

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konsep Reformasi Birokrasi Publik**

##### **1. Reformasi Birokrasi**

Menjalankan tata pemerintahan saat ini telah dipengaruhi oleh paradigma *Good Governance* yang didasarkan kepada pendekatan manajemen baru. Pendekatan penerapan paradigrama *Good Governance* ini dicirikan oleh Hughes dalam Sulistio (2009 : 126) yakni sebagai berikut:

- a. Perubahan yang besar pada orientasi administrasi negara tradisional menuju perhatian pencapaian hasil dan pertanggungjawaban.
- b. Menjadikan suatu organisasi, pegawai dan kondisi birokrasi menjadi lebih luwes (fleksibel).
- c. Membuat indikator kinerja dalam pencapaian tujuan organisasi publik, termasuk evaluasi pelaksanaan program.
- d. Memiliki komitmen politik kepada pemerintah dan tidak lagi bersifat netral dan nonpartisipan.
- e. Fungsi pemerintah dapat dinilai lewat satu ujian.
- f. Mengurangi peranan pemerintah melalui upaya privatisasi.

Paradigma ini memunculkan sebuah konsep baru yang dikenal dengan istilah *Reinventing Governance* yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler. Prinsip-prinsip dasar dalam pengelolaan birokrasi publik menurut Osbrone dan Gaebler sudah seharusnya berubah dari konsep konvensional menjadi modern. Maka Osbrone dan Gaebler memberikan prinsip-prinsip yang dapat diterapkan dan digunakan oleh para birokrat untuk menjalankan tata pemerintahan menggunakan konsep *Reinventing Governance*. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pemerintah katalis
- b. Memberi wewenang kepada masyarakat ketimbang sekedar melayani.
- c. Pemerintah Kompetitif
- d. Pemerintah digerakkan oleh misi
- e. Pemerintah berorientasi hasil
- f. Pemerintah berorientasi pelanggan
- g. Pemerintah menghasilkan ketimbang membelanjakan
- h. Pemerintah antisipatif
- i. Pemerintah desentralisasi
- j. Pemerintah berorientasi pada mekanisme pasar

Prinsip-prinsip tersebutlah yang saat ini mulai diterapkan dalam sistem pemerintahan dengan langkah awal melakukan reformasi birokrasi yang kemudian dilanjutkan dengan penerapan kesepuluh prinsip tersebut. Penerapan prinsip-prinsip ini dilakukan untuk menjawab bahwa dengan dilakukannya reformasi birokrasi maka tata pemerintahan akan berjalan dengan efektif dan efisien.

## 2. Faktor Pendorong Reformasi Birokrasi

Faktor pendorong terjadinya reformasi birokrasi pemerintah menurut Thoha (2008 : 106) yakni sebagai berikut:

- a. Adanya kebutuhan melakukan perubahan dan pembaruan.

Kebutuhan untuk melakukan perubahan dan pembaruan sangat tergantung dari kebutuhan pemimpin nasional sendiri. Kebutuhan tersebut didukung oleh kebijakan politik yang strategis dan dijadikan suatu program nasional, maka perubahan dan pembaruan aparatur dapat dilakukan.

- b. Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis nasional.

Faktor perubahan lingkungan strategis nasional sangat penting dipahami, hal ini dikarenakan faktor tersebut dapat menimbulkan rencana dan tindakan pembaruan aparatur pemerintah.

- c. Memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis global.

Faktor perubahan lingkungan strategis global mendorong agar pembaruan aparatur pemerintah tidak berdiri sendiri melainkan mempertimbangkan pengaruh global. Pengaruh global antara lain sistem desentralisasi dan demokrasi serta perkembangan teknologi.

- d. Memahami perubahan yang terjadi dalam paradigma manajemen pemerintahan.

Perubahan global sangat erat kaitanya dengan perubahan paradigma dalam tata pemerintahan yang baik. Desentralisasi, otonomi, demokrasi, akuntabilitas publik, transparansi dan ditegakkanya hukum merupakan dorongan yang kuat terhadap lahirnya perubahan dalam manajemen pemerintahan.

### **3. Strategi Pembaharuan Aparatur Negara**

Faktor pendorong pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dilakukan melalui beberapa strategi pembaharuan. Menurut Thoha (2008 : 109), strategi penyusunan pembaharuan aparatur negara harus komprehensif menyeluruh tidak sporadis dan parsialistik. Menurut Thoha, strategi pembaharuan aparatur negara sebagai berikut:

- a. Kelembagaan birokrasi pemerintah
- b. Sistem penataan birokrasi pemerintah
- c. Sumber daya aparatur

### **B. Konsep Organisasi**

#### **1. Pengertian Organisasi**

Menurut Koontz dan o'Donnel dalam Hasibuan (2007 : 25) mendefinisikan organisasi sebagai pembinaan hubungan wewenang dan dimaksudkan untuk mencapai koordinasi yang struktural, baik secara vertikal, maupun horizontal di antara posisi-posisi yang telah disertai tugas-tugas khusus yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan. Sedangkan Huse dan Bowditch dalam Sutarto (1993 : 37), mendefinisikan organisasi sebagai sistem sosial yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Suatu organisasi (Perusahaan, Perseroan) tersusun dari sejumlah subsistem, semua itu saling tergantung dan saling berhubungan
- b. Suatu Organisasi (Sistem) adalah terbuka dan dinamis, memiliki input, output, operasi, umpan balik, dan batas

- c. Suatu Organisasi adalah Sistem berjuang mencapai keseimbangan melalui kedua macam umpan balik penyimpangan penguatan dan penyimpangan pelemahan.
- d. Suatu Organisasi (Sistem) memiliki sejumlah besaran dan bermacam-macam tujuan, fungsi, dan sasaran, beberapa darinya ada dalam konflik. Tujuan administrator adalah memperjuangkan keseimbangan optimal antara subsistem-subsistem.

Menurut Robbins dalam Winardi (2009 : 14), organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasi dengan cara bekerja atas dasar terus-menerus untuk mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Organisasi ada untuk mencapai sesuatu hal. Sesuatu hal tersebut merupakan tujuan-tujuan (*goals*) dan hal tersebut tidak mungkin dapat dicapai oleh individu-individu yang bekerja sendiri. Dapat tercapai secara individual tetapi lebih efisien dapat dicapai melalui upaya kelompok. Jadi, organisasi dapat didefinisikan sebagai sekumpulan orang yang terdiri dari dua orang atau lebih dan subsistem yang saling berhubungan dengan sifat yang dinamis untuk menciptakan *input*, *output*, dan umpan balik serta dapat mencapai tujuan organisasi secara terkordinasi.

## **2. Jenis-Jenis Organisasi**

Menurut Hiks dalam Winardi (2009 : 8), menyatakan bahwa organisasi bersifat sangat variabel, suatu organisasi dapat menjadi fokus sentral bagi kehidupan bagi seseorang atau hanya pelayan sementara. Hicks menerangkan bahwa organisasi terdiri dari beberapa jenis. Jenis-jenis organisasi tersebut sebagai berikut:

a. Organisasi formal dan Organisasi informal

Organisasi formal adalah organisasi yang struktur organisasinya yang menerangkan hubungan-hubungan otoritasnya, kekuasaan, akuntabilitas, dan tanggung jawabnya. Sedangkan organisasi informal adalah organisasi yang bersifat fleksibel, tidak terumuskan dengan baik, dan sifatnya adalah spontan.

b. Organisasi Primer dan Organisasi Sekunder

Organisasi primer adalah organisasi yang menuntut keterlibatan lengkap, pribadi dan emosional dari para anggotanya. Sedangkan organisasi sekunder adalah organisasi yang hubungannya lebih bersifat intelektual, rasional dan kontraktual.

c. Organisasi berdasarkan sasaran pokok

Setiap organisasi didirikan dengan memiliki beberapa sasaran pokok. Maka dapat diklasifikasikan beberapa organisasi sesuai dengan sasaran atau tujuannya sebagai berikut: a) organisasi pelayanan, b) organisasi ekonomi, c) organisasi religius, d) organisasi perlindungan, e) organisasi pemerintah, f) organisasi sosial.

### **3. Unsur-unsur Organisasi**

Menurut Hasibuan (2011 : 122), suatu organisasi haruslah terdiri dari beberapa unsur pokok yang wajib dimiliki yakni:

a. Manusia

Artinya organisasi baru ada, jika ada unsur manusia yang bekerjasama, ada pemimpin dan ada yang dipimpin.

b. Sasaran

Artinya organisasi baru ada, jika ada tujuan yang hendak dicapai.

c. Tempat kedudukan

Artinya organisasi haruslah memiliki tempat kedudukan yang jelas bagi para pegawai atau anggotanya.

d. Pekerjaan

Organisasi didirikan haruslah memiliki pekerjaan yang jelas yang akan dikerjakan oleh anggotanya serta dalam organisasi juga akan terjadi pembagian pekerjaan.

e. Teknologi

Teknologi sangat dibutuhkan oleh organisasi untuk dapat lebih mengoptimalkan lagi kinerjanya dan agar kinerja organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien.

f. Struktur

Struktur sangat diperlukan dalam organisasi untuk memperjelas dan mempertegas garis koordinasi serta hubungan yang terjalin antarbidang.

g. Lingkungan

Lingkungan yang berada di sekitar organisasi sangat mempengaruhi keberlangsungan organisasi.

#### **4. Perubahan Organisasi**

Perubahan organisasi merupakan proses penyesuaian desain organisasi terhadap kondisi lingkungan yang dihadapi. Perubahan dapat bersifat reaktif dan proaktif.

Menurut Hatch dalam Kusdi (2009 : 204), perubahan organisasi adalah pembahasan tentang, mengapa, kapan, dan bagaimana organisasi melakukan perubahan. Hal ini sesuai dengan gagasan teori sistem yang melandasi perspektif modernis, bahwa suatu sistem cenderung mempertahankan ekuilibrium atau

keseimbangan. Artinya suatu sistem (termasuk dalam hal ini organisasi), tanpa adanya dorongan faktor-faktor internal dan eksternal. Suatu perubahan organisasi tidak mungkin hanya dilakukan pada level mikro tanpa menyentuh aspek-aspek mikro dari perilaku manusia dalam organisasi. Terutama ketika perubahan tersebut menyangkut hal-hal besar, seperti visi-misi, strategi, dan desain struktur organisasi secara keseluruhan.

Perubahan dalam organisasi bisa berlangsung dengan cara yang berbeda-beda. Namun dari segi perubahan itu sendiri, perubahan organisasi dapat dilakukan melalui dua cara yaitu:

1. Perubahan Terencana (*planned change*)

Perubahan terencana adalah berbagai upaya perubahan yang bersifat proaktif dan secara sengaja dilakukan organisasi (*proactive and purposeful change*).

2. Perubahan Tidak Terencana

Perubahan tidak terencana adalah upaya perubahan yang kejadian atau hal-hal yang tidak diinginkan terjadi dalam organisasi sebagai atau dengan kata lain organisasi belum siap untuk mengantisipasi jenis-jenis perubahan yang dilakukan organisasi.

## **5. Faktor-faktor Penyebab Perubahan organisasi**

Menurut Siagian (2004 : 4), perubahan organisasi terjadi dikarenakan beberapa faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor penyebab perubahan organisasi tersebut terjadi yaitu sebagai berikut:

- a. Tantangan utama di masa depan.
- b. Perubahan dalam konfigurasi ketenagakerjaan.

- c. Tingkat pendidikan para pekerja.
- d. Teknologi.
- e. Situasi perekonomian.
- f. Berbagai kecenderungan sosial.
- g. Faktor geopolitik.
- h. Persaingan.

## **6. Jenis-jenis Perubahan Organisasi**

Berdasarkan ruang lingkup dan sasarannya, perubahan organisasi biasanya dibedakan menjadi beberapa jenis. Menurut Kotter dalam Kusdi (2009 : 208) menyebutkan antara lain sebagai berikut:

### **1. Restrukturisasi (*restructuration*)**

Restrukturisasi dilakukan ketika struktur organisasi dianggap tidak memadai (dalam arti, tidak efektif dan efisien) untuk mencapai berbagai sasaran dan tujuan organisasi. Restrukturisasi bukan hanya merubah elemen-elemen struktur melainkan perubahan terhadap desain organisasi.

### **2. Rekayasa ulang (*reengineering*)**

Rekayasa ulang adalah perubahan pada sistem sistem kerja organisasi (misalnya sistem produksi , pasokan input , pemasaran , komunikasi , dan lain lain). Tujuannya adalah membangun keterkaitan yang lebih efektif dan efisien diantara sistem sistem tersebut.

### **3. Penyusunan strategi kembali (*turn around*)**

Penyusunan kembali strategi dilakukan ketika posisi strategis organisasi sudah tidak sesuai dengan berbagai tujuan dan sasaran organisasi.

4. Akuisisi (*acquisition*)

Akuisisi merupakan pengambilalihan suatu perusahaan dan perusahaan lain. Dalam hal ini, bisnis yang dikelola oleh perusahaan yang di akuisisi. Perlu perubahan organisasi, bentuk lain akuisisi adalah merger, yaitu penggabungan dua perusahaan.

5. Perampingan (*downsizing*)

Perampingan merupakan upaya mengurangi ukuran organisasi, sedemikian rupa sehingga dapat lebih efisien. Penyebab diperlukannya perampingan biasanya adalah terjadinya kerugian atau menurunnya laba perusahaan secara signifikan atau tekanan dari perubahan ekonomi.

6. Program-program kualitas (*quality programs*)

Program program kualitas biasanya dilakukan untuk memperbaiki mutu produk atau jasa yang dihasilkan suatu organisasi

7. Pembaruan kultur organisasi (*organizational culture's renewal*)

Perubahan dan pembaruan kultur organisasi merupakan upaya upaya untuk mengubah nilai nilai dan norma norma di dalam organisasi.

## **C. Konsep Restrukturisasi Organisasi**

### **1. Pengertian Restrukturisasi**

Restrukturisasi berasal dari kata re- dan struktur, maka struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap di antara berbagai tugas yang ada dalam organisasi. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), restrukturisasi berarti penataan kembali (supaya struktur atau tatanannya baik) atau peragaan kembali. Menurut Pearce dan Robinson (2008 : 439), restrukturisasi adalah

mendesain kembali suatu struktur organisasi dengan maksud untuk menekan dan memampukan aktivitas-aktivitas yang paling penting bagi strategi perusahaan untuk berfungsi selektif mungkin.

Sedangkan menurut Tunggal (1993 : 221), restrukturisasi didefinisikan sebagai proses memilih suatu struktur organisasi yang cocok terhadap suatu strategi tertentu dan lingkungan tertentu, yang sangat krusial terhadap kelangsungan hidup suatu organisasi.

Menurut Gibson dkk (1992 : 9), restrukturisasi atau desain organisasi adalah suatu proses yang dilakukan oleh manajer dalam menghasilkan struktur organisasi. Desain organisasi mengacu pada pengambilan keputusan manajerial untuk menentukan struktur dan proses yang mengkoordinasikan dan mengendalikan pekerjaan organisasi. Hasil keputusan desain organisasi adalah sistem pekerjaan dan kelompok kerja, termasuk proses yang menghubungkannya. Proses yang menghubungkannya adalah hubungan kekuasaan, jaringan komunikasi, dan berbagai teknik khusus perencanaan dan pengendalian. Dengan demikian desain organisasi menunjukkan pembentukan superstruktur sebagai wadah berlangsungnya pekerjaan organisasi. Menurut Yahya (2006 : 91) membagi teori desain organisasi kontemporer menjadi dua kelompok. Kedua kelompok pendapat tersebut adalah:

- a. Untuk mendesain organisasi hanya ada satu cara terbaik yakni dengan tidak bergantung kepada situasi. Kumpulan pendapat ini dikenal dengan istilah Pendekatan Universalitas

- b. Untuk mendesain organisasi haruslah memperhatikan situasi. Kumpulan pendapat ini dikenal dengan istilah pendekatan kontingensi.

Jadi, dapat ditarik kesimpulan bahwa desain organisasi adalah penataan ulang struktur organisasi yang dapat berupa restrukturisasi baik perubahan struktur secara dasar atau secara keseluruhan, agar tujuan organisasi dapat tercapai. Dalam melakukan desain organisasi, maka harus pula memperhatikan prinsip-prinsip organisasi. Menurut Gibson dkk (1992 : 67) untuk dapat mendesain organisasi maka harus memperhatikan beberapa factor yang mempengaruhi. Faktor-faktor yang mempengaruhi dalam melakukan desain organisasi adalah:

- a. Faktor teknologi, teknologi mempengaruhi struktur hal ini dikarenakan teknologi mencerminkan semua pekerjaan didesain, dan dikelompokkan.
- b. Faktor ketidakpastian lingkungan, lingkungan yang mencakup lingkungan eksternal dan lingkungan internal.
- c. Faktor informasi, organisasi harus aktif menerima, mengolah, dan bertindak berdasarkan informasi untuk berprestasi.

Restrukturisasi dapat didefinisikan sebagai suatu cara untuk dapat menata kembali organisasi melalui pembenahan struktur yang menjadi gambaran pola hubungan, kewenangan serta pengambilan keputusan organisasi, agar tujuan organisasi yang telah ditentukan dapat tercapai.

## **2. Tujuan Restrukturisasi**

Adapun tujuan restrukturisasi adalah untuk lebih memperbaiki kinerja suatu organisasi agar dapat lebih efektif dan efisien. Restrukturisasi berupaya untuk menjadikan organisasi yang mampu bertahan dengan tuntutan dimasa depan.

Restrukturisasi merupakan suatu sistem, jadi apabila membahas mengenai restrukturisasi tidak hanya terkait perampingan organisasi, sumber daya manusia, kinerja organisasi, efektif dan efisiensinya organisasi, melainkan juga membahas terkait dampaknya terhadap sistem lain dalam pencapaian tujuan organisasi. Sebagai organisasi pemerintah yang berbentuk Badan maka restrukturisasi yang terjadi pada Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan akan memberikan dampak juga tidak hanya kepada organisasi melainkan juga terhadap ketahanan pangan Kota Bandar Lampung.

### **3. Pengertian Struktur Organisasi**

Menurut Robbins (2008 : 214), struktur organisasi adalah struktur baku yang mendasari untuk dilakukannya pemilahan, pengkelompokan, dan pengkoordinasian tugas-tugas. Terdapat enam elemen dalam mendesain struktur organisasi yakni spealisasi kerja, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, sentralisasi dan desentralisasi, serta formulasi. Sedangkan Menurut Mackenzie dalam Henee (2010 : 205), mendefinisikan struktur organisasi adalah sebagai sebuah keterpaduan dari berbagai mekanisme keorganisasian dalam memilah-milah tugas utamanya menjadi sekumpulan tugas-tugas tertentu yang kemudian akan saling bekerjasama melalui suatu kordinasi.

Menurut Gie dalam Hasibuan (2011 : 127), struktur organisasi adalah wujud dari pola tetap dari hubungan diantar bidang kerja dalam kebulatan kerja sama. Struktur organisasi membagi aktivitas-aktivitas kerja. Struktur organisasi juga membantu dalam memberikan gambaran mengenai fungsi dan aktivitas yang berbeda dapat berhubungan satu sama lain. Serta struktur organisasi juga

menunjukkan tingkat spesialisasi aktivitas pekerjaan. Jadi, dapat diartikan bahwa struktur organisasi adalah kerangka organisasi yang menggambarkan mengenai pembagian tugas, garis wewenang dan pertanggung jawaban serta fungsi dalam menjalankan organisasi.

#### **4. Bentuk-bentuk restrukturisasi**

Menurut Djohanputro (2004 : 33), restrukturisasi dapat dikategorikan ke dalam tiga jenis, yaitu :

a. Restrukturisasi Portofolio atau Asset

Restrukturisasi yang merupakan kegiatan penyusunan portofolio perusahaan supaya kinerja perusahaan menjadi semakin baik.

b. Restrukturisasi Modal atau Keuangan

Restrukturisasi modal atau keuangan adalah penyusunan ulang komposisi modal perusahaan supaya kinerja keuangan menjadi lebih sehat. Kinerja keuangan dapat dievaluasi berdasarkan laporan keuangan.

c. Restrukturisasi Manajemen atau Organisasi

Restrukturisasi manajemen atau organisasi adalah penyusunan ulang komposisi manajemen, struktur organisasi, pembagian kerja, sistem operasional, dan hal lain yang berkaitan dengan masalah manajerial dan keorganisasian. Perbaikan kinerja organisasi melalui restrukturisasi manajemen atau organisasi dapat dilakukan melalui pelaksanaan yang lebih efisiensi dan efektif, pembagian wewenang yang jelas sehingga keputusan dapat cepat diambil dan kompetensi staf yang lebih mampu menjawab permasalahan di setiap unit kerja.

## **D. Konsep Ketahanan Pangan**

### **1. Definisi Ketahanan Pangan**

Menurut Undang-undang No.7 Tahun 1996 tentang Pangan, Pasal 1 Ayat 17 yang menyebutkan bahwa:

"Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan Rumah Tangga (RT) yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau".

Menurut World Food Summit tahun 1996 dalam Tambun (2008 : 1), ketahanan pangan disebut sebagai akses setiap RT atau individu untuk dapat memperoleh pangan pada setiap waktu untuk keperluan hidup yang sehat dengan persyaratan penerimaan pangan sesuai dengan nilai atau budaya setempat. Jadi, dapat disimpulkan bahwa ketahanan pangan adalah kemampuan negara atau daerah untuk dapat memenuhi kebutuhan pangan rumah tangga baik dalam jumlah mutu, keamanan, pemerataan dan keterjangkauannya yang dirasakan oleh masyarakat. Ketahanan pangan dapat terlaksana dengan baik apabila terjadi interaksi yang baik antar ketiga komponen. Menurut Suryana dalam Safitri (2014 : 14), ketiga komponen yang mendukung terciptanya ketahanan pangan adalah:

- a. Subsistem ketersediaan
- b. Subsistem distribusi
- c. Subsistem konsumsi

Ketiga komponen di ataslah yang mendukung agar terciptanya ketahanan pangan yang dapat mensejahterakan masyarakat. Apabila ketiga komponen tidak saling berinteraksi dengan baik maka akan terjadi lemahnya ketahanan pangan atau yang lebih dikenal dengan istilah rawan pangan.

## 2. Rawan Pangan

Suatu daerah atau negara, apabila tidak mampu untuk memenuhi hak asasi rakyatnya terhadap pangan maka dapat dikatakan Daerah atau Negara tersebut telah gagal menjalankan sistem pemerintahannya. Kondisi suatu daerah atau negara yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya tersebut dapat dikatakan sebagai kondisi rawan pangan. Menurut pendapat Suryana dalam Safitri (2014 : 26), kondisi rawan pangan dapat tercipta dikarenakan ketiga subsistem yakni ketersediaan, konsumsi dan distribusi tidak tercapai maka ketahanan pangan juga tidak akan tercipta.

Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan Kota Bandar Lampung dapat mengidentifikasi suatu wilayah dilanda kerawanan pangan dengan melihat dari indikator-indikator. Indikator terjadinya rawan pangan yaitu:

- a. Tingkat kemiskinan
- b. Gizi balita
- c. Luas tanam
- d. Harga komoditi

(Sumber: Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan Kota Bandar Lampung)

Keempat indikator tersebutlah yang dapat menilai apakah suatu wilayah mengalami kondisi rawan pangan atau tidak. Apabila suatu wilayah telah teridentifikasi terjadi rawan pangan maka dalam peta kondisi ketahanan pangan Kota Bandar Lampung akan diberi warna merah sebagai simbol bahwa wilayah rawan pangan dan segera memerlukan tindakan. Warna dalam peta ketahanan pangan dapat dijelaskan sebagai kondisi keadaan suatu wilayah, apabila berwarna

merah maka terjadi rawan pangan, kuning berarti waspada dan hijau berarti tahan pangan atau ketahanan pangannya cukup baik.

### **3. Faktor-Faktor mempengaruhi ketahanan pangan**

Menurut Rachman dan Suhartni dalam Safitri (2014 : 30), faktor-faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan sebagai berikut:

- a. Surplus padi
- b. Daya beli yang dapat dilihat dari tingkat pendapatan perkapita
- c. Aksesibilitas terhadap pangan, yang tercermin pada harga pangan ditingkat rumah tangga
- d. Kegagalan panen karena adanya serangan hama/ penyakit tanaman (padi) dan bencana alam.

### **4. Upaya Meningkatkan Ketahanan Pangan**

Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan sebagai suatu badan yang baru saja dilakukan restrukturisasi dan menjadi suatu badan yang bertanggung-jawab dalam menjaga ketahanan pangan serta stabilitas ekonomi maupun politik, maka badan ini memiliki rencana strategi yang akan diterapkan untuk periode tahun 2010-2014. Rencana strategis ini dibuat oleh Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan agar dapat menciptakan ketahanan pangan di Kota Bandar Lampung. Renstra Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan adalah peningkatan diversifikasi pangan dan peningkatan pangan masyarakat. Program tersebut mencakup empat kegiatan, yaitu : (1) pengembangan ketersediaan dan penanganan kerawanan pangan, (2) pengembangan distribusi dan stabilitas harga pasar, (3) pengembangan penganeekaragaman konsumsi dan peningkatan

keamanan, (4) dukungan manajemen dan teknis lainnya pada Badan Ketahanan Pangan.

## **E. Konsep Evaluasi Pelaksanaan Restrukturisasi**

### **1. Pengertian Evaluasi**

Evaluasi adalah rangkaian penilaian terhadap seluruh proses yang dilaksanakan oleh organisasi. Kegiatan evaluasi ini dilaksanakan untuk menilai apakah pelaksanaan program atau kebijakan telah berjalan dengan baik dan mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan. Menurut Nugroho (2008 : 471), Evaluasi adalah penilaian sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituen. Se jauh mana tujuan tercapai. Sedangkan menurut Dye dalam Parsons (2001 : 547), evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai.

Menurut Anderson dalam Sulistio (2012 : 52), evaluasi kebijakan dapat dikaitkan sebagai aktifitas yang menyangkut penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Jadi, dapat disimpulkan bahwa evaluasi adalah penilaian terhadap seluruh proses yang telah dilalui oleh organisasi yang disesuaikan dengan teknik analisis dan yang menjadi fokus organisasi untuk dievaluasi serta pemeriksaannya dilakukan secara objektif, sistematis dan empiris. Menurut Wibawa, dkk dalam Nugroho (2008 : 477), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi yaitu:

- a. Eksplanasi. Evaluasi dapat memberikan penjelasan mengenai pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola hubungan antar dimensi realitas yang diamati.
- b. Kepatuhan. Evaluasi akan memberikan penjelasan akan perilaku para birokrat apakah telah sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- c. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar telah sampai kepada sasaran kebijakan.
- d. Akunting. Evaluasi akan memberikan informasi akibat social dan ekonomi dari kebijakan tersebut.

## **2. Langkah-Langkah Evaluasi Kebijakan**

Manurut Suchman dalam Nugroho (2008 : 477) mengemukakan, bahwa terdapat enam langkah yang harus dilakukan saat melakukan evaluasi kebijakan. Enam langkah tersebut sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
- b. Analisis terhadap masalah.
- c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

### 3. Model Evaluasi

Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Untuk itu evaluasi memiliki beberapa model yang dapat digunakan. Menurut Lester dan Steward dalam Nugroho (2008 : 476), mengelompokkan evaluasi menjadi 4 bagian yakni: 1) Evaluasi proses, Evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi. 2) Evaluasi dampak, Evaluasi berkenaan dengan hasil dan atau pengaruh implementasi kebijakan. 3) Evaluasi kebijakan, Evaluasi yang menguji apakah terdapat kesesuaian antara hasil dan tujuan. 4) Evaluasi meta-evaluasi, Evaluasi berbagai implementasi kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu.

Sedangkan menurut Sulistio (2012 : 54), evaluasi kebijakan dibagi menjadi tiga jenis yaitu :

- a. Evaluasi fungsional.
- b. Evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program tertentu.
- c. Tipe evaluasi kebijakan sistematis.

Menurut Dunn dalam Nugroho (2008 : 473), membagi model evaluasi menjadi tiga yakni:

- a. Evaluasi Semu

Evaluasi ini akan mendeskripsikan mengenai hasil kebijakan tanpa mengetahui akan nilai atau manfaat dari hasil tersebut terhadap kebijakan.

Teknik yang dapat digunakan yakni : 1) sajian grafik, 2) tampilan tabel, 3)

angka indeks, 4) analisis seri waktu terinterupsi, 5) analisis seri terkontrol, 6) analisis diskontinuregresi

b. Evaluasi Formal

Evaluasi ini memiliki menggunakan metode pendekatan deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil kebijakan, namun mengevaluasi hasil tersebut atas tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan. Evaluasi ini memiliki pandangan bahwa ukuran tentang nilai atau manfaat adalah tujuan dan target yang diumumkan secara formal. Teknik yang digunakan yakni: 1) pemetaan sasaran, 2) klarifikasi nilai, 3) kritik nilai, 4) pemetaan hambatan, 5) analisis dampak silang, 5) *discounting*.

c. Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi ini adalah jenis evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai hasil kebijakan secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam. Teknik yang dapat digunakan dalam pendekatan ini adalah 1) *brainstorming*, 2) analisis argumentasi, 3) kebijakan Delphi, 4) analisis survei pemakai.

#### **4. Konsep Evaluasi Pelaksanaan Restrukturisasi**

Evaluasi Pelaksanaan adalah penilaian terhadap seluruh proses yang telah dilakukan oleh organisasi. Proses evaluasi dilakukan tergantung pada organisasi ingin menilai pada tahapan atau bagian tertentu saja atau bahkan dapat seluruh proses pelaksanaan yang telah dilakukan oleh organisasi. Pada penelitian ini evaluasi pelaksanaan akan difokuskan pada pelaksanaan restrukturisasi.

Restrukturisasi menurut Tunggul (1993 : 221), restrukturisasi didefinisikan sebagai proses memilih suatu struktur organisasi yang cocok terhadap suatu strategi tertentu dan lingkungan tertentu, yang sangat krusial terhadap kelangsungan hidup suatu organisasi. Restrukturisasi atau penataan kembali organisasi pada hakikatnya adalah aktivitas untuk menyusun suatu organisasi yang akan disertai bidang kerja, tugas atau fungsi tertentu.

Evaluasi pelaksanaan restrukturisasi ini akan melihat apakah pelaksanaan restrukturisasi yang terjadi pada Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan telah dapat memenuhi tujuan dari adanya restrukturisasi itu sendiri. Tujuan dilakukannya restrukturisasi itu sendiri adalah untuk dapat lebih mengoptimalkan kinerja organisasi agar lebih efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan serta menjaga ketahanan pangan dan penguatan kelembagaan petani melalui kebijakan dan program. Dengan kata lain tujuan pelaksanaan restrukturisasi ini juga sama seperti tujuan restrukturisasi yang umum dan utama saat digagasnya pelaksanaan reformasi birokrasi yaitu untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas serta mengoptimalkan sistem pemerintahan yang baik.

Evaluasi pelaksanaan restrukturisasi yang akan digunakan pada penelitian ini merupakan evaluasi yang dikemukakan oleh Dunn dalam Nugroho (2008 : 473) dengan model evaluasi formal. Evaluasi formal adalah evaluasi yang menggunakan metode pendekatan deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil kebijakan, namun mengevaluasi hasil tersebut atas tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh

pembuat kebijakan. Evaluasi ini memiliki pandangan bahwa ukuran tentang nilai atau manfaat adalah tujuan dan target yang diumumkan secara formal.

Penggunaan model evaluasi formal ini akan difokuskan pada penilaian atau pengevaluasian terhadap unsur-unsur organisasi yang dikemukakan oleh Hasibuan (2011 : 122). Fokusnya akan dievaluasi adalah sebagai berikut:

a. Manusia

Artinya organisasi baru ada, jika ada unsur manusia yang bekerjasama, ada pemimpin dan ada yang dipimpin.

b. Sasaran

Artinya organisasi baru ada, jika ada tujuan yang hendak dicapai.

c. Tempat kedudukan

Artinya organisasi haruslah memiliki tempat kedudukan yang jelas bagi para pegawai atau anggotanya.

d. Pekerjaan

Organisasi didirikan haruslah memiliki pekerjaan yang jelas yang akan dikerjakan oleh anggotanya serta dalam organisasi juga akan terjadi pembagian pekerjaan.

e. Teknologi

Teknologi sangat dibutuhkan oleh organisasi untuk dapat lebih mengoptimalkan lagi kinerjanya dan agar kinerja organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien.

f. Struktur

Struktur sangat diperlukan dalam organisasi untuk memperjelas dan mempertegas garis koordinasi serta hubungan yang terjalin antarbidang.

g. Lingkungan

Lingkungan yang berada disekitar organisasi sangat mempengaruhi keberlangsungan organisasi.

Evaluasi pelaksanaan restrukturisasi yang akan difokuskan pada pengevaluasian ke tujuh unsur-unsur organisasi ini lah yang menilai apakah pelaksanaan restrukturisasi yang terjadi pada Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan telah sesuai dengan tujuan awal pelaksanaan restrukturisasi yaitu mengoptimalkan kinerja organisasi agar lebih efektif dan efisien dalam memberi pelayanan serta menjaga ketahanan pangan dan penguatan kelembagaan petani melalui kebijakan dan program.

## **F. Kerangka Pikir**

Kota Bandar Lampung pada tahun 2012 memiliki tingkat kerawanan pangan yang sangat mengkhawatirkan, hal ini dapat terlihat dari gambar Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Kota Bandar Lampung sendiri. Pada peta tersebut dijelaskan ada beberapa wilayah yang memiliki tingkat kerawanan pangan yang sangat tinggi dan harus segera mendapatkan penanganan yang serius. Pemerintah Kota Bandar Lampung meresponnya dengan melakukan restrukturisasi pada Dinas Pertanian, Perkebunan dan Peternakan dengan melepas bidang ketahanan pangan dan unit pelaksana penyuluhan agar dapat berdiri sendiri menjadi satu badan yakni Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan. Seharusnya kedua bidang tersebut yakni ketahanan pangan dan unit pelaksana penyuluhan berdiri masing-masing menjadi sebuah badan. Namun dikarenakan Pemerintah Kota Bandar Lampung memiliki wewenang untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri maka kedua

bidang tersebut dilakukan restrukturisasi dengan digabungkan menjadi satu badan, hal ini dikarenakan luas wilayah serta dirasa kedua bidang tersebut memiliki fungsi yang sama maka dapat bekerja secara efektif apabila garis koordinasinya ada dalam satu badan saja.

Kebijakan restrukturisasi ini juga didorong dengan adanya semangat reformasi birokrasi. Semangat reformasi birokrasi ini juga didukung dengan dikeluarkannya undang-undang tentang otonomi daerah yang mengatur bahwa setiap daerah berhak untuk dapat mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Sehingga sejak dikeluarkannya undang-undang tersebut banyak organisasi publik baik pusat maupun daerah melakukan restrukturisasi.

Kebijakan restrukturisasi dengan melakukan penggabungan kedua bidang didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung No 04 Tahun 2011 dan juga didukung dengan adanya pedoman terkait organisasi perangkat daerah yakni Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Atas dasar aturan tersebut maka berdirilah Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan Kota Bandar Lampung yang diperkuat dengan dikeluarkannya Perwali No 92 Tahun 2011 tentang Tugas Fungsi dan Tata Kerja Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksanaan Penyuluhan Kota Bandar Lampung.

Fenomena yang terlihat tujuan restrukturisasi yang terjadi pada Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan Kota Bandar Lampung belum berjalan secara optimal. Tujuan kebijakan pelaksanaan restrukturisasi adalah menjadikan organisasi ini untuk dapat lebih efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan dan menjaga ketahanan pangan serta penguatan kelembagaan petani. Dikarenakan

tujuan pelaksanaan restrukturisasi belum terealisasi secara optimal maka yang terjadi tingkat kerawanan pangan di Kota Bandar Lampung cukup tinggi serta program-program yang dicanakan oleh Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan tidak juga berjalan secara efektif dan efisien, sehingga mempengaruhi tingkat ketahanan pangan yang ikut melemah.

Penelitian ini akan menitikberatkan pada evaluasi restrukturisasi Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksnaaan Penyuluhan terhadap ketahanan pangan di Kota Bandar Lampung yang telah berjalan selama 4 tahun yang dimulai sejak tahun 2011 dengan dikeluarkannya Perwali No. 92 tahun 2011 tentang tugas fungsi dan tata kerja Badan Ketahanan Pangan dan Peaksanaan Penyuluhan Kota Bandar Lampung. Evaluasi Pelaksanaan Restrkturisasi Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan akan menggunakan model evaluasi yang dikemukakan oleh Dunn dalam Nugroho (2008 : 473) dengan model evaluasi formal. Evaluasi formal adalah Evaluasi yang menggunakan metode pendekatan deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil kebijakan, namun mengevaluasi hasil tersebut atas tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan.

Penggunaan model evaluasi formal ini akan difokuskan pada penilaian atau pengevaluasian terhadap unsur-unsur organisasi yang dikemukakan oleh Hasibuan (2011 : 122). Fokus yang akan dievaluasi adalah sebagai berikut:

- a. Manusia
- b. Sasaran
- c. Tempat kedudukan

- d. Pekerjaan
- e. Teknologi
- f. Struktur
- g. Lingkungan

Ketujuh unsur organisasi tersebut yang akan dievaluasi dan akan memberikan penilaian apakah pelaksanaan restrukturisasi pada Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluhan telah berjalan baik dan mencapai tujuan serta memberikan dampak terhadap peningkatan ketahanan pangan di Kota Bandar Lampung. Selain itu juga peneliti ini akan melihat faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan restrukturisasi dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan yang kuat di Kota Bandar Lampung.