

## **BAB I. PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pangan merupakan kebutuhan pokok manusia yang pemenuhannya merupakan bagian dari Hak Azasi Manusia yang dijamin dalam UUD 1945. Manusia membutuhkan pangan untuk dapat melangsungkan kehidupan dan beraktivitas secara aktif dan produktif setiap hari. Tidak heran kemudian pangan memegang arti penting dalam kehidupan suatu bangsa, bahkan sering dikaitkan dengan ketahanan dan kedaulatan suatu Negara. Berbagai gejolak sosial dan politik dapat dipicu jika ketahanan pangan di masyarakat terganggu. Salah satunya pernah dialami pada waktu krisis ekonomi 1998/1999 dimana meroketnya harga beras dan kelangkaan sembako di masyarakat, telah memicu terjadinya kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional (Ismet, 2007).

Dalam konteks pembangunan, manusia merupakan salah satu modal utama untuk menjamin proses pembangunan berjalan dengan baik. Oleh karena itu, pembangunan sumberdaya manusia yang berkualitas selalu menjadi perhatian setiap Negara. Suryana (2004) menyatakan salah satu pilar dalam pembentukan sumberdaya manusia berkualitas adalah pemenuhan kebutuhan pangan dari segi jumlah, mutu, gizi dan keamanannya. Indonesia pada tahun 2015 memiliki jumlah penduduk mencapai 257,6 juta jiwa dengan laju pertumbuhan sebesar 1,38%. Angka ini di satu sisi dipandang sebagai peluang untuk menciptakan sumberdaya manusia berkualitas dan diharapkan di masa depan akan menjadi keunggulan komparatif bagi Indonesia. Namun di sisi lain, tingginya jumlah penduduk akan menimbulkan permasalahan tentang bagaimana Negara akan memenuhi kebutuhan pangannya yang tentunya juga ikut meningkat. Indonesia dengan cakupan wilayah yang luas, diharapkan mampu memenuhi kebutuhan pangan penduduk secara swadaya. Hal ini tidak lepas dari pemikiran bahwa setiap wilayah memiliki kekhasan pola konsumsi pangan yang dipengaruhi oleh daya dukung pangan masing-masing wilayah.

Pemenuhan kebutuhan serta ketersediaan pangan menjadi syarat mutlak bagi mewujudkan ketahanan pangan. Suatu Negara dianggap memiliki ketahanan pangan yang kuat apabila Negara tersebut mampu menyediakan pangan dalam jumlah yang cukup dan berkelanjutan (*sustainable*) bagi penduduknya secara swadaya. Sebaliknya ketergantungan yang tinggi terhadap Negara luar dalam penyediaan pangan menandakan ketahanan pangan Negara tersebut lemah. Oleh karena itu, ketahanan pangan sejak lama telah menjadi salah satu prioritas utama pembangunan. Di dalam RPJPN 2005-2025, kemandirian pangan menjadi salah satu arah pencapaian sasaran-sasaran pokok pembangunan ekonomi Negara memegang peranan penting dalam mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan dan pemenuhan konsumsi pangan secara cukup, beragam, bergizi seimbang dan aman, mulai dari tingkat nasional sampai daerah hingga perseorangan secara merata dan berkesinambungan sepanjang waktu, sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan.

Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan juga mengamanatkan bahwa pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan. Ketahanan pangan diartikan sebagai kondisi terpenuhinya pangan mulai dari tingkat rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik dari segi jumlah maupun mutunya (Lantarsih, *et al.*, 2011).

Dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional, Indonesia menghadapi tantangan dan permasalahan yang bersifat multidimensi. Persaingan pemanfaatan sumberdaya lahan, perubahan iklim dan dominasi usahatani skala kecil berpengaruh pada sisi penawaran. Sementara pertumbuhan jumlah penduduk, dinamika karakteristik demografi, perubahan selera konsumen dan persaingan permintaan pangan (konsumsi, benih, pakan dan bahan baku energi) mempengaruhi sisi permintaan (Suryana, 2014).

Selain itu masih rendahnya tingkat diversifikasi konsumsi pangan masyarakat menjadi satu permasalahan tersendiri dalam pembangunan ketahanan pangan. Hal ini salah satunya terlihat dari masih tingginya ketergantungan masyarakat terhadap satu jenis pangan terutama beras. Bahkan beras menjadi

“*food habit*” sehingga masyarakat beranggapan bahwa belum makan kalau belum makan nasi. Pada tahun 2014 BPS mencatat bahwa tingkat konsumsi beras masyarakat Indonesia mencapai 114 kilogram per kapita per tahun. Kondisi ini jika terus berlanjut dikhawatirkan akan menyebabkan terjadinya kerawanan pangan di masa yang akan datang. Oleh karena itu diversifikasi konsumsi pangan menjadi salah satu upaya yang dapat ditempuh untuk mencapai ketahanan pangan.

Konsep diversifikasi konsumsi pangan bukan suatu hal baru dalam istilah kebijakan pembangunan pangan di Indonesia. Wacana ini bahkan telah dimulai semenjak tahun 1960-an, dimana pemerintah telah menyadari tentang pentingnya mengkonsumsi pangan yang beragam untuk mencapai terpenuhinya gizi masyarakat. Hal ini tidak lepas dari pengetahuan bahwa tidak ada satu jenis komoditi pangan yang mampu menyediakan seluruh zat gizi yang dibutuhkan tubuh manusia. Konsumsi pangan yang cukup, beragam, seimbang dan aman baik dalam segi jumlah maupun kandungan gizi merupakan salah satu faktor penting yang menentukan tingkat kesehatan dan intelegensi manusia.

Upaya dan strategi yang efektif diperlukan dalam menghadapi tantangan dan permasalahan tersebut, sehingga ketahanan pangan yang berkelanjutan dapat diwujudkan. Peraturan Pemerintah nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan sebenarnya telah menegaskan bahwa untuk memenuhi kebutuhan konsumsi yang terus berkembang dari waktu ke waktu, salah satu upaya yang dapat dilakukan dari sisi ketersediaan. Wilayah diharapkan mampu mewujudkan ketersediaan pangan berdasarkan daya dukung pangan yang dimilikinya, yaitu dengan mengembangkan suatu sistem produksi pangan berbasis pada sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal serta mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif. Sementara dari sisi konsumsi diperlukan upaya diversifikasi pangan dengan peningkatan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi beraneka ragam pangan dengan gizi seimbang yang berbasis pada potensi pangan lokal.

Perencanaan dibutuhkan sebagai langkah awal dalam melaksanakan pembangunan dalam konteks apapun, termasuk pembangunan ketahanan pangan. Dalam menyusun perencanaan diperlukan pengetahuan tentang kondisi aktual, potensi yang dimiliki dan target yang ingin dicapai. Untuk mengetahui kondisi

aktual konsumsi pangan masyarakat dapat dilakukan dengan pendekatan angka kecukupan gizi dan Pola Pangan Harapan (PPH). Skor PPH menggambarkan tingkat diversifikasi konsumsi pangan masyarakat di suatu wilayah. Skor 100 pada PPH menggambarkan bahwa konsumsi pangan masyarakat di wilayah tersebut telah ideal dan beragam sesuai jumlah dan kecukupan gizi. PPH ideal (skor PPH 100) ditetapkan sebagai target dalam pembangunan ketahanan pangan mulai dari tingkat kabupaten, provinsi hingga nasional. Sumatera Barat sendiri menargetkan pencapaian skor PPH ideal pada tahun 2023 (BKP Sumbar, 2015).

Setelah mengetahui kondisi aktual konsumsi pangan melalui skor PPH dan angka kecukupan gizi, maka dapat dilakukan estimasi mengenai jumlah kebutuhan pangan penduduk agar tercapai skor PPH ideal pada tahun sasaran. Selanjutnya perlu dilihat potensi wilayah dalam menyediakan pangan bagi penduduk atau disebut sebagai daya dukung pangan wilayah. Daya dukung pangan wilayah (*nutritional carrying capacity*) adalah kemampuan wilayah untuk mendukung pemenuhan kebutuhan konsumsi pangan penduduk yang ada di dalamnya secara berkelanjutan (*sustainable*). Daya dukung pangan wilayah dapat diukur salah satunya dengan melihat kecenderungan tren produksi pangan dan ketersediaan lahan untuk komoditi pangan di wilayah tersebut. Dari tren yang diperoleh kemudian dapat dilakukan perencanaan produksi pangan yang didasarkan pada daya dukung pangan wilayah untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduk pada tahun target dicapainya PPH ideal.

## 1.2. Perumusan Masalah

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk lebih banyak mengatur dan mengelola pembangunan daerahnya, termasuk pembangunan ketahanan pangan. Provinsi Sumatera Barat bahkan memasukkan kedaulatan pangan sebagai salah satu prioritas pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2016-2021.

Dalam mewujudkan ketahanan pangan, Provinsi Sumatera Barat menghadapi tantangan seperti masih rendahnya tingkat diversifikasi konsumsi

pangan masyarakat yang salah satunya ditandai oleh tingginya tingkat ketergantungan masyarakat terhadap komoditas beras, dimana pada tahun 2012 konsumsi beras penduduk Sumatera Barat mencapai 123 kg/kap/tahun. Sementara Badan Ketahanan Pangan Provinsi Sumatera Barat menargetkan akan mencapai PPH ideal pada tahun 2023. Selain itu jumlah penduduk Provinsi Sumatera Barat yang pada tahun 2015 mencapai 5.196.289 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk rata-rata 1,33% per tahun, disatu sisi akan meningkatkan permintaan pangan. Namun di sisi lain, pertumbuhan penyediaan pangan cenderung mengalami stagnasi diantaranya disebabkan oleh adanya kompetisi dalam pemanfaatan sumberdaya lahan. Tercatat dalam rentang waktu 2011-2015 Sumatera Barat mengalami penyusutan lahan sawah sebesar 8.963 ha. Kondisi ini jika terus berlangsung dikhawatirkan akan mempengaruhi ketahanan pangan Provinsi Sumatera Barat di masa depan dari sisi ketersediaan. Oleh karena itu perencanaan diperlukan untuk mencegah terjadinya permasalahan tersebut.

Elemen dasar yang diperlukan dalam menyusun sebuah perencanaan yaitu pengetahuan tentang kondisi aktual suatu wilayah. Terkait subsistem konsumsi pada ketahanan pangan, kondisi aktual konsumsi pangan dilihat dari sisi kuantitas (Angka Kecukupan Gizi berupa AKE dan AKP) dan kualitas (skor Pola Pangan Harapan). Skor PPH mencerminkan tingkat keberagaman konsumsi pangan di masyarakat. Data konsumsi pangan dari survey Susenas yang setiap tahun rutin dilakukan oleh BPS digunakan sebagai data dasar untuk mengetahui kondisi aktual konsumsi pangan. Pengetahuan tentang kondisi aktual konsumsi pangan ini digunakan sebagai pijakan awal dalam menyusun estimasi dan perencanaan untuk mencapai PPH ideal di tahun sasaran. Untuk mengetahui kemampuan daya dukung pangan wilayah, dilakukan dengan menganalisis tren produksi pangan dan ketersediaan lahan, yang selanjutnya dilakukan analisis *forecasting* untuk meramalkan produksi dan ketersediaan lahan sampai ke tahun sasaran. Dari hasil analisis ini selanjutnya disusun suatu perencanaan produksi pangan di wilayah Sumatera Barat untuk mencapai PPH ideal di tahun sasaran 2023 berdasarkan daya dukung pangan wilayah yang dimiliki.

Dari paparan di atas, penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian yang berjudul “Perencanaan Produksi Pangan Berdasarkan Daya Dukung Pangan

Wilayah Provinsi Sumatera Barat Menuju Pola Pangan Harapan Ideal Tahun 2023”, dengan pertanyaan penelitian (*research questions*) adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi aktual konsumsi pangan masyarakat Sumatera Barat tahun 2015?
2. Apakah daya dukung pangan wilayah yang dimiliki oleh Provinsi Sumatera Barat mampu memenuhi kebutuhan konsumsi pangan penduduknya untuk mencapai PPH ideal tahun 2023?
3. Apa rumusan rekomendasi perencanaan produksi pangan berdasarkan daya dukung pangan wilayah yang dimiliki oleh Provinsi Sumatera Barat dalam memenuhi kebutuhan pangan penduduknya guna mencapai PPH ideal pada tahun 2023?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Dari *research questions* yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan kondisi aktual konsumsi pangan masyarakat Sumatera Barat tahun 2015.
2. Mengestimasi daya dukung pangan wilayah yang dimiliki oleh Provinsi Sumatera Barat untuk memenuhi kebutuhan konsumsi pangan penduduknya guna mencapai PPH ideal tahun 2023
3. Merumuskan rekomendasi perencanaan produksi pangan berdasarkan daya dukung pangan wilayah yang dimiliki oleh Provinsi Sumatera Barat dalam memenuhi kebutuhan penduduknya guna mencapai PPH ideal pada tahun 2023.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Aspek Akademis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan serta memberikan masukan bagi penelitian sejenis di kemudian hari.

## 2. Aspek Praktis

Diharapkan dapat memberikan informasi mengenai kondisi aktual konsumsi masyarakat yang dilihat dari pengolahan data Susenas Maret 2015, dan selanjutnya diharapkan dari hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam menyusun perencanaan produksi pangan yang didasarkan pada kemampuan daya dukung pangan wilayah yang dimiliki dalam mencapai PPH ideal tahun 2023 di Provinsi Sumatera Barat.

### 1.5. Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

1. Kondisi aktual konsumsi pangan Sumatera Barat diidentifikasi dari data hasil Susenas bulan Maret 2015 yang diolah menggunakan aplikasi “Analisis Konsumsi dan Perencanaan Pangan”.
2. Kondisi aktual konsumsi pangan diidentifikasi dari sisi kuantitas berupa capaian AKE dan AKP, dan dari sisi kualitas berupa capaian skor PPH.
3. Estimasi kebutuhan konsumsi pangan penduduk tahun 2023 dilakukan dengan mempertimbangkan proyeksi jumlah penduduk dan capaian skor PPH pada tahun tersebut.
4. Kemampuan daya dukung pangan wilayah dilihat dari tren produksi pangan dan ketersediaan lahan dalam rentang waktu 2008-2015.
5. Perencanaan produksi pangan dirumuskan dengan mempertimbangkan proyeksi kebutuhan konsumsi pangan penduduk di tahun 2023 yang dibandingkan dengan hasil *forecasting* produksi pangan, serta kebutuhan lahan untuk produksi minimal kebutuhan pangan tahun 2023 dan ketersediaan lahan pada tahun tersebut.
6. Rekomendasi perencanaan produksi yang dihasilkan belum tentu cocok diterapkan di daerah lain. Namun metode analisis dan atau cara menyusun perencanaan yang digunakan dalam penelitian ini dapat diadaptasi dalam penyusunan perencanaan produksi di wilayah lain.

## 1.6. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini terdiri dari 6 (enam) bab, yaitu pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, gambaran umum lokasi penelitian, hasil dan pembahasan serta penutup dengan pokok bahasan berikut:

1. Bab I. Pendahuluan

Dipaparkan mengenai latar belakang mengapa penelitian ini perlu dilakukan, kemudian dilanjutkan dengan menguraikan perumusan masalah, pemaparan mengenai tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup dan batasan penelitian, serta sistematika penelitian.

2. Bab II. Tinjauan Pustaka

Menjabarkan poin-poin yang menjadi konsep dan landasan teori sebagai pijakan awal pelaksanaan penelitian, teori, konsep, hasil penelitian sebelumnya dan kerangka pemikiran.

3. Bab III. Metode Penelitian

Menguraikan mengenai jenis penelitian, lokasi dan waktu penelitian, jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian dan metode analisis yang digunakan dalam penelitian.

4. Bab IV. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Menyuguhkan gambaran wilayah penelitian yang bersumber dari data yang bersifat umum sebagai wacana pemahaman terkait penelitian yang dilaksanakan.

5. Bab V. Hasil dan Pembahasan

Memaparkan hasil temuan dalam penelitian berikut pembahasan mendalam untuk mencapai tujuan penelitian.

6. Bab VI. Penutup

Berisi kesimpulan yang diramu dari hasil temuan pada penelitian serta saran dengan mempertimbangkan hasil penelitian.