

## II. KERANGKA PENDEKATAN TEORI

### A. Tinjauan Pustaka

#### 1. Ketahanan Pangan

Beras merupakan bahan pokok esensial yang produksinya musiman, namun konsumsinya sepanjang tahun sehingga aspek penyimpanan dan distribusi berperan erat dengan *stock*, karena tidak semua daerah di Indonesia dapat menjadi daerah penghasil beras. Mengingat hal tersebut tidak menutup kemungkinan bahwa penawaran dan permintaan akan tidak seimbang. Jika hal itu terjadi maka akan berpengaruh terhadap ketidakstabilan harga bahan pokok juga mengakibatkan reaksi politik dan sosial yang tidak dikehendaki sehingga dapat menghambat pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Terkait dengan hal tersebut dapat dikatakan ketersediaan beras berpengaruh pada ketahanan pangan. (Rohaeti 2006).

Ketahanan pangan adalah pilihan politik di tingkat global dan nasional, tetapi merupakan persoalan hidup atau mati di tingkat lokal dan keluarga. Hal ini terutama terjadi di negara yang kaya akan sumber hayati, bahan pangan, serta pengetahuan dan sistem budaya yang beragam seperti Indonesia. Dalam hal ini, persoalan ketahanan pangan bukan hanya persoalan sumberdaya atau sistem pengetahuan, atau bahkan teknologi yang tidak memadai. Ketahanan pangan terkait dengan pembuatan keputusan-keputusan politik yang benar dalam kerangka pembangunan nasional yang memadukan pembangunan pedesaan, peran

serta (partisipasi) sejati masyarakat, dan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan (Jhamtani 2008).

Ketahanan pangan merupakan salah satu faktor penentu dalam stabilitas nasional suatu negara, baik di bidang ekonomi, keamanan, politik dan sosial. Oleh sebab itu, ketahanan pangan merupakan program utama dalam pembangunan pertanian saat ini dan masa mendatang.

Ketahanan pangan sendiri menurut literatur (Arifin 2001) memiliki 5 unsur yang harus dipenuhi:

1. Berorientasi pada rumah tangga dan individu
2. Dimensi waktu setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses
3. Menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi dan sosial
4. Berorientasi pada pemenuhan gizi
5. Ditujukan untuk hidup sehat dan produktif.

Dalam ketahanan pangan atau aksesabilitas setiap individu terhadap bahan pangan dapat dijaga dan ditingkatkan melalui pemberdayaan sistem pasar serta mekanisme pemasaran yang efektif dan efisien, yang juga dapat disempurnakan melalui tat niaga, atau distribusi bahan pangan dari sentra produksi sampai ketangan konsumen. Akses individu ini juga dapat ditopang oleh intervensi kebijakan harga yang memadai, menguntungkan, dan memuaskan berbagai pihak yang terlibat. Intervensi pemerintah dalam hal distribusi pangan pokok masih nampak relevan, terutama untuk melindungi produsen terhadap anjloknya harga

pada musim panen, dan untuk melindungi konsumen dari melambungnya harga-harga kebutuhan pokok pada musim tanam atau paceklik (Arifin 2001).

Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO) menetapkan beberapa kriteria tentang ancaman ketahanan pangan suatu negara. Kriteria itu antara lain : (i) tingginya proporsi penduduk yang kekurangan pangan; (ii) tingginya proporsi kekurangan energi/protein dari rata-rata kebutuhan energi/protein yang disyaratkan (*food gap*); (iii) besarnya indeks Gini dari *food gap* konsumsi energi/protein; dan (iv) besarnya koefisien variasi konsumsi/energi (Rohaeti 2006).

Mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan kesepakatan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) pangan, arah kebijakan umum pembangunan ketahanan pangan nasional 2010-2014 adalah untuk: (1) meningkatkan ketersediaan dan penanganan kerawanan pangan, (2) meningkatkan sistem distribusi dan stabilisasi harga pangan, serta (3) meningkatkan pemenuhan kebutuhan konsumsi dan keamanan pangan. (Maleha dan Susanto 2011).

Program yang dilaksanakan oleh Badan Ketahanan Pangan yang merupakan Badan Eselon 1 pada Departemen Pertanian yang menangani secara khusus Program Ketahanan Pangan ditentukan bahwa Pembangunan ketahanan pangan periode 2010-2014 lingkup Badan Ketahanan Pangan, sesuai tugas pokok dan fungsinya memiliki 1 (satu) program yaitu "Program Peningkatan Diversifikasi dan Peningkatan Ketahanan Pangan Masyarakat" sesuai dengan tugas pokok dan fungsi Badan Ketahanan Pangan yang tercantum dalam Peraturan Menteri

Pertanian nomor : 61/Permentan/OT.140/10/ 2010 tentang : Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pertanian. (Maleha dan Susanto 2011).

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan (pasal 5 ayat 1 dan 2) yang menegaskan bahwa: (1) "cadangan pangan nasional terdiri atas cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat"; dan (2) "cadangan pangan pemerintah terdiri dari cadangan pangan pemerintah desa, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat".

Mengingat di daerah-daerah yang marginal sering terjadi kerawanan pangan, maka kelompok lumbung pangan masyarakat yang dikembangkan di daerah rawan pangan ini diharapkan mampu membantu anggotanya dalam mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekurangan pangan yang bersifat sementara yang disebabkan gangguan atau terhentinya pasokan bahan pangan, misalnya bila terjadi kekeringan yang mengakibatkan terjadinya musim paceklik atau karena putusnya prasarana dan sarana transportasi akibat bencana alam.

Untuk Pengembangan Lumbung Pangan Masyarakat, Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 (pasal 8) menjelaskan bahwa: "Masyarakat mempunyai hak dan kesempatan seluas-luasnya dalam upaya mewujudkan cadangan pangan masyarakat yang dilakukan secara mandiri serta sesuai dengan kemampuan masing-masing". Selanjutnya pasal 14 menegaskan bahwa "Masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya dalam mewujudkan ketahanan pangan, dimana peran masyarakat dapat berupa: (i) melaksanakan produksi, perdagangan, distribusi dan konsumsi pangan; (ii) menyelenggarakan

cadangan pangan masyarakat; dan (iii) melakukan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan”.

Oleh karena itu keberadaan cadangan pangan masyarakat di tingkat kelompok sangat diperlukan. Pengembangan lumbung pangan masyarakat diharapkan mampu : (i) mendekatkan akses anggotanya terutama mengantisipasi kekurangan bahan pangan disaat menghadapi musim paceklik, dan (ii) mengantisipasi ancaman gagal panen akibat bencana alam seperti serangan hama dan penyakit, banjir, dan lain-lain.

Dukungan pemerintah dalam ketahanan pangan salah satu kegiatannya adalah pengembangan lumbung pangan masyarakat untuk mengantisipasi masa panen/paceklik di daerah rawan pangan. Selain itu dalam mempercepat fungsinya cadangan pangan tersebut, diusulkan adanya dukungan dana hibah pembangunan/rehabilitasi fisik lumbung dari APBN, serta dipadukan dengan pemanfaatan Dana alokasi Khusus (DAK) Bidang Pertanian (Maleha dan Susanto 2011).

## **2. Kelembagaan Pertanian**

Kelembagaan pertanian diarahkan untuk tumbuh menjadi unit ekonomi yang efisien dan bermanfaat bagi anggotanya, antara lain yang sudah kuat seperti BUMN dan swasta nasional lainnya. Untuk itu berbagai langkah kebijakan pemberdayaan aparatur pertanian perlu dilakukan dengan harapan dapat diwujudkan kelembagaan pertanian yang efektif dan efisien, sehingga gambaran sektor pertanian dapat menjadi tangguh atau tidak, sangat tergantung pada intern

pertanian sendiri, kebijakan dan politik nasional dan tergantung pula pada kinerja berbagai kelembagaan (Rohaeti 2006).

Menurut Prihartono (2009), yang dimaksud lembaga (*institution*) adalah organisasi atau kaidah-kaidah, baik formal maupun informal, yang mengatur perilaku dan tindakan anggota masyarakat tertentu baik dalam kegiatan-kegiatan rutin sehari-hari maupun dalam usahanya untuk mencapai tujuan tertentu. Lembaga-lembaga dalam masyarakat ada yang berasal dari adat kebiasaan mereka turun-temurun tetapi ada pula yang baru diciptakan baik dari dalam maupun mengadopsi dari luar.

Kelembagaan ditinjau dari sudut organisasi merupakan sistem organisasi dan kontrol terhadap sumberdaya. Dipandang dari sudut individu, kelembagaan merupakan gugus kesempatan bagi individu dalam membuat keputusan dan melaksanakan aktivitasnya. Dari dua sudut pandang tersebut, model kelembagaan agribisnis beras yang akan dikembangkan harus ada muatan kolektif melalui organisasi kelompok yang akan mengatur bagaimana kelembagaan tersebut dapat memiliki kontrol dan akses terhadap sumberdaya dalam rangka pengembangan agribisnis beras. Di sisi lain pengembangan agribisnis beras akan berhasil kalau ada insentif individu dalam memasuki bisnis perbesaran. Dari sudut pandang individu, adanya semangat kewirausahaan akan menghasilkan daya inovasi dan kreasi tinggi yang diperlukan sebagai energi dalam menghasilkan beras berkualitas sesuai permintaan pasar dan preferensi konsumen.

Kelembagaan dapat berupa adat istiadat, tradisi, aturan-aturan, atau hukum formal yang mengatur hubungan antar individu dalam suatu masyarakat terhadap

sumberdaya. Kelembagaan inilah yang mengatur siapa yang boleh berpartisipasi dalam mengambil keputusan, mengatur siapa memperoleh apa dan berapa banyak. Kelembagaan menentukan apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan. Implikasinya adalah kelembagaan inilah yang menentukan distribusi pendapatan dalam suatu masyarakat. Dalam hal peningkatan produksi padi, kelembagaan pasar dan bukan pasar seperti Bimas memegang peranan penting dalam alokasi dan distribusi sumberdaya manfaat.

Kelembagaan dapat dibedakan menjadi 2 jenis yaitu *top down* dan *bottom up*. Kelembagaan *top down* artinya kelembagaan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan sebagai pemberi gagasan awal serta pemerintah berperan lebih dominan dalam mengatur jalannya program yang berawal dari perencanaan hingga proses evaluasi, dimana peran masyarakat tidak begitu berpengaruh, contohnya KUD. Sedangkan kelembagaan *bottom up* artinya kelembagaan yang dilakukan dimana masyarakat lebih berperan dalam hal pemberian gagasan awal sampai dengan mengevaluasi program yang telah dilaksanakan sedangkan pemerintah hanya sebagai fasilitator dalam suatu jalannya program, contohnya lumbung pangan karena lumbung pangan adalah lembaga yang dirintis oleh masyarakat dan dari keinginan masyarakat itu sendiri. Berikut ini merupakan kelebihan dan kekurangan dari 2 kelembagaan ini.

1. Adapun kelebihan dari sistem *top down* adalah
  - a. Masyarakat tidak perlu bekerja serta memberi masukan program tersebut sudah dapat berjalan sendiri karena adanya peran pemerintah yang optimal.

- b. Hasil yang dikeluarkan bisa optimal dikarenakan biaya yang dikeluarkan ditanggung oleh pemerintah.
  - c. Mengoptimalkan kinerja para pckerja dipemerintahan dalam menyelenggarakan suatu program.
2. Kelemahan sistem *top down* adalah
- a. Masyarakat tidak bisa berperan lebih aktif dikarenakan peran pemerintah yang lebih dominan bila dibanding peran dari masyarakat itu sendiri.
  - b. Masyarakat tidak bisa melihat seberapa jauh suatu program telah dilaksanakan.
  - c. Peran masyarakat hanya sebagai penerima keputusan atau hasil dari suatu program tanpa mengetahui jalannya proses pembentukan program tersebut dari awal hingga akhir.
  - d. Tujuan utama dari program tersebut yang hendaknya akan dikirimkan kepada masyarakat tidak terwujud dikarenakan pemerintah pusat tidak begitu memahami hal-hal yang diperlukan oleh masyarakat.
  - e. Masyarakat akan merasa terabaikan karena suara mereka tidak begitu diperhitungkan dalam proses berjalannya suatu proses.
  - f. Masyarakat menjadi kurang kreatif dengan ide-ide mereka.
3. Kelebihan dari sistem *bottom up* adalah
- a. Peran masyarakat dapat optimal dalam memberikan masukan atau ide-ide kepada pemerintah dalam menjalankan suatu program.
  - b. Tujuan yang diinginkan oleh masyarakat akan dapat berjalan sesuai dengan keinginan masyarakat karena ide-idenya berasal dari masyarakat itu sendiri

sehingga masyarakat bisa melihat apa yang diperlukan dan apa yang diinginkan.

- c. Pemerintah tidak perlu bekerja secara optimal dikarenakan ada peran masyarakat lebih banyak.
  - d. Masyarakat akan lebih kreatif dalam mengeluarkan ide-ide yang akan digunakan dalam suatu jalannya proses suatu program.
4. Kelemahan dari sistem *bottom up* adalah
- a. Pemerintah akan tidak begitu berharga karena perannya tidak begitu besar.
  - b. Hasil dari suatu program tersebut belum tentu baik karena adanya perbedaan tingkat pendidikan dan bisa dikatakan cukup rendah bila dibanding para pegawai pemerintahan.
  - c. Hubungan masyarakat dengan pemerintah tidak akan berjalan lebih baik karena adanya silih faham atau munculnya ide-ide yang berbeda dan akan menyebabkan kerancuan bahkan salah faham antara masyarakat dengan pemerintah dikarenakan kurang jelasnya masing-masing tugas dari pemerintah dan juga masyarakat.

### 3. Pengelolaan Lumbung pangan

Selama ini lembaga-lembaga yang digunakan oleh petani dalam pemenuhan kebutuhan modal usaha tani dan pemenuhan kebutuhan pokok, antara lain KUD (Koperasi Unit Desa), penggilingan, dan lumbung pangan. KUD dipilih oleh petani karena dapat melakukan pembelian sebagian hasil panen raya mereka dengan baik karena gabah/beras yang telah dibeli KUD akan disetorkan ke gudang-gudang BULOG. Melalui KUD sebagai lembaga penting di pedesaan

yang memberikan kesempatan memasarkan sarana produksi dan hasil pertanian, diharapkan petani akan lebih terjamin dalam penerimaan harga berasnya yang didasarkan pada harga dasar yang ditetapkan pemerintah. Hal ini membuat saat panen raya, banyak petani yang mengharapkan KUD dapat membeli hasil panen mereka karena adanya hasil yang melimpah. Namun gabah yang dibeli KUD adalah gabah dengan kualitas tertentu, jika gabah dari petani tidak memenuhi standart yang sudah ditentukan maka tidak akan dibeli oleh KUD, sehingga petani memilih lembaga diluar KUD. Selain itu tidak mampu menyediakan kebutuhan yang diperlukan petani dengan segera sesuai kebutuhan petani dalam proses usahatani, proses peminjaman dan pengembalian modal yang sulit.

Pedagang swasta/penggilingan dipilih petani biasanya karena petani dengan mudah menjual atau membeli gabah di penggilingan tanpa ada syarat tertentu dan petani juga bisa melakukan transaksi penjualan dengan petani lain dipenggilingan tersebut. Selain itu petani juga bisa hanya melakukan jasa penggilingan saja. Namun jika petani menjual padi/gabah ke pedagang swasta/penggilingan biasanya harga yang diberikan tidak sesuai dengan kebutuhan petani. Selain itu di pedagang swasta/penggilingan hanya melakukan jual beli gabah/beras saja tidak bisa meminjamkan modal kepada petani.

Dari alternatif lembaga KUD, pedagang swasta/penggilingan dan lumbung pangan, lembaga yang jauh lebih diminati oleh petani adalah lumbung pangan. Lumbung pangan dipilih oleh petani biasanya karena jarak yang harus ditempuh petani ke lumbung lebih dekat daripada tempat lain. Selain itu petani memilih lumbung padi karena dapat mengantisipasi kekurangan pangan dan

kelangkaan modal, adanya prosedur peninjaman dan pengembalian yang sederhana dan tidak sulit, bunga yang dibebankan tidak terlalu tinggi dan petani sudah mengenal dan sering berinteraksi dengan pengurus lumbung (Wulandari 2000).

Menurut Birowo (1980), sebagai wadah kerja sama, lumbung merupakan wadah untuk memperkuat kerja sama diantara sesama petani yang menjadi anggota lumbung dalam menghadapi ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan. Oleh karena itu, upaya pembinaannya diarahkan agar anggota memiliki kemampuan dalam hal :

- a. Menciptakan suasana saling kenal, saling percaya dan selalu berkeinginan untuk bekerja sama
- b. Menciptakan suasana saling keterbukaan dalam menyatakan pendapat dan pandangan-pandangan diantara para anggota untuk mencapai tujuan bersama
- c. Mengatur dan melaksanakan pembagian tugas atau kerjasama antara sesama anggota
- d. Mengembangkan pemupukan modal untuk keperluan pengembangan usaha para anggota
- e. Melaksanakan hubungan melembaga dengan KUD dalam menyusun rencana definitif kebutuhan kelompok dalam satu periode tertentu.

Hasil penelitian dari Rohaeti 2006 yang berkaitan dengan pengelolaan lumbung yaitu kerjasama lumbung merupakan mekanisme penyelesaian masalah yang telah diorganisasi sehingga mampu melibatkan semua anggotanya, memberikan hak dan kewajiban yang sama yang ditandai dengan rendahnya

konflik. Kerjasama akan berjalan dengan baik apabila semua anggota dapat memenuhi hak dan kewajibannya. Hak yang sama sesuai dengan yang telah disepakati oleh anggota yaitu menghadiri pertemuan, mengemukakan ide atau saran-saran baik diminta maupun tidak, mendapat bagian dari hasil musyawarah baik secara fisik maupun material. Secara fisik adalah mempunyai kesempatan yang sama ikut serta kegiatan kerja sama. Secara material yaitu mendapatkan bagian dari hasil kerja sama sesuai sumbangannya, mendapatkan kesempatan yang sama dalam pinjam meminjam. Kewajiban yang dimaksud disini adalah pemenuhan terhadap sesuatu sebagai anggota kelompok.

#### **4. Kinerja Lumbung Pangan**

Kinerja adalah suatu tampilan keadaan secara utuh atas perusahaan selama periode tertentu, merupakan hasil atau prestasi yang dipengaruhi oleh kegiatan operasional perusahaan dalam memanfaatkan sumber-sumber daya yang dimiliki. Kinerja merupakan istilah secara umum yang digunakan untuk sebagian atau seluruh tindakan atau aktivitas dari suatu organisasi pada suatu periode dengan referensi pada sejumlah standar seperti biaya-biaya masa lalu atau yang diprotcksikan, dengan dasar efisiensi, pertanggungjawaban atau akunbilitas manajemen dan semacamnya. Pengukuran berarti suatu proses atau aktivitas perbandingan objek-objek tertentu dengan memberikan bobot kepada objek tersebut dengan menggunakan cara-cara tertentu. ([www.duniaesai.com/ekonomi/eko32.htm](http://www.duniaesai.com/ekonomi/eko32.htm)).

Dalam pandangan Yeremias (2004) kinerja dapat diartikan sebagai pencapaian hasil yang dapat dinilai menurut pelaku, yaitu hasil yang diraih oleh individu (kinerja individu) atau kelompok (kinerja kelompok) atau institusi (kinerja organisasi) dan oleh suatu program atau kebijakan (kinerja program/kebijakan). Kinerja kelompok menggambarkan sampai seberapa jauh suatu kelompok telah melaksanakan kegiatan-kegiatan pokoknya sehingga mencapai hasil sebagaimana ditetapkan oleh institusi. Kinerja institusi berkenaan dengan sampai seberapa jauh suatu institusi telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga mencapai visi atau misi institusi. Sedangkan kinerja program atau kebijakan berkenaan dengan sampai seberapa jauh kegiatan – kegiatan dalam program atau kebijakan telah dilaksanakan sehingga dapat mencapai tujuan program atau kebijakan tersebut.

Kinerja organisasi adalah mempertanyakan apakah tujuan atau misi suatu organisasi telah sesuai dengan kenyataan kondisi atau faktor ekonomi, politik dan budaya yang ada; apakah struktur dan kebijakannya mendukung kinerja yang diinginkan; apakah memiliki kepemimpinan, modal dan infrastruktur dalam mencapai misinya; apakah kebijakan, budaya, dan sistem insentifnya mendukung pencapaian kinerja yang diinginkan; dan apakah organisasi tersebut menciptakan dan memelihara kebijakan-kebijakan seleksi dan pelatihan, dan sumberdayanya.

Pengukuran kinerja adalah tindakan pengukuran yang dilakukan terhadap berbagai aktivitas dalam rantai nilai yang ada pada perusahaan. Hasil pengukuran tersebut kemudian digunakan sebagai umpan balik yang akan memberikan informasi tentang prestasi pelaksanaan suatu rencana dan titik dimana perusahaan

memerlukan penyesuaian-penyesuaian atas aktivitas perencanaan dan pengendalian (Prihartono 2009).

Cakupan dan cara mengukur indikator kinerja sangat menentukan apakah suatu organisasi publik dapat dikatakan berhasil atau tidak (Yeremias, 2004). Lebih lanjut Keban menjelaskan bahwa ketepatan pengukuran seperti cara atau metode pengumpulan data untuk mengukur kinerja juga sangat menentukan penilaian akhir kinerja.

Dalam organisasi publik, sulit untuk ditemukan alat ukur kinerja yang sesuai. Ukuran kinerja organisasi publik terlihat sederhana, namun tidaklah demikian kenyataannya, karena hingga kini belum ditemukan kesepakatan tentang ukuran kinerja organisasi publik.

Beberapa indikator yang biasa digunakan untuk mengukur kinerja organisasi (Dwiyanto 2008) indikator-indikator atau kriteria-kriteria organisasi publik adalah produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, akuntabilitas. Indikator-indikator tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antar *input* dengan *output*.

b. Kualitas layanan

Kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik. Keuntungan utama

menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat sering kali tersedia secara mudah dan murah yang dapat diperoleh dari media massa dan diskusi publik.

c. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja organisasi publik karena secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

d. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik eksplisit atau implisit.

e. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjukkan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh masyarakat, asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh masyarakat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat.

Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran/tujuan (Bastian 2001) yang telah ditetapkan dengan memperhitungkan elemen-elemen indikator berikut ini :

1. Indikator masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar organisasi mampu menghasilkan produknya, baik barang atau jasa yang meliputi sumber daya manusia, informasi, kebijakan dan sebagainya.
2. Indikator keluaran (*outputs*) sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik maupun nonfisik.
3. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
4. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan

Penilaian terhadap kinerja terhadap lembaga (KUD) sangat penting dilakukan. Hal ini dilihat dari manfaat yang akan diperoleh dengan adanya penilaian kinerja seperti dapat mengetahui sejauh mana koperasi berjalan, mengetahui produktivitas koperasi, serta memotivasi personel mencapai sasaran organisasi dan mematuhi standar perilaku yang telah ditentukan koperasi sebelumnya. Penilaian kinerja juga dapat menjadi ukuran dalam melakukan tindakan dan hasil yang diinginkan oleh koperasi. Standar perilaku dapat berupa kebijakan manajemen atau rencana formal yang dituangkan dalam rencana strategik, program (Prihartono 2009).

Dalam pengembangan lumbung pangan masyarakat yang dibangun melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang Pertanian pada tahun 2010 dan 2011, sebagian besar telah dilakukan pengisian pada tahun 2011 dan 2012 melalui alokasi dana Bantuan Sosial dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Kementerian Pertanian. Berdasarkan Pemerintah (Menteri Pertanian 2013) dalam Pedoman Pengembangan Lumbung Pangan Masyarakat melihat beberapa indikator kinerja yang digunakan untuk mengukur keberhasilan Tahap Pengembangan antara lain :

1. Indikator masukan (*input*) : Dana Bantuan Sosial untuk lumbung pangan yang terseleksi.
2. Indikator keluaran (*output*) : Tersalurkannya dana Bantuan Sosial lumbung pangan kepada kelompok sasaran untuk pengadaan gabah/beras, dan/atau pangan pokok lokal spesifik lainnya sebagai cadangan pangan.
3. Indikator hasil (*outcome*): Tersedianya cadangan pangan (gabah/beras/pangan pokok lokal spesifik lainnya) di lumbung pangan.
4. Indikator manfaat (*benefit*): Terbangunnya pengelolaan kelembagaan lumbung pangan yang mandiri dan berkelanjutan.
5. Indikator dampak (*impact*): Tercukupinya kebutuhan pangan masyarakat sepanjang waktu.

Berdasarkan pendapat diatas untuk mengukur kinerja lumbung pangan Dusun Botokan dapat dilihat dari kegiatan lumbung pangan, manajemen usaha, fasilitas fisik dan fasilitas non fisik lumbung pangan. Penilaian kinerja lumbung pangan dilakukan untuk mengetahui seberapa besar kemajuan atau kemunduran

dari suatu usaha yang telah dilakukan sesuai dengan fungsi dan tanggungjawabnya dengan menggunakan seluruh sumber daya yang tersedia.

Dari hasil penelitian Saifudin (2008) yang berjudul "Analisis Kinerja Lumbung Pangan Di Kabupaten Malang". Hasil penelitian menunjukkan bahwa analisis kinerja berdasarkan indikator masukan (*input*) secara umum tercapai sebesar 85%, hal ini menunjukkan bahwa kelompok penerima program lumbung pangan telah memenuhi semua sub-indikator dengan persentase pencapaian yang bagus. Hasil analisis berdasarkan indikator proses menunjukkan pencapaian yang dominan bagus, yaitu sebesar 89%, walaupun harus lebih diperbaiki dan ditingkatkan pada sub-indikator monitoring. Dengan peningkatan pada monitoring atau berjalannya fungsi pengawasan maka keberhasilan dari program lumbung pangan dapat ditingkatkan lagi. Hasil analisis kinerja berdasarkan indikator keluaran memberikan hasil yang sangat signifikan sebesar 88%, yang berarti kegiatan lumbung pangan telah berjalan sesuai dengan target. Sedangkan hasil analisis kinerja berdasarkan hasil (*Outcome*) memberikan pencapaian sebesar 89%, yang berarti kelompok tani menunjukkan perkembangan dan kepatuhan pada peraturan, sehingga kemungkinan besar kelompok tani tersebut akan menerima dana bergulir program lumbung pangan periode selanjutnya.

Dari hasil penelitian Socradidjaja (2003) yang berjudul "Kinerja Organisasi Publik (Kasus Dinas Pertanian, Perkebunan dan Perhutanan Kabupaten Tegal)". Terdapat pengaruh yang positif dan signifikan antara organisasi dengan kinerja organisasi. Artinya semakin ideal struktur organisasi akan diikuti dengan kecenderungan kinerja yang baik pula dan sebaliknya semakin kurang ideal

struktur organisasi maka kinerja organisasi cenderung rendah pula. Terdapat pengaruh yang positif dan signifikan antara sumberdaya manusia dengan kinerja organisasi. Artinya semakin berkualitas sumberdaya manusia akan diikuti dengan kecenderungan kinerja yang baik pula dan sebaliknya semakin kurang berkualitas maka kinerja organisasi cenderung rendah.

Berdasarkan hasil penelitian Prasetyani (2009) yang berjudul Pengukuran Tingkat Kinerja Pelayanan Publik melalui Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) yang telah dilakukan di PDAM Kabupaten Demak dengan menggunakan 14 (empat belas) unsur atau indikator yang didasarkan pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan publik yang telah dilakukan oleh PDAM Kabupaten Demak adalah Baik. Hal tersebut dapat dilihat dari Nilai Indeks yang diperoleh sebesar 2,83 dan Nilai IKM sebesar 70,63 yang berarti bahwa mutu pelayanan masuk dalam kategori B, sehingga kinerja pelayanannya dapat dikatakan BAIK.

Jakiah (2001) dalam penelitiannya yang berjudul "Analisis Partisipasi Anggota dan Analisis Kinerja Koperasi Unit Desa Sumber Alam (Studi kecamatan Dramaga, kabupaten Bogor, Jawa Barat). Manfaat dan partisipasi anggota dapat menunjukkan kinerja yang telah dilakukan KUD. Kinerja KUD Sumber Alam yang kurang baik dalam komunikasi dengan anggotanya, kurang jelasnya data keanggotaan, dan kegiatan usaha yang masih terbatas. Hanya jasa simpan pinjam yang baik dilakukan di dalam KUD. Berdasarkan pengukuran kinerja dengan PTP atau *Development Leader Assesment (DLA)* menunjukkan

bahwa KUD Sumber Alam berada pada kategori kinerja memuaskan bagi pihak manajemen dalam melaksanakan visi, kapasitas, dan sumber daya dimana kinerja dilakukan dengan melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, setiap pengurus melaksanakan tugasnya dan menetapkan kebijakan di KUD.

### **5. Manfaat Kelembagaan Lumbung Pangan**

Manfaat adalah sesuatu yang didapatkan setelah mengikuti kegiatan dalam suatu lembaga yang bersifat positif atau menguntungkan. Bermanfaatnya lumbung pangan bagi masyarakat tergantung dari hasil kinerja lumbung pangan itu sendiri. Kinerja yang bagus akan dirasakan besar manfaat yang diterima oleh anggota lumbung pangan.

Mengingat pentingnya kelembagaan dalam mengatur sumberdaya dan distribusi manfaat, maka unsur kelembagaan ini perlu memperoleh perhatian khusus dalam analisis atau upaya peningkatan potensi desa untuk menunjang pembangunan desa. Dalim (1990) menambahkan bahwa kelembagaan pedesaan ini dapat berupa kelembagaan penguasaan tanah, kelembagaan hubungan kerja dan kelembagaan perkreditan. Petani dan juga ekonomi desa sangat terbantu oleh kelembagaan yang ada karena kelembagaan mengatur saling hubungan antar para pemilik input dalam menghasilkan output ekonomi desa dan kelembagaan pula yang mengatur distribusi dari output tersebut. Interdependensi tersebut misalnya usaha petani dalam memperoleh pendapatan dengan menghasilkan dan meningkatkan produksi pertanian. Dia harus berhubungan dan tergantung dengan pemilik lahan garapannya, penyedia input usahatani, penyalur kredit untuk

modalnya, penyuluh yang membina dia bahkan para pedagang yang akan membeli hasil budidayanya.

Setiap lembaga masyarakat memiliki tujuan sesuai prinsip kelembagaannya. Tujuan utama lumbung pangan adalah untuk mensejahterakan para anggotanya, melayani kebutuhan bersama. Tujuan tersebut dapat memberikan manfaat baik secara sosial maupun ekonomi. Manfaat sosial yang dirasakan anggota terletak pada hubungan baik dan pelayanan sedangkan manfaat ekonomi terletak pada kegiatan lumbung pangan seperti kemudahan memperoleh pinjaman modal, harga yang ditawarkan, dan keringanan bunga.

Narlis (2008) dalam penelitiannya yang berjudul "Identifikasi Manfaat Kegiatan Lumbung Pangan Intensifikasi Agribisnis (Inbis) Sejahtera Bagi Anggota di Kecamatan Kuraji Kota Padang". Tidak semua kegiatan lumbung pangan Inbis Sejahtera yang dirasakan bermanfaat oleh semua anggota, hanya beberapa kegiatan yang dirasakan langsung oleh anggota manfaatnya, seperti kegiatan penangkaran benih, penjualan benih berlabel, pembelian gabah, jasa RMU, peminjaman beras dan pembelian pupuk. Tapi yang paling bermanfaat bagi seluruh anggota adalah penjualan benih berlabel dan penjualan pupuk bersubsidi karena harga yang lebih murah dari harga di kios-kios.

Dari hasil penelitian Rohaeti (2006) yang telah meneliti tentang "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Partisipasi Anggota Lumbung Padi Di Kecamatan Patimun Kabupaten Cilacap". Lumbung padi yang dikelola tiap-tiap RT cukup efektif karena ruang lingkungannya yang terbatas sehingga bisa menjangkau dan melibatkan sebagian besar warga. Keberadaan lumbung padi sudah mengakar di

masyarakat, mendapatkan kepercayaan dan secara sosial manfaatnya juga sudah dapat dirasakan, walaupun secara ekonomi masih belum dapat dirasakan karena adanya keterbatasan modal. Tingkat partisipasi yang diberikan anggota lumbung tergolong sedang. Pada umumnya anggota lumbung mengalami kejenuhan dalam menghadiri pertemuan karena pembicaraan yang dibahas dalam pertemuan tersebut seringkali permasalahan yang sama dan tidak pernah menemukan solusi yang kongkret.

### **B. Kerangka Pemikiran**

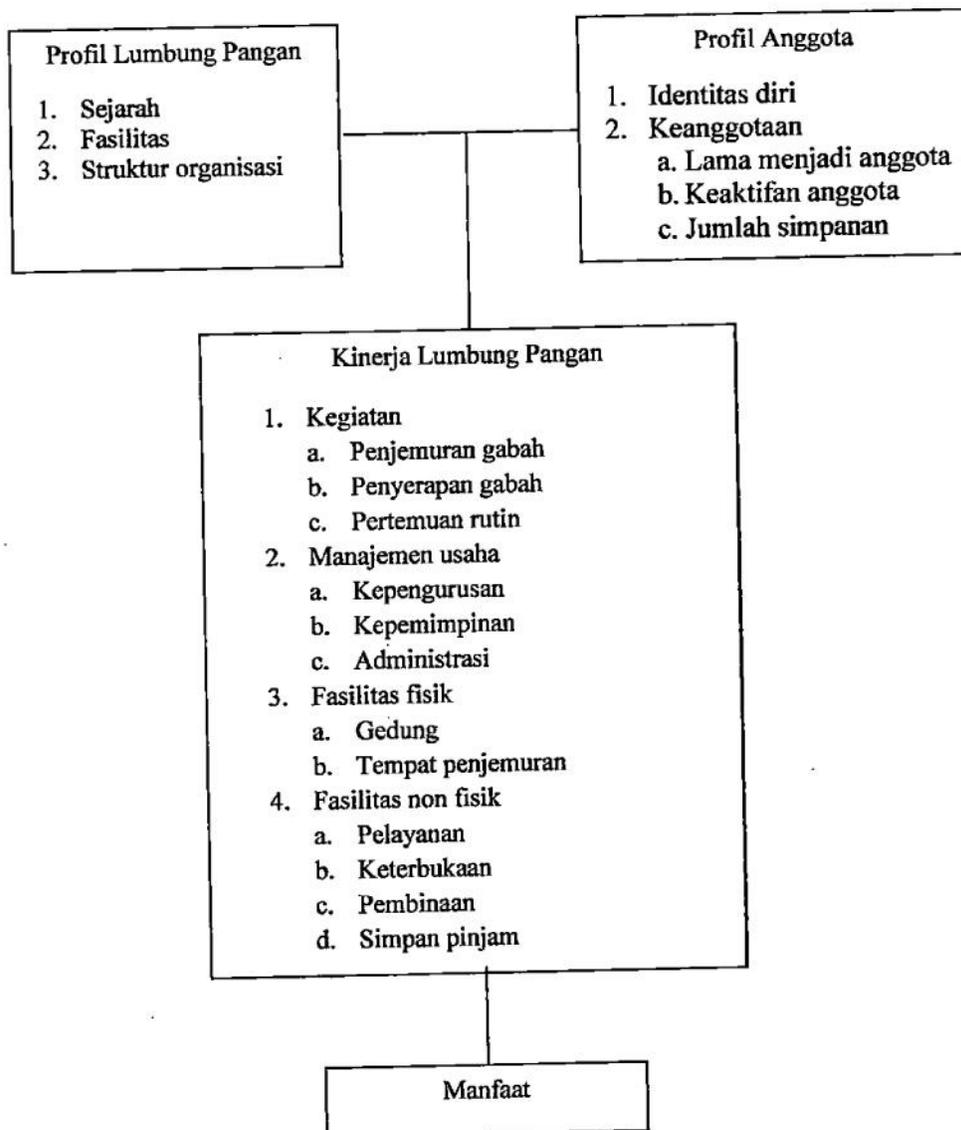
Kemiskinan di perdesaan merupakan masalah pokok nasional yang penanggulangannya tidak dapat ditunda dan harus menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2009 jumlah penduduk miskin tercatat 32.53 juta jiwa. Sekitar 63.4 % persen dari jumlah tersebut berada di perdesaan dengan mata pencaharian utama di sektor pertanian dan 80 % berada pada skala usaha mikro yang memiliki luas lahan lebih kecil dari 0.3 hektar. Oleh karena itu pembangunan ekonomi nasional berbasis pertanian dan perdesaan secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada pengurangan penduduk miskin.

Pada skala yang lebih luas, gabah yang dijual petani secara bersamaan pada musim panen menyebabkan rendahnya daya tawar petani untuk menunggu saat penjualan yang baik dan telah berdampak pada menurunnya harga gabah di bawah harga dasar pada musim panen. Kondisi ini sangat tidak menguntungkan bagi petani, khususnya para petani kecil.

Dalam rangka mengatasi kondisi tersebut tumbuh pemikiran untuk memanfaatkan lumbung pangan, yang selama ini sudah ada. Lumbung desa telah berkembang sebagai lembaga pangan yang dapat diandalkan sejak lama di berbagai wilayah pedesaan Indonesia. Lumbung desa berfungsi untuk menampung hasil produksi pangan petani saat panen raya dan mengatasi kekurangan pangan pada masa paceklik. Selain itu keberadaan lumbung pangan diharapkan mampu membantu masyarakat untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi khususnya masalah kelangkaan modal usahatani. Oleh karena itu lumbung pangan harus dikelola dengan tingkat kebutuhan masyarakat dan kultur masyarakat setempat.

Lumbung pangan memiliki atribut profil antara lain sejarah, fasilitas dan struktur organisasi. Tentunya lumbung pangan memiliki anggota yang dilihat dari identitas diri dan keanggotaan. Dari informasi profil lumbung pangan dan profil anggota akan diketahui seberapa jauh kinerja lumbung pangan tersebut. Kinerja dilihat dari beberapa indikator. Indikator-indikator tersebut antara lain kegiatan dilihat dari penjemuran gabah, penyerapan gabah dan pertemuan rutin; manajemen usaha dilihat dari kepengurusan, kepemimpinan, dan administrasi; fasilitas fisik dilihat dari bangunan gedung dan lantai jemur; fasilitas non fisik dilihat dari pelayanan, keterbukaan, pembinaan dan simpan pinjam. Dari indikator-indikator kinerja tersebut dan setelah mengetahui kinerja lumbung pangan dapat mengetahui seberapa bermanfaat lumbung pangan Dusun Botokan bagi anggota.

Kerangka pemikiran penelitian ini dapat dilihat pada bagan berikut :



Gambar 1. Bagan Kerangka Pemikiran