

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan primer dan memiliki peranan yang sangat penting bagi setiap manusia untuk menopang kelangsungan hidupnya. Pemenuhan pangan tidak hanya sekadar untuk mengatasi rasa lapar, tetapi menjadi kebutuhan dasar untuk memperoleh energi, mendukung proses pertumbuhan, dan memastikan seluruh fungsi biologis manusia dapat berjalan optimal. Pangan memegang peran yang sangat penting dalam suatu negara. Karena itulah, semua upaya pembangunan pangan dan gizi di Indonesia punya satu tujuan yang sama yaitu mewujudkan ketahanan pangan nasional. Upaya pencapaian ketahanan pangan ini ditegaskan melalui penetapan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, yang kemudian diperkuat lebih rinci melalui Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 yang secara spesifik mengatur tentang Ketahanan Pangan.

Tantangan utama dalam mewujudkan ketahanan pangan ialah tingginya proyeksi lonjakan penduduk yang berimbas pada peningkatan kebutuhan pangan nasional. Kondisi ini diperparah oleh pola konsumsi masyarakat yang belum seimbang, yakni sangat bergantung pada karbohidrat tunggal namun minim asupan sayur dan buah. Ketidakseimbangan gizi inilah yang memicu tingginya prevalensi *stunting* di Indonesia hingga melampaui ambang batas krisis yang ditetapkan secara global. Menyadari kondisi darurat gizi tersebut, pemenuhan pangan tidak dapat lagi hanya bertumpu pada produksi skala besar, melainkan harus dimulai dari kemandirian di tingkat keluarga. Sebagai langkah intervensi strategis untuk menekan angka *stunting* dan memperbaiki gizi masyarakat, pemerintah mendorong penganekaragaman konsumsi pangan yang berfokus pada pemanfaatan lahan

pekarangan. Merujuk pada latar belakang historis dalam Petunjuk Teknis P2L dari Kementerian Pertanian Tahun 2021, cikal bakal intervensi pekarangan ini sebenarnya telah dirintis secara masif sejak tahun 2010 melalui program Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL). Selama hampir satu dekade pelaksanaannya, KRPL difokuskan untuk melatih keterampilan keluarga dalam membudidayakan tanaman secara mandiri di halaman rumah. Program inilah yang kemudian menjadi fondasi dasar serta lahirnya Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) yang ada saat ini.

Penetapan program P2L diperkuat melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 35 Tahun 2020 serta diturunkan secara operasional melalui Petunjuk Teknis Pekarangan Pangan Lestari Tahun 2021, yang menjadi pedoman resmi dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi program. Berdasarkan Petunjuk Teknis (JUKNIS) P2L, Program P2L dirancang untuk mencapai tujuan yang terukur, yaitu meningkatkan ketersediaan pangan, aksesibilitas pangan, pemanfaatan pangan yang beragam dan bergizi, serta peningkatan pendapatan rumah tangga penerima manfaat. Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) ini tidak hanya diposisikan sebagai kegiatan pemanfaatan pekarangan, tetapi sebagai intervensi kebijakan yang diarahkan untuk menghasilkan dampak nyata terhadap ketahanan pangan dan kesejahteraan rumah tangga masyarakat (Tama dan Priyanti, 2022).

Sejalan dengan arah kebijakan nasional tersebut, Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) kemudian diimplementasikan secara luas di seluruh wilayah Indonesia. Program ini dilaksanakan di seluruh provinsi sebagai bagian dari upaya nasional dalam memperkuat ketahanan pangan rumah tangga dan mendukung pencapaian target pembangunan pangan dan gizi. Melalui dukungan anggaran

pemerintah pusat dan pendampingan pemerintah daerah, Pekarangan Pangan Lestari (P2L) dirancang sebagai program yang adaptif terhadap kondisi wilayah, baik di perdesaan maupun perkotaan. Saat ini pelaksanaan program P2L telah tersebar luas di berbagai kota di Indonesia, salah satunya di Kota Madiun. Pelaksanaan program P2L di Kota Madiun telah dimulai sejak September 2020. Adanya program P2L ini sekaligus menjadi bagian dari upaya Pemerintah Kota Madiun untuk memperkuat ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga. Program ini dianggap sangat cocok untuk diterapkan di daerah perkotaan, karena karakteristik kota pada umumnya yaitu adanya keterbatasan lahan produktif, terutama lahan untuk pertanian. Kondisi tersebut membuat masyarakat lebih bergantung pada pasokan pangan dari luar daerah, sehingga pengelolaan pekarangan rumah menjadi salah satu solusi untuk meningkatkan ketersediaan pangan bergizi secara mandiri.

Secara administratif, Kota Madiun terdiri atas tiga kecamatan, yaitu Kecamatan Kartoharjo, Kecamatan Manguharjo, dan Kecamatan Taman. Pelaksanaan Program P2L di Kota Madiun tersebar di ketiga kecamatan tersebut melalui pembentukan kelompok-kelompok P2L yang menjadi pelaksana utama program di tingkat masyarakat. Berdasarkan Tabel 1.1 jumlah kelompok P2L yang tersebar pada tiga kecamatan di Kota Madiun saat ini mencapai 58 kelompok. Sebelumnya, program P2L di Kota Madiun diawali dengan pembentukan enam kelompok, yaitu P2L Taman Asri Berseri di Kelurahan Banjarejo, P2L Taman Lestari di Kelurahan Taman, P2L Serayu di Kelurahan Pandean, P2L Borobudur Bersemi di Kelurahan Madiun Lor, P2L Reksogati di Kelurahan Sogaten, dan P2L Edan Mandiri di Kelurahan Patihan. Keenam kelompok ini menjadi titik awal

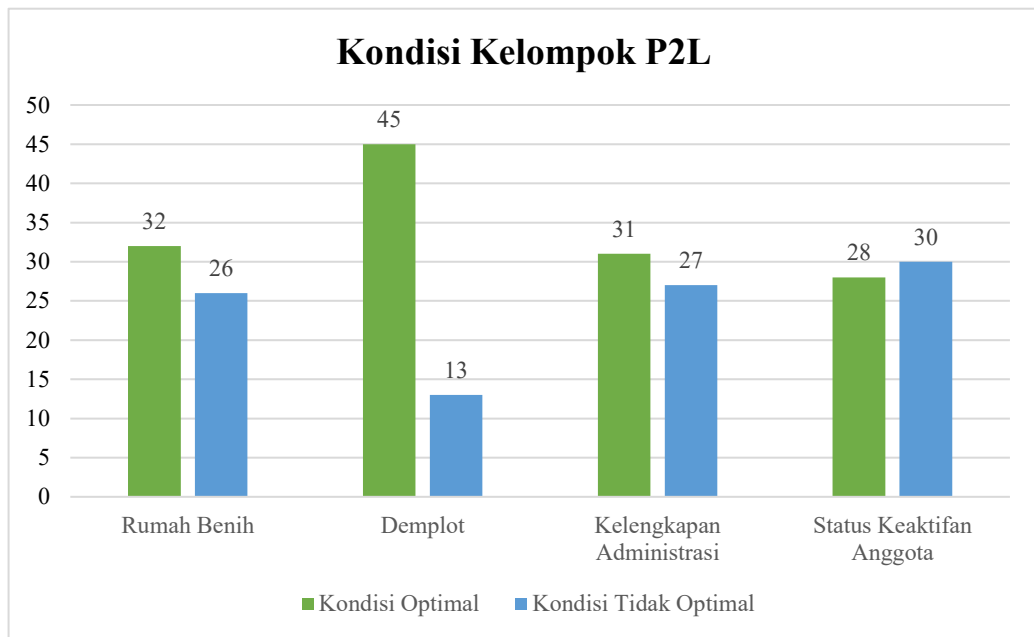
penerapan Program P2L sebagai upaya Pemerintah Kota Madiun dalam mendukung ketahanan pangan keluarga melalui pemanfaatan pekarangan secara produktif.

Tabel 1.1 Jumlah Kelompok P2L Kota Madiun

No	Kecamatan	Kelurahan	Jumlah (Kelompok)
1.	Taman	Manisrejo, Banjarejo, Taman, Pandean, Kejuron, Kuncen, Josenan, Mojorejo, Demangan	22
2.	Manguharjo	Madiun Lor, Sogaten, Patihan, Manguharjo, Pangongangan, Winongo, Nambangan Kidul, Nambangan Lor, Ngegong	20
3.	Kartoharjo	Rejomulyo, Kartoharjo, Klegen, Sukosari, Kanigoro, Pilangbango, Tawangrejo, Kelun	16
Jumlah Total Kelompok			58

Sumber: DKPP Kota Madiun (2025)

Seiring berjalannya waktu, program P2L di Kota Madiun berkembang dengan pesat. Perkembangan tersebut tercermin dari peningkatan jumlah kelompok P2L di Kota Madiun yang pada tahun 2025 mencapai 58 kelompok dan masih berpotensi mengalami penambahan pada tahun-tahun mendatang. Bertambahnya jumlah kelompok ini menunjukkan adanya respons positif masyarakat terhadap pelaksanaan Program P2L serta komitmen pemerintah Kota Madiun dalam memperluas jangkauan program di tingkat rumah tangga. Namun, peningkatan jumlah kelompok tidak serta-merta mencerminkan kualitas pelaksanaan program yang merata pada setiap kelompok. Dalam praktiknya, setiap kelompok P2L memiliki tingkat kinerja yang berbeda-beda, baik dari sisi keaktifan anggota, pengelolaan sarana prasarana, maupun kelengkapan administrasi kelompok. Tingkat kinerja di dalam kelompok P2L berpotensi memengaruhi pelaksanaan dan keberlanjutan kelompok P2L, seperti yang tercermin pada diagram hasil pengolahan data pada Gambar 1.1 berikut.



Gambar 1.1 Diagram Batang Kondisi Kelompok P2L
Sumber: DKPP Kota Madiun (2025).

Berdasarkan Gambar 1.1 Diagram Batang Kondisi Kelompok P2L, terlihat bahwa kondisi kelompok P2L di Kota Madiun menunjukkan perbedaan tingkat kinerja pada beberapa aspek penting yang menjadi tolak ukur penilaian kelompok P2L di Kota Madiun. Pada indikator kondisi rumah benih, sebanyak 32 kelompok atau 55,17% berada pada kondisi optimal, sedangkan 26 kelompok atau 44,83% masih berada pada kondisi tidak optimal. Artinya, sebanyak 32 kelompok P2L di Kota Madiun memiliki rumah benih dengan kondisi yang baik dan terisi, baik terisi oleh berbagai bibit tanaman, benih, maupun sebagai tempat penyimpanan alat pertanian dan tempat penyemaian benih tanaman, namun masih ada 26 kelompok yang tidak merawat rumah benihnya dengan baik dan tidak terisi oleh keperluan untuk keberlangsungan program P2L. Pada indikator demplot, sebanyak 45 kelompok atau 77,59% telah berada pada kondisi optimal, sementara 13 kelompok atau 22,41% masih belum optimal. Artinya, sebagian besar kelompok P2L yaitu 45 kelompok memiliki demplot pada pekarangannya, sedangkan 13 kelompok lainnya

tidak memiliki demplot pada pekarangannya. Pada indikator kelengkapan administrasi, jumlah kelompok dengan kondisi optimal tercatat sebanyak 31 kelompok atau 53,45%, sedangkan 27 kelompok atau 46,55% masih berada pada kondisi tidak optimal. Artinya, sebanyak 31 kelompok P2L telah mengisi buku administrasi dengan baik, seperti buku admin, buku kas, dan buku panen, sedangkan 27 kelompok lainnya tidak mengisi buku administrasi dengan lengkap. Sementara itu, pada indikator status keaktifan anggota, sebanyak 28 kelompok atau 48,28% berada pada kondisi optimal, sedangkan 30 kelompok atau 51,72% menunjukkan tingkat keaktifan yang belum optimal. Artinya, hanya 28 kelompok P2L yang anggotanya masih aktif untuk menjalankan program P2L hingga saat ini, sedangkan 30 kelompok lainnya anggota kelompoknya tidak aktif dalam menjalankan program P2L. Jika dilihat secara keseluruhan dari empat indikator kondisi kelompok P2L, sebanyak 58,62% dari total kelompok P2L berada pada kategori optimal, sedangkan 41,38% kelompok P2L di Kota Madiun masih belum optimal.



Gambar 1.2 Survei Awal Kelompok P2L

Temuan pada Gambar 1 Kondisi P2L Kota Madiun, diperkuat dengan hasil survei lapangan ke beberapa kelompok P2L, sebagaimana yang ditunjukkan pada Gambar 1.2 Survei awal kelompok P2L. Gambar 1.2 merupakan dokumentasi ketika berkunjung dan melakukan wawancara sebagai bentuk survei awal di dua kelompok P2L yaitu, P2L Ijo Royo-Royo yang berada di Kecamatan Taman, dan P2L Lumbung Pangan Lestari yang berada di Kecamatan Manguharjo. Hasil survei awal menunjukkan bahwa kelompok P2L yang dikunjungi pada umumnya telah memiliki sarana yang memadai, seperti rumah benih yang terisi dan berfungsi, lahan demplot, serta kelengkapan buku administrasi kelompok. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sebagian kelompok P2L telah memenuhi persyaratan dasar pelaksanaan program P2L. Namun, perbedaan kondisi kelompok mulai terlihat pada aspek keaktifan anggota kelompok. Pada salah satu kelompok yang dikunjungi, yaitu Kelompok P2L Lumbung Pangan Lestari, tingkat partisipasi anggotanya relatif rendah, di mana ketua kelompok menyampaikan bahwa hanya beberapa anggota yang masih aktif terlibat dalam kegiatan. Kondisi ini berdampak pada pengelolaan pekarangan yang kurang optimal, seperti tanaman yang kurang terawat, pertumbuhan tanaman di rumah benih yang tidak berkembang dengan baik meskipun telah terisi, serta variasi tanaman di demplot yang terbatas. Meskipun demikian, kegiatan kelompok masih tetap berjalan walaupun menghadapi keterbatasan tenaga pengelola. Berbeda dengan kondisi pada kelompok P2L Ijo Royo-royo yang menunjukkan tingkat partisipasi anggota yang relatif tinggi, dengan mayoritas anggota merupakan ibu rumah tangga yang aktif terlibat dalam kegiatan kelompok. Pada saat melakukan survei lapangan, kegiatan kelompok tersebut terlihat berjalan secara kompak. Ketua kelompok memberikan arahan

kepada anggotanya serta mendampingi dan mendata di buku admin untuk pihak luar yang melakukan kunjungan di pekarangan kelompok P2L Ijo Royo-Royo. Rumah benih pada kelompok ini terisi dengan baik dan beragam, demplot dikelola secara intensif, serta aktivitas kelompok berlangsung secara rutin.

Kondisi pada temuan survei awal juga sejalan dengan temuan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Arif *et al.*, (2022) di Kota Madiun, yang menunjukkan bahwa salah satu permasalahan utama dalam pelaksanaan program P2L adalah rendahnya tingkat keaktifan anggota kelompok. Hasil wawancara dengan Ketua P2L Kelurahan Sogaten, Ibu Sriyana, mengungkapkan bahwa jumlah anggota kelompok mengalami penurunan yang signifikan, dari semula sebanyak 35 orang menjadi hanya sekitar 10 orang anggota yang masih aktif. Penurunan partisipasi tersebut disebabkan oleh rendahnya minat sebagian anggota terhadap kegiatan pertanian, kurangnya latar belakang pertanian, serta persepsi bahwa kegiatan P2L dianggap tidak memberikan manfaat yang signifikan sehingga memilih membeli bahan pangan secara langsung. Pandangan serupa juga disampaikan oleh Ketua RT setempat yang menyatakan bahwa meskipun manfaat P2L telah dirasakan oleh sebagian warga, namun masih terdapat anggota yang cenderung mengabaikan kegiatan kelompok dan enggan terlibat secara aktif. Selain itu, permasalahan dukungan sosial dan lingkungan juga muncul, sebagaimana disampaikan oleh Ketua P2L Kelurahan Taman, yang menyebutkan bahwa ketersediaan lahan pekarangan sebenarnya cukup memadai, namun rendahnya kepedulian dan keterlibatan masyarakat menyebabkan kegiatan P2L tidak terkelola secara optimal. Temuan-temuan tersebut memperkuat indikasi bahwa permasalahan P2L tidak hanya berkaitan dengan aspek fisik seperti lahan dan sarana, tetapi juga

sangat dipengaruhi oleh kinerja kelompok. Kondisi – kondisi tersebut perlu menjadi perhatian serius bagi seluruh stakeholder yang terlibat, mengingat program P2L dibiayai oleh anggaran negara (APBN) yang seharusnya dapat meningkatkan ketersediaan pangan dan pendapatan keluarga. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian mengenai efektivitas pelaksanaan Program P2L untuk memastikan apakah mekanisme yang dijalankan di lapangan benar-benar sesuai dengan tujuan program menurut JUKNIS 2021 yaitu, meningkatkan ketersediaan, aksesibilitas, pemanfaatan pangan, dan pendapatan rumah tangga.

Berbagai penelitian sebelumnya telah mengkaji Program Pekarangan Pangan Lestari dari sisi kebijakan, keberlanjutan program, serta peran pemerintah daerah. Seperti penelitian Arif *et al.*, (2022), yang menekankan pentingnya hubungan antarlembaga dan penguatan sumber daya manusia dalam mendukung keberlanjutan program P2L di Kota Madiun. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa keberhasilan program sangat dipengaruhi oleh faktor non-teknis, terutama partisipasi anggota dan dukungan kelembagaan. Namun, penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif dan belum mengukur secara kuantitatif bagaimana kondisi kinerja kelompok P2L dan efektivitas program yang selama ini dijalankan di Kota Madiun. Selain itu, sebagian besar penelitian terdahulu lebih banyak menilai keberhasilan program P2L berdasarkan aspek output kegiatan atau keberlanjutan program secara umum, tanpa mengaitkannya secara spesifik dengan indikator efektivitas program sesuai tujuan P2L sebagaimana tercantum dalam petunjuk teknis, yaitu ketersediaan pangan, aksesibilitas pangan, pemanfaatan pangan, dan peningkatan pendapatan rumah tangga. Di sisi lain, temuan lapangan di Kota Madiun menunjukkan adanya variasi kinerja antar kelompok P2L, baik dari

sisi keaktifan anggota, pengelolaan administrasi, maupun pemanfaatan sarana prasarana, yang berpotensi memengaruhi efektivitas program secara keseluruhan.

Berdasarkan kondisi tersebut, masih terdapat celah penelitian yang perlu dikaji lebih lanjut, yaitu bagaimana efektivitas Program P2L di tingkat kelompok jika ditinjau dari kinerja pelaksanaannya, serta bagaimana capaian efektivitas tersebut tercermin pada aspek ketersediaan, aksesibilitas, pemanfaatan pangan, dan pendapatan rumah tangga penerima manfaat. Pemilihan Kota Madiun sebagai lokasi penelitian didasarkan pada dinamika pembangunan wilayah perkotaan yang sangat masif dalam beberapa tahun terakhir. Pesatnya laju pembangunan infrastruktur dan transformasi tata kota di Kota Madiun secara langsung berimplikasi pada semakin terbatasnya ketersediaan lahan pertanian konvensional. Kondisi ini menjadikan implementasi Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) memiliki urgensi yang tinggi sebagai solusi adaptif ketahanan pangan berbasis *urban farming*. Selain itu, rekam jejak kinerja Pemerintah Kota Madiun yang progresif dan inovatif dalam mengeksekusi berbagai program pembangunan menjadikan wilayah ini sangat representatif untuk diteliti. Evaluasi tingkat efektivitas pelaksanaan Program P2L di Kota Madiun ini sangat penting karena hasilnya dapat dijadikan sebagai *best practice* atau model rujukan pengelolaan ketahanan pangan bagi wilayah perkotaan lain yang menghadapi tantangan penyusutan lahan serupa.

1.2. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana kinerja kelompok dalam Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) di Kota Madiun?

2. Bagaimana tingkat efektivitas program Pekarangan Pangan Lestari di Kota Madiun?
3. Faktor-faktor dari variabel ketersediaan, aksesibilitas, pemanfaatan pangan, dan pendapatan rumah tangga, mana yang perlu ditingkatkan dalam pelaksanaan Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) di Kota Madiun?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Mendeskripsikan kinerja kelompok dalam Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) di Kota Madiun.
2. Mengukur tingkat efektivitas Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) di Kota Madiun.
3. Menganalisis faktor-faktor dari variabel ketersediaan, aksesibilitas, pemanfaatan pangan, dan pendapatan rumah tangga, yang perlu ditingkatkan dalam pelaksanaan Program Pekarangan Pangan Lestari (P2L) di Kota Madiun.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun pelaksanaan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti, Meningkatkan wawasan dan pemahaman mengenai efektivitas Program P2L serta menjadi sarana pengaplikasian teori dan metode penelitian yang diperoleh selama masa perkuliahan.
2. Bagi Kelompok P2L, Sebagai bahan evaluasi untuk memahami kondisi kinerja kelompok serta meningkatkan partisipasi anggota agar tujuan program tercapai secara berkelanjutan.

3. Bagi Pembaca, Menambah referensi mengenai pelaksanaan Program P2L dan memberikan gambaran tentang peran pemanfaatan pekarangan dalam mendukung ketahanan pangan rumah tangga.
4. Bagi Perguruan Tinggi, Menjadi tambahan referensi ilmiah dan bahan pustaka dalam bidang agribisnis serta ketahanan pangan, sekaligus sebagai pembanding bagi penelitian selanjutnya yang relevan.