

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia sehingga pemenuhannya menjadi salah satu hak asasi yang harus dipenuhi secara bersama-sama oleh negara dan masyarakatnya. Pemerintah Indonesia selalu berupaya untuk mencapai kemakmuran, salah satunya adalah meningkatkan ketahanan pangan nasional.¹

Ketahanan Pangan Nasional adalah salah satu isu paling strategis dalam pembangunan terlebih bagi negara berkembang seperti Indonesia yang berpenduduk besar.² Dalam rangka mewujudkan pemenuhan kebutuhan akan pangan bagi seluruh penduduk di suatu wilayah, maka ketersediaan pangan menjadi sasaran utama dalam kebijakan pangan bagi pemerintahan suatu negara.

Guna memperlancar urusan penyediaan pangan tersebut pemerintah pusat menyerahkan sebagian wewenang pemerintahannya kepada Pemerintah Daerah atau dengan menerapkan azas desentralisasi bisa dikatakan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi adalah penyerahan segala urusan baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun

¹ Siti Dzarroh, *Pengelolaan Lumbung Pangan Masyarakat di Kabupaten Boyolali*, Skripsi Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP Semarang, 2015, hlm 1.

² Rachmat Muchjidin, *Lumbung Pangan Masyarakat: Keberadaan Dan Perannya Dalam Penanggulangan Kerawanan Pangan*. Pusat Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian. Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 29 No. 1, Juli 2011, hlm 1.

penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada daerah yang kemudian menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut.³ Adapun yang dimaksud menurut adalah kewenangan untuk mengurus sendiri sesuatu urusan sehingga dibentuklah berbagai dinas sesuai dengan urusan urusan yang akan diselenggarakan. Oleh karena itu dinas pada setiap masing-masing daerah akan berbeda dengan daerah lain. Sedangkan Daerah Otonom, menurut Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Angka 12 menegaskan bahwa kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada dasarnya tujuan otonomi daerah adalah tercapainya pemerintahan yang baik, adil, dan memperhatikan keanekaragaman ekonomi, sosial, dan budaya.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa otonomi daerah merupakan kemerdekaan dalam membuat peraturan sendiri berdasarkan peraturan perundang-

³ Inu Kencana Syafii, *Sisitem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, Edisi Revisi, 2011), hlm.57.

undangan, dalam memenuhi kebutuhan daerah sesuai potensi yang dimiliki daerah.

Dalam pemerintahan pelaksanaan otonomi daerah dalam sebuah kebijakan dilakukan untuk melihat kerangka dalam menata kelembagaan pemerintahan daerah dan kelembagaan pemerintahan di daerah, dengan merubah dan menempatkan organisasi menjadi perangkat daerah yang menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan daerah yang menjadi urusan rumah tangga daerah. Organisasi pemerintahan merupakan suatu kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan suatu batasan yang relatif jelas, yang berfungsi secara relatif teratur dalam rangka mencapai suatu atau serangkaian tujuan. Koordinasi yang baik sangat membantu pencapaian efektivitas organisasi yang bersangkutan.

Seperti diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan Pemerintah Daerah juga mengatur tentang Urusan Pemerintahan Konkuren yakni pada Pasal 11 dan Pasal 12 dimana terdiri dari Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan pilihan. Dalam hal Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, pemerintah daerah mempunyai urusan yang tidak berkaitan pelayanan dasar yang meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan

menengah. Hal ini Pemerintah Daerah mempunyai wewenang untuk mengurus daerahnya masing-masing begitu pun halnya dengan masalah pangan.

Ketahanan pangan di suatu daerah merupakan tanggung jawab pemerintah dan juga masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, pemerintah memiliki peran dalam menjaga ketahanan pangan, yakni menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup. Peran pemerintah tersebut dijalankan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jambi pada Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi untuk dapat lebih memaksimalkan lagi perannya dalam menjaga ketahanan pangan serta ketersediaannya. Sesuai dengan Peraturan Gubernur Jambi Nomor 53 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi, memiliki tugas untuk melaksanakan urusan pemerintah dibidang pertanian dan ketahanan pangan.

Pangan merupakan istilah yang amat penting bagi pertanian karena secara hakiki pangan merupakan salah satu kebutuhan paling dasar dalam pemenuhan aspirasi humanistik. Masalah konsumsi pangan dan pemenuhannya akan tetap merupakan agenda penting dalam pembangunan ekonomi di Indonesia.⁴ Status konsumsi pangan penduduk sering dipakai sebagai salah satu indikator tingkat kesejahteraan masyarakat.

⁴ Rita Hanafi, *Pengantar Ekonomi Pertanian*, (Yogyakarta: C.V Andi OFFSET, 2010), hlm 272.

Pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia yang paling asasi, Kecukupan, aksesibilitas dan kualitas pangan yang dapat dikonsumsi seluruh masyarakat, merupakan ukuran-ukuran penting untuk melihat seberapa besar daya tahan bangsa terhadap setiap ancaman yang dihadapi.⁵

Berbagai permasalahan utama yang dihadapi pada saat ini adalah pertumbuhan permintaan pangan yang lebih cepat dari pertumbuhan penyediaannya. Permintaan meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk, pertumbuhan ekonomi, daya beli masyarakat, serta perubahan gaya hidup. Pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat merupakan masalah mendasar yang perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah, mengingat sampai sekarang pemerintah Indonesia masih mengimpor beras sebagai pangan pokok.

Ketahanan pangan secara luas dapat diartikan sebagai kemampuan untuk memenuhi kecukupan pangan masyarakat dari waktu ke waktu. Dalam hal ini, kecukupan pangan mencakup segi kuantitas dan kualitas, baik dengan memproduksi sendiri maupun membeli dipasar. Di bidang pangan, Indonesia masih menghadapi masalah tingginya ketergantungan pangan masyarakat pada beras dan rentannya ketahanan pangan di tingkat rumah tangga.⁶

Terwujudnya sistem ketahanan pangan akan tercermin antara lain dari ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup dan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat, serta terwujudnya diversifikasi pangan baik dari sisi produksi maupun konsumsi. Oleh Karena itu, pembangunan di bidang pangan

⁵ Didit Herdiawan, 2011. *Ketahanan Pangan & Radikalisme*, (Jakarta: Republika), hlm 3.

⁶ Rita Hanafi *Op. Cit*, hlm. 271.

diarahkan pada peningkatan swasembada pangan, tidak hanya berorientasi pada beras.⁷

Kebutuhan pangan senantiasa meningkat seiring dengan peningkatan jumlah penduduk.⁸ Di sisi pemenuhannya, tidak semua kebutuhan pangan dapat dipenuhi, karena kapasitas produksi dan distribusi pangan semakin terbatas. Hal ini menyebabkan ketidakstabilan pangan antara kebutuhan dan pemenuhannya secara nasional.

Peningkatan ketahanan pangan merupakan salah satu tujuan pembangunan nasional. Dari sisi produksi peningkatan ketahanan pangan tersebut diupayakan melalui peningkatan produksi beras terutama yang dihasilkan dari lahan sawah. Pertimbangan yang melatarbelakangi kebijakan tersebut adalah bahwa beras merupakan bahan pangan pokok penduduk yang memiliki sumbangan paling besar terhadap konsumsi kalori dan protein. Klasifikasi pangan yang begitu banyak maka dari itu dalam tulisan ini hanya terfokus pada jenis Pangan Beras.

Beras merupakan bahan pangan pokok bagi sebagian masyarakat Indonesia. Kecukupan ketersediaan beras pada tingkat nasional maupun regional menjadi prasyarat bagi terwujudnya ketahanan pangan nasional. ketahanan pangan sangat tergantung dari ketersediaan stok beras yang bisa disediakan secara nasional. Beras dapat digolongkan menjadi komoditas subsistem karena produk

⁷ Suhardi, dkk, 2002, *Hutan Dan Kebun Sebagai Sumber Pangan Nasional*, (Yogyakarta: Kansius), hlm 21.

⁸ Yunastiti Purwaningsih, Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, Dan Pemberdayaan Masyarakat, *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 9. No. 1. Juni 2008, hlm 1.

yang dihasilkan digunakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi keluarga produsen atau petani dan selebihnya untuk dijual ke pasar.

Beras mempunyai peran yang sangat strategis dalam pemantapan ketahanan pangan, ketahanan ekonomi dan stabilitas politik nasional, dalam hal ini perlu ditingkatkan pembangunannya, strategi pembangunan tanaman pangan beras yang ditempuh selama ini adalah pembangunan irigasi teknis, pemberantasan hama dan penyakit pasca panen. Luas panen padi yang terbatas dan produktivitas padi yang belum maksimal, tentu saja berimplikasi pada terbatasnya hasil panen yang diperoleh. Hasil produksi padi yang sedikit atau tidak maksimal maka akan mengakibatkan keuntungan petani tidak dapat maksimal dan ketersediaan beras menurun.

Kebutuhan masyarakat akan pangan pokok beras tidak bisa ditahan dan sampai saat ini dan masih tetap merupakan salah satu masalah yang harus diatasi oleh sektor pertanian. Bertambahnya jumlah penduduk maka akan secara otomatis akan terjadi peningkatan kebutuhan akan pangan. Manusia sesuai dengan kodratnya butuh makan untuk mempertahankan dan melanjutkan hidupnya. Pertumbuhan masyarakat jauh lebih cepat dibandingkan pertumbuhan pangan.

Menurut Kepala Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi Ir. Amir Hasbi, konsumsi beras masyarakat Provinsi Jambi 92.1 Kg perkapita pertahun jika dikalikan penduduk 3,6 juta lebih berarti kebutuhan 397.080 ton, kalau diasumsi

300 gram maka 1103 ton perhari atau 33.090 ton sebulan.⁹ Beliau juga mengungkapkan, meskipun sampai saat ini kekuatan yang dimiliki Provinsi Jambi dalam upaya peningkatan produksi pangan khususnya beras cukup besar, namun ketersediaan pangan khususnya beras di Provinsi Jambi masih bergantung di beberapa wilayah seperti Palembang, Lampung dan Padang.

Ketersediaan beras sampai saat ini tetap menjadi masalah utama untuk masa mendatang, untuk itu harus dicari cara dan upaya baru yang paling tepat untuk mengatasi masalah tersebut. Perlunya ketersediaan stok beras yang cukup untuk tidak menutup kemungkinan jika Provinsi harus bergantung dengan daerah lain untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat.

Semakin berkurangnya lahan pertanian dapat memungkinkan terjadinya rawan pangan pada kondisi dan kondisi tertentu yang disebabkan oleh faktor alam ataupun lainnya. Kerawanan pangan yang sering kali dikaitkan dengan kemiskinan menjadi isu nasional. Salah satu faktor penyebab adalah melambungannya harga beras yang pada gilirannya saat menyulitkan keluarga yang dikategorikan sebagai keluarga miskin (gakin) sehingga keluarga semacam ini oleh pemerintah dipandang perlu untuk mendapatkan jaminan beras (Raskin).¹⁰

Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi selaku salah satu lembaga yang mempunyai wewenang untuk melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan

⁹ Pemerintah Provinsi Jambi Lakukan Gerakan Diversifikasi Pangan Lokal Non Beras, 19 (Agustus 2020), <https://halojambi.id/index.php/advertorial/53-pemprov/5616-pemerintah-provinsi-jambi-lakukan-gerakan-diversifikasi-pangan-lokal-non-beras>. Diakses pada 24 November 2020. Pukul 20.23.

¹⁰ Bambang Hendro Sunarminto, 2014, *Pertanian terpadu Untuk Mendukung kedaulatan Pangan Nasional*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press), hlm 14.

kebijakan mengharuskan dinas terkait untuk mengatasi masalah tersebut guna terwujudnya ketahanan pangan yang mampu meningkatkan produktifitas hasil pertanian (beras) potensi lokal menuju kemandirian daerah karena mewujudkan ketersediaan merupakan tugas dinas tersebut.

Berdasarkan latar belakang diatas, guna melihat bagaimana pelaksanaan fungsi yang di lakukan oleh Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi dalam rangka mewujudkan stabilitas ketahanan pangan di Provinsi Jambi, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul **“Fungsi Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Mewujudkan Stabilitas Ketersediaan Pangan Di Provinsi Jambi”**

1.2. Rumusan Masalah

Penelitian ini mengajukan beberapa rumusan masalah adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana fungsi Dinas Ketahanan Pangan dalam mewujudkan stabilitas ketersediaan beras di Provinsi Jambi?
2. Apa faktor-faktor yang menjadi hambatan Dinas Ketahanan Pangan dalam menjaga stabilitas ketersediaan beras di Provinsi Jambi?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan informasi yang akan digunakan sebagai bahan penyusunan skripsi, yang merupakan salah satu syarat untuk meraih gelar sarjana. Adapun tujuan diadakan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi dalam mewujudkan stabilitas ketersediaan beras daerah di Provinsi Jambi.
2. Untuk mengetahui apa saja faktor-faktor yang menjadi hambatan Dinas Ketahanan Pangan dalam menjaga stabilitas ketersediaan beras di Provinsi Jambi.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan berguna sebagai salah satu bahan pemikiran dalam menentukan kebijakan pemerintah dalam bidang ketahanan pangan. Dengan kata lain, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai masukan kepada pemerintah dalam mewujudkan stabilitas ketersediaan pangan.

2. Manfaat Akademis

Merupakan satu persyaratan untuk mencapai Sarjana Strata Satu (S1) Jurusan Ilmu Pemerintahan pada Fakultas Hukum Universitas Jambi.

3. Manfaat Praktis

Manfaat penelitian ini secara praktis adalah untuk dijadikan sebagai pengetahuan yang dapat menambah informasi dalam bidang ketahanan pangan.

1.5. Landasan Teori

1.5.1. Pemerintah Daerah

Pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja. Pemerintahan adalah kelompok orang-orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan suatu (eksekusi) atau melakukan sesuatu (*not to do*) dalam mengoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen dan unit dalam tubuh pemerintahan itu sendiri.¹¹

Berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Agar tujuan dari pembentukan pemerintah dapat berjalan sebagaimana mestinya maka suatu kekuasaan tidak hanya berada di satu orang atau organisasi saja, tetapi juga di distribusi dan di bagi ke posisi yang lebih rendah hierarkinya. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang

¹¹ Inu Kencana Syafii, "*Ilmu Pemerintahan* " (Jakarta: Bumi Aksara, 2013), hlm 9.

Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi seluas-luasnya daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing

dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1.5.2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi. Dengan membawa kebijakan publik dalam ranah upaya memecahkan masalah publik maka warna administrasi publik akan terasa lebih kental.

Kebijakan merupakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan dan merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.¹²

Suatu kebijakan dihasilkan melalui serangkaian kegiatan yang dilakukan para aktor kebijakan melalui proses kebijakan publik. Proses kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis dalam proses kebijakan publik tersebut menurut William N. Dunn melalui 5 tahap yang meliputi :

1. Tahap Perumusan Masalah

Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah.

¹² Budi Winarno, *Kebijakan Publik (Teori, Proses, Dan Studi Kasus)*, (Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service, 2014), hlm 20.

2. Tahap Forecasting (Peramalan)

Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan.

3. Tahap Rekomendasi Kebijakan

Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi.

4. Tahap Monitoring Kebijakan

Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan.

1.5.3. Konsep Ketahanan Pangan

Menurut Undang-undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2012 Pasal 1 ayat 1 Tentang Pangan, Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Menurut Karsin, Pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling esensial bagi manusia untuk mempertahankan hidup dan kehidupan. Pangan sebagai sumber zat gizi (karbohidrat, lemak, protein, vitamin, mineral dan air) menjadi landasan utama manusia untuk mencapai kesehatan dan kesejahteraan sepanjang siklus kehidupan.¹³ Janin dalam kandungan, bayi, balita, anak, remaja, dewasa maupun usia lanjut membutuhkan makanan yang sesuai dengan syarat gizi untuk mempertahankan hidup, tumbuh dan berkembang, serta mencapai prestasi kerja.

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2012 Pasal 1 ayat 4 Tentang Pangan, Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Ketahanan pangan merupakan cerminan ketersediaan pangan yang cukup, bergizi, dan merata yang mampu diakses setiap individu sehingga penyerapannya dapat dilakukan secara maksimal demi pencapaian hidup yang sehat dan produktif. Tirtosudiro dalam Bulog mendefinisikan ketahanan

¹³ Teguh Supriyanto. *Analisis Tingkat Ketahanan Pangan Rumah Tangga Tani Desa Mandiri Pangan Di Kecamatan Karanggede Kabupaten Boyolal*. Skripsi. Fakultas Ekonomi Dan Bisnis Universitas Sebelas Maret Surakarta. 2014, hlm. 9.

pangan nasional sebagai kemampuan negara untuk menghasilkan jumlah bahan pangan yang memadai bagi konsumen dengan harga yang terjangkau.¹⁴

FAO mendefinisikan ketahanan pangan sebagai situasi di mana semua rumah tangga mempunyai akses, baik secara fisik maupun ekonomi untuk memperoleh pangan bagi seluruh anggota keluarganya dan rumah tangga tidak berisiko untuk mengalami kehilangan kedua akses tersebut.¹⁵ Ini berarti konsep ketahanan pangan mencakup ketersediaan memadai, stabilitas, dan akses terhadap pangan-pangan utama.

Paradigma ketahanan pangan berkelanjutan menegaskan bahwa ketersediaan pangan yang cukup adalah penting, tetapi tidak memadai untuk menjamin ketahanan pangan. Sesungguhnya, tidak akan ada ketahanan pangan bila tidak ada ketersediaan pangan yang cukup untuk diakses. Meskipun tersedia pangan yang cukup, sebagian orang dapat menderita kelaparan karena mereka tidak mempunyai akses terhadap pangan (*hunger paradox*).¹⁶

Cadangan pangan di Indonesia wajib meliputi: (1) cadangan tetap (*iron stock*), artinya pemerintah wajib memiliki cadangan beras untuk keperluan logistik nasional, apapun kondisinya; dan (2) cadangan penyanggah (*buffer stock*), artinya pemerintah akan menyanggah atau menjaga situasi yang tidak diinginkan. Stok penyanggah berbeda menurut daerah, lokasi geografis,

¹⁴ Tedy Dirhamsyah dkk, *Ketahanan Pangan: Kemandirian Pangan dan Kesejahteraan Masyarakat daerah Rawan Pangan di Jawa*. (Yogyakarta: Plantaxia, 2016), hlm. 15.

¹⁵ Rita Hanafie. *Op. Cit*, hlm. 272.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 274.

kerentanan terhadap fenomena alam dan karakter transportasi pada lokalitas tertentu.¹⁷

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 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.

Sistem ketahanan pangan di Indonesia secara komprehensif meliputi empat subsistem, yaitu: (i) ketersediaan pangan dalam jumlah dan jenis yang cukup untuk seluruh penduduk, (ii) distribusi pangan yang lancar dan merata, (iii) konsumsi pangan setiap individu yang memenuhi kecukupan gizi seimbang, yang berdampak pada (iv) status gizi masyarakat. Dengan demikian, sistem ketahanan pangan dan gizi tidak hanya menyangkut soal produksi, distribusi, dan penyediaan pangan ditingkat makro (nasional dan regional), tetapi juga menyangkut aspek mikro, yaitu akses pangan di tingkat rumah tangga dan individu serta status gizi anggota rumah tangga, terutama anak dan ibu hamil dari rumah tangga miskin. Meskipun secara konseptual pengertian ketahanan pangan meliputi aspek mikro, namun dalam pelaksanaan sehari-hari

¹⁷ Bustanul Arifin, 2007, *Diagnosis ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), hlm 17.

masih sering ditekankan pada aspek makro yaitu ketersediaan pangan.¹⁸

ketahanan pangan terdiri dari empat subsistem atau aspek utama yaitu:

1. Ketersediaan pangan (*food availability*) yaitu ketersediaan pangan dalam jumlah cukup aman dan bergizi untuk semua orang dalam suatu negara baik yang berasal dari produksi sendiri, impor, cadangan pangan maupun bantuan pangan.
2. Akses pangan (*food access*) yaitu kemampuan semua rumah tangga dan individu dengan sumber daya yang dimilikinya untuk memperoleh pangan yang cukup untuk kebutuhan gizinya yang dapat diperoleh dari produksi pangannya sendiri, pembelian ataupun melalui bantuan pangan. Akses rumah tangga dan individu terdiri dari akses ekonomi, fisik dan sosial. Akses ekonomi tergantung pada pendapatan, kesempatan kerja dan harga. akses fisik menyangkut tingkat isolasi daerah (sarana dan prasarana distribusi), sedangkan akses sosial menyangkut tentang preferensi pangan.
3. Penyerapan pangan (*food utilization*) yaitu penggunaan pangan untuk kebutuhan hidup sehat yang meliputi kebutuhan energi dan gizi, air dan kesehatan lingkungan. Efektifitas dari penyerapan pangan tergantung pada pengetahuan rumah tangga/individu, sanitasi dan ketersediaan air, fasilitas dan layanan kesehatan, serta penyuluhan gizi dan pemeliharaan balita.
4. Stabilitas pangan (*food stability*) merupakan dimensi waktu dari ketahanan pangan yang terbagi dalam kerawanan pangan kronis (*chronic food*

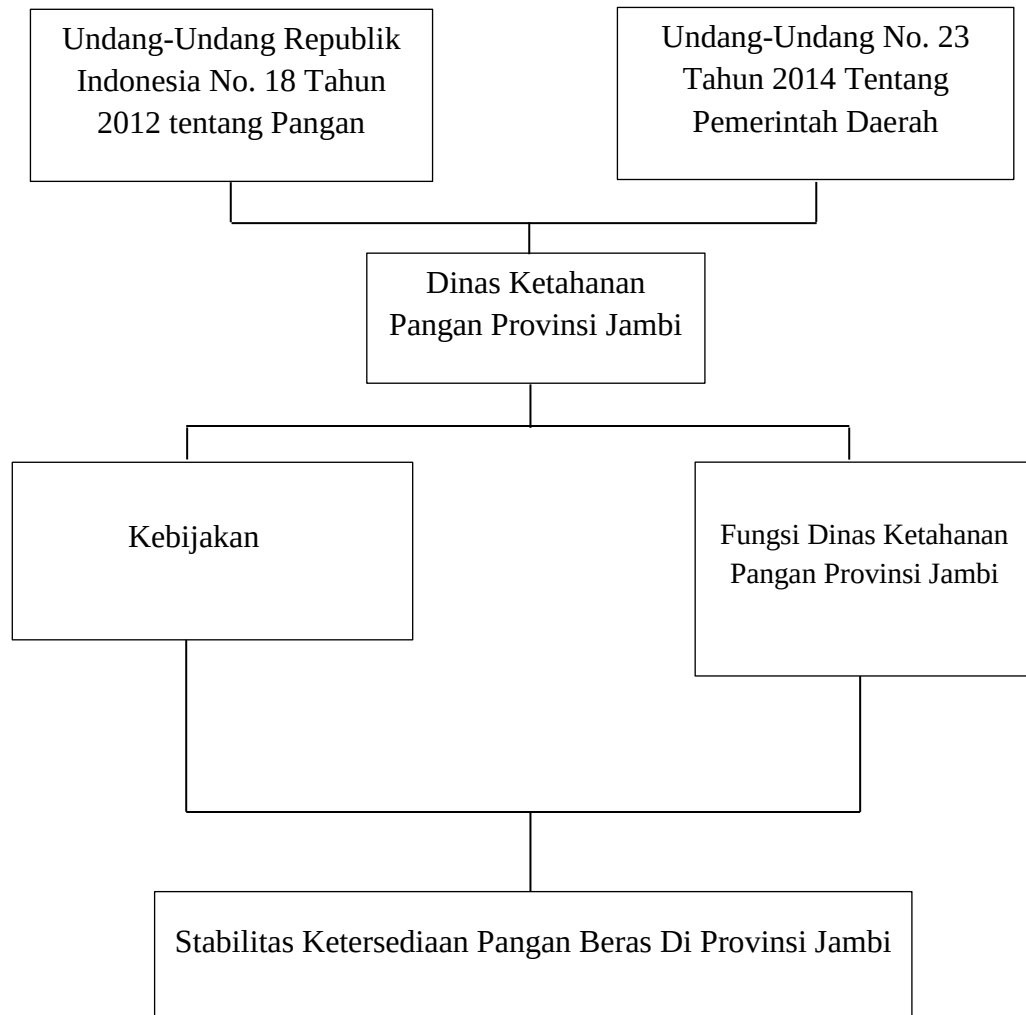
¹⁸ Heri Suharyanto. Ketahanan Pangan. *Jurnal Sosial Humaniora*. Vol. 4 No.2. November 2011. hlm 178.

insecurity) dan kerawanan pangan sementara (*transitory food insecurity*).

Kerawanan kronis adalah ketidak mampuan untuk memperoleh kebutuhan pangan setiap saat, sedangkan kerawana pangan sementara adalah kerawanan pangan yang terjadi secara sementara yang diakibatkan karena masalah kekeringan, banjir, bencana, maupun konflik sosial.¹⁹

¹⁹ Catur Indra Gunawan, *Op. Cit*, hlm 21-24.

1.6 Kerangka Berpikir



Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia. Maka dari itu pemerintah melalui Undang-undang No.18 Tahun 2012 tentang pangan, pemerintah membentuk

lembaga yang secara khusus mengurus pangan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah daerah.

Pangan merupakan komoditi strategis yang berpengaruh besar terhadap stabilitas ekonomi, sosial, politik dan keamanan. Sejalan dengan hal tersebut untuk mengurus pangan di daerah melalui Peraturan Gubernur No. 53 Tahun 2016 dibentuklah Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi untuk mengurus pangan di Provinsi Jambi. Untuk itu Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi diharapkan dalam menjalankan fungsinya dapat menjamin ketersediaan pangan bagi masyarakat Provinsi Jambi khususnya beras, mengingat ketahanan pangan suatu wilayah dipengaruhi oleh ketersediaan, distribusi dan harga serta konsumsi pangan.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.

1. Pendekatan Dan Jenis Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, yaitu pendekatan yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada

generalisasi.²⁰ Penelitian kualitatif tidak menggunakan kuisisioner dalam pengumpulan data. Penelitian kualitatif bertujuan memperoleh gambaran seutuhnya mengenai suatu hal menurut pandangan manusia yang diteliti. Penelitian kualitatif berhubungan dengan ide, persepsi, pendapat atau kepercayaan orang yang diteliti dan kesemuanya tidak dapat diukur dengan angka, maka dari itu pada penelitian ini tidak menggunakan kuesioner sebagai instrument pengumpulan data. Sedangkan untuk instrument dalam penelitian kualitatif adalah peneliti (*human instrument*).

Jenis penelitian yang dipakai oleh peneliti adalah jenis deskriptif kualitatif yang mempelajari masalah-masalah yang ada serta tata cara kerja yang berlaku. Data yang didapat oleh penlitit menggunakan jenis deskriptif kualitatif yaitu berupa kata-kata tertulis, lisan dari informan. Selain itu, peneliti juga menggunakan metode studi kasus, yaitu fenomena khusus yang dihadirkan dalam suatu konteks yang terbatas (bounded text), meski batas-batas antara fenomena dan konteks tidak sepenuhnya jelas.²¹ Peneliti ingin mengungkapkan secara mendalam mengenai pelaksanaan fungsi Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi dalam upaya mewujudkan stabilitas ketahanan pangan di Provinsi Jambi. Salah satu lembaga pemerintahan yang menjadi studi kasus dalam penelitian ini adalah Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi.

²⁰ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Alfabeta, 2012), hlm. 1.

²¹ *Ibid*, hlm 12.

2. Lokasi / Objek Penelitian

Lokasi/objek penelitian ini tepatnya di Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi yang mana dinas tersebut yang berwenang dalam bidang ini.

3. Fokus Dan Dimensi Penelitian

Untuk mempermudah penulis dalam menganalisis hasil penelitian mengingat klasifikasi pangan yang cukup banyak maka pangan yang dibahas dalam penelitian ini adalah beras yang difokuskan pada pelaksanaan dari fungsi Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi dalam upaya mewujudkan stabilitas ketersediaan beras Jambi.

4. Sumber Data

Sumber data terdiri dari data primer, dan data sekunder.²² Berikut penjelasan mengenai sumber data yang digunakan diantaranya :

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari hasil wawancara dengan informan yang terkait langsung dengan bidang ketahanan pangan di Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Jambi.
- b. Data sekunder merupakan sumber data yang tidak memberikan informasi secara langsung kepada pengumpul data. Sumber data sekunder ini dapat berupa hasil pengolahan lebih lanjut dari data primer yang disajikan dalam bentuk lain atau dari orang lain.²³ Data ini digunakan untuk mendukung informasi dari data primer yang diperoleh

²²*Ibid*, hlm 225.

²³*Ibid*.

baik dari wawancara, maupun dari observasi langsung ke lapangan. Penulis juga menggunakan data sekunder hasil dari studi pustaka. Dalam studi pustaka, penulis meambaca literatur-literatur yang dapat menunjang penelitian dengan membaca referensi buku dan sumber-sumber lainnya yang relevan dengan persoalan.

5. Informan

Penentuan informan dalam penelitian kualitatif dilakukan untuk memberikan informasi lengkap mengenai hal yang diketahui peneliti. Caranya yaitu peneliti memilih orang tertentu yang siap dan dipertimbangkan akan memberikan data yang diperlukan. Maka dapat ditentukan sebagai berikut.

Informan:

1. Kepala Seksi Ketersediaan Pangan Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi.
2. Kepala Bidang Ketersedian Pangan dan Kerawanan Pangan Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi.
3. Kepala Seksi Harga Pangan Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jambi.

6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai *setting*, berbagai sumber dan berbagai cara. Teknik pengumpulan data yang digunakan

peneliti adalah sebagai berikut :

a. Observasi

Observasi menurut Nasution adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Marshall menyatakan, melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku, dan makna dari perilaku tersebut. Sanafiah Faisal mengklasifikasikan observasi menjadi observasi berpartisipasi (*participant observation*) observasi yang secara terang-terangan dan tersamarkan (*over observation dan covert observation*), dan observasi yang tak berstruktur.²⁴

Berdasarkan teori di atas, maka pada penelitian ini, peneliti menggunakan Observasi Partisipatif. Namun observasi pasrtisipatif yang dilakukan bersifat pasif, yang mana peneliti datang ke tempat kegiatan orang atau badan yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut.

b. Wawancara

Esterberg mendefinisikan interview atau wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Ia mengemukakan beberapa macam wawancara, yaitu wawancara terstruktur, semiterstruktur dan tidak terstruktur.²⁵

²⁴ *Ibid*, hlm. 226.

²⁵ *Ibid*, hlm. 231.

Berdasarkan teori di atas, peneliti menggunakan wawancara tak berstruktur, adalah wawancara yang bebas di mana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan.²⁶ Wawancara ini tidak berstruktur atau terbuka, sehingga peneliti lebih mudah mendapatkan informasi yang lebih dalam dari informan.

c. Dokumentasi

Dokumentasi, dari asal katanya dokumen, artinya barang-barang tertulis. Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu, berbentuk tulisan, gambar atau karya-karya monumental dari seseorang.²⁷ Di dalam melaksanakan metode dokumentasi, peneliti mendapatkan data-data tertulis seperti dokumen-dokumen. Teknik dokumentasi ini dilakukan dalam penelitian untuk memperoleh data penelitian, yakni dengan cara menelaah dokumen dan kepustakaan yang diambil dari berbagai dokumen, seperti: peraturan perundang-undangan, laporan, arsip yang berkait dengan penelitian ini.

d. Teknik Analisis Data

Pada penelitian ini untuk menganalisis datanya digunakan model analisis interaktif menurut Miles dan Huberman. Miles dan Huberman

²⁶ *Ibid*, hlm. 233.

²⁷ *Ibid*, hlm. 82.

mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Menurut model ini tiga komponen analisa yang terdiri dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan yang aktivitasnya dilakukan secara interaktif dengan proses pengumpulan data sebagai proses siklus. Selanjutnya data yang diperoleh melalui sumber data primer dan sekunder tersebut dilakukan secara terus menerus yaitu sejak awal pengumpulan data hingga pengumpulan data berakhir. Proses analisis data tersebut dilakukan melalui tiga tahapan:²⁸

- a. Analisis pada tahap pertama dilakukan sejak awal pengumpulan data dengan maksud untuk mencari dan menentukan fokus serta untuk mempertajam pertanyaan-pertanyaan dalam wawancara selanjutnya;
- b. Analisis pada tahap kedua dilakukan setelah data yang telah banyak terkumpul. Peneliti kemudian memilah-milah dan mengelompokkan data yang telah ada berdasarkan tema atau kategori-kategori yang telah ditentukan sebelumnya.
- c. Analisis pada tahap ketiga dilakukan setelah semua data di anggap cukup. Peneliti mulai melihat hubungan-hubungan antara tema atau fenomena secara menyeluruh dan sistematis, kemudian peneliti

²⁸ *Ibid*, hlm. 246.

melakukan suatu kontekstualisasi antara tujuan dan target penelitian dengan berbagai macam temuan nyata atau riil yang ada di lapangan.

e. Triangulasi Data

Dalam keabsahan data ini juga dilakukan proses triangulasi. Menurut sugiyono ada tiga macam triangulasi data yaitu triangulasi sumber, triangulasi data dan triangulasi waktu. Penjelasan dari ketiga triangulasi akan dipaparkan sebagai berikut:²⁹

1. Triangulasi sumber adalah triangulasi yang digunakan untuk menguji kredibilitas dengan tata cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber.
2. Triangulasi teknik adalah suatu alat untuk menguji kredibilitas data dengan cara mengecek data yang sama namun dengan alat yang berbeda.
3. Triangulasi waktu adalah triangulasi yang sering dipengaruhi data. Data yang dikumpulkan dengan teknik wawancara pagi, siang maupun malam hari akan memberikan data yang lebih valid sehingga lebih kredibel.

Berdasarkan pemaparan diatas penelitian ini menggunakan dua macam triangulasi, yaitu triangulasi sumber dan triangulasi teknik.

²⁹ *Ibid*, hlm. 273-274.