

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Terjadinya krisis ekonomi memberikan kesadaran yang harus dibayar mahal oleh pemerintahan Orde Baru bahwa strategi pembangunan itu tidaklah tepat. Timbul kesadaran bahwa selama ini, kita mengabaikan banyaknya potensi lokal yang kurang dimanfaatkan dan dioptimalkan sebagai bagian sumber daya dalam pembangunan masyarakat. Harus disadari bahwa pluralitas sistem sosial budaya dan kearifan nilai-nilai lokal merupakan sumber daya dan modal sosial yang jika dimobilisasi dengan tepat dapat memberikan kontribusi yang optimal bagi pembangunan nasional.

Presiden RI menginginkan produksi pangan di masing-masing daerah bisa meningkat 5% pada tiap tahun sejak tahun ini, sehingga dalam waktu ke depan bisa tercipta kembali swasembada pangan. Kemudian gubernur se-Indonesia mengagendakan untuk bisa mengurangi jumlah penduduk di daerahnya yang mengalami kelaparan sekurang-kurangnya 1% tiap tahun. Semua upaya itu bisa terlaksana bila diikuti dengan terciptanya ketahanan pangan di masing - masing daerahnya. <sup>1</sup>

Kebutuhan pangan memang rumit urusannya, karena masalah akan tetap dirasakan oleh masyarakat walau pun yang memiliki kemampuan daya beli, yaitu manakala pangan yang bisa dibelinya itu tidak tersedia, sebaliknya

bagi masyarakat miskin, walaupun pangan tersedia bisa menjadi masalah juga, karena tidak mampu membelinya, terlebih bila pangannya memang tidak ada pula. Sehingga yang diperlukan adalah ketersediaan pangan bagi masyarakat sekaligus terjangkau untuk mendapatkannya.

Melihat kompleksnya beragam persoalan ketahanan pangan dengan adanya konsistensi serta komitmen pembangunan yang berpihak ke rakyat maka kebijakan untuk mewujudkan ketahanan pangan ke depan dapat tercapai dengan terpenuhinya dua landasan pokok yaitu ketersediaan pangan serta aksesibilitas masyarakat terhadap bahan pangan tersebut.

Terlebih sekarang dengan adanya otonomi daerah, pemerintah kabupaten/kota mempunyai kewenangan lebih besar dalam mengatur daerahnya, termasuk dalam sektor pertanian/pangan. Untuk ketahanan pangan, misalnya, daerah dimungkinkan untuk merumuskan kebijakan yang sesuai dengan pertimbangan lokal. Dalam hal ini, daerah dapat merencanakan pengembangan ketahanan pangan berdasarkan sumber daya dan kearifan lokal yang berakar dalam masyarakat, termasuk dalam pengembangan komoditas unggulan, sehingga mempunyai keunggulan kompetitif ataupun komparatif, baik di pasar lokal maupun global.

Masalah ketahanan pangan secara nasional tidak bernentu pada saat suplai terpenuhi, namun perlu diusut lebih lanjut untuk mengetahui pola distribusi dan tingkat konsumsi hingga ke level rumah tangga. Kasus kekurangan gizi, gizi buruk dan busung lapar di tengah tercukupinya pangan secara nasional menggambarkan tidak meratanya distribusi dan akses oleh seluruh lapisan masyarakat.<sup>4</sup>

Kabupaten Gunungkidul didominasi lahan kering yaitu 140.722 ha menempati urutan pertama, sedangkan sawahnya seluas 7.635 ha berada pada urutan keempat dari empat Kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta. Budidaya tanaman padi gogo dan palawija pada lahan kering akan memberikan sumbangan terhadap ketahanan pangan, karena di Kabupaten Gunung Kidul memiliki lahan kering lebih luas dibandingkan dengan lahan sawah.

Tujuan umum pembangunan pertanian di Kabupaten Gunungkidul adalah meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat petani-nelayan melalui peningkatan dan pemantapan produksi pertanian untuk mendukung ketahanan pangan, peningkatan produksi pertanian untuk mendukung ketahanan pangan, peningkatan produksi pertanian yang berdaya saing tinggi untuk mengisi pasar domestik dan ekspor, melestarikan sumber daya alam untuk kegiatan usaha tani melalui konservasi tanah dan air, meningkatkan lapangan kerja di sektor pertanian dengan produktivitas tinggi dan kesempatan berusaha produktif. Meningkatkan kemandirian berindustrialisasi yang berbasis pedesaan. Program utama pertanian dibagi dalam dua program besar, yaitu Program Peningkatan Ketahanan Pangan dan Program Peningkatan Agribisnis.

Kabupaten Gunungkidul produksi pertaniannya sebagian besar mengandalkan curah hujan yang akan berpengaruh terhadap pola bercocok tanam. Komoditas pertanian di Kabupaten Gunungkidul sebagian besar adalah

padi gogo, jagung, kedele dan ubikayu, dengan pola bercocok tanam tumpangsari.

#### **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimanakah peran kearifan lokal dalam ketahanan pangan di Kabupaten Gunungkidul?
2. Apa faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan peran kearifan lokal dalam ketahanan pangan di Kabupaten Gunungkidul?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan mengkaji peran kearifan lokal dalam ketahanan pangan di Kabupaten Gunung Kidul.
2. Untuk menemukan faktor yang menghambat dan mendukung pelaksanaan peran kearifan lokal dalam ketahanan pangan di Kabupaten Gunungkidul

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoritis

Untuk memberikan sumbangan kepada ilmu pengetahuan hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara

## 2. Manfaat praktis

Memberikan sumbang saran bagi Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul dalam mewujudkan ketahanan pangan.

## E. Tinjauan Pustaka

Pangan merupakan komoditas penting dan strategis bagi bangsa Indonesia mengingat pangan adalah kebutuhan dasar manusia yang harus dipenuhi oleh pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama seperti diamanatkan oleh Undang Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan. Dalam UU tersebut disebutkan Pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian dan pengawasan, sementara masyarakat menyelenggarakan proses produksi dan penyediaan, perdagangan, distribusi serta berperan sebagai konsumen yang berhak memperoleh pangan yang cukup dalam jumlah dan mutu, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli mereka.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan sebagai peraturan pelaksanaan UU Nomor 7 Tahun 1996 menegaskan bahwa untuk memenuhi kebutuhan konsumsi yang terus berkembang dari waktu ke waktu, upaya penyediaan pangan dilakukan dengan mengembangkan sistem produksi pangan yang berbasis pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal, mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan, mengembangkan teknologi produksi pangan, mengembangkan sarana

dan prasarana produksi pangan dan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif.

Di PP tersebut juga disebutkan dalam rangka pemerataan ketersediaan pangan ke seluruh wilayah dilakukan distribusi pangan melalui upaya pengembangan sistem distribusi pangan secara efisien, dapat mempertahankan keamanan, mutu dan gizi pangan serta menjamin keamanan distribusi pangan.

Disamping itu, untuk meningkatkan ketahanan pangan dilakukan diversifikasi pangan dengan memperhatikan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal melalui peningkatan teknologi pengolahan dan produk pangan dan peningkatan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi anekaragam pangan dengan gizi seimbang.

Peraturan Pemerintah tentang Ketahanan Pangan juga menggarisbawahi untuk mewujudkan ketahanan pangan dilakukan pengembangan sumber daya manusia yang meliputi pendidikan dan pelatihan di bidang pangan, penyebarluasan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pangan dan penyuluhan di bidang pangan. Di samping itu, kerjasama internasional juga dilakukan dalam bidang produksi, perdagangan dan distribusi pangan, cadangan pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan serta riset dan teknologi pangan.<sup>4</sup>

Dari uraian di atas terlihat ketahanan pangan berdimensi sangat luas dan melibatkan banyak sektor pembangunan. Keberhasilan pembangunan ketahanan pangan sangat ditentukan tidak hanya oleh performa salah satu

<sup>4</sup> Achmad Suryana, 2001. *Kebijakan Nasional Pemantapan Ketahanan Pangan*. Makalah pada Seminar Nasional Teknologi Pangan, Semarang, 9-10 Oktober 2001

sektor saja tetapi juga oleh sektor lainnya. Dengan demikian sinergi antar sektor, sinergi pemerintah dan masyarakat (termasuk dunia usaha) merupakan kunci keberhasilan pembangunan ketahanan pangan.

Ketahanan Pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah, maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Ketahanan pangan merupakan hal yang penting dan strategis, karena berdasarkan pengalaman di banyak negara menunjukkan bahwa tidak ada satu negarapun yang dapat melaksanakan pembangunan secara mantap sebelum mampu mewujudkan ketahanan pangan terlebih dahulu. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan mengamanatkan bahwa pemerintah bersama masyarakat mewujudkan ketahanan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pasal 1 ayat (17) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 menyatakan bahwa ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Menurut Bayu Krisnamurthi Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses (termasuk membeli) pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada pihak manapun. Dalam hal inilah, petani memiliki kedudukan strategis dalam ketahanan pangan : petani adalah produsen pangan dan petani adalah juga sekaligus kelompok konsumen terbesar yang sebagian masih miskin dan membutuhkan daya beli yang cukup untuk membeli pangan. Petani harus memiliki kemampuan untuk memproduksi pangan sekaligus juga harus memiliki pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka sendiri.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Bayu Krisnamurthi, *Agenda Pemberdayaan Petani Dalam Rangka Pemanfaatan Ketahanan Pangan Nasional*, Jurnal Ekonomi Rakyat, No. 2, Oktober 2000

Karena Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk yang banyak dan tingkat pertumbuhannya yang tinggi, maka upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan merupakan tantangan yang harus mendapatkan prioritas untuk kesejahteraan bangsa. Indonesia sebagai negara agraris dan maritim dengan sumberdaya alam dan sosial budaya yang beragam, harus dipandang sebagai karunia Ilahi untuk mewujudkan ketahanan pangan.

Upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional harus bertumpu pada sumberdaya pangan lokal yang mengandung keragaman antar daerah dan harus dihindari sejauh mungkin ketergantungan pada pemasukan pangan. Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, maka seluruh sektor harus berperan secara aktif dan berkoordinasi secara rapi dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa dan masyarakat untuk meningkatkan strategi demi mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Oleh karena ketahanan pangan tercermin pada ketersediaan pangan secara nyata, maka harus secara jelas dapat diketahui oleh masyarakat mengenai penyediaan pangan. Penyediaan pangan ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga yang terus terus berkembang dari waktu ke waktu. Untuk mewujudkan penyediaan pangan tersebut, perlu dilakukan pengembangan sistem produksi, efisiensi sistem usaha pangan, teknologi produksi pangan, sarana dan prasarana produksi pangan dan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif.



Cadangan pangan nasional diwujudkan dengan cadangan pangan masyarakat dan cadangan pangan pemerintah. Cadangan pangan pemerintah dibatasi pada pangan tertentu yang bersifat pokok, karena tidak mungkin pemerintah mencadangkan semua pangan yang dibutuhkan masyarakat. Cadangan pangan pemerintah terdiri dari cadangan pangan Pemerintah Desa, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Pusat yang perwujudannya memerlukan inventarisasi cadangan pangan, memperkirakan kekurangan pangan dan keadaan darurat, sehingga penyelenggaraan pengadaan dalam pengelolaan cadangan pangan dapat berhasil dengan baik. Cadangan pangan pemerintah dilakukan untuk menanggulangi masalah pangan dan disalurkan dalam bentuk mekanisme yang disesuaikan dengan kondisi wilayah dan rumah tangga. Namun penyaluran tersebut dilakukan dengan tidak merugikan kepentingan masyarakat konsumen dan produsen. Peran dan tanggung jawab masyarakat dalam hal cadangan pangan dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat, swasta, koperasi dan/atau perorangan.

Penganekaragaman pangan merupakan suatu hal yang harus ditingkatkan keanekaragaman pangannya, sejalan dengan teknologi pengolahan, yang bertujuan menciptakan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang.

Dalam kegiatan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan perlu dilakukan perencanaan dan pelaksanaan program dan analisis serta evaluasi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi ketersediaan pangan

Pencegahan masalah pangan dimaksudkan sebagai langkah antisipatif untuk menghindari terjadinya masalah pangan. Dalam hal penanggulangan masalah pangan harus terlebih dahulu diketahui secara dini tentang kelebihan pangan, kekurangan pangan dan ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan. Oleh sebab itu, penanggulangan masalah pangan kegiatannya antara lain pengeluaran pangan apabila terjadi kelebihan pangan, peningkatan produksi dan/atau pemasukan pangan apabila terjadi kekurangan pangan. Selain dari pada itu, penyaluran pangan secara khusus diutamakan bagi ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan, dan memberikan bantuan pangan kepada penduduk miskin.

Ketentuan pengendalian harga khususnya terhadap pangan tertentu yang bersifat pokok bertujuan untuk menghindari terjadinya gejolak harga yang berakibat resahnya masyarakat seperti keadaan darurat yang meliputi bencana alam, konflik sosial dan paceklik yang berkepanjangan. Dengan demikian pengendalian harga pangan harus mengetahui mekanisme pasar atau adanya intervensi pasar dengan cara mengelola dan memelihara cadangan pangan pemerintah, mengatur dan mengelola pasokan pangan, mengatur kelancaran distribusi pangan dan menetapkan kebijakan pajak dan/atau tarif.

Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa melaksanakan kebijakan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing, dengan memperhatikan pedoman, norma, standar dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Disamping itu, Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan/atau Pemerintah Desa mendorong keikutsertaan masyarakat dalam ketahanan pangan dengan cara memberikan informasi dan pendidikan membantu kelancaran per

masyarakat serta meningkatkan kemandirian rumah tangga dalam meningkatkan ketahanan pangan.

Dalam mewujudkan ketahanan pangan, masyarakat mempunyai peran yang luas misalnya melaksanakan produksi, perdagangan dan distribusi pangan, menyelenggarakan cadangan pangan serta melakukan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan. Ketahanan pangan diwujudkan pula melalui pengembangan sumber daya manusia dan kerjasama internasional. Selanjutnya untuk mewujudkan ketahanan pangan dilakukan perumusan kebijakan, evaluasi dan pengendalian ketahanan pangan yang dilakukan dengan berkoordinasi dengan Dewan Ketahanan Pangan.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Gunung Kidul

2. Nara sumber dalam penelitian ini adalah Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Perikanan Kabupaten Gunung Kidul. Responden dalam penelitian ini adalah :

- a. Ketua Kelompok Tani / Tokoh masyarakat Desa Candirejo dan Panenrejo Kecamatan Semanu sebanyak 2 orang
- b. Masyarakat di Desa Bleberan, Kecamatan Playen, Kabupaten Gunung Kidul sebanyak 4 orang

### 3. Jenis Penelitian

#### a. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Yaitu dengan menelusuri, menghimpun, meneliti dan mempelajari buku-buku literatur, Peraturan Perundang-undangan dan laporan hasil penelitian yang telah ada yang berhubungan kearifan lokal dalam ketahanan pangan di Kabupaten Gunung Kidul

#### b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

##### 1) Observasi/pengamatan

Merupakan teknik pengumpulan data dengan cara peneliti mengadakan pengamatan secara langsung terhadap obyek yang diteliti.

##### 2) Wawancara

Yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan kepada nara sumber berdasarkan pedoman yang telah dipersiapkan.

### 4. Analisis data

Data yang telah terkumpul di analisa secara yuridis kualitatif yaitu data dikelompokkan kemudian dihubungkan dengan masalah yang diteliti menurut kualitas dan dengan memberikan gambaran yang sebenarnya sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.