

II. KERANGKA PENDEKATAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Ketahanan pangan

Konsep ketahanan pangan (*food security*) mulainya berkembang pada tahun 1970an bersamaan dengan adanya krisis pangan dan kelaparan dunia terutama pada kawasan Asia dan Afrika. Awalnya ketahanan pangan hanya terfokus pada penyediaan pangan pada tingkat nasional maupun internasional terutama padi-padian. Sehingga pada awal masa orde baru kebijakan ketahanan Indonesia didasarkan pada penyediaan pangan yang lebih dikenal dengan istilah *Food Availability Approach* (FAA) (Rindayati, 2009).

Pendekatan ini belum memasukkan distribusi dan akses kedalam konsep ketahanan pangan, sehingga masih ada beberapa rumah tangga yang mengalami kelaparan. Pada saat itu masih banyak masyarakat yang berada pada garis kemiskinan yang mengakibatkan daya beli rendah. Walaupun ketersediaan pangan cukup untuk memenuhi konsumsi penduduk, hal itu tidak mencerminkan penduduk untuk mendapatkan kebutuhan pangan, dengan kata lain pendekatan tersebut tidak menjamin ketahanan pangan.

Kemudian pada tahun 1980-an pendekatan ketahanan pangan mulai berubah dengan memasukkan akses pangan dalam pendekatannya. Pada awalnya ketahanan pangan masih berkisar pada pertanyaan “dapatkah dunia memproduksi pangan yang cukup”, kemudian pertanyaan tersebut dipertajam oleh *International*

Food Policy Institute (IFPRI) menjadi “dapatkah dunia memproduksi pangan yang cukup pada tingkat harga yang pantas dan terjangkau oleh kelompok miskin serta tidak merusak lingkungan” (Rindayati, 2009). Pendekatan tersebut tidak hanya menekankan hanya pada produksi saja, namun pendekatan tersebut menyertakan akses rumah tangga dalam mendapatkan pangan dengan harga yang dapat dijangkau. Konsep ketahanan pangan terus berkembang seiring dengan terus bertambahnya penduduk yang memiliki karakteristik berbeda dan semakin kompleks masalah ketahanan pangan wilayah yang menjadi perhatian pemerintah.

Menurut *World Food Summit* mendefinisikan ketahanan pangan terjadi apabila semua orang secara terus menerus, baik secara fisik, sosial, dan ekonomi mempunyai akses untuk pangan yang cukup, bergizi dan aman, yang memenuhi kebutuhan pangan mereka dan pilihan makanan untuk hidup aktif dan sehat (Dewan Ketahanan Pangan, 2009). Menurut FAO, ketahanan pangan adalah situasi dimana semua rumah tangga mempunyai akses secara fisik dan ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya, dimana rumah tangga tidak beresiko kehilangan keduanya (Mulyo & Sugiyarto, 2010). kedua definisi tersebut menggambarkan bahwa semua rumah tangga/individu dapat mendapatkan pangannya disetiap waktu, disetiap tempat, dan terjangkau untuk semuanya, pangan yang tersedia mampu memenuhi kebutuhan gizi dan aman untuk dikonsumsi.

Sementara itu Indonesia mengartikan ketahanan pangan yang tertuang pada UU No. 7 tahun 1996, menfokuskan pada ketersediaan pangan yang cukup, jumlah maupun mutunya, aman, merata serta terjangkau bagi rumah tangga.

Kemudian diperjelas lagi pada UU No. 18 tahun 2012 tentang pangan, menambahkan ruang ketahanan pangan bagi negara sampai dengan perseorangan dengan sesuai pada agama, keyakinan, dan budaya masyarakat untuk dapat sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.

Ketahanan pangan dapat diwujudkan oleh hasil kerja sistem ekonomi pangan yang terdiri atas tiga subsistem, yaitu subsistem penyediaan pangan, distribusi dan konsumsi yang saling mempengaruhi secara berkesinambungan. Subsistem penyediaan pangan mencakup aspek produksi, cadangan pangan, bantuan pangan dan impor. Ketersediaan pangan diutamakan dari hasil produksi sendiri melalui swasembada (Mulyo & Sugiyarto, 2010). Subsistem distribusi berkaitan pada aspek penyaluran yang merata ke semua wilayah dan merata sepanjang waktu. Sedangkan subsistem konsumsi adalah dampak dari sub sistem penyediaan dan sub sistem distribusi. Subsistem konsumsi mencakup pengarahannya agar pola pemanfaatan pangan memenuhi kaidah mutu, keragaman, kandungan gizi, keamanan dan kehalalan (Mulyo & Sugiyarto, 2010).

Sedangkan menurut Dewan Ketahanan Pangan (2009) dalam membentuk ketahanan pangan didasarkan pada tiga aspek utama yaitu (1) Ketersediaan pangan, tersedianya pangan secara fisik di daerah yang diperoleh dari produksi domestik, impor/perdagangan maupun bantuan pangan. Ketersediaan pangan lebih ditentukan dari produksi domestik. (2) akses pangan, kemampuan rumah tangga untuk memperoleh pangan cukup, baik yang berasal dari produksi sendiri, pembelian, barter, hadiah, pinjaman, dan bantuan maupun dari kelimanya. Sementara (3) pemanfaatan pangan dapat dilihat dari penggunaan pangan oleh

rumah tangga dan kemampuan individu untuk menyerap dan memetabolisme zat gizi. Konsep pendekatan yang sama juga digunakan Wijaya, *et al* (2016) dalam membangun ketahanan pangan melalui, (1) Keterjangkauan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumberdaya lokal secara optimal, (2) keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi oleh seluruh masyarakat, serta (3) pemanfaatan pangan atau konsumsi pangan dan gizi untuk hidup sehat, aktif dan produktif.

Sebaliknya jika kondisi tersebut tidak dapat terwujud, maka akan mempengaruhi rumah tangga/individu sehingga rentan terjadinya kerawanan pangan. Kerawanan pangan adalah kondisi kebalikan dari ketahanan pangan. kerawanan pangan dapat bersifat kronis atau sementara (*transien*). Kerawanan pangan kronis dapat dilihat berdasarkan indikator yang berhubungan dengan ketersediaan pangan, akses pangan dan penghidupan, serta pemanfaatan pangan dan gizi (Dewan Ketahanan Pangan, 2009). Sedangkan untuk kerawanan pangan yang bersifat sementara, dapat terjadi akibat bencana alam atau teknologi, perubahan harga, konflik sosial, epidemik penyakit dan lain lain yang mempengaruhi ketahanan wilayah baik sementara maupun jangka panjang (Dewan Ketahanan Pangan, 2009).

2. Indikator ketahanan pangan

Penggunaan indikator untuk mengukur keadaan ketahanan pangan sangat bergantung pada ketersediaan data (Rindayati, 2009). Indikator pencapaian ketahanan dapat dibagi menjadi dua indikator yaitu indikator proses dan indikator dampak. Indikator proses dapat dijelaskan oleh (1) ketersediaan, berkaitan dengan produksi pertanian, iklim, akses terhadap sumberdaya alam, pengembangan

institusi, pasar dll, serta (2) akses pangan, meliputi pendapatan, akses terhadap modal dll. Sementara untuk indikator dampak terdiri dari dampak langsung dan tidak langsung. Dampak langsung meliputi konsumsi, frekuensi pangan, status gizi, sedangkan untuk dampak tidak langsung meliputi penyimpanan pangan (Maxwell dan Frankenberger, 1992 dalam Lubis, 2010).

Menurut Addibi, *et al* (2015) indikator yang digunakan untuk mengidentifikasi suatu wilayah dikatakan tahan pangan atau rawan pangan, menggunakan 10 indikator yaitu (1) ketersediaan pangan digunakan proporsi konsumsi normatif terhadap ketersediaan netto padi dan jagung, (2) persentase penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan, (3) persentase penduduk tanpa akses listrik (4) persentase perempuan buta huruf, (5) persentase penduduk tanpa akses roda empat, (6) persentase berat badan balita dibawah standar, (7) angka harapan hidup, (8) persentase kematian bayi, (9) persentase penduduk tanpa akses air bersih, dan (10) persentase penduduk yang jauh dari puskesmas. Sementara itu menurut Wijaya, *et al* (2016) mengidentifikasi wilayah tahan pangan atau rawan pangan terbagi atas tiga sub sistem utama, yaitu aspek ketersediaan pangan, aspek akses pangan dan utilitas/penyerapan. Indikator untuk mengukur aspek ketersediaan, (1) persentase rasio konsumsi dan ketersediaan pangan domestik, (2) rasio layanan toko-toko prancangan/klontongan aktual dan normatif dan (3) lahan tidak beririgasi.

Indikator yang dapat digunakan pada aspek akses menggunakan 5 indikator yaitu (1) persentase rumah yang terbuat dari bambu, (2) persentase tingkat penduduk tidak bekerja, (3) persentase penduduk miskin, (4) persentase penduduk

tidak akses listrik, serta (5) persentase pendidikan $<$ SD. Sedangkan untuk mengukur aspek utilitas/penyerapan dapat digunakan 4 indikator yaitu (1) tingkat kematian bayi (*Infant Mortality Rate* – IMR), (2) persentase penduduk tidak akses air bersih, (3) persentase balita gizi kurang, dan (4) persentase penduduk buta huruf.

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 diperbarui lagi dengan membuat *Food Security and Vulnerability Atlas* (FSVA) tahun 2009 yang dibuat berdasarkan pendekatan: ketersediaan pangan, akses terhadap pangan dan pemanfaatan pangan.

Ketersediaan pangan, indikator yang digunakan menyangkut rasio konsumsi normatif per kapita terhadap ketersediaan bersih padi+jagung+ubi kayu+ubi jalar. Data produksi dari total 4 komoditi pangan diambil dari rata-rata produksi tiga tahun (2005-2007) pada tingkat kabupaten dihitung dengan faktor konversi standar, untuk rata-rata produksi bersih ubi kayu dan ubi jalar dibagi dengan 3 (faktor konversi sereal) untuk mendapatkan nilai ekuivalen dengan sereal. Pada aspek akses pangan dan penghidupan, menggunakan 3 indikator yaitu (1) persentase penduduk hidup di bawah garis kemiskinan, (2) persentase desa yang tidak memiliki akses penghubung yang memadai dan (3) persentase rumah tangga tanpa akses listrik.

Ada 5 Indikator untuk menjelaskan ketahanan pangan pada aspek pemanfaatan pangan. Kelima indikator tersebut yaitu (1) angka harapan hidup

pada saat lahir, (2) berat badan balita dibawah standar (*Underweight*), (3) perempuan buta huruf, (4) persentase rumah tangga tanpa akses ke air bersih, serta (5) persentase rumah tangga yang tinggal lebih dari 5 km dari fasilitas kesehatan.

3. Kemiskinan

Mengukur ketahanan pangan di suatu wilayah berkaitan dengan masalah kemiskinan yang terjadi pada wilayah tersebut. Konsep kemiskinan sebagai gejala ekonomi sangat berbeda dengan konsep kemiskinan dilihat dari gejala sosial (Santosa, 2005). Kemiskinan dilihat dari ekonomi merupakan gejala yang terjadi di lingkungan penduduk miskin, biasanya berkaitan dengan rendahnya pendapatan. Sedangkan bila dilihat dari gejala sosial lebih banyak terdapat dari diri penduduk miskin sendiri seperti cara hidup, filosofis, tingkah laku, nilai-nilai tradisional, persepsi dan pemahaman kehidupan (Santosa, 2005).

Menurut Supriatna (1997) dalam Kadji (2013) mengatakan bahwa kemiskinan adalah situasi yang serba terbatas yang terjadi bukan atas kehendak orang bersangkutan. Suatu penduduk miskin dapat ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan, gizi serta kesejahteraan hidupnya. Sementara menurut Suharyanto (2011) dalam Syawie (2011) kemiskinan didefinisikan sebagai suatu kondisi saat seseorang atau sekelompok orang tak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.

Kemiskinan terbagi menjadi 2 macam, yaitu kemiskinan kultur dan struktural. Kemiskinan kultur disebabkan oleh faktor-faktor adat atau budaya suatu daerah tertentu yang membelenggu seseorang atau sekelompok masyarakat

tertentu sehingga membuatnya tetap melekat dengan kemiskinan. Sedangkan pada kemiskinan struktural diakibatkan ketidakberdayaan seseorang atau sekelompok masyarakat tertentu terhadap sistem atau tatanan sosial yang tidak adil (BPS 2016).

Menurut BPS (2016) secara konseptual, kemiskinan terbagi menjadi 2 bagian. Pertama kemiskinan relatif merupakan kondisi miskin yang disebabkan pengaruh kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau lapisan masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan pada distribusi pendapatan. Standar yang ditetapkan berubah-ubah mengikuti kondisi suatu negara yang terfokus pada penduduk termiskin.

Kedua, kemiskinan absolut adalah seberapa jauh perbedaan antara tingkat pendapatan seseorang dengan tingkat pendapatan yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Kemiskinan absolut ditentukan berdasarkan ketidakmampuan untuk mencukupi kebutuhan pokok minimum seperti pangan, sandang, dan papan sebagai ukuran finansial dalam bentuk uang.

4. Akses pangan

Menurut DKP (2009) mengartikan akses pangan sebagai kemampuan rumah tangga untuk memperoleh cukup pangan, baik yang berasal dari produksi sendiri, stok, pembelian, barter, hadiah, pinjaman dan bantuan pangan. Akses pangan (*food accessibility*) bagi masyarakat dikatakan terjamin ketika semua rumah tangga dan semua individu dalam rumah tangga mempunyai sumber daya yang cukup untuk memperoleh pangan yang layak dan bergizi (Riely et al, 1995

dalam Weingartner, 2004 dalam Mulyo & Sugiyarto, 2010). Menurut Mulyo & Sugiyarto (2010) bahwa akses pangan dapat dibagi atas 3 macam akses yaitu:

a. Akses ekonomi

Akses ekonomi berkaitan dengan kemampuan rumah tangga dalam menyediakan sumber daya ekonomis (uang) untuk dapat memperoleh bahan pangan. Akses ekonomi ini terkait dengan pendapatan, kesempatan kerja dan harga pangan. Adanya kesempatan kerja bagi individu/anggota rumah tangga akan mempunyai kekuatan akses yang lebih besar dibandingkan rumah tangga yang lain. Faktor harga pangan berbanding terbalik dengan akses ekonomi individu/rumah tangga, semakin tinggi harga pangan akan menyebabkan akses terhadap pangan menjadi rendah. Akses pangan yang rendah menjadikan rumah tangga/individu akan sulit untuk mendapatkan pangan dengan cukup.

b. Akses fisik

Akses fisik berkaitan dengan kondisi sarana dan prasarana distribusi. Kondisi sarana dan prasarana yang mendukung (adanya pasar, jalan, alat transportasi) memungkinkan individu/rumah tangga mengakses pangan dengan lebih baik.

c. Akses sosial

Pada kondisi normal akses sosial terkait preferensi individu/rumah tangga terhadap pangan. Preferensi itu sendiri tidak terlepas dari pengetahuan (*knowledge*) dan tingkat pendapatan (*level of income*) dari individu/rumah tangga. Sedangkan level harga berkaitan dengan harga itu sendiri.

5. Penelitian terdahulu

Pratiwi et al (2015) melakukan Analisis ketahanan pangan rumah tangga miskin di Kecamatan Andong Kabupaten Boyolali. Hasilnya menunjukkan bahwa tingkat konsumsi energi dan protein masih tergolong rendah masing-masing sebesar 67,44 persen dan 69,72 persen. Rata-rata pengeluaran konsumsi pangan rumah tangga sebesar 62,08 persen terhadap total pengeluaran konsumsi. Sementara itu jumlah rumah tangga sebesar 61,67 persen masuk pada kategori rawan pangan. Faktor yang berpengaruh nyata adalah pendapatan rumah tangga, jumlah anggota keluarga, dan kepemilikan aset produktif.

Panggabean (2013) melakukan Analisis Kerawanan Pangan Menurut Kecamatan di Kabupaten Bogor Tahun 2011. 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.

Rindayati (2009) menganalisis tentang Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Kemiskinan dan Ketahanan Pangan di Provinsi Jawa Barat. Hasilnya menunjukkan dana transfer dari pemerintah ke pemerintah daerah mencapai 68 persen sedangkan penerimaan dari pos Pendapatan Asli Daerah (PAD) masih kecil sehingga menimbulkan ketergantungan fiskal. Pada masa desentralisasi fiskal terjadi penurunan ketahanan pangan dari sisi konsumsi dan perlambatan penurunan penduduk miskin, namun dari ketersediaan pangan di Jawa Barat mengalami surplus ketersediaan dan peningkatan produksi beras. Sementara

dilihat dari pemanfaatan pangan terjadi peningkatan terhadap kinerja ketahanan pangan.

Damayanti (2007) meneliti tentang faktor yang mempengaruhi tingkat ketahanan pangan desa. Hasil penelitian tersebut menyebutkan berdasarkan analisis jalur (regresi dan korelasi), berdasarkan pengaruh langsung ketersediaan pangan (I_1) tidak berpengaruh secara signifikan terhadap ketahanan pangan (Y). Sementara faktor akses pangan dan mata pencarian masyarakat (I_2) berpengaruh signifikan tergolong kuat dengan nilai probabilitas 0,716 disusul dengan faktor gizi dan kesehatan (I_3) serta faktor kerentanan pangan (I_4) masing-masing 0,403 dan 0,279. Sedangkan berdasarkan pengaruh tidak langsung, keempat faktor tersebut tidak berpengaruh terhadap ketahanan pangan.

Puradisastra (2006) yang berjudul Analisis Ketahanan Pangan Kabupaten Ngajuk Berdasarkan Angka Kecukupan Energi dan Pola Harapan Wilayah. Data konsumsi menggunakan data Susenas 1999 dan 2002. Hasil Angka Kecukupan Energi (AKE) di Kabupaten Nganjuk, dari kuantitas hanya 80,8 persen dari standar konsumsi 2.000 kkal/kap/hari, sedangkan ketersediaan pangan mencapai 2.200 kkal/kap/hari. Dari sisi kualitas Kabupaten Nganjuk, skor Pola Pangan Parapan (PPH) hanya 77,5. Penelitian tersebut menunjukkan dari kuantitas dan kualitas menunjukkan daerah tersebut belum tahan pangan.

B. Kerangka Pemikiran

Ketahanan pangan merupakan isu multi-dimensi yang tidak bisa dijelaskan hanya dengan berdasarkan ketersediaan pangan. Konsep yang digunakan oleh Dewan ketahanan pangan dan *World food programme* dalam membuat *Food*

Security and Vulnerability Atlas (FSVA) 2009, menggunakan pendekatan 3 pilar yaitu aspek ketersediaan pangan, aspek akses pangan, dan aspek pemanfaatan pangan untuk mengidentifikasi status ketahanan pangan dan rawan pangan pada tingkat kabupaten di Indonesia.

Ketersediaan pangan yang berlimpah tidak sertamerta menjadikan wilayah tersebut dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Sementara untuk pemanfaatan pangan merupakan akibat dari keterjangkauan penduduk atas pangan. Sedangkan aspek akses dapat menjelaskan kondisi penduduk di daerah terkait kemampuan penduduk di daerah tersebut untuk mendapatkan kebutuhan pangan. Penelitian ini menganalisis hanya berdasarkan pada aspek akses pangan, tidak menggunakan aspek ketersediaan dan aspek pemanfaatan pangan.

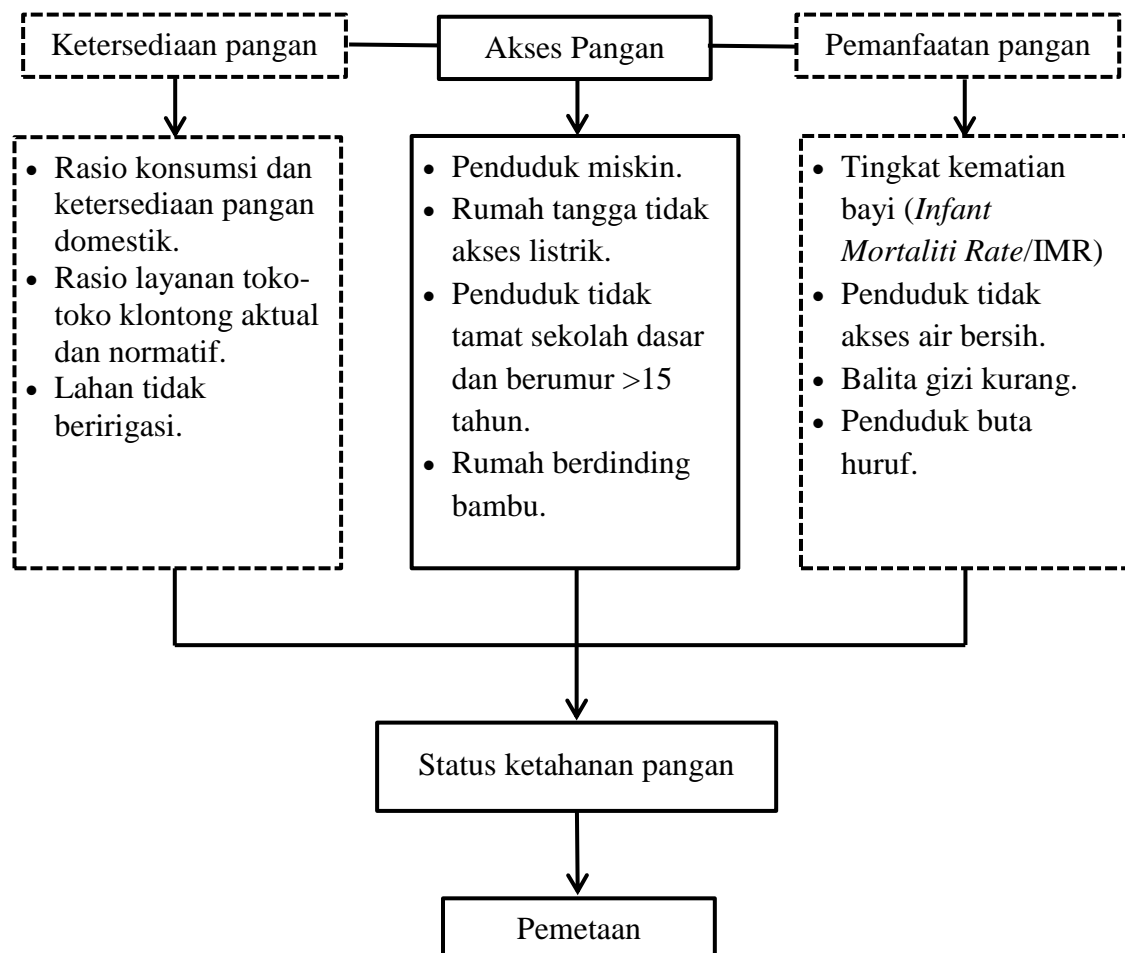
Aspek akses pangan dapat dijelaskan dengan keadaan penduduk di suatu wilayah dalam akses fisik, akses sosial dan akses ekonomi. Kemampuan akses pangan yang baik dapat mendapatkan kuantitas dan kualitas pangan, sehingga pangan tersedia pada rumah tangganya (penduduk) untuk bisa menjalankan aktivitas sehari-harinya dengan sehat. Pengukuran aspek akses pangan dapat menggunakan indikator-indikator yang terkait kondisi penduduk, yaitu (1) persentase penduduk miskin, (2) persentase rumah tangga tidak akses listrik, (3) persentase penduduk tidak tamat Sekolah Dasar (SD) dan berumur > 15 tahun, serta (4) persentase rumah berdinding bambu.

Persentase penduduk miskin merupakan gambaran di suatu wilayah yang penduduknya tidak mempunyai akses lapangan kerja atau mata pencarian yang tidak dapat mencukupi kebutuhannya. Wilayah yang memiliki persentase

penduduk miskin yang besar dapat mempengaruhi rendahnya daya beli, sehingga rentan terhadap kerawanan pangan. Persentase rumah tangga tidak akses listrik akan berpengaruh pada pendapatan, bila semakin banyak rumah tangga mendapat akses listrik maka akan mendorong pendapatan bertambah dari penggunaan listrik yang digunakan untuk kegiatan produktif.

Indikator Persentase penduduk tidak tamat sekolah dasar akan mempengaruhi mata pencarian penduduk, semakin tinggi angka pendidikan yang tidak tamat Sekolah Dasar (SD) akan menjadikan mereka berada bidang pekerjaan yang pendapatannya sangat rendah. Sementara semakin besar persentase rumah yang terbuat dari bambu mencerminkan keadaan rumah tangga yang kemampuan keuangannya masih belum mencukupi kebutuhannya. Rumah tangga tersebut belum mampu menyediakan tempat tinggal yang layak, masih mengalami kesulitan dalam menyediakan pangan seluruh anggota rumah tangganya.

Berdasarkan empat indikator aspek akses pangan dapat digunakan untuk mengidentifikasi wilayah (desa) masuk kedalam status wilayah tahan pangan/rawan pangan. Selanjutnya dilakukan pemetaan ketahanan pangan untuk melihat kondisi masing-masing wilayah berdasarkan aspek akses pangan. Perlunya dilakukan pemetaan agar diketahui sebaran desa yang sudah pada kondisi tahan pangan.



Gambar 1. Kerangka pemikiran.

Keterangan:

Tidak dilakukan penelitian.