

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara agraris. Indonesia merupakan negara dengan potensi kekayaan alam yang berlimpah, sehingga mampu memproduksi pangan sendiri. Menurut data BPS Indonesia, jumlah lahan persawahan pada tahun 2014 adalah sebesar 8.114.829 hektar. Pada tahun 2015 Indonesia mampu memproduksi padi sebanyak 75.397.841 ton.¹

Dengan kekayaan alam Indonesia, maka artinya Indonesia mampu memiliki kedaulatan atas pangannya sendiri. Pangan merupakan segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia. Pangan dapat berasal dari produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air. Pangan adalah segala sesuatu yang bisa diolah maupun tidak diolah dalam proses penyiapan dan pembuatan makanan atau minuman.

Pada tahun 2017, *the economist intelligence unit* (EIU) merilis global food sustainability index dan menetapkan bahwa Indonesia berada dalam peringkat ke-21 sebagai Negara dengan kedaulatan pangan terbaik dunia. Kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.²

Menurut Undang- undang Nomor 7 Tahun 1996, pengertian ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari: (1) tersedianya pangan secara cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya; (2) aman; (3) merata; dan (4) terjangkau. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 tahun 2007 menjelaskan bahwa ketahanan pangan merupakan urusan wajib oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

¹ Badan Pusat Statistik Indonesia

² Undang-Undang RI Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan.

Jika tingkat ketahanan pangan tidak terpenuhi maka akan terjadi krisis pangan atau yang bisa di sebut dengan kondisi rawan pangan. Kerawanan pangan terjadi manakala rumah tangga, masyarakat atau daerah tertentu mengalami ketidakcukupan pangan untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan para individu anggotanya. Kerawanan pangan dibedakan atas kerawanan kronis dan sementara. Kerawanan kronis adalah kerawanan yang terjadi terus menerus karena ketidakmampuan membeli atau memproduksi pangan sendiri. Kerawanan sementara adalah kerawanan yang terjadi karena kondisi tidak terduga seperti bencana alam atau bencana lainnya.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan salah satu wilayah yang bertumpu pada tingkat pertanian. Berikut rinciannya:

Tabel 1.1 : Luas lahan pertanian DIY pada tahun 2015

Luas Lahan Pertanian (Ha)		
Kabupaten	Sawah	Bukan Sawah
Kulonprogo	10 366	34 957
Bantul	15 225	13 639
Gunungkidul	7 865	117 437
Sleman	21 907	20 771
Yogyakarta	62	17
DIY	55 425	186 821

Sumber: Badan pusat statistik daerah istimewa Yogyakarta³

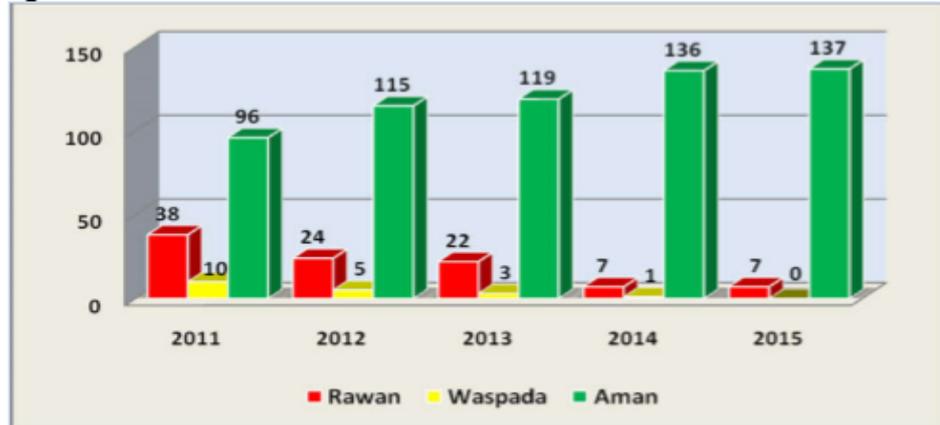
Berdasarkan tabel 1, diketahui bahwa Kabupaten Gunungkidul menempati posisi kedua dengan luas lahan pertanian terkecil. Kondisi geografis Gunungkidul hampir 90% luas lahan pertaniannya adalah berupa lahan kering dan sangat bertumpu pada curah hujan. Hal ini sangat mempengaruhi tingkat produksi pangan Kabupaten Gunungkidul. Bahkan lebih jauh akan mempengaruhi tingkat ketahanan pangannya. Berdasarkan RPJM Gunungkidul 2016- 2021 terdapat 38 desa pada tahun 2011 yang masih berada dalam kondisi rawan pangan, kemudian menjadi 24

³ Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta

desa pada tahun 2012, 22 desa pada tahun 2013, tahun 2014- 2015 menjadi 7 desa.⁴

Berikut statistiknya:

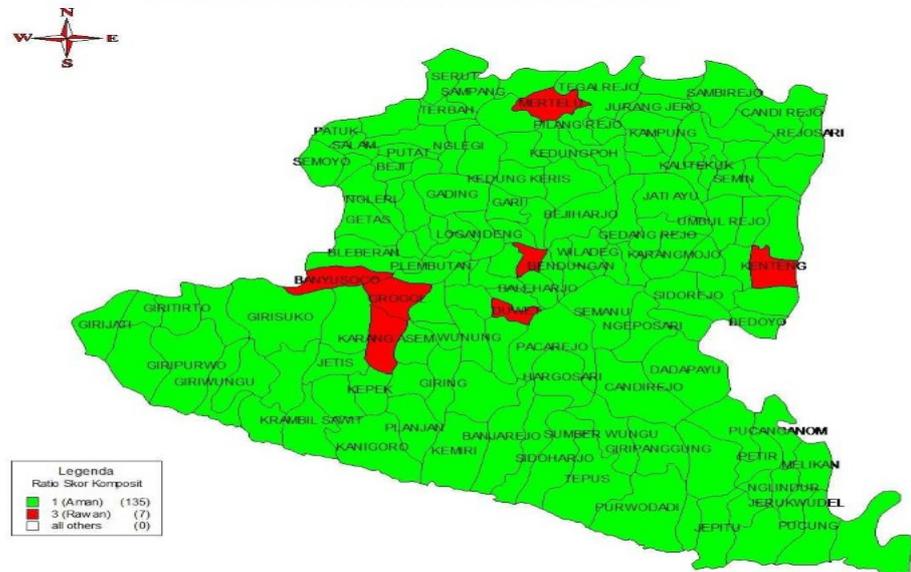
Grafik 1.1 : Statistik kondisi pangan Gunungkidul tahun 2011- 2015



Sumber : BP2KP Kabupaten Gunungkidul

Berikut peta persebarannya :

Gambar 1.1 : Peta rawan pangan dan gizi Kab. Gunungkidul tahun 2015



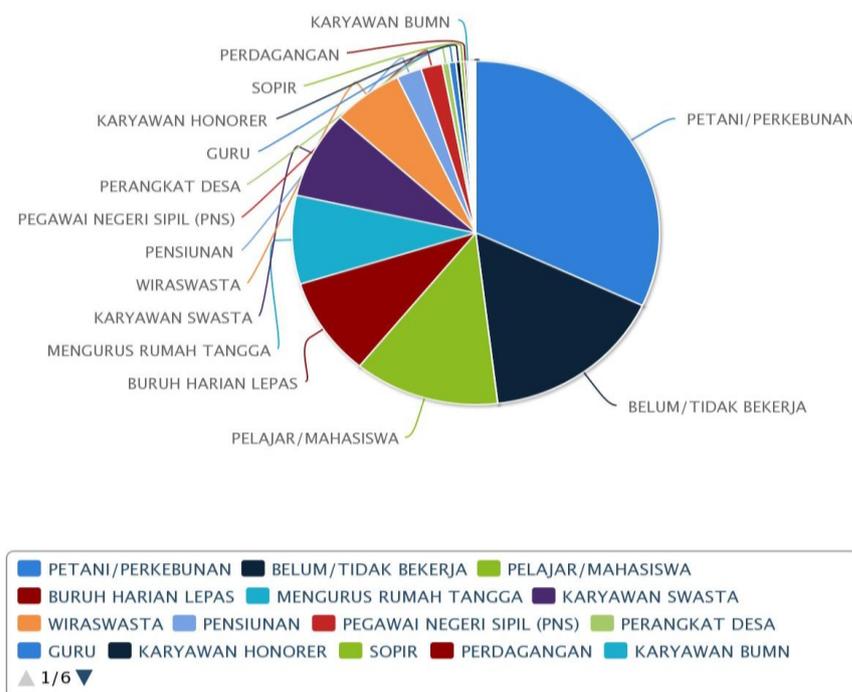
Sumber : Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Yogyakarta.⁵

⁴ Tujuh Desa Rawan Pangan Di Gunungkidul, <http://jateng.metrotvnews.com/read/2017/03/29/678087/tujuh-desadi-Gunungkidul-rawan-pangan>, diakses tanggal 16 Mei 2017, pukul 12.55 WIB.

⁵ <http://C:/Users/windows10/Downloads/Peta%20Rawan%20Pangan%20KabKota%20SeDIY%202015.pdf> di akses tanggal 9 mei 2017, pukul 02. 32 WIB

Desa yang berada dalam kondisi rawan pangan adalah Desa Duwet dan Wonosari di Kecamatan Wonosari; Desa Banyusoco di Kecamatan Playen; Desa Mertelu di Kecamatan Gedangsari; Desa Kenteng di Kecamatan Ponjong; serta Desa Grogol dan Krasem di Kecamatan Paliyan. Kecamatan Paliyan adalah kecamatan yang tergolong lahan rawan kekeringan.⁶ Kecamatan Paliyan dikategorikan kecamatan yang tahan pangan. Namun salah satu desanya yaitu grogol berada dalam posisi rawan pangan. Desa Grogol memiliki jumlah penduduk sebesar 2421 jiwa. Sebagian besar masyarakat Desa Grogol berprofesi sebagai petani. Pada tahun 2017 jumlah petani/perkebunan di Desa Grogol adalah sebesar 753 jiwa atau berkisar 31,48% dari seluruh masyarakat Desa Grogol.

Grafik 1.2 : persentasi pekerjaan masyarakat Desa Grogol



Sumber : Sida Samekta Gunungkidul⁷

Menurut Kepala Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Gunungkidul, kondisi rawan pangan desa ini disebabkan oleh rendahnya produksi pangan dan terhambatnya distribusi pangan di sejumlah daerah yang akses jalannya masih sulit.

⁶ RPJM Daerah Gunungkidul 2016-2021

⁷Persentasi Pekerjaan Masyarakat Desa Grogol, <http://www.grogol-paliyan.desa.id/index.php/first/artikel/98> Diakses tanggal 15 mei 2017, pukul 12.30 WIB

Sedangkan di sisi lain, masyarakat juga memiliki kecenderungan mengkonsumsi satu jenis pangan tertentu saja.⁸

Maka dilihat dari persoalan di atas menjadi sangat menarik untuk diteliti bagaimana peran Dinas Pertanian dan Pangan dalam menyelesaikan persoalan desa rawan pangan untuk meningkatkan ketahanan pangan di Desa Grogol Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu bagaimana Peran Dinas Pertanian dan Pangan dalam meningkatkan ketahanan pangan Di Desa Grogol Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul Yogyakarta?

C. Tujuan penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Peran Dinas Pertanian dan Pangan dalam meningkatkan ketahanan pangan di Desa Grogol Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul Yogyakarta.

D. Manfaat penelitian

Adapun manfaat dari penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat berguna untuk menambah khazanah pustaka yang memfokuskan penelitian di bidang ilmu pemerintahan, khususnya di bidang pertanian dan pangan.

2. Manfaat praktis

Diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan keterampilan bagi peneliti sendiri, serta sebagai bahan kajian pihak- pihak terkait yang dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan dalam rangka mengambil keputusan tentang ketahanan pangan.

⁸ Tujuh desa masuk rawan pangan, <http://Gunungkidulpost.com/tujuh-desa-masuk-daftar-rawan-pangan/> diakses taggal 5 mei 2017, pukul 15. 15 WIB

E. Kajian Pustaka

Beberapa *literature review* yang berkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, yaitu :

1. Judul “Peran Koordinasi Badan Pelaksana Penyuluhan Dan Ketahanan Pangan Dalam Peningkatan Aksesibilitas Pangan Bagi Daerah Rawan Pangan Di Kabupaten Serdang Bedagai” ditulis oleh Obed Firdaus Nababan”.⁹

Peneliti tersebut menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif. Analisis peran koordinasi Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BP2KP) ini menggunakan teori Mooney dan Reiley, Urwick, dan Barnard yang membagi prinsip koordinasi dalam tiga kerangka yaitu prinsip, proses dan hasil/efek.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa koordinasi yang dilakukan oleh Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BP2KP) Kabupaten Serdang Bedagai dalam meningkatkan aksesibilitas pangan di daerah rawan pangan belum terjadi secara maksimal. Koordinasi internnya sudah berjalan dengan baik. Namun koordinasi eksternalnya masih belum berjalan secara maksimal, karena masih banyaknya kendala- kendala yang dihadapi oleh badan ini dalam menjalankan koordinasi eksternalnya.

2. Judul “Peran Pemerintah Daerah Dalam Mendorong Pembangunan Pertanian Menuju Kedaulatan Pangan (Studi Kasus Di Dinas Pertanian Kabupaten Sragen Tahun 2014-2015)” oleh Bintoro”.¹⁰

Penelitian tersebut menggunakan metode penelitian kualitatif dengan wawancara langsung kepada informan di Dinas Pertanian Kabupaten Sragen yang berhubungan langsung dengan program pembangunan pertanian serta dari perwakilan masyarakat tani. Serta mengambil data yang

⁹ Obed Firdaus Nababan. *Peran KoorDinasi Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Dalam Peningkatan Aksesibilitas Pangan Bagi Daerah Rawan Pangan Di Kabupaten Serdang Bedagai*. Universitas Sumatra Utara. 2015.

¹⁰ Bintoro. *Peran Pemerintah Daerah Dalam Mendorong Pembangunan Pertanian Menuju Kedaulatan Pangan (Studi Kasus Di Dinas Pertanian Kabupaten Sragen Tahun 2014-2015)*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. 2015.

berupa laporan- laporan atau program yang terkait dengan pembangunan pertanian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dinas Pertanian Kabupaten Sragen melakukan peran pembangunan pertanian menuju kedaulatan pangan antara lain yaitu program revitalisasi lahan dalam menekan penyusutan lahan, ada juga program pemberian bantuan benih pertanian, selanjutnya program pengembangan atau pembangunan infrastruktur dalam pertanian, dan pemberian bantuan berupa permodalan untuk kegiatan pertanian, tidak hanya program permodalan dalam pertanian ada juga program pengadaan teknologi pertanian yang berupa alat-alat mesin pertanian yang sangat membantu kegiatan pertanian di Kabupaten Sragen.

Program pembangunan pertanian dari Dinas Pertanian Kabupaten Sragen berupa revitalisasi lahan, pemberian benih, pengembangan infrastruktur pertanian, pemberian permodalan dan pengadaan teknologi alat-alat mesin pertanian semata-mata agar petani dapat mencapai tujuan kedaulatan pangan yang dapat membantu Kabupaten Sragen dalam mensukseskan pembangunan pertanian.

Dilihat dari penelitian sebelumnya, dapat diketahui bahwa belum ada penelitian mengenai Peran Dinas Pertanian dan Pangan dalam meningkatkan ketahanan pangan di Desa Grogol Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul Yogyakarta sehingga sangat menarik untuk diteliti karena terdapat unsur kebaruannya.

Selain itu belum adanya penelitian di Desa Grogol Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul yang sebagian besar masyarakatnya adalah petani namun wilayahnya masih berada dalam kondisi rawan pangan. Untuk itu sangat menarik untuk diteliti bagaimana pemerintah daerah melalui Dinas Pertanian dan Pangan menyelesaikan persoalan tersebut.

F. Kerangka Teori

Menurut Sofian Efendi teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antara variabel berdasarkan konsep dan definisi tertentu dan juga teori merupakan serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi dan proporsi untuk menerangkan suatu fenomena alami yang menjadi pusat penelitian.¹¹ Oleh karena itu, dengan berpedoman pada kerangka dasar teori seorang peneliti dapat lebih memahami dan menganalisis suatu masalah agar menjadi suatu fokus penelitian.

1. Peran Organisasi Pemerintahan

Peran adalah salah satu kata yang umum didengar dalam komunikasi sehari-hari. Namun tidak banyak yang mengerti arti kata peran secara baik. Menurut Suryono Sukanto peran adalah aspek dinamisnya dari status organisasi melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya.

Peranan menurut Ralph Linton yang dikutip Bintoro mencakupi 3 hal utama yaitu:

- a. Peran adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi organisasi dalam masyarakat. Peranan dalam artian ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing organisasi dalam masyarakat.
- b. Peran dalam arti ini merupakan rangkaian konsep perihal apa yang dapat dilakukan organisasi dalam masyarakat.
- c. Peranan juga dapat dikaitkan sebagai perilaku organisasi yang penting bagi struktur sosial.¹²

Organisasi merupakan kesatuan yang terdiri atas bagian-bagian dalam perkumpulan dan sebagainya untuk tujuan tertentu. Untuk lebih jelas, dalam hal ini beberapa definisi yang menjadi titik tolak dalam uraian-uraian selanjutnya, yakni:

¹¹ Effendi Sofian dan Siangrimbun Masri. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3S. 1989, Hlm 137.

¹² Bintoro. *Peran Pemerintah Daerah Dalam Mendorong Pembangunan Pertanian Menuju Kedaulatan Pangan (Studi Kasus Di Dinas Pertanian Kabupaten Sragen Tahun 2014-2015)*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. 2015 Hlm 20

- a. Organisasi adalah sebuah unit sosial yang dikoordinasikan secara sadar, terdiri atas dua orang atau lebih dan yang relatif terus-menerus guna mencapai satu atau serangkaian tujuan bersama.¹³
- b. Organisasi adalah suatu wadah yang dibentuk untuk mencapai tujuan bersama secara efektif.¹⁴
- c. Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya merupakan alat dan wadah saja.

Dari pandangan di atas dapat dinyatakan bahwa peranan merupakan tugas utama yang dilakukan organisasi sebagai bagian dari masyarakat untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita yang telah ditentukan dan dirumuskan.

Secara umum pemerintah negara pada hakikatnya berfungsi untuk mengatur dan melayani. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).¹⁵ Disini terlihat jelas bahwa peran pemerintah dipahami sebagai upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengatur maupun mengelola masyarakat di dalam suatu negara dengan tujuan untuk menegakkan hukum dan menciptakan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Menurut Davey yang dikutip Fickyana, memaparkan bahwa terdapat lima fungsi utama pemerintahan, antara lain *pertama* sebagai penyedia layanan, yaitu fungsi pemerintah yang berkaitan dengan penyediaan pelayanan yang berorientasi pada lingkungan dan masyarakatnya. *Kedua*, fungsi pengaturan, yaitu fungsi yang berkaitan dengan perumusan dan penegakkan peraturan-peraturan. *Ketiga*, fungsi pembangunan yaitu fungsi yang berkaitan dengan keterlibatan pemerintah dalam kegiatan ekonomi. *Keempat*, fungsi perwakilan yaitu mewakili masyarakat di luar wilayah mereka. *Kelima*, fungsi koordinasi

¹³ Robbins SP dan Judge. *Perilaku organisasi*. Jakarta: Salemba empat. 2007. Hlm 22

¹⁴ Wibowo. *Manajemen kinerja*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Parsada. 2007 Hlm 49

¹⁵ Siagian P Sondang. *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: PT Rineka Cipta. 1992 Hlm 128

yaitu berkaitan dengan peran pemerintah dalam pengkoordinasian, perencanaan, investasi dan tata guna lahan.¹⁶

Secara lebih jelas dan detail, peran pemerintah dalam pembangunan nasional dikemukakan oleh Siagian yaitu pemerintah memainkan peranan yang dominan dalam proses pembangunan. Peran yang disoroti adalah sebagai stabilisator, inovator, modernisator, pelopor dan pelaksana sendiri kegiatan pembangunan tertentu.¹⁷ Secara lebih rinci peran tersebut diuraikan sebagai berikut:

- a. Stabilisator, peran pemerintah adalah mewujudkan perubahan yang tidak berubah menjadi suatu gejolak social dan menjadi ancaman bagi keutuhan nasional serta kesatuan dan persatuan bangsa. Peran tersebut dapat terwujud dengan menggunakan berbagai cara antara lain: kemampuan selektif yang tinggi, proses sosialisasi yang elegan tetapi efektif melalui pendidikan, pendekatan yang persuasive dan pendekatan yang bertahap tetapi berkesinambungan.
- b. Inovator, dalam memainkan peran selaku inovator pemerintah sebagai keseluruhan harus menjadi sumber dari hal-hal baru. Jadi prakondisi yang harus terpenuhi agar efektif memainkan peranannya pemerintah perlu memiliki tingkat keabsahan (*legitimacy*) yang tinggi. Suatu pemerintahan yang tingkat keabsahannya rendah, misalnya karena “menang” dalam perebutan kekuasaan atau karena melalui pemilihan umum yang tidak jujur dan tidak adil, akan sulit menyodorkan inovasinya kepada masyarakat. Hal yang mutlak mendapatkan perhatian serius adalah, penerapan inovasi dilakukan dilingkungan birokrasi terlebih dahulu, inovasi yang sifatnya konseptual, inovasi sistem, prosedur dan metode kerja.
- c. Modernisator, melalui pembangunan, setiap negara ingin menjadi negara yang kuat, mandiri, diperlakukan sederajat oleh negara-negara lain. Untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan antara lain: penguasaan ilmu pengetahuan, kemampuan dan kemahiran manajerial, kemampuan

¹⁶ Fickyana Setyaratih. *Peran pemerintah dalam mengembangkan potensi wisata museem (studi kasus museum sonobudoyo Yogyakarta)*. Universitas negeri Yogyakarta. 2013. Hlm 11

¹⁷ Siagian P Sondang. *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: PT Rineka Cipta. 1992 Hlm 142- 150

mengolah kekayaan alam yang dimiliki sehingga memiliki nilai tambah yang tinggi, sistem pendidikan nasional yang andal yang menghasilkan sumber daya manusia yang produktif, landasan kehidupan politik yang kukuh dan demokratis, memiliki visi yang jelas tentang masa depan yang diinginkan sehingga berorientasi pada masa depan.

- d. Pelopor, selaku pelopor pemerintah harus menjadi panutan (*role model*) bagi seluruh masyarakat. Pelopor dalam bentuk hal-hal, positif seperti kepeloporan dalam bekerja seproduktif mungkin, kepeloporan dalam menegakkan keadilan dan kedisiplinan, kepeloporan dalam kepedulian terhadap lingkungan, budaya dan sosial, dan kepeloporan dalam berkorban demi kepentingan negara.
- e. Pelaksana sendiri, meskipun benar bahwa pelaksanaan berbagai kegiatan pembangunan merupakan tanggung jawab nasional dan bukan menjadi beban pemerintah semata. Karena berbagai pertimbangan seperti keselamatan negara, modal terbatas, kemampuan yang belum memadai, karena tidak diminati oleh masyarakat dan karena secara konstitusional merupakan tugas pemerintah, sangat mungkin terdapat berbagai kegiatan yang tidak bisa diserahkan kepada pihak swasta melainkan harus dilaksanakan sendiri oleh pemerintah.

Peran pemerintah dapat mencakup peran-peran wirausaha (*entrepreneur*), koordinator, fasilitator dan stimulator.

- a. Wirausaha (*entrepreneur*), sebagai wirausaha pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menjalankan suatu usaha bisnis. Pemerintah daerah dapat memanfaatkan potensi tanah dan bangunan untuk tujuan yang bersifat ekonomi. Hal tersebut bisa membuka peluang kerja bagi masyarakat dan bisa mensejahterakan perekonomian di sekitar.
- b. Koordinator, pemerintah daerah dapat bertindak sebagai koordinator untuk menetapkan kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan di daerahnya.
- c. Fasilitator, pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan perilaku di daerahnya. Peran ini dapat

meliputi pengefisienan proses pembangunan, perbaikan prosedur perencanaan dan penetapan peraturan.

- d. Stimulator, pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang ada tetap berada di daerah tersebut.¹⁸

Indonesia dalam era desentralisasi ini telah melegitimasi bahwa setiap daerah secara mandiri dapat mengembangkan potensi daerah masing-masing. Kemudian dibentuk pula Dinas daerah. Dinas daerah yaitu institusi kabupaten atau kota yang mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah kabupaten atau kota dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi. Dalam menyelenggarakan tugasnya, Dinas daerah mempunyai fungsi, antara lain:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
- b. Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum.
- c. Pembinaan terhadap Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) dan cabang Dinas dalam lingkup tugasnya.

Pada Dinas kabupaten atau kota dapat dibentuk cabang Dinas dan UPTD yang mempunyai wilayah kerja atau beberapa kecamatan. Cabang Dinas dan UPTD dipimpin oleh seorang kepala yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada kepala Dinas, serta secara operasional dikoordinasikan oleh camat.

2. Ketahanan Pangan

Pangan merupakan kebutuhan pokok manusia sesudah air dan udara. Tanpa pangan manusia tidak dapat hidup, bahkan tanpa pangan yang baik manusia tidak dapat hidup layak.¹⁹ Pangan adalah segala sesuatu yang berasal 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. Pangan termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses

¹⁸ Mudrajad Kuncoro. *Otonomi dan Pembangunan Daerah (Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang)*. Yogyakarta: Erlangga. 2004. Hlm 113-114

¹⁹ Fakultas pertanian. *Diversifikasi untuk mendukung ketahanan pangan nasional*, Yogyakarta, fakultas pertanian UMY. 2006. Hlm 34

penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.²⁰ Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia paling utama, karena itu pemenuhan pangan merupakan bagian dari hak asasi individu. Pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat secara adil merata baik jumlah maupun mutu gizinya disebut juga pembangunan ketahanan pangan.

Dimensi pembangunan ketahanan pangan sangat luas dan bersifat lintas sektor dengan pendekatan lintas disiplin. Ketahanan pangan merupakan prasyarat dasar yang harus dimiliki oleh suatu daerah otonom.²¹ Kedaulatan pangan diartikan sebagai hak setiap orang, masyarakat, dan negara untuk mengakses dan mengontrol aneka sumber daya produktif serta menentukan dan mengendalikan sistem pangan sendiri sesuai kondisi ekologis, sosial, ekonomi, dan karakter budaya masing-masing.²²

Ketahanan pangan diartikan sebagai terpenuhinya pangan dengan ketersediaan setiap saat di semua daerah, mudah memperoleh, aman dikonsumsi dan harga yang terjangkau.²³ Sub sistem ketahanan pangan terdiri dari tiga sub sistem utama yaitu ketersediaan, akses, dan penyerapan pangan, sedangkan status gizi merupakan *outcome* dari ketahanan pangan. Ketersediaan, akses, dan penyerapan pangan merupakan sub sistem yang harus dipenuhi secara utuh.²⁴ Tujuan dari ketahanan pangan harus diorientasikan untuk pencapaian pemenuhan hak atas pangan, peningkatan kualitas sumberdaya manusia, dan ketahanan pangan nasional. Berjalannya sistem ketahanan pangan tersebut sangat tergantung pada dari adanya kebijakan dan kinerja sektor ekonomi, sosial dan politik. Kebijakan pemerintah dalam aspek ekonomi, sosial maupun politik sangat berpengaruh terhadap ketahanan pangan.²⁵

²⁰ Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012. Vol. 2

²¹ Indra G, Drajat M, Dan Yayuk F. *Kajian Kebijakan Anggaran Dalam Rangka Mendukung Pembangunan Ketahanan Pangan Di Kabupaten Lampung Barat (A Study On Budget Policy To Support Food Security In Lampung Barat District)*. Jurnal Gizi Dan Pangan .Vol. 1. 2008.

²² Kedaulatan pangan sebagai basis. <https://media.neliti.com/media/publications/63901-ID-kedaulatan-pangan-sebagai-basis-untuk-me.pdf> Diakses tanggal 11 oktober 2017. 18.12 wib

²³ Rosdiana H, Dkk. *Meningkatkan ketahanan pangan melalui pembangunan agropilitan*. Jakarta: UI Press. 2014. Hlm 41

²⁴ Pengertian ketahanan pangan. <http://www.nuhfil.lecture.ub.ac.id/files/2009/03/2-pengertian-ketahanan-pangan-2.pdf> diakses tanggal 23 april 2017. 01. 50 WIB

²⁵ *ibid*

Kondisi tidak tahan pangan disebut juga kondisi rawan pangan. Istilah “rawan pangan” (*food insecurity*) merupakan kondisi kebalikan dari “ketahanan pangan” (*food security*). Istilah ini sering diperhalus dengan istilah “terjadi penurunan ketahanan pangan”, meskipun pada dasarnya pengertiannya sama. Untuk lebih jelas, dalam hal ini beberapa definisi yang menjadi titik tolak dalam uraian-uraian selanjutnya, yakni:

- a. Menurut A Maryono, kerawanan pangan didefinisikan sebagai suatu kondisi ketidakmampuan untuk memperoleh pangan yang cukup dan sesuai untuk hidup sehat dan beraktivitas dengan baik untuk sementara waktu ataupun jangka panjang.
- b. Menurut Martinus Djawa Rawan pangan adalah suatu kondisi ketidakcukupan pangan bagi suatu wilayah atau rumah tangga dari aspek jumlah, mutu, keamanan, dan daya beli.²⁶
- c. Menurut Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Gunungkidul, kerawanan pangan diartikan sebagai situasi daerah, masyarakat yang tingkat ketersediaan dan konsumsi tidak cukup memenuhi standar fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan sebagian besar masyarakat.

Terdapat 2 (dua) jenis kondisi rawan pangan, yaitu yang bersifat kronis (*chronical food insecurity*) dan yang bersifat sementara (*transitory food insecurity*). Rawan pangan kronis merupakan kondisi kurang pangan (untuk tingkat rumah tangga berarti kepemilikan pangan lebih sedikit dari pada kebutuhan dan untuk tingkat individu konsumsi pangan lebih rendah dari kebutuhan biologis) yang terjadi sepanjang waktu. Sedangkan pengertian rawan pangan akut atau sementara mencakup rawan pangan musiman (*seasonal*). Rawan pangan ini dapat terjadi karena adanya kejutan (*shock*) yang mendadak dan tak terduga seperti kekeringan dan ledakan serangan hama, yang sangat membatasi kepemilikan pangan oleh rumah tangga, terutama mereka yang berada di pedesaan. Bagi rumah tangga di perkotaan rawan pangan tersebut dapat disebabkan oleh pemutusan hubungan kerja dan pengangguran.

Ada tiga hal penting yang mempengaruhi tingkat rawan pangan, yaitu: (a) kemampuan penyediaan pangan kepada individu/rumah, (b) kemampuan individu/

²⁶ (Martinus Djawa, 2004 dalam Yuliandarmaji Adha, 2011).

rumah tangga untuk mendapatkan pangan, dan (c) proses distribusi dan pertukaran pangan yang tersedia dengan sumber daya yang dimiliki oleh individu/ rumah tangga. Ketiga hal tersebut, pada kondisi rawan pangan yang akut atau kronis dapat muncul secara simultan dan bersifat relatif permanen. Sedang pada kasus rawan pangan yang musiman dan sementara, faktor yang berpengaruh kemungkinan hanya salah satu atau dua faktor saja dan sifatnya tidak permanen.

Penilaian kondisi kerawanan pangan memperhatikan 3 penilaian indikator, yaitu ketersediaan pangan, akses pangan dan pemanfaatan pangan.

a. Ketersediaan pangan

Indikator ketersediaan pangan dihitung menggunakan data produksi pangan sereal (beras, jagung, ubi dan ubi jalar) yang dibandingkan dengan populasi penduduk dan jumlah konsumsi normative pangan sereal. Produksi pangan sereal yang digunakan adalah produksi netto yang berasal dari konvensi produksi bruto yang telah dikurangi dengan susut untuk kebutuhan benih, pakan, dan tercecet.

b. Akses pangan

Indikator akses pangan dinilai dengan pendekatan jumlah presentase keluarga pra sejahtera dan keluarga sejahtera 1 alasan ekonomi berdasarkan data tahun terakhir.

c. Pemanfaatan pangan

Indikator pemanfaatan pangan dihitung menggunakan data status gizi balita yang dinilai dan prevalensi KEP (kekurangan energy protein) yang terdiri dari data balita gizi kurang dan gizi buruk.

Dalam penelitian ini, batasan dari Dinas Pertanian dan Pangan inilah yang akan digunakan sebagai batasan penelitian kerawanan pangan. Dinas Pertanian dan Pangan mengidentifikasi kondisi rawan pangan dapat dilihat dari aspek produksi, distribusi dan konsumsi. Dari aspek produksi, rawan pangan terjadi akibat kemampuan produksi yang tidak seimbang dengan kebutuhan, sehingga kekurangan pasokan dibidang permintaan. Dari aspek distribusi adalah ketidak seimbangan pasokan untuk memenuhi permintaan pangan sehingga terjadi kelangkaan pangan di suatu tempat, waktu dan pada jumlah harga yang tidak memadai atau tidak mampuan membeli karena tidak ada daya beli atau karena

kemiskinan. Sedangkan dari aspek konsumsi adalah tidak mampu memenuhi konsumsi pangan yang sesuai dengan standar kecukupan kalori dan protein, yaitu energi 2.150 kkal/ kapita/ hari setiap protein 57 kg / kapita / hari.

G. Definisi Konsep

Definisi konseptual adalah suatu usaha untuk menjelaskan mengenai pengertian antara konsep yang satu dengan konsep yang lain agar tidak terjadi kesalahpahaman. Adapun definisi konsep dalam penelitian ini adalah:

1. Peran adalah serangkaian perilaku yang dilakukan organisasi untuk masyarakat sesuai dengan asas dan norma yang ada di masyarakat.
2. Peran Dinas Pertanian dan Pangan Kab. Gunungkidul adalah melaksanakan urusan pemerintahan dan tugas pembantuan di bidang pertanian dan pangan. Diantaranya sebagai berikut:
 - a. Wirausaha (entrepreneur) yakni menjalankan suatu usaha bisnis yang memanfaatkan potensi tanah dan bangunan untuk tujuan yang bersifat ekonomi.
 - b. Fasilitator yakni mempercepat pembangunan yang mencakup efisiensi proses pembangunan, perbaikan prosedur perencanaan dan penetapan peraturan.
 - c. Stabilisator yakni mewujudkan suatu perubahan yang tidak berdampak menjadi suatu gejolak sosial, terutama yang dapat menjadi ancaman bagi keutuhan nasional serta kesatuan dan persatuan bangsa.
 - d. Inovator yakni menghadirkan inovasi atau sesuatu hal yang baru ditingkatkan birokrasi untuk kemudian diaplikasikan dimasyarakat guna memainkan perannya lebih baik. Inovasi tersebut dapat berupa penerapan inovasi dilingkungan birokrasi, inovasi yang sifatnya konseptual, inovasi sistem, prosedur dan metode kerja.
 - e. Pelopor yakni menjadi panutan (*role model*) bagi seluruh masyarakat. Pelopor dalam bentuk hal-hal yang bersifat positif seperti kepeloporan dalam bekerja seproduktif mungkin, kepeloporan dalam menegakkan

keadilan dan kedisiplinan, kepeloporan dalam kepedulian terhadap lingkungan, budaya dan sosial, dan kepeloporan dalam berkorban demi kepentingan negara.

H. Definisi Operasional

Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Gunungkidul

- a. Wirausaha
 - 1) Pemanfaatan tanah kas desa untuk perdagangan
 - 2) Pemanfaatan tanah kas desa untuk pertanian
 - 3) Pemanfaatan tanah kas desa untuk industri pertanian
- b. Fasilitator
 - 1) Membangun infrastruktur pertanian.
 - 2) Modernisasi alat pertanian.
 - 3) Mengembangkan komoditas unggul.
 - 4) Membuat peraturan tentang pertanian.
- c. Stabilisator
 - 1) Penetapan harga hasil panen masyarakat
 - 2) Distribusi pangan keseluruh wilayah
- d. Inovator
 - 1) Perubahan struktur organisasi Dinas Pertanian dan Pangan atau SKPD.
 - 2) Menjalin kerjasama dengan organisasi maupun lembaga lain dalam bidang pertanian.
- e. Pelopor
 - 1) Disiplin dalam menjalankan program kerja.
 - 2) Melaporkan laporan pendanaan secara transparan.
 - 3) Membangun komunikasi aktif kepada masyarakat.

I. Metodologi penelitian

Dalam sebuah penelitian, metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidak suatu penelitian. Peneliti harus menggunakan metodologi sebagai tuntutan berfikir yang sistematis agar dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Winarno Surachmad berpendapat bahwa:

“Metodologi adalah pengetahuan tentang berbagai cara kerja yaitu dari kerja untuk memahami objek-objek yang menjadi sasaran dari pada ilmu pengetahuan yang bersangkutan”.²⁷

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bermaksud ingin mencermati dan menelaah lebih jauh tentang peran Dinas Pertanian dan Pangan dalam meningkatkan ketahanan pangan di Desa Grogol Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul Yogyakarta. Untuk itu penelitian akan menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskripsi. Untuk mendapatkan kesimpulan yang objektif, penelitian kualitatif mencoba mendalami dan membuka permasalahan atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai permasalahan sebagaimana disajikan situasinya.

Adapun tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui peran Dinas Pertanian dan Pangan dalam meningkatkan ketahanan pangan di Desa Grogol Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul Yogyakarta. Metode yang digunakan adalah metode deskriptif. Pengertian metode deskriptif sebagai suatu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seseorang, lembaga, kelompok atau masyarakat) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.²⁸

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian bertempat di Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Gunungkidul. Peneliti tertarik untuk mengetahui bagaimana peran Dinas

²⁷ Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Alfabeta. 2012. Hlm 4

²⁸ *ibid*

Pertanian dan Pangan dalam meningkatkan ketahanan pangan di Desa Grogol Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul Yogyakarta.

3. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Jenis data menurut Sugiyono di bagi menjadi dua data primer dan sekunder. Adapun data yang digunakan sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber data di lapangan. Adapun sumber data primer yang dimaksud adalah:

Tabel 1.2 : Daftar Sumber Data Primer

No	Nama	Jabatan	Waktu Wawancara
1	Ir. Bambang Wisnu Broto	Kepala Dinas Pertanian dan Pangan	23 November 2017.
2	Fajar Ridwan Sp,Msi	Kepala Bidang Ketahanan Pangan	14 November 2017.
3	Purwono Sulistyohadi, Sp, Mp	Kepala Seksi Keamanan Pangan	23 November 2017.
4	Suroto, Sp, M.Si	Kepala Seksi Penganekaragaman Konsumsi Pangan	23 Januari 2018
5	Nur Cholis Suaidi, S.Tp	Seksi Ketersediaan Dan Distribusi Pangan	23 Januari 2018
6	Widodo	Ketua Kelompok Tani Jaya Desa Grogol	23 November 2017.
7	Drs H Suhari, Sa	Kepala Desa Grogol	23 November 2017.
8	Ngadiyono	Kasi Pemerintahan Desa Grogol	27 November 2017

Sumber : Wawancara Informan

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang berasal dari keputusan yang digunakan sebagai pelengkap dan penunjang. Adapun data sekunder tersebut, adalah sebagai berikut:

- 1) RPJM Gunungkidul 2016- 2021
- 2) Profil Desa Grogol Tahun 2016
- 3) Profil Dinas Pertanian dan Pangan Kabupaten Gunungkidul

- 4) Laporan pencapaian standar pelayanan minimal Bidang Ketahanan Pangan di Kabupaten Gunungkidul tahun 2017
- 5) Laporan pelaksanaan kegiatan peningkatan kewaspadaan dan mutu pangan tahun 2017
- 6) Laporan pelaksanaan kegiatan peningkatan penganekaragaman konsumsi pangan program peningkatan ketahanan pangan tahun 2017
- 7) Rencana kerja Dinas Pertanian dan Pangan tahun 2018
- 8) Lampiran keputusan Bupati Gunungkidul nomor tahun 2017 tentang perubahan rencana kerja Dinas Pertanian dan Pangan tahun 2017
- 9) Laporan keuangan Dinas Pertanian dan Pangan tahun 2017
- 10) Rencana strategis Dinas Pertanian dan Pangan tahun 2016-2021
- 11) Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul nomor 7 tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah Kabupaten Gunungkidul
- 12) Peraturan Bupati Gunungkidul nomor 60 tahun 2016 tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas, fungsi, dan tata kerja Dinas Pertanian dan Pangan

4. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Esternberg teknik pengumpulan data adalah sebagai berikut:

a. Dokumentasi

Dokumen adalah teknik pengambilan data melalui dokumen, arsip dan lain- lain yang berkaitan dengan masalah yang diteliti pada penelitian ini. Metode studi dokumentasi merupakan metode pengumpulan data dimana peneliti menyelidiki benda tertulis seperti buku, majalah, dokumen, peraturan, dan sebagainya.²⁹

²⁹ Arikunto. *Prosedur Suatu Penelitian: Pendekatan Praktek. Edisi Revisi Kelima*. Jakarta Rineka Cipta, 2002. Hlm 158

b. Observasi

Observasi adalah kemampuan seseorang untuk menggunakan pengamatannya melalui hasil kerja pancaindra mata serta dibantu dengan pancaindra lainnya. Dalam penelitian ini observasi dilakukan secara partisipatif melalui pengamatan dan pencatatan secara teliti dan sistematis atas gejala secara langsung terhadap objek yang sedang diteliti.

c. Wawancara

Wawancara merupakan suatu pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu.³⁰ Dalam penelitian ini peneliti mengkombinasikan bentuk wawancara baik terstruktur, semi terstruktur maupun tidak terstruktur. Untuk mendapatkan informasi lebih dalam, wawancara dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.

5. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini, teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu penelitian yang bersifat menuturkan dan menafsirkan data yang diperoleh mengenai peran Dinas Pertanian dan Pangan dalam meningkatkan ketahanan pangan di Desa Grogol Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul Yogyakarta.

Adapun proses analisa data kualitatif Menurut Miles dan Huberman adalah sebagai berikut:³¹

a. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan mencari data yang dibutuhkan di lapangan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan serta pengumpulan dokumen- dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

³⁰ Satori Djam'an, Aan Komariah. *Metodologi & Penelitian Kualitatif*. Bandung. Alfabeta. 2012.

³¹ Sugiono. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Alfabeta. 2012. Hlm. 16

a. Reduksi Data

Reduksi data adalah penyederhanaan data kasar yang diperoleh dilapangan. Menginduksikan fakta untuk memperoleh data- data yang lebih khusus terhadap masalah penelitian.

b. Penyajian Data

Penyajian data dilakukan dengan cara menggambarkan keadaan sesuai dengan data yang sudah diringkas dan disajikan dalam laporan yang sistematis dan mudah untuk dipahami oleh peneliti.

c. Penarikan Kesimpulan

Peneliti menarik kesimpulan terhadap data yang telah diperoleh dan yang sudah direduksi dalam bentuk laporan dengan cara membandingkan, menghubungkan dan memilih data yang mengarah kepada permasalahan serta mampu menjawab permasalahan yang ada sehingga menghasilkan kesimpulan yang valid.

J. Sistematika Penulisan

1. Bab I: Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan, manfaat, tinjauan pustaka, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
2. Bab II: Mengenai deskripsi objek penelitian Dinas Pertanian dan Pangan dan Desa Grogol Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul.
3. Bab III: Mengenai peran Dinas Pertanian dan Pangan dalam meningkatkan ketahanan pangan di Desa Grogol Kecamatan Paliyan Kabupaten Gunungkidul Yogyakarta.
4. Bab IV: Penutup yang berisi kesimpulan dan saran.
5. Daftar Pustaka: Yang berisi rincian literature yang digunakan dalam penelitian ini.