

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Landasan Teori

#### 1. Ketahanan pangan

Dari perspektif sejarah, istilah ketahanan pangan (*food security*) mulai mengemuka saat terjadi krisis pangan dan kelaparan yang menimpa dunia pada 1971. Sebagai kebijakan pangan dunia, istilah ketahanan pertama kali digunakan oleh PBB untuk membebaskan dunia, terutama negara-negara sedang berkembang dari krisis produksi dan suplai makanan pokok. Fokus ketahanan pangan pada masa itu, sesuai dengan definisi PBB adalah menitik beratkan pada pemenuhan kebutuhan pokok dan membebaskan dunia dari krisis pangan. Definisi tersebut kemudian disempurnakan pada *International Conference of Nutrition* pada 1992 yang disepakati oleh pimpinan negara anggota PBB, yakni tersedianya pangan yang memenuhi kebutuhan setiap orang, baik dalam jumlah maupun mutu pada setiap individu untuk hidup sehat, aktif dan produktif. Maknanya adalah tiap orang setiap saat memiliki akses secara fisik dan ekonomi terhadap pangan yang cukup agar hidup sehat dan produktif (Hakim 2014).

*World Food Summit* pada tahun 1996 mendefinisikan ketahanan pangan terjadi apabila semua orang secara terus menerus, baik secara fisik, sosial, dan ekonomi mempunyai akses untuk pangan yang memadai/cukup, bergizi dan aman, yang memenuhi kebutuhan pangan mereka dan pilihan makanan untuk hidup aktif dan sehat (Safa'at, S 2013).

Beberapa ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok, yaitu ketersediaan pangan dan aksesibilitas masyarakat terhadap pangan tersebut. Ketersediaan dan kecukupan pangan mencakup kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari. Penyediaan pangan dapat ditempuh melalui produksi sendiri dan impor dari negara lain. Komponen kedua yaitu aksesibilitas setiap individu terhadap bahan pangan dapat dijaga dan ditingkatkan melalui pemberdayaan sistem pasar serta mekanisme pemasaran yang efektif dan efisien, yang dapat disempurnakan melalui kebijakan niaga, atau distribusi bahan pangan dari sentra produksi sampai ke tangan konsumen (Arifin 2001).

Di Indonesia konsep ketahanan pangan dituangkan dalam Undang-undang No.7 Tahun 1996 tentang Pangan. Dalam definisi tersebut ditegaskan lima bagian dalam konsep tentang ketahanan pangan tersebut, yaitu:

- a. Terpenuhinya pangan yang cukup dari segi jumlah (aspek ketersediaan/*availability*), yaitu bahwasanya pangan ada dan jumlahnya mencukupi bagi masyarakat, baik yang bersifat nabati maupun hewani.
- b. Terpenuhinya mutu pangan (aspek kesehatan/*healthy*), yaitu bahwasanya pangan yang ada atau diadakan memenuhi standar mutu yang baik dan layak untuk dikonsumsi manusia. Kaitannya dalam pemenuhan kebutuhan gizi mencukupi kebutuhan akan karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral.

- c. Aman (aspek kesehatan/ *healthy*), yaitu bahwasanya pangan yang dikonsumsi memenuhi standar kesehatan bagi tubuh dan tidak mengandung bahan-bahan yang dapat membahayakan kesehatan manusia.
- d. Merata (aspek distribusi/*distribution*), yaitu bahwasanya pangan terjamin untuk distribusi secara merata ke setiap daerah sehingga pangan mudah diperoleh masyarakat.
- e. Terjangkau (aspek akses), yaitu bahwasanya pangan memungkinkan untuk diperoleh masyarakat dengan mudah dan harga wajar.

Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*, WHO) mengemukakan tiga pilar ketahanan pangan, yaitu ketersediaan pangan, aksesibilitas pangan, dan pemanfaatan pangan (*utilitas*). Ketersediaan pangan menyangkut kemampuan individu memiliki sejumlah pangan yang cukup untuk kebutuhan dasarnya. Sementara itu, aksesibilitas pangan berkaitan dengan cara seseorang mendapatkan bahan pangan. Sedangkan *utilitas* pangan adalah kemampuan dalam memanfaatkan bahan pangan berkualitas (Hakim 2014).

Ketahanan pangan didefinisikan sebagai: “Ketahanan pangan terjadi apabila semua orang secara terus menerus, baik secara fisik, sosial, dan ekonomi mempunyai akses untuk pangan yang memadai/cukup, bergizi dan aman, yang memenuhi kebutuhan pangan mereka dan pilihan untuk hidup aktif dan sehat”. Pemerintah Indonesia melalui Dewan Ketahanan Pangan bekerja sama dengan *World Food Programme* (WFP) membuat *Food Insecurity Atlas* (FIA) tingkat kabupaten. Pertama diluncurkan *Food Insecurity Atlas* pada tahun 2005, lalu diperbaharui lagi dengan membuat *Food Security and Vulnerability Atlas* (FSVA)

tahun 2009 yang dibuat berdasarkan pendekatan: ketersediaan pangan, akses pangan dan pemanfaatan pangan (Dewan Ketahanan Pangan 2009).

Ketersediaan pangan adalah tersedianya pangan secara fisik di daerah, yang diperoleh baik dari hasil produksi domestik, impor/perdagangan maupun bantuan pangan. Ketersediaan pangan ditentukan dari produksi domestik, masuknya pangan melalui mekanisme pasar, stok pangan yang dimiliki pedagang dan pemerintah, serta bantuan pangan baik dari pemerintah maupun dari badan bantuan pangan. Ketersediaan pangan dapat dihitung pada tingkat nasional, provinsi, kabupaten atau tingkat masyarakat (Dewan Ketahanan Pangan 2009).

Akses Pangan adalah kemampuan rumah tangga untuk memperoleh cukup pangan, baik yang berasal dari produksi sendiri, pembelian, barter, hadiah, pinjaman dan bantuan pangan maupun kombinasi diantara kelimanya. Ketersediaan pangan di suatu daerah mungkin mencukupi, akan tetapi tidak semua rumah tangga memiliki akses yang memadai baik secara kuantitas maupun keragaman pangan melalui mekanisme tersebut di atas (Dewan Ketahanan Pangan 2009).

Pemanfaatan pangan merujuk pada penggunaan pangan oleh rumah tangga, dan kemampuan individu untuk menyerap dan memetabolisme zat gizi (konversi zat gizi secara efisien oleh tubuh). Pemanfaatan pangan juga meliputi cara penyimpanan, pengolahan dan penyiapan makanan termasuk penggunaan air dan bahan bakar selama proses pengolahannya serta kondisi *higiene*, budaya atau kebiasaan pemberian makan terutama untuk individu yang memerlukan jenis makanan khusus, distribusi makanan dalam rumah tangga sesuai kebutuhan

masing-masing individu (pertumbuhan, kehamilan, menyusui dll), dan prioritas kesehatan masing-masing anggota rumah tangga (Dewan Ketahanan Pangan 2009).

Kerawanan pangan dapat bersifat kronis atau sementara/transien. Kerawanan pangan kronis adalah ketidakmampuan jangka panjang atau yang terus menerus untuk memenuhi kebutuhan pangan minimum. Keadaan ini biasanya terkait dengan faktor struktural, yang tidak dapat berubah dengan cepat, seperti iklim setempat, jenis tanah, sistem pemerintah daerah, kepemilikan lahan, hubungan antar etnis, tingkat pendidikan, dll. Kerawanan Pangan Sementara (*Transitory food insecurity*) adalah ketidakmampuan jangka pendek atau sementara untuk memenuhi kebutuhan pangan minimum. Keadaan ini biasanya terkait dengan faktor dinamis yang berubah dengan cepat seperti penyakit infeksi, bencana alam, pengungsian, berubahnya fungsi pasar, tingkat besarnya hutang, perpindahan penduduk (migrasi) dll. Kerawanan pangan sementara yang terjadi secara terus menerus dapat menyebabkan menurunnya kualitas penghidupan rumah tangga, menurunnya daya tahan, dan bahkan bisa berubah menjadi kerawanan pangan kronis (Dewan Ketahanan Pangan 2009).

## **2. Akses pangan**

Akses pangan merupakan subsistem kedua dalam ketahanan pangan. Subsistem ini merupakan subsistem antara yang menghubungkan subsistem ketersediaan dan subsistem penyerapan pangan. Tanpa adanya akses pangan tidak akan tercapai ketahanan pangan.

Pangan mungkin tersedia secara fisik di suatu daerah, akan tetapi tidak dapat diakses oleh rumah tangga tertentu karena terbatasnya: i) akses fisik: infrastruktur pasar, akses untuk mencapai pasar dan fungsi pasar; ii) akses ekonomi: kemampuan keuangan untuk membeli makanan yang cukup dan bergizi; dan/atau iii) akses sosial: modal sosial yang dapat digunakan untuk mendapatkan mekanisme dukungan informal seperti barter, meminjam atau adanya program dukungan (Badan Ketahanan Jawa Timur dan *World Food Programme* WFP 2015).

a. Akses Fisik

Kegiatan ekonomi yang tinggi perlu dukungan faktor atau input, salah satu input produksi yang memberikan peluang bagi peningkatan produktifitas yang sangat potensial adalah tenaga listrik, sarana dan prasarana perhubungan serta infrastruktur pedesaan. Tersedianya fasilitas listrik di suatu wilayah akan membuka peluang yang lebih besar untuk meningkatkan volume pekerjaan yang telah dijalankan atau menambah peluang kerja baru yang lebih baik. Indikator ini merupakan indikasi tingkat kesejahteraan masyarakat di wilayah tersebut (Badan Bimas Ketahanan Pangan 2015). Tersedianya infrastruktur yang handal dan berkualitas memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi melalui dampak positif terhadap produktivitas, membuka lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan baik disektor pertanian maupun non pertanian. Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) dapat menjangkau petani yang lebih terpencil serta memberikan bantuan teknis dan informasi untuk meningkatkan produksi (Dewan Ketahanan Pangan 2009).

## b. Akses Ekonomi

Akses ekonomi terhadap makanan bergizi adalah penentu utama kerawanan pangan dan gizi di Indonesia. Walaupun pangan mungkin tersedia di pasar terdekat, akan tetapi akses rumah tangga ke pangan tergantung pada pendapatan rumah tangga dan stabilitas harga pangan. Pangan yang bergizi cenderung lebih mahal harganya di pasar. Disisi lain, daya beli rumah tangga miskin terbatas, sehingga sering kali “hanya sekadar mengisi perut” dengan jalan membeli pangan pokok yang relatif murah tetapi kurang gizi mikro, protein dan lemak. Strategi ini tentu saja memberikan dampak negatif bagi anggota keluarga yang rentan seperti balita, anak-anak yang masih dalam masa pertumbuhan, dan ibu hamil dan menyusui (Dewan Ketahanan Pangan 2009).

### 1) Penduduk di Bawah Garis Kemiskinan

Indikator ini menunjukkan ketidakmampuan dalam mengakses pangan (sebagai kebutuhan dasar manusia) secara baik karena rendahnya daya beli. Kemiskinan sebenarnya secara teoritis merupakan indikator kunci yang berperan besar dalam menentukan tingkat ketahanan pangan suatu wilayah. Dengan tingginya kemiskinan maka akses terhadap pekerjaan dan pengelolaan sumberdaya menjadi rendah dan itu akan menyebabkan rendahnya income masyarakat. Rendahnya *income* menyebabkan daya beli masyarakat menjadi rendah. Dan rendahnya daya beli menyebabkan pemenuhan kebutuhan dasar yaitu kebutuhan akan pangan yang memenuhi pola pangan harapan sebagai syarat asupan gizi yang cukup juga berpeluang besar tidak dapat dipenuhi (Badan Bimas Ketahanan Pangan 2015).

Menurut Bappeda Bantul kemiskinan dapat dilihat dengan tingkat kesejahteraan rumah tangga/ individu. Tingkat kesejahteraan terbagi ke dalam 10 desil. Desil satu sampai 4 tergolong ke miskin, namun tingkatan yang paling diutamakan dalam program kemiskinan adalah desil satu sampai desil dua.

## 2) Tingkat Pengangguran

Total angkatan kerja adalah penduduk usia 15 tahun atau lebih yang punya pekerjaan namun sementara tidak bekerja dan pengangguran (sedang mencari pekerjaan atau sedang mempersiapkan usaha). Konsep pengangguran terbuka saat ini mencakup penduduk yang aktif mencari pekerjaan, penduduk yang sedang mempersiapkan usaha/pekerjaan baru, penduduk yang tidak mencari pekerjaan karena merasa tidak mungkin mendapatkan pekerjaan serta penduduk yang tidak aktif mencari pekerjaan dengan alasan sudah mempunyai pekerjaan tetapi belum mulai bekerja. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) adalah perbandingan total pengangguran terbuka dibagi dengan jumlah angkatan kerja (Dewan Ketahanan Pangan 2009). Indikator ini digunakan dengan harapan tidak hanya akan muncul instrumen kebijakan yang meningkatkan kinerja ekonomi dari jenis pekerjaan yang telah ada tetapi juga dipikirkan pembukaan dan atau pengembangan usaha baru yang menyerap tenaga kerja lokal (Badan Bimas Ketahanan Pangan 2015).

## 3) Rumah tidak Layak

Indikator ini adalah berkenaan dengan kepemilikan aset keluarga. Dan juga sinergis dengan indikator atas aspek kemiskinan (Badan Bimas Ketahanan Pangan 2015).



### c. Akses Sosial

Pada kondisi normal akses sosial terkait preferensi individu/rumah tangga terhadap pangan. Preferensi itu sendiri tidak lepas dari pengaruh pengetahuan dan tingkat pendapatan dari individu rumah tangga. Sedangkan pada kondisi abnormal, akses sosial terkait oleh konflik sosial, perang, bencana dan sebagainya. Masyarakat yang tingkat pendidikan rendah maka cenderung akan membentuk komunitas yang relatif sulit terbuka untuk hal-hal yang lebih baik (inovasi) sehingga hal ini akan berdampak pada semakin terbatasnya pilihan pekerjaan yang dapat dipilih. Implikasi dari hal di atas adalah semakin lemahnya akses ekonomi masyarakat tersebut (Badan Bimas Ketahanan Pangan 2015).

### **3. Penelitian Terdahulu**

Menurut Susilowati (2014) dalam penelitiannya tentang “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Ketahanan Pangan Rumah Tangga Miskin Di Kecamatan Bantul” memberikan beberapa hasil. Pertama, jenis kelamin tidak berpengaruh terhadap ketahanan pangan RTM di Kecamatan Srandakan. Kedua, Umur kepala rumah tangga berpengaruh negatif terhadap ketahanan pangan RTM di Kecamatan Srandakan. Ketiga, Prioritas perkawinan berpengaruh positif terhadap ketahanan pangan RTM di Kecamatan Srandakan. Keempat, jenis pekerjaan tidak berpengaruh terhadap ketahanan pangan RTM di Kecamatan Srandakan. Kelima, jumlah anggota keluarga berpengaruh positif terhadap ketahanan pangan RTM di Kecamatan Srandakan. Keenam, Pendapatan rumah tangga berpengaruh positif terhadap ketahanan pangan RTM di Kecamatan Srandakan. Ketujuh, secara simultan, jenis kelamin, umur kepala rumah tangga, prioritas perkawinan, jenis

pekerjaan, jumlah anggota keluarga dan pendapatan rumah tangga berpengaruh terhadap ketahanan pangan RTM di Kecamatan Srandakan Bantul.

Menurut Wulandari (2014) dalam penelitian tentang “Analisis Situasi Kerawanan Pangan Berdasarkan Dimensi Akses Pangan di Kota Jakarta Barat Provinsi DKI Jakarta” menyatakan bahwa secara umum Kota Jakarta Barat termasuk dalam resiko kerawanan pangan sedang, yaitu: Kecamatan Taman Sari dan Kalideres. Kota Jakarta Barat secara umum berdasarkan akses fisik per kecamatan termasuk ke dalam resiko kerawanan pangan sedang. Kota Jakarta Barat secara umum berdasarkan indikator tingkat kemiskinan per kecamatan termasuk ke dalam resiko kerawanan pangan sedang. Kecamatan yang termasuk resiko kerawanan pangan tinggi berdasarkan tingkat kemiskinan adalah Kecamatan Grogol Petamburan dan Cengkareng.

Menurut Muslimah dkk (2014) dalam penelitian tentang “Analisis Pemetaan Potensi Rawan Pangan dan Arah Kebijakan” studi kasus pada Jabung Kabupaten Malang menyatakan bahwa Pemetaan potensi rawan pangan dengan menggunakan 12 indikator di Kecamatan Jabung tidak memiliki desa yang masuk prioritas yang masuk prioritas penanganan daerah yang sangat rawan, rawan dan agak rawan. Namun demikian dalam analisis per indikator tentu masih dijumpai daerah yang agak rawan, rawan atau bahkan sangat rawan. Hal ini memberikan informasi awal untuk ditindaklanjuti dalam pembangunan daerah selanjutnya. Arah kebijakan yang dapat dilakukan adalah dengan memaksimalkan potensi daerah kecamatan Jabung baik dari aspek sarana dan prasarana serta peningkatan hasil pertanian.

Menurut Rahaviana (2014) dalam penelitiannya tentang “Analisis Pemetaan Kerawanan Pangan di Kabupaten Gunungkidul Daerah Istimewa Yogyakarta” mengatakan bahwa indikator yang berpengaruh yaitu konsumsi normatif, persentase penduduk di bawah garis kemiskinan, persentase penduduk yang dapat mengakses air bersih, dan persentase pada puso mempengaruhi sebesar 99,3persen terhadap tingkat kerawanan pangan, sedangkan sisanya dipengaruhi oleh faktor lain yang tidak menjadi indikator pada penelitian ini, seperti buta huruf, angka kematian bayi, persentase daerah berhutan dan penyimpanan curah hujan.

Menurut Wulandari (2016) dalam penelitiannya tentang “Identifikasi Wilayah Rawan Pangan di Provinsi D.I. Yogyakarta” mengatakan bahwa Faktor dominan yang paling mempengaruhi tingkat ketahanan pangan terhadap kerawanan pangan, yaitu parameter penduduk hidup di bawah garis kemiskinan. Berdasarkan hasil analisis regresi linier berganda dengan menggunakan SPSS diperoleh bahwa variabel penduduk hidup di bawah garis kemiskinan mempunyai nilai koefisien regresi (beta) paling besar, yaitu sebesar 0,320. Nilai koefisien regresi bernilai positif dengan nilai 0,320 dapat diartikan bahwa setiap peningkatan persentase penduduk hidup di bawah garis kemiskinan sebesar 1persen, maka indeks ketahanan pangan juga akan meningkat sebesar 0,320.

Menurut Wijaya (2017) dalam penelitiannya tentang “Strategi Pengembangan Komoditas Unggulan dalam Menunjang Ketahanan Pangan Wilayah (Studi Kasus di Kabupaten Batang, Provinsi Jawa tengah)” mengatakan bahwa pangan merupakan salah satu permasalahan yang strategis, karena

pengeluaran terbesar rumah tangga masih untuk konsumsi pangan. Oleh karena itu, peningkatan ketahanan pangan dan pengembangan agribisnis seharusnya menjadi program utama dalam pembangunan pertanian dan wilayah. Strategi prioritas yang dapat dilaksanakan dalam mengembangkan komoditas unggulan yaitu dengan memanfaatkan Teknologi Tepat Guna (Posyantek).

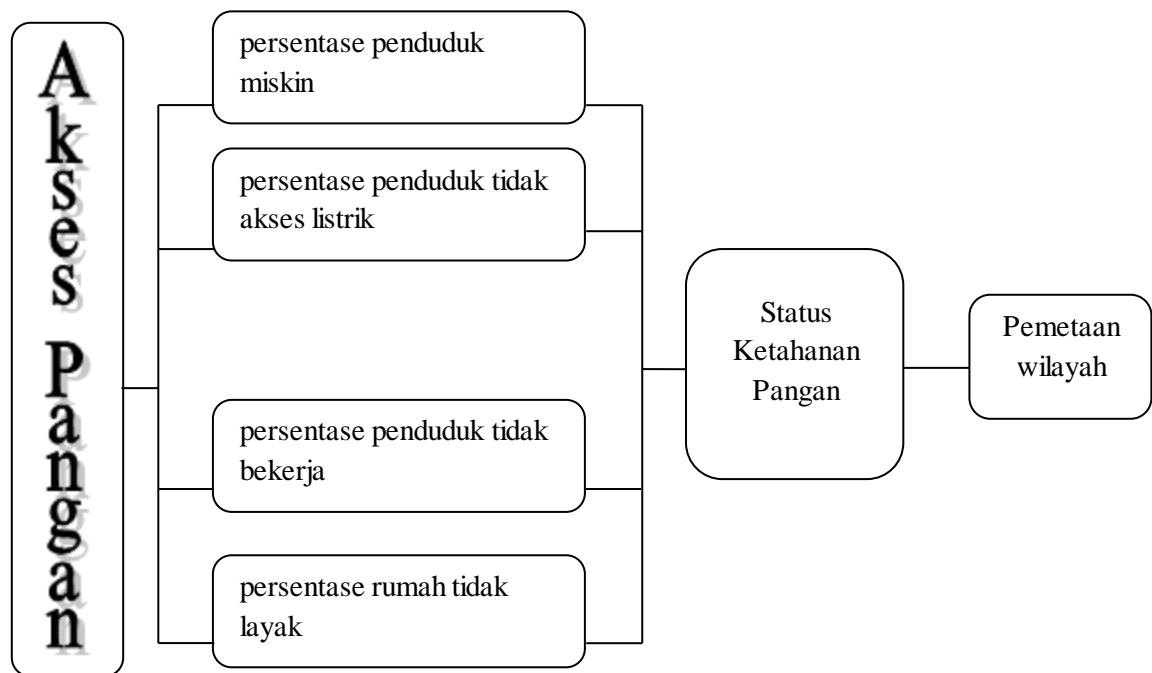
Menurut Purwaningsih dkk (2015) dalam penelitiannya tentang "Analisis Dampak Alih Fungsi Lahan terhadap Tingkat Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani di Karanganyar Jawa Tengah" menyatakan bahwa hasil analisis mengenai sumber pendapatan rumah tangga menunjukkan sebagian rumah tangga tidak alih fungsi dan alih fungsi lahan, memiliki pendapatan utama dari usahatani dan wiraswasta.

## **B. Kerangka Pemikiran Teoritis**

Dewan Ketahanan Pangan bekerja sama dengan *World Food Organisation* untuk membuat Peta Ketahanan Pangan dan Kerentanan Pangan Indonesia atau bisa disebut *Food Security and Vulnerability Atlas* (FSVA). Konsep untuk melihat ketahanan pangan yang digunakan oleh *Food Security and Vulnerability Atlas* (FSVA) tahun 2009 yang dibuat berdasarkan pendekatan: ketersediaan pangan, akses pangan dan pemanfaatan pangan. Penelitian ini menganalisis hanya berdasarkan pada aspek akses pangan, tidak menggunakan aspek ketersediaan dan aspek pemanfaatan pangan.

Aspek akses pangan dapat dijelaskan dengan keadaan penduduk di suatu wilayah dalam akses fisik, akses sosial dan akses ekonomi. Kemampuan akses pangan yang baik dapat meningkatkan kuantitas dan kualitas pangan, sehingga

pangan tersedia pada rumah tangganya (penduduk) untuk bisa menjalankan aktivitas sehari-harinya dengan sehat. Pengukuran aspek akses pangan dapat menggunakan indikator-indikator yang terkait kondisi penduduk, yaitu (1) persentase penduduk miskin, (2) persentase penduduk tidak akses listrik, (3) persentase penduduk tidak bekerja, (4) persentase rumah tidak layak.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran