

# BAB I. PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Ketahanan pangan menjadi isu strategis dan salah satu agenda penting pembangunan nasional yang dicanangkan oleh pemerintah Indonesia tahun 2022-2024 (BPN, 2023). Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang pangan, krisis pangan merupakan suatu keadaan suatu wilayah mengalami kelangkaan pangan yang biasanya disebabkan oleh pendistribusian pangan yang tidak merata, adanya faktor iklim yang berubah-ubah, adanya dampak setelah perang, dan adanya konflik sosial di wilayah tersebut. Kekhawatiran terhadap krisis pangan pertama dinyatakan oleh Thomas Robert Malthus (1766–1834), bahwa laju pertumbuhan penduduk meningkat berdasarkan deret ukur, sedangkan produksi pangan berdasarkan deret hitung. Dapat dikatakan bahwa teori Malthus mengingatkan bahwa secara alamiah generasi yang akan datang akan memiliki permasalahan yang lebih kompleks berkaitan dengan ketersediaan pangan, dibanding dengan generasi sebelumnya.

Menurut *Global Hunger Index* (GHI) tahun 2023 mengenai Indeks Kelaparan Global, mencatat tingkat kelaparan negara Indonesia berada di posisi kedua tertinggi di Asia tenggara dengan skor indeks di angka 17,6 dan masuk level kelaparan “sedang”. Urutan pertama dengan indeks kelaparan tertinggi di Asia Tenggara yaitu negara Timor Leste dengan skor indeks sebesar 29,9 yang termasuk ke level kelaparan “berat”, serta negara di Asia Tenggara dengan skor indeks kelaparan paling rendah yaitu negara Thailand sebesar 10,4 hampir mendekati tingkat kelaparan “rendah” (Lampiran 1).

Kebijakan Strategis Ketahanan Pangan dan Gizi tahun 2020-2024 menyatakan bahwa terdapat tiga pilar ketahanan pangan yaitu ketersediaan, keterjangkauan dan pemanfaatan yang berarti jika ketiga pilar tidak terpenuhi maka negara masih belum bisa dikatakan sebagai negara dengan ketahanan yang baik (Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, 2019). Hasil perhitungan Indeks Ketahanan Pangan (IKP) Kabupaten di Indonesia tahun 2023, Kabupaten Pesisir Selatan menempati urutan ke-58 dengan skor indeks sebesar 83,53 berada pada

kategori tahan pangan. Berdasarkan peringkat IKP Kabupaten dengan urutan skor tertinggi adalah Tabanan (92,20), sedangkan Kabupaten dengan urutan skor terendah berada di Provinsi Papua, yaitu Nduga (15,66) (Lampiran 2).

Ketersediaan pangan adalah kondisi tersedianya pangan dari hasil produksi dalam negeri, cadangan pangan, serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan (BKP, 2019). Sebagai salah satu pilar ketahanan pangan, ketersediaan pangan menjelaskan pentingnya jumlah bahan pangan yang tersedia untuk mendukung kesejahteraan dan kesehatan masyarakat. Komoditas pangan strategis yang harus terpenuhi ketersediaannya salah satunya yaitu beras (BKP, 2020). Di antara berbagai komoditas pangan, beras menjadi salah satu komoditas strategis yang memegang peranan penting, mengingat perannya yang penting sebagai bahan makanan pokok bagi sebagian besar penduduk Indonesia. Dengan demikian, pengelolaan dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan harus dilakukan secara berkelanjutan agar ketahanan pangan nasional dapat terjaga dengan baik.

Pada sisi kebutuhan pangan penduduk, ketersediaan pangan terutama bergantung pada produksi beras, stok beras dan impor beras. Produksi beras, stok beras dan impor beras akan menentukan jumlah dan kualitas pangan yang dibutuhkan atau yang harus disediakan. Pertumbuhan jumlah penduduk yang terus meningkat berarti jumlah pangan yang harus disediakan semakin banyak untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduk (Malthus, 1998). Pada saat ini penambahan jumlah penduduk yang diikuti dengan penyusutan lahan sawah dan perladangan akibat alih fungsi lahan menjadi pemukiman secara nyata telah menimbulkan ancaman penurunan produksi pangan, terutama beras (Prasada & Rosa, 2018).

Pada tahun 2023 jumlah penduduk di Kabupaten Pesisir Selatan berjumlah sebanyak 525.355 jiwa. Jumlah penduduk di Kabupaten Pesisir Selatan dalam rentang 21 tahun terakhir mengalami rata-rata pertumbuhan sebesar 1,28% atau bertambah sebanyak 116.703 jiwa. Pertumbuhan penduduk tersebut juga diikuti dengan adanya rata-rata penurunan luas panen padi sebesar 1,06 % atau menurun sebesar 4.041,02 hektar dari tahun 2003-2023 (Lampiran 3). Hal tersebut menjadi ancaman serius yang dapat melemahkan produksi pangan khususnya beras untuk tahun-tahun berikutnya.

Pada tahun 2023 Kabupaten Pesisir Selatan merupakan produsen padi terbesar pertama di Provinsi Sumatera Barat yaitu sebesar 201.974,080 ton mengalahkan Kabupaten Solok dan Kabupaten Tanah Datar (Lampiran 4). Produksi padi di Kabupaten Pesisir Selatan cenderung mengalami fluktuasi setiap tahunnya. Untuk menjaga stabilitas dan peningkatan produksi padi, diperlukan kebijakan pemerintah yang berfokus pada pengelolaan berbagai faktor yang memengaruhi ketersediaan beras di Kabupaten Pesisir Selatan, seperti penggunaan teknologi pertanian, pembangunan infrastruktur irigasi, dan distribusi pupuk yang merata. Kebijakan ini penting untuk memastikan produksi padi tetap optimal sehingga mampu memenuhi kebutuhan pangan masyarakat secara berkelanjutan. Dengan peran aktif pemerintah, ketahanan pangan di Kabupaten Pesisir Selatan akan dapat tercapai, mencakup aspek ketersediaan, aksesibilitas, dan keterjangkauan pangan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Tinggi rendahnya ketersediaan dan konsumsi beras tidak terlepas dari berbagai faktor yang mempengaruhinya. Ketersediaan beras dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, yaitu produksi beras (Badan Pangan Nasional, 2022; Wijoyo *et al.*, 2019), stok beras (Arya, 2024; Hasanah, 2023; Cintami, 2022; Wijoyo *et al.*, 2019; Badan Ketahanan Pangan, 2019; ), dan impor beras (Arya, 2024; Hasanah, 2023; Badan Pangan Nasional, 2022; Wijoyo *et al.*, 2019). Ketiga faktor tersebut berbanding lurus terhadap ketersediaan beras. Selain itu, faktor yang dapat mempengaruhi konsumsi beras yaitu jumlah penduduk (Aulia, 2023; Ramadhan, 2021; Iqbal, 2021; Eriawati, 2019), pendapatan perkapita (Sari, 2022; Eriawati, 2019; Haq, 2017) dan harga beras (Sari, 2022; Ramadhan, 2021; Lestari, 2021; Asa, 2018; Haq, 2017). Hubungan antara faktor harga beras dan konsumsi beras berbanding terbalik, akan tetapi hubungan antara faktor jumlah penduduk dan faktor pendapatan perkapita terhadap konsumsi beras berbanding lurus.

Rasio ketersediaan beras merupakan indikator penting dalam menilai ketahanan pangan suatu daerah, termasuk di Kabupaten Pesisir Selatan. Rasio ketersediaan beras diperoleh dengan membandingkan total ketersediaan beras dengan total konsumsi beras. Rasio yang lebih dari satu menunjukkan surplus beras, sedangkan rasio kurang dari satu menandakan defisit yang berpotensi memicu ketergantungan pada pasokan luar daerah (Rudianto, 2021).

Dari sejumlah faktor yang mempengaruhi ketersediaan dan konsumsi beras tersebut, kedepannya akan dapat menimbulkan pengaruh terhadap ketahanan pangan dan menyebabkan terjadinya krisis pangan. Sehingga, untuk melindungi dan mencegah krisis pangan serta memastikan terpenuhinya gizi masyarakat, sangat penting untuk mengetahui informasi tentang ketersediaan dan konsumsi beras di tingkat daerah. Jika tidak ada upaya yang dilakukan, maka akan dapat berdampak pada ketahanan pangan di masa yang akan datang.

## **B. Rumusan Masalah**

Beras merupakan komoditas strategis yang mendapat prioritas dalam program pembangunan nasional, mengingat beras merupakan bahan pangan pokok yang dikonsumsi oleh hampir seluruh rakyat Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari tingkat partisipasi konsumsi beras yang tinggi yaitu sebesar 98,86% (Kementerian Pertanian, 2022). Konsumsi yang tinggi dan jumlah penduduk Indonesia yang saat ini melebihi 280 juta jiwa, bersamaan dengan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat, tentu akan meningkatkan permintaan beras nasional. Selain itu peningkatan industri yang membutuhkan input beras juga akan meningkatkan permintaan akan beras.

Untuk mengetahui tingkat ketahanan pangan suatu daerah dan faktor pendukungnya, telah dikembangkan sistem penilaian berbasis Indeks Ketahanan Pangan (IKP). Sembilan indikator yang digunakan dalam penyusunan IKP merupakan turunan dari tiga aspek ketahanan pangan, yaitu ketersediaan, keterjangkauan dan pemanfaatan pangan (BPN, 2022). Kabupaten Pesisir Selatan termasuk ke dalam Kabupaten dengan IKP sebesar 83,53 pada tahun 2022. Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Pesisir Selatan termasuk ke dalam Kabupaten yang tahan pangan tinggi dikarenakan memiliki skor IKP  $> 74,40$  (BPN, 2023).

Ketersediaan pangan (*food availability*) merupakan salah satu pilar penting dalam ketahanan pangan. Ketersediaan pangan sebagaimana yang tertulis dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan, didefinisikan sebagai tersedianya pangan untuk di konsumsi dari hasil produksi dalam negeri maupun cadangan pangan nasional serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat

memenuhi kebutuhan. Kecukupan gizi yang dianjurkan untuk masyarakat diatur melalui Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 28 Tahun 2019 (Lampiran 5).

Kenaikan jumlah konsumsi beras dalam rumah tangga penduduk sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain jumlah penduduk, pendapatan perkapita, dan harga beras (Asa, 2018). Meningkatnya jumlah penduduk suatu wilayah maka konsumsi beras juga semakin tinggi (Anggrayini, 2020). Tingkat pendidikan, rendahnya tingkat pendidikan masyarakat di suatu daerah menjadikan kurangnya kesadaran terhadap pola konsumsi sehat sehingga mereka cenderung membelanjakan sebagian besar pendapatannya untuk membeli bahan makanan pokok (beras). Produksi padi dan luas lahan, semakin banyak jumlah penduduk di daerah tertentu maka semakin besar tingkat konsumsi berasnya, sedangkan luas wilayah yang digunakan untuk persawahan semakin sedikit sehingga mempengaruhi tingkat produksi di daerah tersebut.

Kabupaten Pesisir Selatan merupakan salah satu kabupaten produsen padi di provinsi Sumatera barat (BPS, 2023). Diketahui bahwa produksi padi di Kabupaten Pesisir Selatan dalam 21 tahun terakhir mengalami fluktuasi. Adanya penurunan yang sangat signifikan terjadi pada tahun 2018 sebesar 50,56%, kemudian terjadi peningkatan yang sangat signifikan tahun 2023 sebesar 24,95% dengan produksi sebesar 201.974,08 ton (Lampiran 6).

Produktivitas padi di Kabupaten Pesisir Selatan selama 21 tahun terakhir mengalami fluktuasi. Pada tahun 2004-2013 rata-rata produktivitas padi Provinsi Sumatera Barat sebesar 46,88 ton/ha, berada diatas produktivitas padi Kabupaten Pesisir Selatan sebesar 46,28 ton/ha. Sedangkan tahun 2014-2023 rata-rata produktivitas padi di Kabupaten Pesisir Selatan sebesar 51,51 ton/ha, berada di atas produktivitas padi Provinsi Sumatera Barat sebesar 49,38 ton/ha (Lampiran 7).

Luas lahan panen padi di Kabupaten Pesisir Selatan selama 20 terakhir cenderung mengalami penurunan. Pada tahun 2018 menunjukkan penurunan luas panen padi yang sangat drastis, yaitu sebesar 44,91% atau menurun sebanyak 30.345,99 ha dari tahun 2017. Akan tetapi terjadi peningkatan luas panen pada tahun 2023 sebesar 38.927,98 ha dengan naiknya pertumbuhan sebesar 35,26% dari tahun 2022 (Lampiran 8).

Secara umum dikatakan, semakin luas lahan (yang digarap atau ditanami), semakin besar jumlah produksi yang dihasilkan oleh lahan tersebut (Rahim & Astuti, 2007). Berdasarkan dengan data yang ada pada Lampiran 8 mengenai luas lahan panen padi dan Lampiran 6 mengenai produksi padi di Kabupaten Pesisir Selatan, pada tahun 2018-2022 luas lahan panen padi mengalami rata-rata penurunan sebesar 13,42% setiap tahunnya. Hal tersebut disertai juga dengan rata-rata penurunan produksi beras sebesar 11,89%.

Peraturan Menteri Pertanian Indonesia No. 65 Tahun 2010, penyediaan beras dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu memproduksi dalam negeri dengan memanfaatkan sumber daya dan teknologi yang ada, pengelolaan cadangan dan pemasokan pangan dengan cara impor dari negara lain. Pengelolaan cadangan beras dilakukan oleh Perum Bulog sebagai lembaga penanggung jawab dalam mengelolah stok beras di tiap daerah. Jumlah stok beras selama 21 tahun terakhir yang dimulai pada tahun 2003-2023 di gudang Perum Bulog Kabupaten Pesisir Selatan berfluktuasi tapi dominan meningkat setiap tahunnya. Jumlah stok beras paling banyak terjadi pada tahun 2023 sebesar 76,440 ton, dan stok terkecil terjadi pada tahun 2003 sebesar 3,220 ton. Rata-rata pertumbuhan stok beras di gudang Perum Bulog Kabupaten Pesisir Selatan dari tahun 2003-2023 sebesar 17,76% (Lampiran 9).

Berdasarkan Undang-Undang Pangan No. 18 Tahun 2012, ketersediaan pangan dapat dipenuhi dari produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional atau impor apabila kedua sumber utama tersebut tidak dapat memenuhi kebutuhan (BKP, 2020). Kabupaten Pesisir Selatan melakukan impor beras untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Jumlah impor beras tertinggi yang didatangkan ke Kabupaten Pesisir Selatan yaitu pada tahun 2023 sebanyak 15 ton/tahun, sedangkan pertumbuhan impor beras terbesar terjadi pada tahun 2009 sebesar 14,29%. Rata-rata pertumbuhan impor beras selama 21 tahun terakhir di Kabupaten Pesisir Selatan sebesar 5,69% (Lampiran 10).

Ketersediaan beras harus dapat terpenuhi, karena masyarakat Sumatera Barat khususnya Kabupaten Pesisir Selatan memilih beras sebagai bahan pangan pokoknya. Hal tersebut ditunjukkan dengan rata-rata jumlah konsumsi beras tahun 2022 sebesar 85,280 kg/kap/tahun. Angka tersebut tergolong paling tinggi

dibandingkan dengan jenis bahan pangan lainnya, seperti ubi kayu sebesar 1,820 kg/kap/tahun, ubi jalar sebesar 1,404 kg/kap/tahun, dan kentang sebesar 7,488 kg/kap/tahun (BPS Provinsi Sumatera Barat, 2023). Hal tersebut memberikan gambaran bahwa jumlah beras yang di butuhkan per tahun lebih banyak dibandingkan dengan jumlah pangan pokok lainnya.

Tabel 1. Jumlah Penduduk dan Kebutuhan Konsumsi Beras Kabupaten Pesisir Selatan Tahun 2018-2023

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Kebutuhan Konsumsi Beras (ton)
2018	460.716	91,728
2019	463.923	84,916
2020	504.418	80,652
2021	509.618	84,656
2022	516.518	84,344
2023	525.355	89,648

Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Pesisir Selatan, 2023

Pada Tabel 1 dapat dilihat bahwa jumlah penduduk dari tahun 2018-2023 terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2018 jumlah penduduk sebanyak 460.716 jiwa, dan terus meningkat hingga tahun 2023 mencapai 525.355 jiwa. Namun jumlah kebutuhan konsumsi beras masyarakat berfluktuatif. Kondisi ini sama dengan Kota Solok dimana jumlah penduduk dan kebutuhan konsumsi beras dari tahun 2018-2023 cenderung mengalami peningkatan. Tahun 2023 jumlah penduduk Kota Solok sebanyak 75.850 jiwa dan kebutuhan konsumsi beras sebesar 74.516 ton (Lampiran 34).

Pendapatan perkapita adalah besarnya pendapatan rata-rata penduduk di suatu wilayah (Trisanto, 2013). Pendapatan per kapita digunakan untuk menunjukkan tingkat kesejahteraan ekonomi dan daya beli masyarakat di suatu wilayah. Pendapatan perkapita Kabupaten Pesisir Selatan dari tahun 2019-2023 terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2019 pendapatan perkapita sebesar Rp14.037.129 dan terus meningkat hingga tahun 2023 mencapai Rp18.025.680 (Lampiran 11).

Perubahan harga beras secara langsung mempengaruhi tingkat biaya hidup masyarakat karena beras merupakan makanan pokok (Putri & Gunawan, 2018). Rata-rata harga beras di Kabupaten Pesisir Selatan dari tahun 2003 sampai tahun 2023 selalu mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2003 harga beras

sebesar Rp 4.000/kg, kemudian terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pertumbuhan harga beras tertinggi terjadi pada tahun 2014 yaitu sebesar 14,29% dengan peningkatan harga sebesar Rp 1.000/kg dari tahun sebelumnya. Selain itu peningkatan yang cukup besar juga terjadi pada tahun 2011 yaitu sebesar 9,09% dengan peningkatan harga sebesar Rp 500/kg (Lampiran 12).

Berdasarkan latar belakang dan pemersalahan diatas, maka perlu pengkajian lebih lanjut mengenai ketersediaan beras di Kabupaten Pesisir Selatan. Oleh karena itu penelitian ini mengambil judul **“Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Ketersediaan Beras Di Kabupaten Pesisir Selatan”**.

Berdasarkan uraian tersebut, maka pertanyaan yang akan dijawab pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan ketersediaan dan konsumsi beras tahun 2003-2023 di Kabupaten Pesisir Selatan ?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi ketersediaan dan konsumsi beras serta rasio ketersediaan beras tahun 2003-2023 di Kabupaten Pesisir Selatan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendiskripsikan perkembangan ketersediaan dan konsumsi beras tahun 2003-2023 di Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi ketersediaan dan konsumsi beras serta rasio ketersediaan beras tahun 2003-2023 di Kabupaten Pesisir Selatan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu:

1. Bagi pemerintah dapat menjadi tambahan masukan dalam perumusan kebijakan dalam pengadaan serta peredaran beras, terutama dalam ketersediaan beras di Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Bagi penulis dapat menjadi pengetahuan dan wawasan tambahan, serta sebagai prasyarat dalam memperoleh gelar sarjana.
3. Bagi pembaca dapat menjadi referensi dalam melakukan penelitian serupa.

