

IMPLEMENTASI PROGRAM PEKARANGAN PANGAN LESTARI (P2L) PADA MASYARAKAT DESA SUMBERDUREN KECAMATAN KRUCIL KABUPATEN PROBOLINGGO

¹Imam Sucahyo, ²Andhi Nur Rahmadi, ³Tofan Firguntoro

Ilmu Administrasi, FISIP,
Universitas Panca Marga
¹*Email : imamsucahyo@upm.ac.id

ABSTRAK

Pertumbuhan penduduk meningkatkan kebutuhan pangan dan penyusutan lahan. Berdasar UU 18/2012 dan PP 17/2015 penganekaragaman pangan ditingkatkan melalui Pekarangan Pangan Lestari (P2L) dengan memanfaatkan lahan pekarangan tidak produktif sebagai penghasil pangan bergizi dan berorientasi pasar. Implementasinya di Kab. Probolinggo berada di Kec. Krucil dengan kendala; 1) minimnya SDM, 2) rendahnya pemahaman, 3) konsumsi sayur rendah. Di ranah implementasi, hal ini berkaitan dengan *implementation gap* dan *implementation capacity* yang menarik diteliti melalui pendekatan deskriptif-kualitatif. Pengumpulan datanya melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, bersanding dengan analisis Model Interaktif. Hasilnya, implementasi Program P2L di Kec. Krucil terletak di Desa Sumberduren melalui Poktan Makmur 01. Secara implementasi berdasar Meter dan Horn, aspek komunikasi berjalan baik, dengan beberapa kendala. Aspek kualifikasi pelaksana cukup memadai, namun belum secara jumlah. Sumber daya lain cukup memadai, adapun dana ditetapkan sebesar 15 juta/Poktan yang dirasa kurang. Disposisi pelaksana dan sasaran menunjukkan sikap mendukung, terlebih anggota Poktan sebagai penikmat kebijakan.

Kata Kunci: Implementasi kebijakan publik, Program P2L, P2L Kecamatan Krucil.

ABSTRACT

Population growth increases food needs and shrinks land. Based on Law 18/2012 and Government Regulation 17/2015, food diversity is attempted to be increased through Pekarangan Pangan Lestari (P2L), targeted the use of unproductive yard land as a producer of nutritious and market-oriented food. The implementation in Probolinggo Regency is in Krucil District. Obstacles were found; 1) lack of human resources, 2) low understanding, 3) low vegetable consumption. In the public policy implementation realm, this is related to the implementation gap and implementation capacity which is interesting to research using a descriptive-qualitative approach. Data gathering is carried out through interviews, observation and documentation, coupled with Interactive Model analysis. The result of the P2L Program implementation in Krucil District is located in Sumberduren Village through Farmers Group Makmur 01. In terms of implementation based on Meter and Horn, the communication aspect went well, with several obstacles. The qualification of implementers is also adequate, but lack in terms of numbers. Other resources is adequate, as for the funds is amount to 15 million/each farmer group are deemed insufficient. The disposition of implementers and policy targets show an attitude of support, especially for members of Poktan Makmur 01 as policy beneficiaris.

Keywords: Public policy implementation, P2L Program, P2L Krucil District.

PENDAHULUAN

Meningkatnya laju pertumbuhan penduduk menyebabkan; merajalelanya kesengsaraan dan kelaparan (Malthus, 2004 dalam Sutikno dan Maryunani, 2006:58), naiknya kepadatan penduduk (Yunianto, 2021:688), dan meningkatnya kebutuhan pangan (Pratiwi dan Sukamdi, tt:2). Ditambah penyusutan lahan sebesar 90 ribu hektar per tahun yang berakibat turunnya produksi beras pada 2021

Kendati hanya beras, namun beras menjadi tolok ukur kondisi pangan suatu wilayah (Bappenas, 2016 dalam Partiwid dan Sukamdi, tt:2) yang fenomenanya dapat digeneralisir atas menurunnya komoditas pangan yang lain sebagai tantangan bangsa ke depan, dan ketahanannya menjadi isu sentral pembangunan. Berdasar UU 18/2012, pangan merupakan segala yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air. (Pasal 1 Angka 2), meliputi komoditas, seperti telur, daging, ikan, sayur mayur, kacang-kacangan, hingga tepung dan minyak goreng (Prabowo, 2014) yang harus terpenuhi, baik jumlah, mutu, keamanan, persebaran, dan keterjangkauannya

Sebagai wujud keanekaragaman pangan berbasis potensi sumber daya lokal maka optimalisasinya dilakukan melalui pemanfaatan lahan/ pekarangan (Pasal 41, 42 huruf g UU 18/2012, lihat pula Pasal 26 PP 17/2015).

Melalui Badan Ketahanan Pangan diimplementasikan Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) yang menyo-

manfaatkan lahan/ pekarangan tidur tidak produktif agar menjadi penghasil pangan dan gizi yang berorientasi pasar, disamping menunjang penanganan *stunting* (Sari dan Irawati, 2020:75).

Implementasinya di Kab. Probolinggo berdasar SK Bupati: 188/902/426.32/2022 dan ditindaklanjuti SK Kadin Ketahanan Pangan: 903/15/426.119/2022 telah menetapkan sasaran, salah satunya di Kec. Krucil Desa Sumberduren melalui Kelompok Tani (Poktan) Makmur 01 (Laporan Akhir Kegiatan P2L Tahap Pengembangan TA 2022 Kabupaten Probolinggo, 2022:3) yang telah melalui tahap pengembangan dengan temuan kendala; 1) Minimnya SDM desa, 2) Rendahnya pemahaman budidaya tanaman pekarangan, 3) Rendahnya konsumsi sayur yang mengakibatkan rendahnya animo masyarakat (Laporan Akhir Kegiatan P2L Tahap Pengembangan TA 2022 Kabupaten Probolinggo, 2022:3).

Dalam konteks implementasi kebijakan publik (KP), hal di atas tak lepas dari *implementation gap*, yakni kesenjangan harapan vs kenyataan, yang bergantung pada *implementation capacity*, yakni kemampuan aktor melaksanakan KP agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Abdul Wahab, 2014:61).

Berdasar pemaparan di atas, ditetapkan rumusan masalah; Bagaimana implementasi Program P2L pada masyarakat Desa Sumberduren Kec. Krucil Kab. Probolinggo? Adapun fokusnya didasarkan pada konsep implementasi Van Meter and Van Horn.

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep KP, Implementasi KP dan Model Implementasi KP Van Meter and Van Horn

Kebijakan dimaknai sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh aktor/ sejumlah aktor dalam mengatasi masalah (Anderson dalam Winarno, 2002:16). Adapun KP dimaknai sebagai tindakan yang diambil pemerintah untuk mempromosikan perhatian masyarakat banyak (Frederick and Davis, 1988:11).

Sedangkan implementasi (*to implement*) menurut Kamus Besar Webster memiliki arti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu, dan untuk menimbulkan dampak terhadap sesuatu (dalam Abdul Wahab, 2014:64). Adapun implementasi KP menurut Tachjan (2008:25) merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan guna merealisasi tujuan/sasaran (*ibid.*:26-27).

Agar implementasi KP berjalan efektif, beberapa prasyarat dikembangkan oleh banyak pakar, seperti dari Donald Van Meter and Carl Van Horn.

Van Meter and Van Horn (disarikan dari Subarsono, 2005:99), mengungkap bahwa implementasi KP berkenaan dengan tindakan seberapa jauh arah yang telah diprogramkan dapat memuaskan berdasar beberapa komponen; Sumber daya, berkaitan dengan apa pun yang memperlancar implementasi, seperti SDM, dana, insentif, dan yang lainnya. Karakteristik pelaksana, yaitu karakteristik organisasi yang berhubungan dengan

kompetensi staf, dukungan, kekuatan, keterbukaan, dan lain-lain. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, yakni mekanisme dan prosedur kelembagaan yang mengatur pola komunikasi antar organisasi, seperti kewenangan di bidang masing-masing. Kondisi sosial, ekonomi dan politik, sebagai variabel lingkungan yang berpengaruh terhadap implementasi, seperti opini, dukungan, serta peran kelompok kepentingan. Selanjutnya disposisi sikap pelaksana, terkait persepsi pelaksana secara organisasi; bisa mendukung, netral, dan menolak.

Program Pekarangan Pangan Lestari

Program P2L merupakan kegiatan untuk kelompok masyarakat guna mengusahakan lahan pekarangan menjadi media sumber pangan secara berkelanjutan untuk meningkatkan ketersediaan, aksesibilitas, dan pemanfaatan pangan bagi rumah tangga sesuai kebutuhan pangan yang beragam, bergizi seimbang, aman dan berorientasi pasar (Badan Ketahanan Pangan, 2020) komoditas unggulan diantaranya sayur-mayur yang masa panennya pendek, dibutuhkan, dan berpotensi pasar tinggi.

Adapun calon penerima dan calon lokasi (CPCL) adalah kabupaten/kota yang masuk daftar prioritas penurunan *stunting* berdasar kriteria Bappenas atau daerah prioritas rentan pangan sesuai peta *Food Security Vulnerability Atlas* (FSVA) yang teknisnya mengarah pada kelompok dengan 30 anggota dengan kelembagaan dan struktur organisasi telah disahkan oleh pejabat berwenang atau Poktan/Gapoktan yang terdaftar pada

aplikasi Simluhtan. Menyangkut tahapannya dari awal hingga akhir adalah; tahap penumbuhan, pengembangan, dan pembinaan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat deskriptif-kualitatif, menempatkan peneliti sebagai instrumen utama dan mengharuskan terjun secara langsung. Sumber data diperoleh melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Keabsahan data dilakukan melalui perpanjangan, triangulasi, dan *peer de briefing*. Adapun analisis data menganut Model Interaktif Miles dan Huberman, terdiri atas; Reduksi dan Penyajian Data, terakhir Penarikan kesimpulan/verifikasi.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Implementasi Program P2L berdasar konsep Meter and Horn berkaitan dengan; komunikasi antar organisasi, baik pelaksana, masyarakat dan pihak-pihak terkait, khususnya Poktan Makmur 01 dikatakan berjalan baik. Beberapa kendalanya; penggunaan bahasa keseharian dengan bahasa resmi dalam setiap pertemuan, termasuk penggunaan istilah teknis pertanian, seperti pestisida, kompos, hibrida, dan lain-lain. Dalam hal ini, peran signivikan Ketua Poktan banyak memberi sumbangsih dan sejalan dengan tesis Riyanto (2010:99) yang mengungkap faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi KP salah satunya adalah penyebaran informasi dan komunikasi. Ditemui pula adanya keterbatasan informasi dari DKP Kab. Probolinggo serta intensitasnya dalam mendatangi

pekarangan yang dirasa kurang. Padahal perannya sebagai implementor memegang kontrol sistem signivikan demi mencapai tujuan (Pramono, 2020:15).

Komunikasi antar organisasi terkait mekanisme dan prosedur kelembagaan bersifat *taken for granted*, artinya; terima apa adanya, mengingat sifat *top down* program dan mengedepankan *the command and control approach* (Lester dan Stewart dalam Hikmat, 2004).

Aspek sumber daya, yakni sumber kekuatan yang digunakan memacu kegiatan agar menghasilkan, tidak hanya manusia dan alam, melainkan segala yang dapat memperlancar implementasi, seperti kualifikasi SDM yang memadai, dibuktikan dengan kesesuaian bidang yang ditangani dengan gelar yang disandang, yakni sarjana/magister bidang pertanian/agribisnis. Namun secara kuantitas diakui belum memadai.

Yang lain seperti dana, insentif, upah yang telah ditetapkan dalam APBD pos DAK Non Fisik, dari Dana Tugas Pembantuan. Per TA 2022 besarnya mencapai 15 juta per Poktan selama tahap pengembangan yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan program, seperti sarana prasarana, membayar upah, membeli bibit, pupuk, dan sebagainya. Keseluruhannya menurut Derthicks (dalam Meter and Horn, 1974) menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi. Bahkan Meter dan Horn (dalam Widodo, 2010) mengungkap *policy resources*, seperti dana/insentif jika kurang akan menyebabkan kegagalan.

Berikutnya ada disposisi, terkait sikap pelaksana dan sasaran yang menuntut implementor harus tahu terhadap apa yang dilakukan tapi juga mampu melaksanakan. Adapun masyarakat sebagai sasaran sifatnya bisa patuh/menolak, yang menurut Meter dan Horn bisa berubah-ubah. Dalam hal ini resistensi tidak ditemukan. Bahkan masyarakat dan Poktan memandang program sangat penting dan secara garis besar berjalan sesuai harapan.

Maknanya KP sejalan dengan masyarakat, sebagaimana Easton (dalam Dye, dalam Subarsono, 2008:22) menyatakan sebagai KP yang mengalokasi nilai-nilai masyarakat. Bukankah Laswell dan Kaplan mengungkap KP hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik sosial yang ada di masyarakat, ia tidak boleh bertentangan (dalam Dye, dalam Subarsono, 2008:3).

Sudut pandang pelaksana pun demikian; tegas mengungkap tidak sedikitpun ada penolakan, karena setiap ketentuan harus diterima sebagai kewajiban melaksanakan perintah. Penolakan akan berdampak pada pelanggaran disiplin yang bermuara pada *punishment*. Adalah kewajiban tiap pegawai berdasar PP 94/2021 Pasal 4 yang mengatur segala hal berkenaan dengan kewajibannya, berikut jenis pelanggaran dan hukuman bagi pelanggarnya, bisa ringan, sedang, dan berat (Pasal 9, 10, 11).

Selanjutnya kondisi sosial, mengarah pada variabel lingkungan, seperti opini, dukungan elit/tokoh, dan sebagainya. Hasil penggalan data menunjukkan masyarakat secara luas

setuju terhadap Program P2L, khususnya anggota Poktan selaku penikmat kebijakan. Yang paling disukai semua pihak adalah sifat program yang menghidupkan lahan tidak produktif, bahkan diingini Poktan lain.

Sayangnya, selain karena keterbatasan tentu pemerintah telah menimbang dipilihnya Kec. Krucil, dimana Desa Sumberduren per 2019 hanya memiliki 20 murid, 3 guru dan 1 TK (Kecamatan Krucil dalam Angka, 2019:29), sebagian besar lahannya tanah kering (*Ibid.*, 2019:2). Dengan kondisi ini wajar bila Desa Sumberduren menjadi *Pilot Project* Program P2L. Wajar pula bila tiada penolakan karena secara kondisi sosial mereka yakin program hendak memberdayakan.

KESIMPULAN

Sebagai penutup, dapat diambil beberapa kesimpulan; Implementasi Program P2L di Desa Sumberduren Kec. Krucil Kab. Probolinggo ditempatkan pada Poktan Makmur 01. Dalam implementasinya, komunikasi antar organisasi termasuk komunikasi dengan masyarakat dan pihak terkait berjalan baik, dengan beberapa kendala seperti penggunaan bahasa keseharian, dan penggunaan bahasa teknis pertanian. Sumber daya terkait pelaksana dari sisi kualifikasi implementor juga memadai, namun dari sisi jumlah diakui belum memadai. Sumber daya lain, seperti dana, insentif, upah telah ditetapkan sebesar 15 juta bagi tiap Poktan selama tahap pengembangan. Disposisi sasaran dan pelaksana menunjukkan sikap positif terhadap Program dikarenakan

signifikansinya demi mencapai kemandirian pangan. Dari sisi pelaksana juga tiada penolakan, karena setiap penolakan adalah pelanggaran disiplin yang bermuara pada hukuman. 5) Kondisi sosial pada intinya setuju, terlebih bagi anggota Poktan sebagai *beneficiaris* KP yang memandang Poktan bisa menopang kebutuhan pangan keluarga, menambah variasi asupan gizi, mengurangi *stunting*, dan meningkatkan pendapatan rumah tangga, serta dapat menghidupkan pekarangan yang tidak produktif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. (2014). Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi. Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: Bumi Aksara.
- Badan Ketahanan Pangan RI. (2014). Pedoman Umum P2KP 2013. Jakarta: Departemen Pertanian Republik Indonesia.
- Badan Pusat Statistik. (2022). Luas Panen dan Produksi Padi di Indonesia. Diakses pada <https://www.bps.go.id/publication/2022/07/12/c52d5cebe530c363d0ea4198/luas-panen-dan-produksi-padi-di-indonesia-2021.html>.
- BPS Kabupaten Probolinggo. (2019). Kecamatan Krucil dalam Angka 2019. Probolinggo: BPS Kabupaten Probolinggo.
- Frederick, William dan Keith Davis. (1988). *Business And Society; Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*. M.C. Graw Hill Book, New York.
- Hikmat, Harry. (2004). Strategi Pemberdayaan Masyarakat (edisi revisi), Bandung: Humaniora utama press.
- Kementerian Pekerjaan Umum. (2011). Ketahanan Pangan untuk Kesejahteraan Masyarakat dan Petani. Diakses pada <https://pu.go.id/berita/ketahanan-pangan-untuk-kesejahteraan-masyarakat-dan-petani>.
- Laporan Akhir Kegiatan Pekarangan Pangan Lestari (P2L) Tahap Pengembangan TA 2022 Kabupaten Probolinggo.
- Lembaga Ketahanan Nasional R.I. (2014). Optimalisasi Operasi Militer selain Perang (OMSP) TNI guna Meningkatkan Ketahanan Pangan Nasional dalam Rangka Tercapainya Tujuan Nasional. Diakses pada <http://lib.lemhannas.go.id/public/media/catalog/0010-011600000000098/swf/3178/files/basic-html/page4.html>.
- Malthus (*et.al*). (2000). Teori Kependudukan. Jakarta: Mantra.
- Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E. (1974). *The Policy Implementation Process: A Conceptual framework.* Administration And Society. February.
- Partiwi, Ajrul Arin dan Sukamdi (Tt). Pengaruh Dinamika Penduduk terhadap Ketahanan Pangan di Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur, diakses pada <https://media.neliti.com/media/publications/228793-pengaruh-dinamika-penduduk-terhadap-keta-3cb06589.pdf>.

- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.
- Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Prabowo, Dwi Wahyuniarti. (2014). Pengelompokan Komoditi Bahan Pangan Pokok dengan Metode *Analytical Hierarchy Process*.
- Pramono, Joko. (2020). Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Publik. Surakarta: UNISRI Press.
- Riyanto, Y. (2010). Paradigma Baru Pembelajaran. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Sari, Siska Diana dan Ana Irawati. (2020). Pemberdayaan Masyarakat melalui P2L (Program Pekarangan Pangan Lestari) sebagai Pemenuhan Hak Konstitusional Ketahanan Pangan. Birokrasi Pancasila: Jurnal Pemerintahan, Pembangunan dan Inovasi Daerah, 2 (2) diakses pada <https://jurnal.madiunkab.go.id/index.php/bp/article/view/52>.
- Suara.com. (2022). Terus Menyusut, Lahan sawah Indonesia Berkurang 90.000 Hektare Tiap Tahun. Diakses pada <https://www.suara.com/bisnis/2022/07/21/110744/terus-menyusut-lahan-sawah-indonesia-berkurang-90000-hektare-tiap-tahun>.
- Subarsono, AG. (2005). Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Surat Keputusan Kepala Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Probolinggo Nomor: 903/15/426.119/2022 tentang Penetapan Penerima Bantuan Pekarangan Pangan Lestari Kegiatan Pelaksanaan Pencapaian Target Konsumsi Pangan Tahun Anggaran 2022.
- Surat Keputusan Bupati Kabupaten Probolinggo Nomor: 188/902/426.32/2022 tentang Penetapan Penerima Bantuan Pekarangan Pangan Lestari Kegiatan Pelaksanaan Pencapaian Target Konsumsi Pangan Tahun Anggaran 2022.
- Sutikno dan Maryunani. (2005). Ekonomi Sumber Daya Alam. Malang: BPFE Unibraw.
- Tachjan. (2008). Implementasi Kebijakan Publik. Bandung: AIPI.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
- Widodo, Joko. (2010). Analisis Kebijakan Publik. Malang: Bayumedia.
- Winarno, Budi. (2002). Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Yunianto, Dwi. (2021). Analisis Pertumbuhan dan Kepadatan Penduduk terhadap Pertumbuhan Ekonomi. FORUM EKONOMI, 23 (4) 2021, diakses pada <http://journal.feb.unmul.ac.id/index.php/FORUM EKONOMI>.