

II. KERANGKA PENDEKATAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Pangan

Pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya merupakan hak asasi, tidak dapat ditunda, dan tidak dapat disubstitusi dengan bahan lain (DKPP Jawa Barat. 2015).

Adapun ciri-ciri pangan Indonesia menurut (Hanafie. 2010), diantaranya :

- a. Adanya perbedaan dalam pola konsumsi antar daerah. Secara umum, pola konsumsi pangan di Indonesia digolongkan menjadi dua, yaitu : (1) daerah yang masyarakatnya merupakan konsumen utama beras atau lebih cenderung ke beras; dan (2) daerah yang masyarakatnya disamping mengkonsumsi beras, juga mengkonsumsi bahan bukan beras sebagai bahan pangan pokoknya.
- b. Konsumsi pangan terus meningkat (khususnya beras).
- c. Jumlah penduduk yang cukup besar dan terus mengalami peningkatan membawa konsekuensi untuk terus meningkatkan penyediaan kebutuhan pangan.

Terdapat lima faktor penentu konsumsi pangan masyarakat, yaitu : jumlah ketersediaan pangan, tingkat pendapatan, harga, pengetahuan gizi, gaya hidup, dan kebiasaan masyarakat (DKPP Jawa Barat. 2015).

2. Ketahanan Pangan

Secara luas, ketahanan pangan dapat diartikan sebagai kemampuan untuk memenuhi kecukupan pangan masyarakat dari waktu ke waktu. Kecukupan pangan masyarakat yang dimaksud mencakup segi kuantitas dan kualitas. Terwujudnya sistem ketahanan pangan akan tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup (P, Ni Made Suyastiri. Y. 2008).

Sesuai dalam Keputusan Menteri Pertanian RI No : 10/KPTS/KN.030/K/02/2016(2016), ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara hingga perorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Menurut FAO (1992) dalam Lassa (2015), menjelaskan bahwa ketahanan pangan adalah situasi pada saat semua orang dalam segala waktu memiliki kecukupan jumlah atas pangan yang aman dan bergizi demi kehidupan yang sehat dan aktif. World Bank (1996) dalam Lassa (2005) menjelaskan bahwa ketahanan pangan adalah akses bagi semua orang pada segala waktu atas pangan yang cukup untuk kehidupan yang sehat dan aktif.

Ketahanan pangan memiliki posisi yang strategis dalam pemerintahan, karena ketahanan pangan merupakan salah satu pilar menuju ketahanan ekonomi dan stabilitas nasional (Dewan Ketahanan Pangan, 2006 dalam Ariani Mewa, 2010). Pemerintah menegaskan bahwa, kebijakan ketahanan pangan difokuskan kepada pemberdayaan rumah tangga dan masyarakat agar mampu menolong dirinya sendiri dalam mewujudkan ketahanan pangan dan mengatasi masalah-masalah pangan yang

dihadapi (Purwaningsih, 2008). Selain itu ketahanan pangan merupakan salah satu indikator kemiskinan, terutama keluarga yang tidak dapat memenuhi makan dua kali sehari atau lebih. Ketahanan pangan memiliki kaitan dengan kerawanan pangan. Kerawanan pangan merupakan suatu kondisi ketidakcukupan pangan yang dialami oleh suatu daerah, masyarakat atau rumah tangga pada waktu tertentu untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan masyarakat (Ariningsih dan Rahman, 2008 dalam Darwis Valeriana, dkk, 2013). Indikator yang dipergunakan untuk melihat dinamika rawan pangan antara lain adalah : (i) Kekurangan pangan pokok dan penyebabnya, (ii) Berat badan Balita, dan (iii) Malnutrisi pada balita/ibu hamil/ ibu menyusui (Darwis Valeriana, dkk. 2013).

Simatupang (2007) dalam Purwaningsih (2008) menjelaskan bahwa, ketahanan pangan rumah tangga tidaklah berdiri sendiri. Namun, berkaitan dengan ketahanan pangan tingkat regional (kabupaten-propinsi) dan ketahanan pangan tingkat nasional. Untuk ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga, penanggungjawabnya adalah kepala keluarga dengan *stakeholdernya* seluruh anggota keluarga. Pada tingkat regional, yang dituju sebagai penanggung jawab adalah pemerintah daerah dengan *stakeholder* desa-desa di dalam wilayah yuridiksinya. Pada tingkat nasional, yang dituju sebagai penanggung jawab adalah pemerintah pusat atau kepala negara. Secara hirarki, ketahanan pangan keluarga ditentukan oleh ketahanan pangan regional dan nasional. Pemerintah pusat bertugas memfasilitasi pemerintah daerah dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan di wilayahnya.

Menurut Qoriah, S.T (2008), ketahanan pangan merupakan suatu sistem yang terdiri atas tiga subsistem, yaitu : (1) subsistem ketersediaan, dipengaruhi oleh

sumber daya baik alam maupun manusia, dan produksi pangan; (2) subsistem kemudahan memperoleh atau mengakses pangan, dipengaruhi oleh kesempatan kerja, pendapatan rumah tangga, dan sarana transportasi; dan (3) subsistem pemanfaatan pangan, dipengaruhi oleh konsumsi pangan dan status gizi.

3. Rawan Pangan

Rawan pangan ialah suatu kondisi tidak tersedianya pangan yang cukup bagi individu untuk hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Kerawanan pangan juga dapat didefinisikan sebagai kondisi apabila rumah tangga (anggota rumah tangga) mengalami kurang gizi sebagai akibat tidak tercukupinya ketersediaan pangan, dan atau ketidakmampuan rumah tangga dalam mengakses pangan yang cukup, atau apabila konsumsi pangannya berada di bawah jumlah kalori yang dibutuhkan.

Adapun tanda-tanda bahwa suatu daerah mengalami rawan pangan, yaitu : (1) terjadinya eksploitasi hama dan penyakit pada tanaman; (2) terjadinya bencana alam berupa kekeringan, banjir, gempa bumi, gunung meletus, dan sebagainya; (3) terjadinya kegagalan tanaman pangan makanan pokok; dan (4) terjadinya penurunan persediaan bahan pangan setempat (Lamabelawa, Y. R. G. 2006).

Daerah rawan pangan merupakan daerah yang memiliki sumber daya alam, sarana dan prasarana usaha di bidang pertanian terbatas, dan besarnya proporsi penduduk miskin. Menurut Dewan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian RI, dan WFP (2009) dalam Hendra (2010), secara global penduduk yang tingkat pendapatannya <US\$ 1,25 PPP (Purchasing Power Parity) per hari akan dikelompokkan sebagai penduduk miskin oleh Bank Dunia. Pemerintah Indonesia

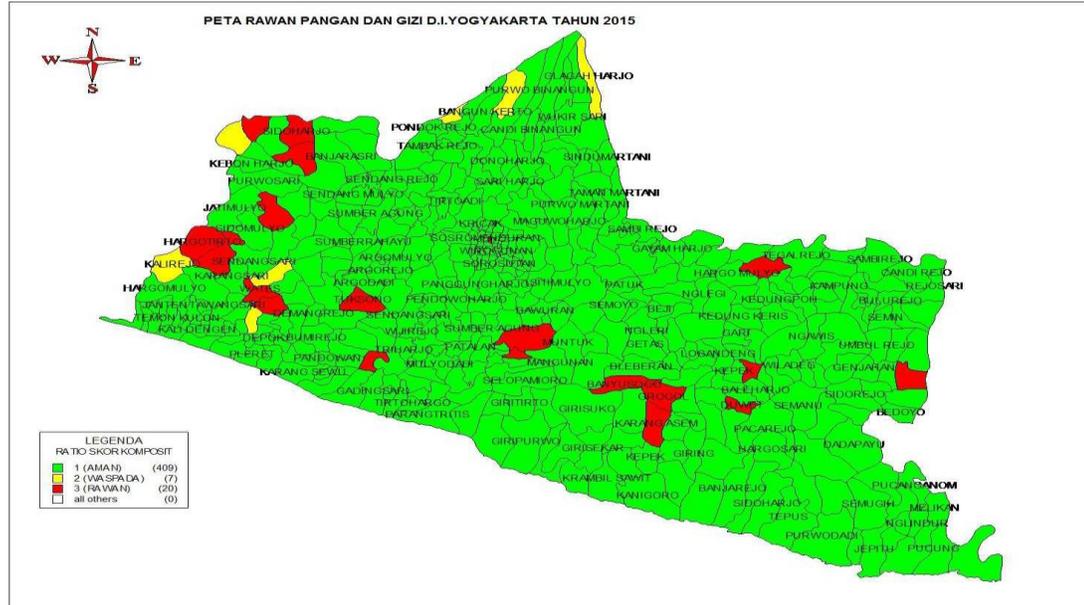
menetapkan garis kemiskinan nasional sebesar US\$ 1,55 PPP per hari. Perhitungan tersebut tetap berlaku yang disesuaikan dengan besar nilai US\$ terhadap rupiah. Garis kemiskinan yang merupakan dasar penghitungan jumlah penduduk miskin dihitung dengan menggunakan pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), yaitu besarnya rupiah yang dibutuhkan untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum masyarakat, baik berupa pangan maupun non-pangan atau lebih dikenal dengan garis kemiskinan makanan dan non-makanan (Hendra. 2010).

Adapun 14 kriteria miskin menurut Badan Pusat Statistik Tahun 2014, yaitu :

- a. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m²/individu.
- b. Lantai tempat tinggal berasal dari tanah, bambu, atau kayu berkualitas rendah.
- c. Dinding tempat tinggal berasal dari bambu, rumbia, atau kayu berkualitas rendah.
- d. Tidak memiliki fasilitas MCK pribadi keluarga.
- e. Sumber penerangan rumah tangga bukan berasal dari listrik.
- f. Sumber air minum berasal dari sumur, mata air tidak terlindung, sungai, atau air hujan.
- g. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar, arang, atau minyak tanah.
- h. Mengonsumsi susu dan sumber protein hewani, seperti : daging dan ayam hanya sekali dalam seminggu.
- i. Membeli satu stel pakaian baru dalam setahun.
- j. Hanya sanggup makan satu sampai dua kali dalam sehari.
- k. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas atau poliklinik.

- l. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah : petani dengan luas lahan 500 m², buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp 600.000,-/bulan.
- m. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga adalah tidak sekolah, tidak tamat SD, atau hanya tamat SD.
- n. Tidak memiliki tabungan atau barang yang mudah diual dengan harga minimal Rp 500.000,-, seperti : sepeda motor (kredit atau non-kredit), emas, hewan ternak, atau barang modal lainnya.

UNDP China (2001) dalam Ariningsih, E dan Handewi P. S. R (2008), menyebutkan bahwa penyebab terjadinya rawan pangan pada rumah tangga pertanian sangatlah kompleks, antara lain : situasi sosial politik pertanian dan petaninya, rendahnya luas lahan pertanian produktif/kapita, rendahnya produktivitas dan kesuburan lahan, anomali iklim, rendahnya teknik pertanian modern yang berdampak pada rendahnya produksi pangan, serta rendahnya daya beli rumah tangga sebagai akibat terbatasnya pendapatan dari *off farm*. Walaupun demikian, permasalahan utama terjadinya kerawanan pangan rumah tangga yang sering muncul adalah karena terbatasnya pendapatan masyarakat.



Gambar 1. Peta Rawan Pangan dan Gizi D.I.Yogyakarta Tahun 2015
Sumber : BKPP (Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan) DIY. 2015.

Dari Gambar 1. menjelaskan bahwa warna hijau pada peta melambangkan wilayah dengan kondisi pangan aman, warna kuning melambangkan pangan dalam kondisi waspada, dan warna merah melambangkan wilayah dengan keadaan pangan dalam kondisi rawan.

Berikut adalah tabel yang akan menggambarkan secara lebih mendetail dalam angka mengenai situasi pangan dan gizi DIY pada tahun 2015 :

Tabel 1. Hasil Analisis Situasi Pangan dan Gizi Tahun 2015 se-DIY

Kabupaten	Jumlah Desa		
	Aman	Waspada	Rawan
Kota Yogyakarta	44	0	1
Sleman	83	3	0
Bantul	72	0	3
Gunung Kidul	137	0	7
Kulon Progo	75	4	9
DIY	411	7	20

Sumber : BKPP (Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan) DIY. 2015.

Dari Tabel 1. dapat dilihat bahwa pada tahun 2015, di DIY terdapat 411 desa yang status pangannya dalam kondisi aman, 7 dalam kondisi waspada, dan 20 dalam kondisi rawan pangan.

4. Desa Mandiri Pangan

Program Desa Mandiri Pangan (Desmapan) telah dilaksanakan sejak tahun 2006 dan desa yang sudah masuk tahap kemandirian sebanyak 825 desa (Darwis, Valeriana, dkk. 2013). Tujuan Program Desa Mandiri Pangan sendiri adalah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan gizi masyarakat melalui pendayagunaan sumber daya (baik alam maupun manusia), kelembagaan dan budaya lokal di pedesaan (Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, 2015). Sedangkan, sasaran Program Desa Mandiri Pangan adalah terwujudnya ketahanan pangan dan gizi tingkat desa yang ditandai dengan berkurangnya tingkat kerawanan pangan dan gizi (Tolinggi, W. K, dkk. 2012).

Selama pelaksanaannya, terjadi penurunan konsumsi pangan pokok dari 39,77% menjadi 29,02%, menurunnya jumlah balita dengan berat dibawah standar dari 2,35% menjadi 1,03%. Rumah tangga dengan kategori sangat miskin menurun sangat signifikan dari 15.54% menjadi 4,99% dan kategori miskin menurun dari 57.49% menjadi 42.24%. Dampak lainnya adalah peningkatan frekuensi makan, konsumsi pangan hewani, perbaikan akses ekonomi sandang, dan akses pelayanan kesehatan (Darwis, Valeriana, dkk. 2013).

Dijelaskan bahwa desa mandiri pangan merupakan prioritas dalam rangka memberdayakan masyarakat miskin/rawan pangan menjadi kaum mandiri dan

pencapaian sasaran program kegiatan ketahanan pangan. Pasal 2 menerangkan bahwa pedoman Desa Mandiri Pangan Tahun 2015 sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 digunakan sebagai acuan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dalam melaksanakan Program Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat Tahun 2015 dengan aktivitas-aktivitas prioritas nasional (Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia No.15/Permetan/HK.140/4/2015. 2015).

5. Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG)

Kewaspadaan pangan merupakan suatu kegiatan untuk mengantisipasi terjadinya kasus rawan pangan (Lamabelawa, Y. R. G. 2006). Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) merupakan sebuah kegiatan analisa guna mengetahui situasi pangan dan gizi pada suatu daerah. Menurut Departemen Kesehatan RI Tahun 1998/1999 dalam Lamabelawa, Y. R. G (2006), sistem kewaspadaan pangan dan gizi (SKPG) merupakan kegiatan yang dinamis yaitu secara terus menerus mengumpulkan, menganalisis data, menyebarkan informasi, menetapkan langkah-langkah tindakan yang diperlukan, dan tindakan pencegahan ataupun penanggulangan. Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian (2015) menjelaskan bahwa, SKPG merupakan sistem informasi yang dapat digunakan sebagai alat bagi pemerintah daerah untuk mengetahui situasi pangan dan gizi masyarakat. Situasi pangan dan gizi digunakan sebagai kondisi awal tingkat pencapaian pelayanan dasar dan target penanganan daerah rawan pangan yang dijelaskan dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 65/Permentan/OT.140/12/2010 tentang Sistem Pelayanan Minimal (SPM) bidang ketahanan pangan di propinsi dan

kabupaten/kota khususnya mengenai penanganan kerawanan pangan (Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. 2015).

Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi merupakan alat analisis pemantauan situasi pangan dan gizi yang telah disempurnakan oleh Badan Ketahanan Pangan sejak tahun 2010. Kegiatan SKPG merupakan kegiatan yang terdiri dari analisis data situasi pangan dan gizi bulanan dan tahunan serta penyebaran informasi. Data bulanan dan tahunan tersebut menginformasikan tentang tiga aspek utama, yaitu ketersediaan pangan, akses terhadap pangan, dan pemanfaatan pangan di suatu daerah. Hasil analisis SKPG dapat digunakan sebagai dasar pelaksanaan investigasi untuk menentukan tingkat kedalaman kejadian rawan pangan dan gizi pada suatu daerah dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan masyarakat.

Secara garis besar, situasi pangan dan gizi suatu daerah dalam kegiatan SKPG terbagi menjadi dua komponen, yaitu : (1) situasi pangan dan (2) situasi gizi. Situasi pangan sendiri mencakup dua aspek pembahasan, yaitu : aspek ketersediaan pangan dan akses terhadap pangan. Aspek ketersediaan pangan berkaitan dengan kenaikan atau penurunan produksi bahan pangan yang berpengaruh pada kecukupan konsumsi masyarakat. Sedangkan, aspek akses terhadap pangan berkaitan dengan fluktuasi harga pangan dan berpengaruh pada daya beli masyarakat untuk mengakses bahan pangan. Untuk situasi gizi masyarakat berkaitan dengan kondisi kesehatan balita yang berpengaruh pada tumbuh kembang balita. Situasi tersebut menggambarkan kondisi kecukupan pangan suatu daerah dan potensi terjadinya hal ketidakcukupan pangan (Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian. 2015).

6. Penelitian Terdahulu

Menurut Peraturan Pemerintah yang dibuat oleh Kementerian Pertanian Jakarta (2014) dengan judul Pedoman Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi Tingkat Kabupaten atau Kota menjelaskan bahwa, sasaran pembuatan analisis SKPG ini adalah Pemerintah Daerah atau Kota dengan tujuan dapat dijadikan sebagai acuan dalam mengumpulkan, mengolah, dan menganalisis data serta informasi tiga indikator ketahanan pangan yang hasilnya dapat dijadikan sebagai dasar untuk mengetahui situasi pangan dan gizi suatu daerah. Sehingga, analisis SKPG ini dapat dijadikan Pemerintah Daerah sebagai bahan acuan untuk pembuatan program di daerah yang dianalisis.

Dalam penelitian yang dilaksanakan oleh Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian (2013) dengan judul Situasi Pangan dan Gizi berdasarkan Analisis SKPG Januari 2013 menjelaskan bahwa, berdasarkan analisis situasi pangan dan gizi di Kabupaten Musi Banyuasin terdapat setidaknya tujuh kecamatan yang masuk dalam kategori rawan pangan, yaitu : (1) Kecamatan Lalan; (2) Sungai Lilin; (3) Keluang; (4) Babat Supat; (5) Babat Toman; (6) Lawang Wetan; dan (7) Sungai Keruh. Kondisi rawan pangan ini disebabkan oleh beberapa aspek, yaitu : ketersediaan pangan dan pemanfaatan pangan. Pada aspek ketersediaan pangan terdapat lima kecamatan yang tergolong dalam kategori rawan pangan atau sebanyak 36%, yaitu : (1) Kecamatan Babat Toman; (2) Lawang Wetan; (3) Keluang; (4) Sungai Lilin; dan (5) Babat Supat.

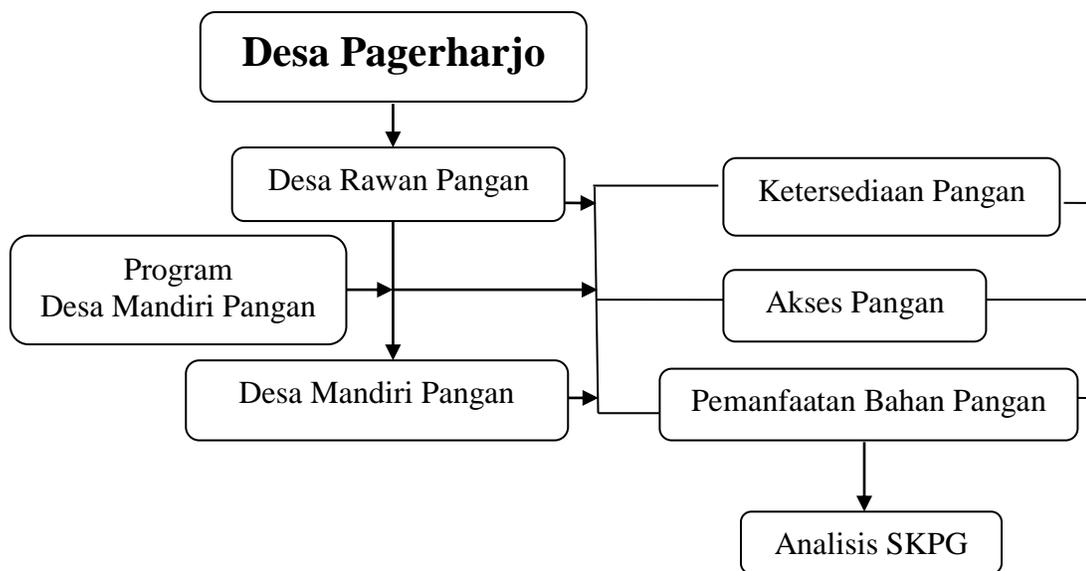
Adapun hasil penelitian dari Valeriana Darwis, Supriyati dan I Wayan Rusastra (2013) mengenai Analisis Dampak Desa Mapan terhadap Dinamika dan Komparasi Tingkat Kemiskinan Rumah Tangga sebagai berikut: (1) Pulau Jawa dengan posisi awal tingkat kemiskinan yang lebih rendah, Desa Mapan memberikan dampak positif yang lebih besar terhadap peningkatan rumah tangga dengan katagori “sejahtera”, yaitu dari 1,30% menjadi 20,13%; (2) Di luar Jawa dengan posisi awal tingkat kemiskinan yang relatif tinggi, Desa Mapan memberikan dampak positif yang relatif signifikan terhadap penurunan proporsi rumah tangga dengan katagori “sangat miskin” dan “miskin”, yang selanjutnya diikuti oleh peningkatan yang besar pada rumah tangga yang katagori “kurang sejahtera” dari 21,88% menjadi 43,28%; (3) Sehingga, dari analisis tingkat nasional dapat disimpulkan bahwa, Desa Mapan memberikan dampak positif seperti : terjadi penurunan jumlah rumah tangga miskin, dan pada saat bersamaan terjadi peningkatan tingkat kesejahteraan rumah tangga sejahtera. Secara nasional rumah tangga “sangat miskin” menurun dari 15,54% menjadi 4,99% dan rumah tangga “sejahtera” meningkat dari 1,23% menjadi 10,33%.

B. Kerangka Pemikiran

Pada tahun 2012 Desa Pagerharjo merupakan desa yang tergolong ke dalam desa rawan pangan. Karenanya, Desa Pagerharjo menjadi salah satu desa terpilih untuk menjalankan Program Desa Mandiri Pangan.

Setelah hampir lima tahun berjalannya Program Desa Mandiri Pangan dan program terkait, Desa Pagerharjo telah berhasil menyanggah predikat Desa Mandiri Pangan yang berarti Desa Pagerharjo sudah dapat mencapai ketahanan pangan. Hal

tersebut dapat diraih karena banyak perubahan positif dari berbagai aspek. Karena penjelasan di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai sejauh mana perubahan yang dihasilkan dari Program Desa Mandiri Pangan di Desa Pagerharjo dengan penilaian terhadap ketiga aspek ketahanan pangan yang akan digambarkan pada Gambar 2.



Gambar 2. Bagan Kerangka Pemikiran