

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kajian Teori Penelitian

2.1.1 Peran Pemerintah Daerah dalam Konsep Pelayanan Publik

Peran pemerintah merupakan bentuk tindakan nyata yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengakomodir, berpartisipasi, mengontrol dan mengevaluasi kepada masyarakat. Peran yang dapat dilakukan bersifat dinamis karena mampu berubah-ubah sewaktu-waktu sesuai dengan kondisi yang terdapat dilapangan dan atau artian relatif bebas pada orang yang melakukan peran tersebut (Siagian, 2000). Selain itu, defenisi peran juga berkaitan dengan tindakan dan perilaku dalam hal positif untuk melakukan segala sesuatu sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dan sesuai dengan kedudukannya. Sebaliknya, jika ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan terdapat pelanggaran atau sikap negatif maka berdampak buruk bagi lingkungan masyarakat (Siagian, 2002).

Peran yang dilakukan oleh pemerintah menurut Poerwodarminta (1995) merupakan upaya tindakan dalam suatu peristiwa yang pada prinsipnya harus dilakukan dengan maksimal untuk memberikan pesan dan pandangan positif kepada masyarakat umum. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) peran merupakan upaya dalam bentuk sikap aatau tindakan yang mampu diraih oleh orang yang memiliki kedudukan dalam struuktur lapisan masyarakat sehingga mampu melakukan perubahan atan tindakan berdampak besar.

Pada prinsipnya, dominasi pada peran atau peran yang dilakukan oleh pemerintah menunjukkan adanya suatu fungsi, penyesuaian diri dalam proses pendekatan kepada masyarakat sehingga yang mampu memberikan peran biasanya adalah seseorang yang dinilai mampu dan memiliki kedudukan atau posisi pada suatu jabatan. Konsep peran menurut Soekanto (2008) mencakup kepada 3 poin sebagai berikut:

1. Segala bentuk peraturan dan norma-norma yang berhubungan dengan kedudukan seseorang atau posisi seseorang pada lapisan struktur masyarakat. Hal ini dapat dilihat dalam aturan yang membimbing seseorang atau kelompok dalam kehidupan sosial kemasyarakatan.
2. Sikap dan perilaku konsisten yang dilakukan oleh seseorang kepada masyarakat sebagai wujud dari implementasi suatu lembaga, instansi dan organisasi
3. Perilaku individu bagi lapisanstruktur masyarakat

Terdapat poin-poin penting yang berkaitan langsung dengan peranan pemerintah dalam kehidupan bermasyarakat, diantaranya yaitu (1) berperan sebagai lapisan struktur masyarakat yang seharusnya dipertahankan kelangsungannya; (2) peranan yang dilaksanakan tersebut seharusnya dilekatkan kepada individu yang mampu dan sanggup melaksanakannya; (3) Jika berkenan dan mampu melaksankannya harus tahan terhadap sikap yang sewaktu-waktu berubah atau tahan terhadap konflik dan permasalahan yang kerap kali muncul sewaktu-waktu.

Korelasi poin-poin tersebut berhubungan karena sifat pemerintah adalah melayani dan mampu mengatur masyarakat, menurut Siagian (2002) pemerintah pada hakikatnya berfungsi untuk mengatur, melayani dan memberikan peran partisipasinya. Fungsi-fungsi ini merupakan sifat baku yang ditetapkan kepada setiap sistem pemerintahan untuk memberikan perhatian kepada masyarakat agar tumbuh dan sejahtera. Korelasi ini memberikan makna bahwa peran pemerintah secara mutlak diartikan sebagai upaya untuk mengelola dan mengatur masyarakat dalam suatu negara dengan tujuan untuk menegakkan hukum dan menciptakan kesejahteraan dalam kehidupan sosial masyarakat.

Point-point utama dalam peran aktif pemerintah dalam hal ini yaitu dinas-dinas yang merupakan bagiannya dikelompokkan menjadi beberapa bagian yaitu sebagai penyedia layanan publik, sebagai pengaturan, sebagai fungsi pembangunan, sebagai fungsi perwakilan dan terakhir sebagai fungsi koordinasi (Siagian, 2002). Kelima point tersebut memiliki makna yang saling berkaitan, sebagai penyedia layanan publik harus mampu untuk mengelola dan mengatur segala bentuk pelayanan yang diberikan secara maksimal sehingga mampu dinikmati oleh masyarakat.

Hubungan ini bertujuan untuk mempercepat pergerakan pembangunan dan pembangunan manusia sehingga mampu memainkan perannya untuk perwakilan dan melakukan negosiasi, kolaborasi, dan koordinasi kepada pihak lainnya. Perencanaan terhadap pembangunan daerah memerlukan ketahanan dan sikap lainnya dibutuhkan oleh pemerintah sebagai aktor

penting yang memiliki kekuatan dan peran penting dalam memberikan pelayanan kepada publik atau pelayanan kepada masyarakat.

Secara lebih jelas, detail dan konkrit maka peran pemerintah dalam pembangunan nasional adalah berperan utama sebagai inovator, stabilisator dan modernisator (Siagian, 2000). Secara detail diuraikan sebagai berikut:

1. Innovator, peran pemerintah sebagai inovator diartikan sebagai tindakan wajib yang dilakukan pemerintah untuk mampu meningkatkan legalitas dimata masyarakat, legalitas tersebut dapat dilakukan sikap konsisten dengan pelaksanaan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Poin utama dalam inovator adalah inovasi yang diciptakan dalam lingkungan birokrasi bersifat konseptual, inovasi sistem, prosedur dan model baru dalam bekerja.
2. Stabilisator, merupakan sikap pemerintah dalam mewujudkan suatu transformasi baru tanpa adanya gejolak sosial, gejolak sosial dimaknai sebagai ancaman bagi daerah dan keutuhan nasional. Peran stabilisator dapat terwujud dengan menggunakan berbagai cara antara lain: kemampuan selektif yang tinggi, proses sosialisasi bijak melalui pendekatan persuasif, bertahap serta berkelanjutan.
3. Modernisator, dapat berupak suatu pembangunan daerah untuk mampu bersaing dengan daerah-daerah lainnya menjadi daerah mandiri, berkepribadian, memilik kemampuan manajerial dan pengelolaan kekayaan sehingga memiliki daya saing. Selain itu mampu

menciptakan sumber daya manusia yang produkti, stabil dalam kehidupan sosial politik demokratis dan berorientasi pada masa depan.

Berdasarkan orientasi peran yang dideskripsikan dengan ciri-ciri dan fungsi yang relevan penelitian ini menganut kepada peran pemerintah yang dilakukan dengan sikap inovator, modernisator dan stabilisator untuk mampu memberikan keyakinan kepada masyarakat dalam menjaga ketahanan pangan untuk kebutuhan masyarakat kota Batam.

2.1.2 Ketahanan dan Kualiatas Pangan

Defenisi atau pengertian ketahanan pangan menurut Badan Ketahanan Pangan Indonesia yang secara spesifik berwenang dalam menjaga ketahanan pangan di Indonesia yaitu suatu upaya yang diperlukan dalam tata kelola informasi pemertan potensi daerah pangan dan kerentanan daerah pangan. Kondisi ketahanan pangan daerah sangat ditentukan oleh kesiapan masyarakat dalam peningkatan jumlah produksi, konsumsi dan distribusi pangan (Mulyani et al., 2020). Dari sudut pandang lain yaitu aspek kerawanan pangan dapat dibagi menjadi 4 bagian yaitu diantaranya adalah ketersediaan pangan; akses pangan; kesehatan dan gizi; aspek kerentanan pangan yang disebabkan oleh keadaan lingkungan dan kejadian bencana alam (Subekti et al., 2021).

Keempat aspek yang digunakan untuk menjaga ketahana pangan diperlukan peran pemerintah dan aktor kepentingan dalam menjaga luas lahan pertanian agar jumlah lahan pertanian tidak mengalami pengurangan yang

signifikan atau tidak berkurang setiap tahunnya. Kerentanan sering terjadi karena berkurangnya lahan produksi seperti beras dan jagung karena luas tanah yang tersedia selalu dialihfungsikan menjadi lahan industri atau lahan non-pertanian (Van Oort et al., 2015). Sebaliknya adalah dalam menunjang sistem produksi pangan juga didukung oleh sistem pengairan yang cukup, akan tetapi ini semua tidak berguna jika secara perlahan setiap tahunnya lahan dialihfungsikan menjadi lahan non-pertanian. (Ye et al., 2014). Karena permasalahan tersebut, sangat diperlukan dukungan pemerintah dalam bentuk peran aktif dan program yang nyata dalam meningkatkan produktifitas pertanian pangan di Indonesia, salah satu yang paling penting adalah area irigasi (Panuju et al., 2013).

Sistem peralihan fungsi lahan pertanian memberikan dampak besar dan buruk bagi ketersediaan pangan di Indonesia. Alih fungsi lahan pertanian dan perkebunan menyebabkan hilangnya produksi beras, jagung, ubi-ubian dan biji-bijian sehingga diperlukan tindakan tepat guna untuk mempertahankan pangan Indonesia adalah melalui reformasi agraria. Menurut Waryanta (2016) program pemerintah untuk mewujudkan kemandirian dalam mendukung ketahanan pangan nasional. Akan tetapi dalam implementasi reformasi agraria belum mampu mengatasi permasalahan pangan perlu adanya penekanan dalam budidaya tanaman dan peternakan agar kebutuhan masyarakat terpenuhi secara maksimal.

Menurut Rimadiani & Daryanto (2016) menjaga ketahanan pangan diperlukan suatu komitmen bersama antar kepada daerah dan aktor

kepentingan, kerjasama yang dilakukan mampu untuk menjaga ketersediaan pangan, penekanan harga yang relatif berubah-ubah, sehingga meminimalisir perkembangan daerah rawan pangan. Oleh karena itu diperlukan perhatian dan peran pemerintah untuk menjaga pangan agar konsumsi masyarakat dapat berjalan dengan baik. Kondisi saat ini yang terjadi merupakan bentuk kelalaian yang selama ini difokuskan kepada pembangunan nasional, sehingga aspek pertanian seringkali dihiraukan.

Menurut Armawi (2016) jumlah dan kualitas pertanian Indonesia belum mampu untuk mencukupi kebutuhan pangan dalam negeri dan sangat tergantung pada pangan impor, tindakan ini sangat miris karena daerah yang memiliki lahan pertanian dominan rentan terhadap ketahanan pangan. Perlu adanya penguatan ketahanan pangan oleh instansi atau lembaga pemerintahan untuk melakukan manajemen ketahanan pangan yang lebih kompleks dan didukung sistem organisasi modern demi memperkuat ketahanan pangan lokal.

Selanjutnya adalah upaya menjaga ketahanan berkaitan erat dengan kualitas pangan yang berhubungan langsung dengan sistem produk, jasa, sumber daya manusia, proses, dan lingkungan. Menurut Putra (2019) kualitas pangan sebagai indikator penting dalam menilai kepuasan dan harapan dari para pelanggan. Sejalan dengan kualitas pangan diartikan sebagai sumber energi tubuh yang dikonsumsi dan yang mengandung nutrisi, gizi memberikan dampak positif.

Konsep utama dalam defenisi pangan merupakan pangan atau makanan dasar yang aman dan terbebas dari pencemaran biologis dan kimia serta secara hal-hal yang dapat mengganggu dan membahayakan manusia (Wardani et al., 2019). Kualitas pangan adalah tolak ukur produk yang dapat memenuhi sumber energi bagi tubuh agar bisa maksimal dan tidak memberikan dampak negatif dalam tubuh. Secara khusus stimulus dan insentif yang dikeluarkan untuk itetap menjaga kinerja di sektor pertanian dan perikanan, antara lain: program padat karya pertanian; program padat karya perikanan; banpres produktif UMKM sektor pertanian; subsidi bunga mikro/kredit usaha rakyat; dan dukungan pembiayaan koperasi dengan skema dana bergulir.

Saat ini pemerintah Indonesia dan pemerintah daerah secara bersama - sama mendorong dalam menyusun kebijakan baku untuk menjaga ketahanan pangan nasional dan daerah agar tidak terjadi kerentanan pangan dan meningkatnya daerah rawan pangan, hal ini dilakukan berdasarkan kebijakan pemerintah melalui surat edaran SET.M.EKON.3/06/2021 yang berisi poin-poin penting, diantaranya adalah

1. Melaksanakan Undang-Undang Cipta Kerja terkait penyederhanaan, percepatan, kepastian perizinan, serta persetujuan ekspor/impor.
2. Transformasi usaha-usaha pertanian dari tradisional keapda digitalisasi dengan tema dasara pemulihan pangan dan ekonomi nasional.

3. Kolaborasi lintas instansi dan lembaga dalam penyebaran dan distribusi hasil pertanian dari sentra pertanian kepada daerah-daerah rawan pangan dan rentan pangan,
4. Kecukupan konsumsi dan jangkauan oleh masyarakat
5. Pengembangan sistem logistik dan penyimpanan
6. Aksesibilitas melalui transportasi darat, laut dan udara dan efektif dan efisien, dan
7. Pembentukan lembaga nasional dan daerah dibawah Kementerian Pertanian dan BUMN dalam penguatan ekosistem pangan nasional dan daerah.

2.1.3 Diversifikasi Produk Pangan dan Konsumsi Masyarakat

Menurut Hariyadi (2017), keanekaragaman pangan atau diversifikasi pangan merupakan tindakan dalam pemulihan sistem pangan yang tidak hanya bergantung kepada satu jenis pangan atau mampu memilih dan mengkonsumsi jenis pangan lainnya. Dalam hal ini meliputi konsumsi pribadi dan kelompok yang hanya membatasi dirinya untuk mengkonsumsi satu produk sejenis dan tidak mengkonsumsi pangan yang berbeda karena berbagai alasan. Selain itu, pertimbangan konsumsi rumah tangga dalam memilih pangan dan makanan pokok berdasarkan pada aspek produksi, pengelolaan, konsumsi pangan, anekaragam pangan, minimalisir ketergantungan terhadap pangan tertentu.

Konseptual yang disusun dalam upaya keanekaragaman pangan atau diversifikasi pangan merupakan hal yang telah lama dikampanyekan dan

bukan merupakan konsep baru yang diperkenalkan. Istilah ini telah diucapkan pemerintha melalui kebijakan-kebijakan dalam pengautan pangan, pertanian dan peternakan dalam membangun Indonesia dan meningkatkan perumbuhan keanekaragaman konsumsi masyarakat.

Menurut Hariyadi (2017) keanekaragaman pangan merupakan uuapaya dasar yang dilakukan untuk peningkatan kapasitas konsumsi manusia yang mempengaruhi kualitas sumber daya manusia sehingga terdorongnya penciptaan produksi yang lebih beragam untuk dikonsumsi oleh masyarakat. Penetapan konsep diversifikasi tidak hanya terfokus atau terbatas dengan pangan makanan pokok, melauikan juga untuk mampu meminimalisir terjadinya overkonsumsion terhadap konsumsi beras yang dikompensasi oleh penambahan konsumsi bahan pangan non-beras.

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2021, Produksi Pangan adalah merupakan aktifitas menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas kembali, dan/atau mengubah bentuk pangan. Yanuari (2017) mendeskripsikan bahwasanya produksi pangan pertanian merupakan hasil yang didapatkan dari lahan pertanian dan perkebunan dalam waktu tertentu dan periode tertentu yang secara statisitik dapat diukur untuk menentukan dan menandakan besar potensi komidit pertanian. Produksi dan atau hasil pertanian dalam arti luas tergantung dari faktor genetik/varietas yang ditanam termasuki antara lain tanah, iklimi dan iteknologi yang dipakai. Aarti sempit terdiri dari variasi tanaman, tanah, iklim, faktor-faktor non teknis seperti keterampilan, biaya/sarana produksi pertanian dan alat-alat yang

digunakan. Faktor yang mempengaruhi produksi pertanian terbagi atas faktor genetik, alam, tenaga kerja, modal dan manajemen (Banowati, et.al., 2017). Lebih lanjut dalam pemenuhan tercapainya konsumsi pangan menurut Salvatorei (2018) kepuasan individu terhadap suatu produk pangan atau pertanian tergantung daripada masyarakat menilai produk tersebut dalam bentuk kualitas dan nilai gizi yang terkandung.

2.2 Penelitian Terdahulu

Sebelum melakukan penelitian, penulis terlebih dahulu melakukan pembacaan dan identifikasi terhadap penelitian-penelitian terdahulu untuk melihat dan menganalisa teori-teori dan temuan-temuan penelitian. Penelitian terdahulu yang digunakan adalah hasil penelitian yang relevan dengan penelitian penulis serta memiliki permasalahan yang mirip oleh penulis, sehingga perlu dijadikan sebagai acuan. Adapun fokus penelitian terdahulu yang dapat dijadikan sebagai bahan bacaan atau sumber referensi sebagai berikut:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Asril Gunawani (2017), dengan judul “Peran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Aceh Besar dalam Meningkatkan Ekonomi Masyarakat Kecamatan Indrapuri”. Hasil penelitian upaya peningkatan pembangunan ekonomi masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah melalui peran dinas pertanian adalah mampu meningkatkan penghasilan produksi petani lokal sehingga memberikan nilai kesejahteraan kepada masyarakat lokal. Implikasi ini terjadi karena signifikansi pertumbuhan ekonomi lokal, pengurangan angka kemiskinan, keterbukaan lapangan pekerjaan, dan mampu menyeimbangkan ketersediaan

lapangan kerja sehingga sumber daya manusia yang ada mampu dimanfaatkan secara maksimal.

2. Penelitian Febriana (2019) yang berjudul “Strategi dinas pertanian dan ketahanan pangan dalam meningkatkan ketahanan pangan. Hasil penelitian menyebutkan bahwa masih belum adala optimalisasi dan kinerja minim dari pemerintah setempat. Kendala yang dihadapi cukup beragam sehingga program-program yang telah direncanakan menjadi terhambat.
3. Penelitian Usmadi (2013) tentang “Persepsi pendapat masyarakat tentang peran pemerintah dalam pengembangan sektor produksi dan distribusi pangan di desa Mattoanging, kabupaten Bulukumba”. Hasil penelitian: sebagian besar yang menjadi pelaku ekonomi pada sektor produksi dan distribusi pangan merupakan petani laki-laki dengan rata-rata usia diatas 35 tahun.
4. Penelitian Asril Gunawan (2017) tentang “Peran Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Kabupaten Aceh Besar dalam Meningkatkan Ekonomi Masyarakat Kecamatan Indrapuri”. Hasil penelitian tersebut yaitu dalam upaya peningkatan pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh Dinas Pertanian Aceh Besar adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal dengan perumbuhan sektor pertaniang sehingga kesejahteraan mereka dapat meningkat secara bersamaan. Pemanfaatan lingkungan sumber daya alam dan lahan yang berpotensi untuk lahan pertanian dilakukan secara maksimal, kerjasama dengan masyarakat lokal dan perangkat desa dilakukan evaluasi secara rutin.

5. Penelitian Sri Jusnaeni (2017) tentang “Peran Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sektor Pertanian di Kecamatan Rumbia Kabupaten Jeneponto”. Hasil penelitian adalah peran pemerintah daerah dalam penyuluhan belum terlaksana secara optimal kepada masyarakat sehingga peningkatan produksi pertanian tidak terjadi peningkatan. Keterbatasan ini terjadi karena pertemuan rutin atau kepadatan jadwal pemerintah karena kondisi daerah yang tidak menentu sehingga diperlukan pengaturan jadwal tata kelola yang lebih baik.
6. Penelitian Yanuar Fiandana, Mochammad Makmur, Imam Hanafi (2015) “Strategi Pemerintah Daerah dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan di Kabupaten Malang”. Hasil penelitian dengan menggunakan metode matriks SWOT menghasilkan temuan bahwasanya kerjasama pemerintah melalui Badan Ketahanan Pangan Pelaksana dan Penyuluhan (BKP3) telah berupaya dalam meningkatkan ketahanan pangan daerah melalui pengembangan lumbung pangan, percepatan keanekaragaman pertanian, konsumsi beragam, kualitas dan kuantitas gizi sehingga layak untuk dikonsumsi serta peningkatan kemampuan masyarakat untuk dijadikan contoh sebagai desa mandiri di Kabupaten Malang.
7. Penelitian Dini Maharani Arum Rimadianti, Arief Daryanto, Yayuk Farida Baliwati (2016) “Strategi Peningkatan Ketahanan Pangan dan Pertanian di Kota Tangerang”. Hasil penelitian berdasarkan analisis SWOT yaitu strategi alternatif yang dilakukan oleh pemerintah melalui peningkatan kolaborasi dalam bentuk *triple-helix* antara pemerintah, swasta, dan lembaga pendidikan untuk meningkatkan mutu pertanian dan perdagangan. Korelasi ditekankan

kepada interaksi lintas aktor dalam penemuan pangan, aksesn pangan, kualitas dan kuantitas pangan, pemanfaatan lahan perkotaan dan lahan hijau untuk dijadikan lahan pertanian.

2.3 Kerangka Pemikiran Penelitian

Ketahanan Pangan merupakan sektor paling penting untuk keberlangsungan kehidupan manusia agar terciptanya kualitas sumber daya manusia yang bermutu, cerdas, dan dapat diandalkan. Ketahanan memiliki sistematika yang kompleks jika tidak mampu untuk dikendalikan, multi-efek tersebut secara langsung berpengaruh kepada kesejahteraan masyarakat, ekonomi, pendidikan, sosial dan hukum manusia sebagai makhluk sosial. Diperlukan suatu peran aktif dan strategis dari pemerintah nasional dan atau pemerintah daerah untuk melaksanakan perannya sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku.

Gambar 1. 1 Kerangka Pikir Penelitian