

# Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Meningkatkan Kesejahteraan Petani melalui Program Padat Karya Pangan di Kecamatan Noemuti

Medan Yonathan Mael<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Timor, Kefamenanu, TTU – NTT, Indonesia.

## Article Info

### Article history:

Received 8 September 2017

Received in revised form 22 September 2017

Accepted 3 Oktober 2017

### Keywords:

Kebijakan Pemerintah  
Kesejahteraan Petani  
Padat Karya Pangan  
Noemuti

## Abstrak

Penanggulangan masalah sosial rawan pangan di kabupaten TTU dilakukan pemerintah lewat berbagai program, salah satunya adalah pemerintah menerapkan program Padat Karya Pangan (PKP). Dalam tataran pelaksanaan, program PKP belum sepenuhnya mencapai target baik mencakup tujuan maupun sasaran yang ingin dicapai. Tujuan dari penelitian ini adalah mendapatkan gambaran tentang perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program PKP di kecamatan Noemuti, kabupaten TTU. Penelitian dilaksanakan pada bulan Juni sampai bulan Agustus 2017. Metode yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif kualitatif. Populasi adalah seluruh aparat pemerintah yang bekerja pada Dinas Pertanian kabupaten TTU dan RTS-PM di kecamatan Noemuti sehingga total populasi berjumlah 192 orang. Responden ditentukan menggunakan metode purposive sampling berjumlah 28 orang. Secara operasional ukuran yang digunakan dalam mengkaji kebijakan pemerintah dalam program PKP di kecamatan Noemuti meliputi perencanaan (*pleaning*), pelaksanaan atau implementasi, pengawasan, dan evaluasi. Pengumpulan data dilakukan dengan cara pengamatan (*observation*), wawancara (*interview*), dan studi pustaka (*documentation study*). Data yang dikumpulkan dianalisis menggunakan teknik analisa data kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Perencanaan program PKP yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten TTU belum maksimal sebab belum memberikan motivasi dan kesadaran bagi masyarakat akan pentingnya memahami hal-hal yang akan dilakukan berkaitan dengan pengelolaan PKP. Pada tahapan pelaksanaan program PKP telah berjalan namun belum secara efektif dan efisien, sehingga program PKP hingga tahun ketiga tidak memenuhi target luas lahan RTS-PM sebesar 75 are sebagaimana yang dikehendaki oleh ketentuan pelaksanaannya. Tahapan Pengawasan program padat karya pangan telah berjalan, namun hanya dilakukan tiga kali sehingga perlu ditingkatkan agar pelaksanaan program tepat sasaran sesuai dengan target menuju pensiun petani. Evaluasi dari program PKP yang hanya berjalan atau dilaksanakan pada tingkat desa dan kelurahan diharapkan dapat dilakukan pada tingkat kabupaten sehingga dapat merealisasi masukan-masukan yang merupakan tindakan konkret sebagai lanjutan yang dapat digunakan untuk mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan PKP. ©2017 dipublikasikan oleh Agrimor.

## 1. Pendahuluan

Penanggulangan masalah sosial rawan pangan di kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) dilakukan pemerintah lewat berbagai program, salah satunya adalah pemerintah menerapkan program Padat Karya Pangan (PKP). Menurut Dima, (2016) salah satu upaya yang dilakukan pemerintah daerah kabupaten TTU dalam menanggulangi masalah kemiskinan adalah dengan pembangunan pertanian yang sesuai dengan potensi lokal yang diwujudkan dengan dirumuskannya program PKP yang merupakan inovasi daerah dalam mengelola beras miskin pemerintah pusat menjadi insentif bagi masyarakat yang mengelola pertanian dengan pola usaha padat karya pangan.

PKP dilakukan melalui tahap-tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi dengan tujuan 1) mewujudkan ketahanan pangan dan kedaulatan pangan bagi keluarga miskin dengan menyediakan sumber-sumber kehidupan baru secara berkelanjutan serta mendorong sistem pertanian yang ramah lingkungan; 2) keluarga miskin dapat mengakses bahan pangan berupa beras tanpa mengeluarkan uang tunai; dan 3) meningkatkan produktivitas tanaman musiman serta memiliki kebun tetap dan membudidayakan tanaman umur panjang. Kebijakan ini untuk memberdayakan masyarakat miskin dengan cara mengupayakan pengelolaan lahan-lahan pertanian yang dimiliki masyarakat secara profesional. Lahan pertanian yang dimiliki oleh petani dapat ditanami dengan tanaman umur pendek berupa jagung, umbi-umbian dan kacang-kacangan dan tanaman umur panjang berupa kelapa, kemiri, pohon jati, jambu mente, pisang dan lain sebagainya, sehingga hasil produksi pertanian selain untuk kebutuhan konsumsi dalam setahun, selain itu sebagian hasil penjualan hasil pertanian dapat disimpan pada bank yang bekerjasama dengan pemerintah sebagai tabungan dimasa tua atau sebagai dana pensiun petani.

Menurut Malelak & Sjah, (2015) program raskin pola padat karya pangan termasuk dalam Panca Program Strategis yaitu program pengembangan pertanian dengan slogan “Gerakan Cinta Petani Menuju Pensiun Petani” dimana masyarakat atau rumah tangga yang tadinya menerima beras dengan ganti uang menjadi menerima beras secara gratis dari pemerintah daerah dengan melakukan kerja pada kebun masing-masing, pemberian beras secara gratis ini diharapkan agar masyarakat melakukan kerja pada kebunnya, sehingga akan menekan kegiatan perladangan berpindah yang dilakukan oleh masyarakat, dengan demikian masyarakat akan memiliki kebun menetap dan tidak merusak hutan.

Sasaran program PKP adalah semua masyarakat miskin sesuai data BPS yang memenuhi ketentuan-ketentuan program seperti 1) memiliki akses pada lahan potensial (pekarangan, kebun dan sawah) yang dapat diolah; 2) memiliki kemauan untuk berpartisipasi secara aktif dalam program PKP; 3) memiliki kemampuan dan pengalaman bertani untuk meningkatkan pengelolaan tanah dan produksi pangan; 4) kemampuan ekonomis rendah yang ditandai dengan hanya satu orang pencari nafkah, kepala rumah tangga perempuan, rumah tangga dengan banyak anak, pendapatan per kapita rendah.

Pemerintah kabupaten TTU bekerja sama dengan berbagai lembaga lain untuk memperlancar pelaksanaan program PKP misalnya dengan Perum BULOG yang bertugas untuk pendistribusian beras program raskin pola padat karya pangan ke keluarga peserta program di desa-desa penerima bantuan. Setelah pihak desa dalam hal ini komite desa yang telah di bentuk menerima beras maka akan di lakukan pembagian kepada keluarga penerima program. Selain itu untuk pelaksanaan di lapangan dibantu oleh pendamping LSM yang ada di lokasi program sebagai mitra pemerintah guna menyukseskan jalannya program. LSM merupakan mitra kerja yang memfasilitasi, mendampingi dan mengorganisir pelaksanaan program PKP di desa atau kelurahan sesuai dengan

kebijakan dan mekanisme yang telah ditetapkan. Pembiayaan disediakan oleh pemerintah kabupaten TTU dengan menggunakan dana yang bersumber dari APBD kabupaten TTU. Dana ini untuk membiayai pembelian beras dan operasional kegiatan di lapangan (Malelak & Sjah, 2015).

Dalam tataran pelaksanaan, program PKP belum sepenuhnya mencapai target baik mencakup tujuan maupun sasaran yang ingin dicapai. Bekun dkk., (2013) menyatakan bahwa berdasarkan bahan presentasi Bupati kabupaten TTU tentang Evaluasi Pelaksanaan Program PKP Tahun 2011 dan Gagasan Pelaksanaan PKP Tahun 2012 terdapat sembilan penyebab program PKP belum berjalan maksimal antara lain 1) ada sebagian kecil masyarakat desa dan kota tidak memiliki lahan yang cukup; 2) kepemilikan lahan pada lokasi yang berbeda (ada masyarakat yang menetap di desa lain namun lahannya berada di desa tetangga); 3) ada oknum aparat kecamatan, desa atau kelurahan yang kurang mendukung dan cenderung menghambat pelaksanaan program PKP, misalnya tidak menindaklanjuti kesepakatan yang dibangun di antaranya pagar pemisah daerah peternakan dan pertanian setelah itu tidak dilanjutkan dan dapat menyebabkan ternak merusak lahan yang telah dikelola; 4) biaya operasional tim koordinasi atau tim teknis kecamatan dan desa atau kelurahan yang tidak dialokasikan; 5) ada oknum aparat desa yang memiliki kecenderungan untuk membagikan beras miskin (raskin) kepada segenap kepala keluarga yang ada dalam desa atau kelurahan (termasuk Pegawai Negeri Sipil atau pensiunan dan petani yang tidak mengerjakan tipe pekerjaan PKP); 6) konteks pendampingan yang belum maksimal (pemahaman, komitmen) pada semua sektor yang kompeten; 7) tidak tersedianya benih tanaman penguat teras, tanaman umur panjang dan tanaman sela sebagai bentuk dukungan dalam penerapan teknis budidaya yang lengkap; 8) ada RTS-PM yang tidak mencukupi target areal dan tipe pekerjaan sesuai yang ditentukan dalam petunjuk teknis PKP; dan 9) masih ada kecenderungan petani untuk melakukan kebun berpindah-pindah dengan pola tebas bakar tanpa memaksimalkan potensi lahan yang tersedia dekat pemukiman.

Noemuti merupakan salah satu kecamatan di kabupaten TTU yang menjalankan program PKP Tidak berbeda dengan kecamatan lainnya, pelaksanaan program PKP di kecamatan Noemuti juga masih terkendala berbagai persoalan yang menyebabkan program PKP belum maksimal.

Hal tersebut lebih disebabkan karena minimnya tingkat perencanaan, pelaksanaan yang tidak sesuai dengan rencana, minimnya tingkat pengawasan yang hanya dilakukan dua kali pada saat pemeriksaan persiapan lahan dan pembagian beras dan evaluasi yang tidak dilakukan secara mendetail, dengan demikian maka perlu dilakukan kajian dengan topik “Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Meningkatkan Kesejahteraan Petani melalui Program Padat Karya Pangan di Kecamatan Noemuti”. Tujuan dari penelitian ini adalah mendapatkan gambaran tentang perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi program PKP di kecamatan Noemuti, kabupaten TTU.

## 2. Metode

Penelitian dilaksanakan di kabupaten TTU pada bulan Juni sampai bulan September 2017. Metode yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif kualitatif sesuai petunjuk Singarimbun & Soffian, (1989). Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh aparat pemerintah yang bekerja pada Dinas Pertanian kabupaten TTU yang berjumlah 130 orang, RTS-PM di kecamatan Noemuti kabupaten TTU yang berjumlah 62 orang sehingga total populasi berjumlah 192 orang. Sampel atau responden ditentukan menggunakan metode

purposive sampling sesuai petunjuk Sugiyono, (2006) sehingga sampel yang ditentukan berjumlah 28 orang.

Secara operasional ukuran yang digunakan dalam mengkaji kebijakan pemerintah kabupaten TTU dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani melalui pengelolaan program PKP di kecamatan Noemuti meliputi perencanaan (*pleaning*), pelaksanaan atau implementasi, pengawasan, dan evaluasi.

Pengumpulan data dilakukan sesuai petunjuk Surakhmad, (1994) dengan cara 1) pengamatan (*observation*), peneliti melakukan pengamatan langsung di lokasi penelitian guna memperoleh data dan informasi yang terkait dengan program PKP; 2) wawancara (*interview*), dengan pedoman wawancara yang digunakan peneliti untuk melakukan tanya jawab berkaitan dengan program PKP; dan 3) studi pustaka (*dokumentation study*), peneliti mengumpulkan data sekunder dari buku, peraturan, laporan yang berhubungan dengan penelitian.

Data yang dikumpulkan dianalisis menggunakan teknik analisa data kualitatif sesuai petunjuk Moleong, (2007) yang terdiri dari tiga jalur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1 Perencanaan (*Pleaining*)

Proses perencanaan program PKP melibatkan seluruh masyarakat di beberapa desa dan kelurahan pada kecamatan Noemuti yang memiliki masyarakat yang tergolong dalam RTS-PM untuk menyiapkan dan mengelola lahan sebesar 25 are per tahun untuk ditanami dengan tanaman umur pendek dan tanaman umur panjang yang bernilai ekonomis. Selanjutnya dalam proses pengelolaan lahan, pemerintah memberikan tunjangan beras sebanyak 15 kg per bulan, yang diberikan setiap enam bulan. Diketahui bahwa dalam tahap perencanaan belum dilakukan secara maksimal dalam hal membahas hal-hal yang mungkin dapat menghambat proses pelaksanaan program PKP. Secara teoritis perencanaan sebagaimana yang dikemukakan oleh Siagian, (1994) bahwa perencanaan adalah keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dari pada hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian yang telah ditentukan. Oleh karena itu maka perencanaan yang dilakukan harus secara baik dan lengkap dan memenuhi unsur pokok berupa 1) apa (*what*) yang akan dilakukan berkaitan dengan program PKP; 2) mengapa (*why*) program PKP harus dilakukan; 3) bagaimana dan berapa (*how* dan *how much*) program PKP dilaksanakan; 4) dimana (*where*) pelaksanaan kegiatan atau PKP; 5) kapan (*when*) program PKP dilaksanakan; dan 6) siapa (*who*) siapa yang melaksanakan program PKP.

Sebenarnya dalam perencanaan program PKP, pemerintah dapat memanfaatkan berbagai hasil penelitian yang telah dilakukan, misalnya penelitian Bekun dkk., (2013) berkesimpulan bahwa strategi pendekatan pemberdayaan menjadi penting untuk meningkatkan kemampuan bertani masyarakat, dan strategi pendekatan yang dimaksud yakni pemungkinan, penguatan, perlindungan, penyokongan dan pemeliharaan, yang merupakan strategi yang sangat penting dalam meningkatkan program PKP di kabupaten TTU. Juga disarankan agar pemerintah daerah dapat mentransformasi semangat kewirausahaan yaitu suatu semangat kejiwaan dalam mengolah lahan pertanian dengan cara melalui penyuluhan, melalui pemberian contoh nyata, melalui pemberian kesempatan, dan melalui proses pembelajaran terus menerus. Selain itu, penelitian Dima, (2016) juga menyimpulkan bahwa pelaksanaan program PKP di Kabupaten TTU masih belum optimal dilakukan yang terkendala oleh keterbatasan sumber daya yang ada. Strategi yang dapat digunakan untuk mendorong keberlanjutan program PKP di kabupaten TTU adalah meningkatkan intensitas penyuluhan dan pembentukan kelompok tani guna perbaikan sumber daya petani.

#### 3.2 Pelaksanaan (*Implementasi*)

Pelaksanaan program PKP belum maksimal, karena sebagian besar masyarakat yang tergolong sebagai RTS-PM belum melaksanakan program sesuai dengan rencana yakni pengelolaan dan penambahan luas lahan 25 are setiap tahun. Masyarakat RTS-PM pada tahun ketiga belum memiliki lahan dengan luas 25 are hingga 50 are. Hal ini lebih disebabkan oleh faktor-faktor penghambat seperti minimnya lahan yang menjadi milik, tunjangan beras yang diberikan dengan tidak adanya penegasan dari pemerintah (pengawasan) sebagai penyelenggara program dan sebagian besar lahan yang dikelola adalah lahan basah sehingga lahan tersebut tidak dapat ditanami dengan tanaman umur panjang yang bernilai ekonomis. Pembahasan tentang pelaksanaan program PKP didukung oleh teori pelaksanaan menurut Wahab, (2006) yang menuliskan bahwa berdasarkan kamus besar Webster implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement* yang berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *and to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu) sedangkan Pane, (2013) mengemukakan bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif.

#### 3.3 Pengawasan

Tingkat pengawasan terhadap pelaksanaan program PKP belum berjalan secara maksimal, hal ini diketahui dari hasil wawancara dari para informan yang hampir semua menyatakan bahwa pengawasan hanya terjadi dua kali dalam setiap periode yakni pada saat pemeriksaan persiapan lahan dan saat pembagian

beras. Minimnya tingkat pengawasan terhadap pelaksanaan program padat karya pangan menyebabkan masyarakat melaksanakan program sesuai dengan keinginan masyarakat dalam hal ini hanya mengolah lahan pertanian sebatas untuk memenuhi target perolehan beras gratis dari pemerintah tanpa adanya upaya untuk melaksanakan program PKP sesuai ketentuan yang tertuang dalam petunjuk teknis pelaksanaan demi mencapai pensiun petani. Secara teoritis sebagaimana yang dikemukakan oleh Sutarno, (2004) mengatakan bahwa pengawasan adalah kegiatan membandingkan atau mengukur yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma standar atau rencana-rencana yang sudah ditetapkan sebelumnya.

#### 3.4 Evaluasi

Evaluasi pelaksanaan program PKP hingga tahun ketiga belum terlaksana atau dilaksanakan oleh pemerintahan tingkat kabupaten tetapi hanya dilakukan ditingkat desa dan kelurahan sehingga evaluasinya tidak berjalan secara maksimal, dalam upaya pembenahan masalah-masalah yang ditemui di lapangan dalam proses pelaksanaan program PKP, sebagai langkah yang ditempuh dalam menemukan dan menyelesaikan masalah sosial rawan pangan di kabupaten TTU. Secara teori yang dimaksudkan dengan evaluasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Isaac & Michael, (1983) yang mendefinisikan evaluasi sebagai suatu proses untuk melakukan penilaian terhadap perilaku atau kinerja tertentu yang dirumuskan dalam tujuan. Hammond dalam Isaac & Michael, (1983) juga menyatakan bahwa evaluasi adalah proses menilai keefektifan program terkini dan inovatif dengan membandingkan data mengenai perilaku dengan tujuan yang diharapkan tercapai.

Menurut Conyers, (1991) keberhasilan suatu program pemerintah bukan hanya ditentukan oleh kualitas perencanaan dan pelaksanaan, tapi juga bagaimana program tersebut dapat dievaluasi secara rutin. Evaluasi dipandang penting dalam mendorong keberhasilan suatu perencanaan dan merupakan indikator keberhasilan suatu program. Selanjutnya Dima, (2016) menyatakan evaluasi bukan saja digunakan untuk menilai keberhasilan suatu program, tapi juga menjadi umpan balik untuk merumuskan strategi di masa yang akan datang.

#### 4. Simpulan

Perencanaan program PKP yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten TTU belum maksimal sebab belum memberikan motivasi dan kesadaran bagi masyarakat akan pentingnya memahami hal-hal yang akan dilakukan berkaitan dengan pengelolaan PKP. Pada tahapan pelaksanaan program PKP telah berjalan namun belum secara efektif dan efisien, sehingga program PKP hingga tahun ketiga tidak memenuhi target luas lahan RTS-PM sebesar 75 are sebagaimana yang dikehendaki oleh ketentuan pelaksanaannya. Tahapan Pengawasan program padat karya pangan telah berjalan, namun hanya dilakukan tiga kali sehingga perlu ditingkatkan agar pelaksanaan program tepat sasaran sesuai dengan target menuju pensiun petani. Evaluasi dari program PKP yang hanya berjalan atau dilaksanakan pada tingkat desa dan kelurahan diharapkan dapat dilakukan pada tingkat kabupaten sehingga dapat merealisasi masukan-masukan yang merupakan tindakan konkret sebagai lanjutan yang dapat digunakan untuk mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan PKP.

#### Pustaka

- Bekun, S., Gani, A.J.A. & Makmur, M. 2013. Strategi Pelaksanaan Program Padat Karya Pangan Dalam Meningkatkan Pemberdayaan Masyarakat Desa Di Kabupaten Timor Tengah Utara. *WACANA, Jurnal Sosial dan Humaniora*, 16(2): 65–70.
- Conyers, D. 1991. *Perencanaan Sosial Di Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dima, Y.K. 2016. Evaluasi Pelaksanaan dan Strategi Keberlanjutan Program Padat Karya Pangan di Kabupaten Timor Tengah Utara. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik Universitas Brawijaya*, 2(4): 175–181.
- Isaac, S. & Michael, W. 1983. *Handbook in Research and Evaluation*. San Diego: Edits Publisher.
- Malek, C. & Sjah, T. 2015. Studi Pelaksanaan Program Raskin Pola Padat Karya Pangan dengan Sistem Wanatani pada Lahan Kering di Kabupaten Timor Tengah Utara. *Jurnal Sosial Ekonomi dan Humaniora*, 1(1): 42–51.
- Moleong, J.L. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Revisi ed. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Pane, D.K. 2013. Implementasi Data Mining pada Penjualan Produk Elektronik dengan Algoritma Apriori (Studi Kasus : Kreditplus). *Pelita Informatika: Informasi dan Informatika*, 4(3): 25–29.
- Siagian, S.P. 1994. *Administrasi Pengawasan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Singarimbun, M. & Soffian, E. 1989. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES.
- Sugiyono, 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D*. Bandung: Alfabeta.
- Surakhmad, W. 1994. *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar dan Teknik*. Bandung: Tarsito.
- Sutarno, N.S. 2004. *Manajemen Perpustakaan*. Jakarta: Sagung Seto.
- Wahab, S.A. 2006. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.