

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Problematika kemiskinan hingga kini masih menjadi fokus bagi bangsa Indonesia yang tak kunjung menemui titik penyelesaiannya. Kemiskinan membuat jutaan anak kesulitan mengakses pendidikan serta membatasi jutaan masyarakat mendapatkan kehidupan yang layak. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik, pada tahun 2020 penduduk miskin di Indonesia jumlahnya mencapai 27,55 juta jiwa atau sebesar 10,19% dari jumlah keseluruhan penduduk Indonesia. Dari data tersebut, terdapat perbedaan yang cukup tinggi antara kemiskinan di perkotaan dan perdesaan. Penduduk miskin yang tinggal di perkotaan jumlahnya sebesar 12,04 juta jiwa atau 7,88% dari jumlah seluruh penduduk perkotaan. Sedangkan penduduk miskin di perdesaan jumlahnya mencapai 15,51 juta jiwa atau 13,20% dari jumlah seluruh penduduk perdesaan.

Tingginya jumlah penduduk miskin Indonesia menandakan belum berhasilnya pemerintah dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Karena sejatinya pembangunan nasional ditujukan bagi terwujudnya kehidupan masyarakat yang berkeadilan, bermakmuran, dan sejahtera sebagaimana amanat alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa semenjak kemerdekaannya bangsa Indonesia memberikan perhatian besar bagi terwujudnya kehidupan masyarakat yang makmur dan

sejahtera. Akan tetapi hingga saat ini, konsep masyarakat makmur dan sejahtera yang diimpikan masih hanya sebatas retorika dan harapan.

Permasalahan kemiskinan tidak dapat dipisahkan dari masalah kerawanan pangan. Karena kemiskinan menyebabkan rendahnya daya beli masyarakat terhadap kebutuhan pangan. Sehingga kerawanan pangan terjadi bukan karena rendahnya produksi pangan tetapi karena kemiskinan atau ketiadaan akses bagi masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan pangannya (Wichelns, 2015:190). Lebih lanjut, kemiskinan terjadi akibat dari ketidakmampuan pendapatan masyarakat dalam mencukupi kebutuhan dasar hidupnya, baik berupa kebutuhan pangan maupun non pangan sehingga mereka tidak mampu menjamin kehidupannya ke depan (Suryawati, 2004:122).

Sejatinya, pangan merupakan kebutuhan primer yang harus terpenuhi setiap harinya. Sehingga menciptakan ketahanan pangan merupakan hal yang tak terpisahkan dari upaya pengentasan kemiskinan. Sejak dahulu, pemerintah telah meluncurkan banyak program yang berfokus pada pengentasan kemiskinan. Namun, harus diakui bahwa beberapa program tersebut belum mampu berjalan sesuai dengan tujuannya, yaitu menurunkan angka kemiskinan secara signifikan dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat.

Hal ini dikarenakan pemerintah cenderung melihat kemiskinan dari segi ekonomi saja, yakni rendahnya tingkat pendapatan atau penghasilan masyarakat yang menjadi penyebab ketidakmampuan masyarakat dalam

mencukupi kebutuhan hidupnya. Lantas upaya pengentasan kemiskinan yang selama ini dilakukan tidak menyentuh hingga akar penyebab timbulnya kemiskinan melainkan hanya pada gejala yang tampak di permukaan saja (Tontowi, 2010:6). Program tersebut pada kenyataannya justru menyebabkan masyarakat bergantung terhadap pemberian dari pemerintah karena sangat berorientasi terhadap kedermawanan dari pemerintah, misalnya pemberian sembako, uang tunai, dan lain-lain. Bahkan seringkali program pengentasan kemiskinan bersifat terpusat (*top-down*) dan disamaratakan untuk semua wilayah, padahal di setiap wilayah memiliki karakteristik kemiskinan dan sumber daya lokal masing-masing. Sehingga pelaksanaan program tersebut hanya sia-sia dan tidak memberikan manfaat secara berkelanjutan bagi masyarakat.

Berangkat dari kegagalan pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan sebelumnya, maka diperlukan strategi dan terobosan jitu yang sistematis, terpadu dan berkelanjutan secara masif. Oleh karena itu, penting untuk merumuskan strategi pemberdayaan masyarakat sebagai upaya pengentasan kemiskinan yang menyesuaikan keadaan, potensi, dan sumber daya lokal setiap daerah atau sasaran program (Aniyati, 2018:99). Sejalan dengan hal tersebut, Ahmadi (2012:18) mempertegas bahwa upaya pengentasan kemiskinan dapat dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat miskin dengan mengedepankan pembangunan kapasitas manusia dan pengembangan dimensi pemberdayaan yang berkaitan dengan pengentasan kemiskinan.

Melalui pemberdayaan, diasumsikan bahwa masyarakat termiskin dari strata sosial terendah sekalipun dapat berpindah ke strata sosial yang lebih tinggi apabila diberikan kesempatan dan bantuan atau fasilitas dari pihak lain yang dapat memicu keberdayaan (*enabler*) bagi mereka (Mahmudi, 2010:94-95). Secara prinsip, pemberdayaan merupakan upaya peningkatan taraf hidup masyarakat sekaligus upaya penciptaan kemandirian masyarakat yang memanfaatkan sumber daya lokal dan potensi yang dimiliki. Dalam pemberdayaan masyarakat juga terkandung proses pendidikan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat sehingga mampu untuk hidup mandiri tanpa bergantung terhadap pemerintah maupun pihak lain.

Bhinadi (2017:5) mengungkapkan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan proses yang panjang dan menyeluruh dengan melibatkan keaktifan motivator, fasilitator, dan kelompok sasaran dengan cara pelatihan *skill* dan pengetahuan serta menciptakan kemudahan dan peluang masyarakat untuk mengakses sumber daya yang ada di sekitarnya. Dengan demikian, masyarakat miskin harus diposisikan sebagai subjek yang terlibat aktif dalam program pengentasan kemiskinan. Kemudian pemerintah harus memosisikan dirinya sebagai fasilitator yang bertanggungjawab memberikan pembinaan, penyuluhan, pembimbingan, dan pemberi bantuan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki masyarakat (Huraerah, 2005:169-170). Langkah-langkah koordinasi dan sinergi antara pemerintah dan masyarakat secara tanggap dan nyata sangat diperlukan dalam upaya

pengentasan kemiskinan, terutama di daerah yang rawan terhadap kemiskinan.

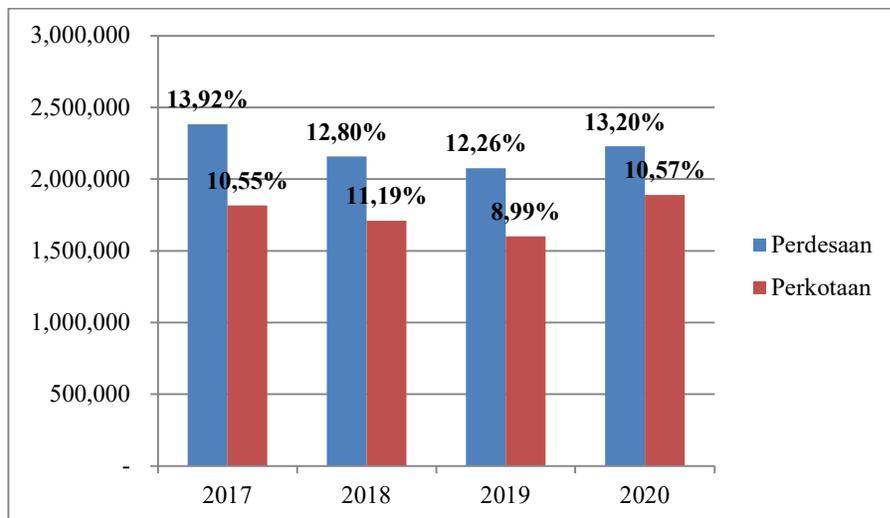
Melihat permasalahan kemiskinan di atas, diluncurkan Program Desa Mandiri Pangan (DMP) oleh Kementerian Pertanian pada tahun 2006. Sebagaimana termuat pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 25/Permentan/OT.140/2/2010, bahwa Program Desa Mandiri Pangan ialah salah satu program yang menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat, penguatan kelembagaan masyarakat, dan penguatan sistem ketahanan. Prosesnya berorientasi terhadap penumbuhan ekonomi produktif, yaitu dengan memberikan pelatihan keterampilan dan pendampingan kepada kelompok sasaran untuk menggali potensi atau sumber daya lokal yang ada di wilayahnya untuk dimanfaatkan menjadi suatu hal yang memiliki nilai lebih yang kemudian dapat mencukupi kebutuhan hidupnya serta demi mewujudkan ketahanan pangan dan gizi yang berkelanjutan.

Hadirnya Program Desa Mandiri Pangan ini diharapkan dapat membangun partisipasi masyarakat bersama dengan pemerintah dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya lokalnya secara optimal. Sehingga status kerawanan pangan dan gizi dapat berkurang sekaligus ketahanan pangan di perdesaan dapat meningkat. Lokasi sasaran Program Desa Mandiri Pangan ialah desa dengan kategori rawan pangan yang jumlah rumah tangga miskinnya di atas 26,33%. Desa dipilih karena merupakan lingkup terkecil dari basis kegiatan pertanian yang menjadi salah satu gerbang masuknya program peningkatan ketahanan pangan rumah tangga

yang selanjutnya dapat berpengaruh terhadap menurunnya angka kemiskinan di suatu daerah.

Program Desa Mandiri Pangan telah terlaksana di seluruh provinsi di Indonesia, tak terkecuali Jawa Tengah. Di mana persoalan kemiskinan di Jawa Tengah lebih terkonsentrasi pada wilayah perdesaan daripada perkotaan. Hal ini dapat terlihat dari jumlah dan presentase penduduk miskin perdesaan angkanya lebih besar dibandingkan perkotaan. Sebagaimana disajikan dalam data kemiskinan berikut ini.

**Tabel 1. 1 Data kemiskinan Jawa Tengah 2017-2020**



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah

Berdasarkan tabel yang disajikan, dapat dilihat bahwa jumlah penduduk miskin di Provinsi Jawa Tengah mayoritas ialah masyarakat perdesaan. Bahkan apabila dilihat dari tingkat persentasenya, angka persentase penduduk miskin perdesaan lebih tinggi daripada persentase penduduk miskin perkotaan. Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah mencatat bahwa pada tahun 2017 penduduk miskin perdesaan berjumlah

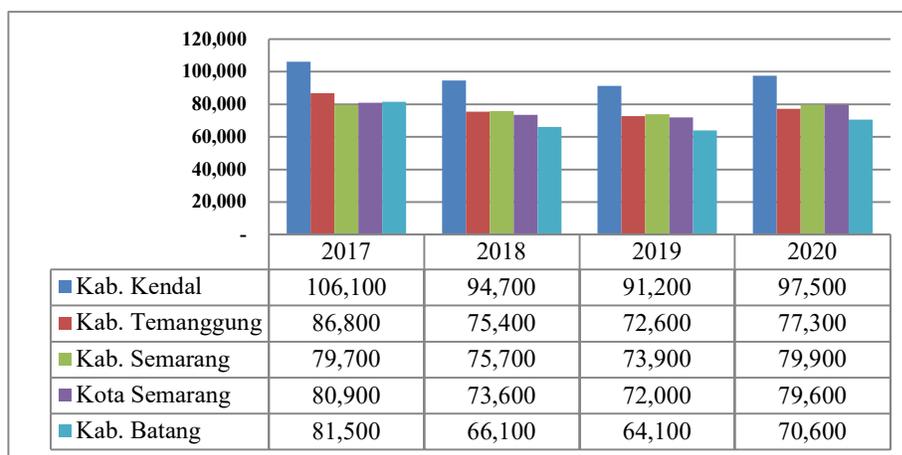
2,381 juta jiwa atau 13,92% sedangkan penduduk miskin perkotaan jumlahnya sebanyak 1,815 juta jiwa atau 10,55%. Pada dua tahun berikutnya, angka kemiskinan Jawa Tengah menurun. Namun, pada tahun 2020 jumlah penduduk miskin Jawa Tengah kembali naik hingga mencapai 2,229 juta jiwa atau 13,20% untuk perdesaan sedangkan penduduk miskin perkotaan berjumlah 1,890 juta jiwa atau 10,57%. Tingginya angka kemiskinan perdesaan ini menjadi dasar dan acuan bagi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah untuk terus menyelenggarakan program yang berorientasi terhadap pengentasan kemiskinan, salah satunya Program Desa Mandiri Pangan.

Sumber dana pelaksanaan Program Desa Mandiri Pangan di Jawa Tengah berasal dari APBN dan APBD Provinsi Jawa Tengah. Sampai dengan tahun 2019, jumlah Desa Mandiri Pangan di Jawa Tengah mencapai 451 desa dan sebanyak 327 desa telah dikategorikan sebagai desa mandiri. Kabupaten Kendal menjadi satu dari beberapa kabupaten di Jawa Tengah yang melaksanakan Program Desa Mandiri Pangan. Program Desa Mandiri Pangan di Kabupaten Kendal berlandaskan pada Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 Tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Kendal. Dalam Perda ini telah diatur mengenai beberapa program pengentasan kemiskinan di Kabupaten Kendal, salah satunya

melalui program pemberdayaan masyarakat yang ditujukan bagi peningkatan kesejahteraan hidup masyarakat Kabupaten Kendal. Kemudian dalam pelaksanaannya didasarkan atas Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 15/Permentan/HK.140/4/2015 Tentang Pedoman Desa Mandiri Pangan Tahun 2015.

Meskipun telah melaksanakan Program Desa Mandiri Pangan, namun ternyata jumlah penduduk miskin Kabupaten Kendal sejak tahun 2017 hingga 2020 masih menempati urutan tertinggi di antara kabupaten/kota di sekitar yang wilayahnya berbatasan langsung. Perbandingan tersebut telah digambarkan dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 1. 2 Perbandingan jumlah penduduk miskin Kabupaten Kendal dengan kabupaten/kota di sekitarnya 2017-2020**

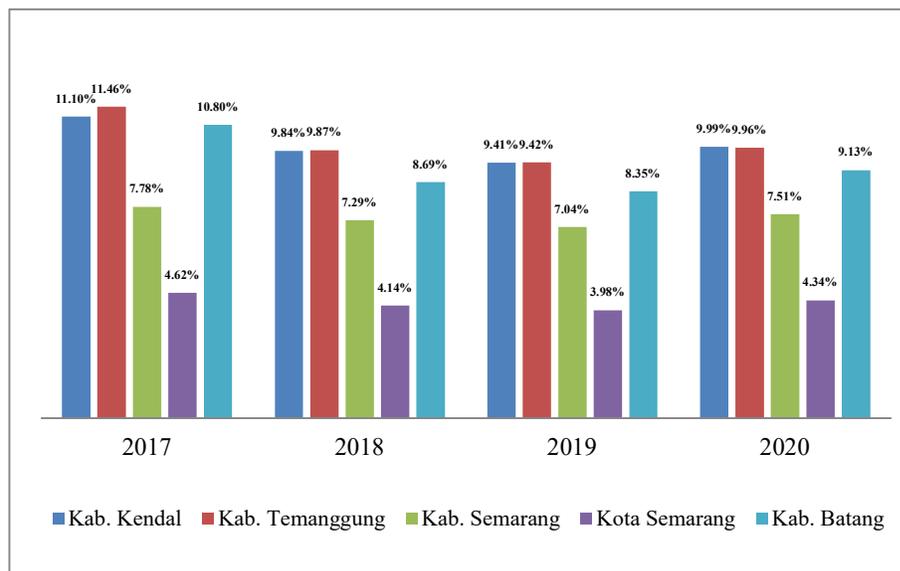


Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah

Melihat tabel perbandingan di atas, dalam kurun waktu 2017 sampai dengan tahun 2020 jumlah penduduk miskin di Kabupaten Kendal secara berturut-turut menempati urutan tertinggi dibandingkan dengan empat kabupaten/kota sekitar yang wilayahnya berbatasan langsung. Pada tahun

2017, penduduk miskin di Kabupaten Kendal jumlahnya sebanyak 106.100 jiwa. Pada tahun berikutnya yaitu tahun 2018 mengalami penurunan menjadi 94.700 jiwa dan tahun 2019 menjadi 91.200 jiwa. Kemudian pada tahun 2020 jumlah penduduk miskin di Kabupaten Kendal meningkat hingga mencapai 97.500 jiwa. Selanjutnya jika dilihat dari presentase penduduk miskinnya Kabupaten Kendal juga termasuk tinggi apabila dibandingkan dengan empat kabupaten/kota sekitar yang wilayahnya berbatasan langsung. Sebagaimana disajikan dalam grafik data di bawah ini.

**Gambar 1. 1 Perbandingan presentase penduduk miskin Kabupaten Kendal dengan kabupaten/kota di sekitarnya 2017-2020**

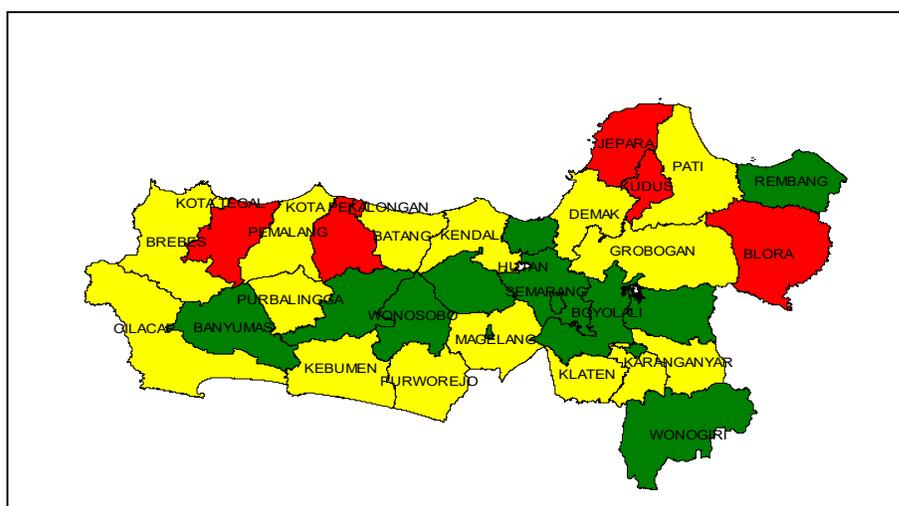


Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah

Dari grafik di atas, terlihat bahwa tingkat presentase penduduk miskin Kabupaten Kendal dalam kurun waktu tahun 2017 hingga 2020 selalu menempati dua urutan tertinggi dibandingkan dengan kabupaten/kota sekitar yang wilayahnya berbatasan langsung yaitu Kabupaten Temanggung,

Kabupaten Semarang, Kota Semarang, dan Kabupaten Batang. Selain tingginya angka kemiskinan, Kabupaten Kendal masih memiliki permasalahan lain yaitu dalam aspek pemanfaatan pangan. Berikut ini merupakan peta aspek pemanfaatan pangan kabupaten di Jawa Tengah tahun 2018.

**Gambar 1. 2 Peta aspek pemanfaatan pangan Jawa Tengah 2018**



Sumber: Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Tengah, 2018

Berdasarkan gambar peta di atas, disajikan peta pemanfaatan pangan Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2018. Aspek pemanfaatan pangan menjadi salah satu faktor pendukung untuk menilai Indeks Ketahanan Pangan (IKP) suatu wilayah selain aspek ketersediaan pangan dan aspek akses terhadap pangan. Terdapat enam kabupaten/kota berwarna merah yang berarti berada pada kondisi rawan dan 13 kabupaten/kota masuk dalam kondisi aman yang ditandai dengan warna hijau tua. Sedangkan Kabupaten Kendal pada peta di atas berwarna kuning bersama 15 kabupaten/kota lain di Jawa Tengah. Warna kuning ini memiliki arti waspada dalam aspek

pemanfaatan pangan. Di sisi lain, Kabupaten Kendal mempunyai kekayaan sumberdaya alam yang berlimpah dan bermanfaat apabila dikembangkan dan dikelola dengan baik.

Lokasi penelitian evaluasi Program Desa Mandiri Pangan berada di Desa Ngadiwarno, Kecamatan Sukorejo, Kabupaten Kendal. Di mana Kecamatan Sukorejo ialah satu dari 20 kecamatan yang berada di Kabupaten Kendal dengan topografi daerahnya yang berbukit-bukit karena terletak di wilayah dataran tinggi. Sehingga membuat Kecamatan Sukorejo mempunyai tanah yang subur untuk digunakan sebagai lahan bertani dan berkebun oleh masyarakat. Sehingga kebanyakan penduduk Kecamatan Sukorejo bermata pencaharian pada sektor pertanian, perkebunan, dan peternakan (Dispendukcapil Kabupaten Kendal, 2019).

Berdasarkan Basis Data Terpadu (BDT) 2015, Kecamatan Sukorejo menjadi kecamatan yang memiliki jumlah rumah tangga dan individu miskin terbanyak di Kabupaten Kendal. Sebagaimana terlihat dalam tabel data berikut.

**Tabel 1. 3 Jumlah rumah tangga dan individu miskin hasil BDT 2015 per kecamatan Kabupaten Kendal**

No.	Kecamatan	Jumlah Rumah Tangga					Jumlah Individu				
		Desil 1	Desil 2	Desil 3	Desil 4	Jumlah	Desil 1	Desil 2	Desil 3	Desil 4	Jumlah
1	SUKOREJO	2.588	1.854	1.138	645	6.225	10.370	5.333	2.865	1.739	20.307
2	SINGOROJO	1.999	1.872	1.345	858	6.074	8.354	5.843	3.735	2.356	20.288
3	BOJA	1.107	1.685	1.573	1.454	5.819	4.696	5.436	4.679	4.279	19.090
4	WELERI	1.622	1.755	1.358	899	5.634	6.721	5.038	3.664	2.491	17.914
5	BRANGSONG	1.139	1.590	1.438	1.428	5.595	5.103	5.376	4.641	4.692	19.812
6	ROWOSARI	1.773	1.703	1.170	727	5.373	7.612	4.893	2.959	1.891	17.355
7	PATEAN	2.415	1.585	805	338	5.143	8.997	4.085	1.844	753	15.679

8	GEMUH	1.686	1.679	1.030	717	5.112	6.781	4.650	2.822	2.021	16.274
9	PLANTUNGAN	2.734	1.376	662	273	5.045	11.735	4.206	1.835	726	18.502
10	KALIWUNGU SELATAN	1.181	1.362	1.171	1.109	4.823	4.914	4.249	3.566	3.588	16.317
11	KANGKUNG	1.417	1.647	1.078	681	4.823	5.703	4.383	2.626	1.801	14.513
12	PAGERUYUNG	2.277	1.431	740	361	4.809	8.963	4.180	1.986	959	16.088
13	KALIWUNGU	623	1.075	1.361	1,52	4.579	2.867	3.876	4.195	4.725	15.663
14	PATEBON	943	1.232	1.252	1.086	4.513	4.311	4.328	3.679	3.331	15.649
15	CEPIRING	1.135	1.405	1.113	837	4.490	4.724	3.773	2.684	2.117	13.298
16	RINGINARUM	1,61	1.604	816	456	4.486	5.919	3.908	2.080	1.244	13.151
17	LIMBANGAN	917	1.078	975	705	3.675	3.907	3.495	2.919	2.092	12.413
18	PEGANDON	1.018	1.101	846	682	3.647	4.088	2.840	2.162	1.738	10.828
19	NGAMPEL	946	1.012	670	333	2.961	3.805	2.495	1.444	810	8.554
20	KOTA KENDAL	413	474	663	982	2.532	1.990	1.854	2.089	2.807	8.740
Total		29.540	28.520	21.200	16.090	95.358	121.560	84.241	58.474	46.160	310.435

Sumber: Basis Data Terpadu (BDT) Kabupaten Kendal 2015

Keterangan:

Desil 1 : kondisi kesejahteraan 10% terendah (sangat miskin)

Desil 2 : kondisi kesejahteraan 11-20% terendah (miskin)

Desil 3 : kondisi kesejahteraan 21-30% terendah (hampir miskin)

Desil 4 : kondisi kesejahteraan 31-40% terendah (rentan miskin)

Melihat tabel 1.3 di atas, jumlah rumah tangga pada desil atau kategori sangat miskin, miskin, hampir miskin, dan rentan miskin Kabupaten Kendal berjumlah 95.358 rumah tangga. Kemudian jumlah individu sangat miskin, miskin, hampir miskin, dan rentan miskin Kabupaten Kendal berjumlah 310.435 orang. Kecamatan Sukorejo menjadi kecamatan dengan jumlah rumah tangga dan individu dengan kategori sangat miskin, miskin, hampir miskin, dan rentan miskin terbanyak di Kabupaten Kendal. Jumlahnya sebanyak 6.225 rumah tangga dan 20.307 individu.

Pada penelitian ini, studi kasus dilaksanakan di Desa Ngadiwarno, Kecamatan Sukorejo, Kabupaten Kendal. Alasan pemilihan lokasi Desa Ngadiwarno didasarkan atas Data Terpadu Kesejahteraan Sosial Tahun 2020, Desa Ngadiwarno menempati urutan kedua desa dengan jumlah rumah tangga sangat miskin, miskin, rentan miskin, dan hampir miskin terbanyak di Kecamatan Sukorejo. Berikut disajikan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial Kecamatan Sukorejo Tahun 2020.

**Tabel 1. 4 Jumlah rumah tangga berdasarkan kategori kemiskinan Kecamatan Sukorejo 2020**

No	Nama Desa	Kategori Kemiskinan (Rumah Tangga)				
		Sangat Miskin	Miskin	Rentan Miskin	Hampir Miskin	Mampu
1	Tamanrejo	108	135	168	133	39
2	Ngadiwarno	100	98	103	107	75
3	Gentinggunung	72	102	112	132	77
4	Bringinsari	70	127	164	162	113
5	Purwosari	64	105	156	120	37
6	Ngargosari	61	62	109	46	32
7	Kebumen	48	70	72	101	164
8	Sukorejo	41	66	109	256	274
9	Trimulyo	31	47	74	143	150
10	Tampingwinarno	31	52	72	168	173
11	Mulyosari	27	32	56	89	98
12	Harjodowo	26	22	35	54	61
13	Pesaren	23	49	64	81	49
14	Kalibogor	20	23	39	56	58
15	Kalipakis	15	33	41	80	49
16	Peron	14	63	103	154	150
17	Damarjati	13	31	37	62	59
18	Selokaton	13	22	32	65	76
Jumlah		777	1.139	1.546	2.009	1.734

Sumber: Data Terpadu Kesejahteraan Sosial Kecamatan Sukorejo 2020

Berdasarkan DTKS Kecamatan Sukorejo 2020 yang tersaji dalam tabel di atas, rumah tangga sangat miskin di Desa Ngadiwarno jumlahnya terbanyak kedua yang mencapai 100 rumah tangga. Kemudian rumah tangga miskin berjumlah 98 rumah tangga, hampir miskin 103 rumah tangga, dan rentan miskin 107 rumah tangga.

Dalam rangka mengatasi tingginya angka kemiskinan ini, pemerintah meluncurkan Program Desa Mandiri Pangan di Desa Ngadiwarno pada tahun 2018. Terdapat dua kelompok afinitas di Desa Ngadiwarno yang diberi nama Ngudi Rahayu dan Suka Makmur yang menjalankan usaha produktif di bidang peternakan kambing. Padahal, sumber daya lokal Desa Ngadiwarno berada di sektor pertanian padi dan jagung. Di mana sebesar 85% luas wilayah Desa Ngadiwarno merupakan lahan pertanian.

Selain itu, ternak kambing juga rentan terhadap cuaca ekstrem dan tingginya curah hujan. Karena apabila kambing ditanakkan di daerah dengan curah hujan tinggi, kambing menjadi lebih mudah terserang penyakit karena kandang yang lembap. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa Desa Ngadiwarno terletak di wilayah dataran tinggi yang memiliki iklim dan cuaca yang dingin serta curah hujan yang cukup tinggi.

Berdasarkan permasalahan tersebut, peneliti tertarik untuk mengevaluasi mengenai pelaksanaan Program Desa Mandiri Pangan di Desa Ngadiwarno melalui penelitian yang berjudul Evaluasi Program Desa Mandiri Pangan di Desa Ngadiwarno, Kecamatan Sukorejo, Kabupaten Kendal. Penelitian ini sangat penting untuk dilaksanakan mengingat selama

ini belum ada penelitian mengenai evaluasi Program Desa Mandiri Pangan di Desa Ngadiwarno, Kecamatan Sukorejo, Kabupaten Kendal.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini ialah:  
Bagaimana evaluasi Program Desa Mandiri Pangan di Desa Ngadiwarno, Kecamatan Sukorejo, Kabupaten Kendal?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi Program Desa Mandiri Pangan di Desa Ngadiwarno, Kecamatan Sukorejo, Kabupaten Kendal.

## **1.4. Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Penelitian tentu dapat menambah khasanah keilmuan bagi kemajuan serta perkembangan Ilmu Pemerintahan, khususnya mengenai evaluasi kebijakan publik. Di samping itu, penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan teori-teori dalam kebijakan publik.

### **1.4.2. Manfaat Praktis**

#### **1. Bagi Peneliti**

Hasil penelitian telah menambah wawasan dan pengetahuan peneliti mengenai pelaksanaan Program Desa Mandiri Pangan di Desa Ngadiwarno, Kecamatan Sukorejo, Kabupaten Kendal serta mengetahui permasalahan yang sedang dihadapi.

## 2. Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan acuan bagi perbaikan dan rekomendasi dalam menerapkan program pemberdayaan masyarakat, khususnya Program Desa Mandiri Pangan.

## 3. Bagi Pembaca

Selain dapat memperkaya wawasan pembaca mengenai evaluasi Program Desa Mandiri Pangan, khususnya di Desa Ngadiwarno, Kecamatan Sukorejo, Kabupaten Kendal, penelitian juga diharapkan dapat dijadikan acuan untuk meningkatkan partisipasinya dalam setiap program pemberdayaan yang dijalankan.

## **1.5. Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.5.1. Penelitian Terdahulu**

Pelaksanaan penelitian ini tentu tidak dapat dilepaskan dari hasil penelitian yang pernah dilaksanakan sebelumnya. Penelitian terdahulu digunakan sebagai bahan acuan dan sumber referensi yang dapat menambah teori dalam penelitian ini. Tentunya penelitian terdahulu yang dijadikan dasar merupakan penelitian yang memiliki kesamaan topik yakni seputar pemberdayaan masyarakat dan Program Desa Mandiri Pangan.

Dalam penelitiannya di tahun 2011, Kliwon Hidayat dan Jefri Putri Nugraha menganalisis mengenai pelaksanaan dan dampak yang ditimbulkan dari Program Desa Mandiri Pangan di Desa Tamansari, Kecamatan Pringkuku, Kabupaten Pacitan. Didapatkan hasil bahwa pelaksanaan Program Desa Mandiri Pangan di Desa Tamansari,

Kecamatan Pringkuku, Kabupaten Pacitan dalam kurun waktu empat tahun yakni dari tahun 2006 hingga 2010 sudah berjalan relatif baik. Menurut hasil analisisnya, menunjukkan bahwa terdapat perubahan yang signifikan berupa peningkatan kondisi sosial ekonomi masyarakat miskin setelah mengikuti program. Di samping keberhasilan tersebut, masih ditemui beberapa permasalahan salah satunya adalah pelaksanaan kegiatan yang masih cenderung bersifat *top down*.

Sedangkan dalam penelitian Isnan Murdiansyah (2014) yang mengkaji mengenai program pemberdayaan masyarakat Gerdu-Taskin di Kabupaten Malang, dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan program sudah berjalan efektif dalam hal pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kemandirian usaha kelompok sasaran. Keberhasilan ini didorong oleh mudahnya akses permodalan, komitmen dari pihak pengurus, serta partisipasi aktif dari masyarakat. Namun, ditemui beberapa permasalahan yang menghambat pelaksanaannya berupa dukungan dari pemerintah desa yang masih rendah, koordinasi antara pengelola program di tingkat kabupaten dengan desa yang masih kurang, serta terdapatnya beberapa kredit yang macet.

Kemudian Yustika Ariani (2016) menganalisis mengenai implementasi Program Desa Mandiri Pangan di Desa Margosari, Kecamatan Limbangan, Kabupaten Kendal beserta kendalanya selama pelaksanaannya. Dari penelitiannya, didapatkan hasil bahwa implementasi Program Desa Mandiri Pangan di Desa Margosari, Kecamatan Limbangan,

Kabupaten Kendal dinilai berhasil. Keberhasilan ini dapat dilihat dari menurunnya kemiskinan Desa Margosari sebesar <30%. Pelaksanaan Program Desa Mandiri Pangan di Desa Margosari menemui kendala berupa sulitnya tertib administrasi, serangan penyakit terhadap hewan ternak, sulitnya menjaga kebersihan kandang, dan rendahnya tingkat sumber daya manusia (SDM) masyarakat Desa Margosari.

Sementara Muhammad Rakib dan Agus Syam pada 2016 melakukan penelitian mengenai pemberdayaan masyarakat *Life Skills* berbasis potensi lokal di Desa Lero, Kecamatan Suppa, Kabupaten Pinrang. Dari penelitiannya diketahui bahwa dari Program *Life Skills* yang dijalankan terdapat peningkatan pengetahuan dan keterampilan kelompok sasaran dalam memproduksi ikan asin dan minyak kelapa yang berkualitas. Hal ini mengindikasikan bahwa terdapat peningkatan kesadaran masyarakat nelayan dalam rangka menciptakan swadana dan swadaya dalam pengembangan kelompok usaha kecil atau usaha rumah tangga.

Demikian juga penelitian yang dilakukan Sukmawati Abdullah (2017) yang menganalisis dan mengevaluasi mengenai Program Desa Mandiri Pangan di Kelurahan Tobimeita, Kecamatan Abeli, Kota Kendari dengan memanfaatkan sumberdaya yang dimilikinya. Dari penelitian ini dapat ditarik kesimpulan bahwa Program Desa Mandiri Pangan di Kelurahan Tobimeita, Kecamatan Abeli, Kota Kendari sudah berjalan cukup baik dari tahap persiapan, tahap penumbuhan, hingga tahap pengembangan.

### 1.5.2. Kemiskinan

Pada dasarnya, kemiskinan dapat diartikan sebagai keadaan yang terjadi ketika penghasilan yang diterima tidak cukup digunakan untuk memenuhi kebutuhan primer, akibatnya mereka tidak mampu dalam menjamin kehidupannya ke depan (Suryawati, 2004:122). Lebih lanjut, Supriatna (1997:90) mendefinisikan kemiskinan sebagai keadaan serba terbatas yang dialami oleh seseorang atau sekelompok orang namun bukan atas kehendaknya. Sedangkan apabila mengacu pada pengertian kemiskinan menurut Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan, dijelaskan bahwa kemiskinan adalah kondisi ekonomi dan sosial yang menyebabkan seseorang ataupun sekelompok orang tidak sanggup dalam mencukupi hak-hak dasarnya demi mencapai kehidupan yang bermartabat (Bappenas, 2005:13).

Kemiskinan menjadi permasalahan yang sangat sulit untuk diatasi. Masalah kemiskinan justru cenderung kian kompleks dan kian meresahkan masyarakat karena sifatnya yang multidimensi. Terutama bagi Indonesia yang memiliki wilayah sangat luas dan budayanya yang sangat beragam sehingga memengaruhi keberagaman permasalahan kemiskinan yang terjadi. Berikut ini merupakan definisi kemiskinan ditinjau dari beberapa dimensi yang dikemukakan oleh Sunartiningsih (2004:80).

#### a. Dimensi ekonomi

Kemiskinan dari segi dimensi ekonomi dibagi menjadi dua. *Pertama*, kemiskinan absolut dapat diartikan sebagai kondisi di mana tingkat

penghasilan seseorang berada di bawah garis kemiskinan yang menyebabkan dirinya tidak mampu mencukupi batas minimum kebutuhan hidupnya. *Kedua*, kemiskinan relatif merupakan kondisi di mana seseorang mampu mencukupi kebutuhan pokok minimumnya, namun secara relatif pendapatannya berada di bawah rerata pendapatan penduduk wilayahnya. Kemiskinan ini terjadi karena kebijakan pembangunan yang tidak merata ke semua daerah sehingga terjadi ketimpangan atau disebut dengan daerah tertinggal.

b. Dimensi sosial-budaya

Kemiskinan dari segi dimensi sosial-budaya disebut juga dengan kemiskinan kultural, yaitu kemiskinan yang terjadi akibat dari sikap individu atau sekelompok individu yang tidak memiliki keinginan untuk mencoba meningkatkan taraf hidupnya atau dapat juga disebabkan oleh sistem dalam tradisi masyarakat.

c. Dimensi struktural atau politik

Kemiskinan dari segi struktural atau politik merupakan kondisi kemiskinan yang timbul sebagai akibat dari tatanan kelembagaan sosial budaya ataupun politik yang tidak mengakomodasi adanya pengentasan kemiskinan. Atau disebabkan oleh keterbatasan masyarakat dalam mengakses sarana ekonomi yang sebenarnya tersedia.

Kemiskinan struktural menjadi bentuk kemiskinan dengan sorotan terbanyak dalam bidang ilmu sosial, terutama di kalangan lembaga kredit

seperti IMF, Bank Dunia, dan ADB. Secara teoritis, kemiskinan struktural ialah kondisi akibat dari struktur sosial yang memaksa seseorang tidak mampu untuk mengubah nasibnya dan meningkatkan taraf hidupnya. Pada hakekatnya, yang menjadi sumber utama terjadinya kemiskinan adalah kondisi ketidakberdayaan yang mengurung mereka dalam kemiskinan secara turun-temurun.

Kemudian Sahdan (2005) menyebutkan beberapa penyebab kemiskinan yang terjadi di desa yang hingga saat ini mayoritas penduduk miskin tinggal di perdesaan. Penyebabnya adalah rendahnya pendidikan, ketimpangan antara kepemilikan lahan pertanian dengan modal yang dimiliki, tidak meratanya investasi dalam sektor pertanian, penyediaan dana pinjaman yang terbatas, keterbatasan dalam penyediaan kebutuhan pokok, kegiatan ekonomi yang masih tradisional, produktivitas yang rendah, kurangnya budaya menabung, tidak tersedianya jaminan sosial bagi penduduk desa, serta jaminan kesehatan masyarakat desa yang masih rendah.

Dengan begitu, dibutuhkan strategi untuk mengentaskan kemiskinan yang dapat menghapuskan ketidakberdayaan masyarakat sehingga seluruh masyarakat dapat menikmati kehidupan yang bermartabat, salah satunya melalui kebijakan publik yang fokus terhadap pengentasan kemiskinan. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan menjadi salah satu wujud nyata kebijakan publik pemerintah dalam rangka pengentasan kemiskinan.

Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa pengentasan kemiskinan menjadi sebuah kebijakan yang memiliki tujuan untuk menurunkan angka penduduk miskin sekaligus meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat yang dilaksanakan secara sistematis dan terencana yang melibatkan sinergitas antara pemerintah, *stakeholder*, dan masyarakat sasaran. Program yang dimaksud dalam pengertian tersebut dapat melalui penyaluran bantuan sosial, program pemberdayaan masyarakat dan UMKM, maupun program-program lain dalam rangka peningkatan perekonomian masyarakat.

### **1.5.3. Pemberdayaan Masyarakat**

Program pengentasan kemiskinan yang menitikberatkan pada pemberdayaan masyarakat sangat penting untuk dilakukan, karena masyarakat merupakan pihak yang paling mengetahui kondisi kemiskinan yang dialaminya sehingga dapat mengidentifikasi kebutuhannya sendiri. Dengan program pengentasan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat, diharapkan masyarakat dapat mengentaskan dirinya sendiri dari lingkaran kemiskinan dengan mengoptimalkan sumber daya lokal serta potensi di sekelilingnya.

Dikutip dari buku yang ditulis oleh Rosmedi dan Riza Risyanti (2006:1), istilah pemberdayaan diambil dari asal kata “daya” artinya adalah kekuatan atau kemampuan. Kemudian diimbui dengan awalan ber- menjadi kata “berdaya” artinya adalah memiliki kekuatan atau memiliki kemampuan. Kata “berdaya” tersebut diimbui awalan pe-

sisipan -m, dan akhiran -an maka menjadi kata “pemberdayaan” yang berarti membuat suatu hal menjadi berdaya atau memiliki kekuatan. Sedangkan dalam Bahasa Inggris, istilah pemberdayaan dikenal dengan “*empowerment*” yang berarti sumber kreativitas atau kekuatan yang ada dalam diri seseorang.

Secara konseptual, istilah pemberdayaan dapat diartikan sebagai sebuah usaha pemberian daya yang meliputi pengembangan, memperkuat daya atau potensi, dan menciptakan kemandirian (Winarni, 1998:75-76). Semua masyarakat pasti memiliki daya, namun terkadang dirinya tidak menyadari akan adanya daya tersebut. Sehingga melalui pemberdayaan, masyarakat didorong untuk menggali lebih dalam daya atau potensi yang dimilikinya untuk kemudian dikembangkan dengan tujuan akhir yaitu menciptakan kemandirian masyarakat.

Sejalan dengan hal tersebut, Kartasmita (1996:144) mengungkapkan bahwa memberdayakan masyarakat ialah usaha yang ditempuh dengan tujuan untuk menaikkan harkat dan martabat masyarakat yang terperangkap pada ketidakmampuan membebaskan dirinya dari kondisi kemiskinan dan keterbelakangan. Sederhananya, memberdayakan ialah upaya memampukan masyarakat, memandirikan masyarakat, serta menyadarkan masyarakat terhadap kemampuannya untuk bangkit menuju kehidupan yang lebih layak dan berkelanjutan.

Pemberdayaan masyarakat harus dapat menempatkan masyarakat sebagai subyek yang terlibat langsung dalam proses pemberdayaan yang

menitikberatkan pada penguatan potensi atau sumber daya lokal yang dimilikinya. Masyarakat miskin tidak lagi dipandang sebagai masyarakat yang serba kekurangan dan obyek yang hanya menerima bantuan saja. Tetapi, dianggap sebagai subyek yang mempunyai beragam kemampuan yang dapat dimanfaatkan untuk perubahan hidupnya.

Dengan begitu, pemberdayaan masyarakat disimpulkan sebagai suatu usaha atau proses pemberian, pengembangan dan penguatan daya atau potensi dengan tujuan untuk menciptakan kemandirian masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Sejatinya, pemberdayaan masyarakat adalah memobilisasi dan menumbuhkan keyakinan masyarakat terhadap kemampuan yang dimilikinya, bukan untuk menciptakan masyarakat yang bergantung pada pemberian bantuan.

Untuk mencapai tujuan dari pemberdayaan yaitu kemandirian, diperlukan tahapan-tahapan yang harus dilalui. Menurut Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2007:2) terdapat tiga tahap pemberdayaan, yaitu:

a) Tahap penyadaran

Sebagai awalan, masyarakat yang hendak diberdayakan diberikan pengetahuan dan pemahaman bahwa dirinya memiliki hak untuk memiliki sesuatu serta hidup dengan layak dan berkecukupan. Masyarakat yang hendak diberdayakan harus diberikan semangat untuk membangkitkan kepercayaan dalam dirinya bahwa mereka memiliki kapasitas untuk keluar dari rantai kemiskinan yang selama ini membelenggunya. Intinya adalah menjadikan masyarakat mengerti

bahwa proses pemberdayaan itu berasal dari dirinya dan atas kemauan dirinya sendiri, sedangkan pemerintah hanya sebagai fasilitator.

b) Tahap pengkapasitasan (*capacity building*)

Sebelum memasuki tahap pemberian daya, masyarakat yang hendak diberdayakan harus sudah mampu baik dari segi manusia, organisasi, maupun sistem nilai untuk mengelola dan memanfaatkan daya yang diberikan. Pada tahap ini masyarakat diberikan pelatihan-pelatihan keterampilan hidup yang dapat menunjang kelangsungan hidupnya. Atau dengan kata lain, tahap pengkapasitasan adalah tahap mengkapasitasi masyarakat sasaran agar mampu untuk menerima daya.

c) Tahap pemberian daya

Tahap ini merupakan tahap pemberian daya, peluang, kekuatan, atau otoritas kepada masyarakat sesuai dengan kemampuan dan kecakapan yang dimilikinya. Misalnya adalah memberikan otoritas kepada masyarakat untuk mengelola usaha yang dijalankan berdasarkan aspirasinya, tentunya yang sudah melewati tahap penyadaran dan pengkapasitasan.

Sedangkan dalam bukunya, Kartasmita (1996: 159-160) mengungkapkan bahwa dalam upaya pemberdayaan masyarakat, harus menempuh tiga jurusan di bawah ini.

a) Menciptakan iklim yang memungkinkan bagi masyarakat untuk mengembangkan potensinya (*enabling*)

Hal utama dan pertama yang harus ditanamkan kepada masyarakat yang hendak diberdayakan adalah selemah apapun manusia atau masyarakat, pasti dalam dirinya mempunyai potensi yang dapat digali dan dimanfaatkan

b) Memperkuat daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*)

Setelah masyarakat sadar akan potensi atau daya yang dimilikinya, maka langkah selanjutnya adalah memperkuat potensi atau daya tersebut. Proses memperkuat ini menyangkut upaya-upaya riil untuk membuka dan mendekatkan masyarakat terhadap kesempatan yang mampu membuat masyarakat berdaya. Diperlukan adanya program-program khusus yang dapat menyentuh hingga seluruh lapisan masyarakat sasaran sehingga menjadikan masyarakat semakin berdaya.

c) Melindungi (*protecting*)

Dalam proses pemberdayaan, menyangkut pula upaya memberikan perlindungan kepada masyarakat. Pemberdayaan masyarakat harus mampu mencegah yang lemah semakin lemah karena ketidakberdayaannya menghadapi yang kuat. Melindungi di sini bukan berarti menutup interaksi, tetapi mencegah adanya eksploitasi dan persaingan yang tidak sehat.

Program Desa Mandiri Pangan menjadi salah satu kebijakan publik dengan berbasis pemberdayaan masyarakat yang menjadi salah satu usaha pengentasan kemiskinan terutama di perdesaan. Pendekatan pemberdayaan

dipilih untuk mengajarkan masyarakat desa supaya dapat memahami potensi dan sumber daya lokal yang terdapat disekitarnya sehingga mampu meningkatkan kualitas hidupnya sendiri. Program Desa Mandiri Pangan dilaksanakan dengan lebih menekankan pembangunan masyarakat yang partisipatif dan berkelanjutan dalam kerangka kelembagaan lokal. Tujuan utamanya adalah supaya ketahanan pangan dan gizi terwujud di tingkat desa sekaligus menurunkan tingkat kemiskinan desa.

Sasaran kegiatan Program tersebut adalah wilayah desa yang mempunyai karakteristik sumber daya masyarakat yang masih rendah, akses teknologi yang juga masih rendah, sumber daya modal dan infrastruktur yang terbatas. Pada dasarnya, pelaksanaan Program Desa Mandiri Pangan telah dirancang ke dalam empat tahap, yakni tahap persiapan, penumbuhan, pengembangan, dan kemandirian.

#### **1.5.4. Kebijakan Publik**

Menurut Easton dalam Taufiqurakhman (2014:3), kebijakan publik ialah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat yang dilakukan dengan cara paksa. Sedangkan Thomas R. Dye dalam Islamy (2009:19) mengartikan kebijakan publik sebagai suatu hal yang menjadi pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu (*anything a government chooses to do or not to do*). Definisi ini menekankan bahwa keputusan apapun yang pemerintah pilih merupakan salah satu kebijakan publik yang tentu memiliki tujuan dibaliknya. Kebijakan publik mencakup seluruh tindakan dan keputusan pemerintah,

sehingga kebijakan publik tidaklah semata-mata hanya kemauan pemerintah saja.

Lebih lanjut, James Anderson dalam Winarno (2007:18) memaparkan bahwa kebijakan ialah arah dari tindakan yang ditentukan oleh aktor dengan tujuan untuk mengatasi sebuah permasalahan atau persoalan. Kebijakan publik juga dapat diartikan sebagai aturan kehidupan masyarakat yang wajib ditaati dan bersifat mengikat, yaitu apabila terdapat pelanggaran akan diberikan sanksi oleh lembaga yang berwenang (Dwidjowijoto, 2004:7).

Berdasarkan definisi-definisi tersebut, kebijakan publik dapat disimpulkan sebagai segala keputusan yang dipilih oleh pemerintah selaku pemangku kebijakan publik. Setiap kebijakan yang dibuat tentu bukan semata-mata karena keinginan pemerintah, tetapi memiliki tujuan untuk mengatur dan memecahkan permasalahan dalam kehidupan masyarakat. Selain itu, kebijakan publik memiliki sifat yang mengikat, sehingga siapapun yang melakukan pelanggaran akan diberikan sanksi oleh lembaga yang berwenang.

Kebijakan publik diambil oleh pemerintah sebagai jawaban atas berbagai permasalahan dan isu-isu yang terjadi di masyarakat. Sebagaimana pendapat yang dinyatakan oleh Mustopadidjaja (2002) bahwa kebijakan publik ialah pengambilan keputusan oleh instansi pemerintah dalam rangka mengatasi persoalan yang muncul dalam suatu di masyarakat dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan

publik dibuat oleh pemerintah selaku penyelenggara kekuasaan negara selalu dituntut untuk dapat menjadi solusi atas permasalahan yang muncul, tak terkecuali masalah kemiskinan yang tak kunjung menemui titik temu.

Kebijakan publik tidak mungkin lahir dan ada dengan begitu saja. Tentu ada proses panjang yang harus ditempuh untuk melahirkan kebijakan publik. Tahapan atau proses penyusunan kebijakan publik menjadi sebuah proses yang kompleks karena memerlukan pelibatan dari berbagai variabel. Sehingga dalam prosesnya, penyusunan kebijakan publik terbagi mejadi beberapa tahapan untuk memudahkan ketika mengkaji kebijakan publik. Seorang pakar bernama William N. Dunn (2003:24) mengungkapkan bahwa terdapat lima tahap kebijakan publik, yaitu:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Tahap di mana para aktor yang berwenang membangun persepsi bahwa suatu fenomena yang terjadi dianggap sebagai masalah. Selanjutnya dari masalah-masalah yang muncul ini diseleksi dan dibuat batasan masalah untuk kemudian memobilisasi dukungan dari masyarakat dan kekuatan politik agar masalah tersebut dapat masuk agenda kebijakan aktor-aktor tersebut.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Persoalan yang sudah memasuki agenda kebijakan tersebut dianalisis dengan mengumpulkan segala informasi yang berkaitan untuk ditemukan alternatif-alternatif sebagai solusi pemecahannya. Berbagai

alternatif tersebut akan saling berkompetensi agar dipilih menjadi kebijakan sebagai solusi atas permasalahan yang terjadi.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari berbagai alternatif kebijakan yang telah diusulkan tentu tidak semuanya digunakan, hanya salah satu yang akan dipilih dan diadopsi untuk menuju tahap selanjutnya yang didukung oleh mayoritas legislatif, konsesus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Keputusan atau kebijakan yang telah diambil kemudian diimplementasikan oleh organisasi pelaksana kebijakan dengan dukungan sumberdaya yang dibutuhkan. Dalam tahap implementasi ini seringkali ditemukan mekanisme sanksi yang ditujukan kepada para pelanggar kebijakan agar kebijakan berjalan dengan baik.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan.

Setelah kebijakan diimplementasikan, kebijakan harus dievaluasi. Tahap evaluasi menjadi bagian penting dan tidak dapat terpisahkan dari rangkaian siklus kebijakan publik. Tahap ini ditujukan agar diketahui apakah kebijakan publik terlaksana seperti dengan tujuan yang sebelumnya telah disepakati. Selain itu, evaluasi kebijakan juga dijadikan acuan bagi pengambilan keputusan di masa depan.

Lebih lanjut, Parsons dalam Anggara (2014:274) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan publik ialah bagaimana kebijakan publik tersebut dapat ditaksirkan, diaudit, dikontrol, serta dinilai. Sedangkan menurut Muhadjir

dalam Widodo (2008:122), evaluasi kebijakan publik ialah salah satu dari tahapan kebijakan publik dengan tujuan untuk mengukur sejauh mana hasil yang didapatkan dari kebijakan publik yang telah diimplementasikan. Caranya dengan membandingkan antara hasil yang didapatkan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sejalan dengan pendapat Muhadjir di atas, Siagian mendefinisikan evaluasi sebagai proses yang digunakan sebagai alat ukur untuk membandingkan antara hasil pekerjaan yang sudah dicapai secara nyata dengan hasil yang harusnya dicapai (Siagian, 2005:263). Sehingga secara sederhana, evaluasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai proses penilaian sejauh mana kebijakan publik dapat mencapai tujuan yang sebelumnya sudah ditetapkan.

Evaluasi kebijakan atau program memiliki fungsi utama untuk menggali informasi dan data mengenai pelaksanaan sebuah program untuk selanjutnya dapat diambil keputusan apakah program yang dijalankan layak untuk diteruskan, ditunda, atau gagal sehingga harus dihentikan pelaksanaannya (Sutisna, 2000:252). Sedangkan Jones (1991:359) menyebutkan bahwa tujuan dari adanya evaluasi program dapat dikategorikan menjadi tiga tipe, yaitu *political evaluation*, *organizational evaluation*, dan *substantive evaluation*. Evaluasi untuk kepentingan politik (*political evaluation*) adalah evaluasi yang ditujukan untuk mengetahui seberapa jauh program yang dilaksanakan dapat bermanfaat bagi seluruh negara serta untuk meningkatkan dukungan politik dan dukungan media.

Kemudian evaluasi untuk kepentingan organisasi (*organizational evaluation*) merupakan evaluasi yang ditujukan untuk mendapatkan informasi apakah program yang dijalankan mendapatkan dukungan dari organisasi, apakah manfaat yang diterima lebih banyak dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan, serta apakah program yang dilaksanakan dapat membawa perkembangan bagi organisasi. Sedangkan evaluasi substantif (*substantive evaluation*) adalah evaluasi yang bertujuan untuk mengetahui apakah program berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan serta untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan dari program tersebut.

Kemudian Finterbusch dan Motz dalam Subarsono (2009:128) menjelaskan bahwa terdapat empat jenis atau metode yang dapat dipilih dalam melakukan sebuah evaluasi kebijakan, yaitu:

- a. *Single program after only*, evaluasi dengan berdasarkan data atau informasi mengenai sasaran ketika program kebijakan telah selesai dilaksanakan.
- b. *Single program before after*, ialah jenis evaluasi yang didasarkan atas perubahan keadaan kelompok sasaran dari sebelum hingga setelah program dilaksanakan.
- c. *Comparative program after only*, ialah jenis evaluasi yang didasarkan atas keadaan atau kondisi kelompok sasaran dan yang buka kelompok sasaran dari program yang dilaksanakan.

d. *Comparative program before after*, ialah evaluasi yang didasarkan pada efek dari dilaksanakannya Program terhadap kelompok sasaran.

Ketika hendak mengevaluasi sebuah kebijakan publik, tentu diperlukan adanya sebuah kriteria sebagai kerangka dasar untuk menilai apakah sebuah kebijakan dianggap gagal atau berhasil (Wibawa, 1994:63). William N. Dunn dalam bukunya telah mengemukakan kriteria evaluasi kebijakan publik seperti dalam tabel berikut ini.

**Tabel 1. 5 Kriteria Evaluasi Kebijakan William N. Dunn**

<b>Tipe Kriteria</b>	<b>Pertanyaan</b>
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang dibutuhkan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat telah didistribusikan secara merata kepada kelompok yang berbeda?
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok tertentu?
Ketepatan	Apakah hasil atau tujuan yang diinginkan berguna atau bernilai?

Sumber: William N. Dunn (2003:610)

Berdasarkan tabel 1.5 di atas, William N. Dunn menggambarkan bahwa terdapat enam kriteria evaluasi kebijakan publik. Pertama, efektivitas yang digunakan untuk menilai sejauhmana pelaksanaan program dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kedua, efisiensi berkenaan dengan seberapa banyak sumber daya yang dibutuhkan untuk

merealisasikan tujuan dari program. Ketiga, kecukupan yang digunakan untuk mengetahui sejauhmana hasil dan dampak program dapat menjawab kebutuhan dan permasalahan yang ada. Keempat, pemerataan untuk menilai apakah hasil dan manfaat dari adanya program dapat dirasakan merata oleh seluruh sasaran program. Kelima, responsivitas yang berkenaan dengan tanggapan atau respon dari sasaran program apakah memuaskan atau tidak. Keenam, kriteria ketepatan untuk menilai apakah hasil dari program benar-benar berguna dan bermanfaat sehingga memperlihatkan apakah pelaksanaan program sudah tepat atau kurang tepat.

#### 1.6. Operasionalisasi Konsep

Penelitian ini memberikan gambaran mengenai evaluasi Program Desa Mandiri Pangan yang dilaksanakan di Desa Ngadiwarno Kecamatan Sukorejo Kabupaten Kendal berdasarkan pada teori Evaluasi Kebijakan yang digagas oleh William N. Dunn. Di dalam teorinya, Dunn menilai bahwa keberhasilan kebijakan publik melalui proses evaluasi harus mempertimbangkan 6 (enam) kriteria evaluasi kebijakan. Penjelasan lebih rinci disajikan dalam tabel operasionalisasi konsep di bawah ini.

**Tabel 1. 6 Operasionalisasi Konsep**

<b>Konsep</b>	<b>Indikator</b>	<b>Sub-Indikator</b>
<b>Evaluasi Kebijakan Publik (William N.</b>	<b>Efektivitas:</b> Kesesuaian antara hasil yang dicapai dengan tujuan dari pelaksanaan	1. Pertumbuhan jumlah kelompok afinitas 2. Pertumbuhan jumlah anggota kelompok

<b>Dunn)</b>	Desa Mandiri Pangan.	afinitas 3. Perkembangan jumlah ternak
	<b>Efisiensi:</b> Berkaitan dengan seberapa banyak usaha yang telah dilakukan untuk mencapai hasil yang diinginkan dari Program Desa Mandiri Pangan.	1. Sumber daya input 2. Biaya produksi 3. Hasil yang didapatkan dari pelaksanaan Program Desa Mandiri Pangan ( <i>output</i> )
	<b>Kecukupan:</b> Berkaitan dengan seberapa jauh program yang dijalankan dapat memecahkan masalah yang dihadapi kelompok sasaran	1. Kecukupan dalam mengatasi permasalahan kemiskinan di Desa Ngadiwarno 2. Kecukupan dalam mengatasi permasalahan yang muncul selama program berjalan
	<b>Pemerataan:</b> Pemerataan distribusi biaya dan manfaat kepada kelompok sasaran	1. Distribusi pengelolaan kelompok afinitas 2. Distribusi penugasan pemeliharaan ternak
	<b>Responsivitas:</b> Tanggapan kelompok sasaran terhadap program yang dijalankan	1. Pemahaman kelompok afinitas mengenai Program Desa Mandiri Pangan 2. Tanggapan kelompok afinitas mengenai hasil

		Program Desa Mandiri Pangan
	<b>Ketepatan:</b> Kebermanfaatan pencapaian program terhadap kelompok sasaran	1. Ketepatan antara manfaat dan tujuan Program Desa Mandiri Pangan 2. Ketepatan Program Desa Mandiri Pangan dengan sumber daya lokal Desa Ngadiwarno

## 1.7. Metode Penelitian

### 1.7.1. Tipe Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah deskriptif kualitatif. Di mana pendekatan kualitatif ialah metode penelitian dengan berdasarkan pada keadaan nyata yang terjadi di lapangan dan hal yang dialami oleh responden atau sasaran penelitian yang kemudian dicarikan rujukan teorinya (Sudjarwo, 2011:25). Dalam penelitian ini hasilnya berbentuk kata-kata baik secara lisan maupun tertulis terkait evaluasi Program Desa Mandiri Pangan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2009:5) bahwa pendekatan kualitatif ialah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif dalam wujud kata-kata lisan atau tertulis dari sasaran yang sedang diteliti.

Penelitian deskriptif kualitatif memiliki tujuan untuk memberikan gambaran atau mendeskripsikan fenomena-fenomena yang terjadi baik berupa fenomena baik alami ataupun rekayasa manusia dengan lebih

memerhatikan karakteristik, kualitas, serta keterkaitan antar kegiatan (Sukmadinata, 2011:73). Begitupula dengan penilaian ini yang merupakan sebuah proses penelitian yang ditempuh guna memperoleh data yang bersifat deskriptif terkait evaluasi Program Desa Mandiri Pangan yang hasilnya lebih menekankan makna.

Pendekatan deskriptif kualitatif berdasarkan seperti apa yang diungkapkan oleh (Nugrahani, 2014:96) bahwa pendekatan ini mampu mendeskripsikan hasil penelitian secara mendalam, lengkap, dan rinci daripada sekadar angka atau frekuensi. Dengan pendekatan deskriptif kualitatif maka hasil analisis data diuraikan secara naratif untuk memberikan paparan mengenai hasil penelitiannya (Margono, 2003:39).

#### **1.7.2. Situs Penelitian**

Lokasi atau situs dari penelitian ini ialah di Desa Ngadiwarno, Kecamatan Sukorejo, Kabupaten Kendal. Pertimbangan peneliti memilih Desa Ngadiwarno sebagai lokasi penelitian adalah karena tingginya angka kemiskinan di Kecamatan Sukorejo dan Desa Ngadiwarno. Di mana Kecamatan Sukorejo menempati urutan pertama kecamatan yang memiliki penduduk miskin dengan jumlah terbanyak di Kabupaten Kendal berdasarkan Basis Data Terpadu 2015. Sedangkan Desa Ngadiwarno menempati urutan kedua desa dengan penduduk sangat miskin terbanyak di Kecamatan Sukorejo.

### 1.7.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian ialah informan yang diminta peneliti untuk memberikan data, informasi atau pendapat mengenai fakta, situasi, dan kondisi pada latar penelitian (Moleong, 2010:132). Secara sederhana, subjek penelitian adalah seseorang yang diteliti sebagai sasaran dalam penelitian (Moeliono, 1993:862). Dari kedua definisi tersebut, maka subjek dari penelitian ini adalah kelompok afinitas sebagai kelompok sasaran program dan pemerintah yang terkait. Berikut merupakan daftar subjek dalam penelitian ini.

1. Rohadi selaku Kaur Umum dan Tata Usaha Desa Ngadiwarno, Kecamatan Sukorejo, Kabupaten Kendal;
2. Sri Subandini, S.Pt. selaku Sub Koordinator Ketersediaan dan Kerawanan Pangan, Bidang Ketahanan Pangan, Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Kendal.
3. Susilo Wiyono, S.Hut. selaku sarjana pendamping Program Desa Mandiri Pangan di Desa Ngadiwarno.
4. Ahmad Imron selaku ketua kelompok afinitas Ngudi Rahayu;
5. Baeti selaku ketua kelompok afinitas Suka Makmur;
6. Jumiko selaku anggota kelompok afinitas Ngudi Rahayu;
7. Ahmad Yahya selaku anggota kelompok afinitas Suka Makmur; dab
8. Sinwan selaku anggota kelompok afinitas Suka Makmur

Di atas merupakan daftar nama informan yang telah diwawancarai atau disebut juga dengan narasumber wawancara. Penentuan subjek

penelitian menggunakan metode *purposive sampling* atau sampel yang berorientasi pada tujuan.

#### **1.7.4. Jenis Data**

Penelitian ini menggunakan data berupa data kualitatif. Sebagaimana diungkapkan oleh Bungin (2007:103) bahwa data kualitatif ialah jenis data yang berupa kalimat, uraian-uraian, atau dapat pula berupa cerita pendek. Dalam penelitian ini menggunakan data kualitatif berupa kata-kata, tindakan, foto, diagram statistik yang relevan dengan penelitian, dan sumber data tertulis lainnya. Data-data tersebut diperoleh dari subjek dan objek penelitian.

#### **1.7.5. Sumber Data**

Penelitian ini terdiri dari dua macam sumber data, yakni data primer dan data sekunder. Seperti yang diungkapkan oleh Sugiyono (2008:193) bahwa berdasarkan sumber datanya, pengumpulan data penelitian dapat menggunakan sumber data primer yang diperoleh secara langsung di lapangan maupun sumber data sekunder yang diperoleh secara tidak langsung.

##### **a. Data Primer**

Berdasarkan Wardiyanta (dalam Sugiarto, 2017:87) data primer didefinisikan sebagai data atau informasi yang didapatkan secara langsung oleh peneliti dari sumber primer yaitu subjek penelitian. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dengan cara observasi dan wawancara secara mendalam kepada narasumber penelitian.

b. Data Sekunder

Data sekunder didefinisikan sebagai data yang diperoleh secara tidak langsung dari subjek penelitian, tetapi dari sumber-sumber yang sudah ada (Hasan: 2002:58). Data sekunder juga penting sebagai komplementer dari data primer. Dalam penelitian ini data sekunder didapatkan dari media massa, peraturan perundang-undangan, skripsi, tesis, dokumen maupun publikasi yang bersumber dari instansi terkait.

#### 1.7.6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan untuk memperoleh data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara:

a. Observasi

Observasi ialah teknik pengumpulan data yang secara langsung mengamati tingkah laku individu atau kelompok sasaran (Basrowi dan Suwandi, 2008:93). Observasi dalam penelitian dilakukan dengan metode *non participant observation* (observasi tanpa berperan serta) yakni peneliti tidak terlibat langsung dalam kegiatan kelompok sasaran. Dalam penelitian ini, peneliti mengamati aktivitas dan kondisi Desa Ngadiwarno.

b. Wawancara

Wawancara ialah metode atau teknik untuk memperoleh pendapat atau keterangan lisan secara langsung dari narasumber (Koentjoroningrat, 1993:129). Pedoman yang digunakan ialah wawancara semi terstruktur, dimana peneliti terlebih dahulu membuat pedoman

wawancara dan pertanyaannya mengacu pada rangkaian pertanyaan terbuka. Teknik ini memungkinkan pertanyaan baru dapat muncul akibat dari jawaban narasumber, sehingga selama proses wawancara berlangsung pertanyaan dapat meluas dan mendalam. Peneliti mewawancarai beberapa narasumber yang telah disebutkan dalam subjek penelitian untuk mendapatkan informasi secara mendalam terkait evaluasi Program Desa Mandiri Pangan di Desa Ngadiwarno.

c. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi merupakan teknik atau metode yang digunakan untuk memperoleh data dalam bentuk dokumen, arsip, buku, laporan, serta keterangan yang dapat menjadi sumber data pendukung penelitian (Sugiyono, 2015:329). Dalam penelitian ini, studi dokumentasi diperoleh dengan mengunduh data-data mengenai angka kemiskinan di laman resmi Badan Pusat Statistik, dokumen peraturan perundang-undangan yang terkait, dan publikasi-publikasi lain yang dibutuhkan.

### **1.7.7. Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data adalah proses menyusun data yang telah diperoleh melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi secara sistematis dengan cara mengkategorikan data, menjabarkan data, menyusun pola, memilah data yang penting, serta membuat kesimpulan dari data yang telah diperoleh tersebut (Sugiyono, 2009:335-336). Model analisis data yang

dalam penelitian ini adalah model analisis interaktif yang ditempuh dengan cara:

- a. Reduksi data, ialah proses perangkuman, pengikhtisaran, dan pemilahann data yang telah didapatkan sehingga data dapat dikategorisasikan, difokuskan, dan disesuaikan dengan persoalan yang menjadi pokok penelitian (Faisal, 2001:258). Data yang diperoleh dianalisis dengan sedemikian rupa sehingga dapat dibuat verifikasi kesimpulan akhir dari penelitian (Suprayogo dan Tobroni, 2001:193). Dalam proses ini, data primer maupun data sekunder yang telah didapatkan kemudian dipilih yang sesuai untuk dianalisis lebih lanjut. Sedangkan data yang tidak digunakan dalam penelitian ini, disimpan saja.
- b. Penyajian data, yaitu kumpulan dari beberapa informasi yang telah tersusun kemudian akan ditarik kesimpulan dan diambil tindakan (Silalahi, 2009:340). Data dalam penelitian kualitatif disajikan dalam bentuk uraian singkat, grafik, bagan, tabel, hubungan antar kategori, dan sebagainya. Data-data terkait Program Desa Mandiri Pangan di Desa Ngadiwarno yang telah direduksi kemudian disajikan dalam bentuk uraian, tabel, grafik, dan gambar untuk memudahkan dalam memahami hasil penelitian.
- c. Penarikan kesimpulan dan verifikasi, ialah penarikan kesimpulan yang didasarkan atas data yang didapatkan melalui reduksi data dan penyajian data. Data-data terkait evaluasi Program Desa Mandiri

Pangan di Desa Ngadiwarno yang telah disajikan kemudian ditarik kesimpulan.

Pada dasarnya, analisis data pada penelitian kualitatif merupakan upaya terus-menerus dan berkelanjutan. Baik reduksi data, penyajian data, maupun penarikan kesimpulan menjadi rangkaian proses analisis data yang saling berkaitan dan menyusul.