

Implementasi Kebijakan Program Ketahanan Pangan Berbasis BUMDes Desa Bakalan

Implementation of Food Security Program Policy Based on BUMDes in Bakalan Village

**Dahlia Najatul Khilda¹⁾, Dafa Cintya Putri²⁾, Muhammad Arif Rahman Alsyarov³⁾
Muhammad Khafid Ainul Yaqin^{4*)}**

¹²³⁴ Universitas Yudharta Pasuruan

Email Correspondence: khafid@yudharta.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis implementasi program ketahanan pangan berbasis Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) di Desa Bakalan, Kecamatan Purwosari, Kabupaten Pasuruan dengan menggunakan model implementasi Edwards III dan empat pilar ketahanan pangan FAO. Data diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi, dan analisis dokumen yang ditriangulasi dengan laporan pertanggungjawaban BUMDes dan catatan panen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi relatif kuat pada komunikasi dan disposisi, tetapi belum optimal pada sumber daya dan struktur birokrasi. Temuan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada rendahnya komitmen pelaksana, melainkan pada kapasitas fisik dan kelembagaan yang membatasi konversi komitmen menjadi peningkatan pasokan yang stabil. Produksi 13 ton gabah dari 1,8 hektare menunjukkan adanya kapasitas produksi awal, tetapi belum cukup untuk menghasilkan ketahanan pangan yang stabil karena masih dipengaruhi keterbatasan air, kapasitas pascapanen, hama, dan fluktuasi harga. Pada kerangka FAO, program paling nyata berkontribusi pada ketersediaan dan akses, sedangkan pemanfaatan dan stabilitas belum sepenuhnya tercapai. Dengan demikian, efektivitas program bersifat parsial: proses implementasinya berjalan, tetapi daya ungkit terhadap ketahanan pangan rumah tangga masih terbatas. Rekomendasi diarahkan pada persoalan yang secara langsung ditemukan, yaitu penguatan irigasi dan pascapanen, pengendalian hama, penguatan akses pasar, serta koordinasi antarlembaga melalui kerja sama yang sesuai dengan kerangka regulasi.

Kata Kunci: BUMDes, implementasi kebijakan, ketahanan pangan, Edwards III, FAO.

ABSTRACT

This study analyzes the implementation of a food security program based on the Village-Owned Enterprise (BUMDes) in Bakalan Village, Purwosari District, Pasuruan Regency, using Edwards III's implementation model and the FAO food security framework. Data were collected through in-depth interviews, field observation, and document analysis, triangulated with BUMDes accountability reports and harvest records. The findings indicate relatively strong communication and disposition, but persistent constraints in resources and bureaucratic structure. The main problem is therefore not a lack of commitment among implementers, but limited physical and institutional capacity to translate commitment into stable food supply. Production of 13 tonnes of unhusked rice from 1.8 hectares demonstrates initial productive capacity, yet it does not by itself establish stable food security because production remains exposed to water constraints, post-

harvest capacity, pests, and price fluctuations. Within the FAO framework, the program contributes most clearly to availability and access, while utilization and stability remain incomplete. The program is therefore partially effective: implementation processes are functioning, but its leverage on household-level food security remains limited. Recommendations are consequently derived from the observed constraints, focusing on irrigation and post-harvest capacity, integrated pest management, market access, and inter-institutional coordination through regulatory-compliant cooperation.

Keywords: BUMDes, policy implementation, food security, Edwards III, FAO

PENDAHULUAN

Desa memegang peran penting dalam pembangunan nasional (Agung et al., 2023), dengan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan landasan kemandirian bagi desa untuk mengelola sumber daya dan merumuskan program sesuai aspirasi masyarakatnya secara partisipatif (Shohibuddin, 2016). Dalam konteks ini, pemerintah mengamankan pembentukan BUMDes sebagai pilar perekonomian desa yang dikelola bersama masyarakat dan pemerintah desa berdasarkan kebutuhan dan potensi lokal (Nadriana, 2022; Rosyidin, 2022). BUMDes memiliki fungsi ganda sebagai lembaga sosial dan komersial (Widya Kristanti, 2023), diharapkan menjadi tonggak kemandirian ekonomi desa agar tidak bergantung pada pemerintah pusat maupun daerah (Afifudin, 2024).

Ketahanan pangan menjadi isu strategis nasional, terutama pasca pandemi Covid-19 yang memicu krisis pangan baik nasional maupun global, termasuk pada komoditas yang dikelola BUMDes (Nadriana, 2022). PP No. 11 Tahun 2021 mengamankan BUMDes turut mengelola lumbung pangan desa sebagai bagian dari pelayanan umum (Salman et al., 2022; Agung et al., 2023). Kemandirian pangan desa dapat diwujudkan melalui pemanfaatan potensi lokal oleh BUMDes, seperti penanaman lahan kosong, perdagangan hasil

pertanian, serta bagi hasil perikanan dan peternakan, yang sekaligus berpotensi meningkatkan Pendapatan Asli Desa (Saraswati et al., 2021).

Literatur menunjukkan BUMDes berkontribusi terhadap kemandirian ekonomi desa melalui aspek pelayanan, akuntabilitas, peningkatan taraf hidup, dan ketaatan regulasi (Nadriana, 2022), dengan beberapa kasus sukses seperti BUMDes Cipto Dadi di Desa Banyuadem (Sugianta & Program, n.d.) dan BUMDes Mangga Klonal 21 di Kabupaten Pasuruan (Afifudin, 2024). Namun demikian, kesenjangan antara literatur dan praktik BUMDes masih signifikan pada tiga tataran. Secara praktis, potensi ekonomi desa kerap belum dimanfaatkan optimal (Abidin et al., 2022); banyak BUMDes belum berjalan efektif akibat rendahnya partisipasi masyarakat dan dukungan pemerintah kabupaten, sebagaimana ditemukan di Desa Karang Dapo (Saleh, 2017); implementasi BUMDes belum merata di seluruh desa sesuai amanat UU No. 6/2014 (Samin & Hasan, 2024); serta lemahnya inovasi, strategi, dan pembinaan aparatur desa menjadi penghambat utama (Nadriana, 2022). Secara tematik, kajian BUMDes yang telah ada didominasi oleh isu pariwisata (Widya Kristanti, 2023) dan simpan pinjam (Salman et al., 2022), sehingga BUMDes sebagai instrumen kemandirian pangan belum banyak

diteliti secara spesifik. Secara analitis, studi-studi terdahulu umumnya menilai keberhasilan atau kegagalan BUMDes secara deskriptif tanpa menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan yang eksplisit, sehingga faktor-faktor penentu keberhasilan program sulit dipetakan secara sistematis. Ketiga kesenjangan tersebut—praktis, tematik, dan analitis—menjadi celah penelitian (research gap) yang diisi oleh penelitian ini, yaitu dengan menganalisis implementasi program ketahanan pangan berbasis BUMDes di Desa Bakalan menggunakan kerangka teori implementasi kebijakan Edwards III yang dipadukan dengan pilar ketahanan pangan FAO.

Kesenjangan antara kapasitas produksi BUMDes Desa Bakalan (sekitar 13 ton gabah kering giling per musim) dan kebutuhan beras 4.000 kepala keluarga (sekitar 1.604 ton per tahun) dalam penelitian ini bukan dimaknai sebagai kegagalan program, melainkan sebagai baseline kuantitatif untuk mengukur kontribusi BUMDes dan ruang penguatan yang masih terbuka. Sesuai dokumen perencanaannya, BUMDes tidak diproyeksikan menutup seluruh kesenjangan secara mandiri, melainkan menargetkan pemenuhan bertahap melalui produksi-pemasaran lokal sebelum diperluas lewat kerja sama lintas lembaga. Sejalan dengan Pinstруп-Andersen (2009), penilaian ketahanan pangan lokal semestinya mempertimbangkan kapasitas produksi riil dan mekanisme distribusi yang tersedia, bukan menuntut swasembada penuh dari satu aktor. Penelitian ini karenanya memposisikan BUMDes sebagai salah satu pilar penopang

ketahanan pangan desa bersama kelompok tani, pemerintah desa, dan pasar lokal bukan sebagai unit produksi pangan yang berdiri sendiri agar ekspektasi dan rekomendasi kebijakan tetap proporsional dengan kapasitas riilnya.

Pola serupa ditemukan di berbagai daerah lain, di mana kelembagaan ekonomi desa yang tidak efektif memunculkan ketergantungan masyarakat terhadap bantuan pemerintah (Abidin et al., 2022), diperparah oleh sumber daya manusia yang belum kompeten (Samin & Hasan, 2024) dan lemahnya dukungan kelembagaan pertanian, sehingga kemandirian masyarakat masih berkutat pada tataran agenda alih-alih menjadi prinsip kerja (Nadriana, 2022).

Desa Bakalan, Kecamatan Purwosari, dipilih sebagai lokus penelitian karena memiliki potensi sumber daya pertanian dan pangan yang dapat dikembangkan melalui BUMDes, meski implementasinya di lapangan masih menghadapi tantangan kelembagaan, sumber daya manusia, partisipasi masyarakat, dan dukungan pemerintah desa. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada kebutuhan mengkaji secara mendalam implementasi kebijakan kemandirian pangan melalui BUMDes, mengidentifikasi faktor pendukung-penghambat, serta merumuskan strategi penguatan, sejalan dengan prinsip dari desa, oleh desa, dan untuk desa (Abidin et al., 2022).

Urgensi penelitian ini terletak pada beberapa hal mendasar. Pertama, kemandirian pangan merupakan kebutuhan mendesak bagi setiap desa dalam menghadapi dinamika global,

termasuk ancaman krisis pangan pasca pandemi (Nadriana, 2022). Kedua, BUMDes sebagai instrumen kebijakan kemandirian ekonomi desa belum sepenuhnya optimal dalam menjalankan fungsinya, terutama di sektor pangan (Saleh, 2017; Samin & Hasan, 2024). Ketiga, diperlukan kajian empiris yang mendalam mengenai implementasi kebijakan kemandirian pangan berbasis BUMDes di tingkat desa untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan yang berbasis bukti (evidence-based policy). Keempat, terciptanya keterpaduan antara kemampuan masyarakat dengan kebijakan pembentukan BUMDes merupakan hubungan yang selaras untuk mewujudkan efektivitas pencapaian tujuan organisasi (Salman et al., 2022). Dengan demikian, penelitian ini memiliki signifikansi yang tinggi baik dari perspektif akademis maupun praktis dalam upaya mewujudkan kemandirian pangan di tingkat desa melalui penguatan kelembagaan BUMDes.

Berdasarkan uraian latar belakang dan kesenjangan penelitian di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: (1) Bagaimana implementasi program ketahanan pangan berbasis BUMDes di Desa Bakalan berdasarkan model Edwards III (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi)? (2) Bagaimana keterlibatan pemerintah desa dalam mendukung implementasi program tersebut? (3) Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi program ketahanan pangan berbasis BUMDes di Desa Bakalan?

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Kemandirian Pangan Menurut FAO

FAO mengembangkan konsep ketahanan pangan sejak 1970-an. Dalam World Food Summit Plan of Action, FAO (1996) mendefinisikannya sebagai kondisi setiap orang mampu mengakses pangan yang memadai, aman, dan bergizi kapan saja dan di mana saja, bertumpu pada empat pilar: (1) ketersediaan; pasokan cukup dari produksi domestik, impor, atau stok cadangan; (2) akses; kemampuan memperoleh pangan lewat produksi mandiri, pembelian, atau bantuan; (3) pemanfaatan; konsumsi yang ditunjang gizi, air bersih, sanitasi, dan layanan kesehatan; (4) stabilitas; konsistensi ketiga dimensi dalam kondisi normal maupun darurat. FAO (2008) menegaskan ketahanan pangan harus terwujud hingga level rumah tangga dan individu, selaras dengan prinsip desentralisasi Indonesia yang menempatkan desa sebagai ujung tombak kedaulatan pangan. Pinstrup-Andersen (2009) menambahkan bahwa penilaian ketahanan pangan perlu memperhatikan kapasitas produksi lokal dan mekanisme distribusi setempat tercermin dalam pengelolaan 1,8 hektare sawah oleh BUMDes Desa Bakalan dengan hasil 13 ton per musim. FAO (2020) menekankan keterlibatan aktif komunitas lokal sebagai kunci keberlanjutan sistem pangan, mendasari pelibatan warga BUMDes dari hulu ke hilir. Kemandirian pangan sebagai turunan konsep ini menekankan pemenuhan kebutuhan pangan tanpa ketergantungan berlebihan pada pihak luar (FAO, 2003) relevan dengan target BUMDes Bakalan memenuhi kebutuhan ± 4.000 KK atau empat ton beras per hari dari produksi lokal.

Teori Implementasi Kebijakan George C. Edwards III

Dalam *Implementing Public Policy* (1980), Edwards III memperkenalkan model *Direct and Indirect Impacts on Implementation* dengan empat variabel kunci; tanpa pelaksanaan efektif, keputusan kebijakan tidak akan terwujud (Edwards III, 1980:10). Keempat variabel: (1) komunikasi; alur informasi tepat, akurat, dan konsisten antara pembuat dan pelaksana kebijakan, tercermin pada sosialisasi program lewat Musrenbang Desa dan media sosial; (2) sumber daya; ketersediaan tenaga, anggaran, dan fasilitas, terwujud dalam dukungan dana desa Rp20 juta serta peralatan semi-modern (traktor, mesin kombi); (3) disposisi; sikap, dedikasi, dan integritas pelaksana, tercermin pada keterlibatan pengawas dari enam dusun; (4) struktur birokrasi; kejelasan organisasi dan prosedur, terwujud dalam susunan kepengurusan (direktur, sekretaris, bendahara, kepala unit). Nugroho (2017) menilai model ini relevan untuk program pemberdayaan ekonomi desa karena mencakup dimensi komunikasi pusat desa; Agustino (2016) menegaskan keberhasilan program ketahanan pangan pedesaan bergantung pada bekerjanya keempat variabel secara bersamaan. Winarno (2012) menambahkan bahwa implementasi di tingkat desa menghadapi tantangan koordinasi antara pemerintah desa, BUMDes, dan kelompok tani diatasi BUMDes Bakalan lewat koordinasi bulanan, laporan semesteran, dan laporan tahunan. Goggin et al. (1990) memperluas dimensi komunikasi dengan menekankan mekanisme umpan balik pelaksana ke pembuat kebijakan,

terwujud dalam forum komunikasi bersama yang diinisiasi pemerintah Desa Bakalan.

Penelitian ini mengintegrasikan Edwards III dengan empat pilar FAO melalui logika kausal hulu-hilir: komunikasi dan disposisi sebagai variabel hulu yang membentuk ketersediaan dan akses pangan karena menentukan kecepatan dan jangkauan informasi serta komitmen program ke petani, pengurus BUMDes, dan masyarakat; sumber daya dan struktur birokrasi sebagai variabel hilir yang menentukan daya tahan dan keberlanjutan program, sehingga paling menentukan pemanfaatan dan stabilitas pangan karena keterbatasan infrastruktur pengairan, kapasitas penjemuran, dan hambatan regulasi integrasi vertikal membatasi konsistensi produksi dan kedalaman pemanfaatan dari waktu ke waktu.

Konsep dan Peran BUMDes

UU No. 6/2014 tentang Desa menyatakan BUMDes dibentuk pemerintah desa untuk mengoptimalkan potensi ekonomi, kelembagaan, serta SDA dan SDM demi taraf hidup masyarakat desa. Permendes No. 4/2015 mendefinisikan BUMDes sebagai badan usaha bermodal kekayaan desa yang dipisahkan, mengelola aset, jasa, dan usaha lain demi kemakmuran warga. Ridlwan (2014) mengklasifikasikan tiga fungsi BUMDes: ekonomi (penggerak roda perekonomian desa), sosial (penyedia layanan kebutuhan mendasar termasuk pangan dan air bersih), dan pemberdayaan (membuka lapangan kerja, meningkatkan kapasitas usaha masyarakat). Prasetyo (2016) menyimpulkan BUMDes sektor ketahanan pangan berpotensi

meningkatkan PADes sekaligus menjaga stabilitas harga dan pasokan lokal dibuktikan laba bersih BUMDes Bakalan Rp15 juta yang masuk kas desa. Sitorus dan Yuwana (2019) menekankan transparansi dan akuntabilitas sebagai prinsip mutlak pengelolaan BUMDes, tercermin pada mekanisme SPJ, laporan berkala, dan keterbukaan informasi BUMDes Bakalan. Agunggunanto et al. (2016) menegaskan BUMDes sukses memadukan potensi lokal dengan kebutuhan nyata pasar desa tercermin pada pengelolaan 1,8 hektare sawah dengan target memasok kebutuhan beras seluruh warga desa.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis kualitatif deskriptif untuk memahami secara mendalam implementasi kebijakan ketahanan pangan berbasis BUMDes di Desa Bakalan, Kecamatan Purwosari, Kabupaten Pasuruan, tanpa intervensi terhadap objek penelitian, dengan analisis mengacu pada dua kerangka teori terpublikasi, yaitu teori implementasi kebijakan George C. Edwards III melalui empat variabel yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi serta empat pilar ketahanan pangan FAO: availability, access, utilization, stability, keduanya digunakan sesuai prinsip aslinya tanpa modifikasi. Sasaran penelitian secara material adalah program ketahanan pangan berbasis BUMDes, dengan fokus pengelolaan lahan sawah produktif 1,8 hektar yang ditanami padi dan jagung dengan tiga kali masa tanam per tahun, sedangkan secara formal berfokus pada proses implementasi kebijakan dan dampaknya terhadap pemenuhan empat pilar FAO bagi

masyarakat, termasuk keterlibatan pemerintah desa. Subjek penelitian ditentukan secara purposive, meliputi Pak Agus (Ketua/Direktur BUMDes) sebagai sumber data manajemen, pelaporan, dan hambatan struktural; Pak Sugik (petani lokal pengelola lahan) sebagai sumber data produksi, pupuk bersubsidi, dan akses pemasaran; serta Pemerintah Desa Bakalan sebagai sumber data regulasi dan penyaluran anggaran desa. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam tatap muka menggunakan interview guide, observasi langsung terhadap lahan, alat pertanian semi-modern, dan aktivitas pascapanen, serta studi dokumentasi (SPJ BUMDes, data panen, dokumen Musrenbang, profil desa, PP No. 11/2021, dan literatur terkait). Instrumen utama adalah peneliti sendiri (human instrument), dibantu pedoman wawancara, pedoman observasi, alat perekam, dan lembar dokumentasi. Analisis data menggunakan model interaktif Miles, meliputi pengumpulan data, reduksi data (kategorisasi sesuai variabel Edwards III dan pilar FAO), penyajian data (narasi, matriks, tabel), dan penarikan kesimpulan/verifikasi berbasis bukti lapangan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Desa Bakalan telah mengoperasikan program ketahanan pangan melalui BUMDes dengan modal awal Rp20 juta, lahan produktif 1,8 hektare, komoditas padi dan jagung, serta pola tiga musim tanam per tahun. Data lapangan menunjukkan satu kali panen pada 2025 menghasilkan sekitar 13 ton gabah dan menghasilkan laba bersih

Rp15 juta. Secara kelembagaan, program didukung struktur pengurus, pengawasan berbasis dusun, dan pelaporan berkala. Namun, capaian tersebut perlu dibaca secara proporsional: 13 ton merupakan bukti bahwa model usaha dapat menghasilkan output dan nilai ekonomi, tetapi belum dapat diperlakukan sebagai indikator tercapainya ketahanan pangan desa secara menyeluruh. Karena kebutuhan yang dihitung dalam penelitian mencapai sekitar 1.604 ton beras per tahun, kontribusi BUMDes masih bersifat inkremental. Dengan demikian, pertanyaan analitisnya bukan apakah BUMDes telah memenuhi seluruh kebutuhan pangan, melainkan sejauh mana mekanisme implementasi yang ada mampu memperbesar dan menstabilkan kontribusi tersebut.

Implementasi Program Berdasarkan Teori Edwards III

Komunikasi merupakan dimensi yang relatif paling kuat. Musrenbang, media sosial, koordinasi bulanan, dan komunikasi antara BUMDes, pemerintah desa, serta kelompok tani menunjukkan bahwa informasi program tidak berhenti pada tingkat keputusan, tetapi bergerak ke pelaksana dan penerima manfaat. Dalam kerangka Edwards III (1980), kondisi ini penting karena ketidakjelasan tujuan atau pesan kebijakan dapat menimbulkan variasi implementasi. Pada kasus Bakalan, variasi tersebut relatif terkendali. Namun, temuan tentang pelaporan kegiatan yang masih minim menunjukkan bahwa komunikasi belum sepenuhnya berubah menjadi sistem informasi manajerial. Artinya, persoalan bukan lagi penyampaian pesan dasar, melainkan kualitas umpan balik: informasi mengenai produksi, kendala

air, serangan hama, biaya, dan pemasaran belum tampak terintegrasi sebagai dasar pengambilan keputusan. Dengan kata lain, komunikasi telah efektif secara operasional, tetapi fungsi evaluatifnya masih perlu diperkuat.

Sumber daya menunjukkan titik lemah utama implementasi. Modal awal Rp20 juta, lahan 1,8 hektare, traktor, mesin kombi, tenaga kerja, dan bimbingan teknis memang memungkinkan program beroperasi. Akan tetapi, kecukupan sumber daya tidak hanya ditentukan oleh keberadaan input, melainkan oleh kesesuaiannya dengan hambatan produksi. Produksi 13 ton menunjukkan bahwa sumber daya yang tersedia cukup untuk menghasilkan output, tetapi penurunan debit air, cuaca tidak menentu, dan keterbatasan fasilitas penjemuran menunjukkan adanya bottleneck yang menahan ekspansi dan konsistensi produksi. Karena itu, persoalan sumber daya bersifat struktural, bukan sekadar kekurangan anggaran. Tambahan modal tanpa menyelesaikan bottleneck air dan pascapanen berisiko menghasilkan kapasitas produksi yang tidak sepenuhnya termanfaatkan. Temuan ini memperlihatkan mengapa kapasitas awal tidak otomatis bertransformasi menjadi stabilitas pangan.

Disposisi pelaksana merupakan faktor penguat implementasi. Pengurus BUMDes dan pemerintah desa tetap menjalankan program meskipun menghadapi hama, gangguan pengairan, dan fluktuasi harga gabah. Penerimaan kelompok tani dan keterlibatan masyarakat juga menunjukkan bahwa program memperoleh legitimasi sosial yang cukup. Dalam perspektif Edwards III, disposisi yang positif mengurangi

kemungkinan kebijakan berhenti pada tingkat formalitas. Namun, disposisi tidak dapat menggantikan sumber daya. Kasus Bakalan justru menunjukkan hubungan penting antara kedua variabel tersebut: komitmen tinggi memungkinkan program bertahan ketika menghadapi gangguan, tetapi tidak dapat sendirian menyelesaikan keterbatasan air, pascapanen, atau struktur pasar. Dengan demikian, kekuatan disposisi lebih tepat dipahami sebagai modal implementasi yang menjaga keberlanjutan proses, bukan sebagai jaminan keberhasilan substantif.

Struktur birokrasi memperlihatkan paradoks antara kejelasan internal dan keterbatasan eksternal. Di dalam BUMDes terdapat pembagian unit kerja, pengawasan berbasis dusun, serta pelaporan bulanan, semesteran, dan tahunan. Struktur tersebut mendukung akuntabilitas dan koordinasi horizontal. Akan tetapi, keterbatasan integrasi vertikal membuat BUMDes sulit memperluas fungsi produksi, pemasaran, dan pembelajaran kelembagaan melalui jaringan antarlembaga. Karena itu, hambatan struktural tidak terutama berasal dari tidak adanya pembagian tugas internal, tetapi dari keterbatasan ruang koordinasi di luar organisasi. Temuan ini memperjelas bahwa struktur birokrasi yang rapi pada tingkat mikro belum tentu menghasilkan kapasitas kebijakan yang lebih besar pada tingkat sistem.

Secara keseluruhan, keempat variabel Edwards III menunjukkan pola yang tidak seragam: komunikasi dan disposisi menjadi *enabling factors*, sedangkan sumber daya dan struktur birokrasi menjadi *constraining factors*.

Pola ini menjelaskan mengapa program dapat berjalan secara administratif sekaligus menghasilkan dampak substantif yang masih terbatas. Dengan demikian, label yang lebih tepat adalah efektif pada tingkat proses, tetapi belum optimal pada tingkat kapasitas hasil. Temuan tersebut juga menunjukkan bahwa kendala program tidak dapat diselesaikan hanya dengan meningkatkan kepatuhan prosedural. Intervensi berikutnya harus diarahkan pada titik yang menghubungkan proses implementasi dengan output, terutama air, pascapanen, pengendalian hama, dan pemasaran.

Kontribusi Program terhadap Empat Pilar Ketahanan Pangan FAO

Pada dimensi ketersediaan (*availability*), program telah menghasilkan tambahan pasokan nyata melalui pengelolaan 1,8 hektare lahan dan produksi sekitar 13 ton gabah per musim. Temuan ini menunjukkan bahwa BUMDes telah bergerak dari fungsi administratif menuju fungsi produksi. Namun, FAO menempatkan ketersediaan dalam konteks kecukupan pasokan secara berkelanjutan, sehingga satu capaian panen belum cukup untuk menyimpulkan ketahanan pangan. Ketergantungan pada air dan cuaca membuat output berpotensi berfluktuasi. Karena itu, kontribusi BUMDes terhadap *availability* bersifat nyata tetapi belum stabil. Secara analitis, kapasitas produksi saat ini lebih tepat dipahami sebagai fondasi yang perlu distabilkan sebelum ekspansi skala dilakukan.

Pada dimensi akses (*access*), pemasaran beras lokal dan rencana kemasan 5 kg berpotensi memperpendek rantai distribusi dan menyesuaikan

produk dengan daya beli rumah tangga. Laba bersih Rp15 juta juga menunjukkan adanya nilai ekonomi yang dapat diputar kembali. Akan tetapi, akses tidak hanya berarti produk tersedia di desa; akses mensyaratkan kemampuan rumah tangga memperoleh pangan secara ekonomi dan fisik. Persaingan harga dengan beras non-lokal dan ketidaksesuaian harga gabah-beras menunjukkan bahwa keunggulan produksi lokal belum otomatis menjadi keunggulan akses. Karena itu, strategi pasar perlu dipahami sebagai bagian dari kebijakan ketahanan pangan, bukan sekadar kegiatan komersial BUMDes.

Keterlibatan Pemerintah Desa

Pemerintah Desa Bakalan berperan sebagai fasilitator, penyedia legitimasi, dan pengawas, bukan sebagai pengelola operasional BUMDes. Dukungan anggaran, fasilitasi Musrenbang, koordinasi dengan kelompok tani, dan pengawasan berbasis dusun menunjukkan pola enabling yang relatif konsisten. Namun, kewenangan desa terbatas ketika masalah bergeser ke infrastruktur air, pendampingan teknis, dan tata niaga. Karena itu, efektivitas peran pemerintah desa tidak cukup dinilai dari besarnya keterlibatan administratif; ukuran yang lebih relevan adalah kemampuan menghubungkan kebutuhan program dengan aktor yang memiliki kewenangan menyelesaikan hambatan tersebut.

Faktor Pendukung dan Penghambat:

Sintesis

Faktor pendukung membentuk fondasi implementasi: komitmen pelaksana menjaga kesinambungan program, struktur organisasi menyediakan pembagian tugas, bimbingan teknis menambah kapasitas,

kelompok tani mendukung input produksi, dan modal awal memungkinkan kegiatan berjalan. Sebaliknya, hambatan membentuk rantai yang saling memperkuat: keterbatasan air dan cuaca mengganggu produksi; hama menambah risiko kehilangan hasil; keterbatasan pascapanen membatasi pengolahan dan penyimpanan; sedangkan disparitas harga dan persaingan beras non-lokal menekan margin. Karena hambatan tersebut saling terhubung, rekomendasi yang hanya menyasar satu titik berisiko menghasilkan perbaikan parsial. Prioritas harus diarahkan pada bottleneck yang paling dekat dengan sumber masalah, lalu diikuti penguatan pasar dan jejaring kelembagaan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi program ketahanan pangan berbasis BUMDes di Desa Bakalan berjalan, tetapi efektivitasnya bersifat parsial. Berdasarkan Edwards III, komunikasi dan disposisi merupakan kekuatan utama karena koordinasi berlangsung dan komitmen pelaksana tetap tinggi. Sebaliknya, sumber daya dan struktur birokrasi menjadi pembatas karena persoalan air, pascapanen, hama, dan keterbatasan integrasi antarlembaga belum terselesaikan. Temuan ini menjelaskan bahwa keberlangsungan program tidak identik dengan tercapainya dampak substantif: BUMDes telah mampu menghasilkan output dan laba, tetapi kapasitas tersebut belum cukup stabil untuk menghasilkan ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga.

Dalam perspektif FAO, kontribusi paling nyata berada pada ketersediaan dan akses, sedangkan pemanfaatan dan

stabilitas masih terbatas. Produksi 13 ton per musim membuktikan adanya kapasitas produksi lokal, tetapi belum memadai untuk menutup kebutuhan tahunan desa dan masih rentan terhadap gangguan air, iklim, hama, serta harga. Karena itu, kontribusi BUMDes harus dipahami sebagai pilar pendukung dalam sistem pangan desa, bukan sebagai satu-satunya aktor yang bertanggung jawab memenuhi seluruh kebutuhan. Keterlibatan pemerintah desa yang bersifat enabling merupakan modal penting, tetapi perlu diperluas menjadi penghubung dengan kewenangan kabupaten dan jaringan pasar.

Secara substantif, temuan penelitian mengarah pada satu kesimpulan utama: masalah prioritas program bukan kekurangan komitmen, melainkan kesenjangan antara kapasitas kelembagaan dan kapasitas produksi yang tahan terhadap gangguan. Oleh sebab itu, penguatan program perlu mengikuti urutan masalah yang ditemukan, yaitu (1) mengurangi kerentanan produksi terhadap air dan hama, (2) memperkuat kapasitas pascapanen, (3) memperbaiki kepastian pasar dan margin usaha, dan (4) membangun mekanisme koordinasi lintas desa/kabupaten yang tetap sesuai dengan regulasi. Urutan tersebut lebih konsisten dengan bukti lapangan dibandingkan rekomendasi yang langsung berorientasi pada ekspansi skala.

Rekomendasi bagi Pemerintah Desa Bakalan adalah: pertama, memprioritaskan pemetaan dan penanganan bottleneck air melalui koordinasi dengan pemerintah kabupaten dan kelompok pengguna air; kedua, mengintegrasikan data produksi, biaya, harga, dan gangguan produksi dalam

forum evaluasi bulanan agar komunikasi berfungsi sebagai sistem umpan balik kebijakan; dan ketiga, menilai kelayakan kerja sama antardesa hanya setelah kebutuhan dan kapasitas masing-masing desa dipetakan. Bagi pengurus BUMDes, prioritas jangka pendek adalah memperkuat pascapanen melalui fasilitas penjemuran/pengolahan dan menerapkan pengendalian hama terpadu dengan pendampingan teknis. Pengembangan kemasan dan branding dilakukan setelah kapasitas pascapanen cukup, sehingga strategi pemasaran tidak mendahului kesiapan pasokan.

Bagi pemerintah kabupaten, rekomendasi utama adalah memperkuat dukungan pada irigasi, pendampingan pengendalian hama, dan akses pasar, karena ketiga aspek tersebut berada di luar kapasitas BUMDes secara mandiri. Kerja sama pemasaran dengan distributor atau lembaga penyerapan hasil dapat dipertimbangkan sebagai diversifikasi kanal pasar, tetapi perlu didahului analisis volume, mutu, harga, dan kontinuitas pasokan. Adapun target pemenuhan kebutuhan pangan desa sebaiknya dituangkan dalam roadmap bertahap berbasis kapasitas produksi aktual, bukan langsung menggunakan kebutuhan 4 ton beras per hari sebagai target operasional. Pendekatan ini menjaga agar target kebijakan realistis, terukur, dan dapat dievaluasi berdasarkan kontribusi inkremental BUMDes.

DAFTAR PUSTAKA

Abidin, Z., Harini, T. S., Jati, H., Jutomo, L., & Dyah, G. D. (2022). Pemberdayaan masyarakat melalui Badan Usaha Milik Desa sebagai sentra produk pangan

- berbasis jagung dan mete. 2(4), 189–202.
- Agung, A., Alit, S., & Rohmadiani, L. D. (2023). Penguatan ekonomi masyarakat melalui rancangan fasilitas pendukung Badan Usaha Milik Desa Buncitan Sedati Sidoarjo. 3(2), 311–319. <https://doi.org/10.25008/altifani.v3i2.373>
- Agustino, L. (2016). Dasar-dasar kebijakan publik (Edisi revisi). Alfabeta.
- Agunggunanto, E. Y., Arianti, F., & Darwanto. (2016). Pengembangan desa mandiri melalui pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Jurnal Dinamika Ekonomi & Bisnis, 13.
- Edwards III, G. C. (1980). Implementing public policy. Congressional Quarterly Press.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (1996). Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. FAO.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2003). Trade reforms and food security: Conceptualizing the linkages. FAO.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2008). An introduction to the basic concepts of food security. FAO.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2020). The state of food and agriculture 2020: Overcoming water challenges in agriculture. FAO. <https://doi.org/10.4060/cb1447en>
- Goggin, M. L., Bowman, A. O. M., Lester, J. P., & O'Toole, L. J., Jr. (1990). Implementation theory and practice: Toward a third generation. Scott, Foresman/Little, Brown.
- Nadriana, L. (2022). Konstruksi hukum Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) sebagai bentuk ketahanan ekonomi masyarakat di masa pandemi Covid-19. 01(01), 30–41.
- Nugroho, R. (2017). Public policy: Dinamika kebijakan publik, analisis kebijakan publik dan manajemen politik kebijakan publik (Ed. 6, revisi). Elex Media Komputindo.
- Permendes Nomor 4 Tahun 2015. (2015). Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia tentang pendirian, pengurusan dan pengelolaan, dan pembubaran Badan Usaha Milik Desa.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa. (2021).
- Pinstrup-Andersen, P. (2009). Food security: Definition and measurement. Food Security, 1(1), 5–7. <https://doi.org/10.1007/s12571-008-0002-y>
- Prasetyo, R. A. (2016). Peranan BUMDes dalam pembangunan ekonomi desa. Jurnal Dialektika, XI(1), 86–100.
- Ridlwani, Z. (2014). Urgensi badan usaha milik desa (BUMDes) dalam pembangunan perekonomian

- desa. *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, 8(3), 424–440.
- Salman, R., Prihatiningtyas, W., Winarsi, S., & P. (2022). Pendampingan hukum dalam optimalisasi fungsi BUMDes pasca berlakunya PP No. 11/2021 tentang BUMDes di Desa Sumberbendo, Lamongan. 2, 276–290.
- Samin, M., & Hasan, M. H. (2024). Pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa melalui pelatihan pengelolaan sumber daya pada Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Desa Uiasa Kecamatan Semau Kabupaten Kupang. 4(2), 12–17.
- Shohibuddin, M. (2016). Peluang dan tantangan Undang-Undang Desa dalam upaya demokratisasi tata kelola sumber daya alam desa: Perspektif agraria kritis. 21(80), 1–33.
- Sugianta, S., & Program. (n.d.). Pemberdayaan masyarakat melalui peningkatan peran BUMDes Cipto Dadi untuk pengembangan potensi lokal Desa Banyuadem Srumbung Magelang. 10(2), 42–53.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. (2014).
- Winarno, B. (2012). Kebijakan publik: Teori, proses, dan studi kasus (Edisi revisi). CAPS.
- Saraswati, E., Nomaini, F., & S. (2021). Efektivitas komunikasi organisasi dalam penguatan potensi BUMDes. 6(2), 49–59.
- Afifudin, M. A., & S. H. (2024). Pemberdayaan masyarakat melalui Badan Usaha Milik Desa Mangga Klonal 21 di Desa Oro-Oro Ombo Kulon Kecamatan Rembang Kabupaten Pasuruan. 6, 2208–2219.
<https://doi.org/10.47476/reslaj.v6i5.1190>
- Rosyidin, D. R. A. T. F. U. (2022). *Mimbar Administrasi Mandiri*, 18, 135–160.
- Saleh, R. (2017). Peranan BUMDes Karang Dapo sebagai penggerak ekonomi pemerintahan Desa Karang Dapo Kecamatan Peninjauan Kabupaten Ogan Komering Ulu. 24–27.
- Widya Kristanti, H. S. (2023). Implementasi kebijakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam pengembangan Califour Ketapang. 5, 416–429.