

Implementasi Program Aksi Ketahanan Pangan Di Propinsi Bengkulu

Oleh

Adi Sutoyo

Alumni Program Doktor Ilmu Administrasi
Pascasarjana – Untag Surabaya

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis model sinergisitas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi Bengkulu yang efektif untuk melahirkan ketahanan pangan, implementasi program aksi tentang ketahanan pangan di Propinsi Bengkulu, dan mengetahui permasalahan-permasalahan tentang ketahanan pangan guna peningkatan kesejahteraan petani dan masyarakat di Propinsi Bengkulu serta langkah-langkah apa yang telah dan harus dilakukan guna mewujudkan ketahanan pangan serta peningkatan kesejahteraan petani di masa mendatang. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan fokus penelitian adalah pandangan dan sikap aktor *stakeholders* dalam implementasi kebijakan Program Aksi Ketahanan Pangan Provinsi Bengkulu, meliputi kesiapan sumber daya, proses implementasi dan lain-lain.

Kata kunci: Implementasi, Ketahanan Pangan, Bengkulu.

PENDAHULUAN

Masalah rawan pangan menjadi masalah yang sangat sensitif dalam dinamika kehidupan sosial politik. Agenda penting di dalam pembangunan ekonomi Propinsi Bengkulu adalah mampu mewujudkan ketahanan pangan daerah, wilayah, rumah tangga dan individu yang berbasiskan kemandirian penyediaan pangan domestik.

Menyadari pentingnya perwujudan ketahanan pangan dan gizi sebagai salah satu pilar ketahanan nasional dan wilayah, maka Konferensi Dewan Ketahanan Pangan Tahun 2006 para Gubernur selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan (DKP) Propinsi seluruh Indonesia mencanangkan beberapa kesepakatan antara lain penyusunan rencana menuju Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015. Penyusunannya melibatkan instansi lintas sektor dan kelompok kerja (pokja) ahli Dewan Ketahanan Pangan. Dokumen ini diharapkan dapat dijadikan panduan dan acuan bagi para pemangku

kepentingan, baik instansi pemerintah di tingkat pusat maupun Provinsi dan kabupaten/kota, swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), perguruan tinggi, petani, nelayan, industri pengolahan, pedagang, penyedia jasa, serta masyarakat dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan dan gizi nasional dan wilayah tahun 2015.

Setiap wilayah memiliki kemampuan berbeda dalam penyediaan pangan, termasuk dalam mendatangkan pangan dari luar daerah. Di daerah yang terisolir, kelangkaan ketersediaan pangan seringkali menjadi penyebab utama rendahnya akses rumah tangga terhadap pangan. Dengan kondisi pembangunan yang semakin baik dan terbukanya daerah yang terisolasi, kemampuan rumah tangga dalam mengakses pangan ditentukan oleh daya beli. Kemiskinan menjadi faktor pembatas utama dalam mengakses pangan. Setiap rumah tangga memiliki kemampuan yang berbeda

dalam mencukupi kebutuhan pangan dan kecukupan gizi.

Pemerintah Propinsi Bengkulu menerapkan berbagai kebijakan untuk menjamin agar rumah tangga dan individu memiliki akses terhadap pangan. Kebijakan umum yang diterapkan adalah stabilisasi harga pangan pokok agar mekanisme pasar dan distribusi yang ada dapat menyediakan pangan pokok dengan harga yang terjangkau, serta memperkuat cadangan pangan lokal dan masyarakat. Upaya ini diiringi dengan pengentasan kemiskinan sehingga tujuan *MDGs* serta kesepakatan Gubernur selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan Propinsi yang dicanangkan tahun 2006 untuk menurunkan kelaparan dan kemiskinan 1 persen per tahun dapat dicapai.

Besarnya volume beras yang didistribusikan dalam program Raskin cenderung menurun periode 2002-2007, namun dari segi realisasi penyaluran dan ketepatan sasaran terhadap Kepala Keluarga (KK) miskin telah terjadi peningkatan kinerja selama dua tahun terakhir. Secara volume, beras yang didistribusikan dalam program Raskin cukup besar, namun belum dapat memenuhi seluruh kebutuhan sesuai norma sebanyak 20 kg per bulan dan seluruh rumah tangga miskin. Sampai saat ini prosentase keluarga miskin yang dapat dijangkau sekitar 70-88 persen.

Pada umumnya kendala tersebut diselesaikan di tingkat masyarakat melalui musyawarah desa, namun sebagai akibatnya beras dibagi kepada tiap keluarga miskin dalam jumlah kurang dari 20 kg. Survei evaluasi yang dilaksanakan oleh perguruan tinggi di Propinsi Bengkulu tahun 2004 menemukan bahwa rata-rata penerimaan beras Raskin adalah 13,3 kg/KK/bulan. Terlepas dari adanya kelemahan dalam penentuan penerima manfaat, program Raskin dinilai telah memberikan kontribusi dalam mengurangi tingkat kemiskinan dengan beberapa alasan, yaitu: (1) program Raskin telah mempersempit celah kemiskinan (*poverty gap*) sekitar 20%; (2) tingkat konsumsi kalori keluarga miskin penerima Raskin lebih tinggi antara 17-50 kkal/per hari dibandingkan mereka yang tidak memperoleh Raskin; (3) memberikar stimulasi tidak langsung terhadap permintaan agregat

karena adanya efek pengganda (*multiplier effect*) dan transfer pendapatan yang meningkatkan daya beli penerima Raskin (Labor dan Sawit, 2005).

Data Susenas 2002-2008, ditemukan kondisi penduduk Propinsi Bengkulu rawan pangan cukup tinggi, meski secara umum jumlah dan prosentase penduduk rawan pangan mengalami penurunan selama periode 2002-2008. Tahun 2002 prosentase penduduk yang termasuk sangat rawan konsumsi pangan mencapai 13,1% (sekitar 26.387 jiwa), tahun 2005 13,2% (sekitar 28.766 jiwa), tahun 2007 dan 2008 menurun menjadi 13,0% (29.223 jiwa) dari 11,07% (29.474 jiwa). Bila dibandingkan dengan kondisi saat puncak krisis ekonomi tahun 1999 yang prevalensinya 18,9% (sekitar 33.634 jiwa), maka baik prevalensi maupun jumlah penduduk yang sangat rawan konsumsi pangan mengalami penurunan yang tajam. Penurunan ini terjadi karena: 1) keberhasilan program dalam meningkatkan tingkat kesejahteraan yang berimbas pada meningkatnya rata-rata konsumsi energi; dan 2) penurunan Angka Kecukupan Energi (AKE) dimana yang semula 2100 kkal/kap/hr turun menjadi 2000 kkal/kap/hr.

Masih cukup tingginya proporsi penduduk rawan konsumsi pangan (sangat rawan dan rawan) menunjukkan pencapaian kondisi ketahanan pangan pada tingkat propinsi atau wilayah masih belum menjamin tercapainya tingkat ketahanan pangan di rumah tangga dan individu. Masalah distribusi dan mekanisme pasar yang berpengaruh terhadap harga dan daya beli rumah tangga serta masih tingginya tingkat kemiskinan dan rendahnya tingkat pengetahuan tentang pangan dan gizi sangat berpengaruh kepada konsumsi dan kecukupan pangan dan gizi rumah tangga.

Aktivitas ekonomi pangan dapat meminimalkan risiko usaha pola monokultur, meredam gejolak harga, mengurangi gangguan kehidupan biota di suatu kawasan, meningkatkan pendapatan petani, dan menunjang pelestarian sumber daya alam. Upaya pengembangan konsumsi pangan dapat pula dijadikan salah satu momentum bagi Pemerintah Daerah untuk menstimulasi pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru di pedesaan.

Jika dilihat dari kepentingan kemandirian pangan di Propinsi Bengkulu maka pengane- karagaman konsumsi pangan dapat mengu- rangi ketergantungan konsumen pada satu jenis pangan. Pada saat ini, selalu diperbin- cangkan tingginya konsumsi beras per kapita di Propinsi Bengkulu yaitu 139,15 kg/tahun (angka kesepakatan sejak lebih dari 5 tahun yang lalu). Dengan menggunakan kesepakatan angka dari hasil Susenas, tingkat konsumsi beras dalam rumah tangga (di luar untuk industri pangan) tahun 2004 sebesar 107,00 kg/tahun dan tahun 2008 sebesar 104,85 kg/tahun.

Melalui kegiatan pengane- karagaman pangan diharapkan adalah menurunnya kon- sumsi beras per kapita per tahun pada tingkat konsumsi langsung dalam rumah tangga, walaupun disadari banyak sekali faktor ekono- mi, sosial dan budaya yang mempengaruhi tingkat konsumsi suatu produk. Sementara total pemanfaatan beras per kapita untuk keseluruhan (pangan, industri) dapat saja tidak banyak berubah karena meningkatnya permin- taan beras dan sektor industri dan jasa res- toran.

Dari sisi produksi dan konsumsi, penganekaragaman konsumsi pangan merupakan pondasi dan keberlanjutan ketahanan pangan dan memiliki dimensi pembangunan yang sangat luas, baik aspek sosial, ekonomi, politik dan kelestarian lingkungan. Selama ini upaya penganekaragaman konsumsi pangan di Propinsi Bengkulu dilaksanakan oleh masing- masing sektor, namun masih ditemui perma- salahan.

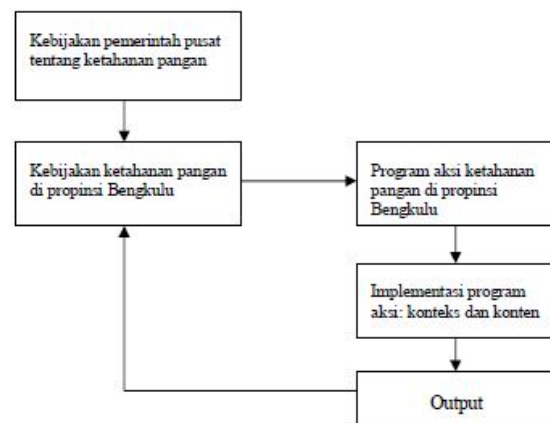
Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganeka- ragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Kebijakan ini diharapkan mampu memberikan daya ungkit yang kuat bagi penyediaan dan permintaan aneka ragam pangan secara nyata, yang secara simultan dapat mendorong terwujudnya penyediaan aneka ragam pangan yang berbasis pada potensi sumber daya lokal. Sebagai tindak lanjut dari Peraturan Presiden (Perpres) tersebut telah diterbitkan Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 43 Tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekara-

gaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diru- muskan permasalahan penelitian sebagai beri- kut:

1. Bagaimana sinergisitas di tingkat pusat dan pemerintah Propinsi Bengkulu agar efektif melahirkan ketahanan pangan?
2. Bagaimana implementasi kebijakan tentang ketahanan pangan di Propinsi Bengkulu?
3. Faktor-faktor apa saja yang menghambat ketahanan pangan di Propinsi Bengkulu?

Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsi- kan dan menganalisis model sinergisitas antara pemerintah pusat dan pemerintah Propinsi Bengkulu, implementasi program aksi keta- hanan pangan di propinsi Bengkulu dan mengetahui permasalahan ketahanan pangan guna meningkatkan kesejahteraan petani dan masyarakat di propinsi Bengkulu.



Gambar 1: Kerangka Pikir dan Alur Penelitian

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan Publik

Kebijakan publik yang pertama mengun- kapkan makna dari gagasan kebijakan publik dan menjelaskan perkembangannya, baik teori maupun praktik. Hal ini penting mengingat fakta kebijakan publik di kawasan Anglo- Saxon dan tempat lainnya telah mengalami perubahan (termasuk di Indonesia) yang cukup berarti dan kajiannya kompleks (Parsons, 2006:3).

Kajian secara praktis seringkali disebutkan istilah sektor publik dan sektor swasta. Menu-

rut Massey (1993:15), Parsons (2006:10) mengemukakan pendapat W.F. Barber bahwa sektor publik memiliki sepuluh ciri penting yang membedakan dengan sektor swasta, yaitu:

1. Sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih amigo.
2. Sektor publik lebih banyak menghadapi problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusan.
3. Sektor publik lebih banyak memanfaatkan banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam.
4. Sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha, mempertahankan peluang dan kapasitas.
5. Sektor publik lebih memerhatikan kompensasi atas kegagalan pasar.
6. Sektor publik lebih banyak melakukan aktivitas yang memiliki segment symbolic.
7. Sektor publik lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dan legalitas.
8. Sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespons isu-isu keadilan dan kejujuran.
9. Sektor publik harus berorientasi demi kepentingan publik.
10. Sektor publik harus mempertahankan level dukungan publik minimal di atas level yang dibutuhkan dalam industri swasta.

Parsons (2006:17) mengatakan gagasan kebijakan sebagai produk atau prinsip berkembang menjadi istilah dengan konotasi netral, yang jauh berbeda dengan makna Machiavellian dalam karyanya Shakespeare dan Marlowe. Kebijakan dan politik (setidaknya di Inggris) menjadi istilah yang sama sekali berbeda. Bahasa di kebijakan menjadi instrumen utama rasionalisasi politik seperti dinyatakan oleh Lasswell. Kata "kebijakan" (policy) umumnya dipakai untuk menunjukkan pilihan penting yang diambil dalam kehidupan organisasi atau privat, "kebijakan" bebas dari konotasi yang dicakup dalam kata politis yang sering diyakini mengandung "keberpihakan dan korupsi".

Menurut Jones (1991:46) kata kebijakan sering digunakan dan diperuntukkan maknanya dengan tujuan program, keputusan, hukum, proposal, patokan, dan maksud tertentu. Jones mendefinisikan kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (repetitiveness) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut. Suharto (2006:7) mengemukakan istilah kebijakan dari kata Inggris "policy" yang dibedakan dengan kata kebijaksanaan (wisdom) maupun kebajikan (virtues). Kebijaksanaan (wisdom) suatu kearifan pimpinan kepada bawahannya atau masyarakat. Pimpinan yang arif dapat saja pengecualian aturan yang baku, kepada seseorang atau kelompok orang, jika orang atau kelompok orang tersebut tidak dapat atau tidak mungkin memenuhi aturan yang umum tadi.

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealu dan Prewitt (1973), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu). Timtuss (1974) mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan menurut Timtuss senantiasa berorientasi kepada masalah dan berorientasi pada tindakan. Jadi dapat dinyatakan kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Istilah "Kebijakan" dan "Publik" dalam Kebijakan Publik dapat disimak beberapa definisi tentang kebijakan publik yang dikumpulkan dari berbagai literatur. Menurut Bridgman dan Davis (2000) definisi kebijakan publik menjadikan kita sulit menentukan secara tepat sebuah definisi Kebijakan Publik. Untuk memudahkan pemahaman terhadap kebijakan publik, dapat meninjaunya dari 5 karakteristik, yaitu :

1. Memiliki tujuan yang didesain untuk dicapai atau tujuan yang dipahami.

2. Melibatkan keputusan beserta dengan konsekuensinya.
3. Terstruktur dan tersusun menurut aturan tertentu.
4. Pada hakikatnya adalah politis.
5. Bersifat dinamis

Selain lima karakteristik tersebut, Bridgman dan Davis mengemukakan Kebijakan Publik dapat ditinjau dari tiga dimensi yakni (1) Pemilihan kewenangan (2) teori model; dan (3) objektivitas.

Jenis kebijakan yang dikemukakan Anderson (1979) ada dua belas macam, yaitu:

1. Substantive Policies, yaitu kebijakan yang berkaitan dengan materi, isi atau subject matter kebijakan. Misalnya kebijakan dalam bidang ketenagakerjaan, pendidikan, perdagangan dan hukum.
2. Procedural Policies, menyangkut siapa, kelompok, mana dan pihak mana yang terlibat dalam merulnuskan dan melaksanakan kebijakan. Misalnya merancang, membuat undang-undang di bidang ketenagakerjaan, siapa saja dan pihak mana yang terlibat didalamnya.
3. Distributive policies. Kebijakan yang memberikan pelayanan atau keuntungan kepada sejumlah atau kelompok masyarakat. Misalnya kebijakan distributive di bidang ketenaga-kerjaan adalah pemberian pelatihan pada angkatan kerja.
4. Redistributive Policies. Kebijakan yang arahnya memindahkan hak, pemilikan atau kepunyaan pada masyarakat. Misalnya pemindahan hak dari kalangan mampu kepada yang tidak mampu. Contoh kebijakan ini memberlakukan pajak yang lebih besar dari barang-barang impor, berbeda dengan produksi dalam negeri, pembebasan tanah untuk kepentingan umum.
5. Regulatory Policies. Kebijakan yang berkenaan dengan pembatasan atas tindakan terhadap seseorang atau sekelompok orang. Misalnya pembatasan penjualan obat-obatan tertentu, pembatasan pada pemakai jalan pada jalur tertentu.
6. Self Regulatory Policies. Kebijakan ini hampir sama dengan Regulatory Policies, hanya bedanya kebijakan ini didukung oleh seseorang atau kelompok orang yang punya kepentingan dengan kebijakan tersebut. Misalnya izin perdagangan, izin kerja, dan izin mengemudi dan lainnya.
7. Material Policies. Kebijakan yang berkaitan dengan sumber martial kepada penerimanya dengan membayar beban atau kerugian kepada yang mengalokasikan. Misalnya: pemberlakuan pemberian upah minimum kepada pekerja.
8. Symbolic policies. Kebijakan jenis ini tidak memaksa kepada khalayak, karena dilaksanakan tidaknya kebijakan tersebut tidak terlalu besar dampaknya kepada masyarakat. Sering kali kebijakan simbolis ini tidak diikuti oleh masyarakat, karena sebagai simbol saja. Misalnya kebijakan iuran TVRI, radio dan sebagainya.
9. Collective Good Policies. Kebijakan tentang barang-barang dan pelayanan guna memenuhi kepentingan orang banyak. Jika diberikan kepada seseorang, kelompok orang, haruslah juga menyediakan untuk semua orang. Contoh kebijakan wajib belajar sembilan tahun.
10. Private Good Policies. Kebijakan menyediakan kebutuhan tertentu kepada masyarakat/publik yang membutuhkan, tetapi masyarakat harus menyediakan biaya untuk mendapatkan layanan. Contoh kebijakan rumah sakit, tempat-tempat hiburan, rekreasi dan lainnya.
11. Liberal Policies. Kebijakan yang menuntut kepada pemerintah untuk mengadakan perubahan. Perubahan itu mengarah kepada pengurangan ketidak-meratakan dalam kehidupan masyarakat. Wujud dalam pemberitaan ini mengadakan koreksi atas kelemahan pada aturan yang ada pada masyarakat, serta berupaya meningkatkan program ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.
12. Conservative Policies. Kebalikan dari kebijakan liberal. Kebijakan Liberal Policies menuntut adanya perubahan, tapi dalam kebijakan conservative Policies malah mempertahankan yang ada secara alamiah dan tidak direayasa. Bahkan perubahan diupayakan diperlambat untuk perubahannya.

Agenda Kebijakan Publik

Menurut Jones (1991:105-106) agenda adalah sebuah istilah tentang pola-pola tindakan pemerintah yang spesifik sifatnya. Ia mengatakan agenda adalah sebuah istilah yang dipakai untuk memproyeksikan isu-isu yang harus ditangani demi menjawab kepentingan umum. Agenda pemerintah merupakan suatu wujud keseriusan para *decision maker* kebijakan dalam rangka menyelesaikan persoalan yang tengah dialami. Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan yakni;

1. Membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat yang lain atau elite politik bukan dianggap sebagai masalah.
2. Membuat batasan masalah.
3. Mendukung agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Mobilisasi dukungan ini dapat dilakukan dengan cara mengorganisir kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat dan kekuatan-kekuatan politik (publikasi melalui media massa dan sebagainya).

Pada tahap formulasi dan legitimasi kebijakan analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Cobb & Charles Elder (1972: 85), Jones (1991:105-106) membedakan agenda sebagai berikut:

1. Agenda Sistemik (the systemic agenda) berisi semua persoalan secara umum oleh anggota kelompok politik mengenai semua persoalan yang dipandang secara umum oleh anggota kelompok politik sebagai suatu hal yang patut memperoleh perhatian publik dan mencakup masalah-masalah yang berada dalam kewenangan yang sah dari setiap tingkat pemerintahan yang ada. Misalnya masalah kemiskinan akan muncul pada tingkat pemerintah daerah

Kabupaten/Kota Provinsi dan Nasional. Agenda systemic pada dasarnya merupakan agenda diskusi yang berasal dari isu-isu yang berkembang dalam masyarakat.

2. Agenda Institusional (the institutional agenda) yang terdiri dari persoalan-persoalan yang termasuk dalam agenda sistemik di mana kemudian para pejabat publik memberikan perhatian yang serius dan aktif atas isu-isu yang berkembang dalam agenda systemic. Sejak terdapat bermacam-macam cara di mana keputusan kebijakan dapat dibuat, maka akan terdapat pula bermacam-macam agenda institutional. Agenda Institutional dapat berupa agenda lama yaitu problem yang selalu muncul secara reguler, misalnya keamanan, dan kemiskinan. Agenda ini karena sering muncul sehingga sudah dikenali polanya. Agenda baru, timbul karena situasi atau kejadian tertentu, misalnya pemogokan buruh, pencermaran lembah dan sebagainya.

Menurut Jones (1991:69-70) karakteristik yang membingungkan dari permasalahan publik adalah mereka hadir sebagai unit-unit. Para pemula dalam kebijakan cenderung untuk menganggap problem tersebut sebagai sebuah problem yang menyatu, seperti masalah angkutan umum di perkotaan. Dalam kenyataan tidak ada satu kesatuan pun yang bersangkutan dengan masalah masyarakat, yang sesungguhnya baik dengan cara mereka memahami permasalahan tersebut maupun, seperti yang telah ditunjukkan dengan kepentingan dan nilai-nilai mereka. Lagipula semenjak kebijakan mempunyai sebuah dimensi waktu, setiap elemen sudah tentu akan berubah sepanjang waktu.

Upaya menjernihkan istilah harus dilakukan dengan survei tentang berbagai jenis peristiwa dan isu penting dalam rangka mendudukan konteks politik. Oleh sebab itu ditawarkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Peristiwa-peristiwa (events). Tindakan yang bersifat alami dan manusiawi yang di rasa memiliki konsekuensi-konsekuensi sosial.

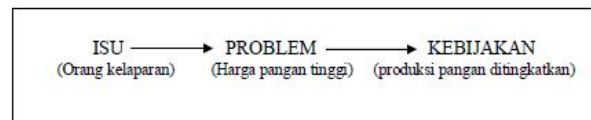
2. Permasalahan (problems). Kebutuhan manusia entah bagaimana cara mengenalnya yang tetap ada jalan keluarnya.
3. Permasalahan publik (public problems). Kebutuhan manusia entah bagaimana cara mengenalnya yang tidak dapat ditangani secara perseorangan.
4. Isu-isu (issues). Permasalahan umum yang bersifat kontroversial.
5. Bidang-bidang isu (issues area). Kumpulan permasalahan umum yang bersifat kontroversial.

Beberapa komentar dan ilustrasi akan membantu menjelaskan permasalahan tersebut. Peristiwa biasanya amat beragam dalam hal efek. Peperangan dan bencana alam menggoyahkan kehidupan jutaan manusia. Penemuan baru sistem. Penggapaian telah mengubah gaya hidup secara dramatis. Peristiwa biasanya melahirkan masalah-masalah tetapi menyiapkan pula kondisi penanganannya. Terlepas dari bagaimana para pengamat merasakan peristiwa-peristiwa tersebut. Hal ini secara langsung dipengaruhi oleh varian khusus. Contoh membiarkan sebuah pusat pertokoan baru ataupun suatu kompleks apartemen mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan khusus yang tercipta oleh peristiwa ini. Di lain pihak, para pencinta lingkungan yang sama sekali tidak terpengaruh secara langsung akan mengidentifikasi pula akan sebuah kebutuhan berupa perlunya kehidupan di wilayah tersebut dan menentang varian tadi. Kesesuaian dalam mengidentifikasi dan bertindak berdasarkan kebutuhan tidak akan menjamin apa-apa. Oleh karena itu akan menghasilkan banyak permasalahan dan peristiwa yang sama. Sedang konflik di antara definisi-definisi permasalahannya menghasilkan sebuah isu.

Problem Kebijakan

Parson (2006:91) menyebutkan definisi problem tidak ada bedanya dengan situasi. Dalam mendefinisikan problem analisis dan pembuat kebijakan masuk ke dalam problem seperti kritikus ke dalam pentas drama. Analisis adalah partisipasi dalam problem, bukan sekadar mengamati problem. Genesis kebijakan publik berkaitan dengan penguraian

problem kebijakan. Apa yang dianggap sebagai sebuah problem dan bagaimana problem didefinisikan akan tergantung pada cara pembuat kebijakan seperti dikatakan oleh Jones (1971:561) dan Parson (2006: 89) dalam konteks problem sosial akan membentuk term awal di mana persoalan itu akan diperdebatkan seperti tampak pada Gambar 2.



Gambar 2: Hubungan Isu, Problem dan Kebijakan

Apabila kita sepakat isunya tetapi tidak sepakat yang sesungguhnya menjadi persoalan dan karena itu kita dapat juga berbeda soal kebijakan yang harus diambil. Jika kita melihat orang kelaparan sebagai problem harga pangan tinggi, maka direspons kebijakannya dibungkus dengan term penegakan hukum dan keterlibatan.

Jones (1996) menyebutkan problem kebijakan adalah kebutuhan-kebutuhan manusia yang perlu diatasi. Sedangkan isu adalah masalah-masalah umum yang bertentangan satu sama lain. Selanjutnya Jones mengatakan tidak semua masalah dapat menjadi masalah umum dan tidak semua masalah publik dapat menjadi isu dan tidak semua isu menjadi masalah pemerintah. Theodore Lowy dalam Anderson (1984: 54) menyatakan problem kebijakan dibedakan sebagai berikut:

1. Problem distributive, melibatkan sejumlah kecil orang dan dapat dikelola satu demi satu, misalnya penyelidikan terhadap karyawan untuk menentukan sistem pengupahan.
2. Problem regulasi, untuk menimbulkan pembatasan bagi yang lain, sehingga dapat melibatkan relatif sedikit orang dan banyak orang.
3. Problem redistributive adalah masalah yang memerlukan pertukaran sumber penghasilan di antara kelompok atau kelas di masyarakat. Misalnya beberapa individu yang berpendapat bahwa ketidaksamaan pendapat merupakan masalah publik sering menginginkan pembagian pajak

pendapatan dalam kelas di masyarakat untuk dapat ditransfer dari orang kaya kepada orang miskin melalui kebijakan publik.

Dasar utama analisis penentuan agenda dan definisi problem adalah konsekuensi yang meliputi ide dunia di luar sana yang objektif dan dapat diketahui. Sebuah problem harus didefinisikan, distrukturisasi, diletakkan dalam batas-batas tertentu dan diberi nama bagaimana proses ini terjadi merupakan hal krusial bagi penanganan problem tertentu melalui kebijakan. Kata dan konsep yang digunakan untuk mendeskripsikan, menganalisis, atau menggolong-golongkan suatu problem akan membingkai dan membentuk realitas yang akan dihadapi untuk dipecahkan, realitas tempat di mana suatu kebijakan akan diterapkan.

Opini Kebijakan

Sebuah konsep ide opini publik dapat dikatakan lebih tua dari pada gagasan kebijakan dalam pengertian modern, meskipun makna modern opini publik terkait erat dengan mode kehidupan politik yang lebih kolektivitas. Opini publik adalah sebuah konsep yang berkembang terkait dengan perkembangan institusi politik dan mode penyebarannya.

Abad ke-20 karakteristik utama dari perubahan konseptual istilah opini publik adalah adanya upaya mengukur opini publik dan upaya menjelaskan perubahan dan pengaruh-pengaruhnya. Gunn dalam Parson (2006:114) berpendapat bahwa dalam menganalisis hubungan opini publik dengan kebijakan seseorang harus menyadari antesiside historis dari konsep tersebut. Pengaruh opini publik dalam pemerintah juga harus diletakkan dalam konteks kekuatan untuk membentuk opini publik. Ini adalah perhatian khusus pada komentator sejak abad ke-18. Konsep opini publik sesudah itu menjadi aspek sentral dalam teori demokrasi. Di awal abad ke-20 konsep ini menjadi perhatian utama para komentator di Amerika Serikat.

Pasca perang dunia II, pengenalan teknik-teknik untuk melakukan pengukuran opini publik secara empiris dan semi ilmiah telah

menimbulkan upaya analisis terhadap dampak 21 opini terhadap agenda politik. Teknik itu memunculkan usaha menganalisis proses pembuatan opini publik baru yang bisa dikatakan merepresentasikan proses perumusan isu yang membentuk kebijakan publik dan memengaruhi perhatian, prioritas, dan sikap publik upaya mengukur dan menganalisis perubahan dalam opini publik ini dapat dilihat dalam tulisan-tulisan yang dimuat di *Public Opinion Quarterly* dan karya yang berupaya memberikan model-model untuk menjelaskan subjek ini.

Tahun 1970-an muncul fokus baru terhadap dampak dari media terhadap proses politik dan hubungan antara media dan opini publik dan kebijakan publik. Pendekatan opini publik untuk penemuan agenda bisa dikatakan telah dimulai sejak terbitnya karya Malcolm McCombs dan Donald Shaw tahun 1972. Mereka mengemukakan hipotesis bahwa meskipun peran media dalam memengaruhi arah atau intensitas sikap masih diragukan, tetapi media masa menentukan agenda untuk setiap kampanye politik dan mempengaruhi sikap terhadap isu-isu politik. Mereka mengkaji kemampuan media masa untuk menentukan agenda dalam kampanye presiden 1968. Belakangan mereka melakukan lagi survei peran media masa dalam penentuan agenda kebijakan dengan melihat pada cara media memengaruhi persepsi publik terhadap kasus Watergate dan Donald Shaw 1976, menyimpulkan media berperan penting dalam penentuan agenda, yakni mempunyai kekuatan untuk menentukan topik mana yang akan didiskusikan di area yang mereka kaji, kesejahteraan publik, hak-hak sipil, kebijakan fiskal, kebijakan luar negeri, hukum (1972), dan korupsi (1976), mereka juga berpendapat studi ini mengonfirmasikan manfaat konsep penetapan agenda untuk riset opini publik.

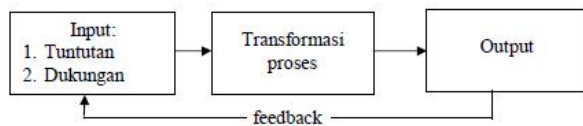
Perumusan Kebijakan Publik

Perumusan (formulasi) kebijakan merupakan proses kelanjutan dari perumusan masalah yang telah dimasukkan dalam agenda kebijakan, yang bertujuan mengembangkan rencana, metoda dan konsep-konsep sebagai upaya memecahkan permasalahan publik. Perumusan

kebijakan menghasilkan peraturan yang diusulkan oleh eksekutif atau aturan yang bersifat administratif pembuat kebijakan dapat memutuskan atau tidak memutuskan beberapa permasalahan atau membiarkan agar masyarakat mampu menyelesaikan sendiri.

Menurut Dye (1995) ada beberapa model formulasi kebijakan, yaitu:

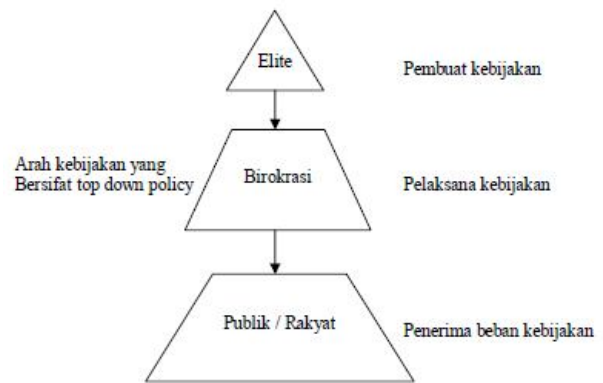
1. Model Sistem, merupakan pengembangan dari teori sistem David Easton dimana kebijakan tidak mungkin timbul dalam ruang yang vakum tetapi ia menjadi kebijakan oleh karena interaksinya dengan lingkungan sekitar, karena itu kebijakan yang ditawarkan adalah model kebijakan yang berangkat dari output lingkungan atau sistem yang tengah berlangsung. Untuk memahami kebijakan ini, maka ada lima instrumen penting, yaitu input, proses /transformasi, output, feedback dan lingkungan itu sendiri. Sistem itu seperti tampak pada Gambar 3.



Gambar 3: Model Kebijakan yang Berangkat Dari ouput Lingkungan
Sumber : Islamy (1991 : 46)

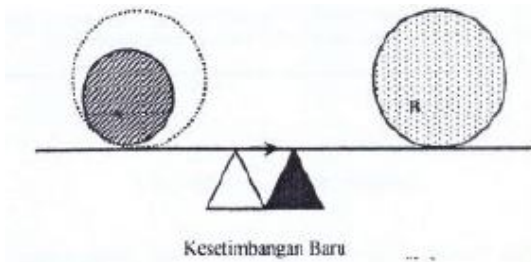
2. Model Elit, merupakan proses memformulasikan sebagai abstraksi dari keinginan elit yang berkuasa. Teori politik konvensional mengatakan dalam masyarakat terdapat dua kelompok, yaitu kelompok masyarakat yang berkuasa dan kelompok masyarakat yang dikuasai. Kelompok pertama terdiri atas elit yang berkuasa menyatakan berlangsung pada dunia riil pragmatis pemegang kekuasaan politiklah yang akan melaksanakan tugas formulasi kebijakan. Dalam teori ini kebijakan yang dihasilkan mempunyai berbagai kepentingan elit yang berkuasa dari pada tuntutan publik karena mmusan kebijakan yang dihasilkan untuk mempertahankan kekuasaannya, kebijakan yang menguntungkan dirinya dan meminggirkan partisipasi publik. Secara konseptual model ini seperti tampak pada Gambar 4.

3. Model Institusional adalah model kebijakan yang fokus pada lembaga pemerintah secara otonom, tanpa melibatkan interaksi dengan lingkungan. Dalam model ini mengatakan bahwa tugas pembuat kebijakan adalah tugas pemerintah dan publik selaku pelaksana kebijakan yang dibuat oleh institusi pemerintah, namun hal ini bertentangan dengan disiplin ilmu politik yang berkaitan dengan teori kekuasaan dan kewenangan politik. Dalam teori ini pemerintah memang terlegitimasi untuk membuat kebijakan, karena merupakan salah satu tugas dari berbagai tugas pemerintah salah satunya membuat kebijakan.



Gambar 4: Model Konseptual Elite
Sumber : Islamy (1991: 41)

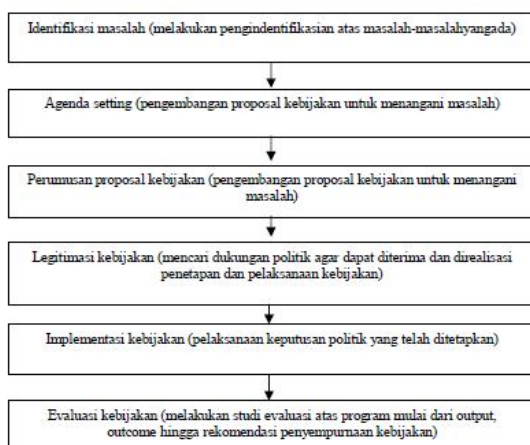
4. Model kelompok adalah model formulasi kebijakan yang merupakan abstraksi dari konflik kepentingan antar kelompok dalam suatu institusi atau pemerintah dalam menetapkan kebijakan publik. Konflik yang terjadi merupakan konflik konstruktif, kemudian berusaha untuk menemukan keseimbangan dengan upaya menemukan pola kompromi antar kepentingan yang sedang diperjuangkan oleh kelompok atau partai yang tengah berjuang dalam mempertahankan pengaruhnya.



Gambar 5: Model Formulasi Kebijakan

Sumber: Islamy (1991:43), Agustino (2006: 134)

5. Model proses. Dalam model ini formulasi kebijakan merupakan suatu aktivitas yang menyertakan rangkaian kegiatan yang berujung pada evaluasi kebijakan publik. Skematis model ini dapat dilihat seperti tampak pada Gambar 6.
6. Model Rasional. Model ini mempunyai prinsip dasar dengan memperhitungkan cost and benefits-nya bagi warga masyarakat dengan beberapa tahapan sebagai berikut: a) mengetahui pilihan dalam keputusan yang diambil, b) menentukan kebijakan yang mungkin dapat diimplementasikan, c) melalui konsekuensi masing-masing kebijakan, d) menilai perbandingan perhitungan untung dan rugi yang diperoleh, apabila kebijakan tersebut diimplementasikan, 6) memilih implementasi kebijakan yang paling efisien dan ekonomis.



Gambar 6: Model Proses Kebijakan (Sumber: Agustino, 2006 :135)

7. Model Inkremental. Model ini merupakan model yang berusaha untuk merevisi formulasi model kebijakan rasional yang

mengalami berbagai kesulitan dan implementasinya. Dengan model ini berupaya untuk memodifikasi kebijakan yang sedang berlangsung atau kebijakan yang telah lalu. Model inkremental banyak digunakan di negara-negara sedang berkembang karena negara yang sedang berkembang mengalami berbagai problem dan keterbatasan waktu untuk menyelesaikan permasalahan yang terus berkembang. Model ini digambarkan seperti tampak pada Gambar 6.



Gambar 6: Model Kebijakan Inkremental
Sumber: Agustino (2006 :136)

Implementasi Kebijakan

Salah satu kajian tentang kebijakan publik terkait dengan implementasi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan kebijakan. Dalam praktik implementasi kebijakan merupakan proses yang sangat kompleks, sering bernuansa politis dan memuat adanya intervensi kepentingan. Untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan dikemukakan definisi sebagai berikut.

1. Van Meter dan Van Horn (1975) mendefinisikan implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.
2. Mazmanian dan Paur Sabatier (1983:61) implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan penelitian.
3. Odoji (1981) pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya sekadar berupa impian atau

rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

4. Jones (1991; 295) mengemukakan implementasi kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan.

Menurut Water William dalam Jones (1991:295) masalah yang paling penting dalam implementasi kebijakan adalah memindahkan suatu keputusan ke dalam kegiatan atau pengoperasian dengan cara tertentu. Dengan cara tersebut maka apa yang dilakukan memiliki kemiripan nalar dengan keputusan tersebut serta berfungsi dengan baik dalam lingkup lembaganya. Hal terakhir mengandung pesan yang lebih jelas dibandingkan dengan kesulitan dalam menjembatani jurang pemisah antara keputusan kebijakan dan bidang kegiatan yang dapat dikerjakan.

Water William dalam Jones (1991:295) mengatakan bahwa program atau keputusan hanyalah sekedar proposisi tentang pemecahan masalah publik. Lebih jauh pemikiran tentang apa yang akan berlaku sebenarnya merupakan penggabungan pemikiran yang merupakan proses tolok angsur dan kompromi. Sebuah program berisi tindakan yang diusulkan pemerintah dalam rangka mencapai sasaran yang ditetapkan yang pencapaiannya problematis. Program akan ada apabila kondisi permulaan yaitu tahapan apabila dari hipotesis kebijakan telah dirumuskan.

Kata program sendiri menegaskan perubahan dari semua hipotesis menjadi tindakan pemerintah, sedangkan premis awal dari hipotesis tersebut telah disahkan. Sedangkan derajat terlaksananya konsekuensi atau akibat yang diharapkan merupakan tahap selanjutnya disebut sebagai implementasi. Jadi implementasi merupakan suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasionalkan sebuah program dengan melalui tiga pilar, yaitu:

1. Organisasi: Pembentukan atau penataan kembali sumber daya unit-unit serta metoda untuk menjadikan program berjalan.
2. Interpretasi: Menafsirkan agar program (seringkali dalam hal status) menjadi

rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.

3. Penerapan: Ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Kebijakan yang telah direkomendasikan pada oleh policy makers bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Beberapa tantangan yang dihadapi oleh para implementor mempertimbangkan dampak dari beberapa fase proses kebijakan, yaitu:

1. Permasalahan dan tuntutan secara tetap didefinisikan kembali dalam proses kebijakan.
2. Para pembuat kebijakan sering mendefinisikan masalah untuk mereka yang belum mendefinisikan sendiri.
3. Program-program yang membutuhkan partisipasi masyarakat dan antar pemerintahan bila mengandung berbagai penafsiran tentang maksud program itu sendiri. Penafsiran yang tidak konsisten tentang tujuan program seringkali tidak terpecahkan.
4. Program mungkin dapat dilaksanakan tanpa perlu mempelajari kegagalan.
5. Program sering mencerminkan kesepakatan yang dapat mudah dicapai dari pada kepastian yang sesungguhnya.
6. Banyak program dikembangkan dan dilaksanakan tanpa mendefinisikan masalahnya secara jelas.

Dalam rangka mengupayakan keberhasilan kebijakan maka tantangan-tantangan tersebut harus dapat teratasi sedini mungkin. Untuk mencapai keberhasilan ada banyak variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi. Implementasi suatu program melibatkan upaya-upaya policy makers untuk mempengaruhi perilaku birokrat sebagai pelaksana agar bersedia memberikan pelayanan dan mengatur perilaku kelompok sasaran. Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari ke hari yang membawa dampak pada warga

negaranya. Dalam literatur administrasi negara klasik, politik dan administrasi dipisahkan. Politik, menurut Frank Goodnow (1900) berhubungan dengan penetapan kebijakan yang nantinya akan dilakukan oleh negara. Ini berhubungan dengan nilai keadilan, dan penentuan apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan administrasi, di pihak lain berhubungan dengan implementasi apa yang akan dilakukan oleh negara. Administrasi berhubungan dengan pertanyaan fakta, bukan yang seharusnya. Konsekuensi dari pendapat di atas, administrasi memfokuskan perhatian pada mencari cara atau formulasi yang efisien, one best way untuk mengimplementasikan kebijakan publik (Anderson, 1979:93; Henry 1988:34).

Dalam praktik badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari undang-undang yang terlalu makro dan mendua (ambiguous), sehingga memaksa mereka untuk membuat diskresi, untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan. Implementasi melibatkan usaha dari policy makers untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut "street level bureaucrats" untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (target group). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya, kebijakan komite sekolah untuk mengubah metode pengajaran guru di kelas. Sebaliknya, untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa. Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Berbagai pendekatan dalam implementasi kebijakan baik terkait dengan implementor, sumber daya lingkungan, metoda permasalahan dan tingkat kemajemukan yang dihadapi di masyarakat. Sumber daya manusia sebagai implementor mempunyai peranan yang penting dalam pengendalian implementasi kebijakan publik. Dalam implementasi kebijakan implementor yang terlibat di selain kaum birokrat banyak lagi yang turut terlibat, contoh para legislator, hakim dan orang perseorangan, yaitu:

1. Kaum birokrat sendiri terlibat dalam aktivitas-aktivitas fungsional lainnya disamping dalam aktivitas implementasi.
2. Para legislator sering diminta nasihatnya, karena keahlian mereka dalam administrasi kebijakan pada bidang tertentu, dan mereka juga sering terlibat dalam masalah-masalah kepegawaian dan penunjukan administrasi.
3. Hakim terkait dengan kasus implementasi kebijakan. Peranan pengadilan dalam pembentukan kebijakan secara khusus dapat dilihat dalam hal penafsiran Undang-undang, khususnya dalam nilai Undang-undang nasional yang bertentangan dengan konstitusi.
4. Partisipasi dari kelompok perorangan dalam implementasi kebijakan memiliki beberapa bentuk. Kelompok ini sering bekerjasama dengan badan-badan pemerintah dalam merumuskan kebijakan tersebut.

Disamping variabel sumber daya manusia masih banyak variabel lain yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Untuk memperjelas pemahaman terhadap implementasi kebijakan publik ada dua pendekatan, yaitu pendekatan top down dan bottom up. Menurut Lester dan Stewafit (2000:108) istilah tersebut dinamakan dengan pendekatan kontrol dan komando (the command and control approach) yang mirip dengan top down) dan pendekatan pasar (the market approach) mirip dengan pendekatan bottom up approach). Masing-masing pendekatan mengajukan model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebi-

jakan dan hasilnya. Dalam pendekatan top down implementasi kebijakan dilakukan secara tersentralisir dari aktor-aktor pusat, dan keputusannya ditetapkan dari pusat. Pendekatan top down bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan kebijakan yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh implementor di tingkat bawah sesuai prosedur dan tujuan yang ditetapkan.

Beberapa pakar dan penganut pendekatan up down, seperti dari George C. Edwards III (1980), Marilee S. Grindle (1980), dan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), Van Meter dan Van Horn (1975), dan Cheema dan Rondinelli (1983), dan David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999) menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak variabel dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain.

Kebijakan Pemerintah Kota

Proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan (Widjaja, 2007:17). Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, terdapat tiga pola daerah otonom, yaitu provinsi, kabupaten dan kota, sehingga dalam tulisan ini yang dimaksudkan dengan kebijakan pemerintah provinsi adalah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pusat untuk Provinsi atau pemerintah daerah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara terdapat dua jenis peraturan yang dapat berlaku secara berdampingan yaitu perundang-undangan dan kebijakan, yaitu :

1. Peraturan perundang-undangan diatur dalam undang-undang Nomor : 10 Tahun 2004, tentang Sumber Hukum dan Tata urutan peraturan perundang-undangan, pada pasal 7 ayat 1, terdiri dari :
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b. Undang-Undang/peraturan pemerintah pengganti Undang-undang.
 - c. Peraturan Pemerintah
 - d. Peraturan presiden

- e. Peraturan Daerah (dalam Naihassy, 2006:96).

2. Peraturan Kebijakan walaupun tidak seperti undang-undang, namun dalam praktek kekuatan hukum, mengikatnya sama dengan undang-undang, yaitu mengikat secara umum kepada publik karena publik yang kena kebijakan tersebut.

Menurut van Kreveld dalam Naihassy (2006:98) ciri-ciri yang berkaitan dengan peraturan kebijakan adalah:

1. Peraturan, baik secara langsung maupun tidak langsung, tidak disandarkan pada Undang-undang Dasar atau pada undang-undang.
2. Peraturan : dapat tidak tertulis dan tidak terjadi oleh serangkaian keputusan instansi pemerintah yang berdiri sendiri dalam rangka penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang tidak terikat. Ditetapkan secara tertulis oleh suatu instansi pemerintah.
3. Peraturan pada umumnya menunjukkan bagaimana suatu instansi pemerintah akan bertindak dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintah yang tidak terikat setiap orang, dalam situasi sebagaimana yang diatur dalam peraturan itu (Abdul Latief, Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beteidsreget) Pemerintah Daerah, hal. 75-76, dalam Naihassy, 2006:98).

Konsep Dasar Ketahanan Pangan

Undang-undang yang secara eksplisit menyatakan kewajiban mewujudkan ketahanan pangan adalah UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. UU tersebut menjelaskan konsep ketahanan pangan, komponen, serta para pihak yang harus berperan mewujudkan ketahanan pangan dan mengamankan pemerintah bersama masyarakat wajib mewujudkan ketahanan pangan. UU tersebut telah dijabarkan dalam beberapa Peraturan Pemerintah (PP) antara lain: (i) PP Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang mengatur tentang Ketahanan Pangan yang mencakup ketersediaan pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, peran pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat, pengem-

bangun sumber daya manusia dan kerjasama internasional; (ii) PP Nomor 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan yang mengatur pembinaan dan pengawasan di bidang label dan iklan pangan untuk menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung-jawab; dan (iii) PP Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, yang mengatur tentang keamanan, mutu dan gizi pangan, pemasukan dan pengeluaran pangan ke wilayah Indonesia, pengawasan dan pembinaan, serta peran serta masyarakat mengenai hal-hal di bidang mutu dan gizi pangan.

Untuk mengatur pembangunan perberasan nasional, pemerintah telah mengeluarkan Inpres Nomor 13 Tahun 2005 tentang Kebijakan Perberasan. Inpres ini mewajibkan kementerian terkait melaksanakan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan dan pengembangan ekonomi pedesaan melalui: (i) pemberian dukungan pada upaya peningkatan produksi dan produktivitas, (ii) pemberian dukungan pakta upaya diversifikasi usaha dan pengembangan pasca panen, (iii) kebijakn harga, (iv) kebijakan ekspor dan impor beras, (v) penyaluran beras bersubsidi untuk masyarakat miskin, dan (vi) pengelolaan cadangan beras nasional.

Mengingat ketahanan pangan yang kompleks dengan keterkaitan antar banyak pelaku dan daerah dengan dinamika perubahan antar waktu, maka koordinasi dan sinergi yang baik merupakan kunci keberhasilan pembangunan. Untuk melaksanakan koordinasi dan sinergi tersebut pemerintah membentuk Dewan Ketahanan Pangan melalui Keppres Nomor 132 Tahun 2001 yang mengatur koordinasi, evaluasi dan pengendalian upaya-upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional. Saat ini telah terbentuk 32 Dewan Ketahanan Pangan Provinsi dan 339 Dewan Ketahanan Pangan kabupaten/kota. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang otonomi Daerah mengatur peran pemerintah yang lebih bersifat sebagai inisiator, fasilitator dan regulator dan peran masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan ketahanan pangan.

Pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, kota dan atau pemerintah desa sesuai

kewenangannya, menjadi pelaksana fungsi-fungsi inisiator, fasilitator dan regulator atas penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayah masing-masing dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional. Kebijakan pangan nasional menjadi payung kebijakan pangan daerah; sedangkan kebijakan pangan daerah menjadi komponen utama dalam kebijakan pangan nasional.

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan fokus penelitian pada pandangan dan sikap aktor *stakeholders* dalam implementasi kebijakan Program Aksi Ketahanan Pangan Provinsi Bengkulu, meliputi kesiapan sumber daya, proses implementasi dan lain-lain. Dalam hal ini akan dilihat mengenai pandangan aktor/*stakeholder* antara lain : a) Masyarakat Petani b) Tokoh masyarakat, pemerhati ketahanan pangan), c) Pemerintah terkait (pejabat Bappeda, Pejabat Bulog, Pejabat Badan Ketahanan Pangan dan lain-lain). Aktor/*Stakeholder* dimaksudkan adalah yang ada (berkoalisi) dalam pelembagaan pertanian dan organisasi lain yang terkait dalam implementasi kebijakan Program Aksi Ketahanan Pangan Provinsi Bengkulu.

Penelitian ini mengambil lokasi di desa, Provinsi Bengkulu. Pemilihan lokasi dilakukan secara purposive (sengaja), dengan pertimbangan:

1. Desa sebagai bentuk satuan dasar basis kebijakan Program Aksi Ketahanan Pangan Provinsi Bengkulu.
2. Karakteristik desa, dipilih berdasarkan *cluster*, yaitu desa pinggir hutan, desa subur, desa kering (tandus), dan desa pesisir.
3. Kesesuaian dengan tema dan substansi penelitian. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka peneliti akan mengambil beberapa desa di Provinsi Bengkulu yang dianggap telah mengimplementasikan kebijakan Program Ketahanan Pangan Provinsi Bengkulu.

Untuk memperkaya nuansa kualitatif, peneliti memilih situs-situs yang akan ditelusuri secara seksama, meliputi karakteristik lingkungan alam dan fisik daerah, ketersediaan

sumber daya (sumber daya manusia, sarana dan prasarana) yang dimiliki desa, pembiayaan dan mengunjungi beberapa tokoh masyarakat, petani, dan masyarakat lainnya yang terlibat maupun yang tidak terlibat dalam pengembangan ketahanan pangan serta pejabat Kabupaten/Kota dan kecamatan.

Penentuan informan memakai teknik "*purpose*" dan "*Snow ball*" artinya setelah memasuki lokasi penelitian, maka peneliti menghubungi informan yang telah ditentukan untuk meminta keterangan. Selanjutnya ditanya lagi untuk menunjukkan informan lain, namun masih tetap pada substansi penelitian. Semakin banyak informan semakin baik data yang diperoleh. Informan-informan tersebut digali keterangannya sampai dirasakan data dan informasi yang dihasilkan mengalami kejenuhan.

Sebagai informan antara lain, Bupati, Kepala Satuan Kerja terkait, Ketua asosiasi petani dan beberapa anggotanya, beberapa kelompok petani pangan di 13 kecamatan, Pengusaha Pangan Olahan dan para pedagang. Untuk kepentingan analisis kuantitatif ditetapkan responden secara proporsional dan diperoleh responden/sample sebanyak 50 orang terdiri responden untuk kelompok produsen pangan sebanyak 30 orang, terdiri dari: petani 20 orang, pengurus kelompok tani 5 orang, penyuluh lapangan (PL), pegawai Dinas Perkebunan dan Kehutanan dan Dinas Pertanian, sebagai pembina 5 orang, serta informan yang terkait dengan masalah ketahanan pangan lainnya sebanyak 20 orang.

Dokumen yang digunakan diperoleh dari Kantor Pemerintah Provinsi Bengkulu, instansi pemerintah Sekretariat Kabupaten, Kantor Disperindag, Kantor Dinas Kehutanan dan Perkebunan serta Dinas-Dinas terkait dan kantor non pemerintah.

Untuk menganalisis data kualitatif digunakan analisis data model interaktif. Pada model analisis ini ada tiga komponen yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan (Miles dan Huberman, 1992:20).

HASIL PENELITIAN

Sistem ketahanan pangan di Indonesia secara komprehensif meliputi tiga subsistem,

yaitu: (1) ketersediaan pangan dalam jumlah dan jenis yang cukup untuk seluruh penduduk, (2) distribusi pangan yang lancar dan merata, (3) konsumsi pangan setiap individu yang memenuhi kecukupan gizi seimbang, yang berdampak pada status gizi masyarakat.

Sistem ketahanan pangan dan gizi tidak hanya menyangkut soal produksi, distribusi, dan penyediaan pangan ditingkat makro (nasional dan regional), tetapi juga menyangkut aspek mikro, yaitu akses pangan di tingkat rumah tangga dan individu serta status gizi anggota rumah tangga, terutama anak dan ibu hamil dari rumah tangga miskin. Meskipun secara konseptual pengertian ketahanan pangan meliputi aspek mikro, namun dalam pelaksanaan masih sering ditekankan pada aspek makro yaitu ketersediaan pangan. Agar aspek mikro tidak terabaikan, maka digunakan istilah ketahanan pangan dan gizi. Konsep ketahanan pangan yang sempit meninjau sistem ketahanan pangan dari aspek masukan yaitu produksi dan penyediaan pangan.

Tujuan ketahanan pangan harus diorientasikan untuk pencapaian pemenuhan hak atas pangan, peningkatan kualitas sumberdaya manusia, dan ketahanan pangan nasional. Berjalannya sistem ketahanan pangan tersebut sangat tergantung pada dari adanya kebijakan dan kinerja sektor ekonomi, sosial dan politik. Kebijakan pemerintah dalam aspek ekonomi, sosial maupun politik juga sangat berpengaruh terhadap ketahanan pangan.

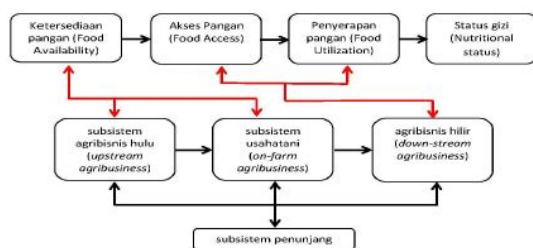
Setelah mengetahui tentang definisi dan juga subsistem ketahanan pangan, maka dapat dilakukan analisis bahwa agribisnis memang dapat dijadikan sebagai cara ataupun solusi dalam mendukung maupun meningkatkan ketahanan pangan Indonesia, karena agribisnis yang merupakan sebuah sistem dapat kemudian diintegrasikan serta diaplikasikan untuk mendukung berbagai subsistem ketahanan pangan, sehingga tujuan dari ketahanan pangan akan tercapai. Sesuai teori bahwa fokus dari sistem agribisnis adalah adanya keberlanjutan (*sustainable*). Sedangkan subsistem ketahanan pangan berfokus pada stabilitas (*stability*).

Subsistem Ketersediaan pangan (*food availability*) pada ketahanan pangan dapat dinte-

grasikan dengan subsistem usahatani (*On-farm*) pada sistem agribisnis. Para pelaku budidaya seperti petani dan lainnya dapat mengusahakan atau melakukan budidaya berbagai macam tanaman pangan, tidak hanya padi, namun juga tanaman lainnya yang bisa dijadikan sebagai alternatif diversifikasi pangan, seperti jagung dan umbi-umbian, sehingga ketersediaan pangan dalam negeri benar-benar tercapai dan tidak hanya bertumpu pada satu komoditas pangan saja.

Subsistem penyerapan pangan (*food utilization*) dapat diintegrasikan dengan subsistem agribisnis hilir (*down-stream agribusiness*), tepatnya pada kegiatan pengolahan produk pertanian primer menjadi produk olahan, baik produk antara maupun produk akhir. Industri pengolahan produk harus mengutamakan keamanan pangan, kemudian dengan adanya pengolahan tersebut diharapkan menghasilkan produk siap konsumsi yang mempunyai nilai tambah seperti kandungan gizi. Sehingga penyerapan pangan terhadap gizi dan lainnya oleh konsumen dapat terealisasi. Kemudian subsistem akses pangan (*food access*) dapat diintegrasikan juga dengan subsistem agribisnis hilir (*down-stream agribusiness*). Dengan adanya kegiatan distribusi atau kegiatan perdagangan di pasar domestik maupun di pasar internasional sehingga adanya kegiatan distribusi ini, maka konsumen dapat mengakses produk-produk yang dibutuhkan.

Ketiga hasil analisis yang telah dijelaskan dapat dibuat sebuah ilustrasi yang menunjukkan sistem agribisnis dapat diintegrasikan dengan berbagai subsistem ketahanan pangan, sehingga dapat mewujudkan dan meningkatkan ketahanan pangan di Provinsi Bengkulu. Hasil refleksi dari penjelasan di atas tampak pada Gambar 8.



Sumber : Data diolah

Gambar 8: Integrasi Sistem Agribisnis dengan Sistem Ketahanan Pangan

Sinergisitas Pemerintah Pusat, Daerah, Swasta dan Masyarakat

Melaksanakan pembangunan ketahanan pangan merupakan tanggung jawab pemerintah (pusat dan daerah) bersama-sama dengan masyarakat. Lembaga koordinasi fungsional Dewan Ketahanan Pangan yang telah dibentuk di 30 Provinsi berfungsi memfasilitasi pemerintah daerah agar memiliki kapasitas dalam menangkap aspirasi masyarakat serta memfasilitasi masyarakat agar mampu mengembangkan perannya secara maksimal dalam mewujudkan ketahanan pangan. Pada saat ini sangat diperlukan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat secara lebih intensif, sinergis dan transparan sesuai dengan tanggungjawab dan kemampuannya masing-masing. Masyarakat menjadi pelaku utama dalam pembangunan nasional sedangkan pemerintah membatasi perannya pada fungsi pelayanan, penunjang, fasilitasi dan advokasi. Sesuai UU No. 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah maka peran Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat dalam ketahanan pangan di Provinsi Bengkulu diletakkan sesuai dengan peta kewenangan pemerintah.

Berkaitan dengan penguatan ketahanan pangan maka Pemerintah pusat meningkatkan advokasi kembali kepada pemerintah Provinsi Bengkulu tentang tugas, tanggung jawab dan pentingnya ketahanan pangan daerah seperti yang diamanatkan dalam PP Nomor 68 dan kesepakatan bersama Gubernur/Ketua Dewan Ketahanan Pangan Provinsi Bengkulu. Pemerintah Provinsi Bengkulu mempunyai kewajiban untuk mencegah terjadinya rawan pangan yang berarti terus berupaya meningkatkan ketahanan pangan daerahnya. Jika diperlukan pemerintah pusat dapat memberi sanksi kepada pemerintah Provinsi Bengkulu apabila pemerintah Provinsi Bengkulu tidak melakukannya. Sebaliknya pemerintah pusat memberi penghargaan apabila ketahanan pangan di Provinsi Bengkulu dapat terwujud.

Penguatan kelembagaan ketahanan pangan di Provinsi Bengkulu bisa terwujud berkat tugas bersama, pemerintah, swasta dan masyarakat dari tingkat kabupaten sampai tingkat desa. Di daerah telah terbentuk

lembaga ketahanan pangan, namun tampaknya lembaga ini masih belum berfungsi optimal dan belum melibatkan berbagai unsur dalam masyarakat. Sehingga sering muncul konsep ketahanan pangan yang salah dengan menganggap ketahanan pangan identik dengan beras dan yang bertanggung jawab adalah Dinas Tanaman Pangan.

Pemerintah Provinsi Bengkulu terus berupaya mendorong mensosialisasikan kelembagaan tersebut dan mendorong keikutsertaan swasta dan masyarakat agar memiliki kesempatan berperan seluas-luasnya mewujudkan ketahanan pangan di Provinsi Bengkulu. Sesuai dengan tugas yang diembannya, pemerintah pusat berperan memfasilitasi penciptaan kondisi yang kondusif melalui penetapan kebijakan makro dengan terwujudnya ketahanan pangan nasional serta memberi peluang kepada masyarakat dan swasta untuk berkiprah dalam pembangunan ketahanan pangan.

Pemintaan Pangan Lebih Cepat Dari Pertumbuhan Penyediaan

Sesuai Arah Kebijakan Pemerintah Pusat, maka di Provinsi Bengkulu ini persoalan dalam mewujudkan ketahanan pangan terkait adanya pertumbuhan permintaan pangan yang lebih cepat dari pertumbuhan penyediaannya. Permintaan pangan meningkat sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi dan daya beli masyarakat, serta perkembangan selera. Dinamika sisi permintaan ini menyebabkan kebutuhan pangan secara nasional meningkat dengan cepat, baik dalam jumlah, mutu, dan keragamannya.

Di Provinsi Bengkulu, kelompok rawan pangan sebagian besar berada di pedesaan, yang menggantungkan sebagian besar hidupnya dari sektor pertanian. Oleh karena itu strategi perwujudan ketahanan pangan yang akan dilaksanakan adalah *strategi jalur ganda (twintrack strategy)*, yaitu: (1) membangun ekonomi berbasis pertanian dan pedesaan; dan (2) menggerakkan tanggung jawab seluruh komponen pemangku kepentingan (pemerintah dan masyarakat termasuk swasta) untuk melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi pangan bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan dan miskin.

Aspek distribusi, kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk: (1) meningkatkan sarana dan prasarana distribusi pangan, sehingga efisiensi perdagangan dapat ditingkatkan, termasuk di dalamnya mengurangi kerusakan bahan pangan akibat distribusi yang tidak efisien; (2) mengurangi dan/atau menghilangkan peraturan daerah yang menghambat distribusi pangan antar daerah; dan (3) mengembangkan kelembagaan pengolahan dan pemasaran di pedesaan dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas distribusi pangan serta percepatan nilai tambah.

Kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk: (1) menjamin pemenuhan pangan bagi setiap rumah tangga dalam jumlah dan mutu yang memadai, aman dikonsumsi dan bergizi seimbang; (2) mendorong, mengembangkan dan membangun serta memfasilitasi peran serta masyarakat dalam pemenuhan pangan sebagai implementasi pemenuhan hak atas pangan; (3) mengembangkan jaringan antar lembaga masyarakat untuk pemenuhan hak atas pangan; dan (4) semakin meningkatnya efisiensi dan efektivitas intervensi bantuan pangan/pangan bersubsidi kepada golongan masyarakat tertentu (golongan miskin, ibu hamil, balita gizi buruk, dan sebagainya).

Kebijakan ketahanan pangan difokuskan kepada pemberdayaan rumah tangga dan masyarakat agar mampu menolong dirinya sendiri dalam mewujudkan ketahanan pangan dan mengatasi masalah-masalah pangan. Pemberdayaan masyarakat diupayakan melalui peningkatan kapital dan kapasitas rumah tangga agar mampu memproduksi, mengolah dan memasarkan produk pangan, serta mampu memasuki pasar tenaga kerja dan memberikan kesempatan berusaha guna meningkatkan pendapat rumah tangga.

Identifikasi Permasalahan Ketahanan Pangan Di Provinsi Bengkulu

Untuk membahas masalah ketahanan pangan yang komprehensif maka ada tiga aspek cakupan (FAO, 1996), yaitu: Pertama, aspek ketersediaan (*availability*). Jumlah pangan yang tersedia harus mencukupi kepentingan semua rakyat, baik bersumber dari produksi domestik ataupun impor. Kedua, keterjang-

kauan (*accessibility*) baik secara fisik maupun ekonomi. Keterjangkauan secara fisik mengharuskan bahan pangan mudah dicapai individu atau rumah tangga. Keterjangkauan ekonomi berarti kemampuan membeli pangan atau berkaitan dengan daya beli masyarakat terhadap pangan. Ketiga, aspek stabilitas (*stability*), merujuk kemampuan meminimalkan kemungkinan terjadinya konsumsi pangan berada di bawah kebutuhan standar pada musim sulit (paceklik atau bencana alam).

Dilihat dari kemampuan produksi, daerah menyediakan pangan di Provinsi Bengkulu, tampak ada kecenderungan menurun secara relatif terhadap permintaan. Saifullah (2002) mengatakan, selama 10 tahun terakhir rata-rata kenaikan produksi pangan hanya sekitar 0,9%. Padahal konsumsi justru naik 2,5-3%. Untuk beras, kenaikan produksinya hanya sekitar 1% per tahun.

Tingkat produktivitas daerah atas sejumlah komoditas pangan malah mengalami stagnasi. Untuk beras, stagnan berada pada tingkat 4,3 ton/ha. Di sisi lain, perluasan area komoditas pangan cenderung turun. Misalnya, 2008 penurunan luas area panen terjadi pada semua komoditas pangan khususnya beras dan palawija. Untuk beras turun 3,2%, jagung turun 4,8%, kacang hijau turun 1,35%, ubi jalar turun 14%, dan ubi kayu turun 0,3%. Setidaknya ada dua penyebab utama mengapa produksi pangan di Provinsi Bengkulu belum mampu mencukupi kebutuhan pangan domestik. Pertama, konversi lahan produktif pertanian. Selama 10 tahun terakhir, fenomena alih fungsi (konversi) lahan pertanian Provinsi Bengkulu tampak nyata terjadi. Untuk areal sawah di Kabupaten Bengkulu Tengah, beberapa hasil penelitian menunjukkan dalam satu dekade terakhir rata-rata konversi lahan sawah 3.400 sampai 3.500 hektare (ha) per tahun (Irawan, 2002). Penyusutan lahan persawahan di Provinsi Bengkulu disebabkan desakan pertumbuhan penduduk, perkembangan sektor industri, konversi lahan produktif menjadi real estat, daerah wisata, dan peruntukan lainnya yang saling tumpang-tindih. Hal ini dapat dilihat, misalnya, dari laju konversi lahan pertanian yang cepat.

Kecenderungan konversi lahan yang tinggi terjadi pada lahan pertanian di sekitar sentra pertumbuhan ekonomi dan industri yang umumnya adalah kota-kota besar di Provinsi Bengkulu. Contoh laju konversi yang tinggi di sekitar wilayah Kabupaten Bengkulu Tengah, Bengkulu Selatan, Muko-muko dan Seluma. Padahal, lahan pertanian produktif Provinsi Bengkulu adalah lahan relatif lebih subur yang tentu saja berkontribusi signifikan terhadap produksi pangan daerah. Kedua, sekitar 89,4% petani kita tergolong petani gurem yang hanya memiliki lahan di bawah 2 ha. Sekitar 48,5% di antaranya hanya memiliki lahan rata-rata 0,17 ha. Pertanian berskala kecil seperti ini sangat sulit diharapkan mampu memberikan sumbangan produksi daerah secara besar-besaran. Sebab, secara teoretis pertanian lahan sempit ini produksinya rendah, pendapatannya kecil sehingga tidak dapat menabung. Karena itu, tidak mungkin memperbaiki teknologinya sehingga produktivitas lahannya akan terus rendah.

Secara sederhana dikatakan tidak mungkin menjaga ketahanan pangan berbasis petani gurem. Terminologi ketersediaan pangan yang dirumuskan lembaga pangan dunia (FAO) tidak mensyaratkan suplai pangan domestik harus dari produksi domestik, tetapi bisa juga dari impor. Suatu daerah tetap terjaga ketahanan pangan kalau daerah itu bisa mengimpor komoditas pangannya dari daerah luar.

Walaupun ketersediaan pangan daerah bisa dicukupi melalui impor, ada hal penting yang harus dipahami. Mengandalkan impor untuk ketersediaan komoditas pangan domestik, apalagi komoditas pangan strategis, adalah berisiko tinggi dan berbahaya. Sebagai contoh beras dan gula. Untuk beras diketahui bahwa penawaran dan harganya di pasar luar daerah sangat tidak stabil. Hal ini bukan disebabkan kondisi iklim dan lingkungan, tetapi pasar beras nasional bersifat oligopoli.

Rencana Kebijakan kedepan

Kebijakan menjaga ketahanan pangan di Provinsi Bengkulu sekaligus meningkatkan produktivitas dan pendapatan petani adalah: Pertama, kebijakan yang berorientasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi pedesaan

(petani) sekaligus meningkatkan produksi pangan Provinsi. Kebijakan tersebut meliputi *land reform policy*. *Land reform policy* bertujuan agar para petani memiliki luas lahan yang memberikan keuntungan untuk dikelola sekaligus meningkatkan produktivitas usahanya.

Dalam konteks kebijakan ini dapat direalisasikan dalam wujud pembangunan areal pertanian baru yang luas di beberapa kabupaten di Provinsi Bengkulu untuk dibagikan kepada buruh-buruh tani (petani tanpa lahan), para petani gurem (petani berlahan sempit), para peladang berpindah, dan perambah hutan yang diikuti dengan bimbingan budi daya pertanian secara modern serta mekanisasi pertanian berorientasi komersial (agrobisnis). Dalam skala makro, pemerintah harus mendorong kebijakan harga yang *fair*. Dalam hal ini sangat penting adanya kebijakan harga dasar yang efektif dan penerapan tarif impor secara simultan. Hendaknya semua parasit ekonomi pertanian seperti penyelundup, tengkulak, pengijon, preman desa, rentenir, elite desa dan kota, serta para birokrat yang terlibat dalam aktivitas langsung dan kebijakan di lapangan supaya dibersihkan, baik keberadaan maupun perilaku mereka. Sebab kenaikan harga pangan tidak akan dinikmati petani, tetapi oleh para parasit ekonomi tersebut.

Peningkatan akses petani terhadap kredit dan perbaikan kualitas pelayanan kredit, menghilangkan lembaga pencari rente dan kelompok *free rider*, serta sebanyak mungkin memberikan dana berputar atau pinjaman lunak untuk perbaikan sarana penyimpanan, transportasi, dan pemasaran hasil pertanian. Akses terhadap *input* produksi penting seperti pupuk dapat diwujudkan dengan menerapkan kembali kebijakan subsidi pupuk. Pemerintah Provinsi Bengkulu perlu membuat *memorandum of understanding* dengan pemda-pemda yang memiliki lahan-lahan pertanian subur untuk tidak mengizinkan alih fungsi lahan-lahan tersebut dan tidak kalah penting adalah introduksi agroindustri pedesaan.

Kedua, kebijakan yang berorientasi menjaga aspek keterjangkauan pangan meliputi pemetaan wilayah-wilayah yang potensial rawan pangan dan perbaikan akses serta

ketersediaan logistik ke wilayah-wilayah tersebut. Juga sangat penting untuk menerapkan program perlindungan sosial berkala berupa program OPK (operasi pasar khusus) dan raskin (beras untuk rakyat miskin) sebagai sarana *indirect income transfer* untuk kelompok-kelompok miskin kronis. Untuk itu perlu dilakukan pemetaan per daerah tingkat II tentang jumlah dan sebaran kelompok tersebut. Pemetaan ini penting agar program perlindungan sosial ini dapat tepat sasaran. Kemudian juga harus dilakukan kebijakan diversifikasi pangan. Kebijakan ini bertujuan membiasakan rakyat mengonsumsi makanan sehari-hari dari berbagai jenis pangan. Dengan terwujudnya kebiasaan makan yang baru, maka ketergantungan terhadap salah satu komoditas pangan dapat direduksi.

Untuk mengaplikasikan kebijakan ini pemerintah pusat perlu berkoordinasi dengan pemerintah daerah agar terwujud kebijakan penganekaragaman pangan nasional yang berbasis lokal. Alternatif kebijakan ini, Pertama, pengembangan *resource* untuk produksi beragam pangan lokal termasuk dukungan kebijakan harga, riset dan pengembangannya untuk memacu produktivitas komoditas lokal non-beras. Kedua, pemberdayaan masyarakat lokal dengan pembinaan kreativitas masyarakat dalam memproduksi, memanfaatkan, dan mengonsumsi berbagai jenis pangan lokal. Ketiga, pengolahan dan penyediaan berbagai jenis bahan pangan dalam bentuk siap olah untuk masyarakat daerah.

Implikasi Teoritik

Penelitian ini memperkuat teori Grindle (1980). Menurut Grindle (1980) implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasar Grindle adalah setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individu dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilaksanakan, tetapi ini tergantung pada implementabilitas program dilihat dari isi kebijakan (*content of Policy*) dan konteks implementasinya (*context of implementation*). Isi dari program kebijakan publik merupakan faktor penting dalam menentukan *outcomes* dari inisiatif implementasi kebijakan

karena dampak riil dan potensialnya pada tatanan sosial, politik dan ekonomi yang ada, maka perlu dipertimbangkan isi atau lingkungan dimana aksi administratif diteruskan.

Isi kebijakan mencakup, kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan, jenis manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana program, sumber daya yang dikerahkan. Konteks implementasi kebijakan yang dimaksud adalah kekuasaan, kepentingan dan strategi dari para aktor yang terlibat, karakteristik intuisi dan rezim yang ada, kepatuhan dan responsivitas. Sedangkan *outcomes* yang diharapkan adalah dampak pada masyarakat, individu dan kelompok serta perubahan dan penerimaannya.

Dalam implementasi Aksi Program Ketahanan Pangan khususnya konteks implementasi difokuskan pada variabel organisasi, kepesertaan, pembinaan Ketahanan Pangan dan pendanaan. Ini yang membedakan dengan teori Grindle (1980), tetapi masih dalam konteks yang sama yaitu *Context of implementation*.

Implikasi lainnya, membangun sebuah model baru berkaitan dengan sebuah model sinergitas antara Pemerintah Pusat dan Provinsi Bengkulu. Dalam *Context of implementation* lebih menekankan pada organisasi pelaksana dan sosialisasinya, Kedua variabel ini sangat menentukan keberhasilan sebuah kebijakan.

Temuan ini membuat implikasi secara praktis bahwa program Aksi Ketahanan Pangan di Provinsi Bengkulu berhasil dengan baik, dengan meningkatkan program sosialisasi kepada masyarakat dengan bentuk penyuluhan kepada petani sebagai penunjang Aksi Ketahanan Pangan secara rutin dan periodik, pelaksanaannya melibatkan Lembaga Swadaya serta organisasi kemasyarakatan yang ada. Keberhasilan program ini juga ditentukan oleh kinerja organisasi, peningkatan kepesertaan, peningkatan pelaksanaan ketahanan pangan baik di kelompok tani maupun organisasi peduli pangan di tingkat kelurahan atau kecamatan di Provinsi Bengkulu, terutama dalam penyediaan anggaran masalah pangan untuk masyarakat petani miskin.

KESIMPULAN

Hasil pembahasan dan temuan-temuan di bab sebelumnya maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Ketahanan pangan yang kompleks dengan keterkaitan antar banyak pelaku dan daerah dengan dinamika perubahan antar waktu, maka koordinasi dan sinergisitas yang baik merupakan kunci keberhasilan pembangunan. Untuk melaksanakan koordinasi dan sinergi tersebut pemerintah membentuk Dewan Ketahanan Pangan melalui Keppres Nomor 132 Tahun 2001 yang mengatur koordinasi, evaluasi dan pengendalian upaya-upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional. Hingga saat ini telah terbentuk sebanyak 32 Dewan Ketahanan Pangan Provinsi dan 339 Dewan Ketahanan Pangan kabupaten / kota.
2. Implementasi Program Aksi Ketahanan Pangan di Provinsi Bengkulu yang terdiri dari Pelaksanaan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) dan Program Menuju Ketahanan Pangan Dan Gizi 2015 cukup baik, karena menlacu pada Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal yang telah diterbitkan menjadi Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 43 Tahun 2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Serta PP Nomor 3 Tahun 2007 Pasal 3 ayat 2 butir m (Pemerintahan Provinsi, Kabupaten/kota wajib bertanggungjawabkan urusan Ketahanan pangan).
3. Pada Implementasi Program Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) di Provinsi Bengkulu mempunyai kendala : (1) belum tercapainya skor keragaman dan keseimbangan konsumsi pangan dan gizi sesuai harapan yang selama ini pencapaiannya beda dan sangat lamban serta cenderung fluktuatif, (2) cukup tingginya kesenjangan mutu gizi konsumsi pangan antara masyarakat desa dan kota, (3) adanya kecenderungan penurunan proporsi

konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal, (4) lambatnya perkembangan, penyebaran, dan penyerapan teknologi pengolahan pangan lokal untuk meningkatkan kepraktisan dalam pengolahan, nilai gizi, nilai ekonomi, nilai sosial, citra dan daya terima, (5) masih belum optimalnya pemberian insentif bagi dunia usaha dan masyarakat yang mengembangkan aneka produk olahan pangan lokal, (6) kurangnya fasilitasi pemberdayaan ekonomi untuk meningkatkan aksesibilitas pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman. Permasalahan muncul kembali ketika pola produksi versus pola konsumsi, upaya penganeekaragaman atau diversifikasi pangan walaupun sudah dirintis sejak tahun 60-an, namun sampai saat ini masih belum berjalan sesuai yang diharapkan. Pola makan lokal seperti ditinggalkan, berubah ke pola makan beras dan pola mie. Studi Rachman (2001) menunjukkan adanya perubahan pola konsumsi pangan pokok yang cenderung mengarah ke pola tunggal beras dari semula pola umbi-umbian dan atau pola beras - jagung - umbi. Produksi berbagai jenis pangan tidak semua bisa dihasilkan dari semua daerah / wilayah di Provinsi Bengkulu dan tidak bisa dihasilkan setiap saat pada waktu dibutuhkan. Konsumsi pangan dilakukan oleh semua penduduk dan setiap saat dibutuhkan. Tidak semua wilayah menghasilkan berbagai jenis pangan yang seperti dianjurkan dalam pola konsumsi pangan yang ideal. Dalam kondisi demikian masalah ketersediaan dan distribusi berbagai jenis pangan di masing-masing daerah menjadi sangat penting terkait dengan upaya penganeekaragaman konsumsi pangan disamping masalah akses dan daya beli rumah tangga.

4. Pada Implementasi Program Menuju Ketahanan Pangan dan Gizi di Provinsi Bengkulu dihadapkan pada masalah :
 - a. Faktor keterjangkauan masyarakat Provinsi Bengkulu terhadap beli kemampuan daya mereka terhadap Pangan.
 - b. Aspek posisi petani; Petani mengalami kesulitan untuk meningkatkan produk-

tivitas dan pendapatannya (kemandirian ekonominya) disebabkan oleh: Pertama, kendala struktural sumber daya lahan. Sebagian besar petani adalah petani lahan sempit. Teori ekonomi mengatakan ada ukuran skala ekonomi tertentu dari aktivitas produksi yang harus dipenuhi (economic of scale) agar suatu unit usaha bisa menguntungkan dan efisien. Luas lahan yang sangat rendah tersebut adalah kendala struktural yang dihadapi petani untuk memperoleh pendapatan usaha tani yang bersifat insentif untuk memproduksi. Kedua, masalah rendahnya akses terhadap input pertanian penting. Ketiga, minimnya akses terhadap dana dan modal. Keempat, banyaknya masalah pada pemasaran output mereka.

- c. Aspek konversi lahan ; Masalah lahan di Provinsi Bengkulu pada saat ini memang menjadi kendala serius dalam menunjang program pemerintah daerah dalam hal Ketahanan pangan karena semakin meningkatnya kebutuhan akan tempat tinggal, sarana perkantoran, akses jalan, dan perindustrian yang semakin berkembang pesat.
- d. Aspek pengembangan infrastruktur pertanian dari pedesaan di Provinsi Bengkulu belum memadai khususnya pada daerah-daerah terpencil. Secara spesifik permasalahan distribusi dan akses pangan dapat diringkas sebagai berikut: 1) prasarana dan sarana distribusi, 2) prasarana dan sarana pemasaran seperti jalan usaha tani, pasar desa, fasilitas pcnampungan produksi, 3) sarana dan prasarana pasca panen, 4) pengembangan kelembagaan pemasaran, 5) pembinaan standard kualitas, 6) pengembangan jaringan pemasaran dan distribusi antar dan keluar daerah, (7) pengembangan sistem informasi pasar, (8) pengembangan informasi dan data konsumsi, produksi, dan stok.

Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan diatas peneliti menyampaikan rekomendasi sebagai berikut :

1. Berkaitan dengan penguatan ketahanan pangan tersebut maka Pemerintah pusat harus meningkatkan advokasi kembali kepada pemerintah Provinsi Bengkulu tentang tugas, tanggung jawab dan pentingnya ketahanan pangan daerah seperti yang diamanatkan dalam PP no. 68 dan kesepakatan bersama Gubernur/ Ketua Dewan ketahanan pangan Provinsi Bengkulu. Penguatan kelembagaan ketahanan pangan di provinsi Bengkulu bisa terwujud berkat sinergi pemerintah pusat, Pemerintah Provinsi Bengkulu, swasta dan masyarakat dari tingkat kabupaten sampai tingkat desa. Kemudian pemerintah Provinsi Bengkulu harus terus berupaya untuk mendorong mensosialisasikan kelembagaan tersebut dan mendorong keikutsertaan swasta dan masyarakat agar memiliki kesempatan berperan seluas-luasnya mewujudkan ketahanan pangan di Provinsi Bengkulu. Sesuai dengan tugas yang diembannya, pemerintah pusat berperan dalam memfasilitasi penciptaan kondisi yang kondusif melalui penetapan kebijakan makro yang terkait langsung dan tidak langsung dengan terwujudnya ketahanan pangan nasional serta memberi peluang kepada masyarakat dan swasta untuk berkiprah dalam pembangunan ketahanan pangan dan harus bertumpu pada sumberdaya pangan lokal yang mengandung keragaman dan harus dihindari sejauh mungkin ketergantungan pada pemasukan pangan.
2. Pemerintah Provinsi Bengkulu harus mengeluarkan kebijakan tentang diversifikasi pangan. Kebijakan ini bertujuan membiasakan rakyat mengonsumsi makanan sehari-hari dari berbagai jenis pangan. Dengan terwujudnya kebiasaan makan yang baru tersebut, ketergantungan terhadap salah satu komoditas pangan dapat direduksi. Di era desentralisasi ini, untuk mengaplikasikan kebijakan tersebut bila perlu pemerintah pusat perlu berkoordinasi dengan pemerintah daerah agar terwujud kebijakan panganekaragaman pangan nasi-

onal yang berbasis lokal. Alternatif kebijakan ini, antara lain, pertama pengembangan sumber daya untuk produksi beragam pangan lokal termasuk dukungan kebijakan harga, riset dan pengembangannya untuk memacu produktivitas komoditas lokal nonberas di daerah. Kedua, pemberdayaan masyarakat lokal dengan pembinaan kreativitas masyarakat dalam memproduksi, memanfaatkan, dan mengonsumsi berbagai jenis pangan lokal. Ketiga, pengolahan dan penyediaan berbagai jenis bahan pangan dalam bentuk siap olah untuk masyarakat daerah.

3. Pemerintah Provinsi Bengkulu harus mengeluarkan kebijakan yang berorientasi :
 - a) Memacu pertumbuhan ekonomi pedesaan (petani) sekaligus meningkatkan produksi pangan daerah. Kebijakan tersebut meliputi landreform policy. Landreform policy bertujuan agar para petani memiliki luas lahan yang memberikan keuntungan untuk dikelola sekaligus meningkatkan produktivitas usaha taninya. Kebijakan ini dapat direalisasikan dalam wujud pembangunan areal pertanian baru yang luas di beberapa kabupaten di Provinsi Bengkulu untuk dibagikan kepada buruh-buruh tani (petani tanpa lahan), para petani gurem (petani berlahan sempit), para peladang berpindah, dan perambah hutan yang diikuti dengan bimbingan budi daya pertanian secara modern serta mekanisasi pertanian berorientasi komersial (agrobisnis). Dalam skala makro, pemerintah juga harus mendorong kebijakan harga yang fair. Dalam hal ini sangat penting adanya kebijakan harga dasar yang efektif dan penerapan tarif impor secara simultan. Hendaknya semua parasit ekonomi pertanian seperti penyelundup, tengkulak, pengijon, preman desa, rentenir, elite desa dan kota, serta para birokrat yang terlibat dalam aktivitas langsung dan kebijakan di lapangan supaya dibersihkan, baik keberadaan maupun perilaku mereka. Sebab, kalau tidak, kenaikan harga

pangan tidak akan dinikmati petani, tetapi oleh para parasit ekonomi tersebut. Kebijakan berikutnya adalah peningkatan akses petani terhadap kredit dan perbaikan kualitas pelayanan kredit, menghilangkan lembaga pencari rente dan kelompok free rider, serta sebanyak mungkin memberikan dana berputar atau pinjaman lunak untuk perbaikan sarana penyimpanan, transportasi, dan pemasaran hasil pertanian. Sedangkan akses terhadap input produksi penting seperti pupuk dapat diwujudkan dengan menerapkan kembali kebijakan subsidi pupuk. Pemerintah Provinsi Bengkulu perlu membuat memorandum of understanding dengan Pemerintah Kabupaten yang memiliki lahan-lahan pertanian subur untuk tidak mengizinkan alih fungsi lahan-lahan tersebut. Terakhir introduksi agroindustri pedesaan.

- b) Kebijakan kedua, adalah kebijakan yang berorientasi menjaga aspek ketedangkauan pangan yang meliputi pemetaan wilayah-wilayah yang potensial rawan pangan dan perbaikan akses distribusi (infrastruktur) serta ketersediaan logistik ke wilayah-wilayah tersebut. Untuk menerapkan program perlindungan sosial berkala berupa program OPK (operasi pasar khusus) dan raskin (beras untuk rakyat miskin) sebagai sarana indirect income transfer untuk kelompok-kelompok miskin kronis. Untuk itu, perlu dilakukan pemetaan per daerah tingkat II tentang jumlah dan sebaran kelompok tersebut. Pemetaan ini penting agar program perlindungan sosial ini dapat tepat sasaran.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, S. (1997). Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Jakarta: Bumi Aksara.

Abdul Wahab, S. (1999). Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya. Malang: Danar Wijaya.

Alamgir, M. and P. Arora. (1991). Providing Food Security for All. New York: University Press for The International Fund for Agricultural Development.

Ariani, M. (2006). Diversifikasi Konsumsi Pangan di Indonesia: Antara Harapan dan Kenyataan. Dalam: Suradisatra dkk (Penyunting). Diversifikasi Usahatani dan Konsumsi: Suatu Alternatif Peningkatan Kesejahteraan Rumah Tangga Petani.

Monograph Series No. 27. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.

Barker, R., and J.W. Kijne. (2001). Improving Water Productivity in Agriculture: A Review of Literature. Background paper prepared for SWIM Water Productivity Workshop, November 2001. International Water Management Institute (IWMI), Colombo.

Bhuiyan, S.I., T.P.Tuong, and L.J.Wade. (1998). Management of Water as A Scarce Resource: Issues and Options in Rice Culture. In: N.G. Dowling, S.M.

Greenfield, and K.S. Fischer (Eds.). Sustainability of Rice in the Global Food System. Pasific Basin Study Center, International Rice Research Institute (IRRI), Los Banos.

Budiman, Arief. (1991). Negara dan Pembangunan, Studi tentang Indonesia dan Korea Selatan. Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas.

Buckman, G. (2004). Globalization : Tame it or Scrap it? New York: St Martin's Press.

Byron, W.J. (1988). On the Protection and Promotion of the Right to Food: In Ethical Reflection. In B.W.J. LeMay (eds.), Science, Ethics, and Food. Washington, D.C.: Smithsonian Institution Press and International Rice Research Institute, Manila.

BPS. (2009). Pendataan Usahatani 2009 (PUT09). Jakarta: Badan Pusat Statistik.

- Campo, SS & PSA Sundaram. (2001). *Improving Public Administration in a Competitive World*. Asian Development.
- Chambers, R. and G. Conway (1992). *Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21 st century*. IDS Discussion Paper 296. Brighton: IDS. (pp.7-8)
- Chossudo, V.M. (1997). *The Globalisation of Poverty*. Third World Network Penang Malaysia.
- Chung, K.; Haddad, L.; Ramakrishma, J.; and Riely, F. (1997). *Insecure: The Application of Mixed-Method Approaches Food Policy*. Washington, D.C.: Research Institute.
- De Datta S.K. (1981). *Principles and Practices of Rice Production*, New York: International John Wiley and Sons.
- Devarajan, S., L. Squire, and S. Suthwart - Narueput. (1997). *Beyond Rate of Return : Reorienting Project Appraisal World Bank Research Observer 12(1):35-46*.
- Effendi, Siregar Amir. (1991). *Arus Pemikiran Ekonomi Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- FAO. (1996). *Rome Declaration and World Food Summit Plan of Action*. Rome. Available at: www.fao.org
- FAO. (1998). *Guidelines for National Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems (FIVIMS): Background and Principles*. Committee on World Food Security CFS: 98/5, 24th Session, 2-5 June 1998. Food and Agriculture Organization, Rome.
- FAO. (2003). *World Agriculture: Toward 2015/2030*, Chapter 13. Rome, Earthscan.
- FAO. (2008). *Climate Change and Food Security: A Framework Document*. Food and Agriculture organization of The united Nations, Rome.
- Foraete, H.M. (2001). *Food Security Strategies for the Republic of Fiji*. Working paper No.55. The CGPRT Centre, Bogor.
- Gross, R.; H. Chovenberger; H. Pferfer and H.J. Straus. (2000). *Four Dimensions of Food and Nutrition Security: Delinitions and Concepts*, SCN News No. 20. July.
- Hadi, P.U., C. Saleh, A. S. Bagyo, R. Hendayana, Y. Marisa, dan I. Sadikin. (2000). *Studi Kebutuhan Asuransi Pertanian Pada Pertanian Rakyat*. Laporan Penelitian, pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Halavatau, S.M. and N.V. Halavatau. (2001). *Food Security Strategies for the Kingdom of Tonga*. Working paper No. 57: The CGpRT Centre, Bogoi.
- Hamrner, J.S. (1997). *Economic Analysis for Health Projects*. World Bank Research Observer 12 (1):47-71.
- Hanani, Nuhfil. (2009). *Sumbangan Pemikiran Arah Pembangunan Ketahanan pangan*. Makalah dipresentasikan dalam Round-Table Discussion Strategi Ketahanan pangan dan Pengentasan Kemiskinan Petani pada Tanggal 23 Juni 2009 di Surabaya.