

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling esensial untuk mempertahankan hidup dan kehidupan. Sebagai makhluk bernyawa, tanpa pangan manusia tidak dapat melangsungkan hidup dan kehidupannya untuk berkembang biak dan bermasyarakat. Oleh karena itu kebutuhan manusia terhadap pangan menjadi prioritas pokok yang pemenuhannya tidak dapat ditunda-tunda.

Penduduk dan pangan berkaitan erat. Jumlah dan pertumbuhan penduduk suatu wilayah akan menentukan besarnya permintaan pangan. Laju pertumbuhan penduduk di Kab Kulon Progo tahun 1990-2000 hanya sebesar – 0.04 per tahun. Namun pada tahun 2000-2003 laju pertumbuhan penduduk mengalami peningkatan menjadi sebesar 0,4 % per tahun (BPS, 2003). Laju pertumbuhan penduduk positif secara absolut akan menambah jumlah penduduk yang ada. Hal ini membawa konsekuensi pada penyediaan pangan yang harus senantiasa ditingkatkan seiring dengan laju pertumbuhan penduduk.

Ketersediaan produksi pangan di Indonesia, terutama beras sebagai makanan pokok, memiliki sifat alamiah yang masih tergantung pada iklim. Sentra-sentra produksi terdapat di beberapa wilayah sementara aktivitas konsumsi pangan terjadi di seluruh wilayah. Kedua hal tersebut dapat mempengaruhi terjadinya fluktuasi kondisi penyediaan pangan di setiap wilayah. Sehingga permasalahan pangan dapat muncul apabila terjadi ketidakseimbangan atau ketimpangan antara produksi pangan dengan permintaan (konsumsi). Walaupun ketersediaan pangan yang cukup tetapi penduduknya tidak mampu mengaksesnya karena kemiskinan dan daya belinya rendah. Masalah tersebut jika tidak segera diantisipasi dapat menimbulkan kerawanan pangan.

Ketidakmampuan penduduk untuk mengakses (membeli) pangan merupakan manifestasi dari kemiskinan yang paling buruk (Aswatini, 2004). Karena sebagian besar pendapatan ataupun tambahan penghasilan penduduk miskin digunakan untuk makan. Menurut Harian Kedaulatan Rakyat, (14 April

2005), mengungkapkan bahwa di Kab. Kulon Progo masih banyak warga yang berada di bawah garis kemiskinan yaitu sejumlah 94.000 warga. Bahkan dari jumlah itu, sebesar 8.5 % diantaranya atau sebesar 8.000 warga, masih kesulitan makan secara teratur setiap hari. Ketidakmampuan keluarga miskin menyediakan pangan dalam jumlah yang cukup membuat mereka menjadi golongan yang sangat rentan terhadap rawan pangan.

Ketersediaan pangan yang cukup, merata serta terjangkau oleh setiap individu akan mendukung Ketahanan Pangan baik regional maupun nasional. Ketahanan pangan merupakan isu strategis dalam konteks pembangunan, karena erat kaitannya dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik dan keamanan atau ketahanan nasional. Tanpa dukungan pangan yang cukup dan bermutu, tidak dapat dihasilkan sumberdaya manusia yang bermutu. Selain itu menurut Timer (dalam Amang, 2001) menyatakan bahwa terdapat kaitan erat antara pertumbuhan ekonomi dan ketahanan pangan. Selanjutnya dikatakan bahwa tidak ada suatu negara yang dapat mempertahankan proses pertumbuhan ekonomi tanpa terlebih dahulu memecahkan masalah ketahanan pangan. Oleh karena itu, ketahanan pangan yang kokoh merupakan syarat mutlak terselenggaranya pembangunan nasional. Ketahanan pangan tidak bisa tercapai jika masih terjadi masalah kerawanan pangan. Dengan demikian perlu ditopang dengan kajian kerawanan pangan untuk mendukung program-program pembangunan dalam rangka pencapaian ketahanan pangan.

Kabupaten Kulon Progo dipilih sebagai daerah penelitian karena wilayah ini memiliki unsur-unsur geografis yang relatif kompleks dan bervariasi, baik struktur fisik wilayah maupun sosial ekonomi. Struktur fisik wilayah yang terlihat dari kondisi topografi yang bervariasi, terdiri dari dataran pantai di bagian selatan, di bagian tengah dan timur berupa topografi bergelombang sampai berbukit, dan di bagian barat serta utara berupa perbukitan-pegunungan. Kab. Kulon Progo bagian utara merupakan dataran tinggi/perbukitan yang merupakan kawasan perlindungan terhadap kawasan bawahan serta kawasan rawan bencana longsor (BAPPEDA, 2003). Hal ini membuat Kab. Kulon Progo bagian utara memiliki kecenderungan menghasilkan produksi padi yang rendah. Sedangkan bagian

tengah dan selatan merupakan kawasan pertanian, baik lahan basah maupun lahan kering (BAPPEDA, 2003). Dengan demikian, produksi padi banyak dihasilkan dari daerah-daerah ini. Adanya variasi kondisi topografis ini akan membentuk suatu pola spasial tertentu yang mencerminkan perbedaan kemampuan wilayah dalam memproduksi pangan yang tentunya dapat mempengaruhi kondisi kerawanan pangan.

Kondisi sosial ekonomi, dapat dilihat dari tingkat kemiskinan penduduk. Kemiskinan dapat menjadi salah satu faktor yang menghambat akses penduduk mendapatkan pangan dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidupnya. Dari tabel.1.1. terlihat bahwa pada tahun 2000 dan 2003 jumlah keluarga yang masih berada di bawah garis kemiskinan (Pra KS dan KS I) masih cukup tinggi yaitu sejumlah 66,55 % (tahun 2000) dan 65.50 % (tahun 2003).

Tabel.1.1. Jumlah Kepala Keluarga (KK) Menurut Tahapan Keluarga

Tahapan Keluarga	Tahun 2000		Tahun 2003	
	Jml KK	% thd seluruh KK	Jml KK	% thd seluruh KK
Pra KS	41.259	41,44	45.951	40,89
KS I	25.005	25,11	27.660	24,61
KS II	14.838	14,90	20.182	17,96
KS III	13.853	13,91	14.443	12,85
KS III Plus	4.609	4,63	4.144	3,69
Jumlah	99.564	100,00	112.380	100,00

Sumber Data : Dinas Kependudukan, Catatan Sipil, Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Masyarakat, 2002 dan 2003

Saat ini pangan telah menjadi komoditas strategis dan politis yang sangat menentukan harga diri dan kemandirian bangsa. Ketimpangan antara produksi dan konsumsinya akan melemahkan kemampuan tawar (*bargaining position*) negara, sehingga dapat dijadikan sebagai alat politik penekan (*political pressure tool*) oleh negara lain. Untuk itu penyediaan data dan informasi kemampuan produksi, ketersediaannya dan dinamikanya menurut ruang (*spatial*) dan waktu menjadi kebutuhan yang sangat esensial bagi pengambil kebijakan, perencana baik di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota (Gatot Irianto, 2004).

Berdasarkan uraian diatas maka adanya penelitian dengan judul : **Kajian Kerawanan Pangan Untuk Penentuan Prioritas Penanganan Rawan Pangan Di Kabupaten Kulon Progo Propinsi DIY** perlu dilakukan.

I.2. Perumusan Masalah

Pertambahan penduduk yang tak terhindarkan memberikan konsekuensi logis pada pertambahan kebutuhan pangan. Permintaan pangan yang lebih tinggi dari kemampuan produksi dapat menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya rawan pangan. Oleh karena itu, laju permintaan pangan harus diimbangi dengan peningkatan penyediaan pangan. Jumlah produksi pangan di di Kab. Kulon Progo masih sangat dipengaruhi oleh faktor alam, khususnya bahan pangan beras yang sampai saat ini masih menjadi komoditi pangan utama. Selain itu, produksi pangan (beras) di Kab. Kulon Progo juga tergantung pada kualitas/kesuburan lahan, kesesuaian lahan untuk pertanian lahan basah, topografi, sarana irigasi dan pola pertanian. Kondisi topografi di Kab. Kulon Progo bervariasi berupa dataran dan perbukitan.

Lahan pada topografi datar relatif lebih subur sehingga sesuai untuk pertanian lahan basah (padi). Lahan yang subur dan ketersediaan jaringan irigasi menyebabkan jumlah produksi pangan yang dihasilkan relatif lebih tinggi daripada di daerah perbukitan. Jumlah produksi pangan yang relatif tinggi di daerah dataran menyebabkan daerah ini mengalami surplus pangan sedangkan daerah perbukitan cenderung mengalami defisit pangan. Daerah-daerah defisit pangan inilah merupakan daerah yang beresiko tinggi terjadi rawan pangan.

Daerah-daerah tersebut dapat menjadi daerah tidak rawan, jika faktor daya beli masyarakat terhadap pangan cukup tinggi serta aksesibilitas yang tinggi. Daerah defisit pangan tersebut akan menjadi sangat rawan pangan jika jumlah penduduk miskinnya cukup tinggi. Ketiadaan akses terhadap pangan / bahan pangan berkaitan dengan kemiskinan. Mereka yang hidup dibawah garis kemiskinan mengalami apa yang disebut sebagai “keadaan darurat permanen” dimana mereka hidup dibatas minimum seseorang untuk dapat bertahan hidup (Yudhawiranata, 2002). Walaupun pangan (beras) tersedia dimana-mana, namun

jika penduduk tidak memiliki pendapatan yang cukup, mereka akan mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan pangannya. Tingkat pendapatan yang rendah menghambat penduduk mendapatkan kecukupan pangan dan berakibat pula pada kualitas kesehatan yang rendah. Kab. Kulon Progo yang memiliki jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan yang cukup tinggi sehingga daerah-daerahnya sangat beresiko terhadap terjadinya kondisi rawan pangan.

Dengan mempertimbangkan latar belakang permasalahan diatas maka penelitian ini diharapkan mampu menjawab pertanyaan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah tingkat kerawanan pangan yang terjadi di Kab. Kulon Progo dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya?
- b. Bagaimanakah tipologi wilayah berdasarkan tingkat kerawanan pangan terkait dengan tingkat kemiskinan?
- c. Bagaimanakah prioritas penanganan kerawanan pangan dan kebijaksanaan yang perlu dilakukan ?

I.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini mengacu pada pertanyaan-pertanyaan penelitian yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, yakni untuk:

1. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kerawanan pangan di Kab. Kulon Progo.
2. Mengetahui tingkat kerawanan pangan dan pola spasialnya di Kab. Kulon Progo.
3. Mengetahui tipologi wilayah berdasarkan tingkat kerawanan pangan terkait dengan tingkat kemiskinan.
4. Mengetahui wilayah-wilayah prioritas untuk penanganan kerawanan pangan serta kebijaksanaan yang perlu dilakukan.

I.4. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Untuk memenuhi salah satu persyaratan akademik dalam menyelesaikan program S-1 Program Studi Pembangunan Wilayah di Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada.
2. Dari sisi keilmuan dapat menjadi bahan pengembangan kajian ilmu tentang kerawanan pangan.
3. Secara praktis dapat menjadi bahan masukan kebijaksanaan baik pemerintah maupun non pemerintah dalam rangka pengambilan kebijakan pengembangan wilayah terkait program Ketahanan Pangan.
4. Sebagai sumber informasi bagi penelitian sejenis di masa mendatang.

I.5. Telaah Kepustakaan Dan Penelitian Sebelumnya

I.5.1. Keaslian Penelitian dan Penelitian sebelumnya

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat pengembangan dari penelitian yang sudah ada. Penelitian sejenis ini pernah dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Kelautan Kab. Kulon Progo. Namun penelitian kali ini berbeda dengan penelitian yang pernah dilakukan, perbedaannya terletak pada pemakaian variabel/indikator, metode dan unit analisisnya. Untuk melihat perbedaan dengan penelitian yang telah ada dapat dilihat pada rincian tabel.1.2. Situasi rawan pangan dipetakan dengan 3 kategori yaitu : tingkat rawan pangan tinggi (oranye), rawan pangan sedang (kuning) dan rawan pangan rendah (hijau).

Tabel.1.2. Keaslian penelitian

	Faktor dan indikator	Metode	Unit analisis
Dinas Pertanian dan Kelautan	1. Pangan Indikator : Rasio Ketersediaan Produksi per kebutuhan penduduk 2. Kemiskinan Indikator: Persentase KK miskin 3. Kurang Energi Protein (KEP) Indikator : Prevalensi KEP	Pembobotan dan Skoring	Kecamatan
Penelitian ini	Kondisi Fisik Wilayah	Analisis Faktor, Pengkelasan berdasarkan standar deviasi	Desa dan Kecamatan
	1. Pertanian Indikator : - % Ketersediaan pangan per kebutuhan penduduk - % Lahan teririgasi - % Luas Penguasaan Lahan Pertanian per KK		
	Kondisi Sosial-Ekonomi-Kesehatan 2. Kemampuan Ekonomi - % KK tani - % Kepemilikan mobil - % Kepemilikan telepon 3. Kesehatan - % Balita gizi buruk		

Adanya keterbatasan dana pembangunan memaksa pemerintah setempat melakukan prioritas wilayah pembangunan. Dari hasil kajian penelitian ini dapat membantu penentuan prioritas wilayah dalam upaya penanganan rawan pangan.

I.5.2. Telaah Kepustakaan

Pada perkembangan terakhir, ilmu geografi tidak lagi membedakan elemen fisik dan non fisik dalam pendekatannya, tetapi lebih ditekankan pada metode analisisnya. Atas dasar tersebut diatas, maka dikembangkan 3 pendekatan utama yaitu: pendekatan keruangan, ekologi dan kompleks wilayah. Dalam pendekatan ini, perpaduan elemen-elemen geografi merupakan ciri khasnya, karena itu dinamakan geografi terpadu. (Bintarto dan Surastopo, 1987). Dan untuk membedakan geografi dengan ilmu lain dapat dilihat dari segi pendekatannya atau obyek formalnya. Obyek formal geografi sangat mendukung kajian ini, terlihat dari :

- a. konteks keruangan
 manusia memerlukan ruang sebagai wadah untuk melakukan segala aktivitas ekonominya. Segala bentuk aktivitas ekonomi tentu

memerlukan pengaturan ruang suatu wilayah dengan melihat atau menekankan pada keberadaan dan agihan fenomena geosfer. Kegiatan pertanian adalah salah satu bentuk aktivitas ekonomi, dimana jenis pertanian tanaman panganpun akan bervariasi karena sumberdaya lahan yang berbeda-beda pula.

b. konteks kelingkungan

menekankan pada keterkaitan, ketergantungan dan saling pengaruh antar fenomena geosfer, yaitu antara penduduk dan lingkungan. Manusia dengan kegiatan yang dilakukan merupakan usaha memanfaatkan lingkungan sehingga akan memperoleh hasil untuk memenuhi kebutuhannya, termasuk mencukupi kebutuhan pangannya.

c. konteks kompleks wilayah

menekankan pada banyaknya unsur fenomena geosfer yang membentuk satuan wilayah. Wilayah terdiri atas sumber daya alam, sumberdaya manusia, dan sumberdaya binaan yang masing-masing dapat dimanfaatkan untuk tujuan penyediaan pangan untuk memenuhi konsumsi penduduk.

1.5.2.1 Kondisi Fisik Wilayah dan Kaitannya Dengan Ketersediaan Pangan

Kondisi fisik wilayah berpengaruh pada kemampuan wilayah untuk menyediakan pangan. Jumlah produksi pangan (padi) dipengaruhi oleh kesuburan tanah, topografi, ketersediaan air (irigasi) serta pola pertanian yang disesuaikan dengan kualitas dan kesesuaian lahan.

Tingkat kesuburan tanah sangat menentukan tanaman dalam menghasilkan bahan (pangan) yang dapat dipanen. Tanah yang subur pada umumnya adalah tanah yang secara konsisten memberikan hasil yang baik tanpa penambahan pupuk. Apabila diperlukan penambahan pupuk maka akan berpengaruh pada peningkatan hasil yang cukup tinggi (Rachman Sutanto, 2005). Lahan pertanian untuk tanaman pangan padi umumnya memerlukan lahan yang memiliki kesuburan sedang hingga tinggi.

Tingkat kesuburan tanah umumnya berhubungan pula dengan kondisi topografi. Topografi diartikan sebagai perbedaan tinggi atau bentuk wilayah suatu daerah, termasuk didalamnya perbedaan kecuraman dan bentuk lereng. Peningkatan kemiringan lereng dalam persen (%) berkaitan dengan suatu pengurangan kandungan bahan organik sebagai penentu tingkat kesuburan tanah. Daerah yang berlereng curam memiliki kandungan organik yang lebih rendah daripada daerah datar, hal ini disebabkan di daerah lereng terjadi erosi yang terus-menerus (Sarwono Hardjowigeno, 1993). Perbedaan lereng juga menyebabkan perbedaan ketersediaan air bagi tanaman sehingga mempengaruhi pertumbuhan tanaman di tempat tersebut.

Produksi pertanian tanaman pangan akan menjadi baik jika didukung oleh ketersediaan air yang cukup. Air dibutuhkan tanaman untuk proses pertumbuhannya. Kebutuhan air pada tanaman pangan (padi) dapat berasal dari air saluran irigasi maupun air hujan. Lahan pertanian pangan (padi) yang teraliri air irigasi cenderung memiliki produktivitas yang lebih baik (Henry D. Foth, 1991).

Kondisi kesuburan tanah, topografi, ketersediaan air irigasi akan berpengaruh pada pola pemanfaatan lahan pertanian. Lahan yang subur, berada pada daerah datar dan tersedia air irigasi sangat sesuai untuk dimanfaatkan sebagai lahan persawahan-irigasi yang setahun dapat dipanen 2x (padi) dan 1x palawija. Sedangkan pada lahan yang kurang subur, berada pada daerah berbukit dan tidak menggunakan irigasi dapat tetap produktif asalkan lahan diolah dengan sistem manajemen yang baik.

Setiap wilayah di muka bumi ini memiliki perbedaan kondisi fisik/alam, seperti tingkat kesuburan, topografi, ketersediaan irigasi dan pola pertanian. Perbedaan itu yang menjadikan setiap wilayah mempunyai kemampuan yang berbeda-beda, termasuk kemampuan menyediakan pangan. Oleh karena itu aspek fisik wilayah beserta unsur-unsurnya menjadi penting sebagai faktor penentu kerawanan pangan di suatu wilayah.

1.5.2.2 Konsep Pangan

Menurut departemen Pertanian, pangan didefinisikan sebagai segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan dan minuman bagi manusia. Namun dalam kajian penelitian ini konsep pangan yang digunakan adalah pangan sebagai makanan pokok/utama yaitu beras, yang sering dikonsumsi secara teratur. Untuk sebagian besar masyarakat Indonesia, pemenuhan kebutuhan pangan sangat identik dengan pemenuhan kebutuhan beras sebagai makanan pokok. Karena beras mampu memberikan kalori dan protein yang dibutuhkan penduduk dalam jumlah yang relatif besar dibandingkan dengan jagung, ketela pohon atau bahan makanan dari palawija. Dan bagi mereka yang berpendapatan rendah, kebutuhan kalori dan protein sekaligus bisa dipenuhi dengan mengkonsumsi beras. Dari beras kita memperoleh 68.6 % kalori dan protein 68.7 % sedangkan dari jagung kita memperoleh kalori 23.7 % dan 20.0 % protein. (Widiatmi, 1996).

Pangan yang dianjurkan dimakan seseorang atau penduduk untuk memenuhi kebutuhan tubuh seseorang untuk hidup sehat meliputi 6 kelompok gizi, yaitu: karbohidrat, protein, lemak, vitamin, mineral dan air. Dan nilai gizi minimal yang harus dikonsumsi adalah karbohidrat (energi) dan protein. Standar kebutuhan energi/kapita/hari yang direkomendasikan dalam Widya Karya Nasional Pangan Dan Gizi tahun 1978 yakni sebesar 2100 kkal dan protein 46.50 gram/kapita/hari.

Berdasarkan modul konsumsi Susenas 2002, 1 kg beras setara dengan 3.622 kkal energi dan 84.75 gram protein, sehingga jika semua kebutuhan kalori ini dipenuhi dari pangan pokok beras maka seseorang minimal membutuhkan untuk mengkonsumsi beras sebanyak sebesar 216.7 kg/kapita/tahun (365 hari). Dan untuk memenuhi kebutuhan protein dibutuhkan konsumsi sebanyak 199 kg/kapita/ tahun. Dengan demikian, konsumsi beras sebesar 216.7 kg/kapita/tahun sudah dapat memenuhi standar kebutuhan energi dan protein (Aswatini, Haning R, Bayu S, Dkk, 2004). Sedangkan menurut Indeks Kebutuhan Fisik Minimum, seorang dewasa (lajang) memerlukan konsumsi 12,6 kg/bln atau 151,2 kg/kapita/tahun (BPS, 1987).

Pada daerah-daerah yang minus beras, peran umbi-umbian sangat signifikan dalam mengatasi masalah pangan pada saat produksi tanaman pangan utama terhenti. Masyarakat marginal pada umumnya mengatasi kelangkaan pangan dengan memanfaatkan umbi-umbian seperti ubi kayu, ubi jalar sebagai sumber karbohidrat dalam pola konsumsi makanan sehari-hari. Sebagai pangan alternatif sumber karbohidrat pengganti beras, bahan pangan diatas dapat disajikan dalam menu sehari-hari asalkan diperkaya dengan protein yang tinggi (Agung Y, 2004).

I.5.2.3. Konsep Kerawanan Pangan

Ada beberapa teori yang memberikan batasan tentang kondisi kerawanan pangan salah satunya dikemukakan oleh A. Maryoto (2004), kerawanan pangan didefinisikan sebagai suatu kondisi ketidakmampuan untuk memperoleh pangan yang cukup dan sesuai untuk hidup sehat dan beraktivitas dengan baik untuk sementara waktu maupun dalam jangka panjang. Sedangkan menurut Martinus Djawa (2004), rawan pangan adalah suatu kondisi ketidakcukupan pangan bagi suatu wilayah atau rumah tangga dari aspek jumlah, mutu, keamanan dan daya beli. Dan menurut Dinas Pertanian (2003), Kerawanan pangan diartikan sebagai situasi daerah, masyarakat yang tingkat ketersediaan dan konsumsi tidak cukup memenuhi standart fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan sebagian besar masyarakat. Dan batasan dari Dinas Pertanian inilah yang akan digunakan sebagai batasan penelitian kerawanan pangan.

Baik Dinas Pertanian (2003) maupun Pusat Penelitian Kependudukan (2004) mengklasifikasikan kerawanan pangan menurut sifatnya, menjadi 2, yaitu:

- a. kerawanan kronis: kondisi kekurangan pangan yang terjadi disebabkan oleh keterbatasan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Manusia yang menyebabkan kemiskinan.
- b. Kerawanan Transient : kondisi kerawananan pangan yang terjadi akibat kejadian yang mendadak, seperti bencana alam, kerusakan, musim yang menyimpang, konflik sosial, dll.

Menteri pertanian Bungaran Saragih (2004), menyebutkan parameter yang digunakan untuk mengukur kerawanan pangan bukan hanya dari sisi volume produksi pangan per tahun saja tetapi juga harus dilihat dari beberapa faktor yaitu: pendapatan per kapita masyarakat yang relatif rendah, pengetahuan yang tidak memadai, dan kondisi wilayah yang rawan bencana alam seperti banjir dan kekeringan. Sedangkan menurut A. Maryoto (2004), faktor-faktor yang digunakan untuk menentukan suatu wilayah termasuk rawan pangan atau tidak dilihat dari: indikator pendidikan meliputi: tingkat pendidikan, jumlah perempuan yang buta huruf; tenaga kerja meliputi: jumlah penduduk yang tidak bekerja, jumlah penduduk yang miskin; kesehatan meliputi: jumlah tenaga kesehatan, tingkat harapan hidup, jumlah balita yang mengalami kurang gizi, tingkat kematian ibu melahirkan; kehutanan meliputi tingkat degradasi lahan, rawan banjir dan kekeringan; dan prasarana fisik meliputi tingkat akses terhadap air bersih, tingkat akses terhadap fasilitas listrik.

Deklarasi *World Food Summit* di Roma 1996 telah membuat indikator kerawanan pangan. Jumlah indikator yang digunakan untuk masing-masing wilayah harus disesuaikan untuk kondisi bahan pangan pokok di wilayah tersebut, misalnya wilayah-wilayah di Indonesia memasukkan komoditas pangan seperti beras, sedangkan wilayah lain (negara lain) memasukkan gandum sebagai bahan pangan (A. Maryoto, 2004). Untuk Indonesia telah disepakati jumlah indikator untuk menetapkan daerah yang termasuk rawan pangan sejumlah 15 indikator, yang dikelompokkan dalam 4 kelompok, yaitu:

- a. ketersediaan pangan, indikator : rasio konsumsi perkapita normatif terhadap ketersediaan beras.
- b. akses pangan dan sumber nafkah, indikator : prosentase orang miskin, prosentase orang yang bekerja kurang dari 15 jam per minggu, prosentase orang yang tidak tamat SD, prosentase akses rumah tangga ke fasilitas listrik.
- c. pemanfaatan / penyerapan pangan, indikator: tingkat harapan hidup anak umur 1 tahun, prosentase bayi yang kurang gizi, prosentase anak yang tidak diimunisasi, prosentase perempuan buta huruf, prosentase

orang yang tinggal lebih dari 5 km dari puskesmas, perbandingan jumlah dokter yang disesuaikan kepadatan penduduk.

- d. kerentanan pangan, indikator: jumlah areal hutan, jumlah areal degradasi, jumlah areal penanaman padi yang mengalami puso.

Tingkat rawan pangan ditentukan dari beberapa faktor, baik fisik maupun non fisik (sosek). Secara fisik tingkat rawan pangan ditentukan oleh faktor keberhasilan luas panen dan tingkat produktifitas tanaman pangan yang dipengaruhi oleh faktor iklim, sedangkan secara sosial ekonomi antara lain dipengaruhi oleh jumlah dan laju pertumbuhan penduduk, tingkat konsumsi, daya beli masyarakat, aksesibilitas dan distribusi bahan pangan. Dan daerah rawan produksi pangan, diidentifikasi dengan pendekatan yang lebih sederhana yaitu hanya dengan menganalisis keseimbangan antara suplai (produksi) dengan kebutuhan (konsumsi) pangan. Pendekatan ini digunakan sebagai asumsi atau batasan dalam penentuan Potensi Rawan Pangan. (LAPAN, 2002)

Untuk mengetahui suatu wilayah mengalami rawan pangan atau tidak, Dinas Pertanian telah menentukan beberapa indikator, yang meliputi indikator produksi, indikator kemiskinan dan indikator kesehatan.

- a. faktor produksi, dilihat dari rasio ketersediaan produksi pangan dibandingkan dengan kebutuhan. Apabila nilai ratio ketersediaan produksi pangan dibandingkan kebutuhan < 0.95 dianggap memiliki resiko yang cukup tinggi terhadap kondisi rawan pangan.
- b. Faktor Sosial-ekonomi: keluarga miskin, dilihat dari rasio keluarga miskin terhadap total keluarga di wilayah bersangkutan. Apabila rasio keluarga miskin terhadap total keluarga di wilayah bersangkutan > 40 % maka memiliki resiko yang cukup tinggi terhadap kondisi rawan pangan.
- c. Faktor Kesehatan: dilihat dari prevalensi kurang energi protein (KEP) pada balita. Bila prevalensi KEP > 40 % maka memiliki resiko yang cukup tinggi terhadap kondisi rawan pangan.

I.5.2.4 Kerawanan Pangan Kaitannya Dengan Kemiskinan

Untuk mempertahankan hidupnya, manusia berusaha memenuhi kebutuhan pokoknya, baik yang berupa kebutuhan individu (pangan, sandang dan papan) maupun kebutuhan pelayanan sosial. Selanjutnya menurut Rais, 1995, (dalam Purwatiningsih, 1996) keberadaan kebutuhan dasar, terutama kebutuhan terhadap pangan, merupakan suatu cerminan kemiskinan masyarakat dalam arti bahwa pemenuhan kebutuhan pangan penduduk yang terdeprivasi (kekurangan) adalah gambaran nyata dari kehidupan masyarakat yang serba kekurangan. Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh Aswatini, (2004: v), bahwa kekurangan pangan adalah bentuk terburuk dari kemiskinan yang dihadapi masyarakat. Karena sebagian besar pendapatan ataupun tambahan penghasilan penduduk miskin digunakan untuk makan. Panbiru dan Saliem, (1993), juga menyatakan bahwa kelompok rumah tangga strata rendah (miskin) mengalami defisit energi dan protein yang paling berat. Kaitan tersebut tampaknya berawal dari ketidakmampuan rumah tangga miskin untuk membeli bahan makanan dan menyediakan biaya pengobatan. Kemiskinan sendiri dapat termanifestasi dalam bentuk kondisi sosial (seperti : rendahnya pendidikan, tingginya tingkat pengangguran) maupun kondisi kesehatan yang buruk dan kekurangan gizi. (Aswatini dkk, 2004)

Banyaknya makanan yang dikonsumsi seseorang dipengaruhi oleh faktor ekonomi yakni: kemampuan membeli/*purchasing power* dan memproduksi pangan (Aswatini, dkk, 2004: 103). Masalah kemiskinan pada dasarnya sangat erat kaitannya dengan kerawanan pangan. Ketidakmampuan keluarga miskin menyediakan pangan dalam jumlah yang cukup, membuat mereka menjadi rentan terhadap rawan pangan. Pernyataan ini semakin jelas jika dikaitkan dengan kebijakan pengentasan kemiskinan yang dikemukakan Mellor, 1987 (dalam John dan Valleriana, 1987) yang menyetarakan pengentasan kemiskinan dengan peningkatan dan pemenuhan kebutuhan pangan penduduk miskin. Untuk itu, dalam upaya pengentasan rawan pangan perlu diselaraskan dengan pengentasan kemiskinan. Sehingga jika jumlah penduduk miskin berkurang, diharapkan pula

golongan rawan pangan akan berkurang sehingga akan memantapkan pembangunan ketahanan pangan (Tjahjadi, 2003).

1.5.2.5 Kerawanan Pangan Kaitannya Dengan Status Wilayah Kota-Desa

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.

Sebagian besar penduduk pedesaan adalah golongan miskin yang bekerja sebagai petani. Kesejahteraan petani pangan yang relatif rendah dan menurun saat ini akan sangat menentukan prospek ketahanan pangan. Kesejahteraan tersebut ditentukan oleh berbagai faktor dan keterbatasan antara lain: sebagian petani miskin karena memang tidak memiliki faktor produktif apapun kecuali tenaga kerjanya, luas lahan petani sempit dan mendapat tekanan untuk terus terkonversi, terbatasnya akses terhadap dukungan layanan pendidikan, kesehatan, teknologi dan Infrastruktur produksi air, listrik, jalan, telekomunikasi (Bayu Khrisnamukti, 2003).

Kondisi demikian menyebabkan penduduk miskin di desa cenderung lebih rawan pangan daripada penduduk miskin di kota. Hal ini diperkuat dari hasil evaluasi pelaksanaan OPK Beras Tahun 2000 oleh Team Fakultas Pertanian UGM yang mengungkapkan bahwa program bantuan beras lebih dirasakan manfaatnya bagi keluarga sasaran di pedesaan daripada di perkotaan. Hal ini disebabkan penduduk di pedesaan memiliki keterbatasan kesempatan kerja sebagai sumber pendapatan alternatif sehingga dapat dimengerti bahwa kondisi daya belinya rendah. Program bantuan beras mempunyai kontribusi terhadap konsumsi beras keluarga di pedesaan lebih tinggi daripada di perkotaan yakni sebesar 15,7% dan 14,2%. Kontribusi terhadap total pengeluaran keluarga juga lebih tinggi di pedesaan (4,0%) daripada di perkotaan (2,8%).

1.5.2.6 Kerawanan Pangan Kaitannya Dengan Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan didefinisikan sebagai “suatu kondisi dimana semua orang secara fisik dan ekonomi mampu dan mempunyai akses terhadap pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup, aman dan sehat untuk memenuhi kebutuhan dan pilihannya, sehingga dapat hidup dengan aktif dan sehat (FAO, 1996). Ada empat kondisi yang harus dipenuhi untuk mencapai ketahanan pangan yaitu: kecukupan ketersediaan pangan, stabilitas ketersediaan pangan tanpa fluktuasi dari musim ke musim atau dari tahun ke tahun, akses atau keterjangkauan terhadap pangan dan kualitas serta keamanan pangan tersebut untuk konsumsi (Achmad, 2003).

Unsur-unsur dalam konsep ketahanan pangan ini menjelaskan bahwa ketersediaan pangan yang cukup merupakan satu unsur yang penting tetapi tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan. meskipun pangan cukup tersedia, baik dari produksi maupun impor tetapi masih banyak penduduk yang tidak dapat memenuhi pangannya sesuai standar kebutuhan minimum untuk hidup aktif dan sehat karena keterbatasan ekonomi dan pengaruh variabel-variabel sosial ekonomi lainnya. Ketahanan pangan akan terhambat apabila masih terdapat masalah-masalah pangan, seperti masih adanya kerawanan pangan.

Dalam upaya memantapkan ketahanan pangan secara nasional harus diiringi usaha-usaha membantu golongan rawan pangan yang juga kelompok miskin meningkatkan akses terhadap sumber produksi (pangan) yang ada.

1.6. Kerangka Pemikiran/Landasan Teori

Penelitian ini mengkaji tentang kerawanan pangan di suatu daerah yang ditinjau dari aspek ketercukupan pangan untuk memenuhi konsumsi penduduk dan akses penduduk terhadap pangan. Ketercukupan pangan di suatu wilayah dapat dilihat dari jumlah ketersediaan pangan yang ada di wilayah tersebut sama dengan atau melebihi jumlah kebutuhan konsumsi penduduknya. Ketersediaan pangan dapat diperoleh dari produksi pangan lokal maupun non lokal (impor). Wilayah yang memiliki potensi pertanian tinggi umumnya adalah daerah yang mampu menghasilkan produksi pangan lokal yang tinggi.

Pertanian tanaman pangan berkaitan erat dengan kondisi fisik wilayah seperti kesuburan, topografi, ketersediaan irigasi, dan pola pertanian. Kondisi fisik wilayah tersebut berpengaruh pada jumlah produksi pangan lokal yang dihasilkan. Daerah-daerah yang memiliki kesuburan tinggi, berada pada topografi datar, serta didukung dengan tersedianya air irigasi serta pola pertanian yang baik cenderung menghasilkan produksi pangan (lokal) yang tinggi. Mengingat Kab. Kulon Progo memiliki struktur keruangan dan unsur-unsur geografis yang relatif kompleks dan bervariasi, baik struktur fisik wilayah maupun sosial-ekonominya maka wilayah-wilayah di kabupaten ini akan memiliki tingkat ketersediaan pangan yang bervariasi pula.

Peningkatan jumlah penduduk berakibat pula pada peningkatan kebutuhan konsumsi pangan. Apabila peningkatan kebutuhan pangan penduduk tidak diimbangi dengan peningkatan jumlah ketersediaan pangan maka wilayah tersebut mengalami kondisi ketidakcukupan pangan yang dapat berakibat terjadinya kondisi rawan pangan.

Kondisi rawan pangan dapat menjadi semakin parah apabila penduduknya memiliki kondisi sosial ekonomi yang rendah (miskin). Kemiskinan merupakan penghalang bagi penduduk untuk mengakses pangan. Banyaknya makanan (pangan) yang dikonsumsi seseorang akan dipengaruhi oleh kemampuan daya beli ekonominya. Masyarakat dengan daya beli rendah umumnya adalah golongan miskin, baik dikota maupun di desa. Sebagian besar golongan miskin di Indonesia (termasuk di Kab. Kulon Progo) banyak tinggal di perdesaan dan bekerja sebagai petani. Kesejahteraan petani miskin relatif rendah. Kesejahteraan tersebut ditentukan oleh berbagai faktor dan keterbatasan antara lain: petani miskin tidak memiliki faktor produktif apapun kecuali tenaga kerjanya, luas lahan petani sempit dan mendapat tekanan untuk terus terkonversi, terbatasnya akses terhadap dukungan layanan pendidikan, kesehatan, transportasi dan telekomunikasi. Oleh karena itu, penduduk di perdesaan cenderung menjadi lebih rawan pangan daripada penduduk perkotaan.

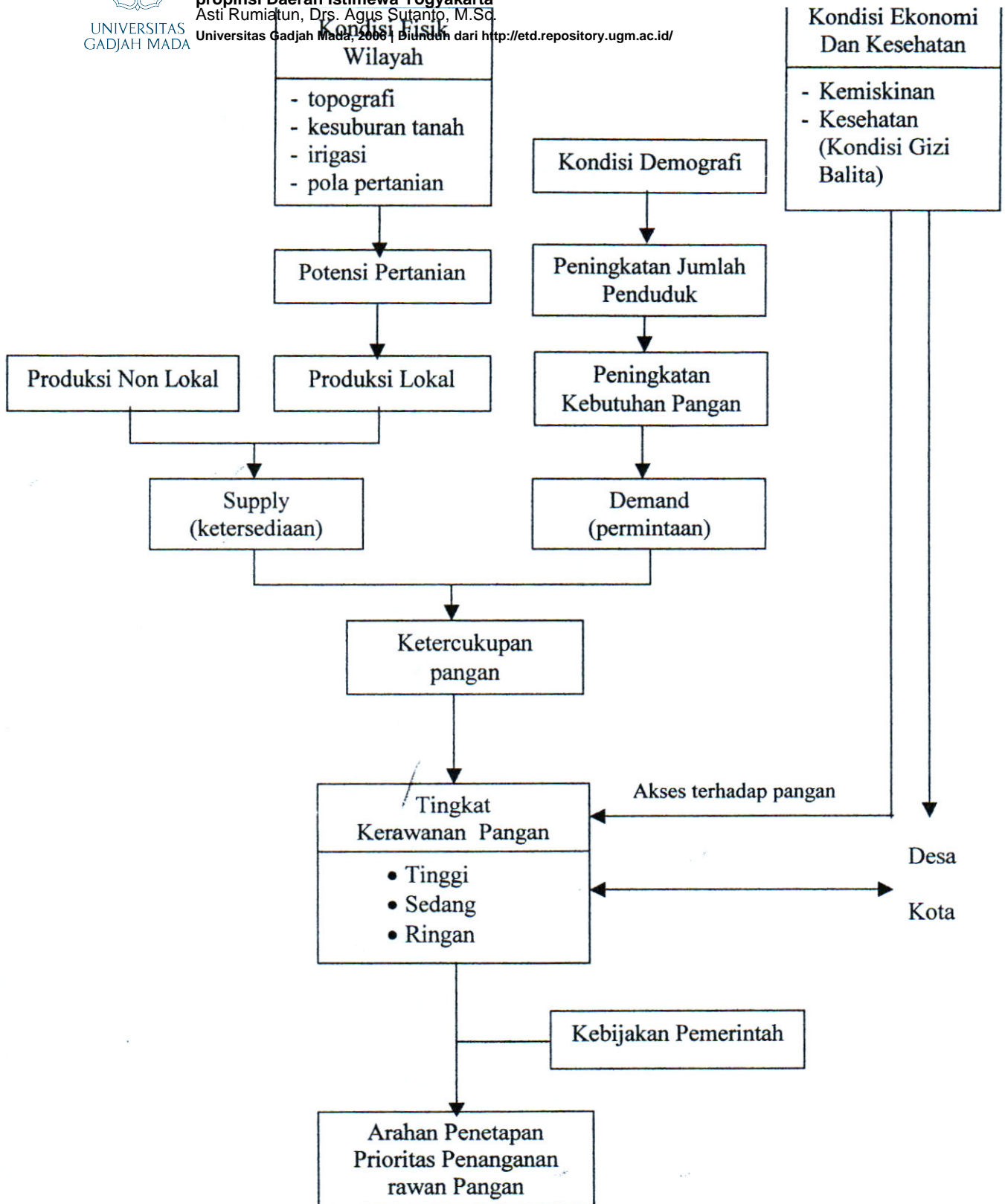
Kemiskinan juga berpengaruh pada kondisi kesehatan penduduknya (terutama balita). Rendahnya kondisi kesehatan (seperti banyaknya balita

menderita gizi buruk) merupakan bentuk terburuk dari kemiskinan, dimana karena keterbatasan mengakses pangan maka penduduk tidak memperoleh pangan yang cukup untuk hidup sehat. Kondisi demikian juga dapat menimbulkan gangguan-gangguan kesehatan lain pada tubuh.

Pendekatan geografi yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kompleks wilayah, mengingat bahwa unsur-unsur wilayah baik fisik maupun sosial ekonomi seperti uraian diatas sangat penting sebagai penentu faktor kerawanan pangan. Indikator yang digunakan dalam penelitian ini mencakup aspek fisik dan aspek sosial ekonomi dan akan dirinci pada tabel.2.3.

1.7. Hipotesis

1. Terdapat perbedaan nyata tingkat ketersediaan pangan (padi) antar berbagai kondisi topografis.
2. Kemiskinan berhubungan positif dengan kondisi kerawanan pangan.
3. Terdapat perbedaan tingkat kerawanan pangan yang nyata antar berbagai kondisi fisik wilayah (topografis).
4. Terdapat perbedaan tingkat kerawanan pangan yang nyata antara wilayah kota dengan desa.



Gambar 1.1. Diagram Alir Kerangka Pikir Penelitian

1.8. Batasan Operasional

Kerawanan pangan didefinisikan sebagai situasi daerah, masyarakat yang tingkat ketersediaan dan konsumsi tidak cukup memenuhi standart bagi pertumbuhan dan kesehatan sebagian besar masyarakat (Dinas Pertanian, 2003)

Pangan didefinisikan sebagai segala sesuatu yang bersal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan dan minuman bagi manusia. Dalam kajian penelitian konsep yang digunakan adalah pangan sebagai bahan makanan pokok meliputi : beras.

Ketercukupan pangan : pangan yang cukup dan tersedia dalam jumlah yang dapat memenuhi kebutuhan konsumsi penduduk.

Masalah Pangan adalah keadaan kelebihan pangan, kekurangan pangan, dan atau tidak ketidakmampuan rumah tangga untuk memenuhi pangan (PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan)

Kemiskinan adalah ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, termasuk pangan.

Ketahanan pangan didefinisikan sebagai “suatu kondisi dimana semua orang secara fisik dan ekonomi mampu dan mempunyai akses terhadap pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup, aman dan sehat untuk memenuhi kebutuhan dan pilihannya, sehingga dapat hidup dengan aktif dan sehat. (FAO, 1996)

Kebutuhan Fisik Minimum adalah kebutuhan minimum seseorang yang diukur menurut jumlah kalori, protein yang diperlukan untuk hidup sehat.

Prioritas : pemilihan suatu wilayah yang diutamakan untuk dilakukan kegiatan pembangunan berdasarkan parameter tertentu

Wilayah : ruang yang merupakan kesatuan geografi beserta segenap unsur tertentu padanya yang status dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administrasi maupun aspek fungsional.

Akses : seseorang yang mempunyai kesempatan untuk menggunakan sumberdaya yang dimilikinya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya (pangan).

Topografi dataran : wilayah yang merupakan dataran rendah dengan ketinggian tempat kurang dari 100 mdpal.

Topografi perbukitan : wilayah dengan ketinggian tempat lebih dari 100 mdpal.

Desa : suatu daerah tertentu dalam wilayah negara dimana keberadaannya diatur oleh undang-undang (peraturan tertentu), dibatasi oleh batas-batas administratif tertentu berstatus sebagai desa.

Kota : suatu daerah tertentu dalam wilayah negara dimana keberadaannya diatur oleh undang-undang (peraturan tertentu), dibatasi oleh batas-batas administratif tertentu berstatus sebagai kota.