

# **IMPLEMENTASI PROGRAM MANDIRI PANGAN DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA SEMARANG**

Andy Kurniawan, Hartuti Purnaweni, dan Fathurrohman

**Jurusan Administrasi Publik**

**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

**Universitas Diponegoro**

Jl. Prof. Soedharto SH, Kampus Tembalang, Semarang

Email : [andykurniawan2910@gmail.com](mailto:andykurniawan2910@gmail.com)

## **Abstract**

One of poverty reduction program in Semarang is independent food program. This program is implemented in village where most society are poor. It began in 2010, and the village that implemented this program are Wates Village in Ngaliyan sub district and Wonolopo Village in Mijen sub district. This research used descriptive qualitative methods. Selection of informants used purposive sampling. Implementation of the program is observed through the implementation model of George C. Edward and Van Meter and Van Horn. The factors that affect the implementation of independent food program are communication, resources, dispoition, standards, and objectives.

Based on the result of research, the implementation of the independent food program to reduction poverty in Semarang not going well, because there is deficiency. First, the lack of understanding Mekar 3 goats group cause the goats die. Second, the lack of human resources from Ketahanan Pangan office to control independent food program in Semarang only did by three persons. Third, lumbung pangan group not fully doing by the poor society as the program target.

The suggestion that given are: (1) Need to socialize and intensive assistance to each group. (2) Increase employee for Ketahanan Pangan office. (3) Increase commitment and seriousness of Ketahanan Pangan office with food self-group. (4) training routine for the groups.

**Keywords : implementation, independent food, poverty.**

## 1. PENDAHULUAN

Kajian tentang kemiskinan dapat disimak dari berbagai pendekatan yang mampu menjelaskan hubungan sebab musabab kemiskinan. Intinya adalah bahwa seseorang atau sekelompok masyarakat menjadi miskin karena berbagai faktor penyebab yang bisa dilihat dari dimensi karena keterbatasan akses, pendapatan maupun pengeluaran yang subsisten, kondisi yang rentan terhadap berbagai penyakit, sering terlibat dalam berbagai utang piutang maupun harus menjual barang yang dimiliki untuk kebutuhan. Sementara itu dimensi lainnya, bisa diperlihatkan melalui berbagai kebijakan pemerintah juga bisa berpengaruh terhadap proses redistribusi pendapatan yang tidak seimbang antara berbagai kelompok. (Susanto, 2006: 49)

Kemiskinan juga terjadi di Jawa Tengah khususnya di Kota Semarang. Menurut data BPS pada tahun 2009 jumlah penduduk miskin sebesar 5,66 juta atau sekitar 17,48 persen dari total penduduk Jawa Tengah. Kemudian jumlah penduduk miskin tahun 2010 menurun menjadi 5,22 juta (sekitar 16,11 persen) dan pada tahun 2011 penduduk miskin meningkat menjadi 5,26 juta atau sekitar 16,21 persen dari total penduduk Jawa Tengah. ([Jateng.bps.go.id/Publikasi%20Terbit/2013/Jawa%20tengah%20dalam%20angka%202013/](http://Jateng.bps.go.id/Publikasi%20Terbit/2013/Jawa%20tengah%20dalam%20angka%202013/))

Semarang merupakan salah satu kota di Indonesia, dimana jumlah penduduknya sebanyak 1.739.989 yang tersebar di 16 Kecamatan dan 177 Kelurahan. Dari 130.396 KK atau 414.483 jiwa dengan indikator, kriteria, dan klasifikasi warga miskin, diantaranya kemampuan mendapatkan pangan, kondisi tempat tinggal, kepemilikan sandang atau pakaian, keterjangkauan akses pendidikan, keterjangkauan akses kesehatan, pendapatan atau penghasilan serta kepemilikan asset. Dari jumlah tersebut terdapat warga sangat miskin sebanyak 33 KK atau 93 jiwa, warga miskin sebanyak 14.745 KK atau 46.343 jiwa, warga hampir miskin sebanyak 75.463 KK atau 247.177 jiwa, dan warga tidak miskin sebanyak 40.155 KK atau 120.870 jiwa (tribunnews.com, 12 September 2013).

Untuk menuju masyarakat yang sejahtera maka fokus pembangunan Kota Semarang tertuang pada Sapta Program salah satunya yaitu penanggulangan kemiskinan dan pengangguran. Beberapa program penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang salah satunya adalah program mandiri pangan. Kelurahan Mandiri Pangan adalah Kelurahan yang masyarakatnya mempunyai kemampuan untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi melalui pengembangan subsistem ketersediaan, subsistem distribusi, dan subsistem konsumsi dengan memanfaatkan sumber daya setempat secara berkelanjutan (Pedoman Umum Desa Mandiri Pangan 2012 oleh Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian).

Program mandiri pangan di Kota Semarang sudah bergulir mulai tahun 2010 dan sudah dijalankan di empat Kelurahan yaitu Kelurahan Bandarharjo (Kecamatan Semarang Utara), Kelurahan Wonoplumbon (Kecamatan Mijen), Kelurahan Tandang (Kecamatan Tembalang) dan Kelurahan Sukorejo (Kecamatan Gunungpati). Tahun 2011 ada tiga Kelurahan yaitu Kelurahan Wonolopo (Kecamatan Mijen), Kelurahan Mangunsari (Kecamatan Gunungpati), dan Kelurahan Rowosari (Kecamatan Tembalang). Dan tahun 2012 meliputi adalah Kelurahan Mangkang Wetan, Kecamatan Tugu dan Kelurahan Jatibarang Kecamatan Mijen.

Program mandiri pangan di Kota Semarang sudah dijalankan oleh banyak Kelurahan. Dari program yang sudah dijalankan oleh beberapa Kelurahan di Kota Semarang tentu banyak diketahui banyak hal terkait mandiri pangan. Berdasarkan hal tersebut menarik dilakukan penelitian terkait pelaksanaan program mandiri pangan di Kota Semarang. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan program mandiri pangan dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang.

## **2. KERANGKA TEORI**

### **2.1 Kebijakan**

Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan (dalam Suwitri, 2011: 6) mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Carl J. Friedrich mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Menurut Suwitri (2011: 7) dari satu kata publik terkandung makna umum, rakyat, dan masyarakat.

Dalam penelitian ini, fokus perhatian adalah salah satu tahapan dalam proses kebijakan publik yaitu tahap implementasi. Implementasi merupakan salah satu proses penting yang menentukan keberhasilan suatu program.

### **2.2 Implementasi kebijakan**

Pandangan dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2002: 102) disini Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan.

Dalam implementasi kebijakan, terdapat 3 macam pendekatan menurut Peter deLeon dan Linda deLeon (dalam Riant Nugroho, 2008: 437) yaitu pertama implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan

eksekusinya. Kedua, *top-downer* lebih fokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Ketiga, *bottom-upper* yang menganggap bahwa variabel perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Model implementasi yang digunakan adalah model implementasi *top down* yang dianut oleh George C. Edwards III dan Van Meter, Van Horn.

### **2.3 Teori George C. Edwards III (dalam Subarsono, 2008: 90)**

Terdapat empat variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu, (1) komunikasi (2) sumber daya berupa sumber daya manusia dan sumber daya finansial (3) disposisi adalah watak atau karakteristik implementor (4) struktur birokrasi.

### **2.4 Teori Donald S. Van Meter dan Van Horn**

Terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni (1) standar dan sasaran kebijakan (2) sumber daya (3) hubungan antar organisasi (4) karakteristik agen pelaksana (5) kondisi social, politik, dan ekonomi (6) disposisi implementor.

## **3. METODE PENELITIAN**

Penelitian implementasi program mandiri pangan dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang menggunakan tipe penelitian deskriptif kualitatif, dengan demikian data yang terkumpul berbentuk kata-kata atau gambar, bukan angka. Apabila terdapat data berbentuk angka, sifatnya sebagai penunjang. Adapun lokasi penelitian ini dilakukan di Kantor Ketahanan Pangan Kota Semarang, Kelurahan Wates Kecamatan Ngaliyan dan Kelurahan Wonolopo Kecamatan Mijen.

Pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sample* (dalam Moleong, 2007: 224), yakni suatu teknik sampling atau teknik pengambilan informan sumber data dengan pertimbangan tertentu dari pihak peneliti sendiri. Dalam penelitian kualitatif peneliti memasuki situasi sosial tertentu, melakukan pengamatan dan wawancara kepada orang-orang yang dipandang tahu tentang situasi sosial dalam obyek penelitian. Informan dalam penelitian ini terdiri tiga orang dari Kantor Ketahanan Pangan, empat orang dari empat kelompok mandiri pangan Kelurahan Wates dan Kelurahan Wonolopo.

Jenis data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh langsung dari narasumber melalui pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam wawancara. Juga data sekunder, data yang diperoleh dari bahan kepustakaan yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Bentuk data sekunder dalam penelitian ini adalah laporan

perkembangan dana bantuan program mandiri pangan, dan pedoman umum Desa Mandiri Pangan 2012 oleh Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian.

#### **4. PEMBAHASAN**

Dalam penelitian ini, implementasi program mandiri pangan dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang diamati melalui fenomena yaitu (1) komunikasi; (2) sumber daya; (3) disposisi; dan (4) standar dan sasaran.

##### **4.1 Komunikasi**

Dalam mengkomunikasikan program mandiri pangan yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan melakukan sosialisasi. Sosialisasi dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah kemudian Kantor Ketahanan Pangan selaku dinas terkait program mandiri pangan. Dilanjutkan ke Kelurahan penerima program bantuan mandiri pangan.

Selain itu komunikasi yang diberikan kepada kelompok masyarakat dinilai sudah cukup jelas. Terkait jenis usaha yang harus dijalankan secara umum terdapat tiga kegiatan yaitu, pengolahan pangan, lumbung pangan, dan ternak. Hal tersebut dipahami jelas oleh kelompok masyarakat dengan menjalankan kegiatan usaha yang sesuai dengan program mandiri pangan misalnya olahan pangan dengan pembuatan ceriping, lumbung pangan dengan pembelian gabah, dan ternak dengan ternak kambing. Apabila dalam penyampaian informasi tidak jelas maka program mandiri pangan tidak akan berjalan.

Sosialisasi di awal program dilakukan oleh Kantor Ketahanan Pangan. Sosialisasi ini bertujuan untuk melihat apakah benar ada kelompok usaha yang menjalankan program mandiri pangan, bagaimana respon masyarakat terhadap program tersebut. Program mandiri pangan ini dilakukan pemantauan secara terus-menerus dan berkelanjutan, ditunjukkan dengan adanya laporan rutin tiap beberapa bulan. Kegiatan pelaporan tersebut diakui benar adanya oleh kelompok, namun tidak semua kelompok merespon dengan baik. Ada kelompok yang mau melakukan pelaporan dengan rutin ada juga yang tidak, pihak Kantor Ketahanan sudah menginformasikan namun pemahaman dari masyarakatlah yang masih kurang.

Komunikasi yang telah diberikan kepada kelompok masyarakat bisa dinilai sudah cukup jelas dan dipahami. Hal ini dapat dilihat dengan adanya rapat di dalam kelompok. Rapat ini dilakukan tidak hanya diawal program namun juga berlangsung terus menerus dan rutin. Kegiatan ini dilakukan agar kelompok saling akrab satu sama lain juga melihat perkembangan dari masing-masing kegiatan usaha dalam kelompok. Dengan berjalannya program dalam masing-masing kelompok dapat

memunculkan anggapan bahwa penyampaian informasi yang disampaikan sudah jelas dan dipahami oleh kelompok masyarakat sasaran kebijakan.

#### **4.2 Sumber daya**

Sumber daya memegang peranan penting dikarenakan apabila pelaksana kekurangan sumber daya untuk melaksanakan program, maka mungkin akan terjadi ketidakefisienan program. Anggota dalam program mandiri pangan dipilih oleh pihak Kelurahan. Masing-masing kelompok dari Kelurahan berbeda sehingga keanggotaannya pun berbeda. Jumlah anggota masing-masing kelompok berbeda, karena kegiatan usaha dari masing-masing kelompok juga berbeda. Dari Kelurahan Wonolopo sendiri keanggotaan dari kelompok tersebut sebelum ada program sudah mempunyai kegiatan usaha misalnya, pertanian, kelontong, dan perdagangan. Berbeda dengan yang di Kelurahan Wates, kelompok baru dibentuk setelah diketahui ada program mandiri pangan.

Sumber daya dana merupakan unsur yang sangat penting dalam pelaksanaan implementasi program mandiri pangan, tanpa adanya dana yang memadai maka program mandiri pangan ini tidak akan berjalan dengan baik. Sumber daya dana dalam program mandiri pangan berbeda beda, ada yang satu kelompok tiga puluh dua juta (lumbung pangan), ada yang tiga puluh juta (ternak kambing Mekar 1), ada yang delapan juta (ternak mentok), lima juta (olahan pangan) bahkan ada yang satu orang dalam satu kelompok empat ratus ribu rupiah (jagung). Masing-masing kelompok mempunyai jumlah dana yang berbeda dikarenakan kegiatan dari masing-masing kelompok yang berbeda. Dana program mandiri pangan bersumber dari dana APBN, dari 8 kegiatan yang dijadikan sampel dalam penelitian ini kesemua dana bersumber dari APBN.

Sedangkan mengenai sumber daya waktu dalam pelaksanaan program mandiri pangan dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang kalau Wonolopo sudah dikatakan dalam empat tahun dari tahun 2011 sudah mencapai tahap kemandirian. Sedangkan Kelurahan Wates sudah mencapai tahap pengembangan, penilaian tersebut dilakukan oleh Kantor Ketahanan Pangan.

#### **4.3 Disposisi**

Respon yang diberikan implementor terhadap jalannya program mandiri pangan sudah baik. Pemahaman implementor untuk menjalankan program dipahami sebagai program yang mempunyai manfaat bagi kelompok. Di Kelurahan Wonolopo dari empat kelompok berjalan semua, bahkan ada juga kelompok yang berkembang dan kegiatan usahanya bertambah. Konsistensi dari masyarakat adalah dalam menjalankan program tidak mengalami perubahan dari awal sampai sekarang, misalnya pertama kegiatannya lumbung pangan yakni gabah sampai sekarang tetap

gabah. Selain itu kegiatan jagung juga masih jalan walaupun masih ada kekurangan dari banyak hal terutama dana yang tersedia. Hal ini menunjukkan bahwa implementor sudah memahami dan menjalankan program.

Respon atau tanggapan masyarakat terhadap program mandiri pangan menentukan keberhasilan implementasi program mandiri pangan dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang. Apabila respon yang diberikan implementor atau masyarakat baik maka program akan berjalan baik pula.

Respon dari masyarakat menanggapi adanya bentuk pengembalian. Bentuk pengembalian menurut pihak Kantor Ketahanan Pangan adalah bergulir ke kelompok. Misalkan kambing selang berapa tahun bisa beranak, kemudian anakan kambing tersebut bisa digulirkan ke orang lain. Karena dana bantuan program mandiri pangan merupakan dana hibah jadi berputar di kelompok. Walaupun berupa hibah kegiatan dalam program mandiri pangan harus tetap dikembangkan dan dilaporkan.

Upaya untuk mengatasi kendala yang ada diantaranya dari pihak Kantor Ketahanan Pangan sudah memberikan pengetahuan terhadap masyarakat bagaimana seharusnya program berjalan dan dapat berkembang. Komitmen kuat dari para anggota agar tidak menyimpang. Artinya anggota menjalankan program dengan benar dan tidak menyalahi aturan yang sudah ada. Selain dari masing-masing anggota kepengurusan dalam kelompok juga harus jujur dan benar.

#### **4.4 Standar dan sasaran**

Dalam sebuah program tentu terdapat standar aturan di dalamnya, terkait program mandiri pangan juga ada aturannya. Aturan pertama yang perlu dipahami kelompok adalah terkait laporan. Selain laporan yang harus rutin laporan harus dijelaskan hasilnya seperti apa beserta keuangannya. Karena bila tidak dilaporkan akan ada teguran. Aturan berikutnya adalah anggota dalam kelompok tidak semuanya masyarakat miskin karena kalau masyarakat miskin semua dikhawatirkan program tidak berjalan, seperti di kelompok lumbung pangan Kelurahan Wates. Ada pengembalian bila mampu mengembalikan seperti kelompok kambing, namun jika tidak bisa mengembalikan tidak ada sanksi, yang penting program berjalan.

Program mandiri pangan juga melibatkan pihak lain salah satunya dari Dinas Pertanian. Salah satu kegiatan dari program mandiri pangan adalah ternak kambing, berhubung Kantor Ketahanan Pangan tidak bisa mengadakan kambing maka meminta bantuan Dinas Pertanian untuk menyediakan kambing. Selain itu dari pihak Kelurahan juga ada LKD atau lembaga keuangan desa, yang mengawasi keuangan kelompok. Ada juga TPD atau tim pangan desa yang mengawasi kegiatan.

## **5. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **5.1 KESIMPULAN**

Dalam implementasi program mandiri pangan dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Semarang, yakni di Kelurahan Wates Kecamatan Ngaliyan dan Kelurahan Wonolopo Kecamatan Mijen, terdapat empat faktor yang dilihat mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan program tersebut yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan standar dan sasaran.

Pada faktor komunikasi Penyampaian informasi sudah dilakukan oleh Kantor Ketahanan Pangan terhadap kegiatan kelompok ternak kambing, ternak mentok, olahan pangan, lumbung pangan, dan jagung. Namun kurangnya pemahaman anggota kelompok ternak kambing Mekar 3 Kelurahan Wonolopo maka banyak kambing anggota terserang penyakit bahkan mati.

Faktor sumber daya, sumber daya manusia dari Kantor Ketahanan Pangan Kota Semarang tidak mencukupi, untuk mengawasi program mandiri pangan di Kota Semarang hanya dilakukan oleh tiga orang, yakni satu seksi dan dua orang staf sehingga kurang efektif.

Faktor disposisi, kegiatan usaha kelompok mandiri pangan sudah dijalankan dengan baik, bahkan kelompok masyarakat mandiri pangan melakukan laporan terus menerus. Dari laporan tersebut bisa dinilai oleh Kantor Ketahanan Pangan bahwa kegiatan ternak kambing, lumbung pangan, dan olahan pangan di Kelurahan Wates bisa mencapai tahap pengembangan. Sementara kegiatan ternak kambing, ternak mentok, dan jagung di Kelurahan Wonolopo sudah mencapai tahap kemandirian.

Standar dan sasaran, Masyarakat miskin di Kelurahan Wates dan Kelurahan Wonolopo adalah sasaran dari program mandiri pangan. Namun program tersebut tidak dijalankan sepenuhnya oleh masyarakat miskin. Seperti halnya pada kegiatan lumbung pangan Kelurahan Wates terdapat peran serta warga mampu sebagai penggerak program, karena jika dijalankan sepenuhnya oleh masyarakat miskin dikhawatirkan jalannya program mengalami kesulitan.

### **5.2 SARAN**

1. Lakukan sosialisasi secara intensif dan pendampingan terus menerus terhadap kelompok kegiatan ternak kambing, jagung, ternak mentok, lumbung pangan, dan olahan pangan. Perlu dilakukan kerjasama dengan dokter hewan di wilayah kelompok kambing Kelurahan Wonolopo, agar saat terdapat kambing yang sakit segera mendapat penanganan.

2. Penambahan tenaga pegawai untuk Kantor Ketahanan Pangan agar pemantauan langsung terhadap kelompok mandiri pangan dapat berjalan rutin dan terus menerus di setiap kelompok mandiri pangan, sehingga setiap kegiatan oleh tiap kelompok mandiri pangan dapat berjalan dengan baik.
3. Peningkatan komitmen dan keseriusan dari Kantor Ketahanan Pangan beserta kelompok masyarakat mandiri pangan Kelurahan Wates dan Kelurahan Wonolopo, agar program mandiri pangan berjalan dan mempunyai manfaat yang bisa dirasakan oleh kelompok masyarakat, serta mematuhi aturan yang ada terutama dalam hal pelaporan program mandiri pangan.
4. Karena sasaran program mandiri pangan merupakan kelompok masyarakat miskin yang mayoritas berpendidikan rendah, maka harus dilakukan pelatihan rutin oleh Kantor Ketahanan Pangan sampai kelompok masyarakat mampu memahami dan menjalankan program dengan benar, terutama pada kelompok lumbung pangan agar tidak bergantung peran serta warga mampu sebagai penggerak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Ketahanan Pangan Kementrian Pertanian. (2010). *Pedoman Teknis Program Aksi Desa Mandiri Pangan*. Jakarta: Badan Ketahanan Pangan.
- Moeloeng, Lexy J. (2004). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nugroho, Riant. (2008). *Public Policy*. Yogyakarta: PT.Elex Media Komputindo.
- Subarsono, AG. (2008). *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Susanto, Hari. (2006). *Dinamika Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta: Khanata.
- Suwitri, Sri. (2011). *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Semarang: Badan Penerbit Universitas.
- Winarno, Budi. (2002). *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Presindo.
- BPS; 2013; Penduduk Miskin Jawa Tengah; [Jateng.bps.go.id/Publikasi%20Terbit/2013/Jawa%20tengah%20dalam%20angka%202013/](http://Jateng.bps.go.id/Publikasi%20Terbit/2013/Jawa%20tengah%20dalam%20angka%202013/); 23 Februari 2014
- Tribunnews; 2013; <http://www.tribunnews.com/regional/2013/09/12/warga-miskin-di-kota-semarang-tercatat-46343-jiwa>; 12 September 2013