

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Saat ini, penduduk dunia telah mencapai angka tujuh milyar jiwa dan diperkirakan akan meningkat menjadi sembilan milyar jiwa pada tahun 2045. Pertumbuhan penduduk yang pesat ini memicu kompetisi bagi penduduk dunia untuk mencari sumber penghidupan, khususnya pangan dan energi yang dibutuhkan untuk bertahan hidup. Berdasarkan data yang dicatat oleh *world food summit*, ketahanan pangan didefinisikan sebagai kondisi dimana masyarakat memiliki akses terhadap pangan yang aman, cukup dan bergizi untuk menjalani hidup yang sehat dan aktif. Hal ini telah dibahas jauh hari dalam KTT ASEAN ke-18 dan bagi Indonesia pentingnya masalah ketahanan pangan dinyatakan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pembukaan KTT ASEAN di Jakarta pada Mei 2011 yang berisi bahwa ketahanan pangan merupakan isu penting yang efeknya sudah dapat dirasakan oleh masyarakat melihat tingkat fluktuasi harga komoditas pangan dan energy yang tinggi, ditengah upaya Negara untuk mengentaskan kemiskinan, harga komoditas pangan yang melonjak secara langsung meningkatkan jumlah penduduk miskin dan membebani seluruh populasi Negara di dunia.¹

¹ Membangun Ketahanan Pangan Dan Energy, Jurnal Diplomasi, Volume 3 NO. 3, 2011

Ketahanan pangan merupakan urusan wajib pemerintah yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian.² Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara sesuai dengan amanat UU RI Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Ketahanan Pangan dan PP Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dalam RPJMD dan RENSTRA yang berpedoman pada RENSTRA Badan Ketahanan Pangan tahun 2010-2014 telah melaksanakan beberapa program kebijakan kementerian pertanian dengan arah target utama yaitu diversifikasi pangan dan kesejahteraan petani.

Pembangunan ketahanan pangan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang telah ditetapkan pada RPJMN 2010-2014, yang menyatakan bahwa pembangunan ketahanan pangan menjadi program prioritas yang kelima. Arah pembangunan ketahanan pangan juga mengacu pada hasil KTT Pangan 2009, yang antara lain menyepakati untuk menjamin pelaksanaan langkah-langkah yang mendesak pada tingkat nasional, regional dan global untuk merealisasikan secara penuh komitmen Millenium Development Goals (MDGs) tahun 2000 dan Deklarasi World Food Summit (WFS) 1996, untuk mengurangi penduduk dunia yang menderita lapar dan malnutrisi hingga setengahnya pada tahun 2015.

² Bab II Pasal 7 ayat 2 PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah.

Dengan mengacu pada RPJMN dan kesepakatan KTT pangan, arah kebijakan umum pembangunan ketahanan pangan nasional 2010-2014 adalah untuk: (1) meningkatkan ketersediaan, penanganan kerawanan pangan dan akses pangan, (2) meningkatkan sistem distribusi dan stabilisasi harga dan cadangan pangan, serta (3) meningkatkan pemenuhan kebutuhan konsumsi dan keamanan pangan. Dari arah kebijakan tersebut, strategi Badan Ketahanan Pangan tahun 2010-2014 diimplementasikan melalui: (a) pemantapan ketersediaan pangan, penanganan kerawanan dan akses pangan; (b) pemantapan sistem distribusi, stabilisasi harga dan cadangan pangan; (c) percepatan penganekaragaman konsumsi pangan beragam, bergizi seimbang dan aman; (d) penajaman keamanan pangan segar; dan (e) penguatan kelembagaan dan manajemen ketahanan pangan pemerintah dan masyarakat.³

Hal ini menjadi urusan wajib pemerintah dalam hal penanganan pangan karena kekurangan pangan dan sulitnya akses masyarakat terhadap pangan sangat identik dengan kemiskinan. Tahun 2011 menunjukkan bahwa jumlah masyarakat di 6 provinsi di Pulau Jawa kurang lebih 17 juta penduduk yang masuk kategori warga miskin di perkotaan. Dapat dilihat dalam tabel berikut :

³ Rencana Strategis Badan Ketahanan Pangan Tahun 2010-2014

Tabel. 1. 1. Jumlah Penduduk Miskin di Pulau Jawa Tahun 2011

Provinsi	Jumlah penduduk Miskin	Prosentasi Jumlah penduduk miskin
Jawa Barat	4.648.630	27,3
Jawa Tengah	5.356.210	33,3
DI Yogyakarta	560.880	3,2
Jawa Timur	5.107.360	30,05
Banten	690.490	4,05
DKI Jakarta	363.420	2,1

Sumber Data: BPS, Tahun 2012

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah masyarakat yang tergolong miskin beberapa Provinsi di Pulau Jawa masih cukup tinggi, terutama pada Provinsi Jawa Tengah. Hal ini dikarenakan jumlah penduduk yang ada di Pulau Jawa sangat tinggi menyebabkan tingkat masyarakat miskin di wilayah tersebut semakin banyak. Kabupaten Banjarnegara merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki tingkat kemiskinan cukup tinggi, meskipun prosentase masyarakat miskin terus menurun dari tahun ke tahun.⁴

Tabel. 1. 2. Data Kemiskinan Kabupaten Banjarnegara Tahun 2006-2010

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin	Prosentase Penduduk Miskin
2006	251.300	29,40
2007	232.900	27,18
2008	200.610	23,34
2009	184.000	21,36
2010	166.700	19,17

Sumber data : BPS, Susenas 2010

⁴ N Dian Putri, *Kemiskinan Banjarnegara*, Lumbung Pustaka UNY dalam <http://eprints.uny.ac.id>. Diakses pada Tanggal 27 September 2014

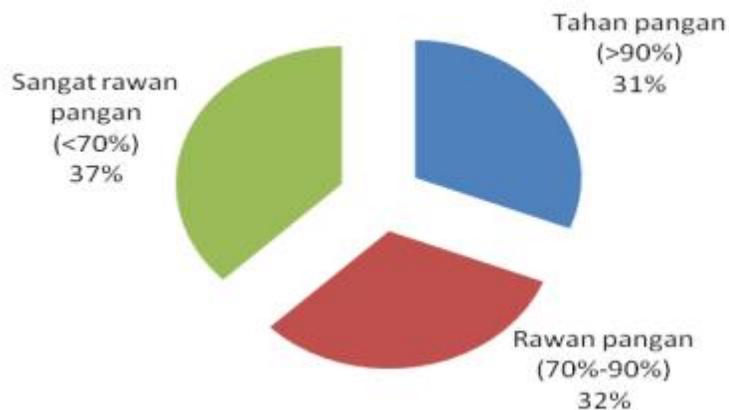
Dari tabel di atas terjadi jumlah penurunan penduduk miskin di Kabupaten Banjarnegara terlihat sejak tahun 2006 sampai 2010 jumlah penduduk miskin semakin berkurang. Pada tahun 2006 jumlah penduduk miskin Kabupaten Banjarnegara sebesar 29,40 persen, mengecil menjadi 27,18 persen pada tahun 2007, kemudian pada tahun 2008 dengan 23,34 persen dan kembali menurun menjadi 21,36 persen pada tahun 2009, akhirnya pada tahun 2010 kemiskinan di Kabupaten Banjarnegara tersisa 19,17 persen. Jumlah tersebut masih lebih tinggi dari rata-rata Provinsi Jawa Tengah yang sebesar 15 persen dan nasional sebesar 12,49 persen. Hal ini sejalan dengan pemenuhan hak-hak warga negara terhadap kebutuhan masyarakat guna meminimalisir tingkat kemiskinan, berbagai upaya telah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Banjarnegara sehingga dapat mencapai target pemerintah untuk menurunkan jumlah warga miskin diantaranya adalah dengan meningkatkan program ketahanan pangan agar akses masyarakat terhadap pangan dapat mudah dicapai dan masyarakat miskin dapat mencapai kesejahteraan pangan dan mengurangi kemiskinan.

Banjarnegara merupakan salah satu propinsi di Jawa Tengah yang memiliki riwayat kurang pangan pada tahun 1930-1940 dan 1961-1962. Pada tahun 2004/2005 dan 2006 Banjarnegara masih termasuk dalam wilayah yang situasi pangan dan gizinya dikategorikan beresiko tinggi.⁵ Menurut Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 2002 tentang ketahanan pangan, ketahanan pangan merupakan kondisi terpenuhinya

⁵ Repositori IPB, *Ketahanan pangan dan masalah gizi balita*, 2009

pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah, maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.⁶ Konsumsi pangan yang mencukupi merupakan syarat mutlak terwujudnya ketahanan pangan rumah tangga. Ketidaktahanan pangan dapat digambarkan dari perubahan konsumsi pangan yang mengarah pada penurunan kuantitas dan kualitas termasuk perubahan frekuensi konsumsi makanan pokok. Ketahanan pangan menekankan adanya jaminan pada kesejahteraan keluarga, salah satunya adalah pangan sebagai alat mencapai kesejahteraan. Stabilitas pangan berarti menjaga agar tingkat konsumsi pangan rata-rata rumah tangga tidak menurun di bawah kebutuhan yang seharusnya. Tingkat ketahanan pangan rumahtangga ini dikelompokkan berdasarkan kemampuan rumah tangga dalam mencukupi kebutuhan energinya. Sebaran rumah tangga berdasarkan tingkat ketahanan pangan pada dua kecamatan rawan pangan di Kabupaten Banjarnegara yaitu Kecamatan Pejawaran dan Punggelan dapat terlihat pada gambar di bawah ini.

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Ketahanan Pangan



Gambar. 1. 1. Sebaran rumah tangga menurut tingkat ketahanan pangan di 2 Kecamatan Kabupaten Banjarnegara

Kecamatan Pejawaran dan Punggelan merupakan wilayah yang tergolong beresiko rawan pangan di Banjarnegara. Pada gambar diatas dapat dilihat bahwa pada Kecamatan Pejawaran sebagian besar rumahtangganya tergolong rawan pangan (76,7%) dengan separuh rumahtangganya tergolong sangat rawan pangan dan hanya 23,3 persen yang berada pada kategori tahan pangan. Pada Kecamatan Punggelan lebih dari separuh rumahtangganya berada pada rawan pangan (61,4%) dengan 24,7 persen rumahtangganya tergolong sangat rawan pangan dan 38,7 persen tergolong tahan pangan. Dapat dikatakan pada kedua kecamatan tersebut sebagian besar rumahtangganya ada pada kategori rawan pangan, namun keadaan di Kecamatan Punggelan lebih baik daripada Pejawaran. Hasil uji statistik menunjukkan perbedaan yang nyata ($p < 0,05$) antara tingkat ketahanan pangan pada dua kecamatan tersebut. Tingkat ketahanan pangan di kecamatan Punggelan lebih tinggi dibandingkan dengan

Kecamatan Pejawaran, yang dilihat dari rata-rata tingkat kecukupan energinya. Pada Kecamatan Punggelan tingkat kecukupan energinya sudah dapat dikatakan cukup (92%) sedangkan Pejawaran dikatakan defisit sedang (75%).⁷

Banjarnegara baru saja terlepas dari status daerah tertinggal, kendati demikian masih tingginya angka kemiskinan masih menjadi PR untuk pemerintah daerah dalam mengatasinya. Kabupaten Banjarnegara merupakan salah satu kabupaten yang potensi wilayahnya pada basis pertanian, perikanan dan kehutanan, seharusnya tidak jadi masalah lagi dengan penguatan pangan daerah tersebut, namun yang terjadi saat ini belum semua masyarakat memiliki akses pangan, dari aspek distribusi pangan maupun kemandirian masyarakat untuk mengolah lahan pertanian, apalagi masalah SDM Petani yang masih perlu diberdayakan, hal tersebut harus di lihat lebih jauh lagi dan diimbangi dengan pendekatan oleh pemerintah daerah untuk mewujudkan ketahanan pangan daerah. Dari kebijakan atau program yang sedang dijalankan oleh pemerintah maka peneliti ingin mengetahui sejauh mana ketercapaian program yang telah dan sedang dijalankan.

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan yang telah dijelaskan pada latar belakang, maka yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

⁷ Repositori IPB, op. cit., hal 31

1. Bagaimanakah pencapaian program ketahanan pangan pada Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara pada tahun 2011 – 2013 ?
2. Apa saja faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pencapaian program Ketahanan Pangan di Kabupaten Banjarnegara pada tahun 2011 – 2013?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan

Dari hasil penelitian ini, peneliti mempunyai tujuan untuk memperoleh informasi guna menjawab pertanyaan pada perumusan masalah penelitian ini. Maka tujuan penelitian ini adalah:

- a) Untuk mengetahui pencapaian program ketahanan pangan pada Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara pada tahun 2011 – 2013.
- b) Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pencapaian program ketahanan pangan di Kabupaten Banjarnegara pada tahun 2011 – 2013.

2. Manfaat

Suatu penelitian tentunya diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang ada. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

- a) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur dalam dunia kepastakaan tentang pelaksanaan kebijakan daerah khususnya kebijakan ketahanan pangan.

b) Manfaat Praktis

1. Diketuainya pecapaian program serta faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan program Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara pada tahun 2011-2013.
2. Penelitian ini diharapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara untuk mengetahui analisis ketercapaian program yang dilaksanakan serta menjadi bahan masukan untuk selanjutnya menetapkan kebijakan yang akan datang.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori teori atau konsep yang digunakan dalam melakukan kegiatan penelitian. Atau sering juga dikatakan bahwa kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variable-variabel dan hubungan antar variable berdasarkan konsep atau definisi tertentu. Dengan landasan teori tersebut maka kegiatan penelitian ini menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Teori mempunyai peran yang cukup besar dalam suatu penelitian, dikarenakan dengan unsur inilah peneliti akan mencoba menerangkan fenomena-fenomena social atau gejala-gejala alami yang menjadi pusat perhatian.

Dalam hal ini beberapa definisi mengenai teori, menurut koendjaraningrat, teori adalah merupakan pernyataan mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala yang diteliti dari satu atau beberapa factor tertentu dalam masyarakat.⁸ landasan pemikiran yang akan digunakan sebagai kerangka dasar dalam penelitian ini meliputi hal-hal berikut:

1. Pengertian Program

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan. Di dalam program dibuat beberapa aspek, disebutkan bahwa di dalam setiap program dijelaskan mengenai:

- a. Tujuan kegiatan yang akan dicapai.
- b. Kegiatan yang diambil dalam mencapai tujuan.
- c. Aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
- d. Perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
- e. Strategi pelaksanaan.

Melalui program maka segala bentuk rencana akan lebih terorganisir dan lebih mudah untuk dioperationalkan. Hal ini sesuai dengan pengertian program yang diuraikan. *“A programme is collection of interrelated project designed to harmonize and integrated various action an activities for achieving averral policy abjectives”* (suatu program adalah kumpulan proyek-proyek yang berhubungan telah dirancang

⁸ Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1991

untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang harmonis dan secara integratif untuk mencapai sasaran kebijaksanaan tersebut secara keseluruhan.

Menurut Charles O. Jones, pengertian program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, beberapa karakteristik tertentu yang dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktivitas sebagai program atau tidak yaitu:

- a. Program cenderung membutuhkan staf, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program.
- b. Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program kadang biasanya juga diidentifikasi melalui anggaran.
- c. Program memiliki identitas sendiri, yang bila berjalan secara efektif dapat diakui oleh publik.

Program terbaik didunia adalah program yang didasarkan pada model teoritis yang jelas, yakni: sebelum menentukan masalah sosial yang ingin diatasi dan memulai melakukan intervensi, maka sebelumnya harus ada pemikiran yang serius terhadap bagaimana dan mengapa masalah itu terjadi dan apa yang menjadi solusi terbaik.⁹

Program yang dilaksanakan oleh Badan Ketahanan Pangan pada tahun 2010–2014 sesuai dengan visi dan misi, tugas pokok dan fungsi serta memperhatikan

⁹ Charles O. Jones, 1996:295 dalam Program Pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan Masyarakat Petani Desa, Jurnal dan Repositori Universitas Sumatera Utara, dalam <http://repository.usu.ac.id>, Diakses pada tanggal 28 September 2014.

permasalahan dan potensi ketahanan pangan; adalah Program Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat. Pada tahun 2010 yang merupakan masa peralihan, pelaksanaan program masih mengacu pada Renstra BKP 2005-2009, yaitu : Program Peningkatan Ketahanan Pangan, Program Peningkatan Kesejahteraan Petani, dan Program Penerapan Pemerintahan yang Baik. Sasaran program (outcome) yang hendak dicapai dalam program tersebut adalah meningkatnya ketahanan pangan melalui pengembangan ketersediaan, distribusi, konsumsi, dan keamanan pangan segar serta terkoordinasinya kebijakan ketahanan pangan.¹⁰

2. Konsep Ketahanan pangan

Ketahanan pangan menurut Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, yaitu terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Dalam kaitan ini, penjelasan mengenai Undang-undang tersebut secara tegas menekankan bahwa “Pangan sebagai kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya merupakan hak asasi setiap rakyat Indonesia harus senantiasa tersedia cukup setiap waktu, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat”. Tujuan akhir ketahanan pangan adalah terpenuhinya kebutuhan pangan bagi rumah tangga sehingga setiap individu akan mampu hidup secara aktif dan sehat.

¹⁰ Program, Rencana Strategis Badan Ketahanan Pangan 2010-2014

Dari konsep tersebut diatas, suatu Negara bisa saja mencapai tingkat ketahanan pangan yang baik diukur dari tingkat ketersediaan pangan di tingkat rumah tangga, walaupun kebutuhan pangan tersebut dipenuhi dengan cara membeli produk impor, jelas terlihat bagi Negara, kecukupan pangan menjamin bahwa setiap individu akan mampu hidup sehat dan aktif saja tidak cukup, karena itu muncul konsep kemandirian pangan yang memberikan penekanan pada pentingnya melepaskan diri pada produk impor. Konsep kemandirian pangan menitikberatkan pada pentingnya pemenuhan pangan yang berbasis pada sumber daya lokal.

Konsep kemandirian pangan erat kaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam menciptakan sumber daya lokal, keterlibatan masyarakat dalam mengelola sumber daya lokal yang berkontribusi pada kemandirian pangan menjadi faktor penting dalam membangun kemandirian pangan sehingga terlahirlah kedaulatan pangan. Keterlibatan aktif masyarakat lokal diyakini akan menjadikan lingkungan sekitar dan kondisi social-budaya serta politik pangan masyarakat lokal lebih berkembang. Jadi, konsep kedaulatan pangan tidak semata menitikberatkan pada tercapainya kondisi kecukupan pangan agar setiap individu mampu hidup sehat dan aktif, tetapi juga agar setiap individu dalam masyarakat mampu mencapai tingkat kesejahteraan yang memadai. Secara sederhana, perbedaan ketiga konsep tersebut dan beberapa indikatornya disarikan oleh Hariyadi sebagai berikut:¹¹

¹¹ Purwiyatno Hariyadi (2011), *Riset dan Teknologi Pendukung Peningkatan Kedaulatan Pangan*, dalam Jurnal Diplomasi, Lembaga Penerbit, Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Luar Negeri RI, Jakarta.

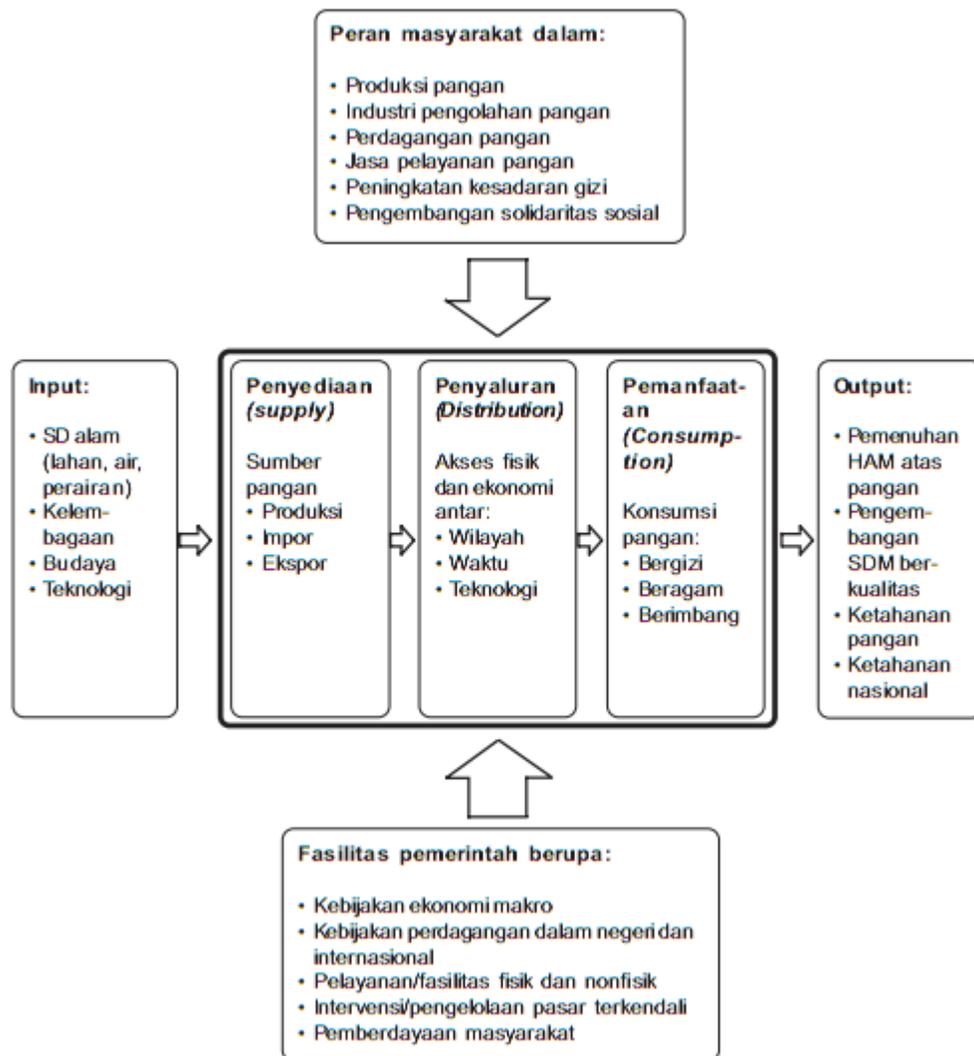
Tabel, 1.3. Perbandingan Indikator Ketahanan Pangan, Kemandirian Pangan dan Kedaulatan Pangan.

	Ketahanan pangan	Kemandirian Pangan	Kedaulatan Pangan
Definisi	<ul style="list-style-type: none"> • Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman merata dan terjangkau 	<ul style="list-style-type: none"> • Kemandirian pangan adalah kemampuan produksi dalam negeri yang didukung kelembagaan ketahanan pangan yang mampu menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup ditingkat rumah tangga baik dalam jumlah, mutu, keamanan maupun harga yang terjangkau, yang didukung oleh sumber sumber pangan yang beragam sesuai dengan keragaman lokal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kedaulatan pangan adalah hak Negara dan bangsa yang secara mandiri dapat menentukan kebijakan pangannya, yang menjamin hak atas pangan bagi rakyatnya, serta memberikan hak bagi masyarakatnya untuk menentukan system pertanian pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.
Indikator Ketersediaan pangan	<ul style="list-style-type: none"> • Kecukupan jumlah • Kecukupan mutu • Kecukupan gizi • Keamanan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kecukupan jumlah • Kecukupan mutu • Kecukupan gizi • Keamanan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kecukupan jumlah • Kecukupan mutu • Kecukupan gizi • Keamanan
Indikator Keterjangkauan Pangan	<ul style="list-style-type: none"> • Keterjangkauan fisik, ekonomi, sosial • Kesesuaian dengan preferensi 	<ul style="list-style-type: none"> • Keterjangkauan fisik, ekonomi, sosial • Kesesuaian dengan preferensi • Kesesuaian kebiasaan dan budaya • Kesesuaian dengan kepercayaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Keterjangkauan fisik, ekonomi, sosial • Kesesuaian dengan preferensi • Kesesuaian kebiasaan dan budaya • Kesesuaian dengan kepercayaan
Indikator Konsumsi Pangan	<ul style="list-style-type: none"> • Kecukupan asupan (<i>intake</i>), • Kualitas pengolahan pangan • Kualitas sanitasi dan <i>Hygiene</i>, 	<ul style="list-style-type: none"> • Kecukupan asupan (<i>intake</i>), • Kualitas pengolahan pangan • Kualitas sanitasi dan <i>Hygiene</i>, 	<ul style="list-style-type: none"> • Kecukupan asupan (<i>intake</i>), • Kualitas pengolahan pangan • Kualitas sanitasi dan <i>Hygiene</i>, • Kualitas air

	<ul style="list-style-type: none"> • Kualitas air • Kualitas pengasuhan anak 	<ul style="list-style-type: none"> • Kualitas air • Kualitas pengasuhan anak 	<ul style="list-style-type: none"> • Kualitas pengasuhan anak
Indikator Kemandirian		<ul style="list-style-type: none"> • Tingkat ketergantungan impor pangan • Tingkat ketergantungan sarana produksi pangan (benih, pupuk, <i>ingredient</i>, pengemas, mesin-mesin dll) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tingkat ketergantungan impor pangan • Tingkat ketergantungan sarana produksi pangan (benih, pupuk, <i>ingredient</i>, pengemas, mesin-mesin dll)
Indikator kedaulatan			<ul style="list-style-type: none"> • Tingkat keanekaragaman sumberdaya pangan lokal • Tingkat partisipasi masyarakat dalam system pangan • Tingkat degradasi mutu lingkungan • Tingkat kesejahteraan petani, nelayan, peternak.

Sementara itu sistem ketahanan pangan nasional menurut Ahmad Suryana adalah sebagai berikut:¹²

¹² Ahmad Suryana (2003c, 2004a, 2004b) Sistem Ketahanan Pangan, dalam Menelisik Ketahanan Pangan, Kebijakan Pangan dan Swasembada Beras, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor, 2008.



Gambar. 1.2. Sistem Ketahanan Pangan Nasional (2008)

Sistem ketahanan pangan terdiri atas tiga sub sistem yaitu penyediaan atau pasokan, penyampaian atau distribusi dan pemanfaatan atau konsumsi, ketiga subsistem ini merupakan rangkaian yang berurutan:

- a. Penyediaan atau pasokan pangan bersumber dari produksi sendiri, impor, dan stok tahun lalu dikurangi ekspor. Untuk pangan pokok dan strategis, penyediaan harus dipenuhi dari produksi domestic dengan memanfaatkan sumberdaya pembangunan secara optimal.
- b. Penyaluran atau distribusi pangan dikembangkan untuk memperbaiki akses atau keterjangkauan fisik dan ekonomi masyarakat atas pangan. Secara umum distribusi pangan harus diserahkan pada mekanisme pasar, tetapi untuk pangan pokok dan strategis, campur tangan pemerintah masih diperlukan. Upaya mengatasi permasalahan distribusi pangan dilakukan melalui pengelolaan cadangan pangan dan kebijakan harga.
- c. Pemanfaatan atau konsumsi pangan merupakan subsistem yang kinerjanya sangat ditentukan oleh dua subsistem sebelumnya. Indikator kinerja dalam pemanfaatan pangan adalah apabila seluruh rumah tangga dapat mengkonsumsi pangan yang bergizi, beragam dan berimbang sehingga dapat mendukung seseorang untuk hidup sehat dan produktif.

Ketahanan pangan adalah sebuah konsep yang fleksibel dan biasanya diterapkan pada tingkat agregasi nasional, regional, rumah tangga atau individu. Dan didefinisikan ketahanan pangan sebagai suatu keadaan dimana semua orang, pada

setiap saat mampu memiliki akses fisik, social, ekonomi atas pangan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan untuk aktif dan hidup sehat.¹³

3. Standar Pelayanan Minimal Bidang Ketahanan Pangan

Dalam renstra badan Ketahanan Pangan tahun 2010-2014, dengan mengacu pada RPJMN dan kesepakatan KTT pangan, arah kebijakan umum pembangunan ketahanan pangan nasional 2010-2014 adalah untuk: (1) meningkatkan ketersediaan, penanganan kerawanan pangan dan akses pangan, (2) meningkatkan sistem distribusi dan stabilisasi harga dan cadangan pangan, serta (3) meningkatkan pemenuhan kebutuhan konsumsi dan keamanan pangan. Kebijakan ketahanan pangan dalam aspek ketersediaan dan kerawanan pangan diarahkan untuk:

- a. meningkatkan dan menjamin kelangsungan produksi dalam negeri menuju kemandirian pangan;
- b. mencegah dan menanggulangi kondisi rawan pangan secara dinamis;
- c. mengembangkan koordinasi sinergis lintas sektor dalam pengelolaan ketersediaan pangan, peningkatan akses pangan dan penanganan kerawanan pangan.

Dalam aspek peningkatan sistem distribusi, stabilitasi harga dan cadangan pangan, kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk:

¹³ Ketahanan Pangan, Food Agriculture Organization (FAO), 1997.

- a. mengembangkan sistem distribusi pangan yang efektif dan efisien untuk menjamin stabilitas pasokan dan harga pangan;
- b. mengembangkan kemampuan pengelolaan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat secara sinergis dan partisipatif;
- c. mengembangkan koordinasi sinergis lintas sektor dalam pengelolaan distribusi, harga dan cadangan pangan; dan
- d. meningkatkan peranserta kelembagaan masyarakat dalam kelancaran distribusi, kestabilan harga dan cadangan pangan.

Sedangkan pada aspek peningkatan pemenuhan kebutuhan konsumsi dan keamanan pangan, kebijakan ketahanan pangan diarahkan untuk:

- a. mempercepat penganekaragaman konsumsi pangan berbasis pangan lokal,
- b. mengembangkan teknologi pengolahan pangan, terutama pangan lokal non beras dan non terigu, guna meningkatkan nilai tambah dan nilai sosial,
- c. meningkatkan pengawasan keamanan pangan segar, dan (d) mengembangkan koordinasi sinergis lintas sektor dalam pengelolaan konsumsi dan keamanan pangan.

Selanjutnya dalam standar pelayanan minimal yang berpedoman pada Peraturan Menteri Pertanian No. 65 Tahun 2010, Penyelenggaran SPM Ketahanan pangan mencakup tiga aspek penting ketahanan pangan, yang dapat digunakan

sebagai indikator pencapaian standar pelayanan ketahanan pangan, yaitu (a) ketersediaan pangan, yang diartikan bahwa pangan tersedia cukup untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, baik jumlah maupun mutunya serta aman, (b) distribusi pangan, adalah pasokan pangan yang dapat menjangkau keseluruhan wilayah sehingga harga stabil dan terjangkau oleh rumah tangga, dan (c) konsumsi pangan, adalah setiap rumah tangga dapat mengakses pangan yang cukup dan mampu mengelola konsumsi yang beragam, bergizi dan seimbang serta preferensinya.¹⁴

Dari ke tiga aspek ketahanan pangan tersebut di atas, maka Standar Pelayanan Minimal Bidang Ketahanan Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota, terdiri dari 4 (empat) jenis pelayanan dasar :

1. Bidang ketersediaan dan cadangan pangan;

Ketersediaan pangan berfungsi menjamin pasokan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, dari segi kuantitas, kualitas, keragaman dan keamanannya. Ketersediaan pangan dapat dipenuhi dari tiga sumber yaitu: (1) produksi dalam negeri; (2) pemasokan pangan; (3) pengelolaan cadangan pangan. Pencapaian Standar Pelayanan Minimal ketersediaan pangan dan cadangan pangan, dioperasionalkan melalui indikator ketersediaan energi dan protein per kapita, dan indikator penguatan cadangan pangan. Pencapaian standar pelayanan minimal

¹⁴ Petunjuk Teknis SPM Bidang Ketahanan Pangan, Permentan No. 65/OT.140/12/2010 Tahun 2010

ketersediaan pangan dan cadangan pangan, dioperasikan melalui indikator ketersediaan energy dan protein perkapita, dan indikator penguatan cadangan pangan.

2. Bidang distribusi dan akses pangan;

Distribusi pangan berfungsi mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien, sebagai prasyarat untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu dengan harga yang terjangkau. Untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan yang cukup dalam jumlah maupun kualitas secara berkelanjutan, sangat sulit diwujudkan, mengingat masih ada sebagian masyarakat yang tidak mampu mengakses pangan yang cukup, penyebab utamanya adalah kemiskinan karena sebagian besar penduduk miskin tersebut adalah petani di pedesaan yang berperan sebagai produsen dan konsumen. Sebagian besar petani bekerja pada usaha tanaman pangan khususnya padi dan jagung dengan skala usaha kecil bahkan sebagai buruh tani. Hal ini menyebabkan petani menghadapi berbagai permasalahan, antara lain (a) rendahnya posisi tawar, terutama pada saat panen raya sehingga menjual produknya dengan harga rendah, (b) rendahnya nilai tambah produk pertanian karena terbatasnya kemampuan untuk mengolah hasilnya, (c) keterbatasan modal untuk melaksanakan kegiatan usaha, (d) keterbatasan penyediaan pangan (beras) saat paceklik karena tidak mempunyai cadangan pangan yang cukup.

Mengatasi masalah tersebut diatas, maka kegiatan distribusi pangan difokuskan pada kegiatan penguatan lembaga distribusi pangan masyarakat (Penguatan-LDPM) bagi gabungan kelompok tani (Gapoktan). Pendekatan yang diterapkan adalah pemberdayaan masyarakat secara partisipatif agar kelompok masyarakat mampu mengenali dan memutuskan cara yang tepat untuk mengembangkan kegiatan produktif secara berkelanjutan dan berkembang secara swadaya.

Kebijakan yang mendasari kegiatan Penguatan-LDPM adalah penguatan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, khususnya untuk petani di sentra produksi pangan. Kebijakan tersebut diarahkan untuk (a) mendukung upaya petani memperoleh harga produksi yang lebih baik, (b) meningkatkan kemampuan petani memperoleh nilai tambah dari hasil produksi untuk perbaikan pendapatan, (c) memperkuat kemampuan pengelolaan cadangan pangan Gapoktan agar dapat meningkatkan akses pangan bagi anggotanya pada saat paceklik. Pencapaian standar pelayanan minimal distribusi pangan dan akses pangan, dioperasionalkan melalui indikator ketersediaan informasi pasokan, harga dan akses pangan, dan indikator stabilisasi harga dan pasokan pangan.

3. Bidang penganekaragaman dan keamanan pangan;

Pola konsumsi pangan berfungsi untuk mengarahkan agar pola pemanfaatan pangan secara nasional memenuhi kaidah mutu, keanekaragaman, kandungan gizi,

keamanan dan kehalalan, disamping juga efisiensi untuk mencegah pemborosan. Pola konsumsi pangan juga mengarahkan agar pemanfaatan pangan dalam tubuh (food utility) dapat optimal, dengan peningkatan kesadaran atas pentingnya pola konsumsi beragam dengan gizi seimbang mencakup energi, protein, vitamin dan mineral serta aman. Pola konsumsi dalam rumah tangga dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain kondisi ekonomi, sosial dan budaya setempat. Untuk itu penanaman kesadaran pola konsumsi yang sehat perlu dilakukan sejak dini melalui pendidikan formal dan non formal. Kesadaran yang baik akan lebih menjamin terpenuhinya kebutuhan gizi masing-masing anggota keluarga sesuai dengan tingkat usia dan aktivitasnya.

Sebagai acuan kualitatif untuk konsumsi pangan adalah Angka Kecukupan Gizi (AKG), rata-rata per kapita perhari untuk energi 2.000 kilo kalori dan protein 52 gram, sedangkan acuan untuk menilai tingkat keragaman konsumsi pangan adalah Pola Pangan Harapan (PPH) dengan skor 100 sebagai pola yang ideal. Sesuai dengan Undang – Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan PP Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, Pemerintah menetapkan persyaratan mutu dan keamanan pangan produk pertanian diserahkan tanggung jawabnya kepada Kementerian Teknis termasuk Kementerian Pertanian. Pelayanan panganekaragaman dan keamanan pangan, terdiri dari 2 (dua) indikator yaitu indikator Skor Pola Pangan Harapan (PPH) dan indikator pengawasan dan pembinaan keamanan pangan.

4. Bidang penanganan kerawanan pangan.

Pelayanan penanganan kerawanan pangan adalah jenis pelayanan terkait dengan:

- a. Pengembangan sistem isyarat dini
- b. Penguatan kelembagaan untuk penanganan rawan pangan;
- c. Pencegahan kerawanan pangan;
- d. Penanggulangan kerawanan pangan;
- e. Peningkatan dan pengembangan desa mandiri pangan;

E. Definisi Konsepsional

Definisi konseptual merupakan suatu usaha untuk menjelaskan pembatasan pengertian antara konsep satu dengan konsep yang lainnya, supaya tidak terjadi kesalah pahaman. Berdasarkan penjelasan diatas ada beberapa penjelasan definisi konsepsional antara lain:

1. Program

Program adalah unsur pertama yang harus ada demi terciptanya suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai suatu tujuan dengan aspek aspek yang telah ditetapkan.

2. Ketahanan Pangan

kondisi terpenuhinya pangan dalam Negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari persediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun

mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

3. Standar Pelayanan Minimal Bidang ketahanan Pangan

indikator atau ketentuan tentang jenis mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal, yang kualitas pencapaiannya merupakan tolok ukur kinerja pelayanan ketahanan pangan yang disediakan oleh pemerintah. Terdiri dari 4 (empat) jenis pelayanan dasar: 1) ketersediaan dan cadangan pangan; 2) distribusi dan akses pangan; 3) penganekaragaman dan keamanan pangan; dan 4) penanganan kerawanan pangan.

4. Ketercapaian Program

kondisi dimana program yang telah di implementasikan dan diterima oleh masyarakat sesuai dengan indikator keberhasilan dalam program yang telah direncanakan sebelumnya.

F. Definisi Operasional

Merupakan indikator-indikator yang dibutuhkan dalam penelitian yang akan digunakan untuk mendeskripsikan hal-hal yang akan diteliti. Adapun indikator-indikator yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Ketercapaian program ketahanan pangan, indikatornya adalah:
 - a. Ketercapaian pelayanan ketersediaan dan cadangan pangan, indikatornya adalah:

- 1) Ketersediaan energi dan protein per kapita
 - 2) Penguatan cadangan pangan
 - b. Ketercapaian pelayanan dasar distribusi dan akses pangan, dioperasionalkan melalui indikator:
 - 1) Ketersediaan informasi pasokan, harga dan akses pangan di daerah
 - 2) Stabilisasi harga dan pasokan pangan
 - c. Ketercapaian Pelayanan penganeekaragaman dan keamanan pangan, dengan indikator:
 - 1) Tercapainya Skor pola pangan harapan (PPH)
 - 2) Pengawasan dan pembinaan keamanan pangan
 - d. Ketercapaian Pelayanan penanganan kerawanan pangan
2. Faktor pendukung dan penghambat ketercapaian Program Ketahanan pangan:
- a. Faktor Pendukung
 - 1) Kelembagaan Kantor Ketahanan Pangan
 - 2) Perubahan teknologi
 - b. Faktor penghambat

G. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini yang dilakukan adalah melalui pendekatan kualitatif. Artinya data yang dikumpulkan berupa angka-angka, melainkan data tersebut berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan, memo, dan

dokumen resmi lainnya. Sehingga yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah ingin menggambarkan realita empirik di balik fenomena secara mendalam. Oleh karena itu penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan realita dengan teori yang berlaku dengan menggunakan metode deskriptif¹⁵.

H. Data dan Sumber Data

1. Data Primer

Menurut S. Nasution data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan atau tempat penelitian.¹⁶ Data-data yang didapat langsung dari lapangan berupa pelaksanaan program ketahanan pangan (Ketersediaan dan cadangan pangan, Distribusi dan akses pangan, penganekaragaman pangan dan penanganan kerawanan pangan) pada tahun 2011 sampai dengan tahun 2013 sumber data tersebut adalah Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data-data yang didapat dari sumber bacaan dan berbagai macam sumber lainnya yang terdiri dari laporan-laporan dan dokumen-dokumen resmi dari instansi pemerintah. Data sekunder yang didapat berupa:

¹⁵ Lexy J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2004.

¹⁶ Nasution, S. *Azas-azas Kurikulum*, Penerbit Terate, Bandung, 1964.

Tabel 1. 4. Data Sekunder

No.	Data yang Diperlukan	Sumber Data
1.	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Banjarnegara Tahun 2011-2016	Pemerintah Kabupten Banjarnegara
2.	Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kabupaten Banjarnegara	Pemerintah Kabupten Banjarnegara
3.	Renstra Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara Tahun 2011-2016	Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara
4.	Renja dan Tapkin tahun 2011-2013	Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara
5.	Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) Kabupaten Banjarnegara Tahun Anggaran 2011-2013	Pemerintah Kabupaten Banjarnegara
6.	Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi (Lakip) Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara Tahun 2011-2013	Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara
7.	Pelaksanaan program/kegiatan peningkatan ketahanan pangan di Kabupaten Banjarnegara	Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara
8.	Data sumberdaya manusia atau birokrasi Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara.	Kantor Ketahanan Pangan Kabupaten Banjarnegara
9.	Petunjuk Teknis Standar Pelayanan Bidang Ketahanan Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota	Website Pemerintah
10.	Surat Kabar	Media Cetak/Online

I. Unit analisa

Dalam penelitian ini unit analisisnya adalah program yang telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kabupaten Banjarnegara dalam masalah pangan sekaligus subyek penelitian sebagai suatu kesatuan unit yang akan diteliti. Sedangkan dalam penelitian ini birokrasi yang langsung berkaitan adalah Dewan Ketahanan Pangan

sebagai perumus kebijakan serta Kantor Ketahanan Pangan sebagai pelaksana kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Banjarnegara. Dalam penelitian ini, yang menjadi narasumber ialah Dewan Ketahanan Pangan, Kepala Kantor Ketahanan Pangan, staf tata usaha khususnya pada bagian pemrograman, seksi ketersediaan dan distribusi pangan, seksi kewaspadaan dan kerawanan pangan, serta seksi pengembangan pangan untuk mengetahui pelaksanaan kegiatan dan ketercapaian program ketahanan pangan pada tahun 2013-2014 serta faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dari pelaksanaan program ketahanan pangan.

J. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian, disamping harus menggunakan metode yang tepat, juga perlu memilih teknik dan alat pengumpulan data yang relevan, agar penelitian bisa dipertanggungjawabkan keobjektifan dari hasil penelitian.¹⁷ Metode yang digunakan dalam pengumpulan data dalam penelitian ini adalah:

1. Wawancara

Wawancara adalah sebuah dialog atau tanya jawab yang dilakukan dua orang atau lebih yaitu pewawancaradan terwawancara (nara sumber) dilakukan secara berhadapan-hadapan (*face to face*).¹⁸ wawancara di gunakan oleh peneliti untuk

¹⁷ Lexy Moleong. J. *Metodeologi Penelitian Kualitatif*., Bandung : PT Remaja Rosada Karya.2004.

¹⁸ Rony Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum Dan Jurimeter*, Jakarta:Ghalis, 1994.

menggunakan menilai keadaan seseorang. Wawancara tersebut biasa dilakukan secara individu maupun kelompok, sehingga didapat data dan informasi yang otentik. Dalam penelitian ini yang menjadi responden wawancara ialah Pemerintah Daerah Kabupaten Banjarnegara pada umumnya dan Kantor Ketahanan Pangan pada khususnya yaitu Kepala Kantor Ketahanan Pangan dan Bagian Tata Usaha.

2. Dokumentasi

Metode ini digunakan untuk mendapatkan data sekunder yaitu dengan cara mempelajari arsip arsip atau catatan, buku-buku termasuk pula tulisan yang ada hubungannya dengan penelitian ini.

3. Observasi

Observasi adalah kegiatan pengamatan terhadap obyek yang akan diteliti dengan terjun langsung di dalam obyek penelitian. Observasi ini dilakukan dan dijalankan untuk menentukan data-data yang berhubungan dengan masalah, dan apapun yang ada di dalam proses penelitian dan obyek yang diteliti. Proses observasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan mengamati fenomena-fenomena dalam program ketahanan pangan Kabupaten Banjarnegara.

K. Teknik Analisa Data

Analisis data kualitatif menurut Bognan & Biklen (1982) sebagaimana dikutip Moleong (2007:248), adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data,

mengorganisasikan data, memilahmilahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceriterakan kepada orang lain. Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa langkah awal dari analisis data adalah mengumpulkan data yang ada, menyusun secara McDrury (Collaborative Group Analysis of Data, 1999) seperti yang dikutip Moleong (2007:248) tahapan analisis data kualitatif adalah sebagai berikut: ¹⁹

- a. Membaca/mempelajari data, menandai kata-kata kunci dan gagasan yang ada dalam data,
- b. Mempelajari kata-kata kunci itu, berupaya menemukan tema-tema yang berasal dari data.
- c. Menuliskan ‘model’ yang ditemukan.
- d. Koding yang telah dilakukan.

Analisis data dimulai dengan melakukan wawancara mendalam dengan informan kunci, yaitu seseorang yang benar-benar memahami dan mengetahui situasi obyek penelitian. Setelah melakukan wawancara, analisis data dimulai dengan membuat transkrip hasil wawancara, dengan cara memutar kembali rekaman hasil wawancara, mendengarkan dengan seksama, kemudian menuliskan kata-kata yang didengar sesuai dengan apa yang ada direkaman tersebut.

¹⁹ Lexy Moleong. J. *Metodeologi Penelitian Kualitatif*., Bandung : PT Remaja Rosada Karya.2004.

Setelah peneliti menulis hasil wawancara tersebut kedalam transkrip, selanjutnya peneliti harus membaca secara cermat untuk kemudian dilakukan reduksi data. Peneliti membuat reduksi data dengan cara membuat abstraksi, yaitu mengambil dan mencatat informasi-informasi yang bermanfaat sesuai dengan konteks penelitian atau mengabaikan kata-kata yang tidak perlu sehingga didapatkan inti kalimatnya saja, tetapi bahasanya sesuai dengan bahasa informan.

Abstraksi yang sudah dibuat dalam bentuk satuan-satuan yang kemudian dikelompokkan dengan berdasarkan taksonomi dari domain penelitian. Analisis Domain menurut Sugiyono (2009:255), adalah memperoleh gambaran yang umum dan menyeluruh dari obyek/penelitian atau situasi sosial. Peneliti memperoleh domain ini dengan cara melakukan pertanyaan grand dan minitour. Sementara itu, domain sangat penting bagi peneliti, karena sebagai pijakan untuk penelitian selanjutnya. Mengenai analisis taksonomi yaitu dengan memilih domain kemudian dijabarkan menjadi lebih terinci, sehingga dapat diketahui struktur internalnya.