



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENINGKATAN PRODUKSI TANAMAN PANGAN LOKAL DAN KETAHANAN PANGAN DI PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR (NTT)

NURSALAM

Dosen Jurusan Administrasi Negara Fisip Undana Kupang

ABSTRAK

Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan provinsi yang sering mengalami berbagai masalah yang berkaitan dengan ketahanan pangan seperti kelangkaan pangan, gagal panen, dan busung lapar. Sementara itu, pada sisi lain luas panen yang dioptimalkan baru mencapai 45 persen dari potensi luas panen tanaman pangan lokal yang mencapai 210.000 ha., belum lagi dikaitkan dengan potensi lahan yang cukup memadai. Kesenjangan dalam peningkatan produksi tanaman pangan lokal salah satu determinannya adalah persoalan implementasi kebijakan yang belum optimal. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, pengumpulan data dilakukan melalui teknik dokumentasi yang berasal dari media massa yaitu Pos Kupang dan Kompas. Penelitian ini menggunakan model model teori Jones (1994), yang memiliki tiga dimensi, yakni organisasi, interpretasi dan aplikasi. Keseluruhan dimensinya dianggap relevan dengan kondisi yang terjadi dalam implementasi kebijakan peningkatan produksi tanaman pangan lokal di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan peningkatan produksi tanaman lokal belum optimal sehingga masih terdapat kesenjangan yang besar antara produksi dengan potensi tanaman pangan lokal. Beberapa masalah mendasar yang perlu mendapat perhatian yaitu masalah kurangnya pelibatan para implementor pada tataran operasional, masalah koordinasi pelaksanaan antar unit yang terkait; dan masalah klasik yaitu anggaran yang memadai untuk program peningkatan produksi tanaman pangan lokal.

Kata Kunci: Implementasi, Pangan Lokal, dan Ketahanan Pangan

PENDAHULUAN

Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) kerap kali dikategorikan sebagai salah satu provinsi yang sering mengalami gangguan pangan yang disebabkan oleh kondisi wilayah ini berstruktur tanah berbatuan dan curah hujan yang sedikit. Data yang dikutip dari Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Provinsi NTT menunjukkan bahwa telah terjadi kemunduran dalam produksi pangan yang meliputi, jangung, ubi kayu, ubi Jalar dan kacang-kacangan

selama periode tahun 2002-2005, hal ini dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1. Perkembangan Produksi Tanaman Pangan Lokal NTT (Ton)

Komoditas	Produksi Tahun				Rerata
	2002	2003	2004	2005	
Jagung	527.000	553.298	580.900	566.123	556.830
Singkong	836.058	778.423	870.157	808.004	823.160
Ubi Jalar	156.394	147.056	133.066	85.165	130.420
Kcg Tanah	15.009	11.304	13.615	13.509	13.359
Rerata	383.614	372.520	399.434	368.200	380.942

Sumber: Data Litbang Kompas, 2005

Ada berbagai implikasi yang muncul dari masalah pangan yang terjadi provinsi NTT yaitu terjadinya kekurangan gizi bagi balita, busung lapar, dan

kelangkaan pangan, seperti di Kabupaten TTS, TTU, Belu dan Sikka (Pos Kupang, 11 Maret 2009). Menyangkut konsumsi kalori per kapita, diketahui bahwa rata-rata konsumsi pangan penduduk NTT masih berada di bawah angka kecukupan energi yang diharapkan yaitu 2.065 kkl per orang per hari (76,71 AKG) pada tahun 1998 dan menurun menjadi 1.849 kkl per orang per hari (66,40 AKG) pada periode 1999-2002), atau selama periode 1998-2002 terjadi penurunan konsumsi pangan sebesar 10,46 persen (Propeda NTT, 2004-2008).

Berdasarkan gambaran tentang produksi pangan lokal NTT dan kondisi konsumsi pangan menunjukkan bahwa pangan lokal NTT belum diproduksi secara optimal, yang seharusnya setiap tahun mengalami perkembangan produksi yang meningkat. Propinsi NTT sebenarnya pernah mengalami surplus pangan yaitu pada tahun 2002, surplus tersebut berasal dari pangan sumber karbohidrat seperti ubi kayu, ubi jalar, dan jagung, yang bila diekuivalenkan menjadi beras mencapai 20 persen (Lassa, 2009:1). Fluktuasi pangan menjadikan ketidakpastian dalam penyediaan pangan yang menyebabkan lemahnya ketahanan pangan di provinsi ini. Menurunnya produksi tanaman pangan juga dapat dilihat dari aspek perkembangan luas panen yang cenderung stagnan, hanya ada beberapa komoditas pangan lokal yang luas panennya mengalami perkembangan sedikit, hal itu dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2. Perkembangan Luas Panen Tanaman Pangan Lokal NTT (HA)

Komoditas	Produksi Tahun				Rerata
	2002	2003	2004	2005	
Jagung	253.232	258.309	258.407	250.165	255.028
Singkong	83.606	76.316	80.570	75.514	79.002
Ubi Jalar	19.797	16.711	16.633	10.780	15.980
Kg Tanah	15.315	11.678	12.905	12.915	13.203
Rerata	92.987	90.753	92.128	87.343	90.802

Sumber: Data Litbang Kompas, 2005

Sebenarnya, luas panen tanaman pangan lokal NTT baru tergarap 45 persen dari potensi luas panen tanaman pangan lokal yang mencapai 210.000 ha (Badan

Ketahanan Pangan dan Penyuluhan NTT, 2009). Pemerintah provinsi NTT berusaha menanggulangi masalah gangguan ketahanan pangan dengan meluncurkan berbagai kebijakan yang berusaha meningkatkan produksi pertanian dan pendapatan masyarakat, yaitu melalui kebijakan-kebijakan antara lain Program Operasi Nusa Makmur (ONM), Program Operasi Nusa Hijau (ONH), Program Meningkatkan Pendapatan Asli Rakyat (Gempar), Program Membangun Desa (Gerbades). Namun, berbagai program ini belum memberikan hasil yang signifikan bagi perbaikan kondisi ketahanan pangan penduduk provinsi NTT, yang bisa dibuktikan bahwa setiap tahun selalu terjadi rawan pangan dan busung lapar di daerah ini.

Berdasarkan pengamatan penulis tentang fenomena rawan pangan dan busung lapar di NTT, nampak bahwa persoalan implementasi kebijakan tentang ketahanan pangan perlu mendapat perhatian. Persoalan mendasar yang dihadapi oleh NTT adalah ketahanan pangan yang berkelanjutan yang mampu menopang kecukupan pangan dalam jangka panjang, sehingga tidak terjadi fluktuasi pangan.

Penekanan pada implementasi kebijakan karena kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas pangan dan peningkatan pendapatan petani belum dilaksanakan secara optimal menurut kondisi wilayah NTT yang spesifik baik dari segi lingkungan sosial budaya maupun dari segi fisik kewilayahan. Implementasi kebijakan peningkatan produktivitas pangan lokal belum dioptimalkan, padahal kalau pangan lokal seperti jagung, singkong, ubi jalar, dan berbagai jenis kacang-kacangan ditingkatkan produktivitasnya maka masyarakat di daerah ini tidak mungkin mengalami kerawanan pangan.

Berdasarkan data tentang perkembangan produksi dan luas tanaman pangan lokal NTT mengindikasikan

bahwa implementasi kebijakan tanaman pangan lokal NTT berjalan sebagaimana yang diharapkan. Keadaan ini memunculkan pertanyaan yang akan menggali upaya mencari penyebab dari keadaan kondisi peningkatan produktivitas tanaman pangan lokal NTT, yaitu mengapa implementasi kebijakan peningkatan produksi pangan lokal tidak dapat memenuhi harapan akan hal ketahanan pangan di Provinsi NTT? Hal inilah yang menjadi urgensi tulisan ini yang ingin mengetahui bagaimana implementasi kebijakan peningkatan produksi tanaman pangan lokal terhadap ketahanan pangan dalam upaya ketahanan pangan di daerah ini.

Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Menurut Edwards III (1980: 1) implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses yang berada diantara tahap penyusunan/formulasi kebijakan dan tahap evaluasi atau pengaruh kebijakan. Dengan demikian, memahami apa sebenarnya yang terjadi setelah program dirumuskan adalah merupakan persoalan implementasi. Implementasi kebijakan adalah proses penyatuan dari berbagai unsur untuk mendapatkan hasil dari program yang telah dibuat, proses ini berlangsung secara fleksibel untuk mencapai penyesuaian-penyesuaian di antara unsur yang mendukung proses implementasi dalam rangka mencapai tujuan program. Implementasi adalah upaya dari beberapa pengambil kebijakan untuk mempengaruhi perilaku para birokrat pada level terdepan (*street level bureaucrats*) agar dapat memberikan pelayanan atau mengatur perilaku satu atau beberapa *target groups* (Mazmanian dan Sabatier, 1983: 11).

Diharapkan dengan implementasi kebijakan memberikan dampak sebenarnya kepada orang-orang, yaitu dampak tidak hanya kepada perilaku dari badan-badan administratif yang bertanggung jawab kepada pelaksanaan program dan kepatuhan target group,

tetapi juga jaringan langsung dan tidak langsung dari kekuatan politik, ekonomi, sosial yang terlibat dalam pelaksanaan program. Pelaksanaan program dipengaruhi oleh tidak hanya mereka yang dimandatkan sesuai dengan peraturan perundangan, tetapi juga oleh tekanan kelompok kepentingan, oleh intervensi legislator, dan oleh berbagai faktor lain dalam lingkungan politik.

Van Meter dan Van Horn (1974 : 447) mengemukakan, implementasi kebijakan adalah:

“Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one time efforts to transform decisions into operational terms as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions”.

Mengacu kepada pendapat Van Meter dan Van Horn dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan dalam proses kebijakan yang meliputi berbagai tindakan, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun kelompok-kelompok masyarakat yang diarahkan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Intinya adalah bahwa keputusan-keputusan yang telah dirumuskan diubah menjadi tindakan-tindakan nyata untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh pengambil keputusan.

Berdasarkan beberapa definisi yang telah dikemukakan di atas disimpulkan bahwa implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber yang di dalamnya termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional, baik oleh pemerintah maupun swasta (individu maupun kelompok), untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan

sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Dari beberapa pendapat tersebut dapat

a. Proses implementasi kebijakan ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan), yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah strategis dan operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program menjadi kenyataan.

b. Proses implementasi dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil atau gagal mencapai tujuan (*outcomes*), karena dalam proses tersebut turut bermain atau terlibat berbagai unsur yang mendukung atau menghambat pencapaian sasaran program.

c. Proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting, yaitu:

- ✓ Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan
- ✓ Target group, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
- ✓ Unsur pelaksana (*implementor*), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Suatu model bagi implementasi kebijakan telah dikembangkan oleh Jones (1994: 166) mengemukakan, "*Implementation is that set of activities directed toward putting a program into effect*". Implementasi merupakan suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program. Menurut Jones (1994: 166), untuk mengoperasikan program terdapat 3 kegiatan yang perlu dilakukan yaitu:

- "1) *Organization: The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a program into effect; 2) Interpretation: The translation of program language (often contained in a statute) into acceptable and*

dijabarkan unsur-unsur pokok proses implementasi kebijakan sebagai berikut:

feasible plans and directives; (3) Application: The routine provision of service, payments, or other agreed upon objectives or instruments ".

Organization, sebagai kegiatan yang bertalian dengan pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan. Untuk mencapai tujuan kebijakan pemerintah harus melakukan tindakan yang berupa penghimpunan sumber daya dan pengelolaan sumber daya tersebut.

Interpretation, menafsirkan agar program menjadi rencana yang kongkrit dan jelas serta dapat dilaksanakan. Dalam proses implementasi, birokrasi pemerintah yang berperan sebagai organisasi pelaksana perlu menginterpretasikan program agar lebih operasional dan siap dilaksanakan dalam hal ini program dirumuskan sebagai proyek, sehingga para pelaksana di lapangan dapat bertindak sesuai dengan rencana proyek tersebut.

Application, adalah ketentuan yang bersifat tetap dalam pelayanan untuk mencapai sasaran program. Dengan pengerahan segala sumber daya melalui aplikasi ini, diharapkan akan muncul respon dari kelompok sasaran atau lingkungan apakah menerima atau menolak implementasi dan hasil kebijakan tersebut.

Menurut Jones (1994: 166) terdapat tantangan yang akan dihadapi oleh pelaksana kebijakan:

"Problems and demands are constantly being defined and redefined in the political process; policy makers sometimes define problems for people who have not defined problems for themselves; programs requiring intergovernmental and public participation invite variable interpretation of purpose; inconsistent interpretations of program purpose are often not

resolved; program may be implemented without provisions for learning about failure; programs often reflect an attainable consensus rather than a substantive conviction; many programs are developed and implemented without the problems ever having been clearly defined.”

Sesungguhnya suatu kebijakan publik apabila ingin berhasil dilaksanakan, maka kebijakan tersebut menghendaki agar kebijakan senantiasa dilakukan penilaian atau dirumuskan kembali untuk mendapatkan masukan, yang sering terjadi adalah para pengambil kebijakan cenderung merumuskan masalah yang dihadapi oleh kelompok sasaran, namun tidak mendefinisikan masalah itu sendiri.

Program yang dibuat untuk implementasi kebijakan memerlukan partisipasi publik dan antar lembaga pemerintah agar dapat dilakukan penafsiran secara benar dari tujuan yang diharapkan oleh suatu kebijakan. Kenyataan yang sering ditemui adalah terjadinya inkonsistensi dalam menginterpretasi sehingga menyebabkan masalah tidak bisa dipecahkan.

Berbagai program yang telah dilakukan dalam rangka mengimplementasi suatu kebijakan, namun program-program tersebut mengalami kegagalan, karena para pelaksana tidak belajar dari pengalaman kegagalan program sebelumnya, sehingga otomatis implementasi kebijakan juga mengalami kegagalan. Salah satu penyebabnya adalah program tersebut lebih mencerminkan suatu konsensus saja dan tidak mengindahkan keyakinan yang sesungguhnya akan keberhasilan program.

Konsep Ketahanan Pangan (*Food Security*)

Ketahanan pangan merupakan persepsi mengenai situasi hubungan antara manusia dengan kebutuhan terhadap pangan. Pangan adalah komoditas yang

biasa dimakan oleh manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Hingga kini konsep tersebut telah mengalami banyak perubahan, yaitu terjadi pada level global, nasional, skala rumah tangga dan individu, dari perspektif pangan sebagai kebutuhan dasar (*food first perspective*) hingga pada perspektif penghidupan (*livelihood perspective*) dan dari indikator-indikator objektif ke persepsi yang subjektif (Lassa, 2009: 10).

Menurut Badan Pangan PBB (FAO), yang dikutip dari Suryana (2008) ketahanan pangan digambarkan sebagai suatu kondisi di mana semua orang terus menerus mempunyai akses secara aman dan makan makanan bergizi untuk memelihara suatu hidup aktif dan sehat. Ketahanan pangan memiliki tiga dimensi yaitu:

- a. Ketersediaan sejumlah makanan yang cukup dalam mutu sesuai, dan disediakan melalui produksi domestik atau import;
- b. Aksesibilitas rumah tangga dan Individu ke pangan sesuai untuk suatu makanan bergizi; dan
- c. *Affordability* Individu untuk mengkonsumsi makanan menurut kondisi-kondisi sosial ekonomi berdasarkan latar belakang budaya, dan pilihan mereka masing-masing

Sedangkan Pakpahan dan Pasandaran (1990: 62) mengemukakan persepsi tentang ketahanan pangan barangkali akan lebih jelas apabila didekati dari sisi yang berlawanan yaitu dengan membayangkan situasi kerawanan pangan. Situasi pangan di suatu wilayah adalah rawan apabila terdapat sekelompok masyarakat di wilayah tersebut mengalami kesulitan dalam memperoleh kebutuhan pangan pokok untuk keberlangsungan hidupnya. Pangan dalam konsep ketahanan pangan perlu diartikan sebagai pangan pokok dari suatu masyarakat yang dibicarakan, bukan seluruh alternatif bahan pangan. Pangan pokok adalah akan berbeda dari suatu masyarakat ke masyarakat lainnya menurut perbedaan

budaya masing-masing, Selain itu persepsi pangan pokok juga akan bervariasi menurut tingkat pendapatan pada suatu masyarakat yang sama.

Dalam konteks hubungan antara manusia dengan pangan, bentuk hubungan yang perlu diperhatikan dalam analisis ketahanan pangan sebenarnya adalah hubungan antara manusia dengan manusia terhadap pangan. Pangan yang dikonsumsi X hari ini adalah pangan yang tidak dapat dikonsumsi oleh orang lain, dan demikian juga sebaliknya (Pakpahan dan Pasandaran, 1990: 62). Oleh karena itu, ketahanan pangan merupakan produk hubungan antara orang dengan orang, dan bukan orang dengan pangan. Ketahanan pangan selalu berkonteks sosial, hal ini didasarkan pada bahwa kondisi ketahanan pangan perlu diraih karena alasan:

1. Situasi ketahanan pangan dengan sendirinya merupakan situasi yang aman
2. Ketahanan pangan diperlukan khususnya dalam menghadapi unsur ketidakpastian produksi pangan dimasa datang.

Kaum Maltusian berargumentasi bahwa ketidak-tahanan pangan dan kelaparan (*famine*) adalah soal produksi dan ketersediaan semata, namun hal ini dibantah oleh beberapa pakar pangan diantara oleh Dreze dan Sen (1989: 9) yang menyatakan bahwa ketidaktahanan pangan dan kelaparan terjadi karena ketiadaan akses atas pangan (*entitlements failure*).

Pada Struktur ekonomi di mana proses transaksi (*exchange*) merupakan media pengaliran arus pangan dari satu pihak ke pihak lain, ketahanan pangan dikondisikan oleh faktor- faktor yang menentukan saling hubungan antara orang dengan orang melalui proses transaksi Pakpahan dan Pasandaran (1990: 62). Faktor-faktor tersebut antara lain: (a) kepemilikan terhadap sesuatu termasuk tenaga kerja atau suatu barang (uang) yang dapat ditukarkan dengan pangan; (b) bencana alam yang dapat menghancurkan

produksi pertanian seperti kekeringan, banjir atau serangan hama; (c) ketidakstabilan politik; (d) perubahan-perubahan lain di luar sistem pangan.

Sejak tahun 80an wacana tentang ketahanan pangan didominasi oleh hak atas pangan (*food entitlements*), risiko dan kerentanan (*vulnerability*). Menurut Maxwell (1996: 155) dan Lassa (2009: 11) sedikitnya terdapat empat elemen ketahanan pangan berkelanjutan (*Sustainable food security*), yaitu: 1) kecukupan pangan yang didefinisikan sebagai jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan aktif dan sehat; 2) akses atas pangan, yang didefinisikan sebagai hak entitlements) untuk memproduksi, membeli atau menukarkan (*exchange*) pangan ataupun menerima sebagai pemberian (*transfer*); 3) ketahanan yang didefinisikan sebagai keseimbangan antara kerentanan, risiko dan jaminan pengaman sosial; 4) fungsi waktu manakala ketahanan pangan dapat bersifat kronis, transisi dan siklus. Sedikit berbeda dengan Timmer (2005: 2) ketahanan pangan ada ketika semua orang pada semua waktu memiliki akses secara fisik dan ekonomi untuk memenuhi dengan cukup kebutuhan makanannya dalam kehidupan untuk memproduksi dan kesehatan. Menurut Timmer (2005: 2), ketahanan pangan mempunyai tiga dimensi yakni:

1. Ketersediaan pangan dengan cukup dalam arti kualitasnya baik dan disuplai melalui produksi domestik dan impor,
2. Akses oleh rumah tangga dan individu untuk memperoleh pangan dengan tepat,
3. Pemanfaatan pangan melalui makanan yang cukup, air bersih, sanitasi, dan perawatan kesehatan.

Pendapat yang dikemukakan oleh Timmer (2005), juga didukung oleh Hadar (2008), yang mengemukakan bahwa persyaratan pengamanan pangan masyarakat bukan hanya pada pengadaan bahan pangan, tetapi aksesibilitas pada pangan bagi mereka yang lapar.

Sebenarnya, ketimpangan distribusi dan bahayanya dalam sebuah pertumbuhan ekonomi yang sering jauh dari harapan di negara berkembang sudah jauh hari disadari.

Pada konteks lokal ketahanan pangan memerlukan sistem tersendiri yang lebih menitikberatkan pada kondisi lokalitas. Menurut Bhuja (2010), sistem ketahanan pangan yang diterapkan di NTT belum tanggap terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, penyebabnya ada dua yaitu: 1) komponen dasar yang digunakan untuk membangun sistem ketahanan pangan daerah sangat sentralistik; 2) rendahnya komitmen pemerintah daerah dan pusat untuk membangun kelompok tani tanaman pangan yang mandiri. Kedua masalah tersebut dinilai paling bertanggung jawab terhadap lemahnya sistem ketahanan pangan di NTT. Sistem ketahanan pangan yang dijalankan bersifat dependen, tergantung pada pusat dan daerah lain; tidak mengakar ke/dari masyarakat. Oleh karena itu, pilihan yang strategis adalah membangun dan mengembangkan kekuatan sistem ketahanan pangan yang mengandalkan sumber daya sendiri. Materialnya dari sumber daya yang tersedia di lingkungan NTT, sedangkan teknologinya merupakan hasil ramuan iptek terkini (*state of the art of sciences and technologies*) dengan kearifan dan kecerdasan lokal (*indigenous wisdom and knowledge*) masyarakat.

Untuk tujuan kebijakan pemerintah, ketahanan pangan dapat dipikirkan sebagai spektrum yang terus-menerus dari perspektif mikro nutrisi yang baik bagi semua orang ke perspektif makro yang menjamin suplai pangan secara teratur pada level nasional, regional dan pasar lokal. Sasaran penting dari kebijakan pangan adalah menciptakan suatu lingkungan di mana terdapat akses untuk daya beli, pengetahuan nutrisi dan perawatan kesehatan pada semua rumah tangga untuk menjamin permintaan pangan di pasaran. Menciptakan

ketahanan pangan baik pada tingkat mikro maupun tingkat makro adalah tugas yang rumit di dalam ekonomi yang berorientasi pasar, namun demikian jenis ekonomi yang demikian yang dapat meningkatkan pertumbuhan dan mengurangi tingkat kemiskinan.

Kebijakan Peningkatan Produksi Tanaman Pangan Lokal

Upaya untuk menghindari kerawanan pangan yang dialami oleh daerah-daerah yang memiliki kondisi alam dan curah hujan yang relatif sedikit seperti provinsi NTT, maka diperlukan suatu kebijakan yang sesuai dengan kondisi alam sehingga implementasinya lebih mudah. Menurut Pakpahan dan Pasandaran (1990: 68) ketahanan pangan merupakan resultan dari interaksi antara teknologi, sumberdaya alam, modal, dan sumberdaya manusia yang dikoordinasikan baik melalui mekanisme pasar ataupun mekanisme pengaturan lainnya seperti kebijakan pemerintah yang mengatur program produksi pertanian. Dipandang dari segi ini, permasalahan dan tantangan utama untuk mencapai derajat ketahanan pangan yang lebih tinggi adalah permasalahan dalam pengorganisasian seluruh subsistem dalam sistem pangan yaitu pengorganisasian: 1) subsistem masukan, 2) subsistem produksi, 3) subsistem pemasaran, dan 4) subsistem konsumsi.

Selain memperhatikan pengorganisasian, permasalahan ketahanan pangan perlu dibedakan pada berbagai situasi seperti:

- a. Permasalahan utama ketahanan pangan di mana jumlah pangan yang tersedia tidak mencukupi kebutuhan pangan penduduk.
- b. Permasalahan ketahanan pangan pada situasi di mana jumlah pangan yang tersedia secara statistik agregat mencukupi kebutuhan pangan penduduk, tetapi distribusinya kurang baik.

c. Permasalahan ketahanan pangan pada situasi di mana jumlah pangan yang tersedia secara statistik agregat mencukupi kebutuhan pangan penduduk, tetapi sebagian kelompok masyarakat tidak dapat memperoleh bahan pangan karena mereka tidak memiliki daya beli yang cukup.

Masalah ketahanan pangan pada situasi di mana jumlah pangan yang tersedia secara statistik agregat tidak mencukupi kebutuhan pangan penduduk dan masyarakat tidak memperoleh bahan pangan karena daya beli rendah, serta persoalan distribusi menuntut upaya keras dalam meningkatkan produksi pangan lokal, peningkatan pendapatan petani, dan memperbaiki sarana dan prasarana serta kelembagaan. Hal inilah yang kemudian memicu pemerintah provinsi Nusa Tenggara Timur mengeluarkan berbagai kebijakan dalam rangka menuntaskan permasalahan kerawanan pangan tersebut.

Kebijakan peningkatan produksi pangan lokal di provinsi Nusa Tenggara Timur telah dilaksanakan yang bertujuan meningkatkan pendapatan petani pedesaan di NTT. Sejak dahulu para gubernur ketika memulai masa jabatannya, yang pertama kali dicanangkan adalah kebijakan strategis yang membantu petani agar dapat meningkatkan produksi pertanian dan pendapatannya. Di antara program tersebut adalah Program Operasi Nusa Makmur (ONM), Program Operasi Nusa Hijau (ONH), Program Meningkatkan Pendapatan Asli Rakyat (Gempar), Program Membangun Desa (Gerbad), Program Tiga Batu Tungku, yang memadukan tiga program prioritas yakni ekonomi, kesehatan, dan pendidikan. Pangan terakhir adalah program Anggur Merah yang merupakan singkatan dari anggaran pembangunan untuk mensejahterakan rakyat.

Di antara kebijakan operasional peningkatan produksi tanaman pangan lokal yang telah dilaksanakan untuk mendukung ketahanan pangan provinsi NTT, yaitu program statistik pertanian

tanaman pangan lokal, program intensifikasi penanaman jagung, program peta dan data kekeringan, program perbanyak benih lokal, program intensifikasi penanam pisang unggulan lokal, program penanaman singkong unggulan lokal.

Berbagai program ini belum memberikan hasil yang signifikan bagi perbaikan kondisi peningkatan produksi pertanian dan pendapatan petani sehingga ketahanan pangan penduduk provinsi NTT sangat rapuh terbukti daerah ini senantiasa mengalami rawan pangan, busung lapar, gagal panen pada berbagai kabupaten. Menurut Kepala Bidang Ketersediaan dan Kerawanan Pangan, Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Provinsi NTT (Pos Kupang, 28 Juli 2010), bahwa sampai dengan bulan Juni 2010 jumlah warga NTT yang mengalami ancaman kerawanan pangan mencapai 1.236.479 jiwa yang tersebar pada 1.481 desa. Jumlah desa yang ada di NTT sebanyak 2.836, dengan demikian terdapat 52,22 persen desa di NTT mengalami ancaman rawan pangan.

Implementasi Kebijakan Peningkatan Produksi Tanaman Lokal

1. Dimensi Organisasi

Dimensi organisasi dalam implementasi kebijakan peningkatan produksi tanaman lokal belum dilaksanakan secara optimal. Sejumlah indikator dipakai untuk mengukurnya adalah pembentukan panitia kerja, kewenangan yang cukup bagi implementor kebijakan, kejelasan standar kebijakan dan prosedur dalam implementasi, dan ada tidaknya overlapping tugas-tugas unit kerja yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Berdasarkan dimensi organisasi memperjelas bahwa organisasi pelaksana dari suatu kebijakan publik mempunyai peranan untuk keberhasilan pelaksanaan program. Seperti halnya dengan organisasi pelaksana kebijakan peningkatan produksi

tanaman pangan lokal di NTT. Pembentukan panitia merupakan upaya untuk membentuk struktur organisasi pelaksana yang akan menangani program-program dan kegiatan dalam peningkatan produksi tanaman pangan lokal. Berdasarkan struktur tersebut maka akan tergambar mengenai kewenangan dan tanggung jawab dari personil yang mengisi struktur tersebut, memperjelas standar prosedur pekerjaan yang dilakukan dalam pencapaian tujuan program, sehingga dengan sendirinya akan kelihatan apakah ada overlapping pelaksanaan tugas ketika personil melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Menurut pendapat E. Wight Bakke yang dikutip oleh Henry (1980: 62), organisasi adalah suatu kesatuan yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai tujuan bersama.

Berdasarkan hasil temuan-temuan dalam artikel-artikel yang dimuat pada Pos Kupang dan Kompas, diketahui beberapa hal yang menghambat dimensi organisasi dari implementasi kebijakan peningkatan produksi tanaman pangan lokal di NTT yaitu:

1. Panitia kerja yang dibentuk sering bersifat *Top-Down* artinya panitia kerja yang dibentuk tersebut sering kurang melibatkan organisasi pelaksana pada level operasional misalnya tingkat kecamatan dan desa, padahal panitia kerja adalah aparatur yang paling banyak berinteraksi dengan kelompok-kelompok masyarakat (kelompok tani) serta paling memahami kondisi sebenarnya dari permasalahan yang dihadapi dalam peningkatan produksi tanaman pangan lokal.
2. Dari segi kewenangan panitia kerja yang sudah terbentuk, panitia tersebut tidak bisa bekerja secara efektif karena hambatan deskripsi tugas unit yang ada belum dinyatakan secara eksplisit. Surat keputusan pembentukan panitia

kerja hanya dinyatakan secara umum, tanpa lampiran deskripsi tugas masing-masing unit yang terlibat.

3. Mengingat mekanisme dan prosedur kerja belum dibuat maka berimplikasi pada tugas operasional dari aparatur. Organisasi tersebut tidak memiliki SOP (*standard Operational procedure*) sebagai pedoman kerja sehingga kegiatan-kegiatan lapangan seringkali berdasarkan pada keinginan/selera masing-masing personil yang menangani bidang tugasnya.
4. Koordinasi antar unit yang terlibat dalam pelaksanaan peningkatan produksi tanaman pangan lokal tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan oleh forum komunikasi tidak berjalan baik. Rapat-rapat tidak berlangsung secara periodik, melainkan hanya bersifat insidental jika ada permintaan laporan dari kepala dinas tanaman pangan selaku penanggung jawab kegiatan peningkatan produksi tanaman pangan lokal.

b. Dimensi Interpretasi

Hasil studi pustaka menunjukkan interpretasi dengan indikator: komitmen mengenai keberhasilan program peningkatan produksi tanaman pangan lokal, kejelasan program, konsistensi pelaksanaan program, dan penyusunan prioritas program peningkatan produksi tanaman pangan lokal. Hasil penelitian dimensi interpretasi ini memperjelas bahwa interpretasi suatu kebijakan berperan terhadap implementasi kebijakan publik. Artinya, semakin baik interpretasi yang dilakukan oleh aparatur maka akan semakin efektif pula peningkatan produksi tanaman pangan lokal di provinsi NTT.

Kebutuhan utama bagi efektivitas pelaksanaan kebijakan adalah bahwa implementor harus mengetahui secara jelas apa yang seharusnya dilakukan. Jika kebijakan ingin dilaksanakan dengan tepat, arahan dan petunjuk pelaksanaan

tidak hanya diterima tetapi juga harus jelas. Ketidakjelasan mengenai apa yang seharusnya dilakukan implementor menyebabkan kebingungan baginya, sehingga pada akhirnya mereka bertindak berbeda dengan pandangan dari atasannya. Sejalan dengan pandangan ini Jones (1994: 323), menegaskan bahwa:

”Interpretasi terhadap kebijakan publik sangat penting bagi implementor oleh karena mereka menganggap bahwa hukum, perundang-undangan, keputusan-keputusan, pedoman serta perintah bersifat definitif (tetap), padahal seringkali tidak demikian. Oleh sebab itu, perhatian yang besar harus diberikan kepada cara yang digunakan oleh para pelaksana dalam menafsirkan tanggung jawab mereka, kepada siapa para pelaksana itu berorientasi? siapa yang memiliki otoritas? semua pertanyaan ini membawa kepada eksplorasi sejumlah perluasan yang dianggap dimiliki oleh para pelaksana”.

Berdasarkan hasil studi pustaka mengenai implementasi kebijakan peningkatan produksi tanaman pangan lokal di NTT, diketahui bebarapa hal yang menghambat interpretasi pelaksana terhadap kebijakan yaitu:

1. Interpretasi sulit dilakukan oleh implementor oleh karena implementor sudah terbiasa melaksanakan tugas berdasarkan petunjuk-petunjuk yang ada. Para pelaksana kurang mampu mengambil tindakan di luar dari petunjuk yang ada, padahal seringkali implementor dihadapkan pada ketiadaan petunjuk-petunjuk tersebut.
2. Umumnya para pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan memiliki komitmen yang relatif rendah terhadap upaya peningkatan produksi tanaman pangan lokal. Rendahnya komitmen mereka diindikasikan dari: 1) program-program peningkatan produksi

tanaman pangan lokal bukan program prioritas bidang tanaman pangan masih ada yang lain yang lebih utama misalnya penanaman padi, padahal tanaman padi bagi provinsi NTT tidak begitu cocok dengan kondisi pertanian lahan kering; 2) alokasi anggaran yang disediakan untuk proyek peningkatan tanaman pangan lokal relatif sangat sedikit.

c. Dimensi Aplikasi

Hasil penelitian menunjukkan aplikasi dengan indikator: ketersediaan personil, ketersediaan anggaran, ketersediaan sarana dan prasarana, pengidentifikasian penggunaan lahan, dan penilaian atas keberhasilan program. Hasil penelitian dimensi aplikasi ini memberi kejelasan bahwa aplikasi sangat berperan penting dalam implementasi kebijakan. Artinya, semakin baik aplikasi, maka akan semakin efektif peningkatan produksi tanaman pangan lokal.

Pentingnya aplikasi dari suatu kebijakan publik sejalan dengan pendapat Anderson (1976: 72) yang menyatakan: *“Application of the policy by the governments administrative machinery to problem. Applying the government policy to the problem.”* Implementasi sebagai aplikasi dari kebijakan dalam mesin administrasi pemerintahan untuk menangani problematika. Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983: 8), aplikasi sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan, karena dengan aplikasi maka kebijakan ditransformasi secara terus menerus dengan tindakan pelaksanaan yang mengubah sumber daya dan sasaran-sasaran sehingga sesuai dengan tujuan yang ditetapkan semula. Dengan aplikasi maka implementasi terdiri dari perubahan sasaran sesuai dengan ketersediaan sumber daya atau mobilisasi sumber daya baru untuk mencapai tujuan awal dari kebijakan.

Sehubungan dengan aplikasi ini, aparatur dituntut untuk menerapkan kebijakan dengan cara menyediakan

barang dan jasa. Dengan adanya pengerahan segala sumber daya diharapkan akan muncul respon dari kelompok sasaran, apakah menerima atau menolak implementasi dan hasil kebijakan tersebut. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mempunyai output yang dapat memberikan *outcomes* kepada kelompok sasaran, sebagaimana Dunn (1994: 338) menyatakan,

“The goods, service, or resources received by target group and beneficiaries.” Segi aplikasi dalam proses implementasi kebijakan juga diperlukan dalam rangka mengeliminasi berbagai hambatan pelaksanaan kegiatan.

Berdasarkan hasil penelitian berbagai laporan dan artikel pada Pos Kupang dan Kompas mengenai implementasi kebijakan peningkatan produksi tanaman pangan lokal, diketahui beberapa hal yang menghambat aplikasi kebijakan yaitu:

1. Anggaran yang dialokasikan untuk peningkatan produksi tanaman pangan lokal sangat sedikit. Alokasi anggaran kecil juga berkaitan dengan usulan program untuk peningkatan tanaman pangan lokal juga relatif sedikit. Program yang diusulkan yakni program statistik pertanian tanaman pangan lokal, program intensifikasi penanaman jagung, program peta dan data kekeringan, program perbanyakan benih lokal, program intensifikasi penanaman pisang unggulan lokal, program penanaman singkong unggulan lokal (Pos Kupang, 12 Mei 2010).
2. Data dasar (*date base*) yang menyangkut luas areal lahan, potensi areal, jumlah produksi tanaman pangan lokal belum memiliki data yang pasti. Masing-masing instansi yang terkait memiliki data yang berbeda.

Kesimpulan

Kebijakan peningkatan produksi tanaman pangan lokal merupakan salah satu sisi dari upaya mengatasi berbagai masalah kerawanan pangan yang terjadi di

daerah Nusa Tenggara Timur, yang sudah dikenal sebagai suatu daerah yang memiliki kondisi alam yang kering karena curah hujannya sedikit. Daerah ini paling sering mengalami rawan pangan dengan berbagai implikasinya seperti busung lapar, kekurangan gizi bagi balita, dan kelangkaan pangan.

Dilihat dari luas panen dan potensi tanaman pangan lokal, yang tergarap baru sekitar 45 persen, mengindikasikan bahwa jika potensi tersebut dioptimalkan maka kemungkinan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap produksi, yang tentu saja ketahanan pangan di daerah ini dapat tercapai.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah dalam mengatasi persoalan ketahanan pangan tentu saja tidak akan memberikan faedah berarti jika kebijakan tersebut tidak diimplementasikan dengan baik. Kebijakan hanya sekedar menjadi dokumen yang telah menguras pemikiran para pakar dan praktisi, juga sumber daya menjadi terbuang tanpa mencapai hasil yang diharapkan.

Belum optimalnya implementasi kebijakan produksi tanaman pangan lokal di Provinsi NTT karena masih terdapat beberapa masalah antara lain: Pada dimensi organisasi yaitu menyangkut pelibatan implementor pada tataran operasional, implementor yang berada di tingkat kecamatan dan desa kurang dilibatkan dalam implementasi program; belum jelasnya deskripsi tugas para implementor kebijakan; koordinasi antar unit belum mantap dalam pelaksanaan kebijakan. Dimensi interpretasi juga mempunyai beberapa kekurangan yakni pemahaman para implementor kebijakan peningkatan produksi tanaman pangan lokal masih kurang; dan komitmen untuk keberhasilan program rendah. Sedangkan untuk dimensi aplikasi, kekurangan yang menonjol adalah anggaran yang dialokasikan untuk kebijakan peningkatan produksi tanaman pangan lokal sangat sedikit, karena program di bidang

peningkatan tanaman pangan lokal tidak menjadi prioritas bagi pengambil kebijakan.

Daftar Pustaka

- Anderson, James E. 1976. *Public Policy Making*, Chicago: Holt, Rinehart and Winston.
- Budja, Paulus. 2010. *Tantangan Perubahan Sistem Ketahanan Pangan Masa Depan*, Pos Kupang, 06 Mei 2010.
- Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Provinsi NTT. 2009. Laporan Tahunan.
- Dunn, William N. 1981. *An Introduction to Public Policy Analysis*, Englewood Cliff, Prentice-Hall.
- Dreze, Jean and Amartya Sen. 1989. *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press.
- Edward III, George. 1980. *Implementing Public Policy*, Washinton DC: Congressional Quarterly Press.
- Hadar, Ivan A. 2008. Anjloknya Ketahanan Pangan, Kompas 05 September 2008.
- Henry, Nicholas. 1980. *Public Administration and Public Affairs*, Englewood-Cliffs, Prentice-Hall.
- Jones, Charles O. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*, Third Edition, California: Wadsworth, Inc.
- Kompas Tanggal 19 Maret 2005.
- Lassa, Jonatan. 2009. *Diskursus Kelaparan dan Ketahanan Pangan Indonesia 1958-2008: Studi Kasus Nusa Tenggara Timur*, dalam 50 Tahun Ziarah Pangan Nusa Tenggara Timur Jonatan Lassa, Dion DB Putra, Tony Kleden (Editor), Kupang: PT Timor Media Grafika.
- Mazmanian, D. A & Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*, London: Scott, Foresman and Company.
- Maxwell, Daniel G. 1996. *Measuring food insecurity: the Frequency and Severity of Coping Strategies*, Food Policy, 21 (2):291-304.
- Pakpahan, Agus dan Effendi Pasandaran. 1990. *Keamanan Pangan: Tantangan dan Peluangnya*, Dalam Prisma No. 2 Tahun XIX, Jakarta: LP3ES.
- Program Pembangunan Daerah NTT, Tahun 2004-2008. Pos Kupang 11 Maret 2009. Pos Kupang, 12 Mei 2010. Pos Kupang 28 Juli 2010.
- Suryana, Achmad. 2008. *Sustainable Food Security Development in Indonesia: Policies and Its Implementation*, Makalah yang diketengahkan pada High-Level Regional Policy Dialogue, Bali: Un-Escap and Government of Indonesia.
- Timmer, C Peter. 2005. *Food Security and Economic Growth: an Asian Perspective*, dalam Asian Pacific Economic Literature, 19 (1): 2-3.
- Van Meter, D. S and C.E. Van Horn. 1974. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework Administration and Society* 6.