



PERAN DAN KAPASITAS STAKEHOLDER PROGRAM RPM DALAM MENDUKUNG KETERSEDIAAN PANGAN DI KECAMATAN MALAKA TENGAH

ROLES AND CAPACITY OF STAKEHOLDERS RPM PROGRAM IN SUPPORTING FOOD AVAILABILITY IN MALAKA TENGAH SUB-DISTRICT

Aurelia Eny Raydais¹, Maya Damayanti²

¹Dinas PU, Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Kabupaten Malaka; enyraydais@gmail.com

²Departemen Perencanaan Wilayah dan Kota; Universitas Diponegoro, Semarang, Jawa Tengah; maya.damayanti@pwk.undip.ac.id

Info Artikel:

• Artikel Masuk: 08/08/2018

• Artikel diterima: 01/10/2018

• Tersedia Online: 10/10/2018

ABSTRAK

Program Revolusi Pertanian Malaka (RPM) merupakan salah satu program pertanian di Wilayah Perbatasan Kabupaten Malaka untuk mendukung ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi padi. Implementasi program ini melibatkan multi pemangku kepentingan, yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yang berbeda dalam peran dan kapasitas mereka. Pelaksanaan peran yang berbeda tersebut dapat saling melengkapi untuk mencapai tujuan, sebaliknya jika tidak dilakukan dengan baik akan berdampak pada kinerja mereka dalam mencapai tujuan program, sementara kinerja dipengaruhi oleh kapasitas. Tujuan dari penelitian ini adalah mengkaji peran dan kapasitas Stakeholder Program RPM dalam mendukung ketersediaan pangan yang berlokasi di Kabupaten Malaka. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus tunggal (single case). Hasil penelitian menunjukkan bahwa identifikasi peran dalam pelaksanaan program masih terjadi disfungsi peran yang menyebabkan tidak optimalnya kinerja pemangku kepentingan. Sementara hasil identifikasi kapasitas juga menunjukkan bahwa secara umum kapasitas yang dimiliki pemangku kepentingan masih kurang sehingga turut mempengaruhi implementasi kebijakan Program RPM yang telah berjalan pada tahun pertama. Oleh karena itu penguatan dan pengembangan kapasitas penting untuk dilakukan terhadap para pemangku kepentingan yang terlibat dalam Program RPM.

Kata Kunci : Peran, Kapasitas, Pemangku Kepentingan, Program Pembangunan

ABSTRACT

Program Revolusi Pertanian Malaka (RPM) is one of the agricultural programs in the Border of Malacca District to support the availability of food sourced from rice production. Implementation of the program involves many stakeholders, each of whom has different duties and responsibilities in their roles and capacities. The implementation of these different roles can complement each other to achieve goals, otherwise if it is not done well it will have an impact on their performance in achieving program objectives, while performance is influenced by capacity. The purpose of this study is to examine the role and capacity of stakeholders RPM Program in supporting the availability of food located in the District of Malaka. The research applied a qualitative method with a single case study approach. The results of the study indicate that the role of program implementation is still in the state of a role dysfunction that causes stakeholder performance not optimal. While the results of capacity identification also illustrate that in general the capacity of stakeholders is still lacking, this also affects the implementation of the RPM Program policies that have been implemented in the first year. Therefore, strengthening and developing capacity is important for stakeholders involved in the RPM Program.

Keyword: Roles, Capacity, Stakeholder, Development Program

Copyright © 2018 JPWK-UNDIP

This open access article is distributed under a Creative Commons Attribution (CC-BY-NC-SA) 4.0 International license.

Cara men-sitasi (APA 6th Style):

Raydais, Aurelia Eny ., & Damayanti, Maya. (2018). Peran Dan Kapasitas Stakeholder Program RPM Dalam Mendukung Ketersediaan Pangan Di Kecamatan Malaka Tengah. *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, Vol 14 (3), 143-155

1. PENDAHULUAN

Ketersediaan pangan menjadi salah satu aspek dasar persoalan ketahanan pangan di Indonesia dimana permasalahan ketersediaan pangan salah satunya adalah berkaitan dengan produksi dan kapasitas produksi pangan yang semakin terbatas namun permintaan pangan semakin meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk (Badan Ketahanan Pangan, 2017). Di Indonesia, khususnya wilayah perbatasan Kabupaten Malaka, Provinsi Nusa Tenggara Timur, salah satu pendekatan terhadap permasalahan ketersediaan pangan adalah melalui kebijakan Pemerintah Daerah terhadap pembangunan pertanian. Pertanian selain sebagai dasar stabilitas nasional juga menjadi dasar pembangunan ekonomi dan sosial, sehingga fokus pengembangan pemerintah adalah untuk mewujudkan kemandirian ekonomi masyarakat dan mempercepat kesejahteraan masyarakat petani.

Wilayah perbatasan Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan Republik Demokrasi Timor Leste (RDTL), khususnya di Kabupaten Malaka merupakan salah satu wilayah perbatasan yang memiliki pertumbuhan ekonomi yang rendah, termasuk didalamnya sektor pertanian (Priyanto & Diwyanto, 2014), dan bahwa kondisi Malaka sebagai Daerah Otonomi Baru (DOB) dengan salah satu sektor basis yang dimiliki adalah pertanian (BP4D Kabupaten Malaka, 2017), maka program pembangunan pertanian merupakan salah satu kebijakan yang dianggap relevan untuk dikembangkan di Kabupaten Malaka. Untuk mewujudkan tujuan dan sasaran pembangunan pertanian, implementasinya tidak dapat dilepaskan dari ketatalaksanaan program/kegiatan, dimana secara konseptual program diformulasikan untuk rancangan pembangunan yang selanjutnya diimplementasikan dalam kegiatan (Iqbal, 2007). Adapun program pertanian yang dikembangkan di Kabupaten Malaka adalah Program Revolusi Pertanian Malaka. Program RPM bertujuan menumbuhkan kemandirian ekonomi masyarakat, mempercepat kesejahteraan petani, dan mewujudkan Kabupaten Malaka sebagai salah satu kabupaten yang sejahtera dalam penyediaan pangan (Lembaga Penelitian UNDANA, 2016). Implementasi program direncanakan selama lima tahun pada 2016-2021 dengan salah satu komoditas yang dikembangkan adalah padi. Pelaksanaan program ini sudah dilakukan pada musim tanam pertama 2017 dan telah dilakukan evaluasi. Hasil evaluasi menunjukkan bahwa pelaksanaan Program RPM masih terkendala pada pemahaman bersama pemangku kepentingan dalam mengeksekusi Program RPM. Kondisi ini tentu dapat mempengaruhi pelaksanaan peran dari masing-masing pemangku kepentingan. Untuk mengarahkan *stakeholder* dalam mencapai pemahaman bersama terhadap keterlibatan dan peran mereka guna mewujudkan tujuan program dibutuhkan proses kolaborasi antar *stakeholder*. Namun, dalam pelaksanaannya, sebagaimana menurut Ansell & Gash (2008) kondisi awal yang perlu diperhatikan dalam kolaborasi adalah kapasitas para pemangku kepentingan.

Untuk mencapai tujuan dan mempertahankan konsistensi Program RPM, peran dan kapasitas *stakeholder* merupakan hal yang sangat penting untuk diteliti, mengingat program ini adalah sebuah program baru di Kabupaten Malaka yang sarannya tidak hanya untuk meningkatkan produksi pangan tetapi juga secara implisit merupakan suatu proses pemberdayaan petani sebagai pelaksana utama program untuk mampu beradaptasi, berinteraksi dan menjadi mandiri pada kegiatan-kegiatan dalam program yang mengkolaborasikan unsur pengetahuan, teknologi, dan inovasi untuk mewujudkan ketersediaan pangan yang berkelanjutan. Bagi pemerintah ini merupakan suatu proses pembelajaran dalam mengelola suatu program percepatan jangka panjang. Isu tentang ketahanan pangan telah menarik beberapa peneliti seperti Culas & Tak (2016) yang berfokus pada kebijakan ketahanan pangan, Ejaz & Khan (2012) yang melihat factor-faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan dan Jafry (2012) yang lebih spesifik meneliti tantangan perubahan iklim bagi ketahanan pangan. Namun penelitian tersebut belum membahas salah satu sub sistem ketahanan pangan yakni ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi dan berfokus pada peran dan kapasitas pelakunya (*stakeholder*). Oleh karena itu penting untuk dilakukan penelitian terkait peran dan kapasitas *stakeholder* Program RPM dalam mendukung peningkatan ketersediaan pangan produksi padi yang mengambil lokasi di Kecamatan Malaka Tengah. Adapun Kecamatan Malaka Tengah dipilih sebagai lokasi studi dengan pertimbangan bahwa kecamatan ini merupakan salah satu cluster pengembangan komoditas padi sawah yang diarahkan dalam dokumen perencanaan Grand Design Program RPM.

2. DATA DAN METODE

2.1. Metode

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif berarti proses eksplorasi dan memahami perilaku individu dan kelompok, menggambarkan masalah sosial dan melihatnya secara holistic (menyeluruh, tidak dapat dipisah-pisahkan), dan berusaha menerjemahkan kompleksitas persoalan melalui cara pandang induktif, dari tema khusus ke tema umum (Creswell, 2013). Implementasi penelitian kualitatif ini, ditekankan pada tindakan menggali informasi peran dan kapasitas pemangku kepentingan Program RPM dalam mendukung peningkatan ketersediaan pangan melalui produksi padi. Strategi yang dipakai adalah menggunakan pendekatan studi kasus. Yin (2012) menyatakan bahwa studi kasus adalah suatu *inquiry* empiris yang mendalami fenomena dalam konteks kehidupan nyata, ketika batas antara fenomena dan konteks tak tampak dengan tegas, dan multisumber bukti dapat dimanfaatkan. Bentuk studi kasus yang dipakai adalah studi kasus tunggal (*single case*). Dimana dalam penelitian ini, studi kasus digunakan untuk menguji teori empiris terhadap peran dan kapasitas pemangku kepentingan Program RPM.

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui dua cara yaitu melalui pengumpulan data primer yang diperoleh langsung di lapangan melalui wawancara dengan narasumber, observasi, dan dokumentasi dan data sekunder yang bersumber dari dokumen-dokumen dan hasil studi literatur. Narasumber dalam penelitian ini tidak dibatasi jumlahnya, mereka adalah pemangku kepentingan yang terlibat langsung dalam pelaksanaan Program RPM. Penentuan narasumber menggunakan metode *purposive sampling*, Strategi yang digunakan adalah *maximum variation* yang bertujuan untuk mengelompokan variasi yang beragam dan mengidentifikasi pola umum narasumber yang tahu banyak tentang masalah yang diteliti sehingga dibutuhkan para narasumber yang berkompeten (Creswell, 1998). Sampel *maximum variation* memilih beberapa orang tertentu sebagai narasumber kunci untuk mendapatkan gambaran kasus atau fenomena secara mendalam. Selanjutnya dari narasumber kunci pada *maximum variation* digunakan metode *snowball sampling* untuk untuk berdiskusi dan menggali informasi dan narasumber yang dipertimbangkan akan memberikan data yang diperlukan. Dalam *snowball sampling* informasi yang diperoleh dari narasumber akan terus berkembang sampai data yang diperoleh dianggap sudah memadai pada taraf data jenuh atau narasumber tidak memberikan informasi baru (Sugiono, 2013).

Analisis data dilakukan dengan mengidentifikasi pemangku kepentingan pelaksana Program RPM, dan selanjutnya mengidentifikasi peran dan kapasitas mereka dalam mendukung ketersediaan pangan di Kecamatan Malaka Tengah.

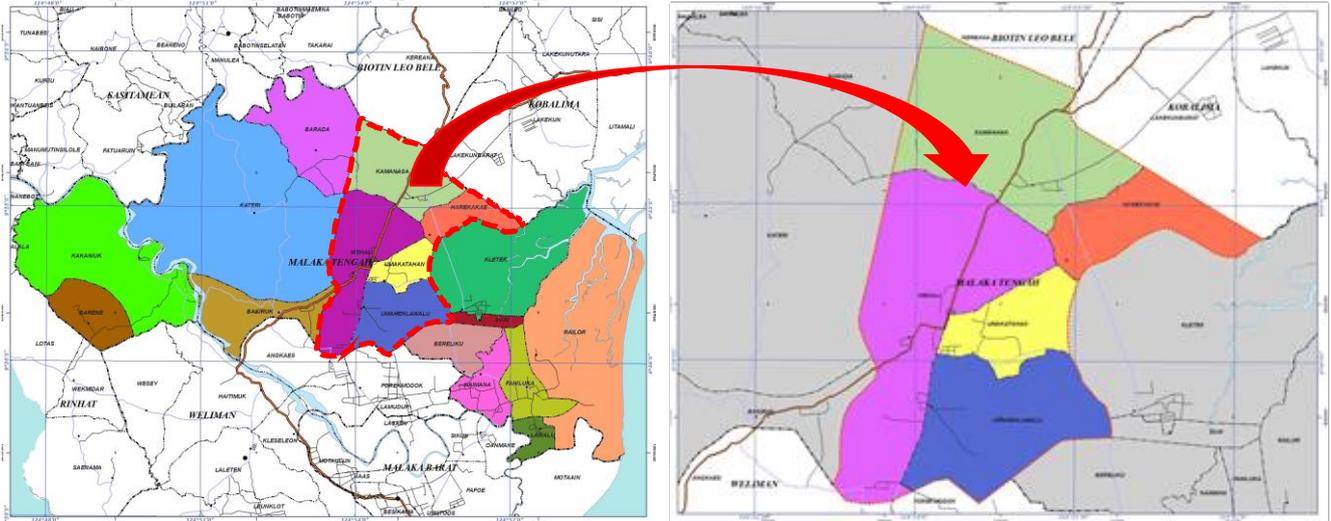
2.2. Program RPM di Kecamatan Malaka Tengah sebagai studi kasus

Program RPM tahun 2016-2021. merupakan program Pemerintah Kabupaten Malaka yang mengadopsi konsep *one village one product* (OVOP) untuk mengembangkan delapan komoditas unggulan di Kabupaten Malaka yang salah satu komoditasnya adalah padi sawah. Padi menjadi komoditas penting dalam penelitian ini karena dalam pemenuhan pangan, padi merupakan komoditas yang sangat berpengaruh terhadap eksistensi dan ketahanan hidup manusia. Selain itu, adanya pergeseran pola konsumsi masyarakat Malaka yang cenderung menggunakan beras sebagai sumber pangan pokok dalam kehidupan sehari-hari, untuk acara adat, pesta pernikahan, kenduri, maupun acara besar lainnya, turut mempengaruhi kebutuhan akan ketersediaan beras di Kabupaten Malaka. Ini ditunjukkan juga dengan data tingkat konsumsi beras perkapita Kabupaten Malaka tahun 2015 yakni 108 kg/tahun, yang jika dikomparasikan dengan standar nasional yakni 114 kg/tahun atau tingkat konsumsi beras perkapita Provinsi NTT 116 kg/tahun maka persentase tingkat konsumsi beras masyarakat Malaka cukup besar yaitu 94, 74 % terhadap standar nasional dan 93, 10 % terhadap provinsi (Kario & Fakhrina, 2016).

Untuk mendukung pengembangan OVOP, terdapat lima strategi dan kebijakan yang digunakan yaitu: 1) Peningkatan produksi dan produktivitas; 2) Optimasi dan pembangunan infrastruktur pertanian; 3)

Peningkatan sumberdaya manusia dan kelembagaan usaha tani; 4) Peningkatan nilai tambah produk dan pemasaran hasil; dan 5) Pemberdayaan kelembagaan pertanian. Strategi dan kebijakan ini selanjutnya dijabarkan dalam program dan kegiatan yang perwujudannya dilakukan oleh pemangku kepentingan yang terlibat dalam Program RPM.

Implementasi Program RPM diarahkan ke dua sub cluster yakni Kecamatan Malaka Tengah dan Kecamatan Malaka Barat, namun dalam penelitian ini, penulis lebih berfokus pada Kecamatan Malaka Tengah sebagai lokasi yang merupakan basis pertama Program RPM komoditas padi. Lokasi penelitian ini berfokus pada lima desa pelaksana Program RPM yakni Desa Wehali, Desa Umakatahan, Desa Harekaka, Desa Kamanasa, dan Desa Umanen Lawalu. Untuk lebih jelasnya pada gambar 1 berikut:



Gambar 1. Peta Kecamatan Malaka Tengah (Hasil Analisis,2017)

Pelaksanaan program ini melekat pada tugas dan tanggung jawab Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, dan Perkebunan (TPHP) Kabupaten Malaka dan beberapa pemangku kepentingan lain yang memiliki kapasitas dalam program. Pemahaman tentang peran dan kapasitas pemangku kepentingan program akan mempengaruhi eksistensi mereka dalam mendukung keberlanjutan program.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pemangku Kepentingan dalam Pelaksanaan Program RPM

Pemangku kepentingan yang terlibat dalam Program RPM secara umum dikategorikan ke dalam empat kelompok besar yakni pemerintah (Kementerian pertanian, Pemprov. NTT, Bupati Malaka, DPRD Malaka, Dinas TPHP, Dinas PU, BP4D, BPMD, Dinas KPP, Bagian Ekonomi Setda Malaka, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa, dan Penyuluh Pertanian), akademisi (Tim pakar/ahli), swasta (Pedagang saprotan, Penyedia jasa alsintan, dan Tengkulak) dan masyarakat (Petani/Poktan, BUMDes, P3A). Dari keempat kelompok besar ini, mengacu pada teori Townsley (1998) selanjutnya dibagi menjadi pemangku kepentingan primer dan pemangku kepentingan sekunder seperti pada tabel 1 berikut:

Tabel 1. Pemangku Kepentingan Program RPM (Hasil Analisis,2017)

Pemangku Kepentingan Primer	Pemangku Kepentingan Sekunder
Merupakan pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan dan terlibat langsung dalam mengeksploitasi dan mengelola komoditas padi sawah, terdiri dari:	Merupakan pemangku kepentingan yang memiliki kepentingan dan keterlibatan secara tidak langsung dalam mengeksploitasi dan mengelola komoditas padi sawah atau pihak yang tergantung pada apa yang dihasilkan dari sumber daya, terdiri dari:

Pemangku Kepentingan Primer	Pemangku Kepentingan Sekunder
1. Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, dan Perkebunan Kabupaten Malaka	1. Kementerian Pertanian
2. Dinas PU, Tata Ruang dan Perumahan Rakyat Kabupaten Malaka	2. Pemerintah Provinsi NTT
3. Pemerintah Kecamatan Malaka Tengah	3. Bupati Malaka
4. Pemerintah Desa	4. DPRD Kabupaten Malaka
5. Penyuluh Pertanian	5. Badan Perencana, Pembangunan, Pengembangan dan Penelitian Kabupaten Malaka
6. Tim Pakar/Ahli	6. Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Malaka
7. Petani/Kelompok Tani	7. Dinas Ketahanan Pangan dan Perikanan Kabupaten Malaka
	8. Bagian Ekonomi Setda Malaka
	9. BUMDes
	10. P3A
	11. Pedagang Saprotan
	12. Penyedia Jasa Alsintan
	13. Tengkulak

Stakeholder primer dan sekunder idealnya saling mendukung dan bekerja sama dalam menunjang keberlangsungan program. Pada pelaksanaan program tahun pertama, stakeholder primer merupakan kelompok stakeholder yang berperan dominan dan berkontribusi menjalankan kebijakan program, sementara stakeholder sekunder cenderung belum melaksanakan perannya secara baik.

3.2 Peran dan Kapasitas Pemangku Kepentingan Program RPM dalam Peningkatan Produksi Padi Sawah

Peran dan kapasitas pemangku kepentingan Program RPM untuk mendukung peningkatan ketersediaan pangan pada penelitian ini adalah peran dan kapasitas mereka dalam mendukung ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi padi sawah. Hasil produksi (pangan) yang dilakukan oleh petani selanjutnya menghasilkan ketersediaan pangan. Aktivitas produksi yang dilakukan adalah pada masa budidaya tanaman atau biasa disebut kegiatan on-farm dan kegiatan pasca budidaya/pasca panen yang juga disebut kegiatan off-farm yang selanjutnya membutuhkan pengeloan secara bersama oleh beberapa pemangku kepentingan.

Dalam penelitian ini, peran pemangku kepentingan diklasifikasikan ke dalam lima kategori peran yakni peran mereka sebagai policy creator, koordinator, fasilitator, implementator dan akselerator (Nugroho, et.al., 2014), sebagaimana pada tabel 2 berikut:

Tabel 2. Peran Pemangku Kepentingan Program RPM (Hasil Analisis,2017)

Peran Pemangku Kepentingan				
Policy Creator	Koordinator	Fasilitator	Implimentator	Akselerator
Pemangku Kepentingan Primer:				
<ul style="list-style-type: none"> • Dinas TPHP • Dinas PU 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinas TPHP • Dinas PU • Pemerintah Kecamatan • Pemerintah Desa • Penyuluh Pertanian 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinas TPHP • Dinas PU • Pemerintah Kecamatan • Pemerintah Desa • Penyuluh Pertanian 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinas TPHP • Dinas PU • Pemerintah Kecamatan • Pemerintah Desa • Penyuluh Pertanian • Tim Pakar • Petani/Poktan 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinas TPHP • Penyuluh Pertanian • Tim Ahli

Peran Pemangku Kepentingan				
Policy Creator	Koordinator	Fasilitator	Implementator	Akselerator
Peran Pemangku Kepentingan Sekunder:				
<ul style="list-style-type: none"> • Kementan • Pemprov. NTT • Bupati Malaka • DPRD Kab. Malaka • BP4D • BPMD • Dinas KPP • Bagian Ekonomi Setda Malaka 	<ul style="list-style-type: none"> • BP4D • BPMD • Dinas KPP • Bagian Ekonomi Setda Malaka 	<ul style="list-style-type: none"> • Kementan • Pemprov. NTT • BP4D • BPMD • Dinas KPP • Bagian Ekonomi Setda Malaka • BUMDes 	<ul style="list-style-type: none"> • BP4D • BPMD • Dinas KPP • Bagian Ekonomi Setda Malaka • P3A 	<ul style="list-style-type: none"> • Pedagang Saprotan • Penyedia Jasa • Alsintan • Tengkulak

Pada tabel (2) dapat dilihat bahwa untuk pelaksanaan program ini, peran pemerintah sangat penting, karena melingkupi semua aspek peran yang harus dijalankan. Sementara pemangku kepentingan lain yaitu akademisi, swasta, dan masyarakat merupakan kelompok pelaksana program. Sebagai policy creator, pemerintah memiliki peran membuat kebijakan dan regulasi yang berkaitan dengan aktivitas pertanian tanaman padi, sebagai koordinator pemerintah berperan mengkoordinir kegiatan-kegiatan yang terkait dengan peningkatan produksi padi, dan sebagai fasilitator, implementator serta akselerator pemerintah berperan dalam memfasilitasi dan mengimplementasikan kebijakan berupa penyediaan bantuan pertanian dan pendampingan kepada petani untuk mendukung aktivitas produksi padi. Akademisi sebagai implementator dan akselerator berperan dalam menyusun dan mensosialisasikan dokumen rencana GD OVOP program RPM kepada pemangku kepentingan lainnya. Sawasta sebagai akselerator berperan dalam memberikan dukungan dalam penyediaan sarana dan prasarana produksi pertanian. Petani sebagai implementator berperan melaksanakan kebijakan.

Dalam pelaksanaannya masing-masing pemangku kepentingan memiliki perbedaan peran. Peran yang berbeda tersebut dapat saling melengkapi untuk menunjang program. Sebaliknya jika peran yang berbeda itu berjalan sesuai dengan kepentingan masing-masing maka dimungkinkan terjadi disfungsi peran. Hasil identifikasi menunjukkan bahwa pelaksanaan peran yang sudah dilaksanakan, secara umum dilakukan oleh pemangku kepentingan primer. Sementara pemangku kepentingan sekunder cenderung kurang memahami esensi keterlibatan mereka dalam program khususnya pemerintah seperti BP4D, BPMD, Dinas KPP, dan Bagian Ekonomi Setda Malaka. Disisi lain, pemangku kepentingan primer meskipun teridentifikasi sudah melaksanakan peran, namun pelaksanaan peran yang dilakukan belum sepenuhnya optimal. Hal tersebut dipengaruhi oleh beberapa kendala internal dari pemangku kepentingan primer maupun sekunder, sebagaimana pada tabel 3 berikut:

Tabel 3. Disfungsi Peran dan Kendala Pemangku Kepentingan Program RPM (Hasil Analisis,2017)

Pemangku Kepentingan	Peran	Disfungsi Peran	Kendala
Pemangku Kepentingan Primer:			
Pemerintah	Policy creator	Dinas TPHP: Kebijakan yang dibuat untuk mendukung percepatan pertanian berbasis Program RPM masih bersifat umum dan belum terarah pada kegiatan-kegiatan yang lebih spesifik pada Program RPM.	<ul style="list-style-type: none"> • Keterbatasan kuantitas dan kualitas SDM; • Anggaran terbatas; • Kelemahan system koordinasi pada level pemerintah baik secara vertikal maupun horisontal; • Persoalan kewenangan.
	Koordinator	Belum optimal koordinasi yang dilakukan lintas instansi/organisasi yang berhubungan dengan	

Pemangku Kepentingan	Peran	Disfungsi Peran	Kendala
		pelaksanaan RPM.	
	Fasilitator	Belum optimal fasilitasi yang dilakukan untuk mendukung percepatan pertanian berbasis Program RPM.	
	Implementator/ Akselerator	Belum optimal implementasi yang dilakukan untuk mendukung percepatan pertanian berbasis Program RPM	
Akademisi	Implementator/ Akselerator	Penjabaran dalam muatan dokumen masih secara umum dan belum secara spesifik per komoditas.	<ul style="list-style-type: none"> Kelemahan system koordinasi dan kualitas tim penyusun RPM yang dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor internal.
Masyarakat (Petani/ Poktan)	Implementator	<ul style="list-style-type: none"> Belum dapat mempraktekan upaya intensifikasi pertanian secara baik; Belum mempunyai kesadaran dan keaktifan dalam berorganisasi; Kurang mempunyai inisiatif; Bergantung pada bantuan. 	<ul style="list-style-type: none"> Keterbatasan SDM dan pengetahuan terhadap pengelolaan pertanian; Keterbatasan modal.
Pemangku Kepentingan Sekunder:			
Pemerintah	Policy creator	<ul style="list-style-type: none"> BPMD: belum ada kebijakan dan regulasi terkait pemberdayaan masyarakat desa (petani); Dinas KPP: belum ada kebijakan dan regulasi terkait ketersediaan pangan di Kabupaten Malaka; Bagian Ekonomi: belum ada kebijakan umum yang berkaitan dengan pengembangan industry, perdagangan, jasa dan koperasi, sarana produksi pertanian, pengembangan perekonomian, peluang investasi dan badan usaha milik daerah yang mampu mendukung kegiatan produksi pertanian. 	<ul style="list-style-type: none"> Kelemahan system koordinasi pada level pemerintah; Keterbatasan kuantitas dan kualitas SDM; Keterbatasan anggaran.
	Koordinator	Belum optimal koordinasi yang dilakukan lintas instansi/organisasi yang berhubungan dengan pelaksanaan RPM.	
	Fasilitator	Belum optimal fasilitasi yang dilakukan untuk mendukung percepatan pertanian berbasis Program RPM.	
	Implementator	Belum optimal implementasi yang dilakukan untuk mendukung percepatan pertanian berbasis Program RPM	

Pemangku Kepentingan	Peran	Disfungsi Peran	Kendala
Masyarakat (BUMDes, P3A)	Fasilitator Implementator	BUMDes: Belum ada kegiatan yang berkaitan dengan sarana produksi pertanian dan perkembangan perekonomian masyarakat desa; P3A: P3A ada namun belum aktif, sehingga belum ada kegiatan pengelolaan penggunaan air irigasi.	<ul style="list-style-type: none"> • Keterbatasan kuantitas dan kualitas SDM; • Keterbatasan anggaran; • Pengetahuan berorganisasi yang masih rendah.

Secara umum pada tabel (3) menunjukkan bahwa pelaksanaan Program RPM pada tahun pertama masih banyak terjadi disfungsi peran baik pemangku kepentingan primer maupun sekunder. Pelaksanaan peran lebih dominan dilakukan oleh pemangku kepentingan primer. Sementara pemangku kepentingan sekunder khususnya pemerintah belum menjalankan peran yang menjadi tugas dan fungsi pokok mereka. Hal tersebut dapat dilihat pada peran mereka sebagai policy creator yang teridentifikasi belum membuat kebijakan-kebijakan yang seyogianya adalah tugas dan tanggung jawab mereka untuk mendukung program. Oleh karena belum ada kebijakan yang dibuat, hal tersebut berdampak pada pelaksanaan peran yang lain seperti koordinasi, fasilitasi, implementasi yang tidak dapat berjalan optimal.

Kendala yang mempengaruhi terjadinya disfungsi peran pemangku kepentingan Program RPM adalah disebabkan oleh beberapa hal yakni terbatasnya SDM secara kualitas maupun kuantitas, lemahnya system koordinasi yang dilakukan, keterbatasan anggaran untuk mendukung program secara optimal, dan minimnya pengetahuan dan pengalaman pemangku kepentingan dalam mengelola program. Kendala-kendala ini adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kapasitas yang dimiliki oleh stakeholder Program RPM. Untuk memastikan bahwa kapasitas dapat mempengaruhi kinerja stakeholder selanjutnya dilakukan identifikasi kapasitas. Hal ini dimaksudkan untuk memahami sejauh mana kapasitas yang dimiliki oleh masing-masing pemangku kepentingan untuk mendukung program. Identifikasi ditujukan untuk pemangku kepentingan primer dan sekunder dengan mengacu pada teori Morgan (1993, dalam Mmbengwa, 2009). Hasil indentifikasi sebagaimana pada tabel 4 berikut:

Tabel 4. Kapasitas Stakeholder dan Kendalanya dalam Pelaksanaan Program RPM (Hasil Analisis,2017)

Kapasitas	Pelaksanaan Tugas & Kewajiban	Kendala Kapasitas
Stakeholder Primer:		
Dinas TPHP Kabupaten Malaka, berkapasitas dalam: <ul style="list-style-type: none"> • Mengawal dan membuat kebijakan yang berkaitan dengan percepatan pertanian tanaman pangan (padi sawah); • Mengkoordinasikan kegiatan lintas sektor/organisasi/SKPD; • Memfasilitasi kegiatan-kegiatan percepatan pertanian tanaman padi sawah; • Melaksanakan kegiatan pendukung percepatan pertanian tanaman padi sawah. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan yang dibuat untuk mendukung percepatan pertanian berbasis Program RPM masih bersifat umum dan belum terarah pada kegiatan-kegiatan yang lebih spesifik dari kebijakan Program RPM; • Koordinasi lintas sektor/ organisasi/ SKPD belum berjalan oprimal; • Kegiatan fasilitasi dan implementasi kegiatan belum berjalan optimal. 	<p>Sumber daya manusia pemangku kepentingan Dinas TPHP kurang secara kualitas dan kuantitas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secara kualitas pengetahuan dan pengalaman tentang pertanian sangat minim, dimana ilmu pertanian yang dimiliki adalah ilmu lama yang belum diupdate; - Secara kuantitas, pemangku kepentingan Dinas TPHP masih terbatas, ini ditandai dengan masih lowongnya beberapa jabatan dalam struktur organisasi. <p>Anggaran dalam pelaksanaan kegiatan sangat terbatas, bersumber dari APBD II:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belum dilakukan sharing dana dari pusat dan APBD I (Provinsi); - Belum ada kerja sama dengan pihak/

Kapasitas	Pelaksanaan Tugas & Kewajiban	Kendala Kapasitas
		lembaga pemberi modal seperti bank/ NGO.
<p>Dinas PU Kabupaten Malaka, berkapasitas dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Membuat kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan irigasi primer dan sekunder; • Mengkoordinasikan kegiatan lintas sektor/organisasi/SKPD; • Memfasilitasi kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan irigasi primer & sekunder; • Melaksanakan kegiatan yang berkaitan dengan irigasi primer & sekunder. 	<p>Koordinasi lintas sektor/ organisasi/ SKPD belum berjalan optimal.</p>	<p>Sumber daya manusia pemangku kepentingan Dinas PU kurang secara kualitas:</p> <p>Lemahnya koordinasi dinas PU:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pada level koordinasi horizontal antara para penjaga pintu air dan antar penjaga pintu air dengan petani; - Pada level koordinasi vertikal yakni antar SKPD yang mengurus irigasi (Dinas PU dengan Dinas TPHP).
<p>Pemerintah Kecamatan, berkapasitas dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengkoordinasikan kegiatan lintas sektor/organisasi/SKPD; • Memfasilitasi kegiatan-kegiatan Program RPM lingkup kecamatan; • Melaksanakan kegiatan Program RPM lingkup kecamatan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinasi lintas sektor/ organisasi/ SKPD belum berjalan optimal; • Kegiatan fasilitasi Program RPM lingkup kecamatan belum berjalan optimal. 	<p>Sumber daya manusia pemangku kepentingan Kecamatan Malaka Tengah kurang secara kualitas:</p> <p>Lemahnya koordinasi Pemerintah Kecamatan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pada level koordinasi vertikal kecamatan dengan desa, penyuluh, dan petani. <p>Anggaran pemerintah kecamatan yang sangat terbatas untuk melakukan kegiatan fasilitasi.</p>
<p>Pemerintah Desa, berkapasitas dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengkoordinasikan kegiatan lintas sektor/organisasi/SKPD; • Melaksanakan kegiatan Program RPM lingkup desa. 	<p>Koordinasi lintas sektor/ organisasi/ SKPD belum berjalan optimal;</p>	<p>Sumber daya manusia pemangku kepentingan desa kurang secara kualitas:</p> <p>Lemahnya koordinasi Pemerintah Kecamatan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pada level koordinasi horisontal desa dengan penyuluh, dan petani.
<p>Akademisi (Tim Pakar/Ahli), berkapasitas dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menyusun Grand Design OVOP Program RPM; • Melakukan sosialisasi program, monitoring dan evaluasi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumen GD OVOP Program RPM yang belum dapat dipakai sebagai acuan pelaksanaan program; • Sosialisasi, monitoring dan evaluasi belum optimal dilakukan. 	<p>Kualitas tim penyusun GD OVOP yang belum mampu menjabarkan strategi dan kebijakan menjadi sebuah program kegiatan yang dapat diimplementasikan.</p>
<p>Masyarakat (Petani/Poktan), berkapasitas dalam:</p> <p>Melaksanakan Program RPM</p>	<p>Pelaksanaan RPM oleh petani/poktan belum optimal dilakukan.</p>	
Stakeholder Sekunder:		
<p>Kementerian Pertanian, berkapasitas dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Membuat kebijakan tingkat pusat tentang tanaman pangan; • Memfasilitasi kegiatan-kegiatan percepatan pertanian tanaman padi sawah. 	<p>Fasilitasi yang dilakukan untuk mendukung komoditas lain dan bukan padi sawah.</p>	<p>-</p>

Kapasitas	Pelaksanaan Tugas & Kewajiban	Kendala Kapasitas
<p>Pemerintah Provinsi NTT, berkapasitas dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> Membuat kebijakan tingkat provinsi tentang tanaman pangan; Memfasilitasi kegiatan-kegiatan percepatan pertanian tanaman padi sawah. 	<p>Melakukan monitoring kegiatan pertanian tanaman pangan. -</p>	
<p>Bupati Malaka, berkapasitas dalam: Pembuat kebijakan pertanian tingkat kabupaten.</p>	<p>Kebijakan percepatan pertanian melalui Program RPM. -</p>	
<p>BP4D, berkapasitas dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> Membuat kebijakan perencanaan yang mendukung kegiatan pertanian berbasis Program RPM; Mengkoordinasikan kegiatan lintas sektor/organisasi/SKPD; Memfasilitas kegiatan kegiatan perencanaan lintas sektor terutama yang membidangi pertanian; Melaksanakan perencanaan pembangunan yang mendukung pertanian. 	<p>Koordinasi lintas sektor/ organisasi/ SKPD belum berjalan optimal.</p>	<p>Sumber daya manusia pemangku kepentingan BP4D kurang secara kualitas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Lemahnya koordinasi: Pada level koordinasi vertical antara BP4D dan SKPD teknis yang membidangi kegiatan pertanian dan pendukung kegiatan pertanian.
<p>BPMD, berkapasitas dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> Membuat kebijakan yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat desa (petani); Mengkoordinasikan kegiatan lintas sektor/organisasi/SKPD; Memfasilitas kegiatan kegiatan pemberdayaan petani; Melaksanakan kegiatan pemberdayaan petani. 	<p>Koordinasi lintas sektor/ organisasi/ SKPD belum berjalan optimal.</p>	<p>Sumber daya manusia pemangku kepentingan BPMD kurang secara kualitas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Lemahnya koordinasi: Pada level koordinasi vertical antara BPMD dan Dinas TP HP dan BP4D.
<p>Bagian Ekonomi, berkapasitas dalam:</p> <ul style="list-style-type: none"> Membuat kebijakan yang berkaitan dengan ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi dalam daerah; Mengkoordinasikan kegiatan lintas sektor/organisasi/SKPD; Memfasilitas kegiatan yang mendukung ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi dalam daerah; Melaksanakan yang mendukung ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi dalam daerah. 	<p>Koordinasi lintas sektor/ organisasi/ SKPD belum berjalan optimal.</p>	<p>Sumber daya manusia pemangku kepentingan Bagian Ekonomi Setda Malaka kurang secara kualitas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Lemahnya koordinasi: Pada level koordinasi vertical antara Dinas Bagian Ekonomi Setda Malaka dan Dinas TPHP dan BP4D.
<p>Swasta (Pedagang Saprotan,</p>	<p>Penyediaan sarana prasarana -</p>	

Kapasitas	Pelaksanaan Tugas & Kewajiban	Kendala Kapasitas
Penyedia Jasa Alsintan dan Tengkulak), berkapasitas dalam: Menyediakan saprotan, alsintan dan bantuan modal kepada petani.	pendukung pertanian.	
Masyarakat (BUMDes, P3A), berkapasitas dalam: Melaksanakan Program RPM	Pelaksanaan RPM oleh BUMDes dan P3A belum optimal dilakukan. Faktor pemahaman keterlibatan sangat minim. Organisasi belum sepenuhnya aktif.	<ul style="list-style-type: none"> • Kualitas dan kuantitas SDM kurang; • Pengetahuan dan pengalaman berorganisasi yang minim.

Hasil identifikasi pada tabel (4) menunjukkan bahwa kapasitas pemangku kepentingan Program RPM yang rendah mempengaruhi kinerja mereka dalam pelaksanaan peran, sehingga banyak terjadi disfungsi peran. Hal ini senada dengan teori Blumberg & Pringle (1982, dalam Habibie & Mahmudi, 2016) yang menyatakan bahwa kinerja dipengaruhi oleh kapasitas.

4. KESIMPULAN

Peran dan kapasitas pemangku kepentingan sangat berpengaruh bagi eksistensi dan keberlanjutan program. Oleh karenanya penting untuk memastikan bahwa pemangku kepentingan yang terlibat dalam program pertanian mengetahui dan memahami esensi keterlibatan mereka sehingga dapat menumbuhkan rasa tanggung jawab pada program. Tidak optimalnya pelaksanaan peran sebagai dampak dari terjadinya disfungsi peran dipengaruhi oleh kapasitas yang dimiliki oleh masing-masing pemangku kepentingan. Oleh karena itu untuk mempertahankan eksistensi dan keberlanjutan program, penting untuk memperhatikan kapasitas pemangku kepentingan yang dilibatkan. Dalam kasus ini, hal pertama yang dapat dilakukan adalah melalui peningkatan dan pengembangan kapasitas stakeholder, seperti pendidikan/pelatihan dan/atau studi banding, dengan harapan bahwa para pemangku kepentingan yang memiliki kapasitas dalam program dapat lebih memahami tujuan yang ingin dicapai dalam program dan menjalankannya secara lebih baik melalui peran-peran mereka dalam merumuskan kebijakan (*policy creator*), menjadi koordinator, fasilitator, implementator dan akselerator (Nugroho, et.al., 2014). Peningkatan kapasitas stakeholders ini terutama para *policy creator* pada akhirnya diharapkan mempengaruhi kualitas program (RPM) yang dibuat sehingga mudah dipahami dan diimplementasikan, sesuai dengan kondisi di Kecamatan Malaka Tengah.

Dengan demikian, apabila pemangku kepentingan dengan kapasitas yang baik akan memiliki kinerja yang baik juga dalam mendukung Program RPM untuk meningkatkan ketersediaan produksi pangan komoditas padi sawah di Kecamatan Malaka Tengah. Oleh karena itu untuk memenuhi ketersediaan pangan selain dari beberapa indikator dasar seperti produksi pertanian, akses terhadap sumberdaya alam, praktik pengeloan lahan, pengembangan institusi, dan pasar sebagaimana teori Maxwell dan Frankenberger (1992) penting juga untuk memperhatikan peran dan kapasitas *stakeholder* pelaksana kegiatan penunjang ketersediaan pangan. *Stakeholder* baik pemerintah, akademisi, petani, maupun swasta idealnya harus memiliki kapasitas untuk mendukung pelaksanaan peran mereka. Salah satu upaya memaksimalkan dan mengembangkan kapasitas dapat melalui pelaksanaan peran pemangku kepentingan yang dapat diwujudkan dalam forum organisasi guna penyamaan persepsi, jalinan komitmen, keputusan kolektif, dan sinergi aktivitas dalam menunjang kelancaran program pembangunan pertanian (Iqbal, 2007).

Tidak mudah untuk menjalankan program percepatan di kabupaten baru seperti Malaka yang juga merupakan wilayah perbatasan. Wilayah perbatasan identik dengan image daerah pedesaan, daerah pinggiran, daerah tertinggal, atau daerah miskin yang cenderung termarginalkan (Budianta, 2010), dengan kondisi sarana prasarana yang terbatas, sumber daya manusia yang rendah, akses ke lembaga petani,

keuangan, pasar, dan aktivitas ekonomi yang terbatas, dan kurangnya manajemen sumber daya yang ada secara berkelanjutan. Sementara itu kebijakan pelaksanaan program saat ini lebih menekankan pada upaya peningkatan produksi saja, dan belum memperhatikan kesiapan pemangku kepentingan yang melaksanakan program dan infrastruktur pendukung pertanian. Padahal untuk suatu program percepatan dibutuhkan kesiapan dan keseimbangan dari segala aspek. Oleh karena tahap awal dalam pelaksanaan program ini, diperlukan kebijakan untuk meningkatkan dan mengembangkan kapasitas stakeholder pelaksana Program RPM yang dapat dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan dasar pengelolaan pertanian padi sawah, penguatan organisasi pendukung kegiatan pertanian padi sawah, dan penyediaan sarana dan prasarana pendukung kegiatan pertanian padi sawah.

5. PERNYATAAN RESMI

Terima kasih kepada kepada semua pihak yang dengan caranya masing-masing telah membantu saya dalam menyelesaikan penelitian ini, khususnya Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia atas kesempatan dan dukungan pembiayaan yang diberikan selama menjalani masa tugas belajar.

6. REFERENSI

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford University Press, doi:10.1093/jopart/mum032.
- Creswell, J. W. (1998). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Creswell, J. W. (2013). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Culas, R. J., & Tek, K. (2016). Food Security in Cambodia: Trends and Policy Objective. *International Journal of Development Issues*. Vol. 15, Iss 3, pp. 306-327, <http://dx.doi.org/10.1108/IJDI-06-2016-0033>.
- Ejaz, R., & Khan, A. (2012). Determinants of food security in rural areas of Pakistan. *International Journal of Social Economics*. Vol. 39, No. 12, Pp. 951-964, DOI 10.1108/03068291211269082.
- Grand Design One Village One Product Jalan Menuju Revolusi Pertanian Malaka*. Lembaga Penelitian Universitas Nusa Cendana kerja sama Pemerintah Kabupaten Malaka. (2016).
- Iqbal, M. (2007). Analisis peran pemangku kepentingan dan implementasinya dalam pembangunan pertanian. *Jurnal Litbang Pertanian*, 26(3), 89-99.
- Jafry, T. (2012). Global Trade and Climate Change Challenges. *International Journal of Climate Change Strategies and Management*. Vol. 4, Iss 4, pp. 442-451, <http://dx.doi.org/10.1108/17568691211277755>.
- Kario, N. H., & Fakhrina. (2016). Kajian Daya Dukung Usahatani Sawah Terhadap Kecukupan Beras di Nusa Tenggara Timur. *Prosiding Seminar Nasional Inovasi Teknologi Pertanian*, Banjarbaru, 20 Juli 2016.
- Laporan Kinerja Badan Ketahanan Pangan Tahun 2016*. Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. (2017).
- Mmbengwa, V. M. (2009). *Capacity Building Strategies for Sustainable Farming SMMEs in South Africa*. Unpublished Ph.d Dissertation, Faculty of Natural and Agricultural Sciences, Department of Agricultural Economics, Universitas of the Free State, Bloemfontein, South Africa.
- Nugroho, H. C., Zauhar, S., & Suryadi. (2014). Koordinasi pelaksanaan program pengembangan kawasan agropolitan di Kabupaten Nganjuk. *Jurnal Pengembangan dan Alam Lestari*. Vol. 5, pp 12-22.
- Priyanto, D., & Diwyanto, K. (2014). Pengembangan pertanian Wilayah Perbatasan Nusa Tenggara Timur dan Republik Demokrasi Timor Leste. *Pengembangan Inovasi Pertanian*, Vol. 7 No. 4, 207.220
- Utomo, Setyo. (2017). *Simpul Perencana Volume 29: Nawacita*. Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana Bappenas, Jakarta.

- Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Malaka 2017-2036*. Badan Perencanaan, Pembangunan, Pengembangan dan Penelitian Kabupaten Malaka. (2017).
- Sugiyono. (2013). *Metode Penelitian Manajemen*. Bandung: Alfabeta, CV.
- Townsley, P. (1998). *Social Issues in Fisheries. FAO Fisheries Technical Paper*. No. 375. Rome, FAO. 39p.
- Yin, R. K. (2012). *Studi Kasus: Desain dan Metode*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.