

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Ketahanan pangan adalah pertahanan negara, ketika ketahanan pangan suatu negara terancam, maka kelangsungan hidup suatu bangsa dipertaruhkan. Pandangan ini cukup menjelaskan mengapa ketahanan pangan selalu menjadi perhatian besar di banyak negara di dunia. Dalam berbagai pertemuan tingkat dunia, masalah ketahanan pangan selalu menjadi agenda utama. Sedikitnya ada tiga faktor yang menyebabkan ketahanan pangan tidak pernah lepas dari perhatian pemerintahan di berbagai belahan dunia. Pertama adalah ledakan penduduk, pangan tak pelak merupakan nafas kehidupan miliaran penduduk dunia. Kedua, terjadinya perubahan iklim yang berdampak pada penurunan produktivitas pangan. Ketiga, mulai terbatasnya sumber-sumber pangan. Ketiga faktor ini berpeluang besar menghadirkan ancaman bagi ketahanan pangan setiap negara, tidak terkecuali Indonesia.

Indonesia kini tercatat sebagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak keempat dunia. Data Badan Pusat Statistik menyebutkan dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir rata-rata pertumbuhan penduduk di Indonesia sebesar 1,49 persen per tahun. Angka pertumbuhan tersebut mencerminkan besarnya tantangan yang harus dihadapi dalam mencapai ketahanan pangan. Oleh sebab itu pemerintah selalu menempatkan masalah ketahanan pangan sebagai salah satu prioritas pembangunan nasional yang tertuang dalam setiap tahap Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan di era pemerintahan Presiden Jokowi sekarang ini, pencapaian kedaulatan pangan menjadi bagian dari agenda ketujuh *Nawa Cita* untuk Indonesia.

Suatu negara dianggap memiliki ketahanan pangan yang baik jika semua penduduk setiap saat dapat memiliki akses terhadap bahan pangan dalam jumlah dan mutu yang sesuai bagi

prasyarat kehidupan yang sehat, aktif dan produktif. Oleh karena itu stabilisasi harga pangan sangat berperan dalam upaya memantapkan ketahanan pangan, ketahanan ekonomi dan stabilitas politik nasional. Pengalaman tahun 1996 dan 1998 membuktikan bahwa terjadinya guncangan ekonomi yang kemudian berubah menjadi krisis politik, diakibatkan oleh harga pangan yang melonjak drastis dalam jangka waktu pendek.

Pasca penghargaan swasembada, ada kesan di kalangan pengambil kebijakan masalah pangan khususnya beras dianggap telah tuntas. Pemerintah terlena dengan penghargaan *FAO* atas keberhasilan mewujudkan swasembada pangan di tahun 1984, setidaknya hal ini diindikasikan dengan semakin menyusutnya lahan-lahan sawah subur di Pulau Jawa sejak tahun 1984 tersebut untuk berbagai kepentingan industri dan perumahan. Akibatnya produksi beras nasional turun drastis, terbukti di tahun 1989 kita telah mengimpor beras sebesar 464.449 ton bahkan 10 tahun kemudian kita dikejutkan dengan jumlah impor yang sangat spektakuler yakni sebesar 5,8 juta ton di tahun 1998.

Kenyataan lain yang mengejutkan adalah masih banyak ditemukan kasus kekurangan pangan (rawan pangan) yang melanda wilayah Indonesia. Hasil kerjasama Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian dengan *World Food Programme (WFP)*, menggambarkan situasi ketahanan pangan Indonesia melalui Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan (*Food Security and Vulnerability Atlas-FSVA*) diperkuat dengan grafik situasi ketahanan dan kerawanan pangan Indonesia 2013, yang menerangkan bahwa daerah yang masuk dalam kategori tahan pangan masih didominasi oleh wilayah Jawa dan Sumatera, sedangkan dari grafik terlihat bahwa proporsi penduduk yang tahan pangan terus mengalami penurunan, sementara penduduk rawan dan sangat rawan pangan justru mengalami peningkatan.

Selanjutnya hasil evaluasi *The Economist Intelligence Unit* (EIU) 2014 terhadap Indeks Ketahanan Pangan Global (*Global Food Security Index*-GFSI), menyatakan bahwa dari 109 negara yang diukur tampak bahwa Amerika Serikat merupakan negara yang memiliki tingkat ketahanan pangan paling tinggi. Sementara itu, Indonesia berada pada peringkat 72, turun dari tahun sebelumnya yang berada di peringkat 66 (posisi ke 6 dari 7 negara ASEAN). Hal ini merupakan fakta yang semakin menegaskan perlunya upaya penguatan ketahanan pangan.

Diperkirakan sepuluh tahun ke depan (dalam kurun waktu 2015-2025), sejalan dengan kondisi global maka negara-negara berkembang termasuk Indonesia akan menghadapi keadaan yang semakin sulit untuk mencapai, mempertahankan, dan meningkatkan kualitas keberlanjutan ketahanan pangan (FAO dalam Suryana, 2014). Tantangan tersebut muncul dari dua sisi sekaligus yang saling menguatkan tingkat kesulitannya, yaitu dari sisi *supply* (penawaran) dan sisi *demand* (permintaan) yang berperilaku sangat dinamis.

Di Indonesia, kebutuhan pangan identik dengan pemenuhan beras sebagai makanan pokok. Beras merupakan salah satu komoditas pertanian yang banyak diusahakan oleh para petani dan ketersediaannya sangat mempengaruhi ketahanan pangan (Wijaya dkk, 2013). Menurut data yang ada, penduduk Indonesia merupakan pemakan beras terbesar di dunia dengan konsumsi 139,15 kg per orang per tahun (Ditjen Tanaman Pangan Kementan RI, 2014). Bandingkan dengan rata-rata konsumsi di China yang hanya 90 kg, India 74 kg, Thailand 100 kg, dan Philipina 100 kg per orang per tahun.

Akibatnya, meski Indonesia termasuk sebagai salah satu negara dengan kontribusi terhadap produksi beras dunia mencapai 8,5 %, tetapi hampir setiap tahun Indonesia selalu menghadapi persoalan berulang yaitu jumlah produksi beras yang begitu tinggi belum mampu mencukupi kebutuhan penduduknya. Dimana dengan jumlah penduduk sebesar 251,38 juta jiwa,

11,24 persen (28,28 juta jiwa) diantaranya masih hidup dalam kategori miskin (BPS, 2015). Sementara itu laporan Organisasi Pertanian dan Pangan PBB (FAO) menyebutkan sebanyak 19,4 juta penduduk Indonesia masih mengalami kelaparan (metronews.com, diakses 22 Juni 2015).

Sebagai negara produsen beras terbesar ketiga di dunia setelah China dan India, Indonesia hanya mempunyai 11 provinsi yang menjadi sentra produksi beras dari total 35 provinsi (bisnis.com, diakses 12 Mei 2015). Wilayah yang menjadi sentra produksi beras tersebut antara lain Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan.

Hingga saat ini, hampir separuh dari suplai beras nasional masih bersumber dari pulau Jawa, padahal lahan sawah di Pulau Jawa sendiri tampaknya akan terus bergeser menjadi lahan untuk industri dan jasa sehingga dalam era selanjutnya kawasan luar Jawa diharapkan akan menjadi tumpuan harapan untuk berperan lebih besar. Sumatera Barat sendiri menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2014, menduduki peringkat ke delapan sebagai penyumbang produksi (lambung) beras nasional.

Selanjutnya berdasarkan data jumlah produksi padi, dari 19 kabupaten/kota di Sumatera Barat, hanya 7 kabupaten yang bisa dikatakan sebagai sentra produksi padi/beras yaitu Kabupaten Solok, Agam, Pesisir Selatan, Padang Pariaman, Tanah Datar, Lima Puluh Kota dan Pasaman. Berdasarkan data BPS Sumatera Barat (2014) menunjukkan bahwa potensi luas sawah (menurut pengairan) dan potensi lahan kering untuk tanaman pangan di Sumatera Barat, masih ada sekitar 228.859 hektar yang belum diusahakan.

Di sisi lain, jumlah produksi ini juga masih fluktuatif dan sangat tergantung pada musim, sebaliknya konsumsi beras bersifat kontinyu. Situasi inilah yang menjadi kendala dan menyebabkan ketersediaan beras dibulan-bulan tertentu cenderung menurun, sehingga menyebabkan terjadinya gejolak harga beras di pasaran. Untuk mengatasi permasalahan tersebut tercatat kalau Sumatera Barat juga rutin melakukan impor beras, dengan rata-rata jumlah impor per tahun sebesar 85.948 ton (Badan Ketahanan Pangan, 2014).

Seperti layaknya hukum penawaran dan permintaan dalam ilmu ekonomi, adanya kesenjangan antara tingkat penawaran dan permintaan menyebabkan harga beras meningkat dan pada akhirnya akan memicu kenaikan inflasi pada kelompok *volatile food*. Sebagai tambahan, tingkat konsumsi beras masyarakat Sumatera Barat berada pada urutan ke lima nasional dengan jumlah konsumsi sebesar 123 kg/kapita/tahun. Idealnya angka konsumsi beras sesuai anjuran Pola Pangan Harapan (PPH) sebanyak 100,375 kg/kapita/tahun (Badan Ketahanan Pangan, 2014).

Kepala Perwakilan Bank Indonesia (BI) Sumatra Barat (2016), menyebutkan dalam 10 tahun terakhir, laju inflasi di Sumatera Barat cukup fluktuatif dan cenderung lebih tinggi dari inflasi di Sumatra dan Nasional, dimana hal itu didominasi oleh *volatile food* atau kelompok pangan yang bergejolak terutama beras. Berdasarkan data BI, kontribusi beras terhadap inflasi Sumbar pada 2011 sebesar 0,5 persen, 2012 sebesar 0,5 persen, 2013 sebesar 0,6 persen dan 2014 mencapai 2,5 persen. Kenyataan ini semakin memperkuat kalau perwujudan ketahanan pangan beras bagi penduduk Sumatera Barat adalah suatu hal yang sangat krusial.

Perumusan Masalah

Permasalahan utama dalam mewujudkan ketahanan pangan saat ini terkait dengan adanya

fakta bahwa pertumbuhan permintaan pangan lebih tinggi dari penyediaannya. Permintaan pangan yang tinggi disebabkan dari pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi, peningkatan daya beli, dan perubahan selera masyarakat. Sementara itu dalam hal penyediaan, berkaitan dengan masalah produksi yang mengalami pertumbuhan cenderung menurun atau stagnan (Handewi *etal.*, 2003).

Untuk mewujudkan ketahanan pangan beras di Provinsi Sumatera Barat dibutuhkan kebijakan pemerintah terhadap faktor-faktor yang dapat mempengaruhi stabilitas penyediaan beras untuk dikonsumsi penduduk. Oleh karena itu peningkatan produksi padi/beras harus tetap dipertahankan dan diterjemahkan oleh pemerintah daerah dalam rencana strategis pembangunan dalam bentuk program/kegiatan yang ditujukan guna pencapaian ketahanan pangan beras di Sumatera Barat. Apabila ketahanan pangan beras di Sumatera Barat sudah berhasil di capai maka secara tidak langsung akan berkontribusi terhadap upaya meningkatkan ketahanan pangan nasional. Hal ini dikarenakan produksi beras Sumatera Barat memberikan kontribusi sebesar 3,56% terhadap produksi Nasional. Berdasarkan pemaparan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, dikemukakan sebagai berikut :

1. Bagaimana situasi ketahanan pangan beras di Provinsi Sumatera Barat?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan beras di Provinsi Sumatera Barat dari sisi penawaran dan dari sisi permintaan?
3. Apa implikasi kebijakan dari kajian ini yang diperlukan guna mewujudkan ketahanan pangan beras di Provinsi Sumatera Barat?

1.2. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Mengidentifikasi dan mendeskripsikan perkembangan situasi ketahanan pangan beras di Provinsi Sumatera Barat.
2. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan beras di Provinsi Sumatera Barat dari sisi penawaran dan dari sisi permintaan.
3. Merumuskan implikasi kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan beras di Provinsi Sumatera Barat.

1.3. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teori, peneliti berharap penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu referensi dalam memahami dan mengatasi permasalahan yang terkait dengan ketahanan pangan.
2. Manfaat metodologi, diharapkan penelitian ini dapat berguna sebagai tambahan tinjauan literatur bagi kegiatan penelitian selanjutnya yang juga tertarik untuk mengkaji permasalahan ketahanan pangan.
3. Manfaat kebijakan, peneliti berharap hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, dalam proses pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan permasalahan ketahanan pangan.

1.4. Ruang Lingkup Penelitian

Permasalahan ketahanan pangan mempunyai ruang lingkup yang sangat luas, oleh karena itu sesuai dengan tujuan penelitian yang ingin dicapai, maka penelitian ini lebih menitik beratkan

kepadamengidentifikasi dan selanjutnya mendeskripsikan tentang perkembangan situasi ketahanan pangan beras di Provinsi Sumatera Barat berdasarkan data-data yang diperoleh.

Selanjutnya menganalisis faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi ketahanan pangan beras di Provinsi Sumatera Barat baik dari sisi penawaran maupun dari sisi permintaan melalui beberapa variabel yang diduga berpengaruh yaitu jumlah produksi padi yang dikonversi menjadi produksi beras, jumlah impor beras, perkembangan harga rata-rata beras per tahun di tingkat produsen dan di tingkat konsumen, konsumsi beras per kapita per tahun serta jumlah penduduk Sumatera Barat.

Dari hasil analisis tersebut diharapkan memperoleh gambaran tentang bagaimana rumusan implikasi kebijakan yang sesuai agar ketahanan pangan beras di Sumatera Barat dapat terwujud.

1.5. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini yang tertuang dalam setiap bab, dapat dirinci sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, menguraikan tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, berisikan tentang definisi dan landasan teori tentang konsep ketahanan pangan dan teori-teori yang melandasi permasalahan yang akan diteliti serta penelitian-penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang akan dilaksanakan.

Bab III Metodologi Penelitian, pada bab ini menguraikan secara jelas tentang lokasi penelitian, data dan sumber data, serta metode-metode yang digunakan dalam pengumpulan dan analisis data.

Bab IV Gambaran Umum Daerah Penelitian, memuat deskripsi gambaran umum objek penelitian dengan merujuk pada fakta yang bersumber dari data yang bersifat umum sebagai wacana pemahaman yang terkait dengan penelitian.

Bab V Hasil dan Pembahasan, berisikan temuan-temuan penelitian dan pembahasan mengenai hasil analisis data serta implikasinya terhadap perencanaan kebijakan.

Bab VI Kesimpulan dan Saran, mencakup kesimpulan dari hasil penelitian dan memberikan saran berdasarkan hasil analisis yang dilakukan dalam penelitian.

