

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Kemajuan suatu bangsa dapat dilihat dari tingkat perkembangan pembangunan yang telah dilakukan bangsa itu sendiri. Pembangunan merupakan proses perubahan yang dilakukan oleh hampir semua bangsa di dunia, karena pembangunan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari usaha untuk mencapai kemajuan bagi bangsa. Dalam rangka mencapai tujuan nasional, setiap bangsa termasuk Indonesia melakukan pembangunan nasionalnya, pencapaian tujuan pembangunan tersebut ditetapkan dalam serangkaian strategi, kebijaksanaan, arah, dan parameter yang dijadikan pedoman oleh masyarakat dan aparat dalam pelaksanaan pembangunan. Strategi pembangunan ekonomi Indonesia adalah untuk menghadapi tantangan kesenjangan, yaitu kesenjangan antarwilayah, kesenjangan antarsektor kegiatan ekonomi, dan kesenjangan antarmanusia pembangunan. Strategi tersebut diterapkan melalui kebijaksanaan pembangunan lintas daerah, lintas sektor, dan antara daerah dan sektor.

Pembangunan pertanian terjalin erat dalam aspek makro pembangunan ekonomi nasional yang diharapkan dapat menjadi prioritas dalam pembangunan ekonomi seiring dengan aspek mikro dalam meningkatkan

kesejahteraan petani. Dalam skala makro, pembangunan pertanian diharapkan dapat menjadi penggerak pembangunan yang mampu memberikan perubahan struktur ekonomi masyarakat. Perubahan struktur ekonomi didalamnya terkandung mekanisme yang mampu meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan sosial masyarakat. Selain itu, Pembangunan pertanian juga diharapkan mampu memantapkan swasembada pangan melalui sistem pembangunan pertanian berkelanjutan dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam lingkungan mikro, pembangunan pertanian diharapkan lebih mampu meningkatkan akses masyarakat tani pada faktor produksi pertanian sehingga memberikan dampak secara langsung dalam meningkatkan kesejahteraan sosial para petani. Karenanya, pembangunan pertanian yang berkelanjutan harus berorientasi pada pengembangan kemampuan sumber daya manusianya. Perencanaan pembangunan yang berorientasi pada pengembangan sumber daya manusia harus dilakukan melalui penguatan kelembagaan. Untuk itu, penguatan kelembagaan pembangunan di pedesaan merupakan suatu hal yang perlu mendapat perhatian yang serius seiring dengan mekanisme pembangunan yang berkelanjutan.

Pembangunan pertanian sesuai dengan tuntutan reformasi merupakan perwujudan arah baru pembangunan yang merupakan agenda pokok dalam reformasi ekonomi merupakan pembangunan. Musyawarah perencanaan pembangunan pertanian merumuskan bahwa kegiatan pembangunan pertanian periode 2005-2009 dilaksanakan melalui tiga program, yaitu (1) Program peningkatan ketahanan pangan, (2) Program pengembangan agribisnis, dan (3) Program peningkatan kesejahteraan petani. Program ketahanan pangan

tersebut diarahkan pada kemandirian masyarakat/petani yang berbasis sumberdaya lokal yang secara operasional dilakukan melalui program peningkatan produksi pangan; menjaga ketersediaan pangan yang cukup, aman dan halal di setiap daerah setiap saat; dan antisipasi agar tidak terjadi kerawanan pangan.

Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 mengamanatkan pembangunan pangan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, dan pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan.

Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 menjelaskan tentang konsep ketahanan pangan, komponen serta pihak yang berperan serta dalam mewujudkan ketahanan pangan. Undang-Undang tersebut telah dijabarkan dalam beberapa peraturan pemerintah (PP) antara lain : (i) PP Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang mengatur tentang ketahanan pangan yang mencakup aspek ketersediaan pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, peran pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat, pengembangan sumberdaya manusia dan kerjasama internasional; (ii) PP Nomor 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan yang mengatur pembinaan dan pengawasan di bidang label dan iklan pangan dalam rangka menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggungjawab; dan (iii) PP Nomor 28 Tahun 38 2004 yang mengatur tentang keamanan, mutu dan gizi pangan, pemasukan dan pengeluaran pangan ke wilayah Indonesia, pengawasan dan pembinaan serta peran serta masyarakat mengenai hal-hal di bidang mutu dan gizi pangan. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten memegang posisi

strategis pembangunan pertanian, baik dalam bidang peningkatan ketahanan pangan, pengembangan agribisnis, maupun peningkatan kesejahteraan petani. Pemerintah berperan mempertajam arah tersebut untuk rakyat melalui penguatan kelembagaan pembangunan, baik kelembagaan masyarakat tani maupun kelembagaan birokrasi. Penguatan kelembagaan pembangunan pertanian dilakukan melalui pembangunan partisipatif yang bertujuan untuk mengembangkan kapasitas masyarakat, sedangkan penguatan kelembagaan birokrasi bertujuan untuk mengembangkan kemampuan aparat dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Untuk itu Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian dituntut untuk lebih aktif dan tanggap dalam penyempurnaan pelaksanaan pembangunan dibidang Pertanian dengan lebih melibatkan masyarakat, baik sebagai perencana, pelaku, dan merasakan hasilnya. Tujuan dari Pembangunan Pertanian secara umum adalah:

1. Meningkatkan pendapatan petani dan taraf hidup petani.
2. Mewujudkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada sumberdaya pangan.
3. Meningkatkan daya saing produk pertanian dan hasil pertanian.
4. Mengembangkan aktivitas ekonomi pedesaan.
5. Meningkatkan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha melalui pengembangan agribisnis.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Tengah Nomor 12 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Lampung Tengah, dibentuk Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian yang merupakan unsur pendukung tugas Kepala Daerah dengan tugas pokok melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan

daerah di bidang ketahanan pangan dan penyuluhan pertanian. Dalam melaksanakan tugas pokoknya, Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian melaksanakan fungsi:

1. Perumusan kebijakan di bidang ketahanan pangan dan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan.
2. Pemberdayaan Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) sebagai klinis agribisnis.
3. Peningkatan kinerja penyuluh pertanian, perikanan, dan kehutanan.
4. Pembinaan dan peningkatan kualitas kelembagaan kelompok tani (Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian, 2010: 4)

Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian sebagai organisasi pemerintah yang berfungsi memberikan pelayanan kepada publik (masyarakat), karenanya keberadaan organisasi tersebut harus mampu melindungi dan memenuhi kepentingan publik. Untuk mencapai tujuan kelembagaan aspek kinerja organisasi (Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian). Kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan pertanian menunjukkan tingkat keberhasilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai instansi pemerintah, sebagai mana dikemukakan oleh Muhammad (2009: 15) bahwa kinerja (instansi) pemerintah menunjukkan sampai seberapa jauh (instansi) pemerintah melaksanakan tugas dan fungsinya”.

Dalam menjalankan fungsinya, Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kabupaten Lampung Tengah membawahi satu bagian, dan empat bidang, yakni:

1. Sekretariat
2. Bidang Ketersediaan dan Distribusi Pangan
3. Bidang Konsumsi dan Keamanan Pangan
4. Bidang SDM dan Kelembagaan

5. Bidang Teknologi dan Informasi. (Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian, 2010:4)

Karenanya, kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian merupakan akumulasi dari kinerja Bagian, Badan, BPP, dan penyuluh pertanian.

Pelaksanaan pembangunan pedesaan dalam berbagai sektor sering dilakukan melalui penggunaan kelompok-kelompok yang ada di pedesaan yang bersangkutan. Hal ini menunjukkan bahwa kelompok-kelompok yang ada di pedesaan memegang peranan yang cukup strategis dalam pelaksanaan dan pengembangan program pembangunan. Demikian halnya dalam pembangunan di bidang pertanian, setiap introduksi inovasi teknologi selalu disalurkan melalui kelompok tani.

Ketahanan pangan telah menjadi permasalahan serius dewasa ini. Masalah ini muncul sebagai isu nasional seiring merebaknya berbagai kasus rawan pangan di sejumlah daerah di Indonesia, bangsa yang konon 'subur-makmur-gemah ripah loh jinawi. Sementara di tingkat lokal, ketahanan pangan masyarakat melemah seiring berbagai persoalan makro pasca krisis ekonomi dan lumpuhnya kelembagaan pangan lokal yang mengakibatkan ketidakberdayaan masyarakat dalam menjaga ketahanan pangannya di tingkat rumah tangga maupun lokal. Kemiskinan, pengangguran, kerusakan lingkungan, konflik berkepanjangan, perebutan sumber daya alam, merupakan potret kondisi umum yang langsung tidak langsung mempengaruhi ketahanan pangan.

Banyak hal telah dilakukan pemerintah untuk memberdayakan masyarakat agar mampu dan bangkit dari keterpurukan ekonomi yang berkepanjangan. Namun hal itu seperti belum menjadi jurus ampuh untuk memberdayakan masyarakat. Jaringan Pengaman Sosial (JPS), PDM-DKE, P2MD, P3DT, raskin, pemugaran perumahan dan masih ada ratusan jenis program lainnya, hingga sekarang hanya membantu makan orang yang kurang mampu saja, namun belum menyentuh perilaku yang memberdayakan.

Demikian halnya dengan berbagai program pengembangan dan pemberdayaan kelompok tani di Lampung Tengah telah disusun dalam suatu perencanaan yang komprehensif dengan perhitungan pembiayaan program yang memadai sebagaimana tercantum pada Tabel 1 berikut:

Tabel 1. Kegiatan Pengembangan dan pemberdayaan Kelompok Tani dan Gabungan Kelompok Tani Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian kabupaten Lampung Tengah

| No. | Jenis Kegiatan | Pembiayaan | Jumlah Kelompok Penerima | Keterangan |
|-----|---|-------------|--------------------------|-------------------|
| 1. | Program kelompok pangan | 25 Juta | 60 kelompok | Tahun 2000 |
| 2. | Program Pengembangan Ketahanan pangan | 75 Juta | 31 kelompok | Tahun 2001 |
| 3. | Pengembangan agribisnis | 125 Juta | 11 kelompok | Tahun 2001 |
| 4. | Lembaga usaha tani pedesaan | 25-50 Juta | 100 kelompok | Tahun 2001-2011 |
| 5. | Program peningkatan pendapatan petani kecil | 25-50 Juta | 200 kelompok | Tahun 2001 - 2011 |
| 6. | Pusat pelatihan peningkatan petani swadaya | 25-150 Juta | 2 kelompok | Tahun 2001 - 2011 |
| 7. | Program pengembangan usaha agribisnis | 50-100 Juta | 100 kelompok | Tahun 2009 - 2011 |

Sumber: Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian Kabupaten Lampung Tengah Tahun 2010

Namun demikian, kondisi nyata kehidupan petani masih berada pada garis hidup kemiskinan. Kinerja organisasi pemerintahan (Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian) sebagai organisasi pelayanan publik belum mampu melindungi kepentingan dan memberikan pelayanan kepada publik (masyarakat tani), meski pelaporan setiap pelaksanaan program pelayanan publik menunjukkan tingkat keberhasilan yang diilustrasikan dalam bentuk diagram dan angka-angka statistika. “Pertanian di Indonesia didominasi oleh masyarakat petani dengan tingkat pendidikan yang rendah, 87% dari 35 juta tenaga kerja pertanian berpendidikan Sekolah Dasar” (Departemen Pertanian, 2002: 1). Kejadian mengkonsumsi nasi akik beberapa waktu lalu di sebagian wilayah produsen beras sebagaimana diberitakan oleh berbagai media, merupakan salah satu indikator rendahnya kualitas sumber daya petani. Kondisi demikian merupakan indikasi bahwa masyarakat kelompok tani sebagai pelaku langsung sektor pembangunan pertanian secara umum belum mendapatkan pelayanan yang memadai dari instansi (organisasi) pemerintahan yang bersangkutan. Pemberdayaan masyarakat merupakan strategi yang penting bagi upaya meningkatkan ketahanan pangan, khususnya pada tingkat lokal yang pelaksanaannya membutuhkan dukungan penuh dan konkrit dari semua pihak.

Pemberdayaan kelompok tani antara lain dapat dilakukan melalui penyuluhan pertanian. Karenanya, kinerja penyuluh pertanian sangat menentukan dalam pemberdayaan masyarakat petani. Penyuluhan pertanian merupakan upaya membangun kemampuan masyarakat secara persuasif edukatif melalui proses pembelajaran non-formal di bidang pertanian sehingga para petani mampu

mengembangkan kemampuan yang ada dirinya sebagai dasar bagi peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi para petani tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Roger (1971:228), "Penyuluh pertanian merupakan *change agent provide linkage between a change agency and a client system*". Penyuluh pertanian sebagai pelaku perubahan dalam melaksanakan tugas-tugasnya dapat bertindak sebagai pendidik, dapat juga berperan sebagai fasilitator. Sebagai pendidik, penyuluh pertanian harus memberikan pengalaman belajar kepada para petani sehingga pengetahuan, sikap dan keterampilan para petani dapat lebih berkembang sesuai dengan kebutuhan mereka. Sebagai fasilitator, penyuluh pertanian mampu memberikan kemudahan-kemudahan kepada para petani sehubungan dengan berbagai persoalan yang dihadapi para petani dalam upaya meningkatkan produktivitas pertanian. Peran strategis penyuluh pertanian sebagaimana dikemukakan di atas, bukan hanya menuntut peningkatan kinerja penyuluh melalui penguasaan pengetahuan dan keterampilan saja, tetapi lebih dari itu penyuluh pertanian agar ia mampu mengembangkan suasana belajar yang kondusif bagi para petani untuk dapat memberdayakan masyarakat petani secara tepat sebagai upaya membangun kelompok tani yang efektif.

Berdasarkan uraian di atas, bagaimanakah kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian dalam menjalankan fungsi-fungsi kelembagaan sebagai organisasi pelayanan publik, merupakan suatu hal yang menarik untuk dilakukan penelitian lebih lanjut. Untuk dapat lebih mengungkapkan kinerja organisasi secara komprehensif, maka perlu diperhatikan secara seksama pendekatan yang digunakan dalam pengukuran kinerja. *Pendekatan Balanced*

Scorecard merupakan konsep manajemen yang lebih difokuskan pada pengukuran kinerja perusahaan/ organisasi, dengan pendekatan keseimbangan (*balance*) dalam mengukur kinerja pelaksanaan strategi perusahaan/ organisasi. Kelebihan *Balanced Scorecard* dibandingkan konsep manajemen yang lainnya, *Balanced Scorecard* lebih menunjukkan indikator *outcome* dan *output* yang jelas, indikator internal dan eksternal, indikator keuangan dan non-keuangan, dan indikator sebab dan akibat. Untuk itu, penulis menetapkan judul penelitian **Pengukuran Kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian dengan Menggunakan *Balanced Scorecard* (Studi di Kabupaten Lampung Tengah).**

B. Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian sebagaimana dikemukakan di atas, masalah penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut: Bagaimana kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian ditinjau dari perspektif *Balanced Scorecard* di Kabupaten Lampung Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, memahami, dan mendeskripsikan tentang Kinerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Pertanian di Kabupaten Lampung Tengah dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* di tinjau dari perspektif stakeholder, proses internal, inovasi dan pembelajaran, serta perspektif keuangan.

D. Kegunaan Penelitian

1. **Secara Akademis**, penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan berkenaan dengan pengembangan konsep, teori, metode, dan pendekatan dalam kajian ilmu pemerintahan, khususnya dalam pengukuran kinerja organisasi dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard*.
2. **Secara Praktis**, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi organisasi/ instansi pemerintahan dalam melakukan pengukuran kinerja dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* sebagai dasar bagi pengembangan program organisasi/lembaga sebagai lembaga pelayanan publik.