

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Kementerian Pertanian mengamankan ketersediaan pangan agar terus terpenuhi demi menjaga masalah kesehatan untuk menghadapi pandemi Covid-19. Dedi Nursyamsi yang merupakan Kepala Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian (PPDMP) Kementerian Pertanian menyoroti bahwa hanya pertanian yang mampu menyediakan pangan, dan di masa pandemi ini, kesehatan dan pangan menjadi hal yang paling utama.<sup>1</sup> Pangan dapat dikatakan sebagai perisai untuk melawan Covid-19. Untuk itu Kementerian Pertanian menata strategi untuk mengamankan bahan pangan pokok utama agar ketersediaan pangan masyarakat tetap terjaga.

Kementerian Pertanian telah menerapkan tiga rencana berbeda untuk melindungi pasokan pangan nasional dari virus Covid-19.<sup>2</sup> Dalam Instruksi Presiden (Inpres) nomor 4 tahun 2020 disebutkan ada dua yang mengalihkan anggaran atau operasional untuk mengantisipasi dampak Covid-19. Pemanfaatan sumber daya, misalnya, ditujukan untuk mencegah penyebaran COVID-19, memperkuat ketahanan pangan, dan mengembangkan kegiatan sosial. Uang juga digunakan untuk tujuan ini. Singkatan dari pendekatan awal ini adalah SOS, yang merupakan singkatan dari agenda mendesak. Salah satu contoh strategi SOS yang sudah dijalankan adalah inisiatif Korps Aparatur Sipil Negara Kementerian Pertanian RI peduli Covid-19 dengan memberikan sembako, penyuluhan, dan sosialisasi kepada petani terkait pencegahan Covid-19. Inisiatif ini dilakukan dalam rangka kepedulian terhadap Covid-19.

---

<sup>1</sup> Santia, T. (2020). *Kementan Siapkan 3 Strategi Pangan Hadapi Dampak Corona*. Liputan6.com. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4234629/kementan-siapkan-3-strategi-pangan-hadapi-dampak-corona>

<sup>2</sup> Kementrian Pertanian. (2020). *Kebijakan Kementrian Pertanian Merespons Covid-19: Tetap Menjaga Ketersediaan Pangan Bagi Seluruh Rakyat Indonesia*. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. <http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/index.php/covid-19/program-kegiatan/333-kebijakan-kementerian-pertanian-merespons-covid-19-tetap-menjaga-ketersediaan-pangan-bagi-seluruh-rakyat-indonesia>

Penyediaan program Kerja Intensif merupakan taktik kedua yang dapat digunakan. Gerakan besar-besaran untuk pengendalian Organisme Pengganggu Tumbuhan (OPT), pengolahan tanah dan percepatan penanaman, program perkebunan, dan pemulihan Jaringan Irigasi Tingkat Usaha Tani dipimpin oleh Kementerian Pertanian sebagai bagian dari program Kerja Intensif. Pasokan sembako akan terjamin dengan opsi ketiga, yaitu program pemeliharaan. Program ini dilakukan dengan mendistribusikan benih dan bibit kepada petani yang terdaftar sebagai anggota kelompok tani atau paguyuban kelompok tani, memberikan bantuan transportasi untuk distribusi pangan, dan mendorong petani milenial untuk mengoptimalkan Pasar Tani Indonesia atau pasar pangan murah di kolaborasi dengan bisnis *online* dan *startup* untuk mendukung ketersediaan pangan secara online di masa pandemi Covid-19.

Keberadaan Covid-19 pada akhir tahun 2019 di China dan akhir Maret 2020 di Indonesia memberikan pengaruh yang besar bagi kelangsungan hidup manusia. Tidak hanya terkait bidang sosial dan ekonomi secara general saja, pandemi yang melanda di seluruh dunia ini juga memberikan dampak langsung pada terhambatnya distribusi pangan akibat adanya pembatasan sosial yang diberlakukan pemerintah Indonesia di awal masa pandemi. Pembatasan antar kota, provinsi, dan negara berdampak negatif kepada peredaran kebutuhan pokok.

Pembatasan pergerakan atau penutupan perbatasan nasional maupun internasional membuat masyarakat yang berperan sebagai konsumen pangan tidak boleh pergi ke restoran, pasar dan supermarket karena bahaya akan tertular Covid-19.<sup>3</sup> Data dari kinerja Horeka (hotel, restoran dan kafe) memperlihatkan jam operasional Horeka dan retail tinggal 10% dari biasanya, menyebabkan akses masyarakat untuk memperoleh pangan sulit. Berkurangnya jam operasional Horeka dan retail berdampak pada *supply* produk pangan yang tidak bisa ditampung sehingga harga pangan mengalami perubahan.

---

<sup>3</sup> Aday, S & Aday, M. S. (2020) Impact of Covid-19 on the food supply chain. *Food Quality and Safety*, 4(4), 167-180. <https://doi.org/10.1093/fqsafe/fyaa024>

Salah satu produk pangan yang tidak bisa ditampung dalam jangka waktu panjang adalah produk hortikultura. Produk Hortikultura memiliki sifat yang mudah rusak (*perishable*), mudah busuk, dan memiliki harga yang labil (fluktuatif). Dengan banyaknya retail yang tutup dan keterbatasan yang disebabkan pandemi Covid-19, menjadi peluang untuk lembaga pertanian dalam membantu masyarakat dalam mempermudah akses pangan yang akan didapat langsung dari petani.

Kementerian Pertanian, lebih spesifiknya Direktorat Jenderal Hortikultura terus berupaya untuk mengamankan cadangan pangan masyarakat Indonesia sesuai dengan arahan Presiden Republik Indonesia. Landasan pembangunan hortikultura adalah UU Hortikultura No. 13 Tahun 2010.<sup>4</sup> Tujuan UU tersebut adalah untuk memastikan bahwa sumber daya hortikultura dikelola dan dimanfaatkan secara efektif dan berkelanjutan. Selain menetapkan tujuan, undang-undang tersebut menetapkan pedoman tentang bagaimana operasi hortikultura harus dilakukan. Misalnya, praktik hortikultura harus berpegang pada seperangkat nilai dan prinsip yang menekankan pada pemeliharaan fungsi lingkungan sekaligus mengedepankan kedaulatan, kemandirian, kemanfaatan, keterpaduan, kebersamaan, transparansi, dan kesetaraan bagi semua peserta.

Dalam menyikapi permasalahan yang ditimbulkan Pandemi Covid-19, Kementerian Pertanian Direktorat Hortikultura mengelola anggarannya dengan cara mengalokasikan sebagian anggarannya ke daerah dan ke pusat yang dimanfaatkan untuk membantu para petani melalui kegiatan pembelian produk petani, distribusi produk Hortikultura, sewa gedung atau penyimpanan produk hortikultura, biaya distribusi atau subsidi alat angkut, pembelian sarana pengemasan, dan sarana penyimpanan produk. Novia Yosrini, S.P., M.P. yang merupakan Analis Pasar Hasil Pertanian Ahli Muda Direktorat Pengolahan Dan Pemasaran Hasil Hortikultura menegaskan “kegiatan pembelian produk sudah ada dari tahun ke tahun, tetapi untuk kegiatan distribusi produk ada ketika

---

<sup>4</sup> Hortikultura, D. J. (2020). Petunjuk Teknis Kegiatan Pengelolaan dan Pemasaran Hasil Hortikultura Tahun 2020. In *Direktorat Jenderal Hortikultura Kementerian Pertanian*.

munculnya pandemi Covid-19 karena petani kesulitan untuk memasarkan produknya akibat adanya kebijakan karantina wilayah di beberapa daerah”.<sup>5</sup>

Kegiatan biaya distribusi produk hortikultura dilakukan untuk mengatasi harga produk hortikultura yang terlalu tinggi atau rendah. Kegiatan ini dilakukan dengan cara pemberian bantuan subsidi biaya transportasi agar para petani atau produsen mendapat harga yang lebih baik sehingga konsumen juga mendapat harga yang terjangkau. Kegiatan ini juga dapat mempermudah rantai distribusi pemasaran dari wilayah produsen ke wilayah konsumen. Sehingga, produk hortikultura bisa tersalurkan dengan baik dari wilayah satu ke wilayah lainnya. Kegiatan distribusi produk hortikultura ini juga bisa dibilang seperti kegiatan dimana daerah yang surplus atau kelebihan produksi memberi hasil ke daerah yang kekurangan pasokan pangan.

Selain adanya kegiatan distribusi produk hortikultura, pemerintah juga memfasilitasi penyimpanan produk hortikultura (sewa Gudang) mempunyai tujuan yaitu membantu para petani memperoleh harga jual yang wajar, meningkatkan kesejahteraan petani serta stabilisasi harga produk hortikultura dan pemerintah juga mengalokasikan dana untuk pembelian produk hortikultura bagi petani yang terdampak Covid-19 secara langsung maupun tidak langsung. Produk yang dibeli dari petani dialokasikan ke 100 lokasi Pasar Tani yang terdiri dari 34 Provinsi dan 66 kabupaten/kota tercantum dalam tabel 1.1.<sup>6</sup> Tertera dalam Surat Keputusan Direktur Jenderal Hortikultura Nomor: 1474/Kpts/HK.320/D/XII/2020 menimbang untuk mendukung pemasaran produk hortikultura melalui pasar tani produk hortikultura secara terintegrasi pusat dan daerah sesuai dengan dinamika perkembangan pasar yang terus berkembang.<sup>7</sup>

Pasar Jumat dan Pasar Tani Mall to Mall digunakan untuk menyebarkan

---

<sup>5</sup> Sumber data didapati oleh peneliti melalui wawancara dengan Novia Yosrini, S.P., M. P. yang merupakan Analis Pasar Hasil Pertanian Ahli Muda Direktorat Pengolahan dan Pemasaran hasil Hortikultura

<sup>6</sup> Seminar Pertemuan Pasar Tani Nasional melalui aplikasi zoom pada tanggal 30 Maret 2021

<sup>7</sup> Keputusan Direktur Jendral Holtikultura Nomor 1474/Kpta/HK.320/D/XII/2020

informasi tentang Pasar Tani, seperti yang terlihat pada Gambar 1.1 dan Gambar 1.2.<sup>8</sup> Farmer Market Mall to Mall yang digelar dua kali selama wabah Covid-19 menjadi salah satu contoh upaya yang dilakukan. Trans Studio Mall Cibubur dan Grand Galaxy Mall Bekasi akan menjadi tuan rumah periode pertama dan kedua berturut-turut pada tanggal 6-16 Agustus 2020 dan 17-28 Agustus 2020. Acara ini disambut baik oleh masyarakat.

**Tabel 1.1 Lokasi Persebaran Pasar Tani Direktorat Jenderal Hortikultura**

| No | Lokasi                    | No | Lokasi               | No | Lokasi                    |
|----|---------------------------|----|----------------------|----|---------------------------|
| 1  | Prov. Aceh                | 3  | Kab. Cianjur         | 17 | Prov. Bali                |
|    | 1 Aceh besar              | 4  | Kab. Cirebon         | 1  | Kab. Tabanan              |
| 2  | Prov. Sumatera Utara      | 5  | Kab. Garut           | 2  | Kota Denpasar             |
| 3  | Prov. Sumatera Barat      | 6  | Kab. Majalengka      | 18 | Prov. Nusa Tenggara Barat |
|    | 1 Kota Payakumbuh         | 7  | Kab. Subang          | 1  | Lombok Timur              |
| 4  | Prov. Riau                | 8  | Kab. Sukabumi        | 2  | Kota Mataram              |
|    | 1 Kota Pekanbaru          | 9  | Kota Tasikmalaya     | 19 | Prov. Nusa Tenggara Timur |
| 5  | Prov. Jambi               | 10 | Kota Bogor           | 20 | Prov. Kalimantan Barat    |
| 6  | Prov. Sumatera Selatan    | 11 | Kota Sukabumi        | 21 | Prov. Kalimantan Tengah   |
|    | 1 Kab. Lahat              | 13 | Prov. Jawa Tengah    | 22 | Prov. Kalimantan Selatan  |
|    | 2 Kab. Musi Rawas         | 1  | Kab. Banjarnegara    | 1  | Kota Banjar Baru          |
|    | 3 Kab. Muara Enim         | 2  | Kab. Cilacap         | 23 | Prov. Kalimantan Timur    |
|    | 4 Kab. Ogan Komering Ilir | 3  | Kab. Grobogan        | 1  | Kota Balikpapan           |
|    | 5 Kab. OKU Timur          | 4  | Kab. Magelang        | 24 | Prov. Sulawesi Utara      |
|    | 6 Kota Prabumulih         | 5  | Kab. Purbalingga     | 1  | Kota Tomohon              |
|    | 7 Kota Pagar Alam         | 6  | Kab. Purworejo       | 2  | Kota Manado               |
|    | 8 Kota Lubuk Linggau      | 7  | Kab. Temanggung      | 25 | Prov. Sulawesi Tengah     |
|    | 9 Kab. Musi Rawas Utara   | 8  | Kab. Wonogiri        | 1  | Kota Palu                 |
| 7  | Prov. Bengkulu            | 9  | Kab. Wonosobo        | 26 | Prov. Sulawesi Selatan    |
|    | 1 Kab. Kepahiang          | 10 | Kota Surakarta       | 1  | Kab. Bantaeng             |
| 8  | Prov. Lampung             | 14 | Prov. D.I Yogyakarta | 2  | Kab. Barru                |

<sup>8</sup> Seminar Pertemuan Pasar Tani Nasional melalui aplikasi zoom pada tanggal 30 Maret 2021

|    |   |                            |    |   |                   |    |   |                         |
|----|---|----------------------------|----|---|-------------------|----|---|-------------------------|
|    | 1 | Kota Metro                 |    | 1 | Kab. Bantul       |    | 3 | Kab. Pinrang            |
| 9  |   | Prov. Kep. Bangka Belitung |    | 2 | Kab. Gunung Kidul |    | 4 | Kota Makassar           |
|    | 1 | Kab. Bangka                |    | 3 | Kab. Kulon Progo  | 27 |   | Prov. Gorontalo         |
|    | 2 | Kab. Bangka Selatan        |    | 4 | Kab. Sleman       | 28 |   | Prov. Sulawesi Barat    |
|    | 3 | Kab. Bangka Barat          | 15 |   | Prov. Banten      | 29 |   | Prov. Sulawesi Tenggara |
|    | 4 | Kab. Bangka Tengah         |    | 1 | Kab. Lebak        | 30 |   | Prov. Maluku            |
| 10 |   | Prov. Kepulauan Riau       | 16 |   | Prov. Jawa Timur  |    | 1 | Kota Ambon              |
|    | 1 | Kab. Bintan                |    | 1 | Kab. Bondowoso    | 31 |   | Prov. Papua             |
|    | 2 | Kota Batam                 |    | 2 | Kab. Malang       | 32 |   | Prov. Maluku Utara      |
| 11 |   | Prov. DKI Jakarta          |    | 3 | Kab. Pacitan      | 33 |   | Prov. Kalimantan Utara  |
| 12 |   | Prov. Jawa Barat           |    | 4 | Kota Surabaya     |    | 1 | Kab. Bulungan           |
|    | 1 | Kab. Bandung               |    | 5 | Kota Batu         | 34 |   | Prov. Papua Barat       |
|    | 2 | Kab. Bogor                 |    |   |                   |    |   |                         |

**Sumber :** Seminar Pertemuan Pasar Tani Nasional melalui aplikasi zoom pada tanggal 30 Maret 2021

**Gambar 1 Kegiatan Pasar Tani Mall to Mall di Trans Studio Mall Cibubur**



**Sumber :** Seminar Pertemuan Pasar Tani Nasional melalui aplikasi zoom pada tanggal 30 Maret 2021

**Gambar 2 Kegiatan Pasar Hari Jumat**



**Sumber :** Seminar Pertemuan Pasar Tani Nasional melalui aplikasi zoom pada tanggal 30 Maret 2021.

Ketua Pasar Tani Wiharti (3/02/2021) menegaskan, pelaksanaan *event* Pasar Tani di Cibubur memperoleh omset sekitar Rp300 juta. Omzet tersebut memang termasuk di bawah rata-rata daripada sebelum pandemi Covid-19. Sebelum pandemi Covid-19 omset dapat mencapai Rp 1 miliar untuk sekali *event*nya. Pada masa pandemi ini, pengunjung yang datang ke mall juga terbatas dan produk yang di *display* juga dibatasi. Meskipun begitu, ketua Pasar Tani Wiharti, menilai bahwa pemasukan yang didapat selama masa pandemi ini sudah baik.<sup>9</sup>

Kegiatan Pasar Tani terbagi menjadi dua yaitu, Pasar Tani Kementan dan Pasar Tani Daerah. Pasar Tani Kementan memiliki perjanjian dan mempunyai komitmen untuk menjual produknya dengan harga yang lebih rendah dari harga pasar selama masa pandemi COVID-19. Pasar Tani daerah bekerja sama dengan Dinas Pertanian dengan menggunakan APBN untuk membeli produk horti untuk didonasikan kepada Pasar Tani setempat, kemudian Pasar Tani tersebut menyalurkan donasi produknya kepada konsumen sebagai bonus karena telah membeli produk Pasar Tani.

Melalui wawancara (Green Sedayu Mall 28/10/2021) dengan ketua pasar tani pusat (DKI Jakarta),<sup>10</sup> penulis mendapatkan informasi bahwa yang bertanggung jawab dan berkoordinasi dengan Direktorat Jenderal Hortikultura mengenai Pasar Tani yaitu ketua Pasar Tani bersama anggota lainnya. Pelaksanaan Pasar Tani pusat dinilai berjalan lancar sesuai dengan yang diinginkan akan tetapi terdapat hal yang diharapkan oleh para petani dalam pelaksanaan Pasar Tani. Pemerintah diharapkan dapat menyediakan fasilitas penginapan dan transportasi untuk para petani yang datang dari daerah-daerah. Walaupun para petani sudah mandiri menggunakan transportasi sendiri, akan

---

<sup>9</sup> Humas Kementan. (2021). Pasar Tani Kementan Peduli: Dari Petani Langsung untuk Masyarakat. Direktorat Jenderal Hortikultura Kementerian Pertanian. <https://hortikultura.pertanian.go.id/?p=5573>

<sup>10</sup> Wawancara dengan Ibu Wiwi sebagai ketua pasar tani pusat (DKI Jakarta)

tetapi lebih baik jika pemerintah juga menyediakan.

Pasar Tani pusat sudah terbukti secara finansial bahwa pasar tani pusat dapat menghasilkan. Pasar Tani pusat mengundang pasar tani seluruh Indonesia dikarenakan DKI Jakarta tidak memiliki hasil tani tetapi dapat membantu memasarkan hasil para petani daerah. Walaupun dimasa pandemi, Pasar Tani tetap berjalan karena bagaimana pun sektor petani meningkat pendapatannya dengan dibantu Pasar Tani *Goes to Mall*. Pasar Tani daerah pun merasakan dampaknya, pasar tani pusat mengundang Pasar Tani daerah untuk mengelola, mendapatkan *reseller* dan *buyer* lokal.

Menurut ketua Pasar Tani, Pasar Tani belum dapat dibilang berhasil hanya saja berjalan lancar karena yang dapat menilai berhasil atau tidaknya adalah masyarakat. Pendapatan yang didapatkan Pasar Tani selama masa pandemi adalah standar, setelah adanya vaksin baru mulai ramai karena mallnya juga sudah mulai banyak dikunjungi masyarakat dengan syarat sudah vaksin dan sertifikat vaksin tercantum dalam aplikasi PeduliLindungi. PPKM dengan level terendah terjadi saat ada Pasar Tani *Goes to Mall* di Green Sedayu Mall, hal tersebut berdampak kepada pendapatan yang signifikan naik.

Dirjen Hortikultura, Prihasto Setyanto mengatakan, Pasar Tani ingin menginspirasi petani dan membantu mereka menjual barangnya lebih efektif.<sup>11</sup> Orang-orang akan mudah menikmati buah-buahan yang ditanam secara lokal karena tersedia untuk umum. Kepala Subdirektorat Pemasaran dan Investasi Hortikultura, Andi Arninda Massusungan, mengatakan selain operasi pasar dan pembelian barang petani, pemerintah juga memberikan penyuluhan berdasarkan standar petani, termasuk pembinaan di tingkat nasional, provinsi, dan daerah.

Ada tiga tingkatan pasar petani berdasarkan SK Dirjen Hortikultura Nomor: 1474/Kpts/HK.320/D/XII/2020 yaitu pasar petani pemula, menengah, dan lanjutan.<sup>12</sup> Agar pasokan bantuan lebih efisien, pasar petani ini telah

---

<sup>11</sup> Humas Kementan. (2021). Standarisasi Pasar Tani Dukung Petani Naik Kelas. Direktorat Jenderal Hortikultura Kementerian Pertanian. <http://hortikultura.pertanian.go.id/?p=5780>

<sup>12</sup> Humas Kementan. (2021). *Standarisasi pasar Tani Dukung Petani Naik kelas*. Direktorat Jenderal Hortikultura Kementerian Pertanian.

diklasifikasikan. Setiap pasar petani memiliki kapasitas yang berbeda dan tingkat keseragaman yang berbeda dalam hal layanan yang ditawarkan. Pada November 2020, semua pasar tani Indonesia akan tunduk pada norma baru ini. Pasar petani yang baru dimulai memiliki persyaratan yang berbeda dengan pasar yang sudah berjalan lama.

Bagi petani yang menjual langsung ke konsumen, layanan ini memberikan bimbingan dan dukungan dalam kategori pasar pemula. Di tengah klaster, hasil panen petani dijual di pasar tradisional. Untuk memastikan produk pertanian dapat diakses oleh semua orang, klaster lanjutan juga akan mempromosikan produk pertanian secara online. Petani Indonesia kemungkinan besar akan mendapat manfaat dari upaya pembangunan standar ini.

Di masa pandemi, beberapa Pasar Tani binaan Kementerian Pertanian di daerah tetap bisa berjalan dengan menerapkan SOP yang telah ditetapkan. SOP tersebut di antaranya seperti penjual dan pembeli yang berbelanja diwajibkan memakai masker, mencuci tangan, melakukan pengecekan suhu tubuh, dan menerapkan *social distancing* sejauh 1 meter antara penjual dan pembeli. Jadwal operasional juga dibatasi, dari jam 8 pagi hingga jam 12 siang. Kegunaan dari Pasar Tani tersebut adalah untuk membantu petani yang kesulitan dalam memasarkan hasil panennya dan membantu masyarakat yang kesulitan dalam mencari sayur dan bahan pangan.

Beberapa Pasar Tani juga melakukan aktivitas penjualan ke apartemen-apartemen, perumahan di Jakarta, dan memanfaatkan kurir lokal untuk menjual produk secara *online*. Pasar Tani binaan Direktorat Jenderal Hortikultura membutuhkan bantuan sarana prasarana dari pemerintah pusat agar bisa memasok ketersediaan sayur, buah serta produk hortikultura lainnya secara *online* di dalam daerah maupun keluar daerah. Seorang informan Novia Yosrini, S.P., M.P. yang merupakan Analis Pasar Hasil Pertanian Ahli Muda Direktorat Pengolahan Dan

---

<http://hortikultura.pertanian.go.id/?p=5780>

Pemasaran Hasil Hortikultura mengatakan,<sup>13</sup> para petani dapat menjual online produk hortikultura melalui akun sosial media pribadinya seperti facebook dan instagram atau bisa melalui *Horti Trade Room* (HTR). Pada situs <http://hortitraderoom.com> produsen dapat langsung memasukkan produknya, ketika konsumen ingin membeli produk tersebut dapat langsung bertanya kepada produsen yang sudah terdaftar di HTR sehingga dapat berinteraksi langsung dengan petani tersebut.

Dengan tersebarnya Pasar Tani di 34 Provinsi 66 Kab/Kota diharapkan dapat menyediakan paket-paket bahan pangan yang terjangkau, lengkap dan mudah diakses dari rumah secara *online*. Pelaksanaan Pasar Tani *online* diharapkan dapat berintegrasi dengan Sub Terminal Agribisnis (STA) yang berada di masing-masing daerah, sehingga dapat menghidupkan Kembali STA sebagai bagian dari sistem rantai pasok produk hortikultura. Terjaganya kestabilan ketersediaan, distribusi dan harga produk pertanian merupakan tujuan dari kegiatan optimalisasi Pasar Tani (pembelian produk petani). Pasar Tani diadakan guna menjadi jaring pengaman sosial (*social safety net*).

Alasan penulis mengambil topik mengenai “program atau kegiatan yang dilakukan Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Hortikultura di masa pandemi untuk mengatasi sayuran yang sifatnya cepat busuk dan layu” adalah dengan adanya pembatasan aktivitas di luar rumah akibat masa pandemi Covid-19, banyak pasar atau *market* yang buka dengan keterbatasan jam operasional sehingga mengakibatkan sejumlah petani mengalami kesulitan menjual hasil panennya padahal jika tidak segera dijual sayuran tersebut memiliki sifat yang cepat busuk dan distribusi barang juga sedikit terhambat karena adanya kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang diberlakukan berbeda-beda di setiap daerah. Hal tersebut cocok jika penulis menggunakan teori *adaptive governance*, *adaptive governance* merupakan teori dan praktek untuk menangani masalah lingkungan yang berubah-ubah. Pemerintah harus

---

<sup>13</sup> Sumber data didapati oleh peneliti melalui wawancara dengan Novia Yosrini, S.P., M. P. yang merupakan Analis Pasar Hasil Pertanian Ahli Muda Direktorat Pengolahan dan Pemasaran hasil Hortikultura

dapat beradaptasi dengan waktu yang singkat untuk mengatasi ancaman wabah Covid-19. Strategi yang digunakan dengan teori *adaptive governance* yaitu dengan memasarkan produk hortikultura melalui pasar tani produk hortikultura secara terintegrasi pusat dan daerah sesuai dengan dinamika perkembangan pasar yang terus berkembang, fasilitasi biaya distribusi produk hortikultura dan fasilitasi sewa gudang.

Adapun beberapa studi terdahulu yang sesuai dengan topik atau tema penelitian yang sejenis :

1. Penelitian ini berjudul Strategi Menghadapi Ancaman Kelangkaan Pangan Nasional Di Masa Pandemi oleh Alvin Noor Fitrian, 2020.<sup>14</sup> Metode penelitian yang digunakan yaitu menggunakan jenis penelitian kualitatif memakai metode deskriptif. Adapun hasil dari penelitian ini, yaitu Ketahanan pangan merupakan hal yang harus diperhatikan untuk menghindari Indonesia dari kelangkaan pangan di masa pandemi. Pada masa pandemi Covid-19, masalah yang muncul adalah proses distribusi produk yang terhambat sehingga persediaan bahan pangan terhambat dan bahan pangan tidak merata didapatkan oleh seluruh daerah. Proses distribusi yang tidak merata disebabkan oleh pemberlakuan kebijakan karantina di beberapa daerah. Dengan begitu menyebabkan harga bahan pangan mengalami lonjakan dan penurunan harga dalam waktu yang berdekatan. Strategi yang dilakukan pemerintah dalam mengamankan bahan pangan yaitu memetakan jadwal tanam untuk setiap daerah, mengaktifkan lumbung- lumbung yang ada di setiap daerah agar dapat membantu kebutuhan setiap daerah, menciptakan sistem informasi terpadu yang sudah diintegrasikan, menciptakan kebijakan ekonomi makro dan perdagangan, melakukan pengaturan terhadap produk impor, melakukan dorongan kepada masyarakat

---

<sup>14</sup> Fitrian, A. N. (2020). Strategi Menghadapi Ancaman Kelangkaan Pangan Nasional di Masa Pandemi. *Perspektif Keilmuan Teknik Industri pada Era New Normal*, 15-21.

untuk menanam tanaman hidroponik, dan dan menciptakan pasar pangan yang berkeadilan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang sedang penulis teliti adalah pada strateginya. strategi yang digunakan Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Hortikultura pada penelitian penulis adalah melakukan pembelian produk dan distribusi produk. Persamaanya adalah pada permasalahan ketahanan pangan yaitu disebabkan oleh terhambatnya proses distribusi produk karena pemberlakuan kebijakan karantina di beberapa daerah.

2. Penelitian ini berjudul Kesejahteraan Petani Dan Ketahanan Pangan Pada masa Pandemi Covid-19: Telaah Kritis Terhadap Rencana Mega Proyek Lumbung Pangan Nasional Indonesia oleh Atmaezer H Simanjuntak dan Rudy G. Erwinsyah, 2020.<sup>15</sup> Metode penelitian yang digunakan yaitu jenis penelitian kualitatif memakai metode studi literatur. Adapun hasil dari penelitian ini, yaitu Efek negatif dari kemiskinan adalah individu akan kekurangan nutrisi dalam tubuhnya. Seorang yang lahir dari keluarga yang miskin kemungkinan akan tumbuh pada keluarga dengan lingkungan sosio-ekonomi tidak kondusif sehingga masukan nutrisi untuk tubuhnya akan kekurangan. Nutrisi adalah sesuatu hal yang sangat dibutuhkan pada pertumbuhan anak. .Efek dari kurangnya asupan nutrisi pada anak yaitu terhambatnya pertumbuhan fisik dan kapasitas kognitif anak atau sering disebut stunting dan wasting. Presiden Jokowi pada tanggal 28 April 2020 mengatakan Indonesia akan mengalami krisis pangan di sebelas jenis komoditas pangan pokok akibat pandemi Covid-19. Komoditas tersebut seperti bawang putih, gula, cabai, telur ayam, cabe rawit, jagung, jagung, beras,dan bawang merah. Kementerian Pertanian dan Badan Ketahanan Pangan membantah hal tersebut, menurut kedua lembaga tersebut sebelas

---

<sup>15</sup> Simanjuntak, A. & Erwinsyah, R. (2020). Kesejahteraan Petani dan Ketahanan Pangan pada Masa Pandemi Covid-19: Telaah Kritis Terhadap Rencana Megaprojek Lumbung Pangan Nasional Indonesia Smallholders Welfare Food Security in Time of Covid-19 Pandemic : A Critical Review of Indonesia Is Me,6 (02)

komoditas pokok aman. Presiden Jokowi mengutip kajian dari Food and Agriculture Organization untuk memperkuat pikirannya, menurut kajian tersebut seluruh dunia akan mengalami defisit pangan akibat Covid-19.

Maka dari itu, Presiden Jokowi mengeluarkan kebijakan untuk mengamankan pasokan pangan nasional dengan membangun lumbung pangan nasional seluas 2,2 juta hektar dan mengungsikan 300.000 petani kecil untuk ketahanan pangan nasional.

Sejarah krisis pangan yang terjadi di Indonesia ketika Presiden Soeharto memutuskan mendirikan budidaya tanaman pangan yang bernama Mega Rice Project pada tahun 1996. Budidaya tanaman pangan ini terletak di lahan gambut Pulau Kalimantan. Presiden Soeharto berharap dengan didirikan budidaya tersebut dapat menghasilkan sejuta hektar perkebunan padi. Tetapi kenyataannya, pada tahun 1997 terjadi krisis ekonomi di Asia dan kekeringan yang disebabkan El Nino yang menyebabkan keadaan menjadi buruk dan gagal panen. Tidak ada sebutir beras yang dipanen dari proyek MRP tersebut. Proyek tersebut malah meninggalkan lahan kosong yang terus terbakar dalam setiap tahunnya. Pada tahun 2007-2008 terjadi krisis pangan yang disebabkan oleh mahalnya harga makanan. Presiden SBY membangun dua perkebunan pada tahun 2011 dan 2012 yang bernama Merauke Food and Energy Estate di Provinsi Papua dan Ketapang Food Estate di Provinsi Kalimantan Barat. Tujuannya untuk mengamankan stok pangan Indonesia dan untuk menghasilkan pasokan pangan yang cukup untuk diekspor agar neraca perdagangan Indonesia meningkat. Dengan berbagai macam permasalahan membuat proyek KFE ditinggalkan dan gagal memenuhi tujuannya dan untuk proyek MIFEE diberhentikan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang sedang penulis teliti yaitu strategi yang digunakan pemerintah dalam mengamankan bahan pangan nasional. Pada penelitian ini strategi yang digunakan adalah membuat lumbung pangan nasional,

sedangkan pada penelitian yang sedang penulis teliti strateginya adalah melakukan pembelian produk dan distribusi produk. Persamaannya yaitu menetapkan strategi untuk mengamankan bahan pangan nasional di masa Pandemi agar tidak terjadi krisis bahan pangan.

3. Penelitian ini berjudul Strategi Ketahanan Pangan Dalam Program Urban Farming di Masa Pandemi Covid-19 oleh Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian Kota Surabaya oleh (Wardah & Niswah, 2021).<sup>16</sup> Metode penelitian yang digunakan yaitu menggunakan jenis penelitian kualitatif memakai metode deskriptif. Adapun hasil dari penelitian ini, yaitu Terdapat lima strategi untuk mengamankan ketahanan pangan yaitu pertama, memprioritaskan untuk pembangunan ekonomi berbasis pertanian di perkotaan seperti memperbanyak produksi pangan nasional menggunakan kegiatan urban farming dan membuka lowongan pekerjaan. Kedua, penuntasan pangan di masa pandemi Covid-19. Ketiga, memberdayakan masyarakat melalui kegiatan Urban Farming, Keempat, promosi dan edukasi mengenai kegiatan tersebut, dan kelima, mengamankan cadangan pangan yang bermutu segar. Perbedaan penelitian ini dan penelitian penulis yang sedang diteliti adalah strategi yang digunakan untuk mengamankan cadangan bahan pangan. Persamaannya menciptakan strategi untuk menjaga ketersediaan bahan pangan dan permasalahannya sama, kesulitan untuk distribusi produk akibat kebijakan PSBB atau karantina wilayah.
4. Penelitian ini berjudul Contextualizing The Covid-19 Pandemic's Impact on Food Security in Two Small Cities in Bangladesh oleh

---

<sup>16</sup> Wardah, O. A. N., & Niswah, F. (2021). Strategi Ketahanan Pangan Dalam Program Urban Farming Di Masa Pandemi Covid-19 Oleh Dinas Ketahanan Pangan Dan Pertanian Kota Surabaya. *Publika*, 145–160. <https://doi.org/10.26740/publika.v9n1.p145-160>

(Ruszczyk et al., 2020).<sup>17</sup> Metode penelitian yang digunakan yaitu menggunakan jenis penelitian kualitatif memakai metode interdisipliner. Adapun hasil dari penelitian ini, yaitu Munculnya COVID-19 membuat penduduk dua kota kecil di Bangladesh (Mongla dan Noapara) mengalami kehilangan pendapatan dan mempengaruhi kuantitas dan kualitas makanan yang dikonsumsi. Strategi penanggulangan yang dilakukan penduduk di dua kota kecil tersebut adalah menyimpan makanan (cukup untuk sebulan), membatasi konsumsi mereka, meningkatkan porsi pengeluaran yang dialokasikan untuk makanan, mengakes bantuan makanan dan meminjam kepada tetangga atau teman selama 2 bulan lockdown. Yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat adalah menyediakan paket bantuan makanan untuk penduduk yang berpenghasilan rendah. Perbedaan penelitian ini dan penelitian penulis yang sedang diteliti adalah strategi yang digunakan untuk mengamankan cadangan bahan pangan. Persamaannya adalah menciptakan strategi untuk menjaga ketersediaan bahan pangan, kesulitan memperoleh bahan pangan diakibatkan munculnya COVID-19 dan *lockdown*.

5. Penelitian ini berjudul The COVID-19 Pandemic and Global Food Security oleh (Mardones et al., 2020).<sup>18</sup> Metode penelitian yang digunakan yaitu menggunakan jenis penelitian kualitatif memakai metode studi literatur. Adapun hasil dari penelitian ini, yaitu Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa menyatakan pandemi memberikan dampak terhadap pertanian dalam dua aspek yaitu pasokan dan permintaan pangan. Bukan hanya mengganggu bidang pertanian dan rantai pasokannya tetapi

---

<sup>17</sup> Ruszczyk, H. A., Rahman, M. F., Bracken, L. J., & Sudha, S. (2020). Contextualizing the COVID-19 pandemic's impact on food security in two small cities in Bangladesh. *Environment and Urbanization*, 33(August), 239–254. <https://doi.org/10.1177/0956247820965156>

<sup>18</sup> Mardones, F. O., Rich, K. M., Boden, L. A., Moreno-Switt, A. I., Caipo, M. L., Zimin-Veselkoff, N., Alateeqi, A. M., & Baltenweck, I. (2020). The COVID-19 Pandemic and Global Food Security. *Frontiers in Veterinary Science*, 7(November), 1–8. <https://doi.org/10.3389/fvets.2020.578508>

juga berdampak pada bidang perikanan dan peternakan. Dengan munculnya COVID-19, membuat banyak fasilitas yang ditutup, membuat importir menghadapi kenaikan dalam harga pengiriman dan volume permintaan di banyak moda transportasi, membatasi pergerakan rantai pasokan yang berdampak mengurangi ketersediaan pangan dan berdampak pada pasar input pertanian (peningkatan biaya penyimpanan di Pelabuhan). Contohnya pada petani kopi yang terdampak di Brazil dan Kolombia, produsen mangga di Pakistan. Strategi untuk menghadapi pandemi yaitu menerapkan tindakan sanitasi yang ketat dan membatasi volume makanan yang diperdagangkan dari daerah perdesaan, FAO memfasilitasi transportasi, akses ekonomi ke input produktif (benih, pupuk, pakan, dll) dan juga memberikan akses mesin dan infratraktur untuk memastikan pasokan pangan.

Persamaan dalam penelitian ini dengan penelitian penulis yang sedang diteliti yaitu menciptakan strategi untuk menjaga ketersediaan bahan pangan dan berkurangnya ketersediaan bahan pangan diakibatkan oleh munculnya COVID-19 dan *lockdown*. Perbedaan penelitian ini dan penelitian penulis yang sedang diteliti adalah dalam strategi menjaga ketersediaan bahan pangan FAO memberikan akses mesin dan infrastruktur untuk memastikan pasokan pangan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan diatas, maka peneliti merumuskan masalah yaitu: Bagaimana adaptabilitas program yang telah dilakukan Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Hortikultura dengan implementasinya?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka penelitian ini memiliki tujuan untuk mendeskripsikan adaptabilitas program Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Hortikultura dengan sudut pandang *Adaptive Governance*.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang akan dihasilkan dari penelitian ini terdiri dari manfaat teoritis dan praktis, yang diuraikan sebagai berikut:

##### **1.4.1 Manfaat Akademis**

Berdasarkan analisis studi terdahulu, *research gap* antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu yaitu belum ada yang meneliti tentang keselarasan program Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Hortikultura dalam mengamankan ketahanan bahan pangan di masa pandemi Covid-19. Penelitian ini lebih berfokus kepada program yang dilakukan Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Hortikultura dalam mengamankan ketahanan pangan di masa pandemic Covid-19 dengan sudut pandang *Adaptive Governance*, pada penelitian terdahulu kebanyakan peneliti membahas tentang strategi untuk mengamankan ketahanan pangan tanpa memakai teori yang spesifik.

Hasil penelitian ini dapat memberikan penjelasan secara komprehensif tentang fenomena yang ada dengan teori yang relevan dalam studi administrasi publik, memberikan manfaat teoritis untuk pengembangan penelitian lebih lanjut dalam bidang *adaptive governance* terkait pengamanan bahan pangan oleh Direktorat Jenderal Hortikultura Kementerian Pertanian dan sebagai informasi untuk penelitian yang akan datang.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran informasi pengamanan pasokan pangan dimasa pandemi Covid-19 di Direktorat Jenderal Hortikultura Kementerian Pertanian sehingga dapat menjadi rujukan dan masukan bagi Direktorat Jenderal Hortikultura Kementerian Pertanian pusat maupun yang di daerah. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran strategi yang dapat digunakan untuk mitigasi bencana selain Covid-19 yang dapat membantu petani.

#### **1.5 Kerangka Teori**

Teori memegang peran penting dalam ilmu pengetahuan. Dalam jurnal

(Wahyono,2005) yang berjudul “Makna dan Fungsi Teori dalam Proses Berpikir Ilmiah dan dalam Proses Penelitian Bahasa”, pengertian teori menurut Snelbecker (1974) yaitu kumpulan hipotesis yang dapat menghubungkan satu hipotesis dengan hipotesis yang lain yang digunakan untuk menaksir dan menguraikan peristiwa yang sedang diamati.<sup>19</sup> KBBI mengartikan teori sebagai pendapat yang didasarkan pada penelitian dan penemuan, didukung oleh data dan argumentasi.<sup>20</sup> Dalam bukunya Creswell, J.W (2015). yang berjudul “Research Design, Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran” menjelaskan bahwa teori dapat digunakan untuk menjelaskan atas perilaku dan sikap seseorang dan teori dapat digunakan sebagai petunjuk untuk meneliti masalah sosial.<sup>21</sup> Dengan menggunakan teori, peneliti terbantu untuk pembentukan rumusan masalah, mencari, mengumpulkan dan menganalisis data lalu melakukan tindakan untuk perubahan.

Untuk menjelaskan penelitian “Analisis Program Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Hortikultura Dalam Pengamanan Pasokan Pangan Di Masa Pandemi Covid-19 Menggunakan Sudut Pandang *Adaptation Policy Theory*” diperlukan kerangka teori untuk landasan berfikir. Teori menggambarkan serangkaian hipotesis, konsep, definisi dan pandangan yang memanifestasikan suatu kejadian sosial secara terstruktur dengan cara menguraikan hubungan antar konsep. Seperti yang ada pada penelitian ini. Peneliti memilih konsep kebijakan yang mana pada penelitian ini untuk menganalisis bagaimana tindakan dan upaya dari pihak yang bersangkutan dalam menanggulangi masalah pengamanan pasokan pangan pada saat Pandemi Covid – 19. Lalu konsep dari pangan, yang ada pada penelitian ini untuk menganalisis bagaimana persoalan ketahanan pangan yang ada di negara Indonesia pada saat Pandemi Covid – 19. Terakhir, dengan konsep *Adaptive Governance* digunakan sebagai menganalisa dari

---

<sup>19</sup> Wahyono, H. (2005). Makna dan Fungsi Teori dalam Proses Berpikir Ilmiah dan dalam Proses Penelitian Bahasa. In *Jurnal Penelitian Inovasi* (Vol. 23, Issue 1, pp. 203– 211).

<sup>20</sup> KBBI.web.id (Diakses pada Maret, 2022)

<sup>21</sup> Creswell, J. W. (2016). *Research Design, Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran* (Fourth, pp. 84–87). Pustaka Pelajar.

kebijakan atau ketetapan pemerintah yang diambil dalam menyesuaikan keadaan yang ada di suatu negara. Pada kasus dari isu yang diangkat dan dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan oleh peneliti, penelitian ini memakai konsep utama *Adaptive Governance* sebagai landasan dari penelitian. Hal tersebut dikarenakan, untuk menjawab rumusan masalah yang ada yaitu menganalisa program Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Hortikultura dalam pengamanan pasokan pangan di masa pandemi Covid-19. Adapun penjelasan lebih lanjut pada konsep – konsep tersebut dan akan dikembangkan beberapa teori dalam penelitian ini, sebagai berikut:

### 1.5.1 Kebijakan

Istilah kebijakan memiliki banyak definisi. Dalam buku (Handoyo,2012) terdapat definisi kebijakan dari Anderson, Friedrich, Post, et al (1999) dan Greer and Paul Hoggett (1999).<sup>22</sup> Anderson mengartikan kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh para aktor untuk menghadapi suatu permasalahan. Friedrich mengartikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang dilaksanakan untuk menyelesaikan suatu permasalahan berdasarkan usulan dari beberapa orang, kelompok atau pemerintah agar dapat mencapai tujuan yang dituju. Post, et al (1999) mengartikan kebijakan sebagai rancangan suatu tindakan yang akan dilakukan oleh pejabat pemerintah agar mencapai tujuan yang manfaatnya dapat mempengaruhi kehidupan masyarakat secara nyata. Greer and Paul Hoggett (1999) mengartikan kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan bukan sekedar melaksanakan keputusan yang sudah dibuat, tetapi suatu alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Sedangkan menurut Birkland (2015) dalam bukunya yang berjudul “*An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making: Fourth edition*” mengartikan kebijakan sebagai keputusan atau tindakan yang diambil pemerintah untuk menyelesaikan masalah publik. Keputusan tersebut biasanya dapat ditemukan di Undang-Undang, Peraturan, dan

---

<sup>22</sup> Handoyo, E. (2012). *Kebijakan Publik*. Widya Karya Semarang.

Hukum keputusan pengadilan.<sup>23</sup>

Lalu menurut Noeng Muhadjir, kebijakan adalah upaya dari memecahkan masalah sosial bagi kepengtingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam kebijakan setidaknya harus memenuhi empat hal penting yaitu; (1) tingkat hidup masyarakat meningkat, (2) adanya keadilan, (3) diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi, dan (4) terjadinya pengembangan lanjutan.<sup>24</sup>

Dari beberapa definisi kebijakan yang sudah dikemukakan oleh para ahli diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat kesamaan konsep kebijakan yaitu fokusnya berkaitan dengan tindakan atau keputusan yang dilakukan untuk menyelesaikan masalah demi mewujudkan tujuan yang ingin dicapai. Tujuan yang dimaksud adalah tujuan publik atau tujuan bersama, bukan tujuan individu atau kelompok tertentu.

### 1.5.2 Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki arti yang lebih luas ketika kata kebijakan dan publik dijadikan satu. Kebijakan publik merupakan hal yang penting untuk negara, tanpa kebijakan publik negara akan dilihat gagal, karena kehidupan bermasyarakat akan diatur oleh seseorang atau sekelompok orang yang memiliki tujuan untuk mewujudkan kepentingannya sendiri. Banyak definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh para ahli. Menurut Clarke E. Cochran et al, kebijakan publik adalah suatu hal yang selalu mengacu pada tindakan dan niat pemerintah untuk melakukan sesuatu.<sup>25</sup>

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan agar kebijakan publik dapat

---

<sup>23</sup> Birkland, T. A. (2015). An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making: Fourth edition. In *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making: Fourth Edition*. <https://doi.org/10.4324/9781315717371>

<sup>24</sup> Muhadjir, N. (2000). Ilmu Pendidikan dan Perubahan Sosial. Teori Pendidikan Pelaku Sosial Kreatif. Yogyakarta. Raka Sarasin

<sup>25</sup> Clarke E. Cochran et al., *American Public Policy: An Introduction*. 6th ed. (New York: St. Martin's Press, 1999).

dikeluarkan. Pemerintah, serta pihak lain (stakeholder), bertanggung jawab untuk menentukan kebijakan publik yang diarahkan untuk melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Istilah "implementasi kebijakan publik" mengacu pada hubungan antara operasi pemerintah dan tujuan atau sasarannya. Cacat atau kesalahan dalam kebijakan publik akan ditemukan ketika dipraktikkan, dan efektivitas implementasi kebijakan publik dapat diukur dari pengaruhnya terhadap masyarakat setelah dievaluasi setelah dipraktikkan.<sup>26</sup>

Menurut Thomas Dye, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.<sup>27</sup> Menurut Charles L. Cochran dan Eloise F. Malone, kebijakan publik adalah suatu keputusan politik yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan bersama atau social.<sup>28</sup> Sedangkan menurut B.Guy Peters kebijakan publik merupakan suatu hal yang sederhana. Kebijakan publik adalah segala kegiatan pemerintah baik yang dilakukan secara langsung maupun melalui agen, karena pemerintah memiliki peran mempengaruhi kehidupan masyarakatnya.<sup>29</sup> Dari definisi kebijakan publik yang telah dipaparkan diatas, pemerintah memiliki banyak peran penting, dimulai dari mengelola permasalahan sosial, mengoordinasikan masyarakat untuk tidak bertengkar dengan masyarakat lainnya, memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan menarik uang kepada masyarakat yang disebut pajak.

Masyarakat berharap pemerintah dapat memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi masyarakatnya. Salah satu alasan diciptakannya kebijakan publik agar dapat membantu masyarakat mengurangi ketidaknyamanannya. Kebijakan

---

<sup>26</sup> Ramdhani, Abdullah. Et Al. (2017). "Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik" *Jurnal Publik Vol. 11; No. 01; 2017; 1-12*

<sup>27</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*. 7th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992). <sup>28</sup> Charles L. Cochran and Eloise F. Malone, *Public Policy: Perspectives and Choices* (New York McGraw Hill, 1995).

<sup>28</sup> Charles L. Cochran and Eloise F. Malone, *Public Policy: Perspectives and Choices* (New York McGraw Hill, 1995).

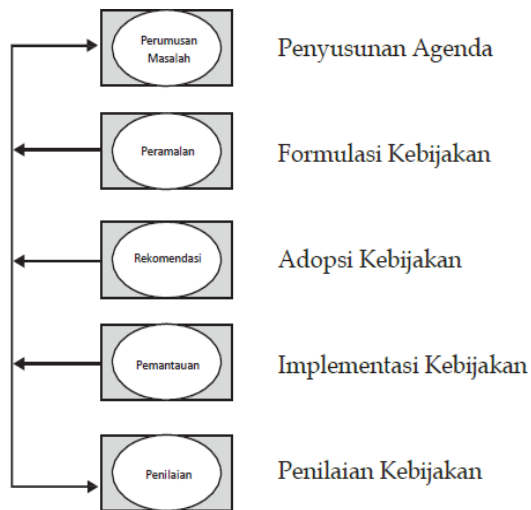
<sup>29</sup> B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance* (Chappaqua, NY: Chatham House/Seven Rivers, 1999).

publik melekat kepada kegiatan atau hal yang berhubungan dengan kepentingan publik.

### 1.5.3 Tahapan Kebijakan Publik

Tahapan kebijakan publik digunakan untuk memahami keterkaitan antara kebijakan publik dan pelayanan publik. Menurut pendapat Dunn (2003), proses analisis kebijakan yaitu serangkaian tahapan kegiatan yang saling bergantung dan diatur sesuai urutan waktu yang dilakukan oleh pembuat kebijakan.<sup>30</sup> Tahapan kebijakan saling berkaitan erat dengan prosedur analisis kebijakan. Berikut gambar tahapan kebijakan yang berkaitan dengan prosedur analisis kebijakan.

**Gambar 3 Keterkaitan prosedur analisis kebijakan dengan tahapan kebijakan.<sup>31</sup>**



Penjabaran tahapan kebijakan diatas memiliki keterkaitan dengan pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Pelayanan publik merupakan output dari kebijakan publik, maka dari itu dapat dirasakan langsung oleh stakeholder. Tahapan kebijakan menurut Ripley yaitu, penyusunan agenda yang menghasilkan agenda pemerintah, formulasi dan legitimasi kebijakan menghasilkan kebijakan yang memerlukan implementasi kebijakan, hasil dari implementasi kebijakan yaitu

<sup>30</sup> Handoyo, E. (2012). *Kebijakan Publik*. Widya Karya Semarang.

<sup>31</sup> Dunn, William, N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (p.710).

tindakan kebijakan yang mengarah ke kinerja dan dampak kebijakan, setelah itu dilakukan evaluasi terhadap implementasi, kinerja dan dampak kebijakan dan akan menghasilkan kebijakan baru.<sup>32</sup> Tahapan Kebijakan menurut (Birkland,2015) tercantum dalam gambar dibawah ini :<sup>33</sup>

**Gambar 4 Tahapan Kebijakan menurut (Birkland,2015)**

Figure 2.1 The Stages Model of the Policy Process



Dari beberapa tahapan kebijakan publik menurut para ahli yang telah dijabarkan diatas, dapat disimpulkan tahapan kebijakan publik yaitu ada permasalahan yang akan dibahas pada penyusunan agenda, masalah yang telah masuk pada agenda akan dicari alternatif solusi terbaik untuk memecahkan permasalahan, dari banyaknya alternatif solusi yang dicetuskan pembuat kebijakan salah satunya akan diadopsi, alternatif kebijakan yang telah ditetapkan akan diimplementasikan oleh para administratif, kemudian tahap yang terakhir yaitu dievaluasi untuk melihat kinerja dan sejauh mana keberhasilan kebijakan yang dibuat dapat memberikan dampak sesuai dengan yang diinginkan.

#### 1.5.4 Bentuk Kebijakan Publik

Bentuk kebijakan publik menurut (Dwijowijoto, 2003).<sup>34</sup> pertama kebijakan yang berbentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah adalah jenis

<sup>32</sup> Taufiqurokhman. (2014). Kebijakan Publik (Pedelegasian Tanggung Jawab Negara kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintah). In Kebijakan Publik (Issue 1993). Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama

<sup>33</sup> Birkland, T. A. (2015). An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making: Fourth edition. In *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making: Fourth Edition*. <https://doi.org/10.4324/9781315717371>

<sup>34</sup> Dwijowijoto, R. N. (2003). Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. PT. Elex Media Komputindo

kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjas. Biasanya bentuk kebijakan ini disebut peraturan pelaksanaan. Bentuk kebijakan publik yang kedua sering disebut sebagai pedoman pelaksanaan dan dapat langsung diimplementasikan. Contohnya seperti Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Bupati, Wali Kota, Keputusan kepala dinas, Keputusan Bersama atau Surat Keputusan Bersama antar Menteri, Gubernur, dan Bupati atau Wali Kota. Bentuk kebijakan public ketiga, berfungsi untuk mengatur jalannya implementasi kebijakan. Bentuk Kebijakan ini yaitu peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik yang berada di bawah Menteri, Gubernur, Bupati atau Wali Kota.

### 1.5.5 Implementasi Kebijakan

Argumen Grindle (1980:7) bahwa implementasi kebijakan merupakan proses dan aktivitas administratif yang dapat dipelajari menunjukkan konsep implementasi kebijakan yang luas.<sup>35</sup> Implementasi kebijakan, menurut Nakamura dan Smallwood (1980) atau Mazmanian dan Sabatier (1983), adalah kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan kebijakan, yang akan berdampak pada masyarakat di mana kebijakan itu diambil.<sup>36</sup> Istilah ini menekankan tidak hanya otoritas administratif yang berpartisipasi dan bertanggung jawab atas pelaksanaan program, tetapi juga keterlibatan faktor politik, ekonomi, dan sosial dari semua pihak yang terlibat dalam proses ini. Kebijakan dapat diberlakukan jika hasil yang diinginkan didefinisikan dengan jelas, program kegiatan diatur, dan tindakan siap dilakukan.

Menurut Van Meter dan Van Horn, implementasi kebijakan adalah aksi yang dilakukan oleh organisasi pemerintah dan swasta baik secara individu atau kelompok untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan.<sup>37</sup> Berdasarkan pandangan yang disampaikan oleh para ahli tersebut maka implementasi

---

<sup>35</sup> Akib, H. (2010). Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana. Jurnal Administrasi Publik, 1 (1), 1 – 11. <https://doi.org/https://doi.org/10.26858/jiap.v1i1.289>

<sup>36</sup> Peters, B. G. & Pierre, J. (2006). Handbook of public policy. Handbook of Public Policy, 1 – 512. <https://doi.org/10.4135/9781848608054>

<sup>37</sup> Akib, H. (2010). Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana. Jurnal Administrasi Publik, 1 (1), 1 – 11. <https://doi.org/https://doi.org/10.26858/jiap.v1i1.289>

kebijakan adalah Serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah atau swasta demi mewujudkan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan atau dokumen kebijakan dan memberikan dampak yang diinginkan atau yang tidak diinginkan oleh masyarakat.

#### 1.5.6 Adaptive Governance

*Adaptive Governance* muncul dalam beberapa dekade terakhir sebagai teori dan praktek untuk menangani masalah lingkungan yang berubah-ubah. Negara diseluruh dunia sedang menghadapi pandemi Covid-19, pemerintah harus dapat beradaptasi dengan waktu yang singkat agar dapat mengatasi ancaman wabah Covid-19. Dengan adanya Covid-19, banyak negara yang menerapkan *adaptive governance* untuk mengelola negaranya. Dunia mengalami perubahan secara perlahan dan tidak dapat diprediksi, sehingga Edwards dkk. (2018) memiliki pandangan bahwa gagasan *adaptive governance* merupakan gagasan yang relevan untuk mendukung keberlangsungan perubahan lingkungan dan ketahanan manusia.<sup>38</sup>

*Governance* dapat diartikan sebagai pengaturan kelembagaan yang menghasilkan keputusan untuk pelaksanaan kewenangan pada kelompok atau organisasi. Menurut (Ostrom, 2005), lembaga dapat diartikan sebagai aturan dan norma. Aturan dan norma tersebut dapat berupa Undang-Undang atau sanksi hukum. *Adaptation* dapat diartikan sebagai proses perkembangan yang tidak dikelola tetapi terstruktur dalam menanggapi perubahan. Adaptivitas digunakan untuk membantu pemerintah meningkatkan kapasitas untuk menghadapi perubahan dan melindungi masyarakat dari kelabilan. Dalam menjalankan *adaptive governance* membutuhkan keselarasan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut (Hatfield-Dodds et al., 2007), *Adaptive Governance* yaitu perkembangan atau perubahan aturan dan norma untuk memenuhi kebutuhan dan

---

<sup>38</sup> Sharma-Wallance, L., Velarde, S. J. & Wreford, A. (2018). Adaptive governance good practice: Show me the evidence! *Journal of Environmental Management*, 222 (May), 174 – 184. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2018.05.067>

keinginan masyarakat sesuai dengan kondisi saat ini.<sup>39</sup> Hal yang mendasari perubahan aturan dan norma yaitu perubahan dalam penafsiran, tujuan, konteks sosial, ekonomi dan lingkungan. Menurut Boyle et al. (2001:28), defisini *adaptive governance* adalah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk membuatsuatu keputusan terhadap dua hal atau lebih untuk hal kontinu.<sup>40</sup> Menurut Janssen & Van Der Voort (2016), *Adaptive Governance* adalah keahlian untuk meningkatkan kapasitas adaptif organisasi dalam menghadapi ketidakjelasan dan meningkatkan kecekatan pengambilan keputusan.<sup>41</sup>

Berdasarkan pandangan yang disampaikan oleh para ahli, defisini *adaptive governance* adalah tindakan yang dilakukan pemerintah untuk menghadapi perubahan dalam rangka memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat sesuai dengan kondisi saat ini. Penggunaan *adaptive governance* berakar pada ketidaksesuaian antara karakteristik lingkungan dan cara organisasi mengatur. *Adaptive governance* pada penelitian ini dikemukakan sebagai pendekatan yang memungkinkan membantu masyarakat beradaptasi terhadap perubahan yang kompleks, banyak aktor yang berpartisipasi dengan kepentingan yang berbeda-beda, dan ketidakjelasan tentang upaya apa yang akan diambil agar masyarakat tetap berada pada keadaan yang diinginkan. Nelson, Howden, & Smith (2008), berpendapat *adaptive governance* cocok untuk mengatasi masalah dan rencana yang rumit, berubah-ubah dan banyak aktor yang berpartisipasi.<sup>42</sup> Dengan *adaptive governance*, harus terjadi peningkatan kapasitas organisasi dalam menghadapi dan beradaptasi dengan perubahan, bersamaan harus dapat

---

<sup>39</sup> Hatfield-Dodds, S., Nelson, R. & Cook, D. (2007). Adaptive governance: An introduction, and implications for public policy. *51<sup>st</sup> Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society*, 2006 (February), 1 – 13.

<sup>40</sup> Karpouzoglou, T., Dewulf, A. & Clark, J. (2016). Advancing adaptive governance of social-ecological system thorough theoretical multiplicity. *Environmental Scienсце and Policy*, 58, 1 – 9. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.11.011>

<sup>41</sup> Janssen, M. & Van der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a Stable, Acoountable, and Responsive Government. *Government Information Quaterly*, 33 (1), 1 – 5. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003>

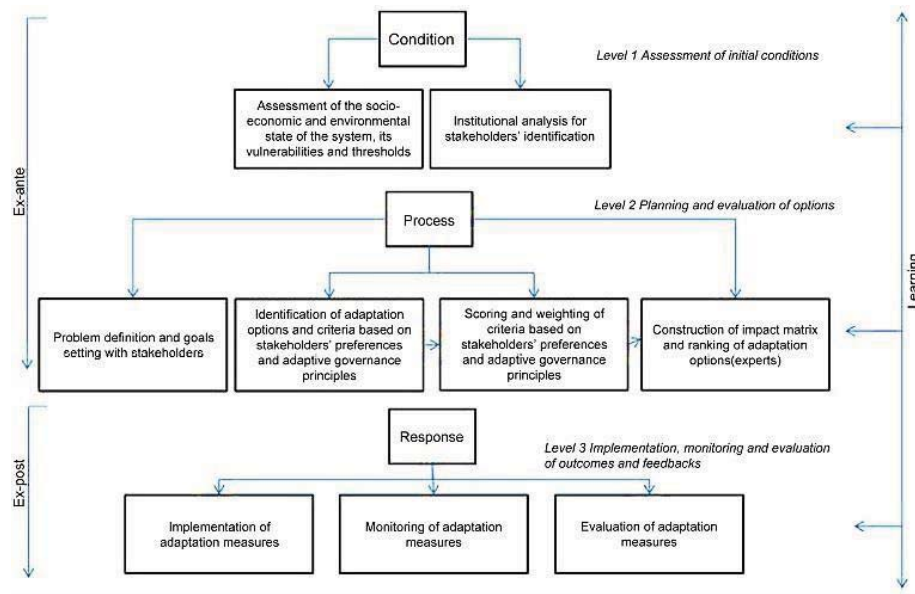
<sup>42</sup> Janssen, M. & Van der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a Stable, Acoountable, and Responsive Government. *Government Information Quaterly*, 33 (1), 1 – 5. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.02.003>

melindungi organisasi agar tetap stabil. Strategi yang digunakan *adaptive governance* adalah memanfaatkan keterampilan internal dan eksternal, kekuasaan untuk kekuatan pengambilan keputusan, dan tindakan untuk menginformasikan keputusan dari tingkat yang lebih tinggi dari bawah ke atas.

### 1.5.7 Kerangka Kerja Adaptive Governance

Untuk mengatasi tantangan dalam mengoperasionalkan *Adaptive governance*, maka dibutuhkannya kerangka kerja, Pembuat kebijakan dan pengambil keputusan memerlukan kerangka kerja sebagai bahan untuk menilai efektivitas mekanisme tata kelola yang sudah berjalan, menyadari masalah apa yang perlu diperbaiki agar terciptanya tata kelola yang adaptif, dan untuk mengidentifikasi bahan atau alat yang dibutuhkan dalam membangun tata kelola yang adaptif lalu dapat dikembangkan.<sup>43</sup> Berikut gambar kerangka kerja (*framework*) *Adaptive Governance*.

**Gambar 5 Kerangka Kerja (Framework) Adaptive Governance.<sup>44</sup>**



<sup>43</sup> Rijke, J., Brown, R., Zevenbergen, C., Ashley, R., Farrelly, M., Morison, P. & Vam Herk, S. (2012). Fit-for-purpose governance: A Framework to make Adaptive Governance <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2012.06.010>

<sup>44</sup> Munaretto, S., Siciliano, G., & Turvani, M. E. (2014). Integrating Adaptive Governance and Participatory Multicriteria Methods: A Framework for Climate Adaptation Governance. *Ecology and Society*, 19(2). <https://doi.org/10.5751/ES-06381-190274>

Digambar 1.5, terdapat kerangka kerja *adaptive governance* yang meliputi (1) Penilaian kondisi. Kondisi awal sangat berhubungan dengan faktor keadaan ekonomi, sosial, kelembagaan, dan teknologi. Faktor-faktor tersebut yang nantinya menjadi penentu apakah dapat memfasilitasi atau menghambat pengembangan dan implementasi strategi dan opsi adaptasi. Pada fase ini dilakukan penilaian status sosial ekonomi dan lingkungan dan kerentanan iklim dan mengidentifikasi pemangku kepentingan yang akan dilibatkan karena sangat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan. (2) Proses. Tahapan proses meliputi definisi masalah dan penetapan tujuan, identifikasi alternatif adaptasi, identifikasi kriteria dan bobot evaluasi, dan pemeringkatan opsi alternatif. (3) Tanggapan (*response*). Fase ini melibatkan penerapan opsi yang telah dipilih bersama dengan pengawasan dan evaluasi keputusan. Pelajaran yang dapat dipetik dari umpan balik pengawasan dan evaluasi dapat merombak pemeringkatan opsi adaptasi, mengabaikan beberapa opsi, dan memasukkan opsi alternatif yang baru.

### 1.5.8 Pangan

Kebutuhan yang paling mendasar dari suatu negara yaitu pangan. Pangan dianggap penting karena jika terjadi kenaikan harga pangan dapat menyebabkan penurunan konsumsi protein dan kalori sehingga dapat menyebabkan stunting. Definisi pangan dalam Undang-Undang No.7 Tahun 1996 yaitu apa saja yang bersumber dari tumbuhan, hewan, mikroba dan air baik yang diolah maupun tidak diolah, digunakan dalam proses pembuatan makanan dan minuman yang dibutuhkan oleh manusia untuk dikonsumsi.<sup>45</sup> Definisi pangan menurut Encyclopedia Britannica (2013) yaitu suatu bahan yang memiliki kandungan protein, karbohidrat, dan lemak yang dibutuhkan oleh tubuh untuk pertumbuhan, perbaikan dan sumber energi.<sup>46</sup> Definisi pangan menurut Undang-Undang No.18 Tahun 2012 yaitu apa saja yang bersumber dari hewan, tumbuhan, produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik

<sup>45</sup> Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan (1996)

<sup>46</sup> Prabowo, D. W. (2014). Pengelompokan Komoditi Bahan Pangan POKok Dengan Metode Nalytical Hierarchy Process. Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan, 8 (2), 163 - 182 <https://doi.org/10.30908/bilp.v8i2.81>

yang diolah maupun tidak diolah digunakan untuk makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan baku pangan lainnya digunakan sebagai proses pengolahan produksi makanan dan minuman.<sup>47</sup>

Definisi pangan menurut Undang-Undang ini lebih gamblang, pangan lebih diartikan sebagai makanan sehari-hari sesuai dengan kapasitas sumber daya dan kearifan lokal. Definisi pangan menurut *Food and Agriculture Organization* (2010), yaitu pangan yang disantap setiap hari dengan kuantitas tertentu yang menjadi asupan untuk energi dan gizi utama yang dibutuhkan makhluk hidup.<sup>48</sup> Berdasarkan pandangan yang telah disampaikan, dapat disimpulkan definisi pangan adalah suatu bahan yang dikonsumsi setiap hari yang memiliki kandungan protein, karbohidrat dan lemak berfungsi sebagai sumber energi dan gizi utama makhluk hidup.

#### **1.5.9 Ketahanan Pangan**

Pasokan dan permintaan makanan menentukan kesejahteraan ekonomi, sosial, dan politik suatu negara secara keseluruhan. Ini masalah besar bagi Indonesia yang memiliki banyak pulau. Berbagai macam tanaman dapat tumbuh subur di tanah Indonesia karena kondisi tanah yang beragam, termasuk tanaman pangan seperti padi dan jagung. Pangan merupakan kebutuhan setiap orang di masyarakat.

Biaya makanan akan meningkat dan kesejahteraan masyarakat akan menderita akibat pasokan makanan yang tidak stabil. Sejak Konferensi Pangan dan Pertanian tahun 1943, konsep ketahanan pangan telah mengalami beberapa kali pengulangan. Konferensi Pangan Dunia Pertama (1974) dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (1975) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai ketersediaan pangan yang cukup di seluruh dunia pada satu saat untuk mendukung konsumsi pangan yang berkelanjutan dan untuk menyeimbangkan kenaikan dan penurunan produksi dan harga pangan. Seperti yang didefinisikan oleh Food and

<sup>47</sup> Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan. (2012)

<sup>48</sup> Prabowo, D. W. (2014). Pengelompokan Komoditi Bahan Pangan POkok Dengan Metode Nalytical Hierarchy Process. Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan, 8 (2), 163 – 182 <https://doi.org/10.30908/bilp.v8i2.81>

Agricultural Organization (1992), ketahanan pangan adalah memiliki makanan bergizi yang cukup untuk mempertahankan gaya hidup sehat dan aktif setiap saat. Sebagaimana didefinisikan oleh Sistem Informasi dan Pemetaan Ketahanan dan Kerentanan Pangan (2005), ketahanan pangan berarti bahwa individu dalam segala keadaan memiliki akses ke makanan yang cukup dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan konsumsi sehari-hari mereka untuk hidup aktif dan sehat.<sup>49</sup>

Adapun menurut *Food and Agriculture Organization* (FAO) mengembangkan ketahanan pangan dalam empat dimensi, yaitu (1) Ketersediaan pangan, baik yang diproduksi secara lokal maupun import dari luar negeri (2) Aksesibilitas, yaitu makanan bisa sampai pada konsumen dan memiliki kemampuan dalam membeli, ataupun bagi mereka yang kurang beruntung dapat dibantu oleh jaringan sosial sekitar (3) Pemanfaatan, dimana individu harus makan jumlah yang cukup baik secara kuantitas dan kualitas agar dapat hidup sehat dan utuh agar dapat mewujudkan potensinya. (4) Stabilitas, yang mana berkaitan dengan kemampuan negara ataupun suatu komunitas untuk menahan segala guncangan seperti bencana alam, krisis ekonomi, perang dan sebagainya.<sup>50</sup>

Berdasarkan beberapa pandangan terkait definisi ketahanan pangan yang telah disampaikan, dapat disimpulkan ketahanan pangan yaitu suatu kondisi di segala waktu masyarakat secara fisik, sosial dan ekonomi memiliki kecukupan dalam mengakses pangan yang memadai dan bergizi untuk pemenuhan kebutuhan pokoknya sehari-hari agar dapat hidup sehat dan aktif. Kegiatan telah dilakukan di Indonesia untuk pengamanan atau ketahanan pangan yaitu distribusi produk dari daerah yang kelebihan produksi pangan ke daerah yang minim produksi pangan, pembelian produk petani seperti yang sudah dilakukan Direktorat Jenderal Hortikultura memasarkan hasil pembelian tersebut kedalam

---

<sup>49</sup> Nurhemi, S. R. I., & Soekro, R. G. S (2014). Pemetaan Ketahanan Pangan di Indonesia : Pendekatan TFP dan Indeks Ketahanan Pangan. Bank Indonesia, *WP/4*, 1-70.

<sup>50</sup> Peng, W. & Berry, E. M. (2019). The Concept of Food Security. *Encyclopedia of Food Security and Sustainability* Vol 2.

kegiatan Pasar Tani, melakukan pemetaan ulang terkait jadwal produksi dan ketersediaan bahan pangan di setiap daerah, dan pemerintah mengaktifkan kembali lumbung-lumbung untuk menyimpan bahan pangan di setiap daerah.

Maka, secara garis besar bahwa kebijakan merupakan sebuah tindakan yang perlu diambil sebagai penyelesaian masalah. Adapun diantaranya kebijakan publik yang menjadi salah satu hal yang sering diambil oleh sebuah negara. Hal tersebut dikarenakan kebijakan dibuat atas dasar untuk kepentingan bersama dengan maksud memenuhi kebutuhan ataupun untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Adapun salah satu dari kebijakan public adalah *Adaptive Governance* sebagai perubahan aturan ataupun norma demi memenuhi kebutuhan masyarakat yang mana dalam kerangka *Adaptive Governance* ada tiga fase yaitu kondisi, proses, dan tanggapan. Dikarenakan isu yang diangkat adalah persoalan yang menyangkut dengan pangan maka diperlukan adanya pendekatan pangan dan ketahanan pangan sebagai teori pendukung dalam memahami bagaimana urgensi pangan sebagai kebutuhan dari manusia dan Adapun beberapa hal yang perlu dipenuhi sebagai ketahanan pangan yaitu adanya ketersediaan pangan, aksesibilitas, pemanfaatan, dan stabilitas.

### **1.6 Definisi Konsep**

Untuk mendefinisikan suatu konsep yang benar, maka peneliti memanfaatkan dan membandingkan definisi yang telah ada dalam dunia ilmiah dan definisi tersebut kemudian dihubungkan dengan tujuan ilmiah yang dimaksud.

#### **1.6.1 Kebijakan**

Kebijakan adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam menyelesaikan suatu permasalahan publik agar dapat mencapai tujuan yang dituju dan memberikan manfaat nyata kepada masyarakat.

#### **1.6.2 Adaptive Governance**

*Adaptive Governance* adalah tindakan yang dilakukan pemerintah untuk menghadapi perubahan dalam rangka memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat sesuai dengan kondisi saat ini.

### 1.6.3 Pangan

Pangan adalah suatu bahan yang dikonsumsi setiap hari yang memiliki kandungan protein, karbohidrat dan lemak berfungsi sebagai sumber energi dan gizi utama makhluk hidup.

Kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dan termasuk kedalam *Adaptive Governance* dalam bidang pangan digunakan untuk mencapai tujuan yang ditargetkan untuk masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat sesuai dengan kondisi saat ini dengan pangan yang menjadi gizi utama bagi masyarakat.

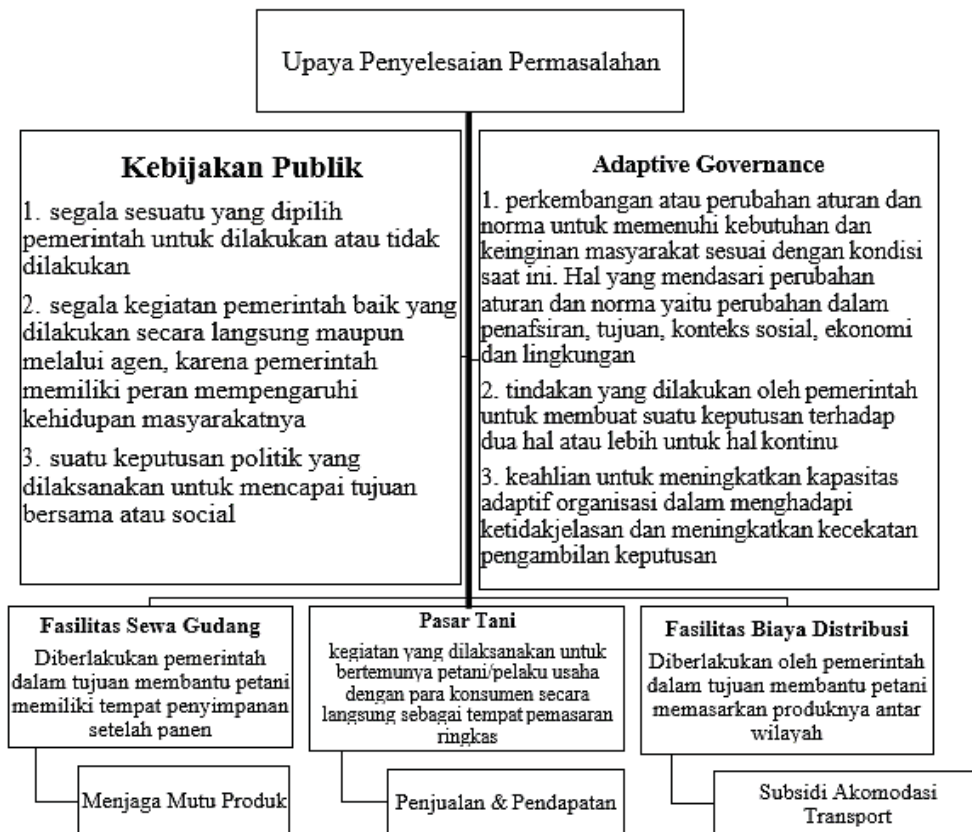
### 1.7 Kerangka berfikir

Dalam permasalahan yang melanda pada tahun 2020 hingga saat ini adalah pandemi Covid – 19 yang telah berdampak bagi umat manusia di bumi ini. Hal tersebut dikarenakan telah menyebabkan manusia kesulitan untuk bisa bertahan dalam hidup. Baik akibat dari pandemi itu sendiri atau ekonomi yang semakin merosot akibat keterbatasan interaksi manusia demi memutuskan rantai penularan Covid – 19. Hal tersebut juga berdampak bagi petani yang ada di Indonesia. Dimana petani telah kehilangan pemasukan karena kurangnya pembeli produk yang dihasilkan. Oleh sebab itu, pemerintah sebagai pihak yang berwenang dan bertanggung jawab dalam membantu masyarakat termasuk petani dalam melewati masa – masa sulit tersebut dibutuhkan adanya kebijakan sebagai upaya dalam menyelesaikan masalah ataupun mengurangi dampak yang ada.

Berangkat dari pendekatan *Adaptive Governance* sebagai dasar penelitian dari menganalisa implementasi program yang sudah ditetapkan. Pemerintah yang berwenang pada akhirnya memberikan tiga program yaitu Sewa Gudang, pasar tani, dan biaya distribusi demi meringankan dan membantu petani Indonesia. Adapun tujuan masing – masing namun berkesinambungan dari ketiga program ini adalah diantaranya, fasilitas sewa gudang untuk menjaga produk dari hasil panen yang sudah dilakukan oleh petani namun petani belum mendapatkan pembeli dan juga sebagai tempat penyimpanan produk. Gudang ini memiliki fasilitas yang memadai demi menjadi mutu produk agar produk masih bisa dijual

dengan harga yang layak serta tidak merugikan petani. Lalu pasar tani, merupakan sarana bagi petani memasarkan dan menjual produknya kepada konsumen akhir sehingga meringkas rantai penjualan yang juga membantu petani. Terakhir, fasilitas biaya distribusi yang juga menjadi bantuan bagi petani agar dapat subsidi biaya akomodasi sehingga petani tidak perlu terbebani dengan biaya yang mahal untuk mendistribusikan produknya.

**Gambar 6 Kerangka Berfikir**



## 1.8 Metode Penelitian

Para peneliti menggunakan istilah "teknik penelitian" untuk merujuk pada pendekatan penyelidikan ilmiah yang bersifat metodelis dan juga terencana dan terorganisir dengan baik.<sup>51</sup> Teknik penelitian dapat didefinisikan sebagai kegiatan ilmiah yang dimulai dengan mengidentifikasi subjek penelitian,

<sup>51</sup> Raco, J. (2010). Metode Penelitian Kualitatif : Jenis, karakteristik dan Keunggulannya. PT. Gramedia Widiasarana Indonesia

mengumpulkan data, dan mengevaluasi data, dan berpuncak pada pengetahuan dan pemahaman tentang tema dan perhatian tertentu. 'Bertahap' mengacu pada fakta bahwa kegiatan ini harus diselesaikan satu tahap pada satu waktu sebelum melanjutkan ke tahap berikutnya. Peneliti harus melalui langkah-langkah ini untuk membangun rantai penalaran yang mengarah pada temuan konklusif. Akibatnya, tidak ada cara untuk melewatkan satu langkah pun.

Penelitian kualitatif adalah pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini. Masalah kemanusiaan dan sosial dapat dipelajari dan dipahami dengan lebih baik menggunakan metodologi penelitian kualitatif.<sup>52</sup> Pertanyaan dan metode, pengumpulan data, analisis induktif dan penguraian semuanya akan digabungkan dalam proses penelitian kualitatif ini.

Peneliti bertujuan untuk memperoleh representasi masalah, mengetahui dan menangkap, serta mencirikan fenomena sosial yang terjadi dalam penelitian ini. Fenomena tersebut terkait dengan bagaimana inisiatif Kementerian Pertanian dan Ditjen Hortikultura telah dilaksanakan. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan strategi penelitian kualitatif.

### 1.9 Tipe Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, penulis memilih menggunakan tipe penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang mencoba memberikan gambaran mengenai fenomena-fenomena yang ada yang sedang berlangsung atau yang telah lampau.<sup>53</sup> Penelitian deskriptif memiliki pertanyaan yang tujuannya untuk memberikan gambaran tentang suatu masalah, gejala, fakta, peristiwa dan kenyataan secara luas dan

---

<sup>52</sup> Nurahani, F. (2014). Metode Penelitian Kualitatif dalam Penelitian Pendidikan Bahasa

<sup>53</sup> Firtrah, M., & Luthfiyah. (2017). *Metodologi penelitian: penelitian kualitatif, tindakan kelas & studi kasus*. CV Jejak.  
[https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=UVRtDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=lrp4LBzdUG&sig=xVgfiY-F1Bxhs4pUO3eGQ29Lh\\_8&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.id/books?hl=id&lr=&id=UVRtDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=lrp4LBzdUG&sig=xVgfiY-F1Bxhs4pUO3eGQ29Lh_8&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

mendalam sehingga akan melahirkan pemahaman baru.<sup>54</sup>

Penelitian ini memiliki tujuan yang sama dengan tujuan penelitian deksriptif, yaitu untuk menggambarkan dan menguraikan bagaimana keselarasan antara program yang telah dilakukan Kementerian Pertanian Direktorat Jenderal Hortikultura dengan implementasinya.

#### **1.10 Lokasi Penelitian**

Tempat penelitian adalah tempat dimana peneliti dapat menemukan informasi yang mereka butuhkan. Di Direktorat Jenderal Hortikultura (Ditjen Bina Marga), Kementerian Pertanian RI, penelitian ini dilakukan di Jl Aup No.3/RT9/RT10 di Kecamatan Ps. Minggu di Kota Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dalam rangka memainkan peran penting dalam ketahanan pangan Indonesia. Selain itu Direktorat Jenderal Hortikultura menerapkan program distribusi produk dan pembelian produk dibuktikan dengan adanya kegiatan Pasar Tani.

#### **1.11 Teknik Penentuan Informan**

Dalam penelitian kualitatif, informan merupakan sumber data utama. Hal ini dimaksudkan agar para informan dapat memberikan informasi sebanyak-banyaknya, selengkap, seluas-luasnya, dan mendalam tentang informasi yang kita minati untuk diteliti (Nursapiah, 2020).<sup>55</sup> Wawancara langsung dengan informan dari Direktorat Jenderal Hortikultura Kementerian Pertanian akan digunakan untuk mengumpulkan data yang valid dan akurat, begitu juga dengan merekam peristiwa dan informasi yang diberikan oleh informan, yang selanjutnya akan digunakan sebagai bahan penelitian laporan sampai titik jenuh informasi tercapai.

Pendekatan pengambilan sampel yang dikenal sebagai Purposive Sampling digunakan oleh peneliti untuk memilih individu yang paling cocok untuk menawarkan informasi yang dibutuhkan untuk penelitian. Dalam penelitian ini, Direktorat Jenderal Hortikultura Kementerian Pertanian tidak hanya digunakan

---

<sup>54</sup> Raco, J. (2010). Metode Penelitian Kualitatis : Jenis, karakteristik dan Keunggulannya. PT. Gramedia Widiasarana Indonesia

<sup>55</sup> Nursapiah (2020). Penelitian Kualitatif (H. Sazali (ed)) Wal Ashri Publishing.

sebagai sumber informasi utama, tetapi juga digunakan untuk memilih beberapa petani sebagai informan, dengan menggunakan metode bola salju, yaitu pemilihan informan berdasarkan rekomendasi dari sumber informasi utama.

### **1.12 Teknik Pengumpulan Data**

Karena pengumpulan data merupakan tujuan utama dari penelitian ini, maka pengumpulan data merupakan komponen yang paling penting. Baik data primer maupun data sekunder termasuk dalam pengumpulan data. Data primer adalah informasi yang dikumpulkan langsung dari subjek dan sumber penelitian. Data sekunder adalah data yang berasal dari sumber tertulis, seperti laporan, makalah, dan sumber data tertulis lainnya. Data tersebut digunakan untuk melengkapi dan menyempurnakan data primer. Prosedur pengumpulan data melibatkan penggunaan berbagai pendekatan, antara lain observasi, wawancara, dan dokumentasi.

#### **1.12.1 Observasi**

Edwards dan Talbott berpendapat “*all good practitioner research studies start with observations*”.<sup>56</sup> Observasi kualitatif merupakan observasi yang penelitiannya harus turun langsung ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian. Peneliti tidak menguji kebenaran tetapi untuk mengetahui kebenaran yang berhubungan dengan topik penelitian. Peneliti harus bisa membaca situasi sosial yang terjadi di lapangan dengan cermat. Dalam penyempurnaan aktivitas pengamatan, peneliti mengikuti kegiatan sehari-hari informan dalam waktu tertentu, memperhatikan apa yang terjadi, mendengarkan apa yang informan katakan, mempertanyakan informasi yang menarik, mencatatnya, dan mempelajari dokumen yang dimiliki. Dengan demikian, peneliti akan mendapatkan informasi dan data yang signifikan sehingga dapat menguatkan dan mendukung hasil wawancara.

#### **1.12.2 Wawancara**

Data dapat diperoleh melalui wawancara dalam berbagai format, termasuk jenis kegiatan komunikasi lisan yang terorganisir, semi-terstruktur, dan tidak

---

<sup>56</sup> Nursapiah (2020). Penelitian Kualitatif (H. Sazali (ed)) Wal Ashri Publishing.

terstruktur. Wawancara adalah sebuah teknik. Dalam metode ini, peneliti memperoleh informasi dengan melakukan percakapan dengan orang yang akan menjadi sumber informasi. Oleh karena itu, wawancara dilakukan dengan tujuan memperoleh informasi yang tidak dapat ditemukan hanya dengan observasi. Hal ini disebabkan fakta bahwa tidak semua data dapat dikumpulkan melalui observasi saja. Informan akan berbicara tentang pengalamannya dengan peneliti yang mewawancarai mereka menggunakan berbagai strategi wawancara. Manfaat akan diperoleh dengan merekam wawancara. Ketika ada kesalahpahaman dalam terjemahan, peneliti akan memiliki bukti asli dari suara informan, dan rekaman itu dapat digunakan sebagai bukti yang dapat diandalkan.

### **1.12.3 Dokumentasi**

Dokumentasi juga berperan besar dalam teknik pengumpulan data. Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif yang memiliki tujuan untuk menerangkan dan mencari berbagai sumber informasi yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Dokumentasi digunakan sebagai data sekunder agar memperkuat data primer.

### **1.13 Teknik Analisis Data**

Setelah mencari data dilapangan, maka Langkah selanjutnya adalah analisis data. Model analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman (1994), yaitu:<sup>57</sup>

#### **1.13.1 Reduksi data**

Setelah data primer dan sekunder terkumpul, langkah selanjutnya adalah mengurutkan data, membuat tema, mengkategorikan, memfokuskan data sesuai dengan bidangnya, membuang data yang tidak perlu, menyusun data dengan membuat rangkuman pada unit analisis, setelah itu pengecekan data lagi dan mengelompokkannya sesuai dengan masalah yang akan diteliti. Data yang telah direduksi sesuai dengan tujuan penelitian akan dideskripsikan dalam bentuk kalimat-kalimat sehingga diperoleh representasi yang utuh dari masalah penelitian.

---

<sup>57</sup> Nursapiah (2020). Penelitian Kualitatif (H. Sazali (ed)) Wal Ashri Publishing.

### **1.13.2 Penyajian Data (Data Presentation)**

Pada tahap ini, bentuk analisis dilakukan dengan menyajikan data dalam bentuk narasi, peneliti menjelaskan temuan data dalam bentuk bagan deskripsi kalimat dan menjelaskan hubungan antar kategori yang ada. telah terstruktur dan sistematis. Penyajian data memiliki fungsi untuk mempermudah memahami apa yang terjadi kemudian. Langkah selanjutnya adalah merencanakan sesuai dengan apa yang telah dipahami.

### **1.13.3 Penarikan Kesimpulan**

Langkah terakhir dari analisis data adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Meskipun kesimpulan reduksi data telah dijelaskan, namun kesimpulan tersebut tidak permanen dan mungkin masih ada penambahan dan pengurangan. Pada tahap ini telah ditemukan kesimpulan yang sesuai dengan bukti-bukti data yang diperoleh di lapangan secara akurat dan signifikan. Kesimpulan akhir sangat tergantung pada temuan data dan keahlian peneliti.

## **1.14 Teknik Pengecekan Keabsahan Data**

Langkah selanjutnya adalah memeriksa keabsahan data untuk mengukur apakah data dan proses pencarian sudah benar. Metode yang digunakan peneliti untuk mendapatkan kepercayaan terhadap hasil penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik triangulasi. Tujuan triangulasi adalah untuk memeriksa kebenaran data yang diperoleh dari sumber lain dalam penelitian di lapangan pada waktu yang berbeda<sup>58</sup> Keabsahan data dapat dicapai melalui:

### **1.14.1 Perbandingan hasil wawancara dengan observasi**

Membandingkan data hasil observasi lapangan dengan wawancara dengan *stakeholder tata kelola* tentang keselarasan antara program yang telah dilakukan Kementerian Pertanian, Ditjen Hortikultura dan implementasinya.

### **1.14.2 Perbandingan hasil wawancara dengan dokumen**

Peneliti membandingkan hasil wawancara dengan dokumen pendukung yang relevan.

---

<sup>58</sup> Nursapiah (2020). Penelitian Kualitatif (H. Sazali (ed)) Wal Ashri Publishing.

#### **1.14.3 Perbandingan hasil wawancara dari informan yang berbeda.**

Peneliti membandingkan hasil wawancara dari masing-masing informan kemudian memahami perspektif masing-masing informan.