BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi Kebijakan

Implementasi mengacu pada sejumlah kegiatan yang diikuti dengan maksud tujuan program dan hasil yang dinginkan oleh pejabat pemerintah. Kegiatan implementasi meliputi tindakan aktor yang berbeda terutama pejabat yang seharusnya membuat program yang sedang berjalan. Berkaitan dengan lembaga penegak hukum kebijakan, implementasi kebijakan mencakup empat jenis pekerjaan. Pertama, lembaga pelaksana ditunjuk oleh hukum yang bertanggung jawab untuk mengelola program dengan mendapatkan sumber daya yang diperlukan agar pelaksanaannya berjalan dengan baik. Kedua, lembaga pelaksana mengubah undang-undang dasar menjadi pedoman rencana dan desain yang spesifik, ditentukan dan terprogram. Ketiga, lembaga pelaksana perlu mengatur kegiatan membuat unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja. Ke empat lembaga pelaksana memberikan keuntungan atau kerugian kepada pelanggan atau kelompok sasaran.

Teori George C. Edwards berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu[1]:

a)Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi

[1] Budi Winarno. *Kebijakan Publik : Teori, Proses, dan Studi Kasus.*Jakarta : PT. BUKU SERU. 2012. Hal 177-206

tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

b) Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

c)Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d)Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugasmengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikanterhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi. 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.

2.2 Implementasi Program Gerakan Sumsel Mandiri Pangan berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2022

2.2.1 Peraturan Gubernur No. 22 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan Kemandirian Pangan

Peraturan Gubernur adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat pengaturan yang ditetapkan oleh Gubernur untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintah daerah. Poin-poin dalam Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2022 tentang penyelenggaraan kemandirian pangan[2]. Dalam Peraturan Gubernur ini memuat beberapa poin dalam penelitian ini :

a. Gerakan Sumsel Mandiri Pangan yang selanjutnya disingkat G-SMP adalah kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi berkoordinasi dengan kabupaten/kota terhadap rumah tangga dengan mengusahakan lahan pekarangan sebagai sumber pangan secara berkelanjutan untuk meningkatkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemanfaatan serta menambah pendapatan.

b. Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan,

---

[2]*Peraturan Gubernur Sumatera Selatan Nomor 22 Tahun 2022 Tentang Penyelenggaraan Kemandirian Pangan*

bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/ atau pembuatan makanan atau minuman.

c. Ketahanan pangan keluarga adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi keluarga, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

d. Pekarangan adalah lahan yang ada disekitar rumah/bangunan tempat tinggal/fasilitas publik dengan batas kepemilikan yang jelas.

2.2.2 Ketahanan Pangan

Pangan merupakan segala sesuatu yang bersumber dari produk hayati seperti pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, baik yang diolah maupun yang tidak diolah yang diperuntukkan untuk konsumsi manusia, termasuk untuk bahan tanaman pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan dan pengolahan.[3]

Pangan merupakan hak asasi manusia di mana pangan menentukan kualitas sumber daya manusia suatu bangsa dan pangan merupakan pilar ketahanan nasional. Sebagai kebutuhan dasar, pangan selalu menempati prioritas yang tinggi dalam pembangunan ekonomi nasional. Permasalahan pangan adalah sekaligus menjadi *problem* sosial, budaya, ekonomi dan politik. Terlebih lagi terdapat kenyataan bahwa negara-negara maju dan besar di dunia ternyata adalah produsen

---

[3]Haula Rosdiana dkk. *Meningkatkan Ketahanan Pangan Melalui Pembangunan Agropolitan : Telaah Dalam Perspektif Kebijakan Fiskal*. Jakarta: UI-Press. 2013. Hal 12

utama pangan dan penentu pasar pangan dunia. [4]Pangan yang cukup dan berkualitas merupakan pra syarat bagi perkembangan organ-organ fisik manusia sejak dari kandungan, yang juga berpengaruh pada perkembangan intelegensi nya secara optimal sesuai potensi genetiknya. Generasi yang mempunyai kondisi fisik yang tangguh dan intelegensia yang tinggi, sangat diperlukan untuk melaksanakan pembangunan dalam era persaingan yang sangat ketat. Generasi demikian memerlukan masukan nutrisi makro dan mikro yang cukup dalam proses pembentukan fisik maupun rohaninya.

Ketahanan pangan diartikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga, baik kuantitas maupun kualitasnya. Ketahanan pangan merupakan bagian dari ketahanan ekonomi nasional yang berdampak besar bagi seluruh warga negara. Ketahanan pangan merupakan salah satu hal komoditi yang berfungsi untuk peningkatan ekonomi, sosial, dan politik.[5]Ketahanan pangan merupakan pilar bagi pembangunan sektor-sektor lainnya. Ketergantungan pangan dari impor dan ketidakmampuan suatu bangsa mencapai kemandirian pangan akan menyebabkan ketahanan nasional akan terganggu.Hal ini dipandang strategis karena tidak satu pun negara dapat membangun perekonomiannya tanpa terlebih dahulu menyelesaikan pangannya. Khusus bagi Indonesia sektor pangan adalah sekaligus sektor penentu tingkat kesejahteraan sebagian besar penduduk yang bekerja di *on-farm* yang terdapat di perdesaan yang terdiri dari petani berlahan sempit dan buruh tani yang sebagian besar adalah rakyat miskin. Tidak kalah

---

[4]Delima Hasri Azahari, '*Membangun Kemandirian Pangan Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Nasional', Analisis Kebijakan Pertanian,* 6.2 (2008), 174–95.
[5]Achmad Suryana. *Kapita Selekta Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*. Yogyakarta : BPFE. 2004. Hal 87

pentingnya pangan juga menentukan kesejahteraan konsumen miskin perkotaan yang sebagian besar porsi pendapatannya digunakan untuk konsumsi.[6]

Ketahanan pangan merupakan situasi di mana semua rumah tangga mempunyai akses baik fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi semua anggota keluarganya, di mana rumah tangga tidak beresiko mengalami kehilangan kedua akses tersebut. Konsep ketahanan pangan ruang lingkupnya meliputi rumah tangga dan individu. Strategi yang diterapkan dalam konsep ketahanan pangan adalah peningkatan ketersediaan pangan, akses pangan, dan pemanfaatan pangan. Ketahanan pangan menekankan pada pengamanan kesejahteraan keluarga, salah satunya adalah kecukupan pangan sebagai alat untuk mencapai kesejahteraan. Stabilitas pangan berarti menjaga agar tingkat konsumsi pangan rata-rata rumah tangga tidak turun sampai dibawah kebutuhan yang seharusnya.[7]

Suatu wilayah akan disebut stabil apabila ketahanan pangan di wilayah itu terjamin sejak dari ketersediaan pangan, kelancaran distribusi pangan, hingga keamanan dalam konsumsi rumah tangga berikut kualitas gizinya. Ketahanan pangan nasional telah menjadi salah satu indikator keberhasilan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah.[8] Hal ini memberikan isyarat betapa pentingnya persoalan pangan bagi kehidupan manusia.

---

[6] Ibid

[7]Hafshah dan Ja'far. *Kedaulatan Pangan*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan. 2006. Hal 26

[8]Triwibowo Yuwono dkk. *Membangun Kedaulatan Pangan*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press. 2011. Hal 56

2.2.3 Kemandirian Pangan

Kemandirian pangan merupakan kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai ditingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi, sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat. Kemandirian pangan merupakan kemampuan dalam mencukupi kebutuhan konsumsi melalui produksi sendiri. Kemandirian pangan menjadi sangat rawan saat produksi tidak mencukupi untuk kebutuhan rumah tangga tani. Wilayah yang mandiri pangan akan mewujudkan ketahanan pangan yang baik. Kemandirian pangan menjadi isu yang penting mengingat besarnya potensi pertanian dan sumber daya lokal untuk terus dikembangkan.[9]

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut, kemandirian pangan merupakan syarat mutlak bagi ketahanan nasional. Salah satu langkah strategis untuk memelihara ketahanan nasional adalah melalui upaya mewujudkan kemandirian pangan. Secara konsepsional, kemandirian adalah suatu kondisi di mana tidak terdapat ketergantungan pada siapa pun dan tak ada satu pihak pun yang dapat mendikte soal pangan, selanjutnya kemandirian mengandung pengertian kemampuan diri sendiri untuk mencukupi kebutuhan pangan. Lebih jauh kemandirian pada akhirnya harus berarti kejayaan yang pada dasarnya adalah kemampuan bersaing pada tingkat global.[10]

---

[9]Sulaiman. *Upaya Memperkuat Kemandirian Pangan di Pulau-Pulau Kecil*. Pasuruan : CV Qiara media. 2022. Hal 18

[10]Suryana, A. *Bantuan Pangan dalam Konteks Ketahanan pangan*. Jakarta : Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian. 2003. Hal 24

2.2.4 Gerakan Sumsel Mandiri Pangan (GSMP)

Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan bertekad untuk menekan kemiskinan masyarakatnya sekaligus menegaskan posisinya sebagai lumbung pangan nasional. Untuk mewujudkan tujuan itu, Gubernur Sumatera Selatan Herman Deru (saat itu) meluncurkan program mandiri pangan bernama Gerakan Sumsel Mandiri Pangan (G-SMP). G-SMP adalah gerakan yang mengajak masyarakat menjadi petani pemula dengan menanam sejumlah komoditas pangan di pekarangan rumah. Sejumlah bantuan diberikan, seperti bibit dan sarana tanam.[11] Sebagai bentuk keseriusan pemerintah daerah, program ini sudah tertuang dalam Peraturan Gubernur Sumatera Selatan Nomor 22 Tahun 2022.

Program G-SMP ini mengajak masyarakat Sumatera Selatan untuk lebih produktif dan tidak konsumtif, serta menunjang pemulihan ekonomi yang memiliki efek menambah penghasilan masyarakat dengan merubah pola pikir dari konsumen jadi produsen.Bentuk G-SMP antara lain dengan menanam berbagai kebutuhan dasar secara mandiri di pekarangan rumah masing-masing. Penghasilan masyarakat akan meningkat, pengeluaran semakin rendah dan akhirnya masyarakat semakin sejahtera. Program G-SMP dapat membantu mewujudkan visi ketahanan pangan nasional. Cara yang paling mendasar adalah mewujudkan kemandirian pangan pada tingkat rumah tangga terlebih dahulu. Konkretnya, masyarakat perlu menanam tanaman konsumsi di pekarangan rumahnya. Kaum ibu menjadi ujung tombak mewujudkan kemandirian pangan di tingkat rumah tangga.

---

[11]Rhama Purnajati. *Program Kemandirian Pangan di Sumsel Di nilai belum memiliki indikator yang jelas*. https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/02/01/program-kemandirian- pangan-di-sumsel-dinilai-belum-memiliki-indikator-jelas. Di akses pada tanggal 24 Agustus 2023.

Sasaran pertama dari program ini sebenarnya adalah cara berpikir warga yang sebelumnya punya '*mindset*' konsumtif, kemudian perlu diubah menjadi produktif dalam produk pertanian. Dengan demikian, masyarakat yang mampu memproduksi hasil pertanian tidak akan tergantung lagi dengan hasil pertanian negara lain.Program G-SMP ini diprediksi mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menurunkan angka kemiskinan. Melalui program tersebut, masyarakat dapat mengurangi pengeluaran biaya hidup, sehingga penghasilan yang didapat bisa dimanfaatkan untuk kebutuhan lainnya.[12]

Berikut adalah rincian pokok program Sumsel Mandiri Pangan:

Target Sumsel Mandiri Pangan:

1. Outcome : Menurunkan angka kemiskinan di 17 kabupaten/kota se-Sumatera Selatan
2. Output : Keluarga mandiri pangan dalam pemenuhan gizi keluarga.
3. Gerakan : Masyarakat mempunyai kemampuan untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi keluarga melalui pengembangan katersediaan, distribusi, dan konsumsi pangan dengan memanfaatkan sumber daya setempat secara berkelanjutan.

Yang harus dilakukan keluarga:

1. Budidaya tanaman
2. Budidaya ikan
3. Budidaya ternak kecil

[12]Danu Darmajati. *Gerakan Sumsel Mandiri Pangan : Upaya Wujudkan Visi Ketahanan Pangan Nasional*. https://news.detik.com/berita/d-5889081/gerakan-sumsel-mandiri-pangan- upaya-wujudkan-visi-ketahanan-pangan-nasional di akses pada tanggal 25 Agustus 2023

Target paket bantuan Sumsel Mandiri Pangan:

1. Rumah Tangga miskin yang ada dalam data terpadu (DTKS yang masuk persentil 12 dari DTKS 40%).
2. Belum menerima bantuan yang sama dari program bansos APBN.
3. Bersedia bergabung dalam kelompok.
4. Bersedia ikut program dan tanda tangan pakta integritas.

2.3 Penelitian Terdahulu

Berikut ini adalah penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini antara lain sebagai berkut :

a.Jurnal Delima Hasri Azhari tentang Membangun Kemandirian Pangan Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Nasional. Persamaan dengan jurnal ini adalah sama-sama berbicara tentang program kemandirian pangan untuk mengatasi tantangan ketahanan pangan. Perbedaannya adalah penelitian ini membahas ketahanan pangan nasional dan kelangkaan pangan bagi masyarakat sedangkan penelitian saya mengacu pada kemandirian pangan di wilayah perkarangan rumah tangga. Hasil dari peneltian ini adalah dalam mencapai kemandirian pangan, pemerintah perlu melakukan intervensi terhadap Perum Bulog dalam melansungkan ketahanan pangan nasional yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

b. Jurnal Parlaungan Adil Rangkuti yang berjudul Strategi Komunikasi membangun Kemandirian Pangan. Persamaannya adalah sama-sama membahas tentang perwujudan kemandirian pangan. Perbedaannya adalah penelitian ini membahas tentang mewujudkan kemandirian pangan melalui

kebijakan Swasembada Pangan serta bagaimana strategi komunikasinya, sedangkan penelitian saya adalah membahas hasil dari program Gerakan Sumsel Mandiri Pangan bagi masyarakat rumah tangga dalam memanfaatkan lahan sempit mereka. Hasil dari peneltian ini adalah Kemandirian pangan bergantung pada keberdayaan petani dalam meningkatkan produktivitas, kualitas produk, dan nilai tambah sehingga mempunyai posisi tawar dan daya saing yang tinggi. Untuk mewujudkannya diperlukan dukungan inovasi teknologi pertanian serta strategi komunikasi pembangunan kemandirian pangan dalam suatu sistem informasi komunikasi.

2.4 Kerangka Pikir

Kerangka pikir adalah suatu diagram yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Kerangka pikir dalam penelitian ini adalah dimulai dengan masalah di mana ketidaksesuaian antara hasil program bantuan dari pelaksanaaan program Gerakan Sumsel Mandiri Pangan dengan tujuan akhir dari terwujudnya kemandirian pangan sesuai dengan Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2022. Kemudian penelitian in membahas bagaimana implementasi pelaksanaan program Gerakan Sumsel Mandiri Pangan (G-SMP) di Kelurahan Saung Naga. Teori yang dipakai dan relevan dengan alur penelitian untuk menjadikan penelitian ini lebih tajam lagi peneliti menggunakan teori implementasi kebijakan menurut Edward di mana ada 4 indikator suatu kebijakan itu dipengaruhi yaitu Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi. Tujuan akhir dari penelitian ini adalah mewujudkan kemandirian pangan ikan bagi

kelompok pembudidaya ikan di Kelurahan Saung Naga. Berikut ini adalah diagram kerangka pikirnya, antara lain sebagai berikut :

Implementasi Pelaksanaan G-SMP Berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2022 Bagi Kelompok Budidaya Ikan di kelurahan Saung Naga

⇓

Teori Implementasi Kebijakan menurut George C. Edwards

1. Komunikasi
   - Bentuk sosialisasi
   - Hambatan dalam sosialisasi
2. Sumber Daya
   - Jumlah sumber daya manusia yang mendukung kebijakan
   - Jumlah infrastruktur yang mendukung kebijakan
3. Disposisi
   - Sikap penerima bantuan
   - Dukungan terhadap penerima bantuan
   - Hambatan penerima bantuan
4. Struktur Birokrasi
   - Bentuk SOP yang digunakan dalam melaksanakan kebijakan
   - Bentuk pembagian dan kewenangan dalam melaksanakan kebijakan

⇓

Terwujudnya kemandirian pangan ikan bagi kelompok budidaya ikan di Kelurahan Saung Naga