah mbak, pijamnya ke bank titil bunganya juga tinggi. Kalau sekarang sudah enak ada bantuan dari mandiri pangan, itupun cicilanya luwes.” (Hasil wawancara, Sabtu, 19 Juli 2014, pukul 11.05 WIB di rumah Mbak Ratiah)

Pernyataan Mbak Ratiah diatas, diperkuat lagi oleh pernyataan Mbak Mujiani selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok mawar II yang mengatakan bahwa:

“Kini saya sudah punya usaha sendiri mbak. Alhamdulillah usaha peracangan. Ya berkat simpan pinjam yang diadakan mandiri pangan. Kalau tidak ada bantuan kayak gini ya susah untuk usaha, untuk kebutuhan sehari-hari saja pas-pasan. Sekarang sudah bisa bantu suami, pendapatan mulai bertambah kalau dulu cuma mengandalkan uang dari suami tapi sekarang sudah punya usaha sendiri, dari segi pendapatan ya bertambah dari pada dulu sebelum saya punya usaha.” (Hasil wawancara, Sabtu, 19 Juli, pukul 10.00 WIB di rumah Mbak Mujiani)

Sebagian besar warga miskin di Desa Pangkatrejo mempunyai usaha dengan membuat anyaman bambu. Sebelum masuknya bantuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di desa ini, masyarakat desa sudah memiliki usaha namun mengalami kesulitan dalam mengakses permodalan. Hal tersebut dikarenakan terbatasnya layanan kredit yang masuk ke desa. Sebelum menerima bantuan dari Program Aksi Desa Mandiri Pangan, warga jika memerlukan kredit guna untuk penambahan modal akan meminjam kepada bank titil dengan bunga yang cukup tinggi sehingga meresahkan masyarakat. Sejak adanya bantuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan yang berbentuk simpan pinjam sangat membantu masyarakat desa sehingga tidak perlu lagi menggantungkan pada jasa layanan kredit yang memberatkan masyarakat.

Meskipun jumlah kelompok finitas menurun dikarenakan terdapat 2 kelompok yang dibekukan, namun tidak mengurangi antusias warga untuk berpartisipasi dalam program ini. Hal tersebut terbukti dari meningkatnya jumlah anggota kelompok bougenvil yang dulu hanya beranggotakan 20 orang meningkat menjadi 34 orang.

Tabel 4.15 Daftar Nama Anggota Kelompok Penerima Bantuan Program Aksi
Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten
Lamongan

No	Kelompok Melati II	Kelompok Mawar II	Kelompok Cempaka I	Kelompok Cempaka II	Kelompok Anggrek	Kelompok Bougenvil	Kelompok Matahari
1	Mujiani	Mujina	Sumiati	Ngatminah	Nanik	Sarijah	Luxitus
2	Sarki	Istianah	Rutiah	Kusnatin	Mujiati	Saeri	Amat
3	Napsiyah	Kunah	Darmani	Siti Amina	Maemanah	Karman	Bakri
4	Sarman	Monah	Koliyah	Kartini	Siti aisyah	Jumian	Sumilah
5	Karman	B Indah	Suminah	Yatminah	Julaikha	Samining	Endang
6	Rumisih	Dewi	Sriani	Siti	Umi	Tinah	Sulatri
7	Samisih	Yatening	Sungaini	Suminah	Mukiyah	Kartini	Sriyati
8	Atemi	Qomariyah	Sumidah	Badriah	Sumaiyah	Mulyani	Umarti
9	Sumarni	Khomiatus	Mastik	Umaiyah	Ngasini	Tilah	Rosmini
10	Srigoki	Iis Nur	Musyiah	Nasikah	Moah	Supiyah	Roseni
11	Usup	Ropyoh	Muasomah	Miatun	Mujiani	Kati	Sutatik
12	Sutiah	Sainten	Suliah	Kutiah	Rasmini	Kasti	Kaseh
13	Emi	Sriah	Sadiyah	Sumiah	Juminah	Emiatun	Kahar
14	Siyem	Hidayah	Sukira	Sutirah	Warini	Miati	Kulsum
15	Surarti		Suminah	Kasimah	Jumariah	Ngatminah	Sulimah
16	Budi		Sutiah	Kamsini	Syamsiatun	Ngamijah	Ksening
17	Sarmani		Murtini	Sumiatin	Genduk	Suri	Raminah
18	Sukini		Munawaroh	Mastiah	Supiyatun	Sukarti	
19	Sukemi		Marliyah	Samiani	Tumi	Saci	
20	Sumarni		Sumilah	Kanah	Ulum	Indah	
21						Zuliani	
22						Rokani	
23						Asyiah	
24						Darsih	
25						Taki	
26						Mukinah	
27						Suliani	
28						Sumarlik	
29						Kastiah	
30						Bu Dian	
31						Zumrotun	
32						Tutun	
33						Patmi	
34						Karsiti	

Sumber : Laporan kegiatan Program Aksi Desa Mandiri Pangan, Desa Pangkatrejo, Kec. Sugio, Kab. Lamongan (2013)

Dilaksanakannya Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan sudah mampu menurunkan angka kemiskinan hingga 10,9%. Hal tersebut berdasarkan laporan akhir kegiatan Program Aksi Mandiri Pangan Kabupaten Lamongan 2013. Sedangkan untuk penilaian pencapaian tujuan menurut Kantor Ketahanan Pangan selaku pelaksana utama kebijakan program tersebut menyebutkan belum optimal. Kendati sudah mengalami perkembangan, namun yang diharapkan oleh Kantor Ketahanan Pangan adalah warga miskin yang tergabung dalam kelompok afinitas bisa membuat olahan makanan dari potensi sumberdaya alam yang dimiliki, tetapi di lapangan tidak seperti yang diharapkan. Ini dilihat dari segi usaha yang dijalankan oleh kelompok sebagian besar adalah anyaman bambu. Namun terdapat beberapa anggota yang menjalankan usaha makanan olahan seperti kelompok mbote. Meskipun begitu, masyarakat miskin kini sudah bisa merasakan manfaat dari adanya Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Adanya peningkatan pendapatan melalui usaha yang dijalankan, keterampilan dan pengetahuan yang dimiliki mengenai pembuatan makanan olahan, penanaman tanaman telah memberikan dampak kemandirian pangan dan peningkatan kesejahteraan dan ketahanan pangan masyarakat desa Pangkatrejo. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Kalau saya mengatakan tujuan berhasil dan sudah mandiri sudah berkembang kayaknya di Desa Pangkatrejo itu sudah ada banyak perubahan untuk memajukan semua anggotanya. Mestinya yang diharapkan kan bisa membentuk olahan pangan yang kita bina dari kelompok-kelompok ternyata belum bisa berjalan. Akan tetapi masing-masing masyarakat sebagian bisa membuat keripik telo. Ada perubahan yang dulunya tidak ada modal sekarang ada. Secara umum apa yang menjadi tujuan dari program ini sudah terwujud. Peningkatan pendapatan, perubahan kualitas hidup yang lebih baik sudah dapat dicapai” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 11.05 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

c. Pembentukan Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

Pembentukan Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan dimulai dari tahap penetapan lokasi sasaran, sosialisasi Program Aksi Desa Mandiri Pangan, serta kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Selanjutnya akan dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut:

1) Penetapan Lokasi Sasaran

Berbagai kegiatan yang dilaksanakan pada tahap persiapan di tahun pertama, merupakan titik kritis yang menentukan keberhasilan dan keberlanjutan kegiatan pada tahap berikutnya. Kegiatan yang dilaksanakan pada tahap awal persiapan program adalah seleksi lokasi sasaran. Seleksi lokasi sasaran dilaksanakan untuk menentukan desa rawan pangan dan kelompok afinitas sebagai sasaran kegiatan. Kriteria dan pelaksana lokasi sasaran adalah sebagai berikut:

Tabel 4.16 Seleksi Lokasi Sasaran

Kriteria Lokasi Kegiatan	Pelaksana
<p>Kabupaten/Kota</p> <ul style="list-style-type: none"> - Memiliki unit kerja ketahanan pangan; - Terbentuk DKP Kabupaten/kota; - Kabupaten/kota rawan pangan - Ada partisipasi masyarakat dan pemerintah daerah untuk pengentasan kemiskinan dengan replikasi Model Desa Mapan 	<ul style="list-style-type: none"> - Badan/Dinas/Kantor/Unit kerja ketahanan pangan Provinsi, mengusulkan kabupaten/kota lokasi kegiatan ke Pusat; - Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian memberi persetujuan usulan provinsi.
<p>Kecamatan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ada lembaga ekonomi yang mendukung pengembangan ketahanan pangan: pasar, KUD, dan lainnya; - Memiliki SDM/penyuluh yang mendukung pelaksanaan kegiatan 	<ul style="list-style-type: none"> - Badan/Dinas/Kantor/Unit kerja ketahanan pangan kabupaten/kota menseleksi dan mengusulkan lokasi pelaksana kegiatan ke provinsi - Badan/Dinas/Kantor/Unit Kerja ketahanan pangan provinsi memverifikasi usulan kabupaten/kota.
<p>Desa Reguler</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desa rawan pangan dengan jumlah RTM minimal 30% dari jumlah penduduk desa berdasarkan survey DDRT - Memiliki potensi SDA yang belum dikembangkan; - Aparat desa dan masyarakat merespon, bersedia menerima, dan mendukung kegiatan Desa Mapan 	<p>Ketahanan pangan Kabupaten: (a) membuat nominasi desa-desa rawan pangan berdasarkan peta FSVA, peta SKPG, atau data raskin; (b) mengidentifikasi ulang desa terpilih dengan survey DDRT untuk mengetahui jumlah RTM.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Badan/Dinas/Kantor/Unit Kerja ketahanan pangan provinsi memverifikasi; - Tokoh masyarakat desa setempat memverifikasi data RTM hasil DDRT; - Bupati atau Ketua DKP Kabupaten/kota menetapkan desa terpilih.

Sumber: Pedoman Teknis Desa Mapan 2011

Melihat tabel kriteria lokasi sasaran diatas, maka Desa Pangkatrejo adalah desa yang masuk dalam kriteria lokasi sasaran penerima bantuan Program Mandiri Pangan. Desa Pangkatrejo merupakan desa rawan

pangan yang berdasarkan hasil survey DDRT jumlah rumah tangga miskin (RTM) sebanyak 45,8% (303 RTM) atau melebihi 30% dari jumlah KK keseluruhan yakni 661 KK. Selain itu Desa Pangkatrejo mempunyai potensi sumberdaya alam yang melimpah. Hal tersebut didukung dengan pernyataan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Ada 5 Desa dari 3 kecamatan yang mendapat bantuan mandiri pangan. Kecamatan Pucuk, Kedungpring, sama Sugio. Sugio ada 3 desa. Pangkatrejo, Jubelkidul, sama Sidorejo. Untuk yang tahun 2009 kemaren Pangkatrejo sama Sukomalo.” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 11.17 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Setelah penetapan lokasi sasaran sudah selesai dilakukan, maka kegiatan selanjutnya yang dilakukan adalah mengadakan sosialisasi pengenalan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Setelah itu dilanjut dengan pembentukan kelompok serta kegiatan-kegiatan pemberdayaan yang lain.

2) Sosialisasi Program Aksi Desa Mandiri Pangan

Sebelum dilaksanakannya kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan, terlebih dahulu mengadakan sosialisasi untuk memberikan informasi serta memberikan pemahaman tentang isi kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan kepada aparat/pihak-pihak yang terlibat yaitu aparat pelaksana serta kelompok sasaran selaku calon penerima bantuan.

Sosialisasi merupakan kegiatan yang dilakukan pada awal tahap persiapan yang mempunyai tujuan untuk menjelaskan visi, misi program aksi desa mandiri pangan, serta tujuan dan sasaran yang hendak dicapai. Sosialisasi dilaksanakan secara bertingkat yakni diselenggarakan di kabupaten dan desa.

Sosialisasi di tingkat kabupaten diadakan pada bulan Maret-April. Sosialisasi kegiatan melalui forum Dewan Ketahanan Pangan yang dipimpin oleh Bupati selaku ketua Dewan Ketahanan Pangan daerah. Materi yang disampaikan terkait dengan gambaran umum Program Aksi Desa Mandiri Pangan yang termuat dalam Pedoman Umum dan Teknis Desa Mandiri Pangan. Sosialisasi tingkat kabupaten dihadiri oleh camat, instansi terkait, serta pendamping. Sedangkan untuk sosialisasi tingkat desa diadakan pada bulan yang sama yaitu bulan Maret-April. Materi yang disampaikan hampir sama yaitu pengenalan program Aksi Desa Mandiri Pangan menjelaskan visi dan misi program, tujuan, serta sasaran yang hendak dicapai yang kesemuanya termuat dalam Pedoman Umum Desa Mandiri Pangan. Sosialisasi tingkat desa dihadiri oleh Kepala Desa, Tokoh Masyarakat serta masyarakat calon penerima bantuan. Hal tersebut didukung dengan pernyataan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Sosialisasi program mandiri pangan diadakan di kabupaten dan desa. Waktunya sama-sama pada bulan maret-april, kalau ga salah di pedoman ada. Sebelum terjun langsung ke desa diadakan sosialisasi dulu terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam program mandiri pangan. Lalu kemudian Kantor Ketahanan Pangan ke desa langsung melakukan sosialisasi yang dihadiri aparat desa dan masyarakat calon penerima bantuan. Materi yang disampaikan ya meliputi isi yang ada di Pedoman Umum Desa Mapan.” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 10.15 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Sosialisasi yang diadakan disambut sangat antusias sekali oleh masyarakat Desa Pangkatrejo. Sosialisasi kegiatan dirasa perlu dilakukan untuk membangun pemahaman aparat dan lembaga desa serta masyarakat desa tentang desa mandiri pangan. Hal tersebut didukung dengan pernyataan Mbak Kusnatin selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok cempaka II yang mengatakan bahwa:

“Masyarakat desa terutama saya sendiri sangat antusias sekali dalam acara sosialisasi yang diadakan. Kalau tidak ada sosialisasi ya kita selaku warga miskin tidak akan tahu ini programnya seperti apa, tujuannya apa, manfaat apa yang kita dapatkan.” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 9.00 WIB di rumah Mbak Kusnatin)

Pernyataan Mbak Kusnatin diperkuat oleh pernyataan Mbak Ratiah yang merupakan warga miskin yang tergabung dalam kelompok cempaka II yang mengatakan bahwa:

“Kalau ada bantuan masuk ke desa kami jelas saya sangat antusias dengan kegiatan yang diadakan, istilahnya kan membantu warga mana mungkin tidak antusias.” (Hasil wawancara, Sabtu, 19 Juli 2014, pukul 11.17 WIB di rumah Mbak Ratiah)

Setelah sosialisasi diadakan, maka kegiatan selanjutnya adalah pembentukan kelompok afinitas. Kelompok afinitas merupakan keanggotaan kelompok yang diikat dengan rasa kesatuan dan

kebersamaan oleh jaringan persahabatan yang memungkinkan mereka mampu untuk bekerja sama melaksanakan kegiatan-kegiatan usaha ekonomi secara bersama-sama. Realisasi pembentukan kelompok afinitas di Desa Pangkatrejo pada awal program, terdapat 10 kelompok afinitas, dan ditengah-tengah terdapat 1 kelompok yang tidak siap dan menjadi 9 kelompok, dan yang masih berjalan sampai pada saat ini terdapat 7 kelompok dimana dari 9 kelompok tersebut terdapat 2 kelompok yang dibekukan. Hal tersebut sesuai dengan penuturan Bapak Sumadi selaku Tim Pangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Untuk kelompok afinitas di Desa Pangkatrejo ini yang masih berjalan sampai saat ini ada 7 kelompok mbak. Dulu awal-awal banyak ada 10 kelompok. 1 kelompok tidak siap jadi sisa 9 kelompok. Pada waktu itu ada 2 kelompok yang mbandel akhirnya sama TPD dibekukan. Jadi sekarang tinggal 7 kelompok.” (Hasil wawancara, Kamis, 1 Mei 2014, pukul 10.20 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

Hal ini diperkuat dengan pernyataan Bapak Usmin selaku Kepala Desa Pangkatrejo yang mengatakan:

“Kelompok yang berjalan sampai pada saat ini ada 7 kelompok. Dulu ada 9 kelompok kebetulan yang 2 kelompok ini ada masalah sehingga dibekukan. Dibentuknya kelompok afinitas ya ndak semua warga ikut gitu enggak. Cuma yang gabung saja, yang tidak ya tidak usah. Terlebih masyarakat yang sudah mempunyai usaha tapi keterbatasan modal ya sangat boleh bergabung.” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 10.00 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

3) Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan

Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan sangat beragam. Pada awal tahap persiapan kegiatan-kegiatan yang dilakukan adalah penetapan lokasi sasaran, sosialisasi, pembentukan kelompok afinitas, penyaluran dana bansos, pembentukan Tim Pangan Desa dan Lembaga Keuangan Desa, serta pelatihan-pelatihan. Pada tahap penumbuhan sampai pada kemandirian kegiatan yang dilakukan adalah kegiatan simpan pinjam, pelatihan-pelatihan teknis dan non teknis) serta kegiatan pemanfaatan pekarangan untuk penanaman.

(1) Pelatihan Teknis dan Non Teknis

Salah satu pelatihan yang diberikan adalah pelatihan keterampilan dasar kepada kelompok afinitas. Kelompok afinitas adalah kelompok yang terdiri dari keluarga miskin yang diikat secara bersama-sama yang mempunyai satu kesatuan yang memungkinkan mereka mampu melakukan kegiatan ekonomi seperti usaha secara bersama-sama. Untuk itu diperlukan anggota dan pengurus yang memiliki pengetahuan keterampilan, serta dapat menjalankan suatu organisasi dengan profesional sehingga kelompok tersebut bisa maju dan berkembang. Untuk itu diperlukan usaha untuk meningkatkan kapasitas anggota kelompok dengan berbagai kegiatan pelatihan. Diharapkan dengan adanya kegiatan pelatihan pada kelompok afinitas mampu meningkatkan keterampilan serta pengetahuan kelompok melalui pemberian materi

waktu pelatihan oleh pendamping. Adapun beberapa pelatihan yang diajarkan yaitu pelatihan teknis dan pelatihan non teknis (pelatihan manajerial administrasi dan keuangan).

Pelatihan teknis diselenggarakan dengan maksud untuk memberi pengetahuan dan keterampilan kepada kelompok afinitas dalam rangka meningkatkan kemampuan sumber daya manusia. Dalam pelatihan teknis kelompok afinitas sangat antusias. Jenis pelatihan teknis yang dilakukan oleh kelompok bermacam-macam antara lain: pelatihan membuat olahan makanan yang bergizi, sehat dan berkualitas, pelatihan pengemasan usaha pangan, penyimpanan sumber-sumber bahan pangan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Mbak Kusnatin selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok cempaka II yang mengatakan bahwa:

“Kegiatanya ya banyak mbak. Ada pelatihan-pelatihan pembuatan kue oleh pendamping pokoknya intinya ya pelatihan membuat olahan makanan, bagaimana membuat olahan makanan yang sehat, bergizi dan berkualitas. Program Mandiri Pangan kan mengacu pada makanan tambahan” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014 pukul 9.10 WIB di rumah Mbak Kusnatin)

Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Mbak Mujiani selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok mawar II yang mengatakan bahwa:

“Pelatihanya kemaren pelatihan membuat kue, keripik sama mbak prita pendampingnya. Selain pelatihan membuat kue juga ada pelatihan pembukuan, pelatihan menyusun RUK yang benar.” (Hasil wawancara, Sabtu, 19 Juli 2014, pukul 10.17 WIB di rumah Mbak Mujiani)

Pelatihan yang diselenggarakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan ini belum berjalan maksimal. Harapan dari adanya pelatihan teknis ini sendiri adalah untuk memberikan pengetahuan dan keterampilan lebih kepada kelompok untuk bisa membuat berbagai olahan makanan yang sehat, bergizi serta berkualitas. Sebagian besar kelompok afinitas menjalankan usaha anyaman bambu dan peracangan. Masih sangat jarang ditemukan usaha pembuatan makanan olahan yang diajarkan oleh pendamping. Hal tersebut didukung dengan pernyataan Bapak Sumadi selaku Tim Pangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Kegiatan mandiri pangan ya ada pelatihan-pelatihan membuat kue atau mengolah bahan makanan lain. Diajarkan membuat makanan yang sehat, bergizi. Tetapi ini mbak kebanyakan kelompok ini usahanya anyaman bambu dan peracangan yang sering. Ya ada yang usaha membuat keripik atau kue ga harus satu kelompok tapi ada beberapa dan sudah ada peralatan komplit untuk produksi” (Hasil wawancara, Kamis, 1 Mei 2014, pukul 10.30 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

Adapun pelatihan non teknis sebagai pelatihan penunjang yang bersifat manajerial dimaksudkan untuk memberikan pengetahuan/wawasan serta keterampilan kelompok afinitas dalam hal manajemen administrasi keuangan, pembukuan, serta organisasi. Pemberian pelatihan non teknis ini mempunyai tujuan agar kelompok bisa berkembang tidak dalam hal teknis saja tetapi dari manajerialnya juga kelompok bisa berkembang.

(2) Kegiatan pemanfaatan pekarangan/penanaman

Selain kegiatan pelatihan, terdapat juga kegiatan pemanfaatan pekarangan kosong guna untuk ditanami tumbuhan-tumbuhan sayur,

buah, dll untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa sehari-hari. Penanaman di lakukan di pekarangan belakang balai desa. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Mbak Kusnatin selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok cempaka II yang mengatakan bahwa:

“Kegiatan-kegiatan pemberdayaan yang dilakukan dalam Program ini banyak sekali tentunya mulai dari pelatihan pembuatan makanan olahan, simpan pinjam, pemanfaatan pekarangan dengan menanam sayur, lombok tomat, terong untuk kebutuhan sehari-hari. Untuk pemanfaatan pekarangan di balai desa, agak berantakan sekarang ini kemaren soalnya ada pembenahan balai desa” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014 pukul 9.10 WIB di rumah Mbak Kusnatin)

Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan Mbak Mujiani selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok Mawar II yang mengatakan bahwa:

“Ya ada juga kegiatan penanaman. Yang ditanami seperti lombok, tomat, terong, kangkung. Untuk kebutuhan sehari-hari mbak, kebetulan kan di belakang balai desa ada lahan kosong. Nanamnya disitu. (Hasil wawancara, Sabtu, 19 Juli 2014, pukul 10.25 WIB di rumah Mbak Mujiani)

(3) Kegiatan Simpan Pinjam

Beragam-macam kegiatan yang dilakukan dalam Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Diantara kegiatan yang dilakukan, terdapat kegiatan lain guna membantu pemenuhan kebutuhan anggota yaitu kegiatan simpan pinjam. Dana yang yang dikelola berasal dari dana bantuan sosial yang digulirkan oleh pemerintah, dan dikelola oleh Lembaga Keuangan Desa sebagai peminjaman modal untuk usaha kelompok. Peminjaman modal usaha dibutuhkan sesuai dengan

kebutuhan kelompok. Untuk kegiatan simpan pinjam, cicilan pinjaman di cicil dalam jangka waktu 10 bulan. Hal tersebut didukung dengan pernyataan Mbak Zuliani selaku ketua Lembaga Keuangan Desa (LKD) yang mengatakan bahwa:

“Kegiatan lain yaitu ada kegiatan simpan pinjam. Banyak masyarakat desa yang antusias dalam simpan pinjam ini. Yang dulunya serba kurang, mau usaha terbatas modal sekarang ada bantuan dari mandiri pangan sifatnya simpan pinjam tentu memudahkan. Pinjamnya disesuaikan dengan kebutuhan anggota. Terlebih dahulu kita tinjau yang mengembalikannya mudah kita kasih banyak sesuai dengan permintaan, tapi kalau sulit ya kita ga berani ngasih banyak. (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 10.42 WIB di rumah Mbak Zuliani)

Dengan adanya simpan pinjam tersebut memudahkan anggota kelompok untuk mengakses permodalan. Untuk peminjaman modal usaha disesuaikan dengan usaha yang dijalankan. Rata-rata masyarakat Desa Pangkatrejo adalah pengusaha anyaman bambu. Jadi hanya membutuhkan modal sebesar 300.000-500.000. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Mbak Mujiani selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok mawar II yang menyatakan bahwa:

“Disini kan rata-rata masyarakatnya menganyam bambu ya mbak, jadi ya mungkin untuk usaha ya paling pinjam sekitar 300.000-500.000. Disesuaikan dengan usaha yang dijalankan kalau misal usahanya perancangan ya mungkin lebih besar modalnya” (Hasil wawancara, Sabtu, 19 Juli 2014, pukul 10.33 WIB di rumah Mbak Mujiani)

Pernyataan mbak Mujiani diperkuat oleh pernyataan Mbak Ratiah selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok cempaka I yang mengatakan bahwa:

“Adanya simpan pinjam ini ya sangat bermanfaat bagi saya, dulunya saya kesulitan, sejak ada bantuan mandiri pangan terbantu, apalagi dengan sistem simpan pinjam. Bunganya rendah, bayarnya juga luwes tidak memberatkan anggota.” (Hasil wawancara, Sabtu, 19 Juli 2014, pukul 11.22 WIB di rumah Mbak Rutiah)

2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan.

Program Aksi Desa Mandiri Pangan merupakan program pemberdayaan masyarakat miskin di desa yang mengalami kerawanan pangan yang mempunyai tujuan untuk mewujudkan kemandirian pangan serta ketahanan pangan masyarakat, meningkatkan aksesibilitas, dan pendapatan masyarakat. Dalam pelaksanaan kebijakan program tersebut, mengalami beberapa kendala diantaranya adalah sumberdaya manusia yang rendah, budaya malas, serta keterlambatan anggota kelompok dalam mengangsur cicilan pinjaman modal. Selanjutnya kendala-kendala tersebut akan dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut:

a. Sumberdaya Manusia

Kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan salah satunya adalah terkait dengan sumberdaya. Sumberdaya yang dimaksud adalah rendahnya sumberdaya manusia dalam hal ini adalah masyarakat Desa Pangkatrejo. Rendahnya tingkat pendidikan dan ekonomi warga miskin di Desa Pangkatrejo

menyebabkan Kantor Ketahanan Pangan selaku pelaksana utama kebijakan program serta pendamping sedikit kesulitan sewaktu mendampingi dan memberikan pelatihan-pelatihan. Hal tersebut juga mempengaruhi perkembangan organisasi kelompok afinitas yang sudah terbentuk. Hal tersebut sesuai dengan penuturan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Kendalanya mungkin dari kelompok sasaran itu sendiri. Dibutuhkan kesabaran dalam memberikan pemahaman kepada warga miskin, karena kan orang miskin ini pendidikannya rendah, secara ekonomi juga lemah tentunya agak sulit memberikan pengertian dan pemahaman tentang program mandiri pangan ini. Selain itu juga merubah pola pikir warga miskin agar bisa maju ini agak susah” (Hasil wawancara, Rabu, 30 April 2014, pukul 11.10 WIB di Kantor Ketahanan Pangan)

Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan Mbak Zuliani selaku ketua Lembaga Keuangan Desa (LKD) yang mengatakan bahwa:

“Bicara mengenai kendala ya kendalanya dari warga miskin itu sendiri mbak. Namanya juga orang miskin jadi mungkin pada awal-awal mengalami kesulitan untuk terbiasa dengan kegiatan program mandiri pangan itu. Mungkin untuk menyusun rencana usaha kelompok juga kelompok masih belum bisa menyusun dengan baik. Peran pendamping ya memberi pelatihan kembali. Untung kemaren mbak prita ini sabar” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 10.52 WIB di rumah Mbak Zuliani)

Dari pernyataan Mbak Zuliani diatas, maka kendala yang ditemui salah satunya adalah kelompok penerima manfaat belum mampu menyusun Rencana Usaha Kelompok (RUK) dengan baik dan benar. Hal tersebut karena minimnya pengetahuan masyarakat desa yang notabnya adalah orang miskin dimana dari segi ekonomi dan pendidikan rendah.

Menurut penuturan Mbak Kusnatin selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok cempaka II mengatakan bahwa:

“Pada awal-awal kami selaku warga miskin merasa agak kesulitan dengan adanya kegiatan-kegiatan seperti ini. Untuk menyusun RUK memang belum baik dan rapi menyusunya tetapi sudah terdapat perkembangan lah mbak daripada yang awal-awal masuknya program ini”

b. Kondisi Sosial Budaya

Pemerintah telah berupaya memberdayakan masyarakat miskin melalui pemberian pembinaan serta pelatihan-pelatihan yang dilaksanakan dalam Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Adapun pelatihan-pelatihan yang diberikan diantaranya adalah pelatihan teknis membuat olahan makanan. Akan tetapi hasil dari pelatihan tersebut belum optimal. Belum optimal terlihat dari usaha yang dijalankan kebanyakan anggota kelompok adalah anyaman bambu. Usaha makanan olahan masih sangat sedikit, ada tetapi hanya beberapa dan belum bisa menyatu. Faktor sosial budaya yang sudah melekat pada diri orang miskin menjadi kendala pelaksana kebijakan dalam memberdayakan warga miskin. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang mengatakan bahwa:

“Kendalanya mungkin membuang rasa malas pada diri orang miskin itu sendiri mbak. Bahwa kedatangan kita ini adalah untuk memberdayakan mereka memberikan pelatihan untuk membuat makanan olahan untuk apa? Untuk dikonsumsi sendiri ketika persediaan makanan utama seperti beras mengalami kelangkaan

atau pelambungan harga supaya bisa tetap berkecukupan pangan kita latih dengan membuat olahan makanan lain, atau bisa juga untuk dijadikan usaha kelompok yang bisa meningkatkan pendapatan orang miskin itu sendiri. Program Mandiri Pangan kan mengacu pada makanan olahan, tetapi hal tersebut dalam pelaksanaannya di lapangan belum maksimal. Ini terlihat dari usaha yang dijalankan masih terbatas anyaman bambu saja, kendati ada yang membuat olahan makanan itu pun sedikit beberapa anggota.

Pernyataan Ibu Is diatas diperkuat dengan beberapa alasan dari masyarakat miskin sendiri yaitu kemampuan masing-masing anggota yang berbeda, susah dan ribet, serta kesibukan mereka mengurus anak. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Mbak Mujiani selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok Mawar II yang mengatakan bahwa:

“Untuk mandiri pangan memang lebih mengedepankan makanan olahan ya mbak. Karena kan sewaktu pelatihan kita diajarkan bagaimanapun membuat olahan makanan untuk dikonsumsi atau dijadikan usaha. Tetapi karna kemampuan anggota ini berbeda-beda yang kebanyakan bisa menganyam anyaman bambu ya otomatis usaha yang dijalankan kebanyakan ya anyaman bambu. Kalau saya perancangan kebetulan bisa sambil mengasuh anak di rumah” (Hasil wawancara, Sabtu, 19 Juli 2014, pukul 10.44 WIB di rumah Mbak Mujiani)

Pernyataan Mbak Mujiani diatas didukung oleh pernyataan Mbak Kusnatin selaku warga miskin yang tergabung dalam kelompok cempaka II yang mengatakan bahwa:

“Sebelum adanya program mandiri pangan ini kan penduduk sini memang bisanya membuat anyaman bambu mbak, jadi untuk usaha lebih banyak ke anyaman dan tidak ribet karena memang sudah sudah menguasai.” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 9.17 WIB di rumah Mbak Kusnatin)

Sebelum masuknya Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan sebagian besar

penduduk Desa Pangkatrejo mempunyai keahlian membuat anyaman bambu. Sehingga usaha yang dijalankan sebagian besar penduduk Desa Pangkatrejo adalah anyaman bambu karena sudah menguasai. Selain anyaman bambu adalah usaha peracangan. Untuk usaha makanan olahan yang dijalankan adalah keripik mbote. Meskipun jarang, namun terdapat beberapa anggota kelompok yang menjalankan usaha makanan olahan ini. Hal tersebut didukung pernyataan dari Mbak Zuliani selaku Ketua Lembaga Keuangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Meskipun kebanyakan anyaman bambu, namun beberapa anggota ada yang menjalankan usaha makanan olahan keripik mbote. Karna mungkin sebagian besar penduduk sini mempunyai keterampilan menganyam bambu maka cari aman saja, kalau untuk usaha makanan olahan kan resikonya tinggi mbak, misal ga cepet laku, atau kelangkaan bahan baku, atau apa tapi kalau anyaman cepat karena memang desa pangkatrejo ini dikenal anyaman bambunya.” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 10.22 WIB di rumah Mbak Zuliani)

Beberapa masyarakat miskin yang menjadi narasumber beranggapan bahwa kemampuan dan keterampilan yang dimiliki oleh masing-masing anggota kelompok berbeda-beda, serta masyarakat Desa Pangkatrejo sebelum masuknya Program Aksi Desa Mandiri Pangan sebagian besar adalah pengrajin anyaman bambu. Kurang berminatnya warga untuk beralih usaha ke makanan olahan didasarkan pada ketakutan warga pada akses pemasaran yang sulit sehingga barang yang diproduksi tidak cepat laku, dan terbatasnya bahan baku seperti mbote yang bisa mengancam kelangsungan usaha anggota kelompok.

c. Pendanaan

Permasalahan lain adalah mengenai simpan pinjam yang dikelola Lembaga Keuangan Desa mengalami kendala yaitu beberapa anggota kelompok mengalami keterlambatan dalam pembayaran cicilan modal. Hal ini menjadi kendala tersendiri bagi Lembaga Keuangan Desa dalam mengelola keuangan dana bansos. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Mbak Zuliani selaku ketua Lembaga Keuangan Desa (LKD) yang mengatakan bahwa:

“Ini yang jadi kendala dari kelompoknya sendiri. Kadang ada yang terlambat mbayar cicilan. Kadang mbayarnya ini ga teratur tiap bulan. Kadang 3 bulan sekali sudah panen. Pokoknya 10 bulan lunas mbak.” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 10.26 WIB di rumah Mbak Zuliani)

Kesalahpahaman warga miskin dalam mengartikan dana bantuan sosial merupakan kendala tersendiri bagi pemerintah desa beserta lembaga yang menangani Desa Mandiri Pangan. Pemerintah desa beserta Tim Pangan Desa harus lebih banyak memberikan pengertian terkait bantuan bansos yang digulirkan pemerintah dalam mendukung kegiatan Desa Mandiri Pangan. Bahwa dana bansos adalah dana bantuan yang bukan digunakan sekali pemakaian langsung habis, tetapi merupakan dana perangsang untuk menunjang usaha produktif yang dijalankan oleh kelompok. Beberapa warga miskin masih menganggap dana bansos adalah sejenis bantuan seperti BLT atau hibah. Hal tersebut didukung dengan pernyataan Bapak Sumadi selaku Tim Pangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Memang tanggapan warga miskin mengenai bansos kebanyakan ya kayak dana bantuan seperti BLT namanya juga bansos ya terserah mereka, mau dihabiskan apa gimana. Lha ini yang repot mbak. Awalnya kelompok afinitas ini ada 9 kelompok, 2 kita bekukan karna mbandel. TPD tegas kita kasih surat perjanjian batas pengembalian dan 2 kelompok di nonaktifkan. Kemaren kalau ga salah ada kelompok melati I sama mawar I.” (Hasil wawancara, Kamis, 1 Mei 2014, pukul 9.30 WIB di Kantor Desa Pangkatrejo)

Dari pernyataan Bapak Sumadi, selaku Tim Pangan Desa didapatkan informasi bahwa terdapat dua kelompok yang mbandel dalam melunasi cicilan pinjaman modal yaitu kelompok mawar I dan melati I. Sejauh ini tidak ada sanksi khusus yang diberikan oleh Tim Pangan Desa ataupun Lembaga Keuangan Desa terkait keterlambatan anggota dalam melunasi pinjaman modal yang dipinjam. Tim Pangan Desa hanya menegaskan bahwa untuk pinjaman modal wajib menyertakan surat keterangan mengetahui pihak suami. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Mbak Zuliani selaku ketua Lembaga Keuangan Desa yang mengatakan bahwa:

“Sebenarnya mungkin saya sebagai LKD tentunya ga tega mbak ya kalau misalkan harus maksa anggota untuk tiap bulan rutin mbayar. Ini kan bantuan, kog kalau saya begitu kesanya kayak rentenir, jadi saya luweskan saja yang penting 10 bulan lunas. Tetapi yang jadi kendala ya misalkan ada anggota lain yang pinjam ini ya ga saya kasih. Apanya yang dikasih uangnya kan masih blm ngumpul anggota kelompok banyak yang telat mbayar” (Hasil wawancara, Jumat, 2 Mei 2014, pukul 10.18 WIB di rumah Mbak Zuliani)

Hal tersebut, didukung oleh pernyataan Bapak Sumadi, sebagai Tim Pangan Desa Pangkatrejo yang mengatakan bahwa:

“Sejauh ini belum ada sanksi tegas untuk anggota yang terlambat mengangsur cicilan pinjaman. Mungkin tindakan Tim Pangan Desa menindaklanjuti dengan tegas kalau ada yang mbandel langsung

kita bekukan. Hanya tindakan seperti itu saja, namun adanya permasalahan yang mbandel ini dari pemerintah desa, TPD mewajibkan anggota yang meminjam pinjaman modal untuk usaha harus menyertakan surat persetujuan suami. Jangan sampek istri pinjam suami tidak tahu.” (Hasil wawancara, Kamis, 1 Mei 2014, pukul 9.40 WIB di Kantor Desa)

Adanya permasalahan semacam ini, tentunya membuat Lembaga Keuangan Desa (LKD) dalam mengelola dana bansos mengalami kesulitan. Apalagi dalam menggulirkan kembali dana tersebut

D. Analisis Data

1. Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

Mendengar nomenklatur kemiskinan dan kerentanan memang sering terdengar dan menjadi momok di setiap hampir seluruh wilayah di Indonesia. Kemiskinan merupakan suatu permasalahan yang kompleks, dan cukup sulit untuk diatasi karena menyangkut ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Sesuai yang dikemukakan oleh Sunyoto Usman (2003:33) bahwa kemiskinan merupakan kondisi kehilangan (*deprivation*) terhadap sumber-sumber pemenuhan kebutuhan dasar yang berupa sandang, pangan, papan, pendidikan dan kesehatan serta hidupnya serba kekurangan. Penduduk dikatakan miskin bila ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan produktivitas kerja dan pendapatan (Supriatna, 1997:90). Berdasarkan di lapangan, kemiskinan yang terjadi di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan diakibatkan oleh minimnya penghasilan yang kurang memadai.

Melihat dari sisi keterbatasan penghasilan serta kekayaan yang dimiliki masyarakat Desa Pangkatrejo dengan latar belakang pendidikan yang rendah yang mayoritas hanya lulusan Sekolah Dasar, maka sebagian besar mata pencaharian masyarakat Desa Pangkatrejo adalah buru tani yang berpenghasilan minim sehingga mempengaruhi pemenuhan kebutuhan hidup individu/rumah tangga.

Melihat begitu kompleks permasalahan kemiskinan yang terjadi di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan, maka sudah menjadi kewajiban Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan untuk mengentas kemiskinan di daerah karena kemiskinan merupakan salah satu masalah sosial yang menjadi urusan wajib pemerintah daerah. Menurut Ndraha (2000:53) pemerintah mempunyai fungsi primer dan sekunder yakni fungsi primer meliputi fungsi pelayanan dan sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*) sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan. Sesuai dengan pernyataan Ndraha diatas, beberapa upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan guna mengentas kemiskinan salah satunya adalah melakukan fungsi pemberdayaan (*empowerment*) dengan melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Pemberdayaan masyarakat merupakan pemberian sumberdaya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan kepada masyarakat untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam menentukan masa depannya sendiri dan berpartisipasi dalam dan mempengaruhi kehidupan

dari masyarakatnya (Zubaedi, 2007:98). Dengan kata lain, pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peran aktif masyarakat sendiri dalam mewujudkan pemenuhan kebutuhan hidup, meningkatkan kesejahteraan ekonomi. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, kegiatan-kegiatan pemberdayaan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam mengentas kemiskinan melalui Program Aksi Desa Mandiri Pangan meliputi kegiatan pelatihan-pelatihan teknis dan non teknis, kegiatan penanaman serta kegiatan simpan pinjam untuk mengakses permodalan kelompok.

Implementasi kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan mengacu pada model implementasi Mazmanian dan Sabatier yang sering disebut sebagai model Kerangka Analisis Implementasi dengan mengklasifikasikan proses implementasi ke dalam tiga variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Variabel-variabel tersebut meliputi mudah tidaknya masalah untuk dikendalikan, kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan implementasi dan variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi (Subarsono, 2005:94).

Variabel-variabel yang peneliti pakai dalam penelitian ini ada tiga variabel. Pertama adalah mudah tidaknya kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan dalam mengendalikan permasalahan pangan di Desa Pangkatrejo. Kedua, kemampuan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan untuk diimplementasikan yang terdiri dari standard dan tujuan, peran

masing-masing pelaksana/aktor, komitmen dan dukungan dari pemerintah daerah, dukungan masyarakat, dan kelompok sasaran. Variabel yang ketiga adalah pembentukan Desa Mandiri Pangan yang terdiri dari penentuan lokasi sasaran, sosialisasi kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan, serta kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan. Penjelasan mengenai variabel-variabel yang telah disebutkan diatas akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Mudah tidaknya kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan mengendalikan permasalahan pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

Implementasi kebijakan model Mazmanian dan Sabatier mengungkapkan variabel mudah tidaknya kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan mengendalikan permasalahan kemiskinan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan meliputi indikator masalah teknis pelaksanaan, keberagaman perilaku kelompok sasaran serta perubahan seperti apa yang dikehendaki. Teknis pelaksanaan sarana dan prasarana. Tingkat keberhasilan suatu kebijakan program dipengaruhi oleh tersedianya sarana dan prasarana (Subarsono, 2005:94).

Kemampuan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan dalam mengendalikan permasalahan kemiskinan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan meliputi identifikasi masalah yang sedang terjadi sehingga dapat dicari pemecahan masalah melalui kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dengan meluncurkan program,- program pemberdayaan dimana dalam melaksanakan kebijakan program

tersebut, membutuhkan dukungan sarana dan prasarana. Keberagaman perilaku dan perubahan yang diharapkan oleh kelompok sasaran juga mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

Proses implementasi Program Aksi Desa Mandiri Pangan tidak terlepas dari permasalahan-permasalahan yang dijumpai di lapangan, baik masalah sosial ataupun masalah teknis dalam pelaksanaan sebuah kebijakan. Yang menjadi fokus utama kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan adalah memberdayakan RTM (Rumah Tangga Miskin) di desa rawan pangan melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki, meningkatkan kapasitas masyarakat miskin di pedesaan agar mampu memecahkan permasalahan pangan yang dihadapi sehingga mampu untuk memenuhi kebutuhannya dan hidup secara sehat dan produktif. Permasalahan kemiskinan yang dihadapi masyarakat di desa Pangkatrejo merupakan masalah yang cukup kompleks. Tingkat pendidikan yang rendah dimana hanya lulusan Sekolah Dasar (SD) mempengaruhi mata pencaharian sehari-hari masyarakat desa. Buru tani adalah mata pencaharian sebagian besar masyarakat desa Pangkatrejo. Rendahnya pendapatan yang diperoleh, mengakibatkan masyarakat desa mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhannya. Hal tersebut bisa berakibat gizi buruk dan bisa menyebabkan kelaparan.

Berdasarkan indikator yang digunakan untuk mengukur upaya yang telah diusahakan oleh Desa Pangkatrejo dalam rangka melaksanakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan, adapun yang telah

dilakukan yaitu ketersediaan sumber daya serta sarana prasarana yang dimiliki seperti komitmen para aktor pelaksana untuk membentuk kelompok afinitas yang merupakan gabungan dari masyarakat miskin untuk melakukan kegiatan usaha ekonomi secara bersama-sama untuk meningkatkan pendapatan masyarakat miskin dengan mengembangkan usaha produktif yang dijalankan. Untuk mengembangkan usaha produktif yang dijalankan oleh kelompok, pemerintah memfasilitasi kelompok dengan mengadakan pembinaan serta pelatihan-pelatihan dan juga memberikan peralatan pendukung guna mempermudah dalam mengembangkan usaha produktif seperti alat penepung, alat pemotong keripik, dll. Ketersediaan sarana dan prasarana sangat diperlukan dalam melaksanakan sebuah kebijakan dan juga menjadi faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan hal tersebut sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier yang dikutip dari (Subarsono, 2005:96).

Jumlah penduduk yang menjadi kelompok sasaran adalah 303 KK miskin dari 661 KK berdasarkan survey DDRT pada tahun 2009. Untuk jumlah kelompok terdapat tujuh kelompok yang masing-masing beranggotakan 15-30 orang. Secara garis besar masyarakat yang menjadi sasaran kelompok dalam Program Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan ini memilih perilaku untuk merubah kualitas hidup mereka dengan melakukan kegiatan usaha kelompok sehingga dapat meningkatkan pendapatan,

masyarakat pun bisa memenuhi kebutuhan pokoknya sehingga bisa hidup dengan sehat dan produktif.

b. Kemampuan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan untuk diimplementasikan

Kemampuan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan untuk diimplementasikan mencakup standard dan tujuan kebijakan, peran masing-masing aktor/pelaksana kebijakan, komitmen dan dukungan dari pemerintah daerah, dukungan publik (masyarakat), serta kelompok sasaran.

1) Standard dan Tujuan

Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan yang digagas oleh pemerintah sejak tahun 2006 dilaksanakan secara berlanjut melalui Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian kesemuanya terangkum dalam Pedoman Umum Kegiatan Desa Mandiri Pangan tahun 2009 menjelaskan tentang mengenai ruang lingkup program, maksud dan tujuan, sasaran, pelaksanaan kegiatan, organisasi dan tata kerja, pembiayaan, serta pemantauan, evaluasi, pengendalian, monitoring, dan pelaporan.

Setiap kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam Program Aksi Desa Mandiri Pangan diarahkan pada peningkatan kualitas hidup masyarakat miskin di pedesaan dengan meningkatkan pendapatan, daya

beli, dan akses pangan melalui kegiatan usaha kelompok. Dalam melaksanakan kebijakan program tersebut, apa yang menjadi isi dari standard dan tujuan kebijakan tersebut diperjelas dan dimuat di Pedoman Umum Desa Mandiri Pangan Tahun 2009 dan Pedoman Teknis kegiatan Desa Mandiri Pangan Tahun 2011 mengenai alur-alur kegiatan yang dilaksanakan pada tahap-tahap yang sudah ditentukan. Hal tersebut menjadi pedoman bagi pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan program tersebut di lapangan. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Mazamnian dan Sabatier yang dikutip dari Wahab (2008:87) yang menyatakan bahwa kejelasan tujuan kebijakan akan menjadi pedoman bagi pelaksana kebijakan di lapangan dan peraturan yang lebih rinci dari lembaga pelaksana mengenai suatu kebijakan akan mempengaruhi pada proses implementasi kebijakan.

2) Peran masing-masing pelaksana/aktor kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan

Dalam proses implementasi atau pengadministrasian setiap program mungkin banyak aktor yang terlibat dalam penentuan pilihan-pilihan mengenai alokasi sumber-sumber publik serta banyak pihak yang mungkin berusaha keras untuk mempengaruhi keputusan-keputusan tersebut (Wahab, 2008:194). Pelaksana kebijakan dapat diidentifikasi meliputi dinas/badan/kantor, unit pelaksa teknis di lingkungan pemerintah daerah, sektor swasta, lembaga swadaya masyarakat, serta komponen masyarakat (Widodo, 2012:91)

Sesuai dengan teori diatas, Implementasi kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan juga melibatkan banyak aktor diantaranya Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan sebagai pelaksana kegiatan desa mandiri pangan. Penanggung jawab kegiatan desa mandiri pangan adalah Kepala Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan. Kemudian Kantor Ketahanan Pangan berkoordinasi dengan dinas-dinas lain seperti Dinas Kesehatan, Pertanian, Peternakan, Perekonomian, Perikanan untuk dijadikan tim dalam menentukan lokasi sasaran program dan menyusun DDRT serta SRT desa. Adapula peran dari kecamatan sebagai koordinator desa pelaksana kegiatan di wilayah kerjanya, Kepala Desa sebagai penanggung jawab operasional kegiatan di tingkat desa wilayah kerjanya. Dalam Pengimplementasian kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kantor Ketahanan Pangan dibantu oleh pendamping. Berdasarkan tugas dan tupoksi pendamping yang termuat dalam Pedoman Umum kegiatan Desa Mapan 2012 adalah memberikan pendampingan serta pelatihan-pelatihan kepada penerima manfaat program yakni kelompok afinitas guna menambah pengetahuan serta keterampilan kelompok sasaran. Dalam menjalankan tugasnya, peran pendamping adalah sampai pada tahap pengembangan. Pada tahap kemandirian peran pendamping akan digantikan oleh Tim Pangan Desa. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan berbeda, Peran dan tugas pendamping di Desa Pangkatrejo

adalah sampai pada tahap kemandirian. Pada tahap kemandirian pendamping masih mendampingi. Mengenai kurang sesuainya batas waktu peran dan tugas pendamping di Pedoman Umum Kegiatan Desa Mandiri Pangan dengan di lapangan tidak mengakibatkan proses pelaksanaan Program Aksi Desa Mandiri Pangan berjalan buruk.

Di lingkup desa, sudah terbentuk Tim Pangan Desa (TPD) sebagai penggerak ketahanan pangan di tingkat desa dan Lembaga Keuangan Desa (LKD) sebagai lembaga yang menyediakan layanan permodalan bagi kelompok afinitas.

3) Komitmen dan Dukungan dari Pemerintah Daerah

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan. Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan (Widodo, 2012:104)

Disposisi para pelaksana kebijakan akan kuat apabila terdapat dukungan. Karena dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit jika tidak cukup dukungan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Komitmen pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan dalam

menangani kemiskinan dibuktikan dengan melaksanakan program-program unggulan seperti diversifikasin pangan dan Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan mendukung adanya Program Aksi Desa Mandiri Pangan di wilayahnya. Dukungan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan adalah desa yang sudah mandiripun masih diberikan pembinaan-pembinaan, bimbingan serta membantu untuk memfasilitasi apa yang dibutuhkan oleh desa dengan sumber pembiayaan yang berasal dari APBD Provinsi/APBD Kabupaten Lamongan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan yang diungkapkan oleh Mbak Zuliani yang mengungkapkan meskipun Desa Pangkatrejo sudah mandiri tetapi terdapat dukungan dari pemerintah daerah berupa penyediaan peralatan guna memperlancar usaha kelompok seperti penyediaan alat penepung, pemotong keripik, dan pembinaan-pembinaan kelompok afinitas supaya pengetahuan dan keterampilan semakin bertambah.

Dukungan lain juga diberikan oleh pemerintah desa yakni Kepala Desa beserta perangkat. Dukungan yang diberikan adalah mengawasi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan.

4) Dukungan Masyarakat

Masyarakat miskin di Desa Pangkatrejo sangat mendukung dengan adanya Program Aksi Desa Mandiri Pangan di wilayah mereka. Dukungan tersebut ditunjukkan dengan partisipasi warga untuk menjadi

anggota kelompok serta meningkatnya anggota kelompok kelompok afinitas. Dari 7 kelompok, peningkatan yang signifikan diperlihatkan kelompok bougenvil yang dulu jumlah anggota kelompoknya 20 orang meningkat menjadi 34 orang. Adanya peningkatan jumlah anggota kelompok tersebut menunjukkan masyarakat miskin di Desa Pangkatrejo sudah menyadari untuk merubah kualitas hidup yang lebih baik. Dengan mengikuti kegiatan-kegiatan seperti ini akan menambah pengetahuan dan keterampilan mereka. Dan secara tidak langsung juga berpengaruh pada peningkatan pendapatan. Dukungan masyarakat memang diperlukan dalam melaksanakan sebuah kebijakan, tanpa adanya dukungan dari masyarakat maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan lancar dan sesuai tujuan yang telah ditetapkan. Maka peneliti setuju dengan apa yang disampaikan oleh Sunggono (1994:23) yang menyatakan faktor pendukung dalam keberhasilan implementasi sebuah kebijakan salah satunya adalah dukungan dan mudah diterima oleh masyarakat.

5) Kelompok Sasaran (Masyarakat miskin Desa Pangkatrejo)

Melaksanakan sebuah kebijakan, tentu terdapat kelompok sasaran kebijakan (*target groups*) sebagaimana yang disebutkan oleh Tachjan (2006:36) bahwa kelompok sasaran (*target groups*) yaitu kelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti besaran

kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia serta kondisi sosial ekonomi.

Kelompok sasaran penerima bantuan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan adalah rumah tangga miskin yang sudah mempunyai usaha/mau memulai usaha tetapi terbatas adanya modal. Rata-rata penerima bantuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan ini adalah wanita. Kelompok sasaran penerima bantuan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo sudah sesuai dengan apa yang menjadi sasaran kebijakan yang tercantum dalam Pedoman Umum Kegiatan Desa Mandiri Pangan Tahun 2009.

Menurut Kartasasmita (1995:4) dalam upaya memberdayakan masyarakat harus dilakukan melalui tiga arah yaitu *enabling*, *empowering*, dan *protection*. Jika dianalisis dari ketiga arah tersebut, maka kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan dalam memberdayakan masyarakat miskin di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan menggunakan arah *enabling* dan *empowering*. Kenapa *enabling* karena dalam pengimplementasiannya diupayakan agar mendorong dan membangkitkan kesadaran masyarakat akan potensi sumberdaya yang dimiliki dan bagaimana cara mengembangkannya melalui kegiatan sosialisasi serta pelatihan membuat olahan makanan dari potensi sumberdaya alam yang dimiliki. Dan *empowering* karena dalam pelaksanaannya dilakukan pembinaan dan

pelatihan-pelatihan supaya pengetahuan dan keterampilan anggota kelompok semakin bertambah.

c. Pembentukan Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

Kemiskinan masih menjadi permasalahan bagi pemerintah. Dampak kemiskinan yang terjadi membuat penduduk miskin kesulitan dalam memenuhi kebutuhan hidup. Kesulitan memenuhi kebutuhan hidup menyebabkan gizi buruk dan bencana kelaparan sehingga terjadi apa yang disebut dengan rawan pangan. Rawan pangan merupakan suatu kondisi disuatu daerah, masyarakat atau rumah tangga yang tingkat ketersediaan dan kemandirian pangannya tidak cukup untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan (Laporan SPM Badan Ketahanan Provinsi Riau, 2012).

Kepedulian pemerintah terhadap permasalahan kemiskinan yang terjadi membuat pemerintah tidak tinggal diam dalam menyikapinya. Banyaknya fenomena kemiskinan yang terjadi di daerah-daerah membuat pemerintah membuat kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program-program pengurangan kemiskinan (*pro poor*) yang berorientasi kepada pengurangan beban pengeluaran penduduk miskin, peningkatan pendapatan, serta pemenuhan kebutuhan dasar. Pemerintah melalui Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian membuat kebijakan dengan meluncurkan Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Program ini ditujukan kepada penduduk miskin di daerah rawan pangan

yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan keberdayaan masyarakat miskin dengan mengoptimalkan potensi sumberdaya yang dimiliki sehingga terjadi peningkatan pendapatan dan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga dapat terwujud.

Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan merupakan salah satu kabupaten yang mempunyai komitmen tinggi untuk meningkatkan ketahanan pangan masyarakat. Ketahanan pangan menurut Suyana (2003:104) merupakan suatu sistem ekonomi pangan yang terintegrasi yang terdiri atas berbagai sub sistem. Sistem utamanya adalah ketersediaan dan stabilitas pangan (*food availability dan stability*), kemudahan memperoleh pangan (*food accessibility*), dan pemanfaatan pangan. Apabila ketiga sub sistem tersebut terpenuhi maka ketahanan pangan akan terwujud sehingga tidak ada lagi kelaparan, gizi buruk atau rawan pangan. Komitmen tersebut diwujudkan dengan melaksanakan program-program unggulan seperti Program Aksi Desa Mandiri Pangan.

Pelaksanaan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Kabupaten Lamongan, dimulai pada awal tahap persiapan yakni melakukan survey lokasi sasaran pada tahun 2009. Dan di Desa Pangkatrejo, di Kecamatan Sugio lah pertama kali Program Aksi Desa Mandiri Pangan dilaksanakan. Desa Pangkatrejo terpilih karena sesuai dengan kategori program yaitu lebih dari 30% rumah tangga miskin dari jumlah KK keseluruhan. Survey sudah dilakukan selanjutnya adalah mengadakan sosialisasi di Desa Pangkatrejo yang dipelopori oleh Kantor Ketahanan

Pangan Kabupaten Lamongan untuk memperkenalkan program, menjelaskan visi, misi, sasaran dan tujuan yang hendak dicapai. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan beragam mulai dengan kegiatan pelatihan, pembinaa, penanaman, serta kegiatan simpan pinjam.

1) Penetapan Lokasi Sasaran

Desa Pangkatrejo merupakan desa sasaran Program Aksi Desa Mandiri Pangan. Terletak di Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan. Penetapan Desa Pangkatrejo sebagai desa sasaran program ditetapkan oleh Kepala Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan yang dikuatkan melalui Surat keputusan Bupati Kabupaten Lamongan Nomor: 188/81.1/Kep/413.013/2009, Tanggal 20 Februari 2009. Desa Pangkatrejo terpilih menjadi desa yang menerima bantuan Program Aksi Desa Mandiri Pangan karena sesuai dengan kriteria lokasi sasaran yang termuat dalam Pedoman Umum Desa Mandiri Pangan 2009 yang menyebutkan kategori untuk desa dengan syarat (1) Desa rawan pangan yang memiliki penduduk lebih dari 30% rumah tangga miskin berdasarkan DDRT; (2) memiliki potensi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang belum dikembangkan; (3) aparat desa dan masyarakat bersedia menerima dan mendukung kegiatan desa mandiri pangan.

Berdasarkan kriteria yang termuat dalam Pedoman Umum Desa Mandiri Pangan tahun 2009, maka Desa Pangkatrejo sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan di Pedoman Umum Desa Mandiri Pangan.

Jumlah rumah tangga miskin melebihi 30 % dari jumlah keseluruhan KK. Jumlah keseluruhan KK adalah 661. Sebanyak 45,8% rumah tangga miskin atau setara dengan 303 rumah tangga yang mengalami kemiskinan. Desa Pangkatrejo mempunyai potensi sumberdaya alam berupa tanaman pangan, tanaman perkebunan, peternakan. Aparat desa dan masyarakat desa Pangkatrejo juga sangat terbuka dan sangat menyambut baik dengan adanya Program Aksi Desa Mandiri Pangan di wilayah mereka.

2) Sosialisasi Program Aksi Desa Mandiri Pangan

Sosialisasi merupakan tahap terpenting dalam melaksanakan sebuah kebijakan, ini dimaksudkan agar seluruh pihak-pihak yang terlibat mengetahui serta memahami apa yang menjadi arah, tujuan, serta sasaran yang hendak dicapai dalam sebuah kebijakan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Widodo (2012:90) yang menyatakan bahwa kebijakan ini perlu dikomunikasikan atau disosialisasikan agar mereka yang terlibat baik langsung ataupun tidak langsung tidak saja mereka menjadi tahu dan paham tentang apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran kebijakan, tetapi yang lebih penting mereka akan dapat menerima, mendukung, dan bahkan mengamankan pelaksanaan kebijakan tadi

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Widodo diatas, maka telah sesuai dengan pernyataan Ibu Is selaku Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan, Kabupaten Lamongan

diketahui bahwa Sosialisasi dilakukan secara bertingkat yaitu ditingkat kabupaten dan desa. Untuk kegiatan sosialisasi di tingkat desa dilakukan dengan mengumpulkan masyarakat miskin Desa Pangkatrejo guna mempresentasikan dan menjelaskan tentang visi, misi, tujuan dan sasaran program. Materi yang disosialisasikan adalah mengenai Pedoman Umum Desa Mandiri Pangan. Dengan adanya sosialisasi diharapkan dapat meningkatkan partisipasi, kepedulian dan antusiasme dari masyarakat Desa Pangkatrejo untuk membantu kelancaran pelaksanaan kebijakan program tersebut.

3) Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan

Sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah yang diwujudkan melalui program-program pembangunan tentu mencakup kegiatan-kegiatan apa saja yang dilaksanakan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Wahab (2008:29), dalam konteks itu sendiri biasanya akan mencakup serangkaian kegiatan yang menyangkut pengesahan/legislasi, pengorganisasian, dan penyerahan atau penyediaan sumber-sumber daya yang diperlukan. Berdasarkan di lapangan, berbagai kegiatan-kegiatan desa mandiri yang ditelah dilaksanakan di Desa Pangkatrejo. Kegiatan-kegiatan tersebut terbagi beberapa tahap yaitu tahap persiapan, penumbuhan, pengembangan dan kemandirian.

Pada tahap persiapan banyak kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh Kantor Ketahanan Pangan selaku pelaksana utama kebijakan diantaranya penetapan lokasi sasaran, penetapan pendamping,

penyusunan Data Dasar Desa, penetapan kelompok afinitas, penetapan tim pangan desa, penumbuhan lembaga keuangan desa, sosialisasi, pendampingan, pelatihan, serta penyaluran dana bantuan sosial. Sedangkan pada tahapan penumbuhan dan pengembangan kegiatan yang dilaksanakan adalah kegiatan pemberdayaan pemberian pelatihan-pelatihan, pembinaan, simpan pinjam, penanaman. Pada tahap kemandirian, desa yang sudah mandiripun tetap mendapatkan pembinaan dan pelatihan-pelatihan, serta memfasilitasi apa yang dibutuhkan oleh desa yang sumbernya berasal dari dana APBD.

Lebih lanjut Wahab (2008:186) menyatakan bahwa maksud utama daripada program-program tersebut dan masing-masing proyek yang tercakup di dalamnya tidak lain adalah menimbulkan perubahan-perubahan tertentu dalam lingkungan kebijakan yaitu suatu perubahan yang ada di dalam dan diperhitungkan sebagai hasil akhir program tersebut. Sejalan dengan pernyataan Wahab diatas, maka upaya memberdayakan masyarakat miskin di desa rawan pangan melalui Program Aksi Desa Mandiri Pangan untuk mewujudkan kemandirian dan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sudah mengalami banyak perkembangan dan sudah banyak memberikan perubahan-perubahan pada masyarakat miskin seperti adanya peningkatan pendapatan serta bertambahnya pengetahuan dan keterampilan dari pelatihan-pelatihan yang di dapat.

2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan

Dalam mengimplementasikan Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan tidak terlepas dengan apa yang namanya kendala. Kendala-kendala tersebut semuanya akan dijabarkan sebagai berikut:

a. Sumberdaya manusia

Kendala yang dihadapi ketika melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan salah satunya adalah mengenai rendahnya sumberdaya manusia dalam hal ini adalah masyarakat miskin Desa Pangkatrejo. Hal tersebut mengakibatkan Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan selaku pelaksana utama kebijakan program beserta pendamping mengalami kesulitan dalam memberikan pemahaman dan memberikan pelatihan-pelatihan. Rendahnya tingkat pendidikan maupun ekonomi masyarakat miskin menyebabkan organisasi kelompok sulit untuk berkembang. Demikian pula dengan pengimplementasian kebijakan, supaya implementasi kebijakan berjalan dengan efektif maka diperlukan sumberdaya manusia yang mempunyai pengetahuan dan keterampilan yang cukup. Sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Mazmanian dan Sabatier yang dikutip dari Nugroho (2009:506) bahwa kondisi lingkungan kebijakan yaitu kondisi sosial

ekonomi masyarakat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

Kendala yang dihadapi adalah kelompok afinitas belum mampu menyusun rencana usaha kerja (RUK) dengan baik, sehingga peran pendamping sangat diperlukan untuk memaksimalkan pelatihan-pelatihan. Karena jika anggota kelompok belum memahami pelatihan dan pembinaan yang disampaikan oleh pendamping maka dikhawatirkan organisasi kelompok akan sulit berkembang

a. Kondisi Sosial Budaya

Upaya memberdayakan masyarakat miskin di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan melalui kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan diwujudkan dengan kegiatan pemberdayaan meliputi pembinaan serta pelatihan-pelatihan. Pelatihan-pelatihan yang dilaksanakan adalah salah satunya pelatihan teknis membuat olahan makanan. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, masih ada saja masyarakat yang belum mampu mempraktekan membuat olahan makanan untuk dijadikan usaha produktif. Ini terlihat dari usaha yang dijalankan kebanyakan anggota kelompok adalah anyaman bambu. kemampuan masing-masing anggota yang berbeda, susah dan ribet, serta kesibukan mereka mengurus anak. Hal tersebut sesuai dengan yang diungkapkan oleh Suharto (2009:18) bahwa orang miskin memiliki sub-kultur atau kebiasaan tersendiri yang berbeda dengan masyarakat. Sikap-

sikap negatif seperti malas, fatalism, atau menyerah pada nasib, tidak memiliki jiwa wirausaha sering ditemui pada orang-orang miskin.

b. Pendanaan

Kemiskinan yang terjadi disebabkan oleh banyak faktor. Seseorang atau keluarga miskin bisa disebabkan oleh beberapa faktor yang saling terkait satu sama lain seperti tingkat pendidikan rendah, kecacatan, hidup di lokasi dengan sumberdaya yang terbatas, dan banyak faktor lain. Menurut Suharto (2009:18) kemiskinan bisa disebabkan oleh faktor struktural dan kultural. Faktor struktural, situasi miskin yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumberdaya yang terjadi dalam suatu sistem sosial budaya dan sosial budaya politik yang tidak mendukung pembebasan kemiskinan, tetapi seringkali menyebabkan suburnya kemiskinan. Faktor ini secara khusus sering menunjuk pada konsep “kemiskinan kultural” atau budaya kemiskinan” orang miskin memiliki sub-kultur atau kebiasaan tersendiri, yang berbeda dengan masyarakat kebanyakan. Sikap-sikap negatif seperti malas, fatalism, atau menyerah pada nasib, tidak memiliki jiwa wirausaha, dan kurang menghormati etos kerja yang sering ditemui pada orang-orang miskin.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, kemiskinan yang terjadi di Desa Pangkatrejo disebabkan oleh faktor struktural dan kultural. Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat, rendahnya tingkat pendapatan, tidak tersedianya akses sumberdaya, selain itu budaya kemiskinan yang sudah ada sejak dulu, masyarakat miskin di Desa

Pangkatrejo menerima keadaan (miskin) tersebut yang menyebabkan kesulitan dalam memenuhi kebutuhan dasar. Jika memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin mengalami kesulitan bagaimana dengan mengangsur pinjaman modal yang dipinjam. Kegiatan pemberdayaan yang dilaksanakan memang mempunyai tujuan baik dengan mengadakan pelatihan-pelatihan untuk menambah pengetahuan dan keterampilan. Kegiatan simpan pinjam yang dilakukan belum tentu meringankan masyarakat miskin bisa saja sebaliknya. Usaha yang dirintis kelompok belum tentu secara langsung mendapatkan hasil, jika usaha yang dijalankan tidak berkembang, macet, tidak mendapatkan laba maka bisa mendatangkan kerugian. Tentunya akan menimbulkan beban baru yang harus ditanggung masyarakat miskin yaitu tanggungan baru berupa cicilan pinjaman modal. Dari permasalahan tersebut perlu dikaji kembali kegiatan simpan pinjam yang dilaksanakan agar tidak semakin membebani masyarakat miskin. Dan diperlukan bantuan dari pemerintah daerah mengenai pendaan agar kinerja Lembaga Keuangan Desa tidak macet atau stag karena keterbatasan dana yang dikelola. Karena seperti yang diketahui, dalam implementasi kebijakan, bukan hanya sumberdaya manusia saja yang penting, akan tetapi sumber dana juga penting. Karena terbatasnya sumberdaya keuangan/ dana akan mempengaruhi keberhasilan implementasi, disamping tidak dapat berjalan optimal, terbatasnya dana juga menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan menjadi rendah, bahkan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh

pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.



BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka pada bab ini, penulis memberikan kesimpulan sebagai berikut:

Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan telah berjalan dengan baik. Kantor Ketahanan Pangan selaku pelaksana utama kebijakan program telah melakukan tugasnya dengan secara baik pada tahap persiapan. Pada tahapan berikutnya, Kepala Desa sebagai penanggung jawab kegiatan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di tingkat desa mempunyai peran mengkoordinasikan Tim Pangan Desa (TPD), Lembaga Keuangan Desa (LKD), Pendamping dan Kelompok untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pemberdayaan. Tujuan dari Program Aksi Desa Mandiri Pangan yang tertuang dalam Pedoman Umum Desa Mandiri Pangan telah berhasil untuk dicapai. Penurunan angka kemiskinan hingga 10%, pengembangan kelembagaan masyarakat, peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan sudah dapat dicapai. Manfaat dari program ini kini dapat dirasakan oleh warga miskin yang tergabung dalam kelompok. Kini warga mempunyai kemampuan dalam memanfaatkan sumberdaya lokal untuk dikelola dan dikembangkan melalui kegiatan usaha kelompok afinitas.

Kendati sudah berjalan dengan baik, namun dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa kendala-kendala yang mempengaruhi proses implementasi Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio,

Kabupaten Lamongan. Kendala-kendala tersebut meliputi sumberdaya manusia, kondisi sosial budaya, serta pendanaan.

B. SARAN

Terkait dengan permasalahan-permasalahan atau kendala-kendala yang terdapat dalam pengimplementasian kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan, penulis memberikan saran-saran yang diharapkan dapat membantu untuk penyempurnaan Implementasi Kebijakan Program Aksi Mandiri Pangan selanjutnya. Saran yang diberikan adalah sebagai berikut:

1. Perlunya penambahan waktu pelatihan menyusun RUK (Rencana Usaha Kerja) yang lebih intensif terhadap kelompok-kelompok sasaran kegiatan dalam usaha untuk meningkatkan sumberdaya manusia yang ada.
2. Melakukan pendampingan dengan melihat atau mengedepankan aspek sosial budaya dari orang miskin,
3. Pembayaran angsuran cicilan pinjaman modal harus diberikan jangka waktu serta disesuaikan dengan kebutuhan kelompok. Jika terdapat anggota kelompok melebihi jangka waktu yang ditentukan, diberikan denda yang memberatkan.
4. Pemerintah Daerah seharusnya lebih menekankan atau lebih memfokuskan pada apa yang menjadi kebutuhan orang miskin supaya bisa berkecukupan pangan dengan cara memperbanyak bantuan-bantuan berupa dana yang dapat meringankan beban orang miskin.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik (BPS) 2011. "Jumlah dan Prosentase Kemiskinan Penduduk Jawa Timur Desa dan Kota", diakses pada tanggal 6 juni 2014 dari http://bps.go.id/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_subyek=23¬ab=2
- DDRT-SRT Desa Pangkatrejo. 2009. Kantor Ketahanan Pangan. Kabupaten Lamongan.
- Husni. J. 2009. "Evaluasi Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Provinsi Jambi", diakses pada tanggal 20 mei 2014 dari http://blog-husni.blogspot.com/2010/10/kinerja-program-aksi-desamandiri_02.html
- Islamy, Irfan. 2009. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) 2010-2014. Dewan Ketahanan Pangan diakses pada tanggal 10 Februari 2014 dari <http://bkp.bangka.go.id/donlot/KEBIJAKANUMUMKETAHANANPANGA N2009-2014.pdf>
- LAMONGAN. 2013. Pemerintah Kabupaten Lamongan: "Lamongan Nominator Adhikarya Pangan", dikases pada tanggal 3 Mei 2014 dari <http://www.lamongan.go.id/Berita/lamongan-nominator-adhikarya-pangan-nusantara.aspx>
- Laporan Standar Pelayanan Minimam (SPM). 2012. Badan Ketahanan Pangan Provinsi Riau
- Miles M.B. & Huberman, 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: U-I Pres
- Moleong, Jlexy. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu pemerintahan baru)*. Jakarta PT Rineka Cipta
- Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy* (edisi revisi). Jakarta : PT Elex Media Komputindo
- Pedoman Teknis Kegiatan Desa Mandiri Pangan. 2011. Badan Ketahanan Pangan, Kementrian Pertanian RI Jakarta

Pedoman Umum Kegiatan Desa Mandiri Pangan 2012. Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian: Jakarta

Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007. "Tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota" diakses pada tanggal 13 Februari 2014 dari http://www.smecca.com/Files/infosmecca/PP/PP_NO_38_2007.pdf

Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002. Tentang Ketahanan Pangan. Diakses pada tanggal 15 mei 2014 dari <http://www.sjdih.depkeu.go.id/fullText/2002/68TAHUN2002PPPEnj.htm>

Petunjuk Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi. 2013. Badan Ketahanan Pangan diakses pada tanggal 10 Februari 2014 dari http://bkp.deptan.go.id/tinymcepuk/gambar/file/Petunjuk_Pelaksanaan_SK_PG_Tahun_2013.pdf

Profil Desa Pangkatrejo, Kecamatan, Sugio, Kabupaten Lamongan, Tahun 2013.

Rasyid, Ryaas. 2000. Makna Pemerintahan: tinjauan dari segi etika dan kepemimpinan. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.

Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik., Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

_____ 2009. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori, dan Aplikasi* Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Cetakan ke 9. Bandung: Alfabeta

Suharto, Edi. 2009. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia Menggagas Model Jaminan SOSIAL Universal Bidang Kesehatan*. Bandung: Alfabeta

Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika

Sunyoto, Usman. 2012. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta : Pustaka Belajar

Supriatna, Thatja. 1997. *Birokrasi, Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*. Bandung: Humoniora Utama Press.

Suryana, Achmad. 2003. *Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*. Yogyakarta : BPFE

- Suryawati, C. 2005. Memahami Kemiskinan Secara Multidimensional. 8 (3): 121-129
- Suryono, Agus, 2010. *Dimensi-dimensi Prima Teori Pembangunan*. Penerbit Universitas Brawijaya Press, Malang
- Tachjan, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI
- Undang-Undang Republik Indonesia No 18 Tahun 2012. "Tentang Pangan", diakses pada tanggal 1 Mei 2014 dari http://codexindonesia.bsn.go.id/uploads/download/UU_Pangan_No.18.pdf
- Undang-Undang Replubik Indonesia No.32 Tahun 2004. "Tentang Pemerintahan Daerah", diakses pada tanggal 30 Mei 2014 dari http://www.kpu.go.id/dmdocuments/UU_32_2004_Pemerintahan%20Daerah.pdf
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- _____ 2012. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara
- Wahyu, T. 2011. Identifikasi Faktor Penyebab Kemiskinan di Kota Semarang dari Dimensi Kultural. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* 12 1: 28-44
- Widodo, Joko. 2012. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayu Media
- Widya Sulasmi. 2014. "Mencapai target MDGS dalam pengurangan kemiskinan pada tahun 2005", diakses pada tanggal 30 Mei 2014 dari <http://www.scribd.com/doc/218376248/ed-Agoes>
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo
- Wisadirana, Darsono. 2004. *Sosiologi Pedesaan*. Malang: UMM Press
- Zubaedi. 2007. *Wacana Pembangunan Alternatif: Ragam Perspektif Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.

LAMPIRAN

1. DAFTAR NAMA NARASUMBER :

- 1) Ibu Is (Kasi Penganekaragaman Pangan dan Gizi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Lamongan)
- 2) Bapak Usmin (Kepala Desa Pangkatrejo)
- 3) Bapak Sumadi (Tim Pangan Desa)
- 4) Mbak Zuliani (Ketua Lembaga Keuangan Desa)
- 5) Mbak Kusnatin (Masyarakat miskin yang tergabung dalam kelompok Cempaka II)
- 6) Mbak Ratiah (Masyarakat miskin yang tergabung dalam kelompok Cempaka I)
- 7) Mbak Mujiani (Masyarakat miskin yang tergabung dalam kelompok Mawar II)



2. PEDOMAN WAWANCARA

a. Kantor Ketahanan Pangan, Kabupaten Lamongan

- 1) Siapa sajakah yang terlibat dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan?
- 2) Apa peran Kantor Ketahanan Pangan dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan?
- 3) Apa sajakah bantuan yang diberikan dari Program Aksi Desa Mandiri Pangan terhadap Desa Pangkatrejo?
- 4) Apa peran pendamping dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan? Bagaimana alur penentuan pendamping?
- 5) Bagaimana komunikasi dan koordinasi antara pihak terkait dalam pelaksanaan kebijakan Program Aksi Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo?
- 6) Bagaimana teknik pelaksanaan sosialisasi baik di tingkat Kabupaten/Desa?
- 7) Dalam melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan, menggunakan acuan apa?
- 8) Bagaimana dukungan pemerintah daerah terkait pelaksanaan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan ini?
- 9) Bagaimana partisipasi masyarakat Desa Pangkatrejo dengan adanya Program Aksi Desa Mandiri Pangan?

10) Bagaimana awal masuknya Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Kabupaten Lamongan?

11) Siapakah yang menjadi sasaran kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo? Apakah ada kriteria/seluruh masyarakat desa?

12) Kegiatan-kegiatan apa saja yang dilaksanakan dalam Program Aksi Desa Mandiri Pangan?

13) Apa yang menjadi kendala/hambatan dalam melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan?

b. Bapak Usmin (Kepala Desa Pangkatrejo)

1) Bagaimana kondisi penduduk Desa Pangkatrejo? Apakah dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari mengalami kesulitan?

2) Siapa sajakah yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan?

3) Apakah lembaga-lembaga yang terbentuk pada waktu program berjalan diberikan pembinaan?

4) Apakah baik pemerintah desa atau masyarakat mendukung pelaksanaan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di wilayah anda (Desa Pangkatrejo)?

5) Siapakah yang menjadi sasaran kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo? Apakah ada kriteria/seluruh masyarakat desa?

6) Apa yang menjadi kendala/hambatan dalam melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan?

c. Bapak Sumadi (Tim PanganDesa)

- 1) Siapa sajakah yang terlibat dalam Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan?
- 2) Bagaimana komunikasi dan koordinasi antara pihak terkait dalam pelaksanaan kebijakan Program Aksi Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo?
- 3) Bagaimana dukungan pemerintah desa terkait pelaksanaan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan ini?
- 4) Dalam melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan, menggunakan acuan apa?
- 5) Bagaimana awal pembentukan Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo?
- 6) Bagaimana partisipasi masyarakat Desa Pangkatrejo dengan adanya Program Aksi Desa Mandiri Pangan?
- 7) Siapakah yang menjadi sasaran kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo? Apakah ada kriteria/seluruh masyarakat desa?
- 8) Kegiatan-kegiatan apa saja yang dilaksanakan dalam Program Aksi Desa Mandiri Pangan?

9) Apa yang menjadi kendala/hambatan dalam melaksanakan kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo, Kecamatan Sugio, Kabupaten Lamongan?

10) Usaha-usaha apa yang dilaksanakan oleh kelompok afinitas di Desa Pangkatrejo?

d. Mbak Zuliani (Ketua Lembaga Keuangan Desa)

1) Bagaimana kondisi penduduk Desa Pangkatrejo? Apakah dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari mengalami kesulitan?

2) Bagaimana awal pembentukan Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo?

3) Apa kendala/ hambatan yang yang di rasakan oleh Lembaga Keuangan Desa dalam mengelola dana simpan pinjam kelompok?

4) Bagaimana partisipasi masyarakat Desa Pangkatrejo dengan adanya Program Aksi Desa Mandiri Pangan?

5) Bagaimana mekanisme peminjaman modal usaha? Apakah ada persyaratan tertentu?

6) Siapakah yang menjadi sasaran kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo? Apakah ada kriteria/seluruh masyarakat desa?

7) Kegiatan-kegiatan apa saja yang dilaksanakan dalam Program Aksi Desa Mandiri Pangan?

8) Apakah terdapat denda atau sanksi yang memberatkan jika terdapat kelompok yang membandel dalam membayar angsuran cicilan modal?

e. Mbak Kusnatin, Mbak Ratiah dan Mbak Mujiani (masyarakat miskin yang tergabung dalam kelompok afinitas)

- 1) Apakah mbak diajarkan atau dilatih membuat makanan olahan? Apakah bermanfaat? Hasil makanan olahan apa yang dibuat?
- 2) Selain membuat makanan olahan pelatihan apa saja yang di dapat? Apakah bermanfaat?
- 3) Apakah jenis-jenis usaha-usaha yang dilaksanakan kelompok afinitas?
- 4) Apa kendala yang dihadapi dalam melakukan usaha kelompok afinitas?
- 5) Bagaimana partisipasi masyarakat/ kelompok afinitas dalam kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo?
- 6) Apa manfaat yang dirasakan dengan adanya kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo?
- 7) Apakah terdapat peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan adanya kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan di Desa Pangkatrejo?

**SURAT KETERANGAN DARI KANTOR KETAHANAN PANGAN
KABUPATEN LAMONGAN**



**PEMERINTAH KABUPATEN LAMONGAN
KANTOR KETAHANAN PANGAN**

Jl. Andansari No. 51 Kode Pos : 62217
Telp /Fax. (0322) 323158 E.mail : kkp @ lamongan.go.id
Web Site : www.lamongankab.go.id.

SURAT KETERANGAN

KAMI MENERANGKAN BAHWA SEBENARNYA MAHASISWA DI BAWAH INI :

NAMA : AYU DELA NUR R
NIM : 105030500111026
IDENTITAS : MAHASISWA FIA UNIVERSITAS BRAWIJAYA
JURUSAN JUDUL SKRIPSI : ADMINISTRASI PEMERINTAHAN
: IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM AKSI DESA
MANDIRI PANGAN DI DESA PANGKAREJO KECAMATAN
SUGIO KABUPATEN LAMONGAN

TELAH MENGADAKAN PENELITIAN DI KANTOR KETAHANAN PANGAN KABUPATEN LAMONGAN MULAI 30 APRIL 2014 SAMPAI DENGAN 10 MEI 2014, GUNA MEMPEROLEH DATA YANG DIPERLUKAN DALAM PENELITIAN SKRIPSI.

DEMIKIAN SURAT KETERANGAN INI DISAMPAIKAN, AGAR DIGUNAKAN SEBAGAIMANA MESTINYA.

Lamongan , 10 MEI 2014
KEPALA KANTOR KETAHANAN PANGAN
KABUPATEN LAMONGAN

Drs. HANNY HANDONO WARIH, MM
NIP. 19590316 198803 1 006



SURAT KETERANGAN DARI KANTOR DESA PANGKATREJO



PEMERINTAH KABUPATEN LAMONGAN
KECAMATAN : SUGIO
DESA : PANGKATREJO

Surat KeteranganNomor : 470/ ~~208~~ /413.313.16/2014

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : U S M I N
Jabatan : Kepala Desa

Menerangkan dengan sebenarnya bahwa :

Nama : AYU DELA NUR R
NIM : 105030500111026
Identitas : Mahasiswa FIA UB
Universitas : Universitas Brawijaya
Judul Skripsi : Implementasi Kebijakan Program Aksi Desa Mandiri Pangan, di Desa
Pangkatrejo Kecamatan Sugio Kabupaten Lamongan.
Keterangan : Menerangkan dengan sebenarnya bahwa anak/mahasiswa tersebut
diatas benar-benar sudah melakukan penelitian di Desa Pangkatrejo.

Demikian surat keterangan ini dibuat dengan sebenarnya dan dapat dipergunakan
sebagaimana mestinya.

Pangkatrejo, 17 Juli 2014
Kepala Desa

USMIN



**5. DATA NAMA-NAMA KELOMPOK AFINITAS KEGIATAN DESA MANDIRI PANGAN
 DESA PANGKATREJO, KECAMATAN SUGIO, KABUPATEN LAMONGAN
 PROVINSI JAWA TIMUR TAHUN 2009 s/d 2013**

TA	Provinsi/ Kabupaten	Kecamatan	Desa/ Kelurahan	TahunAwal		TahunSekarang		Jenis Usaha	Klasifikasi Usaha
				Jumlah kelompok	Nama kelompok	Jumlah kelompok	Nama kelompok		
2009	Lamongan	Sugio	Pangkatrejo	9	Melati I	7	Melati II	Simpan pinjam	Warung, sesek, peracangan, kaki lima
					Melati II		Cempaka I	Simpan pinjam	Penggilingan padi, sesek, peracangan
					Cempaka I		Cempaka II	Simpan pinjam	Warung, sesek, tenun
					Cempaka I		Mawar II	Simpan pinjam	Warung, toko, sesek, peracangan
					Mawar I		Anggrek	Simpan pinjam	Sesek, peracangan
					Mawar II		Bougenvil	Simpan pinjam	Sesek, peracangan
					Anggrek		Matahari	Simpan pinjam	Kaki lima, sesek, peracangan
					Bougenvil				
					Matahari				