

II. KERANGKA PENDEKATAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Definisi dan ruang lingkup pangan

Menurut Undang-undang (UU) No. 7 tahun 1996 tentang pangan, definisi pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan dan minuman. Hal serupa juga dinyatakan oleh Wirakartakusumah (2001) bahwa pangan adalah kebutuhan dasar bagi manusia dan pemenuhannya merupakan hak asasi setiap warga masyarakat, sehingga pangan harus tersedia dalam jumlah yang cukup, aman, bermutu, bergizi, beragam dengan harga yang terjangkau oleh kemampuan daya beli masyarakat.

Definisi tersebut dipertegas dalam Undang-Undang Pangan yang baru yaitu UU No 18 tahun 2012, pada pasal 1 bab I, bahwa pangan merupakan segala sesuatu yang bersumber dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan

pembuatan makanan atau minuman. Dengan pengertian tersebut, mewujudkan ketahanan pangan dapat lebih dipahami sebagai berikut:

- a) Terpenuhinya pangan dengan kondisi ketersediaan yang cukup, diartikan ketersediaan pangan dalam arti luas, mencakup pangan yang berasal dari tanaman, ternak dan ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral yang bermanfaat bagi kesehatan dan perkembangan manusia.
- b) Terpenuhinya pangan dalam kondisi yang aman atau bebas dari cemaran kimia, biologis atau benda lain yang dapat mengganggu dan membahayakan manusia serta aman dalam kaidah agama.
- c) Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang merata yang harus tersedia setiap saat dan merata di seluruh wilayah.
- d) Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang terjangkau dan mudah diperoleh oleh rumah tangga atau individu dengan harga yang terjangkau.

Pangan memiliki pengertian yang luas, mulai dari pangan esensial bagi kehidupan manusia yang sehat dan produktif (keseimbangan kalori, karbohidrat, protein, lemak, vitamin, serat, dan zat esensial lain) serta pangan yang dikonsumsi atas kepentingan sosial dan budaya seperti untuk kesenangan, kebugaran, kecantikan dan sebagainya. Jadi pangan tidak hanya berarti pangan pokok dan jelas tidak hanya berarti beras, melainkan pangan yang terkait dengan berbagai hal lain (Krisnamurti, 2003).

2. Definisi dan ruang lingkup ketahanan dan kerawanan pangan

Definisi dan paradigma ketahanan pangan terus mengalami perkembangan sejak adanya Conference of Food and Agriculture yang mencanangkan konsep “*secure, adequate, and suitable supply of food for everyone*”. Beberapa definisi ketahanan pangan yang sering diacu adalah sebagai berikut :

- a) USAID (2002) : Kondisi ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses secara fisik dan ekonomi untuk memperoleh kebutuhan konsumsinya untuk hidup sehat dan produktif.
- b) Undang-undang Pangan No.07 tahun 1996 : Kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan bagi rumah tangga atau individu yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup dan terjamin mutunya.
- c) FAO (1997) Situasi dimana semua rumah tangga memiliki akses baik fisik maupun ekonomi memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya.
- d) Mercy Corps (2007) keadaan ketika semua orang pada setiap saat mempunyai akses fisik,ekonomi dan sosial terhadap kebutuhan pangan yang aman dan bergizi agar bisa hidup sehat.

Sementara itu, hasil pertemuan World Food Summit pada tahun 1996 mendefinisikan ketahanan pangan sebagai suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi suatu daerah atau rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau (Kementan,2010). Ketersediaan pangan yang cukup diartikan sebagai situasi

ketika jumlah bahan pangan yang dibutuhkan oleh seluruh penduduk tersedia cukup baik dari sisi kuantitas maupun dari sisi kualitas. Tujuan pembangunan ketahanan pangan adalah menjamin ketersediaan dan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang pada tingkat rumah tangga, daerah, nasional sepanjang waktu dan merata melalui pemanfaatan sumberdaya dan budaya lokal, teknologi inovatif dan peluang pasar, serta memperkuat ekonomi pedesaan dan mengentaskan masyarakat dari kemiskinan.

Suatu daerah dikatakan rawan pangan dapat diukur dengan banyaknya jumlah rumah tangga prasejahtera yang relatif masih banyak karena alasan ekonomi, status gizi masyarakatnya yang ditunjukkan oleh status gizi balitanya, ketersediaan pangan daerah dan kerentanan pangan (Subagyo 2012). Dewan Ketahanan Pangan mendefinisikan kerawanan pangan sebagai suatu kondisi ketidakmampuan untuk memperoleh pangan yang cukup dan sesuai untuk hidup sehat dan aktif, baik secara sementara maupun lama.

Menurut Nainggolan (2006), kerawanan pangan dapat terjadi secara berulang-ulang pada waktu-waktu tertentu (kronis), dan dapat pula terjadi akibat keadaan darurat seperti bencana alam maupun bencana sosial (transien). Adapun Amin dkk (1998) mendefinisikan rawan pangan sebagai suatu kondisi yang mengandung unsur berhubungan dengan *state of poverty* seperti masalah kelangkaan sumberdaya alam, kekurangan modal, miskin motivasi dan sifat malas yang menyebabkan ketidakmampuan untuk mencukupi konsumsi pangan. Kondisi rawan pangan dapat disebabkan karena : (i) tidak adanya akses secara ekonomi bagi individu/rumah tangga untuk memperoleh pangan yang cukup; (ii)

tidak adanya akses secara fisik bagi individu/rumah tangga untuk memperoleh pangan yang cukup; (iii) tidak tercukupinya pangan untuk kehidupan yang produktif bagi individu/rumah tangga; dan (iv) tidak terpenuhinya pangan secara cukup dalam jumlah mutu, ragam, keamanan serta keterjangkauan harga.

Tingkat kerawanan pangan dipengaruhi oleh (i) kemampuan penyediaan pangan kepada individu atau rumah tangga; (ii) kemampuan individu atau rumah tangga untuk mendapatkan pangan; (iii) proses distribusi dan pertukaran pangan yang tersedia dengan sumberdaya yang dimiliki individu atau rumah tangga (Amin dkk 1998). Ketiga hal tersebut pada kondisi rawan pangan yang akut atau kronis dapat muncul secara simultan dan relatif permanen. Sedangkan pada kondisi rawan pangan yang bersifat sementara, faktor yang berpengaruh kemungkinan hanya salah satu faktor atau dua faktor saja dan sifatnya tidak permanen.

3. Kawasan pertanian lahan kering

Kawasan pertanian lahan kering merupakan lahan yang dapat digunakan untuk usaha pertanian dengan menggunakan air secara terbatas dan biasanya hanya mengharapkan dari curah hujan atau menunggu hujan. (Wahid Muthowal,2012). Pada umumnya lahan kering berada pada ketinggian 500 - 1500 m di atas permukaan laut. Keadaan alam suatu daerah bisa jadi mempengaruhi tingkat kerawanan pangannya. Kerawanan pangan dapat disebabkan karena kendala yang bersifat kronis seperti terbatasnya sumber daya dan kemampuan. Kawasan pertanian lahan kering merupakan akibat dari kondisi alam suatu

daerah dimana dalam mengolah hasil dari sumber daya alam yang ada di daerah tersebut.

Peluang pengembangan untuk kawasan pertanian lahan kering sesungguhnya masih terbuka lebar mengingat masih luasnya kawasan tersebut dibandingkan lahan sawah, meskipun tidak semua lahan kering sesuai untuk pertanian. Dari total luas lahan kering yang ada, sebagian besar terdapat di dataran rendah dan sesuai untuk budidaya pertanian penghasil bahan pangan (seperti padi gogo, jagung, kedele, kacang tanah). Lahan kering juga penghasil produk pertanian dalam arti luas lainnya, seperti perkebunan (antara lain kelapa sawit, kopi, karet), peternakan, kehutanan dan bahkan perikanan (Soepardi dan Rumawas, 2011).

4. Indikator ketahanan pangan

Kerawanan pangan merupakan masalah kompleks, sehingga memerlukan beberapa indikator untuk menghitung ketahanan pangan. Penentuan indikator juga tergantung pada ketersediaan data pada tingkat wilayah yang akan diteliti. Beberapa aspek indikator yang digunakan oleh Badan Ketahanan Pangan dan FSVA (Food Security and Vulnerability Atlas) yaitu ketersediaan pangan, akses pangan dan pemanfaatan pangan.

a. Indikator Ketersediaan Pangan

Indikator ketersediaan pangan adalah jumlah produksi bahan pangan domestik seperti jagung, beras, ubi dan segala yang mengandung karbohidrat. Menurut FSVA (Food Security and Vulnerability Atlas) Menghitung

ketersediaan pangan dilakukan dengan mengetahui rasio konsumsi normatif per kapita terhadap ketersediaan bersih bahan pangan domestik.

b. Akses Pangan

Akses pangan adalah kemampuan wilayah/rumah tangga untuk memperoleh pangan yang cukup, baik dari produksi sendiri, stok, pembelian, barter, pinjaman dan bantuan pangan. Ketersediaan pangan di suatu daerah mungkin mencukupi, namun tidak semua wilayah/rumah tangga memiliki akses yang memadai baik secara kuantitas maupun keragaman pangan melalui mekanisme tersebut. Rumah tangga atau daerah yang tidak memiliki sumber penghidupan yang memadai dan berkesinambungan, sewaktu-waktu dapat berubah dapat menyebabkan kemiskinan dan rentan terhadap kerawanan pangan.

c. Pemanfaatan Pangan

Pemanfaatan pangan oleh rumah tangga tergantung pada: a) fasilitas penyimpanan dan pengolahan makanan yang dimiliki oleh rumah tangga, b) pengetahuan dan praktek yang berhubungan dengan penyiapan makanan, pemberian makan untuk balita dan anggota keluarga yang sedang sakit atau sudah tua, c) distribusi makanan dalam keluarga, d) kondisi kesehatan masing-masing individu yang mungkin menurun karena penyakit, higiene, air dan sanitasi yang buruk.

B. Penelitian Terdahulu

Menurut Mardiana (2009) bahwa pendapatan, pendidikan dan kepemilikan aset produktif berpengaruh terhadap kerawanan pangan rumah

tangga miskin di Desa Wiru Kecamatan Bringin Kabupaten Semarang. Hasil penelitian tersebut menguatkan bahwa kemiskinan merupakan pangkal terjadinya kerawanan pangan. Konsumsi makanan penduduk miskin pada umumnya rendah dan zat gizinya juga rendah, sehingga daya tahan tubuh taraf kesehatan umumnya rendah akibatnya produktivitas kerja rendah dan akhirnya tingkat pendapatan rendah. Dalam keadaan demikian, kegiatan-kegiatan yang timbul secara berurutan dapat mengakibatkan tingkat konsumsi makanan menurun sehingga disebut rawan pangan.

Akhmad Mun'im (2012) melakukan penelitian dengan judul “Analisis Pengaruh Faktor Ketersediaan, Akses dan Penyerapan Pangan terhadap Ketahanan Pangan”, Penelitian tersebut mengambil studi kasus di wilayah yang memiliki ketersediaan pangan surplus dengan menggunakan pendekatan *Partial Least Square Modeling*. Hasil dari penelitian ini menyatakan bahwa ketahanan pangan tidak hanya dipengaruhi oleh ketersediaan pangan saja, suatu daerah yang memiliki surplus pangan tidak menjamin daerah tersebut tahan pangan. Dalam penelitian tersebut disebutkan bahwa faktor ketersediaan pangan tidak berpengaruh terhadap ketahanan pangan di wilayah yang memiliki ketersediaan pangan surplus, sedangkan faktor akses pangan dan pemanfaatan pangan memberikan dampak terhadap ketahanan pangan dengan perhitungan setiap penambahan 100 % faktor akses pangan berdampak pada keadaan ketahanan pangan sekitar 50 %. Sedangkan untuk faktor akses pangan akan meningkatkan sekitar 31 %.

Menurut Penelitian (Widodo.A.S, *et.al.*, 2016) yang berjudul “Analisis Pola Konsumsi dan Tingkat Kerawanan Pangan Petani Lahan Kring di Kabupaten Gunung Kidul”, Dengan kondisi alam yang ekstrim dan masuk dalam kategori lahan marjinal, menyebabkan beberapa wilayah yang ada di Gunung Kidul masuk ke dalam kategori rawan pangan. Salah satu Kecamatan yang masuk kategori rawan pangan pada tahun 2013 adalah Kecamatan Purwosari. Pada Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kerawanan pangann dan hubungan luas lahan, pendapatan dan tingkat pendidikan terhadap tingkat kerawanan pangan. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa rata-rata konsumsi kalori harian individu adalah sebesar 1274.25 kalori, dan termasuk dalam kategori penduduk sangat rawan pangan. Kalori tersebut sebagian besar diperoleh dari konsumsi beras, tempe, dan jagung sehingga hal tersebut menjadi pola konsumsi harian. Tingkat pendapatan petani, luas lahan pertanian dan tingkat pendidikan tidak memiliki hubungan dengan tingkat kerawanan pangan.

(Pangabea,2013) dalam penelitian yang berjudul Analisis Kerawanan Pangan Menurut Kecamatan Di Kabupaten Bogor tahun 2011. Pada hasil penelitian tersebut, masih terdapat 6 Kecamatan yang tergolong dalam kategori rawan pangan (Prioritas 2-3) dan 34 Kecamatan tergolong tahan pangan (prioritas 4-6).5 dari 6 kecamatan yang masuk pada kecamatan yang rentan terhadap kerawanan pangan memiliki ketersediaan pangan surplus.

Hasil penelitian (Wijaya,O.2017) dalam penelitian yang berjudul “Strategi Pengembangan Komoditas Pangan Unggulan dalam Menunjang Ketahanan Pangan Wilayah (Studi Kasus di Kabupaten Batang, Provinsi Jawa Tengah)”,

Masalah Pangan merupakan salah satu permasalahan yang dinilai sangat strategis di Indonesia, karena pengeluaran untuk pangan mencapai 58,81% dari total pengeluaran rumah tangga pada tahun 2014. Untuk itu, peningkatan ketahanan pangan dan pengembangan agribisnis seharusnya menjadi program utama dalam pembangunan pertanian dan wilayah. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan ketahanan pangan wilayah dan pengembangan agribisnis adalah dengan mengembangkan komoditas pangan unggulan wilayah. Tujuan dari penelitian ini adalah (i) mengidentifikasi komoditas pangan unggulan; dan (ii) menyusun alternatif strategi dalam pengembangan komoditas pangan unggulan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Location Quotient (LQ), Matrik External Factor Evaluation (EFE) dan Internal Factor Evaluation (IFE), Matrik Strength Weakness Opportunities Threats (SWOT) serta Quantitative Strategic Planning Matrix (QSPM). Hasil penelitian menunjukkan bahwa komoditas pangan di Kabupaten Batang yang layak dikembangkan sebagai komoditas unggulan adalah padi sawah, jagung dan ketela pohon. Strategi prioritas yang dapat dilakukan dalam pengembangan komoditas pangan unggulan yaitu pemanfaatan Pos Pelayanan Teknologi Tepat Guna (Posyantek) yang telah dimiliki oleh Kabupaten Batang untuk penyelesaian masalah komoditas pangan. Strategi tersebut diharapkan dapat meningkatkan produktivitas tanaman pangan, sehingga menunjang ketahanan pangan wilayah, khususnya ketersediaan pangan di Kabupaten Batang.

Menurut penelitian Akhmad Mun'im (2011) pada penelitian yang berjudul Analisis pengaruh faktor ketersediaan pangan, akses pangan dan

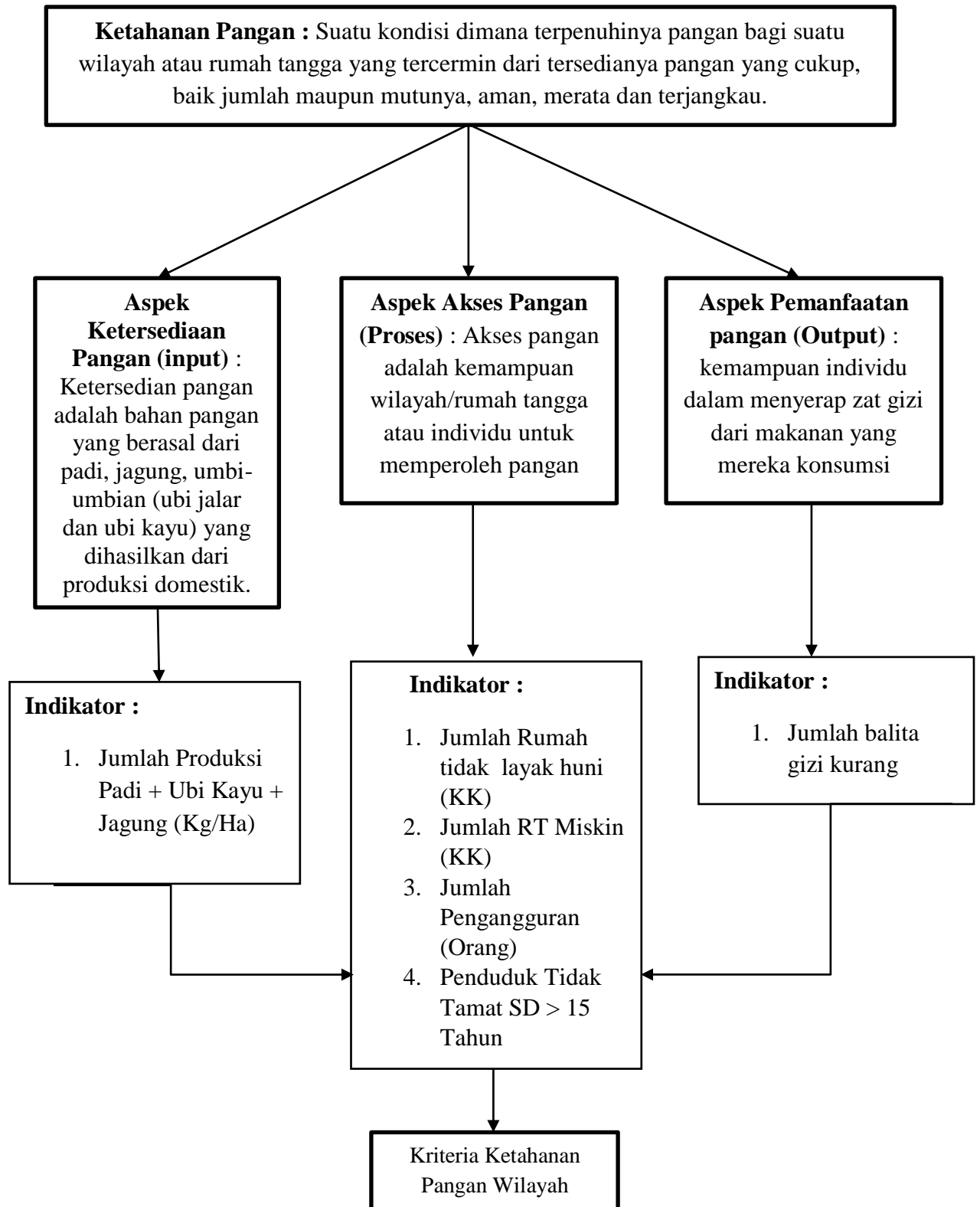
penyerapan pangan terhadap ketahanan pangan di kabupaten surplus pangan : pendekatan partial least square path modeling. Hasil Hasil analisis menunjukkan setiap peningkatan 100% skor faktor akses pangan akan meningkatkan skor faktor ketahanan pangan sebesar 58,3%. Setiap peningkatan 100% skor faktor penyerapan pangan akan meningkatkan skor faktor ketahanan pangan sebesar 31,9%.

Dalam penelitian (Rengganis.B.S, 2015) yang berjudul “Ketahanan pangan masyarakat lahan kering di Kabupaten Lombok Barat” yaitu Aksesibilitas masyarakat lahan kering dalam menjangkau makanan masih menjadi suatu kendala, selain akses yang tidak bisa dengan mudah dijangkau, kendala masyarakat setempat juga terletak pada pola hidup, pendapatan, dan pendidikan yang rendah serta masyarakat yang tinggal di daerah lahan kering menjadi tidak tahan pangan diakibatkan oleh jangkauan dalam memperoleh bahan makanan sangat jauh dari satu tempat ke tempat lain.

C. Kerangka Pemikiran

Kabupaten Bantul memiliki luas lahan pertanian sawah yang cukup luas. Selain dengan lahan sawah yang cukup luas, kawasan pertanian lahan kering di Kabupaten Bantul juga tersedia cukup luas dengan persebaran paling luas berada di Kecamatan Imogiri dan Kecamatan Dlingo. Keberadaan lahan kering yang luas pada suatu daerah juga di barengi dengan keadaan penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan. Hal tersebut bisa menjadikan suatu faktor daerah menjadi rawan pangan.

Untuk melihat kriteria ketahanan pangan suatu wilayah dapat melihat dari ketiga aspek ketahanan pangan yaitu aspek ketersediaan pangan, aspek akses pangan dan aspek pemanfaatan pangan. Dalam penelitian ini aspek ketersediaan dilihat dari jumlah produksi domestik padi, jagung dan ubi kayu, untuk aspek akses pangan dilihat dari indikator rumah tidak layak huni, keluarga miskin, pengangguran dan penduduk tidak tamat SD > 15 tahun, Sedangkan dari aspek pemanfaatan pangan dapat dilihat menggunakan indikator balita gizi kurang. Dengan melihat Pengukuran atas ketiga aspek tersebut dapat menilai resiko kerawanan pangan pada masing-masing aspek ketahanan pangan wilayah dan juga dari gabungan ketiga aspek ketahanan pangan wilayah untuk dapat mengidentifikasi tingkat ketahanan pangan wilayah di Kecamatan Imogiri dan Kecamatan Dlingo, Kabupaten Bantul.



Gambar 1. Bagan Kerangka Pemikiran