

SKRIPSI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 68 TAHUN
2002 TENTANG KETAHANAN PANGAN DI KABUPATEN NUNUKAN**

NURPATIMAH

Nomor Stambuk: 10561 04642 13



**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAKASSAR**

2018

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 68 TAHUN
2002 TENTANG KETAHANAN PANGAN DI KABUPATEN NUNUKAN**

Skripsi

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar

Sarjana Ilmu Administrasi Negara

Disusun Dan Diajukan Oleh

NURPATIMAH

Nomor Stambuk : 10561 04642 13

Kepada

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAKASSAR**

2018

PERSETUJUAN

Judul Skripsi : Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan

Nama Mahasiswa : Nurpatimah

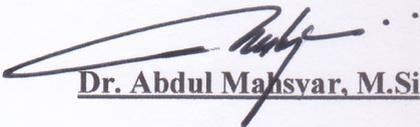
Nomor Stambuk : 10561 04642 13

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

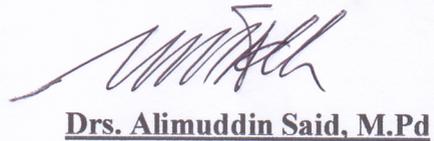
Menyetujui:

Pembimbing I

Pembimbing II



Dr. Abdul Mahsyar, M.Si



Drs. Alimuddin Said, M.Pd

Mengetahui:

Dekan

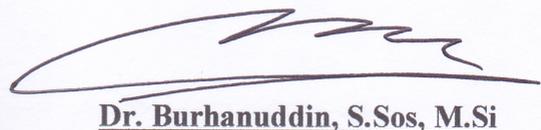
Ketua Jurusan

Fisip Unismuh Makassar

Administrasi Negara



Dr. Hj. Iyani Malik, S.Sos., M.Si



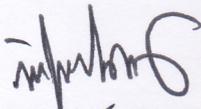
Dr. Burhanuddin, S.Sos, M.Si

PENERIMAAN TIM

Telah diterima oleh TIM Penguji Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar, berdasarkan Surat Keputusan/undangan menguji ujian skripsi Dekan Fisipol Universitas Muhammadiyah Makassar, Nomor: 0049/FSP/A.1-VIII/I/38/2018 sebagai salah satu - syarat untuk memperoleh gelar sarjana (S.1) dalam program studi Ilmu Administrasi Negara di Makassar pada hari Selasa tanggal 16 Januari 2018.

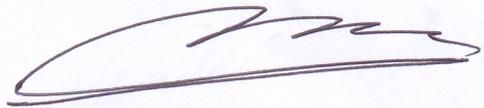
TIM PENILAI

Ketua



Dr. Hj. Ihyani Malik, S.Sos, M.Si

Sekretaris



Dr. Burhanuddin, S.Sos, M.Si

Penguji:

1. Dr. H. Muhlis Madani, M.Si (ketua)



(.....)

2. Dr. Abdul Mahsyar, M.Si



(.....)

3. Dr. Nuryanti Mustari, S.IP, M.Si



(.....)

4. Drs. Alimuddin Said, M.Pd



(.....)

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama Mahasiswa : Nurpatimah

Nomor Stambuk : 10561 04642 13

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Menyatakan bahwa benar karya ilmiah ini adalah penelitian saya sendiri tanpa bantuan dari pihak lain atau telah ditulis/dipublikasikan orang lain atau melakukan plagiat. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari pernyataan ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik sesuai aturan yang berlaku, sekalipun itu pencabutan gelar akademik.

Makassar, 04 Januari 2018

Yang Menyatakan,

Nurpatimah

ABSTRAK

NURPATIMAH. *Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan Di Kabupaten Nunukan* (dibimbing oleh Abdul Mahsyar dan Alimuddin Said).

Implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan merupakan suatu cara pemerintah dalam mengatasi ketahanan pangan. Implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di kabupaten nunukan merupakan salah satu kebijakan yang harus dikedepankan oleh pemerintah Negara Republik Indonesia khususnya pemerintah kabupaten nunukan, karena dalam hal ini merupakan upaya untuk meningkatkan ketahanan pangan dan mensejahterakan kehidupan bangsa khususnya bagi para masyarakat tani. Berdasarkan hal tersebut peneliti mencoba menggambarkan dan menjelaskan tentang implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di kabupten nunukan.

Tujuan penelitian untuk mengetahui implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan kabupaten nunukan dan untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan faktor-faktor penghambat implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan panga di kabupaten nunukan.

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif dengan menggunakan dua macam primer dan data sekunder. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah fenomenologi yaitu peneliti melakukan pengumpulan data dengan observasi partisipan untuk mengetahui fenomena esensial partisipan dalam pengalaman informan.

Implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di kabupaten nunukan sudah berjalan cukup baik, hanya perlu sedikit perhatian dari pemerintah untuk bantuan tani harus selalu tepat waktu agar petani tidak kesulitan dalam mengelolah pangan.

Kata Kunci : Implementasi, Ketahanan Pangan

KATA PENGANTAR



Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan Di Kabupaten Nunukan”

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar sarjana Ilmu Administrasi Negara Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar.

Sembah sujud dan kupersembahkan skripsi ini terkhusus kepada kedua orang tua tercinta Ayahanda dan Ibunda tercinta, terima kasih atas segala pengorbanan, kesabaran, doa dukungan dan semangat yang tak ternilai hingga penulis dapat menyelesaikan studi, kiranya amanah yang diberikan kepada penulis tidak tersia-siakan. Terima kasih juga kepada adikku tercinta, dan seluruh keluarga besarku.

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

1. Bapak Dr. Abdul Mahsyar, M.Si selaku pembimbing I dan Drs.Alimuddin Said, M.Pd selaku pembimbing II yang senantiasa

meluangkan waktunya membimbing dan mengarahkan penulis, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

2. Ibunda Dr. HJ.Ihyani Malik, S.Sos.,M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar.
3. Bapak Dr. Burhanuddin, S.Sos., M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar.
4. Para Dosen yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis selama menjadi Mahasiswa di Universitas Muhammadiyah Makassar.
5. Kepada keluargaku Ibu Bapak dan saudara-saudaraku yang senantiasa mendoakan sehingga segala urusan penulis selama ini dapat berjalan dengan lancar.
6. Pihak Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan serta masyarakat yang telah membantu dalam pengambilan data, penulis mengucapkan banyak terima kasih.
7. Terima kasih kepada Nilam Cahya, Kismawati, dan Masita Sunarni yang senantiasa memberikan motivasi dan dukungan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat selesai sampai saat ini.
8. Teman-teman Ilmu Administrasi Negara angkatan 2013 khususnya kelas A serta teman-teman yang tak sempat penulis sebut satu persatu terima kasih karena telah mengisi hari-hari penulis dengan suka dan duka sehingga penulis mengerti arti sebuah kebersamaan.
9. Semua pihak yang telah membantu penyusunan skripsi dari awal hingga akhir yang penulis tidak dapat sebut satu persatu.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca maupun pihak lain. Akhir kata semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

WassalamuAlaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 04 Januari 2018

NURPATIMAH

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN SKRIPSI	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
PENERIMAAN TIM	iv
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pengertian, Konsep, dan Teori	7
1. Konsep Kebijakan	7
a. Pengertian Kebijakan Publik.....	7
b. Tujuan Kebijakan Publik.....	9
c. Jenis Kebijakan Publik.....	9
2. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik.....	11
a. Teori-Teori Implementasi	15
b. Implementasi Kebijakan Model Soren C. Winter	21
B. Konsep Ketahanan Pangan.....	28
1. Pengertian Ketahanan Pangan.....	28
2. Sistem Ketahanan Pangan	33
3. Faktor Utama Penentu Ketahanan Pangan	34
C. Kerangka pikir	39
D. Fokus Penelitian	40
E. Deskripsi Fokus Penelitian	41
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Waktu dan Lokasi Penelitian	43
B. Jenis dan Tipe Penelitian	43
C. Sumber Data	44

D. Informan Penelitian	44
E. Teknik Pengumpulan Data	45
F. Teknik Analisis Data	46
G. Keabsahan Data	47
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Deskripsi atau Karakteristik Objek Penelitian	49
B. Profil Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan	52
1. Gambaran Umum Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan	52
2. Tugas, Fungsi, Dan Struktur Organisasi	54
C. Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan	56
1. Sistem Produksi pangan	58
2. Teknologi Produksi Pangan	62
3. Sarana dan Prasarana Produksi Pangan	65
4. Lahan Produktif	74
D. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan	77
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	84
B. Saran	85
DAFTAR PUSTAKA	86

DAFTAR TABEL

1. Tabel Informan.....	45
2. Tabel Luas Wilayah	51
3. Tabel Daftar Kelompok Tani	53
4. Tabel Produksi Serelia Pokok dan Biji-bijian.....	61
5. Tabel Jenis dan Manfaat Teknologi Produksi Pangan	65
6. Tabel Sarana Produksi Pangan.....	69
7. Tabel Prasarana Produksi Pangan	73
8. Tabel Luas Lahan Pertanian.....	76

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara agraris dimana mata pencaharian mayoritas penduduknya dengan bercocok tanam. Secara geografis Indonesia yang juga merupakan negara kepulauan memiliki potensi alam yang besar tidak hanya dalam bidang kelautan tapi juga dalam pengolahan pertanian. Potensi pertanian Indonesia yang tinggi salah satunya disebabkan wilayah Indonesia yang memiliki wilayah daratan sepertiga dari luas keseluruhan ini dilewati barisan pegunungan dunia. Hal ini menyebabkan wilayah daratan Indonesia sangat subur. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika sebagian besar penduduk Indonesia bermata pencaharian sebagai petani. Itulah mengapa selain disebut sebagai negara maritim, Indonesia juga disebut sebagai negara agraris.

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Upaya mewujudkan ketahanan pangan harus bertumpu pada sumberdaya pangan local yang mengandung keragaman antar daerah dan harus dihindari sejauh mungkin ketergantungan pada pemasukan pangan. Oleh karena ketahanan pangan tercermin pada ketersediaan pangan secara nyata, maka harus secara jelas

dapat diketahui oleh masyarakat mengenai penyediaan pangan. Penyediaan pangan ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga yang harus terus berkembang dari waktu ke waktu. Untuk mewujudkan penyediaan pangan tersebut, perlu dilakukan pengembangan system produksi, efisiensi system usaha pangan, teknologi produksi pangan, sarana dan prasarana produksi pangan dan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif.

Pangan merupakan kebutuhan mendasar bagi manusia untuk dapat mempertahankan hidup dan karenanya kecukupan pangan bagi setiap orang setiap waktu merupakan hak asasi yang layak dipenuhi. Berdasarkan kenyataan tersebut masalah pemenuhan kebutuhan pangan bagi seluruh penduduk setiap saat di suatu wilayah menjadi sasaran utama kebijakan pangan bagi pemerintahan suatu negara. Tantangan besar yang dihadapi saat ini khususnya negara-negara sedang berkembang adalah persoalan kekurangan pangan dan kerusakan lingkungan hidup. Kekurangan pangan bukan hanya dipengaruhi oleh pertumbuhan populasi manusia yang tidak seimbang. Ketersediaan pangan adalah tersedianya pangan dari hasil produksi dalam negeri dan/atau sumber lain.

Ketahanan pangan merupakan hal yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia yang berkualitas, mandiri, dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi, dan beragam serta tersebar merata di

seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Karena Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk yang banyak dan tingkat pertumbuhannya yang tinggi, maka upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan merupakan tantangan yang harus mendapatkan prioritas untuk kesejahteraan bangsa. Indonesia sebagai negara agraris dan maritim dengan sumberdaya alam dan sosial budaya yang beragam, harus dipandang sebagai karunia Ilahi untuk mewujudkan ketahanan pangan. Upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional harus bertumpu pada sumberdaya pangan lokal yang mengandung keragaman antar daerah dan harus dihindari sejauh mungkin ketergantungan pada pemasukan pangan. Oleh karena ketahanan pangan tercermin pada ketersediaan pangan secara nyata, maka harus secara jelas dapat diketahui oleh masyarakat mengenai penyediaan pangan.

Penyediaan pangan ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga yang terus terus berkembang dari waktu ke waktu. Untuk mewujudkan penyediaan pangan tersebut, perlu dilakukan pengembangan sistem produksi, efisiensi sistem usaha pangan, teknologi produksi pangan, sarana dan prasarana produksi pangan dan lahan produktif. Namun demikian di kabupaten Nunukan secara keseluruhan sebenarnya dapat dikatakan sudah aman dari aspek produksinya, terutama dalam hal jumlah produksinya. Secara jumlah, kabupaten Nunukan mengalami kelebihan dan sudah mencukupi, terutama produksi padi (beras). Adapun masalah yang

masih dihadapi yaitu peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di kabupaten nunukan adanya ancaman alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian. Hal inilah yang menjadi masalah terhadap produksi lainya seperti kegairahan petani, kalau petani tidak bergairah dengan usaha taninya, petani akan beralih ke usaha lainya seperti menjadi nelayan, TKI ke luar negeri atau usaha non pertanian lainnya. Hal inilah yang menyebabkan ketahanan pangan di kabupaten nunukan tidak mendapatkan hasil yang maksimal. Lahan yang tersedia sebenarnya cukup banyak namun sumber daya manusianya (SDM) belum memanfaatkan lahan tersebut secara optimal. Banyak lahan-lahan pertanian ditinggalkan atau belum mampu digarap kembali. Pemerintah harusnya bisa menggairahkan kaum petani untuk memicu produktifitasnya. Segala daya upaya yang dilakukan oleh para petani harus diapresiasi atau dihargai dengan pantas, sehingga petani juga bisa meningkatkan SDM agar produknya tetap berdaya saing sehingga dapat dihargai dengan pantas di pasaran.

Berdasarkan dari uraian diatas, penulis berkeinginan untuk melakukan penelitian dan penulisan proposal dengan judul **“Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan”**.

B. Rumusan Masalah

Untuk dapat memudahkan penelitian ini dan agar penelitian memiliki arah yang jelas dalam menginterpretasikan fakta dan data ke dalam penulisan skripsi, maka terlebih dahulu dirumuskan permasalahannya. Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di Kabupaten Nunukan?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat dan pendukung implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di Kabupaten Nunukan?

C. Tujuan Penelitian

Sejauh mana penelitian yang dilakukan tentu mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau menjadi tujuan penelitian. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di Kabupaten Nunukan?
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dan pendukung implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di Kabupaten Nunukan?

D. Manfaat Penelitian

Bila tujuan penelitian dapat dicapai maka hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat praktis dan manfaat teoritis diantaranya:

1. Secara teoritis, penelitian yang akan dilakukan dapat dijadikan suatu bahan studi selanjutnya dan akan menjadi sumbangsih pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian-kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya menyangkut masalah ketahanan pangan.
2. Secara praktis, dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan tambahan pengetahuan bagi pihak-pihak yang terkait dengan masalah penelitian ini dan berguna bagi pihak yang berminat pada masalah yang sama.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian, Konsep dan Teori

1. Konsep Kebijakan

Kebijakan Publik Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun local seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota. Dalam pembahasan ini penelitian menyajikan teori-teori kebijakan publik, pendekatan dalam studi kebijakan publik hingga proses kebijakan publik. Karena pada hakikatnya peraturan pemerintah Nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan merupakan salah satu bentuk dari kebijakan publik.

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan suatu ilmu multidisipliner karena melibatkan banyak disiplin ilmu seperti ilmu politik, sosial, ekonomi, dan psikologi. Studi kebijakan berkembang pada awal 1970-an terutama melalui tulisan Harold D. Laswell. Definisi dari kebijakan publik yang paling awal dikemukakan oleh Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Howlett dan

Ramesh (1995:2) yang mendefinisikan kebijakan publik/*public policy* sebagai “suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik tertentu (a projected of goals, values, and practices)”.

Thomas R. Dye dalam Howlett dan Ramesh (2005:2), kebijakan publik adalah adalah “segala yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan perbedaan yang dihasilkannya (*what government did, why they do it, and what differences it makes*)”. Dalam pemahaman bahwa “keputusan” termasuk juga ketika pemerintah memutuskan untuk “tidak memutuskan” atau memutuskan untuk “tidak mengurus” suatu isu, maka pemahaman ini juga merujuk pada definisi Thomas R. Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008:185) yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan “segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah”.

Senada dengan definisi Dye, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008: 9) juga menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan: Apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam policy statement yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah.

b. Tujuan Kebijakan Publik

Fungsi utama dari Negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hal ini berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu:

- 1) Memelihara ketertiban umum (Negara sebagai stabilisator)
- 2) Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (Negara sebagai stimulator)
- 3) Memadukan berbagai aktivitas (Negara sebagai coordinator)
- 4) Menunjuk dan membagi benda material dan non material (Negara sebagai distributor).

c. Jenis Kebijakan Publik

Menurut James E. Anderson, kebijakan publik dapat di kelompokkan sebagai berikut :

1) *Substantive Policies and Procedural Policies.*

Substantive Policies adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang di hadapi oleh pemerintah . Misalnya: kebijakan politik luar negeri, kebijakan di bidang pendidikan, kebijakan ekonomi, dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substansi policies* adanya pokok masalahnya (*subject matter*) kebijakan. *Procedural Policies* adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak mana saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.

2) *Distributive, Redistributive, and self Regulatory policies.*

Distributive policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak di antara kelas-kelas dan kelompok penduduk. *Self Regulatory policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelanggaran perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.

3) *Material Policies*

Material Policies adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber –sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.

4) *Publik Goods and Private goods policies.*

Publik goods policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private goods policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas, dengan imbalan biaya tertentu.

2. Pengertian Implementasi Kebijakan publik

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster, merumuskan bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertakan dengan sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu.

Pengertian implementasi diatas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian ditiadakan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai didalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi. Di bawah ini akan dijelaskan secara singkat beberapa teori implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan dapat dikatakan sebagai proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. 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. Berikut akan dijelaskan mengenai konsep implementasi yang dipaparkan oleh beberapa ahli diantaranya Budi Winarno (2002), mengatakan bahwa implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

Makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008:65), mengatakan bahwa : “implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan suatu fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata bagi masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Pandangan kedua ahli diatas dapat dikatakan bahwa suatu proses implementasi kebijaksanaan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan suatu program yang telah ditetapkan serta menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekutan politik, ekonomi dan sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi segala pihak yang terlibat sekalipun dalam hal ini dampak yang diharapkan dan tidak diharapkan.

Van Meter dan Van Horn (Budi Winarno, 2002;102) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang arahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya, Micahel Howlet dan M. Ramesh (1995;11) dalam buku Subarsono (2006;13), bahwa "*implementasi kebijakan adalah proses untuk melakukan kebijakan supaya mencapai hasil.*". Dari defenesi diatas dapat diketahui bahwa imlementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sasaran kebijakan, aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan, dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana suatu pelaksana kebijakan melakuakan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. 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. Meter dan Horn (subarsono 2006:99) mengemukakan bahwa terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni;

- 1) Standar dan sasaran kebijakan, di mana standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan apabila standar dan sasaran kebijakan kabur,
- 2) Sumberdaya, dimana implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
- 3) Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- 4) Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- 5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variable ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan,

yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini public yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

- 6) Disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Defenisi diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sasaran kebijakan, aktivitas, atau kegiatan pencapaian tujuan, dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. 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.

a. Teori-teori Implementasi

Impelentasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap selesai. Berikut disini ada sedikit info tentang pengertian implentasi menurut para ahli. Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Majone dan

Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:70) mengemukakan bahwa "implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan". Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh Mclaughin (dalam Nurdin dan Usman, 2004). Adapun Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002:70) mengemukakan bahwa "implementasi adalah sistem rekayasa." Subarsono (2008;89), mengemukakan beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu:

1. Teori George C. Edward

Dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu :

- 1) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Sumberdaya, dimana meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif.
- 2) Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya financial.

- 3) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Edward III (1980;98) menyatakan bahwa sikap dari pelaksana kadangkala menyebabkan masalah apabila sikap atau cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi dapat mempertimbangkan atau memperhatikan aspek penempatan pegawai (pelaksana) dan insentif .
- 4) Struktur Birokrasi, merupakan susunan komponen (unit-unit) kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan atau dikoordinasikan, selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan (Edward III, 1980;125) Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi.

2. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatlier

Teori ini berpendapat bahwa terdapat tiga kelompok variable yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu:

a. Karakteristik masalah (*tractability of the problems*):

- 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan dimana di satu pihak terdapat beberapa masalah social yang secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air bersih bagi penduduk.
- 2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program akan relative mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen, karena tingkat pemahaman kelompok sasaran relative sama.
- 3) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, dimana sebuah program akan relative sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi dan sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar
- 4) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan dimana sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relative mudah diimplementasikan dibanding program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

b. Karakteristik kebijakan (*ability of statute to structure implementation*),

yaitu :

- 1) Kejelasan isi kebijakan, yaitu, karena semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan, maka akan lebih mudah di implementasikan, karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata.
- 2) Beberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis, di mana kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, meskipun untuk beberapa lingkungan tertentu perlu ada modifikasi.
- 3) Besarnya alokasi sumber daya financial terhadap kebijakan tersebut, di mana sumber daya keuangan adalah factor krusial untuk setiap program social, setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program yang semuanya memerlukan biaya,
- 4) Seberapa besar adanya ketertarikan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, di mana kegagalan kerja sering disebabkan oleh kurangnya koordinasi vertical dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
- 5) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.

- 6) Tingkat komitmen aparat, terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di Negara-negara dunia ke tiga, khususnya Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program.
 - 7) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan, di mana suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relative mendapat dukungan di banding program yang tidak melibatkan masyarakat.
- c. Lingkungan kebijakan (*nonstatutory variable effecting implementation*), yaitu:
- 1) Kondisi social ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi dimana masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relative mudah menerima program pembaharuan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional.
 - 2) Dukungan publik sebuah kebijakan, dimana kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan public, sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-intensif, misalnya kenaikan harga BBM akan kurang mendapatkan dukungan public.
 - 3) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*), dimana kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi

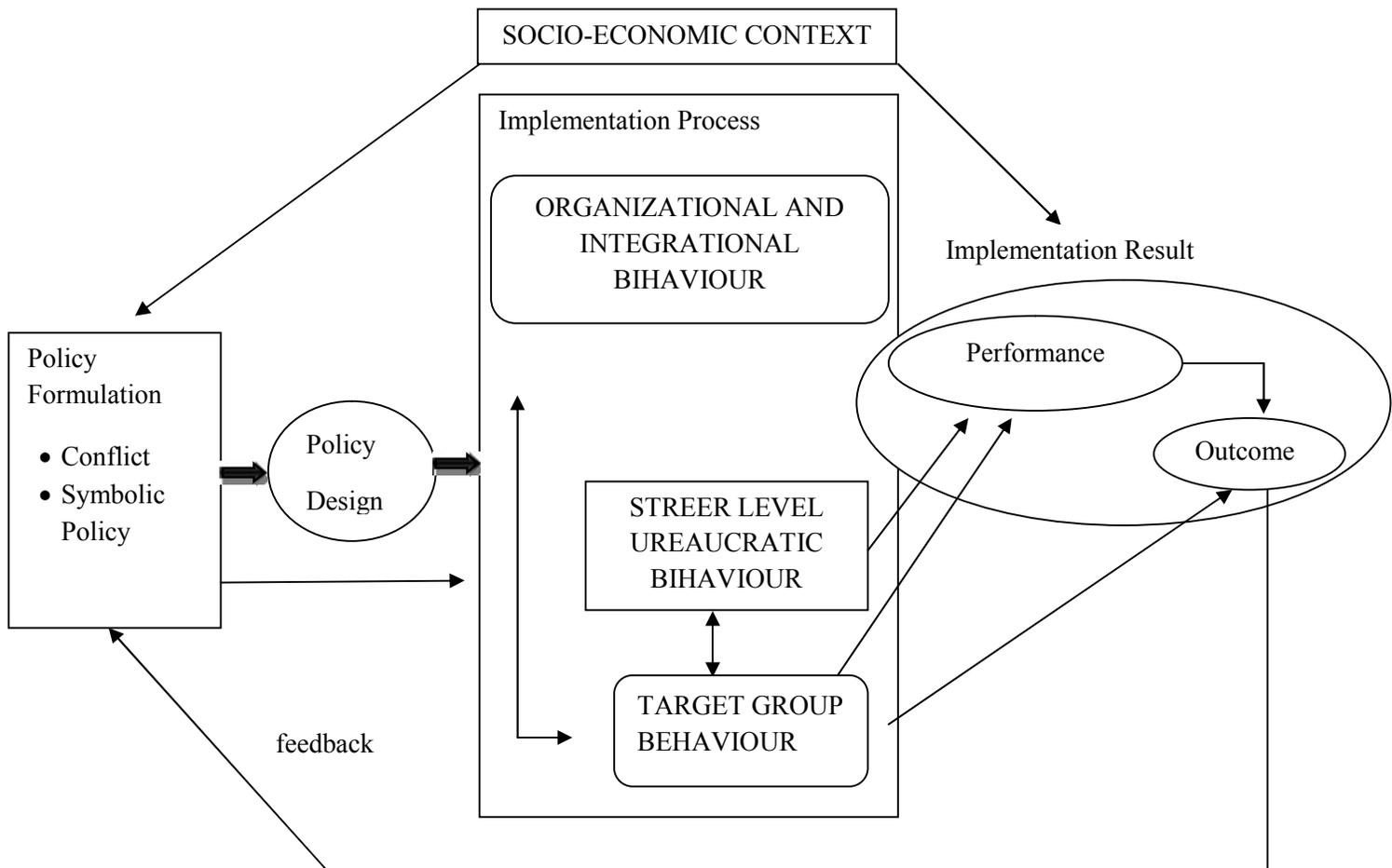
implementasi kebijakan melalui berbagai cara, yaitu kelompok dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan, dan kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap badan-badan pelaksana.

- 4) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor .pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial, sehingga aparat pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

b. Implementasi Kebijakan Model Soren C. Winter

Model lain yang menarik yang juga termasuk dalam kategori generasi ketiga ini dan mendapat perhatian dari banyak ahli adalah “*integrated implementation model*” yang dikembangkan oleh Soren C Winter (2003). Mereka melihat implementasi sebagai suatu hal yang tidak berdiri sendiri, mereka memperkenalkan pandangannya sebagai “model integrated”. Model integrated menunjukkan bahwa sukses implementasi ditentukan mulai dari formulasi sampai evaluasi, yang dengan sendirinya berarti ada keterkaitan

antara proses politik dan administrasi, sebagaimana terlihat pada gambar berikut



Gambar 2. Integrated Implementation Model
(by. Soren C. Winter)

Jika merujuk pada model di atas, maka terlihat dengan jelas bahwa implementasi kebijakan sangat dipengaruhi design kebijakan yang pada dasarnya lahir atau ditentukan oleh formulasi kebijakan itu sendiri. Hal yang lain juga dipengaruhi adalah keadaan social ekonomi masyarakat. Suatu kebijakan bisa jadi dipengaruhi dengan lingkungan dimana kebijakan itu

dijalankan. Sementara itu pula menurut Winter, implementasi itu sendiri berkaitan dengan perilaku antara organisasi terkait, perilaku birokrasi terdepan sebagai pelaksana kebijakan serta berhubungan dengan perilaku kelompok sasaran kebijakan.

Selanjutnya Winter mengemukakan tiga variable yang mempengaruhi keberhasilan proses implementasi yakni :

1. Perilaku Hubungan Antar Organisasi (*Behavior Relationships Between Organizations*)

Dimensi-dimensinya adalah komitmen dan koordinasi antar organisasi. Penerapan kebijakan public dalam mencapai hasil yang optimal, jarang berlangsung dalam kelompok sendiri, tanpa menggunakan organisasi lain sebagai pendukung atau piranti pelaksanaan. Implementasi kebijakan memerlukan hubungan antar organisasi untuk membawa perubahan kebijakan umum ke dalam aturan yang jelas, dan ini berlangsung secara berkelanjutan dalam proses social yang dapat mengkonversi arah kebijakan melalui tindakan. Proses implementasi dapat diterapkan melalui banyak cara. Salah satu cara di antaranya adalah implementasi kebijakan dapat dipenuhi dalam satu organisasi. Tetapi, agar kinerja implementasi lebih efisien dan efektif, memerlukan kerjasama dan koordinasi dengan berbagai organisasi, atau bagian-bagian organisasi itu. Tingkat implementasi dapat ditempuh pada organisasi formal, sementara administrasi pemerintahan dapat diterapkan melalui hasil kebijakan.

Perkembangan hubungan antar organisasi belakangan kian populer, sehingga para praktisi dan sarjana melahirkan istilah “*kolaboratif*” yang menentukan dan mempengaruhi hasil suatu program. Beberapa tahun terakhir muncul istilah yang lebih dikenal “*jaringan*” dan “*manajemen jaringan*”. Istilah ini secara keseluruhan dikenal dalam hubungan koordinasi antar organisasi yang dapat meningkatkan dan menentukan pola implementasi kebijakan.

Faktor selanjutnya adalah proses implementasi kebijakan organisasi ditandai oleh adanya komitmen dan koordinasi (winter, 2003). Tataran implementasi, komitmen dimaksud adalah kesepakatan bersama dengan instansi terkait dalam menjaga stabilitas organisasi dan jaringan antar organisasi yang ada, dalam kaitannya dengan pelaksanaan program. Hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga kemungkinan munculnya rasa egoism di antara organisasi pelaksana program yang dapat mempengaruhi hasil akhir dari suatu implementasi. Kontribusi suatu organisasi terhadap implementasi sangat tergantung input yang diterima dari hubungan inter organisasi secara timbale balik dan saling tergantung satu sama lain. Dengan demikian, proses implementasi kebijakan dapat dicapai pada titik optimal dalam merealisasikan kebutuhan dan kepentingan.

Pada tataran koordinasi pola hubungan antar organisasi sangat urgen dan berpengaruh terhadap penentuan strategi suatu implementasi. Pengaturan suatu kebijakan public dapat diterapkan melalui dua atau lebih

organisasi. Sebab, bagaimanapun, implementasi kebijakan sifatnya rumit, dan tantangan atas tindakan yang direncanakan lebih besar, sehingga kemungkinan untuk bekerja secara khas akan lebih rumit. Itulah sebabnya, kadangkala akibat kerumitan tadi membuat permasalahan kebijakan terbengkelai. Pemerintah belum bisa menerapkan kebijakan yang menyentuh akar permasalahan antara yang satu dengan lainnya.

2. Perilaku Birokrasi Tingkat Bawah (*Street Level Bureaucratic Behavior*)

Dimensinya adalah diskresi. Variabel selanjutnya menjadi sektor kunci dalam implementasi kebijakan adalah perilaku birokrasi level bawah. Hal ini dimaksudkan sebagai kemampuan untuk melaksanakan dan menjalankan program-program sebagai keputusan penting dengan menggunakan pengaruh yang lebih dominan siluar kewenangan formal (dikresi), sehingga menurut Lipsky (1980) perilaku pelaksanaan kebijakan secara sistematis adakalanya menyimpang dari tugas terkait dengan kewenangan selaku pelaksana kebijakan. Mereka lebih mengutamakan hubungan dengan masyarakat dalam penyampaian kebijakan. Karenba itu, birokrasi level bawah menjadi actor yang esensial dalam implementasi kebijakan public, dan kinerjanya sangat konsisten dengan standar program yang berkaitan dengan aktivitasnya (Lipsky, 1980).

Kontribusi pemikiran Lipsky sangat penting untuk memahami model implementasi yang satu ini, dan teorinya lebih khusus terhadap mekanisme dalam menjelaskan berbagai kebijakan dan konsekuensinya. Birokrat level

bawah bekerja dalam situasi yang ditandai dengan berbagai kebutuhan masyarakat. Mereka berupaya mengatasi permasalahan dan membuat prioritas kebijakan, mengontrol dan memodifikasi tujuan kebijakan berdasarkan persepsi masyarakat. Michael Lipsky (1980) menggambarkan birokrasi level bawah ini sebagai jabatan yang berhubungan dengan masyarakat. Dan secara substansial mereka memiliki pertimbangan sekaitan dengan tugasnya masing-masing. Bahkan berdasarkan posisinya di tengah masyarakat itu, mereka memiliki peluang lebih besar dalam keputusan kebijakan. Mereka dapat member pertimbangan, menggunakan pengaruhnya di luar kewenangan formal, sebagaimana Lipsky menyebut bahwa dalam implementasi kebijakan berpengaruh lebih dominan berasal dari pekerja level bawah ini.

Pekerja level bawah ini pada prinsipnya mempunyai pilihan pada hasil mana yang harus dicapai, dan bagaimana cara melakukannya. Demikian halnya tokoh masyarakat, lembaga adat, konselor dan semacamnya, secara rutin berhubungan dengan birokrasi level bawah. Mereka ini mengabdikan diri sebagai warga negara yang membantu menciptakan dan melakukan pelayanan public berdasarkan norma.

3. Peilaku Kelompok Sasaran (*Target Grup Behavior*)

Perilaku kelompok sasaran (*Target Grup Behavior*) yang tidak hanya memberi pengaruh pada efek/dampak kebijakan, tetapi juga mempengaruhi kinerja birokrat/aparat tingkat bawah. Dimensinya mencakup respon positif

dan negative masyarakat dalam mendukung atau tidak mendukung kebijakan.

Variabel perilaku target grup dalam implementasi kebijakan public adalah sekelompok orang, organisasi, atau individu penerima jasa yang berperan bukan hanya dari sisi dampak kebijakan, tetapi juga dalam mempengaruhi kinerja implementasi program melalui tindakan positif dan negative (Winter:2003). Dengan demikian, kinerja implementasi program sangat dipengaruhi oleh karakteristik partisipan yakni mendukung atau menolak. Model ini merupakan kerangka kerja yang menyajikan mekanisme dan menjadi factor kunci yang dapat mempengaruhi hasil akhir dari suatu implementasi.

Tentang siapa kelompok sasaran yang dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan, dan seberapa jauh dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan, sangat tergantung kepada kesesuaian isi kebijakan (program) dengan harapan mereka. Hal yang tak kalah pentingnya adalah factor komunikasi, ikut berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran. Terjadinya error atau distorsi atas proses komunikasi akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan.

Tingkat kegagalan suatu implementasi kebijakan, sangat berbeda-beda satu sama lain. Berdasarkan model implementasi kebijakan winter di atas, maka kelebihan yang dimiliki adalah kemampuan mengintegrasikan dan

menyederhanakan beberapa model implementasi menjadi suatu model yang tidak rumit terutama pada jaringan organisasi. Kelemahannya adalah tidak menjelaskan lebih rinci pengertian perilaku dan mengidentifikasi faktor-faktor yang ikut berpengaruh dalam proses implementasi kebijakan.

B. Konsep Ketahanan Pangan

1. Pengertian Ketahanan Pangan

Dalam UU/No 7/Tahun 1996 dan disempurnakan menjadi UU/No 68/Tahun 2002 tentang ketahanan pangan dijelaskan bahwa: “ Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Sedangkan pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, atau pembuatan makanan atau minuman.” Karena Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk yang banyak dan tingkat pertumbuhannya yang tinggi, maka upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan merupakan tantangan yang harus mendapatkan prioritas untuk kesejahteraan bangsa. Indonesia sebagai negara agraris dan maritim dengan sumberdaya alam dan social budaya yang

beragam, harus dipandang sebagai karunia Ilahi untuk mewujudkan ketahanan pangan.

Di Indonesia ketahanan pangan merupakan salah satu topik yang sangat penting, bukan saja dilihat dari nilai ekonomi dan sosial, tapi masalah ini mengandung konsekuensi politik yang sangat besar. Dapat dibayangkan apa yang terjadi terhadap kelangsungan suatu kabinet pemerintah atau stabilitas politik di dalam negeri apabila Indonesia terancam kekurangan pangan atau kelaparan. Bahkan di banyak Negara, ketahanan pangan sering digunakan sebagai alat politik bagi seorang (calon) presiden untuk mendapatkan dukungan dari rakyatnya. Ketahanan pangan bertambah penting lagi terutama karena karena ini saat ini Indonesia merupakan salah satu anggota dari organisasi perdagangan dunia (WTO). Artinya, di satu pihak, pemerintah harus memperhatikan kelangsungan produksi pangan dalam negeri demi menjamin ketahanan pangan namun, di pihak lain, Indonesia tidak bisa menghambat impor pangan dari luar. Dalam kata lain apabila Indonesia tidak siap, keanggotaan Indonesia di dalam WTO bisa membuat Indonesia menjadi sangat tergantung pada impor pangan, dan ini dapat mengancam ketahanan pangan di dalam negeri (Tulus Tambunan, 2008 : 65)

Menurut Lassa (2005) Ketahanan pangan (food security) adalah paradox dan lebih merupakan penemuan dunia modern. Secara prosentase, lebih banyak produsen pangan di masa lalu ketimbang masa kini, tetapi dunia

hari ini lebih aman pangan ketimbang masa lalu. Paradox ini bisa terlihat jelas di banyak negara maju, salah satunya adalah Inggris Raya, Persentase populasi pertanian di UK tahun 1950 adalah 6% dan terus menurun secara drastis hingga 2% di tahun 2002, dan berdasarkan prediksi FAO (Food and Agriculture Organisation), jumlah populasi pertanian di Inggris akan terus turun menjadi 1% di tahun 2010. Sederhananya, sekitar 896,000 petani akan member makan sedikitnya 60 juta penduduk. Indonesia saat ini memiliki 90 juta petani (seratus kali dari Inggris) atau sekitar 45% penduduk, seluruh penduduk (sekitar 230 juta orang). Tetapi fakta-fakta dari Nusa Tenggara Barat (yang kerap di kenal sebagai daerah lumbung padi) serta daerah seni arid seperti Nusa Tenggara Timur di semester pertama tahun 2005, justru menghadapi ketahanan pangan yang rapuh, terbukti dengan tingginya tingkat kekurangan pangan dan gizi buruk.

Menurut Syahyuti (2011) Ketahanan pangan merupakan paradigma yang digunakan pemerintah dalam pemenuhan pangan penduduk dan pembangunan pertanian pangan umumnya. Pendekatan kedaulatan pangan mungkin dapat melengkapi dan menyempurnakan konsep ketahanan pangan. Konsep ketahanan pangan banyak mengalami perubahan. Semula ditekankan pada penyedia pangan yang cukup (1960-an dan 1970-an), kemudian memasukkan jaminan akses (1983), lalu diperluas dengan memasukkan kemiskinan, pendapatan, bencana alam, krisis ekonomi, dan konflik (1986).

Priode 1990-an memasukkan keamanan pangan (*food safety*) dan kekurangan protein dan energi.

Ketahanan pangan diwujudkan oleh hasil kerja system ekonomi pangan yang terdiri dari subsistem ketersediaan meliputi produksi, pasca panen dan pengolahan, subsistem distribusi dan subsistem konsumsi yang saling berinteraksi secara kesinambungan. Ketiga subsistem tersebut merupakan satu kesatuan yang didukung oleh adanya berbagai input sumberdaya alam, kelembagaan, budaya dan teknologi. Proses ini akan hanya berjalan dengan efisien oleh adanya partisipasi masyarakat dan fasilitas pemerintah.

Partisipasi masyarakat (petani, nelayan dll) dimulai dari proses produksi, pengolahan, distribusi dan pemasaran serta jasa nelayan dibidang pangan. Fasilitas pemerintah diimplementasikan dalam bentuk kebijakan ekonomi makro dan ekonomi di bidang perdagangan, pelayanan dan pengaturan serta intervensi untuk mendorong terciptanya kemandirian pangan adalah terpenuhinya pangan, SDM berkualitas, ketahanan pangan, ketahanan ekonomi dan ketahanan nasional.

Ketahanan pangan harus mencakup faktor ketersediaan, distribusi, dan konsumsi. Faktor ketersediaan pangan berfungsi menjamin pasokan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, baik dari segi kuantitas,

kualitas, keragaman dan keamanannya. Distribusi berfungsi mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien untuk menjamin agar masyarakat dapat memperoleh pangan dalam jumlah, kualitas dan keberlanjutan yang cukup dengan harga yang terjangkau. Sedangkan Faktor konsumsi berfungsi mengarahkan agar pola pemanfaatan pangan secara nasional memenuhi kaidah mutu, keragaman, kandungan gizi, keamanan dan kehalalannya. Situasi ketahanan pangan di negara kita masih lemah. Hal ini ditunjukkan antara lain oleh: (a) jumlah penduduk rawan pangan (tingkat konsumsi < 90% dari rekomendasi 2.000 kkal/kap/hari) dan sangat rawan pangan (tingkat konsumsi <70 % dari rekomendasi) masih cukup besar, yaitu masing-masing 36,85 juta dan 15,48 juta jiwa untuk tahun 2002; (b) anak-anak balita kurang gizi masih cukup besar, yaitu 5,02 juta dan 5,12 juta jiwa untuk tahun 2002 dan 2003 (Ali Khomsan, 2003).

Kebutuhan pangan di dunia semakin meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk di dunia. Bertambahnya penduduk bukan hanya menjadi satu-satunya permasalahan yang menghambat untuk menuju ketahanan pangan nasional. Berkurangnya lahan pertanian yang dikonversi menjadi pemukiman dan lahan industri, telah menjadi ancaman dan tantangan tersendiri bagi bangsa Indonesia untuk menjadi bangsa yang mandiri dalam bidang pangan. Lonjakan penduduk dunia mencapai peningkatan yang tinggi setelah tahun 1960, hal ini dapat kita lihat dari jumlah penduduk tahun 2000-an yang mencapai kurang lebih 6 miliar orang, tentu saja dengan pertumbuhan

penduduk ini akan mengakibatkan berbagai permasalahan diantaranya kerawanan pangan.

2. Sistem Ketahanan Pangan

Secara umum, ketahanan pangan mencakup 4 aspek, yaitu kecukupan (*sufficiency*), akses (*access*), keterjaminan (*security*), dan waktu (*time*). Dengan adanya aspek tersebut maka ketahanan pangan dipandang menjadi suatu system, yang merupakan rangkaian dari tiga komponen utama yaitu 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 paling berinteraksi, yaitu subsistem ketersediaan mencakup pengaturan kestabilan dan kesinambungan penyediaan pangan. Ketersediaan pangan menyangkut masalah produksi, stok, impor, dan ekspor, yang harus dikelola sedemikian rupa, sehingga walaupun produksi pangan sebagian bersifat musiman, terbatas dan tersebar antar wilayah, pangan yang tersedia bagi keluarga harus cukup volume dan jenisnya, serta stabil dari waktu ke waktu. Sementara itu subsistem distribusi mencakup upaya memperlancar proses peredaran pangan antar wilayah dan antar waktu serta stabilitas harga pangan. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan daya akses masyarakat terhadap pangan yang cukup. Sisa

pangan tingkat wilayah, belum menjamin kecukupan pangan bagi individu/masyarakatnya.

Sedangkan 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 zat gizi yang cukup dan berimbang tidak efektif bagi pembentukan manusia yang sehat, daya tahan tubuh yang baik, cerdas dan produktif (Thaha, dkk, 2000)

3. Faktor Utama Penentu Ketahanan Pangan

Memang sangat ironis melihat kenyataan bahwa Indonesia sebagai sebuah negara agraris besar mengalami masalah ketahanan pangan. Menurut Suyadi (2008), Indonesia saat ini mengalami 2 bentuk krisis pangan, yakni krisis pangan secara berkala dan kronis. Krisis pangan berkala terjadi karena, misalnya, adanya bencana alam, konflik sosial, fluktuasi harga, dll. Sedangkan jenis krisis pangan kedua tersebut adalah krisis yang terjadi secara berulang-ulang dan terus-menerus. Krisis ini ditengarai adanya akses terbatas terhadap persediaan pangan disertai harga pangan yang melambung tinggi. Menurut informasi dari WFP, daerah-daerah di Indonesia yang mengalami krisis pangan kronis adalah Sumatera Utara, Jawa Timur, Jawa Barat, Kalimantan Timur dan sebagian Kalimantan Tengah, Kepulauan Nusa Tenggara, Sulawesi Barat, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Papua Barat, serta Maluku. Menurut Suyadi, pada tingkat nasional, Indonesia tidak punya

masalah dengan pangan, namun, secara mikro, krisis pangan telah terjadi di tingkat keluarga, terutama di daerah-daerah terpencil, terutama di kelompok masyarakat yang sepenuhnya mengandalkan pertanian untuk hidup.

Untuk memahami kenapa krisis pangan juga melanda sebuah negara agraris besar seperti Indonesia (paling tidak pada tingkat mikro), perlu diketahui terlebih dahulu apa saja faktor-faktor determinan utama ketahanan pangan. Menurut Yustika (2008), dalam kaitan dengan ketahanan pangan, pembicaraan harus dikaitkan dengan masalah pembangunan pedesaan dan sektor pertanian. Pada titik inilah dijumpai realitas bahwa kelembagaan di pedesaan setidaknya dipangku oleh tiga pilar, yaitu kelembagaan penguasaan tanah, kelembagaan hubungan kerja, dan kelembagaan perkreditan. Tanah/lahan masih merupakan aset terpenting bagi penduduk pedesaan untuk menggerakkan kegiatan produksi. Sedangkan relasi kerja akan menentukan proporsi nisbah ekonomi yang akan dibagi kepada para pelaku ekonomi di pedesaan. Terakhir, aspek perkreditan/pembiayaan berperan amat penting sebagai pemicu kegiatan ekonomi di pedesaan. Menurutnya, ketiga pilar/kelembagaan tersebut (atau perubahannya) akan amat menentukan keputusan petani sehingga turut mempengaruhi derajat ketahanan pangan. Pandangan di atas tidak salah, namun bisa dikembangkan, yakni bahwa ketahanan pangan sangat ditentukan tidak hanya oleh tiga pilar tersebut namun oleh sejumlah faktor berikut: (a) lahan (b) infrastruktur, (c) teknologi,

keahlian dan wawasan, (d) energi, (e) dana, (f) lingkungan fisik/iklim, (g) relasi kerja.

a) Lahan

Menurut berita di Kompas, lahan sawah di Indonesia hanya 4,5% dari total luasan daratan. Sekitar 8,5% merupakan tanah perkebunan, 7,8% lahan kering, 13% dalam bentuk rumah, tegalan dan ilalang, serta 63% merupakan kawasan hutan. Menurut BPS, pada tahun tahun 2007 hanya sekitar 11,6, maka untuk mendukung kebutuhan beras tersebut diperlukan tambahan luas tanam baru 11,8 juta ha. Keterbatasan lahan pertanian, khususnya untuk komoditas-komoditas pangan memang sudah merupakan salah satu persoalan serius dalam kaitannya dengan ketahanan pangan di Indonesia selama ini.

b) Infrastruktur

Irigasi (termasuk waduk dalam sumber air) merupakan bagian terpenting dari infrastruktur pertanian. Ketersediaan jaringan irigasi yang baik, dalam pengertian tidak hanya kuantitas tetapi juga kualitas, dapat meningkatkan volume produksi dan kualitas komoditas pertanian, terutama tanaman pangan, secara signifikan.

c) Teknologi dan Sumber Daya Manusia

Teknologi dan Sumber Daya Manusia (SDM), bukan hanya jumlah tetapi juga kualitas, sangat menentukan keberhasilan Indonesia dalam mencapai ketahanan pangan. Bahkan dapat dipastikan bahwa pemakaian

teknologi dan input-input modern tidak akan menghasilkan output yang optimal apabila kualitas petani dalam arti pengetahuan atau wawasannya mengenai teknologi pertanian, pemasaran, standar kualitas, dan lain-lain rendah. Lagipula, teknologi dan SDM adalah dua faktor produksi yang sifatnya komplementer dan ini berlaku di semua sektor, termasuk pertanian.

d) Energi

Energi sangat penting untuk kegiatan pertanian lewat dua jalur, yakni langsung dan tidak langsung. Jalur langsung adalah energi seperti listrik atau bahan bakar minyak, yang digunakan oleh petani dalam kegiatan bertani, misalnya dalam menggunakan traktor. Sedangkan Jalur tidak langsung adalah energi yang digunakan oleh pabrik pupuk dan pabrik yang membuat input-input lainnya serta alat-alat transportasi dan komunikasi.

e) Dana

Penyebab lainnya yang membuat rapuhnya ketahanan pangan di Indonesia adalah keterbatasan dana. Di antara sektor-sektor ekonomi, pertanian yang selalu paling sedikit mendapat kredit dari perbankan (dan juga dana investasi) di Indonesia. Bahkan kekurangan modal juga menjadi penyebab banyak petani tidak mempunyai mesin giling sendiri. Padahal jika petani mempunyai mesin giling sendiri berarti rantai distribusi tambah pendek yang berarti kesempatan lebih besar bagi petani untuk mendapatkan lebih banyak penghasilan. Berdasarkan BPS 2003, tercatat hanya sekitar 3,06% dari

jumlah petani yang pernah mendapatkan kredit bank, sedangkan sisanya membiayai kegiatan bertani dengan menggunakan uang sendiri.

f) Lingkungan Fisik/Iklim

Tidak diragukan bahwa pemanasan global turut berperan dalam menyebabkan krisis pangan, termasuk di Indonesia, karena pemanasan global menimbulkan periode musim hujan dan musim kemarau yang makin kacau. Pola tanam dan estimasi produksi pertanian serta persediaan stok pangan menjadi sulit diprediksi secara baik (Arifin, 2008). Pertanian, terutama pertanian pangan, merupakan sektor yang paling rentan terkena dampak perubahan iklim, khususnya yang menyebabkan musim kering berkepanjangan, mengingat pertanian pangan di Indonesia masih sangat mengandalkan pada pertanian sawah yang berarti sangat memerlukan air yang sangat tidak sedikit (Samhadi, 2007).

g) Relasi Kerja

Menurut Yustika (2008) bahwa relasi kerja akan menentukan proporsi nisbah ekonomi yang akan dibagi kepada para pelaku ekonomi di pedesaan. Dalam kata lain, pola relasi kerja yang ada di sektor pertanian akan sangat menentukan apakah petani akan menikmati atau tidak hasil pertaniannya. Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengukur hasil yang dinikmati oleh petani adalah nilai tukar petani (NTP), yang diperoleh dari perbandingan indeks harga yang diterima petani (IT) terhadap indeks harga yang dibayar petani (IB).

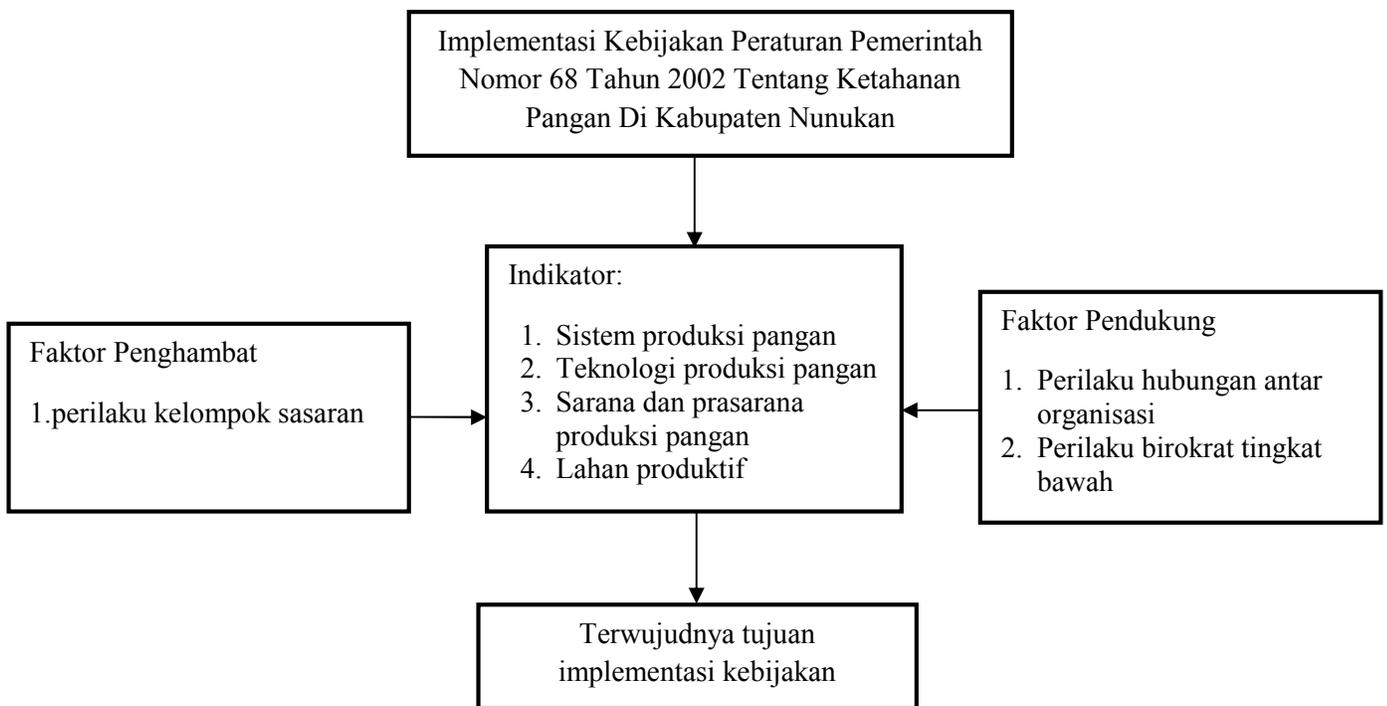
C. Kerangka Pikir

Isu ketahanan pangan menjadi topik penting karena pangan merupakan kebutuhan paling hakiki yang menentukan kualitas sumber daya manusia dan stabilitas sosial politik sebagai prasyarat untuk melaksanakan pembangunan. (Ilham, dkk, 2006). Ketahanan pangan ini menjadi semakin penting karena pangan bukan hanya merupakan kebutuhan dasar (*basic need*) tetapi juga merupakan hak dasar (*basic right*) bagi setiap umat manusia yang wajib dipenuhi. Oleh karena pangan merupakan hak dasar itulah, maka negara telah mendapatkan haknya atas pangan (Hariyadi, dkk, 2009 : 1).

Majone dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:70) mengemukakan bahwa "implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan". Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh McLaughlin (dalam Nurdin dan Usman, 2004). Adapun Schubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002:70) mengemukakan bahwa "implementasi adalah sistem rekayasa." Subarsono (2008;89). Oleh karena itu sesuai dengan pemaparan diatas maka implemetasi kebijakan peraturan pemerintah no. 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di kabupaten nunukan dilakukan untuk mengetahui pemanfaatan pangan, rehabilitas keadaan pangan, dan pengawasan pangan.

Selanjutnya sebagai dasar berpijak membahas Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan maka penulis mencoba menggambarkan suatu skema yang diharapkan dapat lebih membantu dalam penelitian.

BAGAN KERANGKA PIKIR



Gambar. 1 Bagan Kerangka Pikir

D. Fokus Penelitian

Penentuan fokus penelitian didasarkan pada tingkat kebaruan informasi yang akan diperoleh dari situasi sosial di lapangan, maka yang menjadi fokus penelitian ini yaitu

4. Implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di kabupaten nunukan.
5. Factor yang mempengaruhi implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di kabupaten nunukan.

E. Deskripsi Fokus Penelitian

1. Sistem produksi pangan yang baik merupakan satu faktor yang paling penting untuk memenuhi standar mutu atau persyaratan yang ditetapkan untuk pangan. Sistem produksi pangan yang baik sangat berguna bagi kelangsungan hidup industri pangan baik berskala kecil, sedang, maupun berskala besar.
2. Teknologi produksi pangan adalah suatu teknologi yang menerapkan ilmu pengetahuan tentang bahan pangan khususnya setelah panen (pasca panen) guna memperoleh manfaatnya seoptimal mungkin sekaligus dapat meningkatkan nilai tambah dari pangan tersebut. Adanya teknologi produksi pangan sangat mempengaruhi ketahanan pangan
3. Sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud dan tujuan. Dengan kata lain sarana lebih ditujukan untuk benda-benda atau peralatan yang bergerak. Sedangkan prasarana adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggarakan suatu proses tersebut dapat berupa suatu usaha, pembangunan, ataupun proyek.

4. Lahan produktif adalah lahan yang subur dan bisa ditanam sehingga bisa dijadikan sawah atau ladang.
5. Faktor pendukung implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan yaitu perilaku hubungan antar organisasi dan perilaku birokrat tingkat bawah.
6. Faktor penghambat implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan yaitu perilaku kelompok sasaran.
7. Tujuan implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan yaitu untuk mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijakan tersebut

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Waktu dan Lokasi Penelitian

1. Waktu penelitian

Waktu penelitian dilakukan selama kurang lebih dua bulan di mulai dari tanggal 10 Juni 2017 sampai dengan 10 Agustus 2017,

2. Lokasi penelitian

Lokasi penelitian ini bertempat di Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan,

B. Jenis dan Tipe Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif, yang menggambarkan kenyataan yang penulis teliti sebagai rangkaian atau proses menjalankan informasi sewajarnya dalam kehidupan suatu objek, yang menghubungkan dengan pemecahan masalah baik dari sudut pandang teoritis maupun praktis.

2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah fenomenologi yaitu peneliti melakukan pengumpulan data dengan wawancara dan data secara tertulis. Hal ini dibuat agar tujuan dari penelitian bisa akurat dengan apa yang terjadi dilapangan dan apa yang tertuang pada dokumen-

dokumen kemudian selanjutnya dengan observasi partisipan untuk mengetahui kenyataan yang terjadi dilapangan.

C. Sumber Data Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini dibagi ke dalam dua bagian, yaitu:

1. Data primer

Data primer yaitu data yang dikumpulkan penulis untuk memperkaya dan mempertajam analisis bagi penarikan kesimpulan yang meliputi: pengamatan langsung (observasi), yang dilakukan untuk memperkuat dan menyesuaikan dengan apa yang ada serta tujuan dan wawancara yang dilakukan penulis agar mengetahui bagaimana tahapan dalam memulai kegiatan

2. Data sekunder

Data sekunder yaitu data yang dikumpulkan peneliti dari berbagai laporan-laporan atau dokumen-dokumen yang bersifat informasi tertulis yang digunakan dalam penelitian.

D. Informan Penelitian

Tehnik pemilihan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah purposive yaitu peneliti memilih informan yang dianggap mengetahui informasi dan masalahnya secara mendalam dan dapat dipercaya menjadi sumber data yang mantap yang mempunyai keterkaitan dengan hal yang akan diteliti, mengetahui dan terlibat langsung maupun mempunyai pengaruh dalam penelitian. Adapun Informan dalam penelitian ini yang dijabarkan dalam tabel di bawah ini.

No	NAMA	INISIAL	JABATAN	Ket.
1.	Cholid Mohammad , SP	CM	Kepala Dinas	1
2.	Masniadi, S.Hut, M. Ap	MA	Sekretaris	1
3.	Joko Sutomo, SP	FA	Staf	1
4.	Rasyid	RA	Anggota LSM	1
5.	Umar, Muh.Habir, Yahya dan Sudirman	UM, MH, YA dan SN	Masyarakat	4
Jumlah				8

Tabel. 1 Informan penelitian

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah metode

1. Wawancara

Metode wawancara dilakukan karena agar peneliti dapat mendengar langsung apa yang disampaikan oleh informan.

2. Observasi

Metode observasi dilakukan agar data yang penulis dapatkan dari hasil wawancara akan dibuktikan dengan kenyataan di lapangan.

3. Dokumentasi

Metode dokumentasi dilakukan sebagai bukti dari hasil observasi berupa foto dan lainnya.

F. Teknik Analisis Data

Keseluruhan data dan bahan hukum yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data, selanjutnya dilakukan proses reduksi data, penyajian data, kemudian verifikasi data. (Miles dan Huberman, 1992:20).

- a. Reduksi data, data yang didapat di lapangan diketik atau ditulis dengan baik, terinci serta sistematis setiap selesai mengumpulkan data. Data-data yang terkumpul semakin bertambah biasanya mencapai sekian banyak lembar. Oleh sebab itu laporan harus dianalisis sejak dimulai penelitian. Laporan-laporan itu perlu di reduksi, yakni dengan memilih hal-hal pokok yang sesuai dengan fokus penelitian kita, kemudian dicari temanya. Data-data yang telah direduksi memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan dan mempermudah peneliti untuk mencari jika sewaktu-waktu diperlukan. Reduksi dapat pula membantu dalam memberikan kode-kode pada aspek tertentu.
- b. Penyajian data, data yang semakin bertumpuk kurang dapat memberikan gambaran secara menyeluruh. Oleh sebab itu diperlukan display data. Display

data ialah menyajikan data dalam bentuk matriks, network, chart atau grafik dan sebagainya, dengan demikian peneliti dapat menguasai data dan tidak terbenan dengan setumpuk data.

- c. Penarikan kesimpulan dan verifikasi; dari peneliti berusaha mencari makna dari data yang diperoleh, dengan maksud untuk mencari pola, model, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering muncul, hipotesis dan sebagainya. Jadi dari data yang didapatkan itu mencoba mengambil kesimpulan. Mula-mula kesimpulan itu kabur, tapi lama kelamaan semakin jelas karena data yang diperoleh semakin banyak dan mendukung. Verifikasi dapat dilakukan dengan singkat yaitu dengan cara mengumpulkan data baru. Laporan penelitian kualitatif dikatakan ilmiah jika persyaratan validitas, rehabilitas, realibilitas dan objektivitasnya sudah terpenuhi. Oleh sebab itu selama proses analisis hal-hal tersebut selalu mendapat perhatian.

G. Pengabsahan Data

Keabsahan data dalam penelitian ini diperiksa dengan menggunakan tehnik triangulasi. Dimana triangulasi bermakna silang dengan mengadakan pengecekan akan kebenaran data yang akan dikumpulkan dari sumber data dengan menggunakan tehnik pengumpulan data yang lain serta pengecekan pada waktu yang berbeda.

a. Triangulasi Sumber

Penelitian dalam hal ini melakukan triangulasi sumber dengan cara mencari informasi dari sumber lain atas informasi yang didapatkan dari informasi sebelumnya.

b. Triangulasi Metode

Untuk menguji akuratnya sebuah data maka peneliti menggunakan triangulasi metode dengan menggunakan teknik tertentu yang berbeda dengan teknik yang digunakan sebelumnya.

c. Triangulasi Waktu

Triangulasi waktu berkenaan dengan waktu pengambilan data penelitian.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi atau Karakteristik Objek Penelitian

1. Gambaran Umum Kabupaten Nunukan

Kabupaten nunukan adalah salah satu kabupaten di Kalimantan Utara, Indonesia. Ibu kota kabupaten ini terletak di Kota Nunukan. Adapun visi dan misi kabupaten nunukan yaitu:

Visi :”Terwujudnya masyarakat Nunukan yang maju, aman, damai, adil, dan bermoral, demokratis, mandiri, sejahtera, dan berdaya saing sebagai beranda terdepan NKRI”

Misi :

1. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintah yang baik dan bersih.
2. Meningkatkan mutu pendidikan dan layanan kesehatan masyarakat serta layanan dasar social lainnya yang didukung dengan pendayagunaan IPTEK
3. Meningkatkan perekonomian daerah yang berdaya sainh melalui investasi, pemanfaatan sumber daya alam (SDA) dan pengembangan ekonomi kerakyatan.
4. Meningkatkan sarana prasarana publik, energi, sistem transportasi dan optimalisasi tata ruang.
5. Mewujudkan daerah perbatasan yang maju dan mandiri.
6. Mewujudkan pembangunan yang berwawasan lingkungan.

7. Mewujudkan ketentraman dan ketertiban masyarakat dengan menjunjung tinggi keadilan dan HAM.

Kabupaten Nunukan merupakan salah satu Kabupaten yang terletak di wilayah Provinsi Kalimantan Utara. Secara geografis terletak antara $115^{\circ}33'$ – $118^{\circ}03'$ Bujur Timur dan $3^{\circ}15'$ – $4^{\circ}24'$ Lintang Utara. Posisinya yang berada di daerah perbatasan Indonesia – Malaysia menjadi Kabupaten Nunukan sebagai daerah yang strategis dalam peta lalu lintas antar Negara.

Kabupaten Nunukan berdiri pada tahun 1999 ini merupakan hasil pemekaran Kabupaten Bulungan. Kabupaten ini memiliki 10 sungai dan 28 pulau. Sungai terpanjang adalah sungai Sembakung dengan panjang 278 km sedangkan sungai Tabor merupakan sungai terpendek dengan panjang 30 km.

- 1) Batas Wilayah

- a) Sebelah utara dengan Negara Malaysia Timur – Sabah,
- b) Sebelah timur dengan Selat Makassar dan Laut Sulawesi,
- c) Sebelah selatan dengan Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Malinau,
- d) Sebelah barat dengan Negara Malaysia Timur – Serawak.

- 2) Luas Wilayah

Luas Wilayah Kabupaten Nunukan $14.247,50 \text{ km}^2$. Kabupaten Nunukan terdiri dari 16 kecamatan dan 218 desa dengan total penduduk sebesar 185.986 jiwa.

3) pemerintahan

Nama Bupati/Walikota : Hj. Asmin Laura Hafid, S.E., M.M.

Nama Wakil Bupati/Walikota : Ir. H. Paridil Murad, S.E., M.T.

Tabel II

Luas Wilayah

No	Kecamatan	Luas (km ²)	Persentase
1	Krayan Selatan	1 757,66	12,34
2	Krayan	1 834,74	12,88
3	Lumbis Ogong	3 357,01	23,56
4	Lumbis	290,23	2,04
5	Sembakung Atulai	277,72	1,95
6	Sembakung	1 764,94	12,39
7	Sebuku	1 608,48	11,29
8	Tulin Onsoi	1 513,36	10,62
9	Sei Menggaris	850,48	5,97
10	Nunukan	564,50	3,96
11	Nunukan Selatan	181,77	1,28
12	Sebatik Barat	93,27	0,65
13	Sebatik	51,07	0,36
14	Sebatik Timur	39,17	0,27

15	Sebatik Tengah	47,71	0,33
16	Sebatik Utara	15,39	0,11
Kabupaten Nunukan		14 247, 50	100,00

B. Profil Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan

1. Gambaran Umum Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan

Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan merupakan salah satu perangkat daerah yang mempunyai tanggung jawab untuk meningkatkan produksi pangan.

1) Visi misi dinas pertanian dan ketahanan pangan di kabupaten nunukan

Visi :Mewujudkan Kabupaten Nunukan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi berbasis agrobisnis menuju masyarakat yang maju, aman, adil dan sejahtera.

Misi:

- (1) Meningkatkan ketahanan dan versifikasi pangan
- (2) Meningkatkan produksi dan produktivitas pertanian berkelanjutan
- (3) Meningkatkan sarana prasarana pertanian untuk mendukung pengembangan agribisnis
- (4) Membangun system informasi pertanian yang akurat dan akuntabel
- (5) Meningkatkan pengetahuan dan keterampilan sumber daya manusia untuk mendukung daya saing produk pertanian.

2) Kelompok tani kabupaten nunukan

Kelompok tani di kabupaten nunukan sebanyak 612. Lihat pada tabel berikut

Tabel III
Daftar Kelompok Tani

No	Nama Kecamatan	Jumlah Kelompok
1	Krayan	40
2	Krayan selatan	4
3	Lumbis	56
4	Lumbis ogong	24
5	Nunukan	51
6	Nunukan selatan	57
7	Sebatik	33
8	Sebatik barat	44
9	Sebatik tengah	35
10	Sebatik timur	42
11	Sebatik utara	16
12	Sebuku	58
13	Sei manggaris	93
14	Sembakung	24
15	Sembakung atulai	7

16	Tulin onsoi	28
Jumlah		612

2. TUGAS, FUNGSI, DAN STRUKTUR ORGANISASI

Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Nunukan. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan merupakan unsur pelaksana otonomi daerah di Kabupaten Nunukan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati Nunukan melalui Sekretaris Daerah.

Dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsinya, Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Nunukan dilengkapi dengan struktur organisasi berdasarkan Peraturan Bupati Nunukan Nomor 42 Tahun 2016, sebagai berikut :

- a. Kepala Dinas
- b. Sekretariat yang terdiri dari :
 - 1) Sub Bagian Penyusunan Program dan Pelaporan;
 - 2) Sub Bagian Keuangan dan Aset;
 - 3) Sub Bagian Umum dan Kepegawaian;

Bidang Ketersediaan, Distribusi dan Kerawanan Pangan terdiri dari :

- 1) Seksi Ketersediaan dan Distribusi Pangan;
 - 2) Seksi Kerawanan Pangan;
- c. Bidang Konsumsi dan Keamanan Pangan terdiri dari :
- 1) Seksi Penganekaragaman dan Konsumsi Pangan;
 - 2) Seksi Keamanan Pangan;
- d. Bidang Prasarana, Sarana dan Penyuluhan terdiri dari :
- 1) Seksi Lahan, dan Irigasi;
 - 2) Seksi Pupuk, Pestisida dan Alsintan;
 - 3) Seksi Penyuluhan
- e. Bidang Tanaman Pangan dan Hortikultura terdiri dari :
- 1) Seksi Perbenihan dan Perlindungan tanaman pangan hortikultura;
 - 2) Seksi Produksi Tanaman Pangan Hortikultura; dan
 - 3) Seksi Pengolahan dan Pemasaran hasil tanaman pangan hortikultura;
- f. Bidang Perkebunan terdiri dari :
- 1) Seksi Perbenihan dan Perlindungan Perkebunan;
 - 2) Seksi Produksi Perkebunan;
 - 3) Seksi Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perkebunan;
- g. Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan terdiri dari :
- 1) Seksi Perbibitan dan Produksi;
 - 2) Seksi Kesehatan Hewan;
 - 3) Seksi Kesmavet, Pengolahan dan Pemasaran;
- h. Unit Pelaksana Teknis Dinas;

- i. Kelompok Jabatan Fungsional;

C. Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan

Sesuai dengan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan pemerintah menimbang bahwa ketahanan pangan merupakan hal yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia yang berkualitas, mandiri dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan. Dalam Undang-undang tersebut disebutkan pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan, sementara masyarakat menyelenggarakan proses produksi dan penyediaan, perdagangan, distribusi serta berperan sebagai konsumen yang berhak memperoleh pangan yang cukup dalam jumlah dan mutu, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli mereka.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan kepala dinas pertanian mengatakan bahwa:

“menurut saya implementasi kebijakan peraturan pemerintah ketahanan pangan di kabupaten nunukan ini sudah berjalan cukup baik meskipun masih terdapat kekurangan tetapi kami selalu berusaha untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan itu. Sementara ini kami juga sudah bersinergi dengan lembaga swadaya masyarakat di bidang ekonomi”.(Hasil wawancara dengan CM pada tanggal 09 Juli 2017).

Senada yang disampaikan dengan salah satu anggota LSM mengatakan bahwa

“ya, kami selaku anggota lembaga swadaya masyarakat memang berkerjasama dengan pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan di kabupaten nunukan dan untuk membentuk masyarakat tani yang berkualitas, mandiri, dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi.(Hasil wawancara dengan RA pada tanggal 10 Juli 2017)

Sedangkan hasil wawancara dengan salah satu staf dinas pertanian mengatakan bahwa:

“implementasi kebijakan peraturan pemerintah ketahanan pangan di kabupaten nunukan ini sudah berjalan cukup baik meskipun belum sepenuhnya baik, karena terkadang bantuan tani tersebut terlambat diberikan kepada petani yang memerlukan. (Hasil wawancara dengan JS pada tanggal 09 Juli 2017)

Berdasarkan hasil wawancara diatas implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di kabupaten nunukan sudah berjalan cukup baik, hanya perlu sedikit perhatian dari pemerintah untuk bantuan tani harus selalu tepat waktu agar petani tidak kesulitan dalam mengelola tanaman pangan.

Implementasi merupakan tindakan-tindakan untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Tindakan tersebut baik dilakukan oleh individu, pejabat pemerintah ataupun swasta. Dunn (1998:15) mengistilahkan implementasi secara lebih khusus, dalam bukunya yang berjudul “Analisis Kebijakan Publik”. Menurutnya implementasi kebijakan (*policy*

Implementation) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan didalam kurun waktu tertentu. Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan, akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak tidak buruk atau buruk kepada masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Merujuk pada penjelasan diatas, maka peneliti melihat sejauh mana realisasi dan pelaksanaan suatu keputusan kebijakan yang ada di peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan sesuai isi peraturan pemerintah pasal 2 no (2) tentang sistem produksi pangan, teknologi produksi pangan, sarana dan prasarana produksi pangan dan lahan produktif

1. Sistem Produksi Pangan

Sistem produksi pangan yang baik merupakan satu faktor yang paling penting untuk memenuhi standar mutu atau persyaratan yang ditetapkan untuk pangan. Sistem produksi pangan yang baik sangat berguna bagi kelangsungan hidup industri pangan baik berskala kecil, sedang, maupun berskala besar. Melalui sistem produksi pangan yang baik industri pangan dapat menghasilkan pangan yang bermutu, dan aman untuk dikonsumsi, kepercayaan masyarakat niscaya akan meningkat, dan industri pangan yang bersangkutan akan berkembang dengan pesat. Dengan berkembangnya industri pangan yang

menghasilkan pangan yang bermutu dan aman untuk dikonsumsi, maka masyarakat pada umumnya akan terlindung dari penyimpangan mutu pangan dan bahaya yang mengancam kesehatan. (BPOM:2004),

Dalam peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan yang dimaksud dengan sistem produksi pangan adalah metode/tata cara dalam kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas, mengemas kembali, dan/atau mengubah bentuk pangan.

Hasil wawancara penulis dengan salah satu narasumber mengatakan bahwa

“kami akan selalu berusaha agar masyarakat tani meningkatkan hasil tanaman pangan mereka. Cara kami untuk meningkatkan ketahanan pangan itu yaitu dengan meningkatkan kinerja kami di bagian dinas dan kami menghimbau kepada bawahan kami agar meningkatkan kinerja mereka dalam menangani ketahanan pangan.(Hasil wawancara dengan CM pada tanggal 09 Juli 2017).

Wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintah selalu berusaha untuk meningkatkan ketahanan pangan di kabupaten nunukan demi kelangsungan hidup masyarakatnya. Ketahanan pangan merupakan hal yang sangat penting karena ketahanan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga yang terus berkembang dari waktu ke waktu.

Hasil wawancara dengan salah seorang masyarakat tani mengatakan bahwa

“pertama kami memanen hasil tanaman pangan yang kami tanam, pemanenan harus dilakukan pada waktu yang tepat sehingga mutu hasil produk tanaman pangan dapat optimal pada saat dikonsumsi. Cara pemanenan tanaman pangan harus sesuai dengan teknik dan anjuran baku untuk setiap jenis tanaman sehingga diperoleh mutu hasil

panen yang tinggi, tidak rusak, tetap segar dalam waktu lama. Kemasan (wadah) yang akan digunakan harus disimpan (diletakkan) di tempat yang aman untuk menghindari terjadinya kontaminasi, dan hasil panen tanaman pangan disimpan di suatu tempat yang tidak lembab. (Hasil wawancara dengan UM pada tanggal 17 Juli 2017)

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa masyarakat tani di kabupaten nunukan memanen hasil tanaman pangannya pada waktu yang tepat agar mutu hasil produk tanaman pangan dapat optimal pada saat dikonsumsi. Masyarakat tani di kabupaten nunukan juga memanen tanaman pangan harus sesuai dengan teknik dan anjuran baku untuk setiap jenis tanaman sehingga diperoleh mutu hasil panen yang tinggi, tidak rusak, tetap segar dalam waktu lama, serta tanaman pangan mereka kemas di suatu wadah yang akan digunakan untuk menyimpan hasil tanaman pangan mereka.

Hasil wawancara penulis dengan salah seorang masyarakat petani mengatakan bahwa

“kami disini mengawetkan hasil panen tanaman pangan kami dengan pengeringan, kami mengawetkankan dengan secara alamiah, kami mengeringkan hasil tanaman pangan kami hanya dengan menjemurnya saja sampai benar-benar kering. Tanaman pangan yang kami keringkan itu hanya seperti padi, kacang tanah, kacang hijau. ”. (Hasil wawancara dengan MH pada tanggal 17 Juli 2017).

Wawancara diatas menegaskan bahwa pengeringan adalah salah satu cara untuk mengawetkan hasil panen pangan mereka. Pengeringan adalah suatu cara untuk mengeluarkan atau menghilangkan sebagian air dari suatu bahan dengan menguapkan sebagian besar air yang dikandung melalui penggunaan energi

panas. Biasanya, kandungan air bahan tersebut dikurangi sampai batas sehingga mikroorganisme tidak dapat tumbuh lagi di dalamnya. Keuntungan pengeringan adalah bahan menjadi lebih awet dan volume bahan menjadi lebih kecil sehingga mempermudah dan menghemat ruang pengangkutan dan pengepakan, berat bahan juga menjadi berkurang sehingga memudahkan transpor, dengan demikian diharapkan biaya produksi menjadi lebih murah. Di samping ada keuntungan-keuntungannya, pengeringan juga mempunyai beberapa kerugian yaitu karena sifat asal bahan yang dikeringkan dapat berubah, misalnya bentuknya, sifat-sifat fisik dan kimianya, penurunan mutu dan sebagainya

Tabel IV. Produksi Serealia Pokok dan Biji-bijian 2010-2014 (Ton)

Serealia dan biji-bijian	2010	2011	2012	2013	2014	Rata-rata 5 tahun
Padi	39.856	39,750	43,496	38,501	48.127	209.730
Kacang tanah	264	1.272	2,286	655	1.385	5.862
Kacang hijau	865	2.508	2,596	1.980	2.366	10.315
Total	40.985	43.530	48.378	41.136	51.878	225.907

Tahun 2014, total produksi serealia pokok dan biji-bijian mencapai 51.878 ton terdiri dari padi 48.127 ton, kacang tanah 1.385 ton, dan kacang hijau 2.366 ton. Total produksi tahun 2010 sebesar 40.985 ton menjadi 51.878 ton pada tahun 2014. Sebaran total produksi serealia dan biji-bijian selama 5 tahun terbesar terjadi pada tahun 2014, yaitu sebesar 51.878 ton dan yang terkecil pada tahun 2010 dengan produksi sebesar 40.985 ton.

Berdasarkan tabel diatas menggambarkan bahwa dari sektor pangan di Kabupaten Nunukan pada Tahun 2014 mengalami peningkatan produksi ,dan kondisi ini akan menjadi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, merata dan terjangkau.

2. Teknologi Produksi Pangan

Teknologi produksi pangan adalah suatu teknologi yang menerapkan ilmu pengetahuan tentang bahan pangan khususnya setelah panen (pasca panen) guna memperoleh manfaatnya seoptimal mungkin sekaligus dapat meningkatkan nilai tambah dari pangan tersebut. Dalam teknologi pangan, dipelajari sifat fisis, mikrobiologis, dan kimia dari bahan pangan dan proses yang mengolah bahan pangan tersebut. Spesialisasinya beragam, di antaranya pemrosesan, pengawetan, pengemasan, penyimpanan, dan sebagainya. Sejarah teknologi pangan dimulai ketika Nicolas Appert mengalengkan bahan pangan, sebuah proses yang masih terus berlangsung hingga saat ini. Namun ketika itu, Nicolas Appert mengaplikasikannya tidak berdasarkan ilmu pengetahuan terkait pangan. Aplikasi teknologi pangan berdasarkan ilmu pengetahuan dimulai oleh Louis Pasteur ketika mencoba untuk mencegah kerusakan akibat mikroba pada fasilitas fermentasi anggur setelah melakukan penelitian terhadap anggur yang terinfeksi.

Teknologi produksi pangan merupakan alat dan cara yang digunakan manusia untuk menghasilkan barang atau jasa. Masyarakat pada masa lalu sudah dapat memanfaatkan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan mereka.

Namun, teknologi yang digunakannya masih sangat sederhana. Dengan menggunakan alat sederhana, memerlukan tenaga besar dan hasilnya pun terbatas.

Ketika ilmu pengetahuan berkembang maka berkembang pula teknologi. Alat-alat yang memudahkan pekerjaan manusia banyak ditemukan. Alat-alat tersebut sangat membantu dalam menyelesaikan pekerjaan manusia. Dengan alat yang lebih modern pekerjaan dapat diselesaikan lebih cepat, ringan, dan hasilnya pun lebih banyak. Masyarakat Indonesia sejak jaman dahulu telah mengenal teknologi. Namun, jenis teknologi yang masih digunakan masih sederhana sekali, kegiatan produksi erat kaitannya dengan industri. Teknologi industri adalah suatu usaha melakukan kegiatan yang merubah dari suatu atau beberapa barang mentah menjadi barang setengah jadi atau barang jadi. Teknologi industri menggunakan teknologi produksi, yaitu teknologi yang digunakan dalam proses produksi. Teknologi produksi jaman dahulu berbeda dengan jaman sekarang.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu masyarakat tani mengatakan bahwa

“teknologi yang kami gunakan berupa mesin untuk menggemburkan tanah. Alat ini disebut traktor. Dengan traktor kegiatan menggemburkan tanah dapat lebih ringan, mudah dan cepat . Ketika padi sudah dipanen, butir padi harus dipisahkan dari batangnya. Kulit padi juga harus dipisahkan dengan isinya (beras). Untuk melakukan kedua proses ini kami sekarang juga sudah menggunakan mesin, yaitu mesin penggiling padi. (Hasil wawancara dengan MH pada tanggal 17 Juli 2017)

Dari hasil wawancara tersebut dapat kita simpulkan bahwa masyarakat tani di kabupaten nunukan sudah menggunakan mesin traktor untuk membajak

sawah, Petani di kabupaten nunukan juga sekarang sudah memakai mesin penggiling padi untuk mendapatkan beras. Keuntungan orang menggunakan teknologi modern adalah hasilnya lebih banyak, bentuk dan mutunya sama, dan waktunya lebih cepat, Sebelum ditanami biasanya lahan digemburkan dulu. Pada masa lalu penggemburan tanah dilakukan dengan dicangkul atau dibajak. Mencangkul benar-benar menggunakan tenaga manusia sedangkan membajak sudah dibantu tenaga sapi atau kerbau. Para petani di masa kini, untuk menggemburkan tanah sudah dapat menggunakan alat bermesin. Alat ini disebut traktor. Dengan traktor kegiatan menggemburkan tanah dapat lebih ringan, mudah dan cepat. Ketika padi sudah dipanen, butir padi harus dipisahkan dari batangnya. Kulit padi juga harus dipisahkan dengan isinya (beras). Untuk melakukan kedua proses ini orang sekarang juga sudah menggunakan mesin. Berbeda dengan zaman dahulu yang masih menggunakan tenaga manual. Untuk memisahkan padi dari batangnya, padi dipukul-pukul pada sebatang kayu. Sedangkan untuk memisahkan kulit padi dengan isinya (beras) menggunakan lesung dan palu. Padi ditumbuk hingga mengelupas kulitnya. Seringkali berasnya juga ikut hancur menjadi kecil-kecil.

Teknologi produksi sederhana digunakan orang-orang pada zaman dulu. Peralatan yang digunakan orang-orang pada zaman dulu masih belum menggunakan mesin. Orang-orang pada zaman sekarang menggunakan teknologi modern. Para petani pada zaman dulu juga mengolah tanah menggunakan bajak yang ditarik kerbau atau sapi. Pada masa sekarang, petani sudah menggunakan

mesin traktor untuk membajak sawah. Petani zaman dulu menginjak-injak ikatan padi untuk memisahkan butir-butir padi dari batangnya.

Tabel V. Jenis dan Manfaat Teknologi Produksi Pangan

No	Jenis Teknologi	Manfaat Teknologi	Kondisi
1	Mesin Traktor	Untuk menggemburkan tanah	Baik
2	Mesin Perontok Padi (Power Thresher)	Untuk memisahkan padi dari batangnya	Baik
3	Mesin Penggiling	Untuk pemisahan sekam dan kulit luar kariopsis dari biji padi agar diperoleh beras yang dapat dikonsumsi.	Baik

3. Sarana dan Prasarana Produksi Pangan

Pertanian merupakan sektor yang sangat penting untuk menunjang kehidupan manusia sejak masa prasejarah hingga saat ini. Begitu juga dengan Indonesia, pertanian tidak bisa dilepaskan karena Indonesia sampai saat ini masih merupakan negara agraris. Meskipun saat ini Indonesia sedang bergerak menuju negara perindustrian, sektor pertanian masih memegang perekonomian Indonesia. (Mugnisiah:1995)

Sarana produksi pangan yang baik biasanya digunakan baik dalam proses awal pembukaan lahan, budidaya pertanian seperti pemupukan, pemeliharaan tanaman dan lain-lain sampai dengan proses pemanenan. Sehingga dapat

dikatakan bahwa tujuan utama dari sarana produksi dalam bidang pertanian adalah untuk meningkatkan produktivitas kerja petani dan merubah hasil yang sederhana menjadi lebih baik. sarana produksi pangan pertanian terdiri dari bahan yang meliputi, benih, pupuk, pestisida, dan zat pengatur tumbuh yang digunakan untuk melaksanakan produksi pertanian. Sarana-sarana tersebut harus sudah dipersiapkan sebelum memulai kegiatan sarana budidaya tanaman. (Djakfar:1990)

Benih adalah biji tanaman yang digunakan untuk tujuan penanaman. Benih merupakan bentuk yang masih dalam keadaan terkekang. Benih merupakan komponen agronomi dan komponen penting didalam pengelolaan lapangan produksi sebagai komponn, masalah benih berorientasi kepada peneapan kaidah-kaida ilmiah.(Acne:1986). Benih-Benih yang berkecambah dikenal sebagai bibit. Benih yang baik biasanya mempunyai cirri-ciri yag mengkilap, permukaannya licin, dan mempunyai daya kecambah yang baik. tetapi benih yang bermutu belum tentu menunjukkan varietas yang unggul. Pemilihan bibit unggul tanaman baru berdasarkan pertimbangan kondisi lingkungan yang cocok atau media tumbuhnya.(Wahyu:1995)

Pupuk adalah senyawa yang mengandung unsure hara yang diberikan pada tanaman dengan dosis tertentu. Bagian yang tidak mengandung unsure hara tersebut akan menurunkan kadar hara dalam pupuk tersebut.(Basri:1991)

Zat pengatur tumbuh merupakan senyawa organik yang bukan hara, dalam jumlah sedikit dapat mendorong pertumbuhan tanaman. Penggunaan zat pengatur tumbuh dapat menghemat biaya produksi karena dgunakan dalam taksiran (dosis)

rendah. Beberapa zat pengatur tumbuh dan hormone yang sudah kita kenal ada 5, yaitu auksin, giberalin, sitokini, asam absisat, dan etilen.(Djakfar:1990)

Pestisida adalah substansi kimia yang digunakan untuk membunuh atau mengendalikan hama. Kata pestisida berasal dari kata pest meliputi hama penyakit secara luas dan kata sida berasal dari kata ceado yang artinya membunuh. Penggunaan pestisida dalam pertanian tela menunjukkan kemampuannya didalam menanggulangi atau mengurangi merosotnya hasil akibat serangan hama dan penyakit.(Soedyanto:1978) Jika dilihat dari asal katanya, pestisida atau *pesticide* berasal dari kata *pest* yang berarti hama dan *cide* yang berarti mematikan atau racun. Jadi pestisida adalah racun hama. Secara umum pestisida dapat didefinisikan sebagai bahan yang digunakan untuk mengendalikan populasi jasad yang dianggap sebagai pest yang secara langsung maupun tidak langsung merugikan kepentingan manusia.(Munaf:1997)

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan salah satu narasumber mengatakan bahwa

“kami memberikan bantuan kepada petani berupa benih, pupuk, pestisida, dan zat pengatur tumbuh, yang digunakan untuk melaksanakan produksi pertanian. Kami berikan sesuai kebutuhan para petani untuk mewujudkan ketahanan pangan di kabupaten nunukan. (Hasil wawancara dengan MA pada tanggal 09 Juli 2017)

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber diatas, dapat diketahui bahwa pemerintah kabupaten nunukan senantiasa memberikan bantuan berupa benih, pupuk, pestisida, dan zat pengatur tumbuh, yang digunakan untuk

melaksanakan produksi pertanian. Kami berikan sesuai kebutuhan para petani untuk mewujudkan ketahanan pangan di kabupaten Nunukan, dengan adanya bantuan tersebut kiranya dapat memperlancar proses pelaksanaannya sehingga ketahanan pangan dapat meningkat dengan baik.

Wawancara dengan salah satu masyarakat petani di kabupaten Nunukan mengatakan bahwa

“setelah lahan sudah dipersiapkan kami memilih calon bibit yang unggul sehingga hasil panen sesuai dengan kami harapkan, tahap selanjutnya adalah tahap persemaian, selanjutnya cara menanam bibit padi tersebut adalah dapat dilaksanakan dengan cara tunggal maupun ganda, proses penanaman bibit padi yang baik yaitu lahan harus dalam kondisi tidak tergenang air, kedalaman penanaman bibit antara 1-15 cm, tidak terlalu dalam dengan bentuk pengakaran seperti huruf L agar akar dapat tumbuh sempurna . (Hasil wawancara dengan MH pada tanggal 17 Juli 2017)

Senada yang disampaikan dengan salah satu narasumber mengatakan bahwa

“iya memang tanaman pangan yang sempurna tidak lepas dari pemberian pupuk agar padi yang ditanam dapat tumbuh dengan sempurna dan berbuah banyak sesuai dengan petani harapkan. Tahapan pemupukan pertama, kami lakukan saat tanaman berusia 7-15 hari setelah tanam. Jenis pupuk yang saya gunakan adalah pupuk urea pemberian dari pemerintah. Tahapan pemupukan kedua dilakukan saat tanaman berusia 25-30 hari, dan terakhir pemupukan ketiga, umur tanaman 40-45 hari tetap masih menggunakan pupuk urea pemberian pemerintah. (Hasil wawancara dengan YA pada tanggal 17 Juli 2017)

Berdasarkan hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa masyarakat petani di kabupaten Nunukan tetap memilih bibit yang unggul sehingga hasil panen

sesuai dengan mereka harapkan, mereka menanam tanaman pangan mereka dengan sangat teratur dan tidak asal-asalan. Masyarakat tani di kabupaten nunukan juga tidak lepas dari pemberian pupuk agar padi yang ditanam dapat tumbuh dengan sempurna dan berbuah banyak sesuai dengan petani harapkan. Pemupukan tanaman pangan dilakukan dengan tahapan tahapan, tahapan pemupukan pertama, mereka lakukan saat tanaman berusia 7-15 hari setelah tanam. Jenis pupuk yang mereka gunakan adalah pupuk urea pemberian dari pemerintah. Tahapan pemupukan kedua dilakukan saat tanaman berusia 25-30 hari, dan terakhir pemupukan ketiga, umur tanaman 40-45 hari tetap masih menggunakan pupuk urea pemberian pemerintah.

Tabel VI. Sarana Produksi Pangan

No	Sarana Produksi Pangan	Fungsi	Komponen utama (unsur, bag.alat, bahan aktif)	Karakter alat atau bahan	Keterangan
1	Benih Padi	Bahan Tanam	-	Bentuk bulat panjang	Benih ukuran sedang berwarna merah
2	Benih Kacang Tanah	Bahan Tanam	-	Bentuk bulat	Benih ukuran sedang berwarna merah kecolatan
3	Benih Kacang Hijau	Bahan Tanam	-	Bentuk bulat	Benih ukuran sedang berwarna hijau
4	Urea	Penyediaan unsur hara pada tanaman	Unsur Nitrogen	Mudah cair atau menguap	Berbentuk Kristal dan berwarna orange

5	TSP	Menyediakan unsure hara bagi tanaman berbiji	Unsur P	Warna abu abu	Untuk tanaman berbiji
6	Supremo 480 SL	Membasmi gulma	Isopropilamina glisofat	Cairan larut dalam air	Cairan berwarna kekuning kuningan

Dinas Pertanian dan Ketahanan pangan di kabupaten nunukan melaksanakan peningkatan ketahanan pangan di kabupaten nunukan melakukan kegiatan seperti infrastruktur pertanian. Infrastruktur (prasarana) pertanian merupakan suatu bangunan fisik (struktur) pendukung pengembangan pertanian. Infrastruktur memegang peranan penting sebagai salah satu roda penggerak pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Keberadaan infrastruktur yang memadai sangat diperlukan. Prasarana fisik atau sering disebut dengan infrastruktur merupakan bagian yang sangat penting dalam system pelayanan masyarakat. Berbagai fasilitas fisik merupakan hal yang vital guna mendukung berbagai kegiatan pemerintahan, perekonomian, industri dan kegiatan social di masyarakat dan pemerintah.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan kepala dinas pertanian mengatakan bahwa:

“untuk menunjang sebagai daerah penyangga di kalimantan utara, kabupaten nunukan harus menjadi ikon terhadap ketersediaan pangan. Hal ini kita lihat mengingat daerah ini memiliki sawah yang luas serta prasarana/infrastruktur pertanian yang lebih baik di banding daerah lainnya, dan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas pangannya diharapkan menjaga ketersediaan dan keamanan pangan

khususnya di kabupaten nunukan dan umumnya di kalimantan utara”.
(Hasil wawancara dengan CM pada tanggal 09 Juli 2017).

Hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa peningkatan ketahanan pangan yang bagus sangat bergantung pada pengembangan dan pemanfaatan prasarana/infrastruktur sektor pertanian yang ada.

Pengembangan prasarana irigasi dan jalan pertanian serta optimalisasi dan rasionalisasi prasarana pertanian guna mendukung peningkatan produktivitas tanaman pangan. Dalam melaksanakan peningkatan prasarana infrastruktur pertanian perlu melakukan kegiatan seperti pembangunan jalan usahatani, jembatan, dan jaringan irigasi, pengembangan prasarana air. Jalan usahatani atau jalan pertanian merupakan prasarana transportasi pada kawasan pertanian (tanaman pangan) untuk memperlancar mobilitas alat dan mesin pertanian, pengangkutan sarana produksi menuju lahan pertanian, dan mengangkut hasil produk pertanian dari lahan menuju tempat penyimpanan, tempat pengolahan, atau pasar. Sebagian besar jalan usahatani masih berupa tanah atau berlapis kerikil, namun di beberapa tempat sudah ada jalan usahatani yang beraspal. Jaringan irigasi adalah satu kesatuan saluran dan bangunan yang diperlukan untuk pengaturan air irigasi, mulai dari penyediaan, pengambilan, pembagian, pemberian dan penggunaannya.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan salah seorang narasumber mengatakan bahwa:

“untuk memberikan kenyamanan beraktivitas kepada masyarakat yang berprofesi sebagai petani, pemerintah kabupaten nunukan membangun jalan usahatani di sejumlah titik yang tersebar di beberapa RT. Hal ini dilakukan sebagai dukungan kepada petani dalam memperluas pertanian, serta meningkatkan produktivitas hasil panen petani, cukup banyak warga yang hidup dengan mengandalkan usaha pertanian, sehingga perlu didukung dengan memberikan kenyamanan dalam melakukan aktivitas. Inilah bentuk dukungan kami, sengan harapan mereka masyarakat tani terus bersemangat dalam mengembangkan pertaniannya.(Hasil wawancara dengan MA pada tanggal 09 Juli 2017).

Senada yang disampaikan dengan salah satu narasumber mengatakan

bahwa

“disini itu untuk tanaman padi teknik pengairan yang kami gunakan adalah pengairan di atas tanah, air yang kami gunakan untuk perairan padi, airnya berasal dari sungai, cara kami mengairi sawah dilakukan yaitu dengan air dimasukan ke petakan-petakan sawah adalah air yang berasal dari saluran sekunder. Air dimasukan ke petakan sawah melalui saluran pemasukan, dengan menghentikan lebih dahulu air pada saluran sekunder. Untuk menjaga agar genangan air didalam petakan sawah itu tetap, jangan lupa dibuat pula lubang pembuangan. Lubang pemasukan dan lubang pembuangan tidak boleh dibuat lurus. Alasannya agar ada pengendapan lumpur dan kotoran-kotoran yang sangat berguna bagi pertumbuhan tanaman padi, apabila lubang pemasukan dan lubang pembuangan itu dibuat lurus, maka air terus mengalir tanpa adanya pengendapan. .(Hasil wawancara dengan MH pada tanggal 17 Juli 2017)

Dari hasil wawancara diatas dapat di ketahui bahwa Dinas Pertanian dan ketahanan pangan di kabupaten nunukan dalam melaksanakan peningkatan prasarana infrastruktur pertanian di kabupaten nunukan melakukan kegiatan seperti pembangunan jalan usahatani, jembatan, dan jaringan irigasi, irigasi yang dilakukan masyarakat tani untuk mengairi lahan pertanian sudah cukup baik,

mereka mengairi sawah dilakukan yaitu dengan air dimasukan ke petakan-petakan sawah adalah air yang berasal dari saluran sekunder. Air dimasukan ke petakan sawah melalui saluran pemasukan, dengan menghentikan lebih dahulu air pada saluran sekunder. Untuk menjaga agar genangan air didalam petakan sawah itu tetap, jangan lupa dibuat pula lubang pembuangan. Lubang pemasukan dan lubang pembuangan tidak boleh dibuat lurus. Alasannya agar ada pengendapan lumpur dan kotoran-kotoran yang sangat berguna bagi pertumbuhan tanaman padi, apabila lubang pemasukan dan lubang pembuangan itu dibuat lurus, maka air terus mengalir tanpa adanya pengendapan, pengairan padi diatas tanah yang mereka gunakan adalah air yang berasal dari sungai, sebab air sungai banyak mengandung lumpur dan kotoran-kotoran yang sangat berguna untuk menambah kesuburan tanah dan tanaman.

Tabel VII. Prasarana Produksi Pangan

No	Prasarana Produksi Pangan	Manfaat	Kondisi
1	Jalan Usahatani	Untuk memperlancar mobilitas alat dan mesin pertanian	Baik
2	Gudang	Untuk penyimpanan produk pertanian dan penyimpanan hasil produk pertanian.	Baik
3	Tranportasi	Untuk pengangkutan sarana produksi menuju lahan pertanian dan mengangkut hasil produk pertanian dari lahan menuju tempat penyimpanan, tempat	Baik

		pengolahan atau pasar	
4	Irigasi	Untuk mengairi suatu lahan dngan cara mebendung sumber air.	Baik

4. Lahan produktif

Lahan memiliki beberapa pengertian yang diberikan baik itu oleh FAO maupun pendapat para ahli. Menurut Purwowidodo (1983) lahan mempunyai pengertian yaitu suatu lingkungan fisik yang mencakup iklim, relief tanah, hidrologi, dan tumbuhan yang sampai pada batas tertentu akan mempengaruhi kemampuan lahan. Laha juga diartikan sebagai permukaan daratan dengan benda-benda padat, cair, bahkan gas.(Rafi'I:1985). Defenisi lain juga dikemukakan oleh Arsyad (1989) Lahan diartikan sebagai lingkungan fisik yang terdiri atas iklim, relief, tanah, air dan vegetasi serta benda yang diatasnya sepanjang ada pengaruhnya terhadap pengguna lahan, termasuk didalamnyahasil kegiatan manusia dimasa lalu dan sekarang seperti hasil reklamasi laut, pembersi vegetasi dan juga hasil yang merugikan seperti yang tersalinasi, selain itu lahan memiliki pengertian yang hanpir serupa dengan sebelumnya bahwa pengertian lahan adalah suatu daerah dipermukaan bumi dengan sifat-sifat tertentu yang meliputi biosfer, atmosfer, tanah, lapisan geologi, hidrologi, populasi tanaman dan hewan serta hasil kegiatan manusia masa lalu dan sekarang, sampai pada tingkat tertentu dengan sifat-sifat tersebut mempunyai pengaruh yang brarti terhadap fungsi lahan oleh manusia pada masa sekarang dan masa yang akan datang.(Sitorus:2004)

Lahan produktif adalah lahan yang subur dan bisa ditanam sehingga bisa dijadikan sawah atau ladang. Sedangkan lahan yang tidak produktif adalah lahan yang tanahnya gersang atau tidak subur sehingga sulit untuk ditanami.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu masyarakat kelompok tani mengatakan bahwa

“untuk mempertahankan lahan kami agar tetap subur, langkah pertama yang kami lakukan yaitu kegiatan pengairan (irigasi). Pengairan (irigasi) ini hampir tidak boleh telat dalam kegiatan pertanian, karena irigasi lahan ini sangat penting untuk membuat lahan tanam tetap terjaga kelembaban tanahnya.(Hasil wawancara dengan UM pada tanggal 17 Juli 2017)

Senada yang disampaikan dengan salah satu narasumber mengatakan bahwa

“kami juga melakukan penyiangan tanaman, kegiatan ini dilakukan guna untuk mengendalikan atau membasmi rumput-rumput liar (gulma). Penyiangan dapat dilakukan dengan mengorek lahan yang tanam yang ditumbuhi berbagai jenis gulma yakni dengan menggunakan alat pengorek rumput liar, atau dengan cara dibasmi menggunakan herbisida.(Hasil wawancara dengan YA pada tanggal 17 Juli 2017)

Berdasarkan wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa lahan produktif adalah lahan yang subur dan bisa ditanam sehingga bisa dijadikan sawah dan ladang. Petani di kabupaten nunukan mempertahankan lahannya agar tetap subur, mereka melakukan pengairan (irigasi). Pengairan (irigasi) merupakan aktivitas yang hampir tidak boleh telat dalam kegiatan pertanian, karena irigasi lahan ini sangat penting untuk membuat lahan tanam tetap terjaga kelembaban tanahnya air adalah sumber terpenting dalam menunjang tumbuh kembang tanaman kearah

dewasa dan pada akhirnya menghasilkan tanaman yang bagus dan layak dikonsumsi bagi masyarakat. Hampir seluruh aktivitas pertanian di dunia seringkali melibatkan kegiatan penyiangan pada tanaman budidaya. Seperti halnya yang dilakukan masyarakat tani di kabupaten Nunukan juga melakukan penyiangan tanaman. Penyiangan adalah kegiatan untuk mengendalikan atau membasmi rumput-rumput liar (gulma), masyarakat tani di kabupaten Nunukan melakukan penyiangan dengan mengorek lahan yang tanam yang ditumbuhi berbagai jenis gulma yakni dengan menggunakan alat pengorek rumput liar, atau dengan cara dibasmi menggunakan herbisida. Kegiatan penyiangan tanaman ini sangat penting dengan tujuan agar tidak terjadi perebutan unsur hara dalam tanah antara tanaman budidaya dengan rumput liar tersebut.

Tabel VIII. Luas Lahan Pertanian

No	Tahun	Luas (Ha)
1	2010	784.540
2	2011	750.232
3	2012	782.404
4	2013	822.073
5	2014	826.091

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat telah terjadi peningkatan luas lahan tanaman, dapat dikatakan memang pertanian tanaman pangan berjalan dengan

baik. di kabupaten nunukan memiliki lahan potensial untuk mengembangkan tanaman pertanian, khususnya padi.

D. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan

1. Faktor Pendukung

Peraturan pemerintah tentang ketahanan pangan ini di berlakukan di kabupaten nunukan yang merupakan wilayah pertanian. Ketahanan pangan di kabupaten nunukan memiliki hubungan koordinasi antara dinas pertanian dan ketahanan pangan dengan masyarakat. Adapun beberapa hal di bawah ini yang membantu berjalannya kebijakan tersebut yaitu

1) Perilaku hubungan antar organisasi

Dimensi-dimensinya ialah komitmen dan koordinasi antar organisasi. Penerapan kebijakan publik dalam mencapai hasil yang optimal, jarang berlangsung dalam kelompok sendiri, tanpa menggunakan organisasi lain sebagai pendukung atau piranti pelaksana. Implementasi kebijakan memerlukan hubungan antar organisasi untuk membawa perubahan kebijakan umum kedalam aturan yang jelas, dan ini berlangsung secara berkelanjutan dalam proses sosial yang dapat mengkonversi arah kebijakan melalui tindakan. Dalam tataran implementasi, komitmen adalah kesepakatan bersama dengan instansi lain terkait dalam menjaga stabilisasi organisasi dan jaringan antar organisasi yang ada, dalam kaitannya dengan pelaksana

program. Sedangkan koordinasi adalah proses penyepakatan bersama yang mengikat berbagai kegiatan atau unsur yang berbeda-beda sedemikian rupa, sehingga disisi yang satu semua kegiatan atau unsure tersebut terarah pada pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan dan disisi lain keberhasilan kegiatan yang satu tidak merusak keberhasilan kegiatan yang lain.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu narasumber mengatakan bahwa

“mengenai komitmen dan koordinasi yang kami lakukan, kami setiap 2 bulan sekali mengadakan pertemuan dengan dinas pertanian dan ketahanan pangan beserta lembaga swadaya masyarakat guna untuk membahas tentang keadaan pangan di wilayah masing-masing, dan kami pihak pemerintah dan lembaga swadaya masyarakat menyepakati suatu rencana untuk memberikan yang terbaik untuk para petani agar tetap meningkatkan hasil taninya, dan ketika ada keluhan dari masyarakat maka kami dari pihak pemerintah akan menindak lanjuti keluhan tersebut.(Hasil wawancara dengan MA pada tanggal 09 Juli 2017).

Hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa komitmen dan koordinasi yang di bangun oleh pihak pemerintah sudah berjalan dengan cukup baik, karena pihak pemerintah mengadakan pertemuan dengan lembaga swadaya masyarakat guna untuk membahas tentang keadaan pangan di wilayah masing-masing, dan selalu menyampaikan ketika ada keluhan dari masyarakat dan pihak pemerintah langsung akan menindak lanjuti hal tersebut. Proses implementasi kebijakan organisasi dan antar organisasi di tandai oleh adanya komitmen dan koordinasi (Winter, 2003) dalam tataran

implementasi, komitmen adalah kesepakatan bersama dengan instansi terkait dan jaringan antar organisasi yang ada. Kontribusi suatu organisasi terhadap implementasi sangat tergantung input yang diterima dari hubungan antar organisasi secara timbal balik dan saling bergantung satu sama lain. Dengan demikian, proses implementasi kebijakan dapat dicapai pada titik optimal dalam merealisasikan kebutuhan dan kepentingan.

2) Perilaku birokrasi tingkat bawah

Perilaku birokrasi tingkat bawah bekerja dalam situasi yang ditandai dengan berbagai kebutuhan masyarakat. Mereka berupaya mengatasi permasalahan dan membuat prioritas kebijakan, mengontrol dan memodifikasi tujuan kebijakan berdasarkan persepsi masyarakat. Michael Lipsky (1980) menggambarkan birokrasi tingkat bawah ini sebagai "*jabatan yang berhubungan langsung dengan masyarakat*". Secara sustansial, mereka memiliki pertimbangan sekaitan dengan tugasnya masing-masing. Bahkan berdasarkan posisinya di tengah masyarakat itu, mereka memiliki peluang lebih besar dalam putusan kebijakan. Mereka dapat member pertimbangan, menggunakan pengaruhnya di luar kewenangan formal, sebagaimana Lipsky (1980) menyebut bahwa implementasi kebijakan berpengaruh lebih dominan berasal dari pekerjaa tingkat bawah ini. Adapun dimensi perilaku birokrasi tingkat bawah yaitu kontrol organisasi. Kontrol organisasi berfungsi melakukan pengawasan terhadap aktivitas masyarakat dalam menangani pangan di kabupaten nunukan, sehingga staf yang menangani ketahanan

pangan dapat menjalankan tugas dengan baik sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, seperti bekerjasama dengan masyarakat dalam memahami peraturan pemerintah dan membantu menerapkan peraturan pemerintah tersebut. Untuk mengetahui pengawasan yang dilakukan pimpinan terhadap bawahannya, kemudian bawahan dengan masyarakat maka diketahui berdasarkan wawancara dengan kepala dinas pertanian dan ketahanan pangan.

Adapun hasil wawancaranya sebagai berikut

“kami melakukan pengawasan terhadap kinerja staf yang ada di kantor dalam melakukan kerjasama dengan masyarakat dengan manfaat ketahanan pangan dalam kelangsungan hidup. Pengawasannya itu dilakukan berdasarkan tugas yang diberikan kepada staf agar kami mengetahui kinerja mereka dalam menyelesaikan tugas tersebut dengan baik, kemudian setelah tugas tersebut selesai dikerjakan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan, pimpinan akan meminta staf di kantor ini untuk melakukan laporan mengenai hasil tugas tersebut.(Hasil wawancara dengan CM pada tanggal 09 Juli 2017)

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat diketahui bahwa kontrol organisasi yang dilakukan pimpinan terhadap bawahan dilakukan berdasarkan kemampuan staf dalam menyelesaikan tugas yang diberikan kepada mereka yaitu memberikan wewenang kepada mereka untuk bekerjasama dengan masyarakat agar kontrol organisasinya berjalan dengan baik. Kontrol organisasi atau pengawasan yang dilakukan sudah baik pimpinan melihat sejauh mana kinerja para stafnya melalui tugas yang diberikan dan sejauh mana para bawahannya menyelesaikan tugas tersebut agar ketahanan pangan

dapat memiliki hasil yang baik. Pengawasan yang dilakukan juga melihat laporan dari hasil kinerja para bawahannya.

2. Faktor penghambat

Selain faktor-faktor yang bersifat mendukung dilaksanakannya kebijakan peraturan pemerintah tentang ketahanan pangan, ada pula faktor-faktor yang sifatnya penghambat yaitu

1) Perilaku kelompok sasaran

Perilaku kelompok sasaran (*target grup behavior*) yang tidak hanya memberi pengaruh pada efek/dampak kebijakan, tetapi juga mempengaruhi kinerja birokrat/aparat tingkat bawah. Dimensinya mencakup respon positif atau negatif masyarakat dalam mendukung atau tidak mendukung kebijakan. (Winter:2003) Perilaku kelompok sasaran yaitu orang atau sekelompok orang, atau organisasi dalam masyarakat yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan. Kebijakan publik berawal dari adanya tuntutan atau dukungan dari sekelompok orang dalam upaya mengatasi suatu permasalahan publik, maka dari itu mereka termasuk kedalam elemen penting dari sebuah kebijakan publik. (Tachjan 2006:35)

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan salah satu staf mengatakan bahwa :

“ya begitulah dek, masyarakat biasanya acuh tak acuh mengenai kebijakan tersebut, karena kebanyakan masyarakat malas melakukan hal-hal yang tidak menghasilkan uang, padahal kami mengusahakan

agar mereka mendapatkan hasil pangan yang baik dan hasil pangan tersebut juga nantinya akan menghasilkan uang ketika hasil pangan tersebut di pasarkan.(Hasil wawancara dengan JS pada tanggal 09 Juli 2017)

Berdasarkan hasil wawancara diatas menurut staf dinas pertanian dan ketahanan pangan yang mengatasi ketahanan pangan di kabupaten nunukan bahwa sebagian masyarakat tidak mau tau atau tidak memberi perhatian terhadap kebijakan ini padahal pihak pemerintah telah mengusahakan agar mereka mendapatkan hasil pangan yang baik dan hasil pangan tersebut juga nantinya akan menghasilkan uang ketika hasil pangan tersebut di pasarkan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu yang bukan termasuk anggota kelompok tani mengatakan bahwa

“menurut saya, kebijakan tersebut tidak terlalu berpengaruh untuk masyarakat tani, kebijakan tersebut tidak merata di masyarakat karena tidak semua masyarakat ikut bergabung di kelompok tani, sedangkan yang menerima bantuan tani hanya yang ikut bergabung di kelompok tani. Seharusnya itu pemerintah tetap memberikan bantuan kepada petani yang tidak bergabung dalam kelompok tani seperti saya, saya tidak bergabung di kelompok tani karena menurut saya bergabung di kelompok tani itu buang-buang waktu saja, kenapa saya bilang begitu karena terkadang tempat pertemuan tani yang diadakan tempatnya jauh dari tempat tinggal saya, dan ada juga tetangga saya yang ikut bergabung di kelompok tani, dia selalu mengeluh ketika dia sudah dari pertemuan kelompok tani katanya pihak pemerintah ingin memberikan bantuan tani tapi bantuan tersebut selalu terlambat di berikan jadi si petani ini biasa mengeluarkan dananya sendiri untuk membeli pupuk, sedangkan tanaman pangannya itu sangat membutuhkan pupuk kalau tidak segera di pupuk maka tanaman pangannya itu di penuhi hama.(Hasil wawancara dengan SN pada tanggal 17 Juli 2017)

Dari hasil wawancara tersebut dapat kita simpulkan bahwa hanya masyarakat yang tidak ikut bergabung di kelompok tani yang merespon negatif tentang adanya kebijakan ini. Dilihat dari hasil penelitian bahwa masyarakat yang tidak bergabung di kelompok tani hanya ingin mendapat bantuan tani tapi tidak ingin bergabung di kelompok tani. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa pemberian tani ini juga belum maksimal diberikan kepada kelompok tani, petani yang mendapatkan bantuan tani juga terkadang mengeluarkan dananya sendiri untuk membeli pupuk. Upaya yang perlu ditekankan adalah bantuan tani harus selalu tepat waktu agar petani tidak kesulitan dalam mengelola tanaman pangan. Bila diberikan bantuan tani secara tepat, maka petani juga akan memberikan respon yang baik terhadap kebijakan ini.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian yang dikemukakan pada bab sebelumnya maka penulis dapat menarik kesimpulan bahwa:

1. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan peraturan pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan di kabupaten Nunukan sudah berjalan cukup baik, hanya perlu sedikit perhatian dari pemerintah untuk bantuan tani harus selalu tepat waktu agar petani tidak kesulitan dalam mengelola pangan.
2. Adapun faktor pendukung yang mampu membantu berjalannya kebijakan tersebut. Dimensi-dimensinya yaitu komitmen dan koordinasi. Komitmen dan koordinasi yang dibangun oleh pihak pemerintah sudah berjalan dengan cukup baik. Kontrol organisasi atau pengawasan yang dilakukan sudah baik pimpinan melihat sejauh mana kinerja para stafnya melalui tugas yang diberikan dan sejauh mana para bawahannya menyelesaikan tugas tersebut agar ketahanan pangan dapat memiliki hasil yang baik. Pengawasan yang dilakukan juga melihat laporan dari hasil kinerja para bawahannya. Adapun faktor-faktor yang sifatnya penghambat yaitu perilaku kelompok sasaran dimensinya mencakup respon positif atau negatif masyarakat dalam

mendukung atau tidak mendukung kebijakan. Hanya masyarakat yang tidak bergabung di kelompok tani yang merespon negatif dengan adanya kebijakan ini.

B. SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan penulis mengenai Implementasi Kebijakan Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan, dan melihat permasalahan yang terjadi dalam proses pelaksanaan Kebijakan Peraturan Pemerintah No 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan, maka dari itu peneliti menyarankan:

1. Dinas pertanian dan Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan seharusnya memberikan bantuan kepada semua masyarakat bukan hanya kepada kelompok tani.
2. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan sebaiknya memberikan bantuan tani tepat waktu.
3. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan sebaiknya meningkatkan lagi kerjasama antar Lembaga Swadaya Masyarakat.
4. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan di Kabupaten Nunukan sebaiknya meningkatkan lagi pengawasan terhadap bawahan agar bawahan semakin bertanggung jawab dalam menyelesaikan tugas yang diberikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ali Khomsan. 2003. *Pangan dan Gizi Untuk Kesehatan*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Badan Ketahanan Pangan, 2012. *Roadmap Diversifikasi Pangan Tahun 2006*. Jakarta: Depertemen Pertanian
- Edward, III. 1980. *Implementation Public Policy*. Washington DC : Congressional Quarter Press.
- Haryadi P dan Dewayanti R. 2009. *Petunjuk Sederhana Memproduksi Pangan Yang Aman*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Heady, A. dan Jensen, L. 2001. *Penggunaan Lahan Paling Efisien Secara Ekonomi*. Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Jakarta.
- Hidayanto, M, 2008. *Limbah Kelapa Sawit Sebagai Sumber Pupuk Organic Dan Pakan Ternak*. Balai Pengkajian Teknologi Pertanian, Kalimantan Timur.
- Ilham, dkk. 2006. *Perkembangan dan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Konversi Lahan Sawah Serta Dampak Ekonominya*. IPB Press
- Jones, O Charless. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Lassa, Jonathan. 2005. *Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1950-2005*. Artikel Ketahanan Pangan. Jakarta.
- Mazmanian, Deniel H, dan Paul A. Sabatier, 1983. *Implementation and public policy*. New York: HarperCollins.
- Nugroho D, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- . 2005. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 68 Tahun 2002 *Tentang Ketahanan Pangan*.
- Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya Di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.

- Rahadian, Rudi. *Ketahanan Pangan*. Essay. 29 September 2007. Karawang
- Sugiono. 2012. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: CV. Alfabeta.
- .2012. *Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif* . R&D. Bandung Alfabeta.
- Suryana, A. 2005. *Kemandirian Pangan Menuju Ketahanan Pangan Berkelanjutan*. Lembaga Informasi Dan Studi Pembangunan Indonesia. Jakarta.
- Syahyuti. 2011. *Konsep Penting dalam Pembangunan Pedesaan dan Pertanian*. Bina Rena Pariwara. Jakarta.
- Tambunan Tulus. 2008. *Pembangunan Pertanian dan Ketahanan Pangan*. Jakarta: Media Pressindo.
- Thaha, Abdul Razak, dkk. 2002. *Pangan dan Gizi di Era Desentralisasi: Masalah dan Strategi Pemecahannya*. DPP Pergizi Pangan Indonesia Berkerjasama dengan Pusat Pangan, Gizi dan Kesehatan UNHAS.
- Tim Penyusun 2016. *Pedoman Penulisan Proposal Dan Skripsi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar*. Makassar.
- Usman, Nurdin. 2002. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum..* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Winarmo, Budi. 2007 *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Subarsono, AG. (2006). *Analisis Kebijakan Publik:Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: PT. Bumi Aksara.
- Dunn, N. William. 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Gadjah Mada University Press.
- Kelly, Joe. 1974. *Organizational Behavior,Exestensial-System Approach,Homewood*. Richard D. Iewin, Inc.
- Handako, T. Hani Handoko. 2003. *Manajemen*. Edisi 2. Yogyakarta: Penerbit BPFE.
- Winter, Soren C. 2003. *Implementation Perspective:Status and Reconsideration*. Dalam Handbook of Public Administration. London: Sage Publications Ltd.

RIWAYAT HIDUP



Nama lengkap Nurpatimah, disapa ima. Lahir pada tanggal 15 Juni 1995 di Sebatik, Nunukan, Kalimantan Utara. Anak pertama dari tiga bersaudara yang merupakan anak dari pasangan suami istri Usman dan Rasmiati. Penulis menempuh pendidikan pertama selama enam tahun di SDN 010 Sebatik, Kecamatan

Sebatik Barat, Kabupaten Nunukan, Kalimantan Timur dan selesai pada tahun 2007.

Pada tahun yang sama, penulis melanjutkan pendidikan tingkat menengah pertama di SMPN 2 Sebatik Barat Kecamatan Sebatik Barat Kabupaten Nunukan Kalimantan Timur dan selesai pada tahun 2010. Pada tahun yang sama, penulis melanjutkan pendidikan tingkat menengah atas di SMA Negeri 1 Sebatik Tengah Kecamatan Sebatik Tengah Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara dan selesai pada tahun 2013.

Kemudian penulis melanjutkan pendidikan kejenjang perguruan tinggi, di Universitas Muhammadiyah Makassar (Unismuh Makassar) pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dengan Program Studi Ilmu Administrasi Negara. Penulis sangat bersyukur, karena telah diberikan kesempatan untuk menimba ilmu pengetahuan yang nantinya dapat diamankan dan memberikan manfaat.