

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Suatu negara dengan jumlah penduduk yang tinggi biasanya dalam memenuhi kebutuhan biologis penduduknya akan bergantung dan memanfaatkan sumber daya alam yang dimiliki. Salah satunya adalah kebutuhan pangan, pangan merupakan unsur terpenting bagi kelangsungan hidup manusia. Pangan menjadi kebutuhan dasar manusia, maka dari itu kecukupan pangan suatu individu merupakan hak asasi yang harus dipenuhi. Suatu negara yang mengalami laju pertumbuhan penduduk yang tinggi akan mengalami kondisi permintaan akan pangan yang terus meningkat seiring dengan perkembangan jumlah penduduk tersebut. Kondisi pangan di lingkup global menunjukkan bahwa peningkatan kebutuhan pangan terbesar akan terjadi pada negara-negara berkembang dan 85% peningkatan kebutuhan pangan dunia akan bersumber dari negara-negara berkembang tersebut, sedangkan peningkatan produksi pangan dunia yaitu sekitar 60% akan bersumber dari negara-negara maju.

Terkait pemenuhan kebutuhan pangan, Indonesia terkenal dengan negara kepulauan, yang dua pertiga wilayahnya adalah perairan dan sepertiganya adalah wilayah daratan. Sepertiga daratan tersebut hanya 33 persen yang dimanfaatkan untuk lahan pertanian dan sisanya yaitu 67 persen adalah kawasan hutan lindung. Ketahanan pangan di negara Indonesia merupakan isu yang sangat penting, selain terkait dengan faktor ekonomi dan sosialnya, ketahanan pangan juga menyangkut konsekuensi politik yang besar. Nainggolan (2005) dalam Hapsari (2017) memberikan arahan bahwa peranan sektor pertanian di Indonesia sangatlah penting, karena keharusannya dalam memenuhi kebutuhan pangan

penduduk. Menurut prediksi, laju pertumbuhan pangan per tahun berada pada kisaran 1,25 persen (Hapsari, 2017).

Tabel 1.1 Produksi Pangan Nasional

Jenis Pangan	Produksi (Juta Ton)		Presentase
	2014	2015	
Padi	70,85	75,36	4,51 %
Jagung	19,01	19,61	6,37 %
Kedelai	0,955	0,963	3,17 %

Sumber : Badan Pusat Statistik 2016

Ketersediaan pangan di lingkup nasional menurut data produksi pangan nasional menandakan peningkatan produksi di tahun 2015. Hal tersebut mencerminkan bahwa kondisi ketersediaan pangan masih stabil, tetapi pada hakekatnya, belum tentu kondisi tersebut menandakan kecukupan pangan bagi kurang lebih 215 juta penduduk Indonesia (Heryanah, 2016). Selain itu, ketika kondisi ketersediaan pangan sudah cukup maksimal, belum tentu tercapainya suatu ketahanan pangan karena disisi lain masih terdapat masyarakat yang belum dapat mengakses pangan tersebut yang dikarenakan beberapa faktor, salah satunya yaitu daya beli yang rendah atau tingkat harga yang masih tidak stabil dan ekonomis. Hermanto dalam Fauzan (2017), menjelaskan bahwa penduduk Indonesia yang mengkonsumsi beras pertahun sebesar 139,5 kg lebih besar dari konsumsi beras dunia 60 kg pertahun. Konsumsi beras yang besar di Indonesia harus diimbangi dengan produksi beras agar kebutuhan nasional tercukupi. Oleh sebab itu, pemerintah harus memberikan perhatian penuh agar tidak menyebabkan krisis pangan (Fauzan, 2017).

Organisasi Pangan Dunia (FAO) telah menyumbangkan beberapa kajian terkait ketahanan pangan, salah satunya yaitu pada negara Indonesia tahun 2015, terdapat sekitar 19,4 juta penduduk Indonesia ternyata masih mengalami kondisi rawan pangan atau kelaparan. Kepala Perwakilan FAO Indonesia Mark Smulders menuturkan bahwa dari angka tersebut diperkirakan negara Indonesia masih memiliki masyarakat yang kelaparan setiap harinya yang berjumlah sekitar 20 juta orang atau 19,4 juta orang (Fauzan, 2017). Maka dari itu, dalam menangani kasus permasalahan pangan, suatu wilayah harus memiliki suatu landasan sebagai dasar penentuan kebijakan.

Landasan untuk mewujudkan ketahanan pangan didasarkan pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang pangan pasal 2, yang menyatakan bahwa pembangunan pangan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil dan merata berdasarkan kemandirian dan tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat. Ketahanan pangan bukan hanya menyangkut masalah produksi, tetapi menyangkut aspek sosial, ekonomi, dan kesehatan. Oleh karena itu, kemampuan suatu daerah dalam produksi pangan tidak dapat menjamin ketahanan pangannya, dengan kata lain ketersediaan pangan yang cukup belum tentu suatu daerah terbebas dari kerentanan terhadap kerawanan pangan.

Menurut FAO (*Food and Agriculture Organization*) ketahanan pangan merupakan kondisi ketika semua orang pada segala waktu secara fisik, sosial dan ekonomi memiliki akses pada pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk pemenuhan kebutuhan yang aktif dan sehat. Ketahanan pangan nasional menitikberatkan masyarakat sebagai pelaku utama, yaitu dimana ketika pemerintah yang lebih berperan sebagai inisiator, fasilitator dan regulator agar

tujuan utama pembangunan nasional tetap konsisten, sehingga suatu negara terus berupaya memacu pembangunan ketahanan pangan melalui program-program pembangunan di setiap masing-masing wilayah atau daerah dengan kinerja yang benar-benar memperkuat ketahanan pangan sehingga kesejahteraan masyarakat dapat tercapai. Untuk mengetahui kondisi ketahanan pangan dapat dilihat dari beberapa indikator sebagai alat ukur.

Terkait akses pangan, harga pangan di Indonesia masih bersifat fluktuatif atau masih dikatakan belum berada pada kondisi yang stabil. Persoalan tentang harga pangan menjadi hal yang sensitif, karena apabila harga pangan tinggi maka masyarakat tidak dapat mengakses pangan, dan sebaliknya apabila harga pangan rendah, maka dapat merugikan pelaku produksi pangan yaitu petani. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), pengeluaran utama masyarakat Indonesia masih digunakan untuk kebutuhan pangan. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil Susenas BPS pada september 2015, yang menjelaskan bahwa penduduk pedesaan mengeluarkan atau membelanjakan pendapatannya sebesar 57,28 persen untuk kebutuhan konsumsi bahan pangan, kemudian sisanya 42,72 persen digunakan untuk mengkonsumsi bukan bahan pangan (Badan Pusat Statistik, 2015). Dari hal tersebut, membuktikan bahwa ketahanan pangan memiliki hubungan negatif dengan pengeluaran pangan. Karena semakin besar pengeluaran pangan suatu rumah tangga maka semakin rendah ketahanan pangan rumah tangga tersebut, dan juga sebaliknya. Selanjutnya, pada pemanfaatan pangan erat kaitannya dengan bagaimana pangan yang dikonsumsi mengandung gizi yang baik dan bermanfaat bagi kesehatan individu didalam suatu rumah tangga. Pemanfaatan ini yang kemudian diukur melalui kemampuan pemenuhan kebutuhan energi dan gizi yang dapat dilihat dari Angka Kecukupan Gizi (AKG).

Kondisi ketahanan pangan di Indonesia secara nasional tergolong cukup, yang dilihat dari sisi ketersediaan, namun tidak dengan sisi akses. Kondisi akses pangan yang dilihat dari tingginya ketimpangan pendapatan, rendahnya daya beli masyarakat menengah ke bawah, fluktuatifnya harga pangan, dan tingginya pengeluaran pemerintah. Hal tersebut menandakan bahwa meskipun ketersediaan pangan melimpah, namun pangan tersebut tidak dapat diakses semua masyarakat secara merata. Oleh karena itu, akses merupakan elemen penting dalam ketahanan pangan, karena dilihat dari aspek penghubung antara ketersediaan pangan dan penyerapan pangan. Apabila ketersediaan tidak didukung oleh akses yang tepat, maka masyarakat tidak dapat memanfaatkan pangan dengan optimal, sehingga ketahanan pangan tidak tercapai sepenuhnya.

Kebijakan serta landasan hukum pembangunan ketahanan pangan nasional tertera pada peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan dalam BAB VI Pasal 13 ayat 1 tertulis menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan atau Pemerintah Desa melaksanakan kebijakan dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing dengan memperhatikan pedoman, norma, standar, dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Jelas bahwa perlu adanya pengamatan secara regional tentang kasus ketahanan pangan dan kebijakan ketahanan pangan, sehingga penelitian ini akan meneliti kondisi ketahanan pangan di salah satu provinsi di Indonesia.

Jawa Timur merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang aktif berkontribusi dalam menjaga ketahanan pangan daerah maupun nasional, yang dilihat dari aspek penyedia bahan pangan (ketersediaan). Hal tersebut ditandai dari kinerja sektor pertanian dengan kontribusinya dalam pembangunan

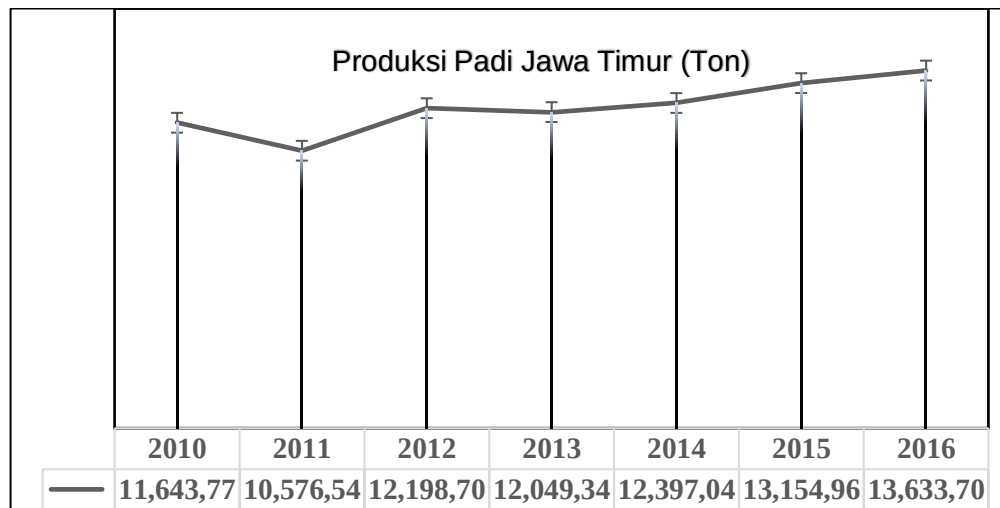
perekonomian Jawa Timur, yang dilihat dari sumbangannya bagi pembentukan PDRB Jawa Timur.

Tabel 1.2 PDRB Provinsi Jawa Timur (2012-2016) Menurut Lapangan Usaha Atas Harga Berlaku

No	Sektor	Tahun				
		2012	2013	2014	2015	2016
1	Industri Pengolahan	29.30%	28.80%	29.00%	29.30%	28.90%
2	Perdagangan Besar dan Eceran	17.70%	17.70%	17.30%	17.60%	18.00%
3	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	13.50%	13.50%	13.60%	13.70%	13.30%
4	Sektor Lainnya	39.60%	40.00%	40.20%	39.40%	39.80%
	PDRB	100%	100%	100%	100%	100%

Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur

Tabel diatas menjelaskan bahwa sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan memiliki kontribusi tertinggi ketiga sampai kedua bagi PDRB Jawa Timur. Presentase PDRB sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan pada tahun 2012 - 2015 mengalami peningkatan kontribusi, dan pada tahun 2016 mengalami penurunan presentase kontribusi. Hal tersebut dikarenakan pada sektor yang lainnya mengalami peningkatan secara drastis yang berdampak pada presentase masing-masing sektor. Walaupun dalam segi presentase menurun, tetapi dalam segi jumlah sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan tetap mengalami peningkatan. Melihat kondisi PDRB pada sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan maka aspek ketersediaan pangan wilayah di Jawa Timur dalam kondisi yang stabil dan mengalami peningkatan.

Gambar 1.1 Produksi Padi Jawa Timur 2010-2016

Sumber : Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian, Kementerian Pertanian, BPS Jawa Timur

Berdasarkan data dari dinas pertanian tanaman pangan provinsi Jawa Timur, produktivitas padi sawah pada tahun 2015 sebesar 62,15 kw/ha dan produksi padi sawah sebesar 45,21 kw/ha. Sedangkan produksi padi sawah sebesar 12.565.824 ton dari luas panen 2.021.766 ha, dan pada produksi padi ladang sebesar 689.143 ton dari luas panen 130.304 ha. Kondisi produksi padi di Jawa Timur mengalami peningkatan, yaitu dibandingkan pada tahun 2016 produksi padi sawah sebesar 61,08 kw/ha dan produktivitas padi ladang sebesar 44,01 kw/ha. Sementara itu produksi padi sawah sebesar 12.903.595 yang di dapatkan dari luas panen sebesar 2.112.563 ha, serta pada produksi padi ladang sebesar 730.106 ton dari total luas panen sebesar 165.897 ha. Hal tersebut menandakan bahwa Provinsi Jawa Timur memiliki ketersediaan pangan yang cukup baik.

Tetapi dalam hal ini, kondisi ketersediaan pangan yang dialami provinsi Jawa Timur belum dapat menjamin ketersediaan pangan pada lingkup rumah tangga masyarakatnya. Menurut Simatupang (2016), mengungkapkan bahwa

ketahanan pangan tingkat global, nasional, regional, dan komunitas lokal merupakan syarat keharusan yang diprioritaskan oleh pemerintah, tetapi hal tersebut tidak cukup menjamin ketahanan pangan untuk seluruh rumah tangga. Oleh karena itu, permasalahan ketahanan pangan di Jawa Timur ada pada lingkup rumah tangga masyarakatnya, khususnya terkait masalah akses pangan oleh rumah tangga. Terkait akses pangan, individu atau rumah tangga yang dalam memenuhi kebutuhan pangannya dengan cara serba membeli akan kesulitan mengakses pangan ketika dihadapi ketimpangan distribusi pendapatan dan harga pangan yang sering terjadi inflasi. Gini Ratio Jawa Timur 2017 menunjukkan bahwa ketimpangan pengeluaran penduduk terjadi kenaikan dalam satu periode, tercatat pada akhir 2017, pengeluaran penduduk yang diukur oleh Gini Ratio sebesar 0,415 dibandingkan pada awal 2017 yang sebesar 0,936. Presentase pengeluaran pada kelompok penduduk 40 % terbawah terjadi di daerah perkotaan yaitu sebesar 15,20, dan 20,19 pada daerah pedesaan, yang masing-masing tergolong pada ketimpangan sedang. Karena kembali terkait pada 3 aspek utama dalam ketahanan pangan harus memenuhi syarat ketersediaan, akses, dan keamanan. Kondisi ketahanan pangan yang dialami Jawa Timur ini memang tergolong cukup dari ketersediaan bahan pangan, tetapi dilihat dari akses pangan untuk masyarakat memang belum sepenuhnya merata, yang dilihat dari masih adanya masalah – masalah pada kondisi ekonomi dan sosial masyarakat Jawa Timur terutama yaitu kemiskinan (akses pangan) dan gizi buruk (pemanfaatan/keamanan pangan).

Walaupun demikian, Jawa Timur masih memiliki beberapa daerah yang masih rawan pangan. Penyebab rumah tangga rawan pangan adalah kemiskinan (Nursalikah, 2017). Menurut Bapeda kondisi sosial ekonomi masyarakat Jawa

Timur terkait tingkat kemiskinan dapat dikatakan masih tinggi, yaitu pada tahun 2014 mencapai sekitar 4.748,42 ribu jiwa, tahun 2015 sekitar 4.775,97 ribu jiwa, dan pada tahun 2016 sekitar 4.638,53 ribu jiwa, sedangkan tahun 2017 warga miskin di Jawa Timur sebanyak 4.617 ribu jiwa atau sekitar 11,77 % dari total jumlah penduduk di Jawa Timur yang sebesar 38 juta jiwa. Berdasarkan tingkat kemiskinan seperti itu, jumlah penduduk yang kurang mampu mengakses pangan terbilang masih banyak, ditambah dengan tingkat inflasi bahan pangan yang sewaktu - waktu dapat terjadi seiring dengan munculnya permasalahan ekonomi, maka kemampuan rumah tangga untuk mengakses pangan dinilai masih belum baik dan kurang merata.

Dilihat dari aspek pemanfaatannya (*Utilitas*), masih terdapat balita dengan gizi buruk sekitar 6.015 jiwa atau 1,8 persen dari seluruh total balita di Jawa Timur yaitu 3,747 juta jiwa pada tahun 2015. Secara nasional, Provinsi Jawa Timur menempati urutan kedua untuk kasus balita gizi buruk setelah Nusa Tenggara Timur (Badan Pusat Statistik, 2016).

Melihat kondisi tersebut, peneliti tertarik untuk melihat kondisi ketahanan pangan rumah tangga berdasarkan tiga aspek utama yaitu ketersediaan, akses, dan keamanan / pemanfaatan pangan di Provinsi Jawa Timur. Beberapa uraian diatas yang menjadi gambaran kondisi yang melatar belakangi penelitian yang dilakukan penulis. Sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul **“Profil dan Determinan Ketahanan Pangan Rumah Tangga Di Provinsi Jawa Timur”** yang akan dibahas maupun dijelaskan secara lebih luas dan mendalam tentang karakteristik dan prioritas ketahanan pangan rumah tangga di Jawa Timur berdasarkan indikator – indikator ketahanan pangan rumah tangga.

1.2 Rumusan Masalah

Terkait dengan penulisan penelitian ini, maka penulis memiliki pembatasan dalam permasalahan yang akan diteliti dalam beberapa rumusan masalah dengan bentuk pertanyaan, antara lain :

- 1) Bagaimana karakteristik dan kondisi ketahanan pangan rumah tangga di Provinsi Jawa Timur ?
- 2) Apa saja faktor – faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan rumah tangga dan bagaimana persebaran ketahanan pangan rumah tangga berdasarkan tingkat pengeluaran pangan dan tingkat konsumsi energi rumah tangga di Provinsi Jawa Timur ?

1.3 Batasan Masalah

Batasan – Batasan masalah dalam penelitian ini diperlukan agar penelitian ini lebih terarah dan fokus pada masalah inti dan fokus dalam melakukan penelitian, antara lain yaitu :

- 1) Dalam mengkaji karakteristik ketahanan pangan rumah tangga di Jawa Timur menggunakan beberapa indikator utama dan pendukung.
- 2) Penilaian ketahanan pangan rumah tangga yang diteliti difokuskan pada indikator tingkat pengeluaran pangan rumah tangga dan tingkat konsumsi rumah tangga per daerah atau kabupaten di Provinsi Jawa Timur.
- 3) Sampel atau daerah sebagai objek kasus meliputi rumah tangga di beberapa daerah atau kabupaten di Provinsi Jawa Timur, khususnya daerah atau kabupaten yang diduga memiliki presentase kondisi rawan pangan yang cukup tinggi.

1.4 Tujuan Penelitian

Dalam penulisan penelitian ini, penulis memiliki tujuan yang ingin dicapai, antara lain yaitu :

- 1) Mendeskripsikan karakteristik ketahanan pangan rumah tangga di Provinsi Jawa Timur.
- 2) Mengetahui dan menganalisis faktor – faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan rumah tangga dan mengetahui persebaran ketahanan pangan rumah tangga berdasarkan tingkat pengeluaran pangan dan tingkat konsumsi energi rumah tangga di Provinsi Jawa Timur.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini memiliki manfaat yang diharapkan oleh penulis, baik manfaat yang bisa diambil bagi diri penulis maupun bagi semua pihak yang terkait, antara lain yaitu :

- 1) Dari hasil yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memberikan jawaban pada masalah yang diteliti.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi pemerintah pusat maupun provinsi mengenai ketahanan pangan di Provinsi Jawa Timur dan dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam merencanakan pengambilan kebijakan atau keputusan dalam menghadapi rawan pangan.