

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. KEBIJAKAN PUBLIK

1. Pengertian Kebijakan Publik

Thomas R. Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009:19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Dye menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah tentang perwujudan “tindakan” dan bukan hanya merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik saja. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai alasan, pengaruh atau dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Anderson dalam Islamy (2009:17) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Dapat diartikan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah melalui kegiatan atau tindakan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di masyarakat.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009:19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “*the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menjelaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak

melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena Pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

2. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan publik tidak lahir begitu saja tetapi kebijakan publik lahir melalui proses atau tahapan yang panjang. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007:32-34) adalah sebagai berikut:

a. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana

(implementor), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

B. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Ketika pemerintah membuat suatu kebijakan, tentunya kebijakan tersebut harus dilaksanakan atau diimplementasikan. Maka dari itu, berikut ini pemaparan mengenai makna dari implementasi kebijakan. Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2004:65) juga menegaskan bahwa makna implementasi berarti memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Fokus perhatian dari implementasi yakni kejadian-kejadian serta kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Berdasarkan pemaparan mengenai implementasi kebijakan diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan cara atau tindakan yang dilakukan individu maupun kelompok baik itu dilakukan oleh pemerintah atau swasta agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dimana kegiatan implementasi kebijakan itu sendiri berarti melaksanakan kebijakan yang telah dibuat baik berupa peraturan perundang-undangan keputusan presiden, intruksi presiden, keputusan menteri, dan lain sebagainya yang diturunkan menjadi program-program atau kebijakan.

Akan tetapi tidak semua kebijakan dapat diimplementasikan secara efektif. Hal ini dikarenakan kurangnya pemahaman terhadap permasalahan yang ada dan yang akan diselesaikan. Kaitannya dengan ini Presman dan Widalvsky dalam Abdul Wahab (2015:135), menyatakan secara tegas bahwa kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijakan. Sehingga bagi kedua pakar pelopor studi implementasi ini, proses untuk melaksanakan kebijakan perlu mendapatkan perhatian yang seksama.

2. Model Implementasi Kebijakan Publik

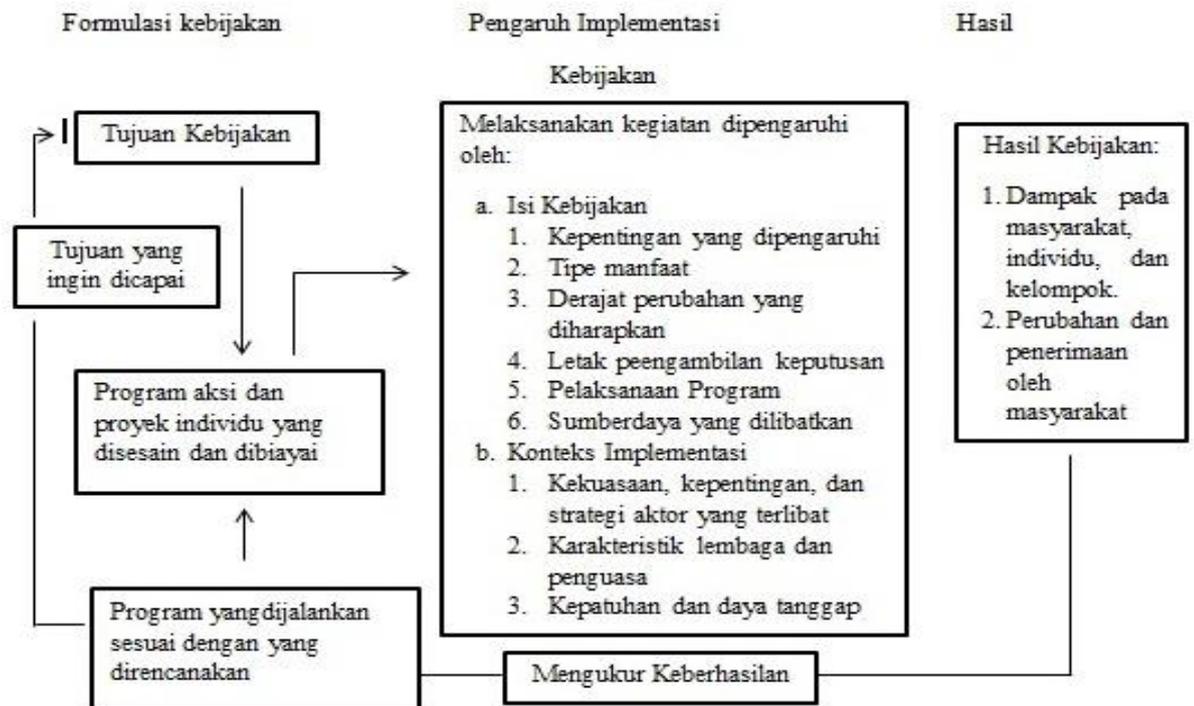
Menurut Ali dalam bukunya (2006:60) kebijakan publik setidaknya mengandung tiga komponen dasar yakni, tujuan yang luas, sasaran yang speseifik, dan cara mencapai sasaran itu sendiri. Komponen yang ketiga biasanya belum dijelaskan secara rinci, oleh sebab itulah dalam hal ini birokrasi harus mnerjemahkan sebagai program-program aksi dan proyek. Makna “cara” tersebut mengandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yakni siapa pelaksananya atau implementatornya, brapa besar dan darimana dana diperoleh, siapa kelompok

sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana sistem manajemennya serta bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur.

Komponen “cara” dalam suatu kebijakan merupakan komponen yang berfungsi untuk merealisasikan tujuan yang jelas serta sasaran yang spesifik. Dimana cara ini disebut dengan implementasi, dalam mengimplementasikan kebijaka terdapat empat model implementasi. Oleh karena hanya sebagai model maka keempatnya tidak perlu diaplikasikan secara langsung dan bersamaan, melainkan dapat disesuaikan sesuai dengan kebutuhan evaluasi. Berikut model-model implementasi kebijakan dalam buku Ali (2006:61)

a. Model Grindle

Menurut Grindle dalam Mulyadi (2015:66-67) keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh isi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementabilitas dari kebijakan tersebut. Berikut adalah model yang diterapkan oleh Grindle:



Sumber: Deddy Mulyadi (2015:67)

Gambar 1 Implementasi Model Grindle

Ide utama dari model Grindle ini adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan, maka selanjutnya implementasi kebijakan dilakukan. Berhasil tidaknya suatu kebijakan tergantung pada kemampuan implementasi dari suatu program itu yang dapat dilihat dari isi dan konteks kebijakannya.

Isi dari suatu kebijakan mencakup: kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan, jenis manfaat yang akan dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, siapa pelaksana program, dan sumber daya yang digunakan. Kebijakan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda lebih sulit di implementasikan dibandingkan dengan yang menyangkut sedikit kepentingan.

Konteks suatu kebijakan mempengaruhi proses implementasi sebagaimana pengaruh kondisi sosial, ekonomi, dan politik. Konteks implementasi menurut Grindle antara lain sebagai berikut: kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga penguasaan kepatuhan serta daya tanggap sasaran dan para pelaksana program akan bercampur baur mempengaruhi efektivitas implementasi.

b. William N. Dunn

Menurut William N. Dunn dalam Mulyadi (2015:156-160) analisis kebijakan adalah aktifitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan tentang dan dalam proses kebijakan. Analisis kebijakan merupakan suatu disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan metode pengkajian multiple dalam konteks argumentasi dan debat politik untuk menciptakan secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Proses analisis kebijakan menurut Dunn didasarkan pada lima hal, yaitu:

1. Merumuskan masalah. Masalah kebijakan adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi yang dapat diidentifikasi, untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik.
2. Peramalan masa depan kebijakan. Peramalan adalah prosedur membuat informasi aktual tentang situasi sosial di media masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan.
3. Rekomendasi kebijakan. Tugas membuat rekomendasi kebijakan mengharuskan analisis kebijakan menentukan alternatif yang yang

terbaik dan alasannya karena prosedur analisis kebijakan berkaitan dengan masalah etika dan moral.

4. Pemantauan hasil kebijakan. Pemantauan atau monitoring merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat kebijakan publik. Pemantauan setidaknya memainkan empat fungsi dalam analisis kebijakan, yaitu eksplanasi, akuntansi, pemeriksaan, dan kepatuhan.
5. Evaluasi kinerja kebijakan. Dunn mengembangkan tiga pendekatan dalam evaluasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis. Evaluasi semu adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha menanyakan tentang manfaat atau hasil-hasil tersebut pada target kebijakan. Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil kebijakan, namun mengevaluasi hasil tersebut atas tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan.

c. Model Edward

Menurut Nugroho (2012:693), George Edward III mengatakan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*, menurut Edward, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully* (tanpa implementasi yang efektif, keputusan dari

pembuat kebijakan tidak dapat diimplementasikan dengan sukses). Edward menyatakan agar implementasi kebijakan menjadi efektif maka perlu memperhatikan empat (4) isu pokok, yaitu: *communicaton*, *reosource*, *disposition*, or *attitudes* dan *bureucratics structures*.

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik dan sikap dan tanggapan dari pihak yang terlibat. *Reosource* berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara sfektif. *Disposition* berkenaan dengan kesediaan dari para implementator untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Hanya kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi tidak efektif (Nugroho, 2012:693).

d. Charles O. Jones

Charles O. Jones mengemukakan teori implementasi kebijakan yang terdiri dari tiga aktivitas utama yang sangat penting dalam implementasi kebijakan publik, yaitu organisasi, interpretasi, dan aplikasi. Selengkapnya Jones mengemukakan bahwa: *Implementation is that set of activities directed toward putting a prpgram into effect, three activities, in particular, are significant:*

1. *Organization the establishment or rearrangement of resources, unit and methods for putting a policy into effect*
2. *Interpretation: the translation of program language (often contaned in a statute) into acceptable and feasible plansand directives*
3. *Application: the routine provision of service, paymens, or other agree upo objectives of instruments. (Jones, 1984:166)*

Berdasarkan teori Jones tersebut maka dalam implementasi kebijakan publik terdapat tiga aktivitas utama yang sangat penting. Aktivitas yang pertama adalah organisasi pelaksana kebijakan, yang mencakup pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan. Kemudian aktivitas yang kedua adalah interpretasi para pelaksana kebijakan, yaitu aktivitas pelaksana kebijakan yang menafsirkan agar program (seringkali dalam hal status) menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan. Terakhir, aktivitas yang ketiga adalah aplikasi atau penerapan oleh para pelaksana kebijakan yang mencakup ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran, atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan dan perlengkapan program dari kebijakan publik yang telah ditentukan. Bertumpu pada apa yang dikemukakan Jones tersebut, maka masalah implementasi kebijakan publik semakin lebih jelas dan luas, di mana implementasi itu merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis yang terdiri dari organisasi, interpretasi, dan aplikasi.

e. Dimock and Dimock

Dimock and Dimock dalam Tachyan (2006:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada, yaitu:

1. Unsur pelaksana
2. Adanya program yang dilaksanakan
3. Target group atau kelompok sasaran

Unsur pelaksana adalah implementator kebijakan yang dijelaskan oleh Dimock and Dimock dalam Tachjan (2006:28). Pihak yang terlibat penuh dalam

implementasi kebijakan publik adalah birokrasi seperti yang dijelaskan oleh Rispely dan Franklin dalam Tachjan (2006:27).

Berdasarkan penjelasan model-model implementasi di atas, inti dari yang disampaikan oleh tokoh-tokoh diatas memang tidak jauh berbeda. Bahwa model implementasi adalah salah satu tahapan dari proses pembuatan suatu kebijakan, karena semua tahapan penting dan saling berhubungan, jika tahap implementasi kebijakan sudah sangat baik akan tetapi kebijakan tidak tepat dan tidak mengurangi sebuah masalah dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan tidak berhasil. Peneliti dalam penelitian ini menggunakan model yang dikemukakan oleh Charles. O Jones. Jika dikaitkan dengan implementasi kebijakan KRPL, model Charles. O Jones terdapat aspek-aspek seperti organisasi pelaksana kebijakan, interpretasi para pelaksana kebijakan dan aplikasi atau penerapan oleh para pelaksana kebijakan yang dapat digunakan untuk menganalisis implementasi kebijakan KRPL ini.

3. Aktor Implementasi

Menurut Ali (2006:54) dalam setiap kebijakan yang telah dibuat tentunya perlu pelaku yang disebut dengan aktor dalam menjalankan kebijakan yang telah dibuat. Jika dalam pembuatan sebuah kebijakan melibatkan banyak aktor maka dalam pelaksanaannya juga akan membutuhkan banyak aktor.

Situasi di Indonesia tidak jauh berbeda dengan negara-negara berkembang lainnya, dimana lembaga eksekutif mempunyai peranan besar termasuk juga dalam proses pembuatan kebijakan. Begitu pula birokrasi pemerintah tentunya, baik birokrasi pusat maupun birokrasi daerah mempunyai peranan yang lebih

besar dalam proses implementasinya. Di dalam birokrasi terdapat pula departemen yang membuat serta melaksanakan kebijakan disektornya masing-masing (seperti pertanian, kehutanan, perindustrian, keuangan, dalam negeri, dan lain lain). Selain itu terdapat pula lembaga in-sektoral yang mengkoordinasikan banyak instansi, negeri atau swasta dalam penyelenggaraan suatu kebijakan (misalnya Kantor Ketahanan Pangan yang mengkoordinasikan pelaksana kebijakan tentang ketahanan pangan) (Ali, 2006:55).

Di dalam implementasi kebijakan, pelaksana atau aktor kebijakan biasanya diawali dari aktor negara atau pemerintah sebagai agensi eksekutif. Namun demikian, aktor implementasi kebijakan dapat dikelompokkan sebagai berikut

- a. Pemerintah, meliputi kebijakan-kebijakan yang masuk dalam kategori *directed* atau berkenaan dengan eksistensi negara bangsa. Kebijakan disini disebut dengan *exintensian driven policy*. Pertahanan, keamanan, penegakan keadilan, dan sebagainya. Meskipun masyarakat dilibatkan, perannya seringkali dikategorikan sebagai pariferal.
- b. Pemerintah pelaku utama, masyarakat pelaku pendamping. Kebijakan-kebijakan yang *government driven policy*. Disini termasuk pelayanan KTP dan Kartu Keluarga yang melibatkan jaringan kerja non pemerintahan ditingkat masyarakat.
- c. Masyarakat pelaku utama, pemerintah pelaku pendamping. Kebijakan-kebijakan yang *social driven policy*. Disini termasuk kegiatan pelayanan publik yang dilakukan oleh masyarakat, yang mendapat subsidi dari pemerintah. Termasuk diantaranya panti-panti sosial, yayasan kesenian, hingga sekolah-sekolah non pemerintah.
- d. Masyarakat sendiri. Yang disebut *people (private) driven policy*. termasuk didalamnya kebijakan pengembangan ekonomi yang dilaksanakan oleh masyarakat melalui kegiatan bisnis (Nugroho, Riant: 2012:706-707).

Menurut keterangan yang disampaikan diatas aktor implementasi dapat disimpulkan bahwa orang-orang yang berperan dalam menjalankan kebijakan yang dibuat untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Di dalam implementasi kebijakan tentunya pengelompokan aktor tidak seekstrim yang dijelaskan. Hal ini

karena pada dasarnya implementasi kebijakan senantiasa dilakukan dua aktor atau lebih secara bersama-sama.

C. DAMPAK IMPLEMENTASI PROGRAM KRPL

Dampak dalam kamus besar Bahasa Indonesia merupakan suatu benturan, pengaruh kuat (baik negatif maupun positif) antara dua benda atau manusia sehingga menyebabkan perubahan (KBBI, 2001: 849). Dampak melihat apakah sesuatu yang sudah dilakukan benar-benar memberikan suatu perubahan secara jangka panjang pada penerima layanan (klien) (Isandi, 2001: 132). Dari penjelasan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa dampak adalah perubahan yang terjadi sebagai akibat dari suatu aktivitas baik hasil positif maupun negatif dari sebuah program.

Dampak positif adalah perubahan yang diharapkan telah tercapai oleh individu ataupun kelompok. Dampak dalam implementasi program KRPL menurut Sapatana (2012: 21) dapat dilihat dari tiga aspek yaitu:

- a. Dampak Sosial: perubahan perilaku, meningkatkan pengetahuan dan meningkatkan keterampilan.
- b. Dampak Ekonomi: menghemat pengeluaran rumah tangga dan pemenuhan konsumsi sayuran.
- c. Dampak lingkungan: pengolahan limbah rumah tangga, memberikan keindahan dan memberikan kesehatan.

Sedangkan dampak negatif dari berjalannya program tidak ditemukan. Namun dalam penerapan program tidak terlaksana dengan baik karena terdapat hambatan yang dirasakan kelompok. Hambatan tersebut: a. Kurangnya tenaga

pendamping, dana dan waktu b. Perilaku tidak berkelanjutan dari pengelola (pemilik lahan) c. ancaman kejenuhan dalam memaksimalkan pemanthatan lahan seperti: serangan hama (Saptana, 2012:22).

D. PROGRAM KAWASAN RUMAH PANGAN LESTARI

1. Pengertian Kawasan Rumah Pangan Lestari

Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) merupakan salah satu strategi ketahanan pangan pola pangan harapan yang dijalankan oleh pemerintah yang berpihak kepada masyarakat. Maksud dari pola pangan harapan yaitu dimana menghitung seluruh kalori dari setiap makanan yang akan kita makan. KRPL dilakukan atau dikembangkan karena banyaknya lahan kosong terutama lahan pekarangan di sekitar rumah yang dibiarkan begitu saja tanpa ada penggunaan yang berarti. KRPL juga dilakukan karena banyak masyarakat menengah kebawah yang susah jika ingin mendapatkan makanan yang bergizi. Setelah adanya sosialisasi penggunaan lahan di desa maupun di kelurahan, sekarang masyarakat menjadi lebih produktif dalam bercocok tanam. Hasilnya pun dapat digunakan bersama untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Optimalisasi pemanfaatan pekarangan melalui konsep Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) selama ini telah terbukti banyak memberikan manfaat bagi masyarakat yang berada di sekitar KRPL. Bagi pelaku anggota KRPL, kegiatan ini dapat memberikan sumbangan pangan untuk dikonsumsi bagi keluarga, menghemat pengeluaran keluarga dalam memenuhi kebutuhan dan gizi sehari-hari dan terjadinya diversifikasi konsumsi pangan pada rumah tangga

anggota. Bagi lingkungan kawasan kegiatan ini dapat membuat suasana asri dan lingkungan lebih nyaman (Kementerian Pertanian, 2015: 15).

2. Dasar Hukum Kawasan Rumah Pangan Lestari

Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) merupakan salah satu program dari Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) Berbasis Sumber Daya Lokal yang telah dimulai pada tahun 2010. Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) Berbasis Sumber Daya Lokal merupakan implementasi dari Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal, yang ditindak lanjuti oleh Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Peraturan tersebut merupakan acuan untuk mendorong upaya penganekaragaman konsumsi pangan dengan cepat melalui basis kearifan lokal serta kerjasama terintegrasi antara pemerintah, pemerintah daerah, masyarakat. Di tingkat provinsi, kebijakan tersebut telah ditinjakanjuti melalui surat edaran atau peraturan Gubernur (Pergub), dan di tingkat Kabupaten/Kota ditindaklanjuti dengan surat edaran atau Peraturan Bupati/Walikota (Perbup/Perwalikota) (Kementerian Pertanian 2015: 1).

Sebagai bentuk keberlanjutan Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) berbasis sumber daya lokal yang telah dimulai sejak tahun 2010, pada tahun 2015 program P2KP diimplementasikan melalui kegiatan :

- (1) Optimalisasi Pemanfaatan Pekarangan melalui konsep Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL),
- (2) Model Pengembangan Pangan Pokok Lokal (MP3L), serta
- (3)

Sosialisasi dan promosi P2KP. Melalui tiga kegiatan besar ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas konsumsi pangan masyarakat untuk membentuk pola konsumsi pangan yang baik. Disamping itu perlu dijamin kerjasama kemitraan dengan pihak swasta yang antara lain bisa berupa *Corporate Social Responsibility* (CSR)/ Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL) baik di bidang pangan maupun bidang lainnya seperti pendidikan dan sosialisasi baik kepada anak usia dini maupun kelompok wanita dan masyarakat untuk mengkonsumsi pangan beragam, bergizi seimbang dan aman (Kementerian Pertanian, 2015: 2).

Dampak KRPL pada daerah Kota Kediri terutama di Kelurahan Rejomulyo Kecamatan Kota yaitu adanya perbaikan pola pangan di dalam masyarakat yang sebelumnya masyarakat hanya bisa mengkonsumsi makanan yang hanya di jual di daerahnya saja dan sekarang masyarakat bisa mengkonsumsi bahan pangan yang di jual di daerah lainnya atau yang biasa disebut dengan keanekaragaman pangan. Seperti contoh: masyarakat di Kelurahan Rejomulyo sekarang bisa menanam dan mengkonsumsi sayuran seperti terong dan mentimun yang pada umumnya hanya ditanam dan dikembangkan oleh masyarakat di pedesaan. Serta dengan dilaksanakannya program ini bertujuan untuk memfasilitasi dan mendorong terwujudnya pola konsumsi masyarakat yang Beragam, Bergizi, Seimbang, dan Aman (B2SA).

3. Penerapan Kawasan Rumah Pangan Lestari

KRPL merupakan bentuk integrasi dari sekumpulan pekarangan untuk memenuhi penyediaan pangan rumah tangga. Agar kegiatan ini dapat memberikan manfaat terhadap keindahan lingkungan maka perlu dilakukan penataan. Penataan

lingkungan kawasan diperlukan untuk mengatur RPL agar dapat membentuk lingkungan asri dan nyaman, serta menjadi daya tarik bagi orang lain untuk melakukan replikasi. Penataan yang baik menjadikan lingkungan yang indah dan menyenangkan. Desain untuk penataan tanaman pada lingkungan kawasan disusun secara bersama-sama seluruh warga masyarakat dengan memperhatikan estetika dan kepentingan warga.

Penataan pekarangan dan pemanfaatan lahan pekarangan harus disesuaikan dengan lahan yang tersedia. Berdasarkan luasan lahan dan pemanfaatannya, pekarangan dapat digolongkan menjadi:

a. Strata 1 (kategori sempit)

- Luas Pekarangan $< 100 \text{ m}^2$, atau tanpa pekarangan (hanya teras rumah).
- Penataan pekarangan yang sesuai adalah dengan teknik budidaya dan alokasi pot polybag/ vertikultur, kolam tong.
- Komoditas yang dikembangkan : sayuran misalnya cabai, terong, tomat, sawi, kenikir, bayam, kangkung, toga misalnya laos, jahe, kencur, kunyit, sirih; budidaya ikan air tawar seperti lele, nila, dsb.

b. Strata 2 (kategori sedang)

- Luas pekarangan $100 - 300 \text{ m}^2$.
- Penataan pekarangan yang sesuai adalah dengan teknik budidaya dan alokasi pot polybag/ vertikultur, bedengan/ sorjan disisi batas pekarangan, kandang ayam sistem ren dan kolam ikan terpal.
- Komoditas yang dikembangkan sayuran misalnya cabai, terong, tomat, sawi, kenikir, bayam, kangkung, dsb; toga misalnya laos, jahe, kencur,

sirih; umbi-umbian misalnya ubi jalar, ubi kayu, talas, mbote, garut, dan lainnya yang mempunyai pangsa pasar dan substitusi sumber karbohidrat; ternak ayam buras, budidaya ikan tawar seperti ikan lele, nila, gurami.

c. Strata 3 (kategori luas)

- Luas pekarangan > 300 m².
- Penataan pekarangan yang sesuai adalah budidaya dan alokasi pot polybag vertikultur, bedengan/ sorjan disisi batas pekarangan, hampan, kandang ayam sistem ren, kandang kambing, dan kolam terpal/ tanah.
- Komoditas yang dikembangkan sayuran misalnya: cabai, terong, tomat, sawi, kenikir, bayam, kangkung, dsb; umbi-umbian seperti ubi jalar, ubi kayu, talas, mbote, garut dan lainnya yang mempunyai pangsa pasar dan substitusi sumber karbohidrat, ayam buras, budidaya ikan air tawar seperti lele, nila, gurami; buah-buahan seperti nanas, pisang, jeruk manis, mangga, unggulan, pepaya, sawo, dsb; tanaman pakan ternak, dsb (Kementerian Pertanian, 2015: 35-37)

Menurut pendapat diatas, Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) merupakan integrasi suatu pekarangan yang membutuhkan penataan. Pekarangan dalam konsep KRPL disini memang membutuh penataan yang bagus. Selain agar terlihat nyaman penataan pekarangan juga dilakukan untuk membuat tanaman tumbuh dengan sehat. Penataan RPL yang dilakukan bersama-sama anggota KRPL dan didampingi seorang Penyuluh Pendamping Lapangan (PPL) juga

digunakan untuk menarik perhatian warga yang belum ikut anggota KRPL agar ikut berpartisipasi. Semakin bagus penataan suatu RPL, semakin besar pula peluang dari warga lain ataupun kelurahan lain untuk menduplikasi atau menerapkan RPL di lingkungannya.

E. KETAHANAN PANGAN

1. Kebijakan Ketahanan Pangan

Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) merupakan upaya implementasi dari Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal, yang ditindak lanjuti oleh Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Peraturan tersebut merupakan acuan untuk mendorong upaya penganekaragaman konsumsi pangan dengan cepat melalui basis kearifan lokal serta kerjasama terintegrasi antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Di tingkat provinsi, kebijakan tersebut telah ditindaklanjuti melalui surat edaran atau peraturan gubernur (Pergub), dan ditingkat Kabupaten/Kota ditindaklanjuti dengan surat edaran atau Peraturan Bupati/Walikota (Perbup/Perwali) (Kementerian Pertanian 2015:1).

Sebagai bentuk keberlanjutan Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) yang berbasis sumber daya lokal yang telah dimulai sejak tahun 2010, pada tahun 2015 program P2KP diimplementasikan melalui kegiatan: (1) Optimalisasi Pemanfaatan Pekarangan melalui konsep Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL), (2) Model Pengembangan Pangan Pokok Lokal

(MP3L), serta (3) Sosialisasi dan Promosi P2KP. Melalui tiga kegiatan besar ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas konsumsi pangan masyarakat untuk membentuk pola konsumsi pangan yang baik. Disamping itu perlu dijalin kerjasama kemitraan dengan pihak swasta yang antara lain bisa berupa *Corporate Social Responsibility* (CSR) atau Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL) baik di bidang pangan maupun bidang lainnya seperti pendidikan dan sosialisasi baik kepada anak usia dini maupun kepada kelompok wanita dan masyarakat untuk mengkonsumsi pangan beragam, bergizi seimbang dan aman (Kementerian Pertanian 2015:2).

Pelaksanaan gerakan P2KP pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota dilakukan secara terintegrasi dengan berbagai kegiatan lainnya untuk mewujudkan pengembangan ekonomi daerah baik dalam pelaksanaan maupun pembiayaannya. Selain itu, Gubernur dengan Bupati/Walikota sebagai intrgrator utama memiliki peranan penting dalam mengkoordinasikan gerakan P2KP, khususnya terhadap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai agen pembawa perubahan. Disamping itu untuk memenuhi kebutuhan gizi masyarakat, gerakan P2KP ini juga ditujukan untuk meningkatkan keragaman dan kualitas konsumsi pangan masyarakat agar lebih beragam, bergizi seimbang, dan aman guna menujung hidup sehat, aktif dan produktif.

Menurut keterangan mengenai kebijakan ketahanan pangan diatas dapat disimpulkan bahwa peraturan tersebut merupakan acuan khusus yang dikeluarkan oleh pemerintah agar banyak tercipta penganekaragaman bentuk pangan yang dapat bermanfaat untuk masyarakat. Hal ini bisa dilakukan dengan baik jika

adanya kerjasama antara masyarakat, pihak swasta, dan pemerintah itu sendiri. Dengan demikian dapat diketahui bahwa program KRPL yang dilakukan di Kota Kediri akan berjalan lancar jika ada peraturan khusus yang mengatur dan melakukan kerjasama yang baik dari ketiga tokoh tersebut sehingga ketahanan pangan di Kota Kediri dapat terjamin.

2. Isu-isu Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan

Menurut Darmawan (2011:12) rumah tangga di Indonesia, utamanya rumah tangga tani di Indonesia perlu membangun ketahanan pangan. Di Indonesia, pokok-pokok kebijakan pangan mencakup pengembangan: produksi pangan, efisiensi perdagangan dan distribusi pangan, industri pangan, kemampuan mengekspor pangan dan daya beli masyarakat. Dimana kebijakan tersebut bertujuan untuk meningkatkan ketahanan pangan, mendorong diversifikasi konsumsi pangan, meningkatkan pangan (*food safety*) dan mengembangkan kelembagaan pangan yang efektif.

Konsep ketahanan pangan dan pencapaiannya mempunyai banyak pengertian, antara lain: peran stok biji-bijian nasional dan internasional, pencapaian swasembada pangan setiap Negara, penghilangan hambatan perdagangan pangan, penyediaan pangan yang memadai untuk seluruh masyarakat selamanya. Dimana interpretasi konsep dan arti terakhir adalah paling luas dan merupakan tujuan ketahanan pangan. Menurut SEARCA dalam Darmawan (2011:14) mengelompokkan indikator ketahanan pangan menjadi dua tingkat yakni ditingkat rumah tangga dan masyarakat, indikator ketahanan pangan adalah stabilitas pasokan (musiman; distribusi ketersediaan pangan pokok bulanan, dalam kg),

ketersediaan (jumlah, kg) aksesibilitas (biaya yang diperlukan perbulan). Sedangkan indikator ketahanan pangan tingkat nasional (untuk pangan pokok seperti beras, jagung, ikan, dan lain-lain) adalah produksi (ton/tahun, ketersediaan pangan pokok), konsumsi (ton/tahun, pola konsumsi perkapita, rata-rata biaya per pangan pokok perbulan), impor dan ekspor (ton/tahun).

Adapun kebijakan tersebut dituangkan dalam program: pemeliharaan kemantapan swasembada pangan, peningkatan daya beli masyarakat, peningkatan kemampuan penyediaan pangan. Beragam kebijakan dan program tersebut akan berdampak pada diversifikasi konsumsi baik secara langsung maupun tidak. Menurut Sawit yang dikutip oleh Darmawan (2011:12-13) Indonesia telah merombak kebijakan pangan, khususnya beras secara drastik, misalnya peran bulog sebagai *state trading enterprise* dihapus, berbagai subsidi input dan output dipangkas. Selain itu, kebijakan stabilisasi harga tidak disinkronisasikan lagi, dan kebijakan swasembada panganpun juga tidak jelas masih dilanjut atau tidak. Saat ini masih tersisa tiga kebijakan yang terkait dengan beras, yaitu kebijakan harga dasar gabah, kebijakan *targeted rice subsidy* (program operasi pasar khusus), dan kebijakan tarif untuk membatasi impor.

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwa program ketahanan pangan yang ada di Indonesia tampaknya belum sejalan dengan pertanian berkelanjutan. Padahal, pertanian berkelanjutan sangat terkait dengan ketahanan pangan. Di dalam ketahanan pangan, rumah tangga berhubungan dengan kemampuan untuk memenuhi kecukupan pangan berkelanjutan dari waktu ke

waktu. Kecukupan pangan dalam hal ini mencakup segi kuantitas dan kualitas, baik dari produksi usahatani yang lestari maupun membeli di pasar.

3. Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan (Kementerian Pertanian, 2015:7).

Ketahanan pangan merupakan paradigma yang digunakan pemerintah dalam pemenuhan pangan penduduk dan pembangunan peratanian pangan umumnya. Konsep ketahan pangan ini banyak mengalami perubahan. Semula pada tahun 1960-an dan 1970-an ditekankan pada penyediaan pangan yang cukup, pada tahun 1983-an kemudian memasukkan jaminan akses, lalu diperluas lagi dengan memasukkan kemiskinan, pendapatan, bencana alam, krisis ekonomi, dan konflik pada tahun 1983. Kemudian pada tahun 1990-an ditambah lagi dengan memasukkan keamanan pangan (*food safety*) dan kekurangan protein dan energi menurut Syahyuti yang dikutip oleh Yuwono (2011:48).

Pada tahun 1996 ketika *Federation Agriculture Organization* (FAO) mengadakan *World Food Summit* (WFS) dan mengeluarkan Deklarasi Roma mengenai Ketahanan Pangan yaitu: “untuk mencapai ketahanan pangan bagi setiap orang dan melanjutkan upaya untuk menghilangkan kelaparan diseluruh Negara” (Yuwono, 2011:74). Berdasarkan hal tersebut dapat diartikan bahwa

ketahanan pangan ini merupakan suatu kondisi mengenai tersedianya pangan yang dapat memenuhi kebutuhan pangan setiap saat agar dapat hidup sehat, aktif, dan produktif.

Darmawan (2011:15) menjelaskan bahwa metode pengukuran ketahanan pangan terus dikembangkan dan secara konseptual ukuran ketahanan pangan yang telah diterima oleh Sidang Komite Pangan Dunia ke-18 pada tahun 1993 mencakup tiga aspek. Ketiga aspek berikut inilah yang dimifestasikan dalam indeks yang mengukur ketahanan pangan. Berikut ketiga aspek tersebut:

1. Ketersediaan pangan
2. Stabilisasi penyediaan pangan, dan
3. Akses individu dan/rumah tangga untuk pangan

Menurut Yuwono (2011:48) ketahanan pangan secara hirarki dapat dibagi pada tingkat global, regional, lokal (daerah), rumah tangga dan individu. Ketahanan pangan pada tingkat yang lebih tinggi merupakan prasyarat terciptanya ketahanan pangan yang lebih rendah, namun prasyarat tersebut belum cukup. Hal ini sama halnya dengan ketahanan pangan daerah dan rumah tangga tetapi hal tersebut belum mencukupi. Konsep ketahanan ini lebih menitikberatkan pada ketersediaan pangan tanpa memperdulikan dari mana dan siapa yang memproduksi pangan.

Ketahanan pangan merupakan dasar utama dalam mewujudkan ketahanan ekonomi dan ketahanan nasional yang berkelanjutan. Dalam rangka ketahanan pangan, Indonesia telah menerapkan swasembada pangan *absolut*, khususnya beras sampai awal dekade 1990 kemudian menganut swasembada *on trend* untuk

selanjutnya. Swasembada pangan *absolut* diartikan bahwa kebutuhan pangan dipenuhi seluruhnya (100%) dari produk domestik. Sedangkan *on trend* berarti swasembada dengan tingkat 90%. Swasembada *on trend* dimaknai dengan kondisi dimana dalam beberapa tahun tertentu ada kalanya mengimpor pangan, tetapi pada tahun yang lainnya mengekspor, sehingga rata-rata dalam jangka menengah tetap memenuhi swasembada (Suryana, 2003:175).

Menurut data tersebut dapat disimpulkan bahwa ketahanan pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan dimana didalamnya terdapat beberapa indikator ketahanan pangan yang dikemukakan oleh Darmawan. Indikator tersebut salah satunya ditujukan untuk menunjang kebutuhan masyarakat yaitu salah satunya ketersediaan pangan bagi masyarakat. Di Kota Kediri sendiri sudah menggalakkan program KRPL dari tahun 2012 yang bertujuan untuk meningkatkan keanekaragaman pangan masyarakat. Hal itu ditujukan agar masyarakat dengan gaji dibawah rata-rata masih bisa mengkonsumsi makanan yang bergizi dan sehat karena masyarakat sendiri yang menanam dan menggunakan pupuk alami sehingga lebih sehat apabila dikonsumsi oleh keluarga.