

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pangan adalah salah satu kebutuhan dasar manusia untuk mempertahankan hidup, sehingga usaha pemenuhan kebutuhan pangan merupakan suatu usaha kemanusiaan yang mendasar atau bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM) yang penyelenggaraannya dijamin oleh negara. Setiap negara wajib memenuhi kebutuhan pangan penduduknya termasuk negara Indonesia yang dilaksanakan secara berjenjang, baik oleh pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota.

Komitmen pemerintah Indonesia terhadap penyelenggaraan urusan pangan diatur dalam Undang-Undang Pangan Nomor 18 Tahun 2012 pengganti Undang-Undang Pangan Nomor 7 Tahun 1996, yang dibangun berlandaskan kedaulatan dan kemandirian pangan. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menjelaskan bahwa 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. 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.

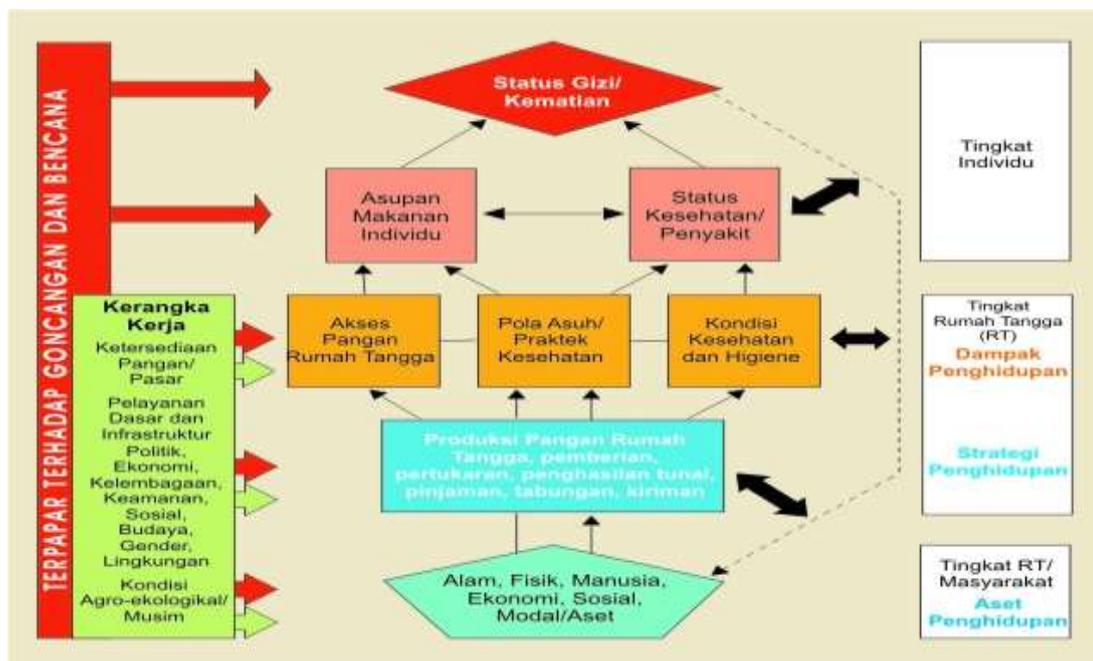
Pemerintah telah melakukan berbagai upaya melalui pelaksanaan program dan kegiatan untuk mewujudkan ketahanan pangan, tetapi jumlah penduduk rawan pangan atau rawan konsumsi energi masih relatif tinggi. Penduduk rawan konsumsi pangan (energi) diukur dari Tingkat Kecukupan Gizi (TKG) yang merupakan persentase angka kecukupan gizi (%AKG), dimana kurang dari 70% AKG adalah sangat rawan pangan, 70% - 89,9% AKG adalah kerawanan ringan sampai sedang. Pada tahun 2008 sampai dengan tahun 2011 (Tabel 1), % AKG penduduk Indonesia menunjukkan kecenderungan yang terus memburuk, hal ini terlihat dari peningkatan persentase jumlah penduduk rawan pangan setiap tahunnya. Pada tahun 2011 terdapat 42,08 juta penduduk atau 17,41 persen dari seluruh penduduk di Indonesia yang mengalami kondisi sangat rawan pangan dan apabila dibiarkan terjadi selama dua bulan berturut-turut akan menjadi rawan pangan akut yang menyebabkan kelaparan.

Tabel 1. Persentase angka rawan pangan di Indonesia tahun 2008-2011

Tahun	< 70% AKG		70%-89,9% AKG		≥ 90% AKG	
	N (x1 juta)	%	N (x1 juta)	%	N (x1 juta)	%
2008	25,11	11,07	62,38	27,50	139,34	61,43
2009	33,29	14,47	72,72	31,62	123,96	53,90
2010	35,71	15,34	72,44	31,12	124,61	53,53
2011	42,08	17,41	78,48	32,48	121,01	50,10

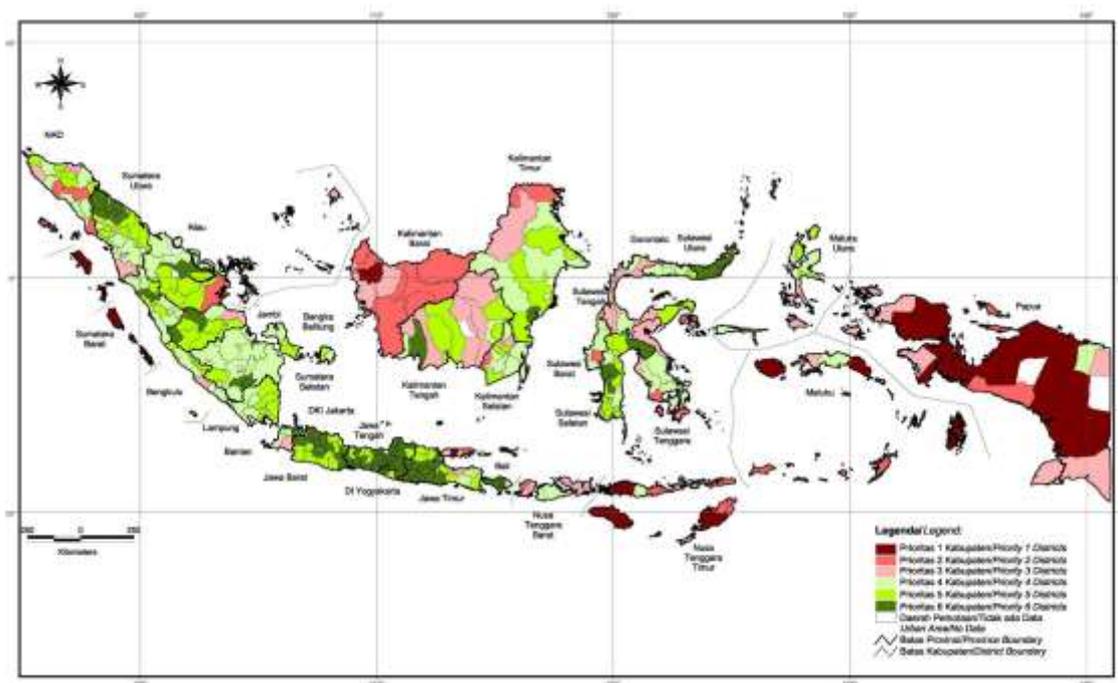
Keterangan: N = Jumlah penduduk Indonesia  
 Sumber: BKP Kementan RI (2013)

Untuk lebih fokus dalam menangani masalah pangan secara menyeluruh dan memprioritaskan penggunaan sumberdaya, maka pemerintah dalam hal ini Dewan Ketahanan Pangan bekerjasama dengan *World Food Programme* (WFP) menyusun Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2009 (*A Food Security and Vulnerability Atlas / FSVA of Indonesia 2009*). Penyusunan peta tersebut bertujuan menyediakan sarana bagi pemerintah untuk memahami akar permasalahan sebagai dasar penyusunan kebijakan dan strategi pengurangan penduduk rawan pangan. Kerangka konsep ketahanan pangan yang dapat dilihat pada Gambar 1 digunakan untuk menyusun Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2009 dengan menggunakan tiga pilar ketahanan pangan yaitu ketersediaan pangan, akses terhadap pangan dan pemanfaatan pangan. Tiga pilar ketahanan pangan tersebut dihubungkan dengan aspek kepemilikan aset rumah tangga, strategi penghidupan dan lingkungan politik, sosial, kelembagaan dan ekonomi.



Gambar 1. Kerangka konsep ketahanan pangan dan gizi (DKP, 2009)

Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2009 pada Gambar 2, dibuat dengan menggunakan gradasi warna merah dan hijau. Gradasi warna merah menunjukkan variasi tingkat kerawanan pangan dan gradasi warna hijau menggambarkan kondisi yang lebih baik. Warna yang semakin tua menunjukkan tingkat yang lebih tinggi dalam hal ketahanan dan kerawanan pangan. Berdasarkan peta tersebut, Kabupaten Lampung Selatan termasuk ke dalam kelompok prioritas 5 (gradasi hijau), artinya termasuk kabupaten tahan pangan atau bukan kabupaten prioritas dalam peningkatan ketahanan pangan dan penanganan masalah kerawanan pangan.



Gambar 2. Peta Kerentanan Terhadap Kerawanan Pangan Indonesia 2009 (DKP, 2009)

Kabupaten Lampung Selatan sebagai kabupaten tahan pangan yang digambarkan pada peta tersebut juga didukung ketersediaan pangan yang ditunjukkan oleh ketersediaan beras. Ketersediaan beras dapat digunakan untuk mengukur ketahanan

pangan suatu daerah, karena beras merupakan makanan pokok mayoritas penduduk dan memberikan peran hingga sekitar 45 persen dari total *food-intake* atau sekitar 80 persen dari sumber karbohidrat utama dalam pola konsumsi masyarakat Indonesia (Arifin, 2012). Selama enam tahun terakhir yaitu dari tahun 2007 sampai dengan tahun 2012, Kabupaten Lampung Selatan selalu surplus beras. Kondisi tersebut dapat dilihat pada Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2. Ketersediaan dan konsumsi beras di Kabupaten Lampung Selatan tahun 2007 – 2012

Tahun	Produksi (Ton)	Benih/pakan/ Tercecer %	(Ton)	Keterse -diaan (Ton)	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Konsumsi/ Kapita)* (Kg/kap/th)	Total Konsumsi (Ton)	Surplus (Ton)
2007	204.332	3,3	6.743	197.589	923.002	100,05	92.346	105.243
2008	187.771	3,3	6.196	181.575	929.702	104,89	97.516	84.058
2009	241.011	3,3	7.953	233.058	943.885	102,21	96.474	136.583
2010	253.026	3,3	8.350	244.676	912.490	100,75	91.933	152.743
2011	264.324	3,3	8.723	255.601	922.397	102,86	94.878	160.724
2012	251.315	3,3	8.293	243.022	932.552	97,65	91.064	151.958

Sumber : BPS Lampung Selatan (2008-2013)  
)\* Susenas 2007-2012, diolah

Hasil penyusunan Neraca Bahan Makanan (NBM) yang disusun oleh Badan Ketahanan Pangan Kabupaten Lampung Selatan, menunjukkan bahwa total ketersediaan energi dan protein untuk dikonsumsi penduduk Kabupaten Lampung Selatan tahun 2012 melebihi Angka Kecukupan Energi dan Protein di tingkat ketersediaan, sesuai hasil Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi Tahun 2004. Total ketersediaan energi mencapai 2.532 Kalori/kapita/hari atau 115,10 persen dari Angka Kecukupan Energi di tingkat ketersediaan sebesar 2.200 Kalori dan total

ketersediaan protein adalah sebesar 64,81 gram/kapita/hari atau lebih besar 113,70 persen dari angka yang dianjurkan yakni 57 gram/kapita/hari, sedangkan ketersediaan lemak sebesar 36,25 gram/kapita/hari (Tabel 3).

Tabel 3. Ketersediaan energi, protein dan lemak (NBM) di Kabupaten Lampung Selatan tahun 2012

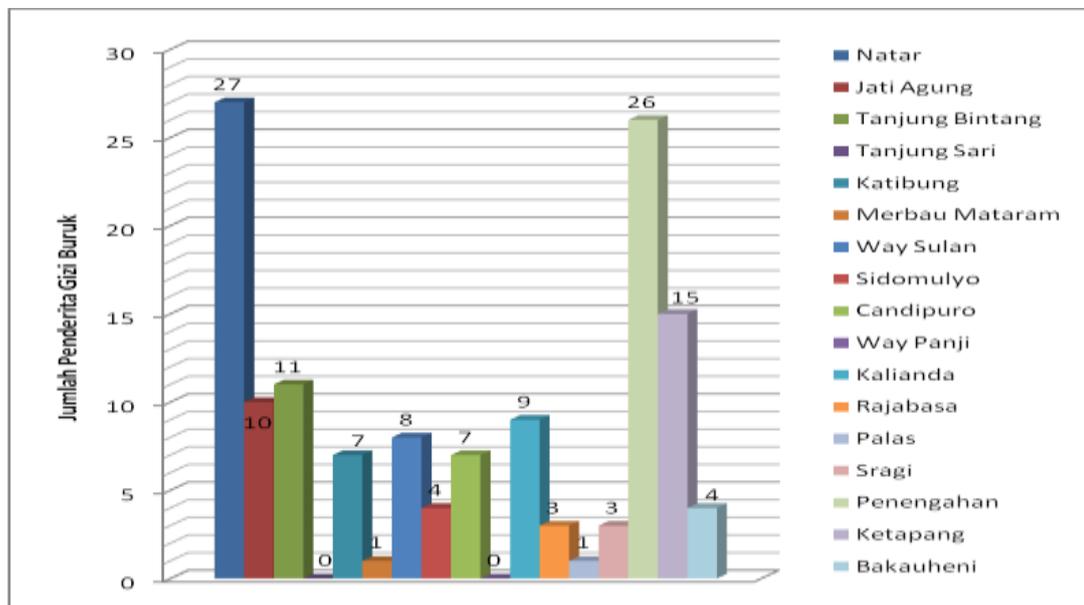
<b>Sumber Pangan</b>	<b>Kalori/hari/kap</b>	<b>Protein/hari/kap</b>	<b>Lemak/hari/kap</b>
Nabati	2.436,00	53,48	31,06
Hewani	96,14	11,33	5,19
<b>Jumlah</b>	<b>2.532,14</b>	<b>64,81</b>	<b>36,25</b>

Sumber : BKP Kabupaten Lampung Selatan (2013)

Kondisi surplus pangan (beras) atau total ketersediaan energi dan protein melebihi Angka Kecukupan Energi dan Protein di tingkat ketersediaan menjadi ironi, karena masih ditemukan kasus balita gizi buruk dan gizi kurang di Kabupaten Lampung Selatan. Status gizi adalah muara akhir dari semua subsistem dalam sistem ketahanan pangan dan merupakan salah satu indikator yang mencerminkan baik buruknya ketahanan pangan. Kelompok masyarakat yang sangat sensitif terhadap masalah ketahanan pangan adalah balita.

Penelitian yang dilakukan Ariningsih dan Rahman (2008) menemukan bahwa kasus gizi buruk yang muncul di wilayah yang selama ini dikenal sebagai daerah lumbung beras menunjukkan bahwa ketahanan pangan tingkat wilayah tidak menjamin ketahanan pangan rumah tangga. Data Podes 2011 menunjukkan bahwa jumlah penderita gizi buruk di Kabupaten Lampung Selatan pada tahun 2009-2011 sebanyak 136 balita yang tersebar pada 15 (lima belas) kecamatan dengan jumlah yang bervariasi. Jumlah penderita gizi buruk paling tinggi ditemukan di Kecamatan

Natar (27 balita), Penengahan (26 balita) dan Ketapang (15 Balita), selengkapnya dapat dilihat pada Gambar 3.



Gambar 3. Grafik jumlah penderita gizi buruk per kecamatan (Podes, 2011/ tidak dipublikasikan)

Jumlah rumah tangga miskin di Kabupaten Lampung Selatan yang memperoleh program perlindungan sosial berupa pangan atau beras bersubsidi dari pemerintah relatif tinggi. Pangan bersubsidi bertujuan untuk melindungi rumah tangga rawan pangan dari ancaman kurang gizi (*malnutrition*), terutama energi dan protein. Jumlah Rumah Tangga Sasaran - Penerima Manfaat (RTS-PM) Program Beras Miskin (Raskin) mencapai 29,15 persen dari total rumah tangga di Kabupaten Lampung Selatan (Tabel 4), artinya meskipun Kabupaten Lampung Selatan surplus beras, ternyata masih banyak rumah tangga yang membutuhkan bantuan pangan dari pemerintah.

Tabel 4. Jumlah penduduk, rumah tangga dan RTS-PM Raskin di Kabupaten Lampung Selatan tahun 2011

Kecamatan	Jumlah Penduduk, Rumah Tangga dan RTS-PM Raskin			%
	Penduduk	Rumah Tangga	RTS-PM Raskin	
1. Natar	172.849	40.959	10.094	24,64
2. Jati Agung	104.158	26.217	6.544	24,96
3. Tjg. Bintang	69.316	20.337	4.035	19,84
4. Tanjung Sari	27.401	8.869	3.599	40,58
5. Katibung	62.089	16.896	7.322	43,34
6. M. Mataram	47.150	12.960	3.912	30,19
7. Way Sulan	21.495	5.853	2.630	44,93
8. Sidomulyo	57.885	16.660	4.469	26,82
9. Candipuro	50.801	15.026	4.482	29,83
10. Way Panji	16.518	4.712	1.060	22,50
11. Kalianda	82.008	21.730	5.882	27,07
12. Rajabasa	20.995	6.038	1.748	28,95
13. Palas	54.072	16.077	5.364	33,36
14. Sragi	31.997	9.448	3.229	34,18
15. Penengahan	36.059	10.188	2.968	29,13
16. Ketapang	46.617	12.439	3.764	30,26
17. Bakauheni	20.987	5.361	1.696	31,64
<b>Rata-rata</b>	<b>922.397</b>	<b>249.770</b>	<b>72.798</b>	<b>29,15</b>

Sumber : BPS (2013) dan Bagian Perekonomian Setdakab. Lampung Selatan (2013)

Kualitas pangan dan gizi yang dikonsumsi secara langsung berpengaruh terhadap Angka Harapan Hidup rata-rata penduduk. Webb dan Rogers dalam Merdy (2012) menyatakan bahwa peningkatan harapan hidup merupakan *outcome* dari ketahanan pangan, sehingga hasil dari pembangunan ketahanan pangan akan sesuai dengan tujuan pembangunan. Angka Harapan Hidup merupakan salah satu komponen dasar kualitas hidup penyusun nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Nilai IPM penduduk Kabupaten Lampung Selatan pada tahun 2012 yaitu sebesar 70,95 masih di bawah rata-rata nilai IPM Provinsi Lampung (72,45) dan nilai IPM Indonesia (73,29). Kabupaten Lampung Selatan merupakan salah satu kabupaten tertua di Provinsi Lampung, meskipun demikian nilai IPMnya menduduki peringkat ke-9 dari

empat belas kabupaten/kota di Provinsi Lampung. Nilai IPM kabupaten/kota yang dipublikasikan BPS Provinsi Lampung dapat dilihat pada Tabel 5 berikut ini.

Tabel 5. Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Lampung tahun 2007 – 2012

Kabupaten/ Kota	Indeks Pembangunan Manusia Lampung					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Metro	75,31	75,71	75,98	76,25	76,95	77,30
Bandar Lampung	74,29	74,86	75,35	75,70	76,29	76,83
Pringsewu	-	-	71,74	71,97	72,37	72,80
Tanggamus	69,62	70,19	70,84	71,31	71,83	72,32
Lampung Tengah	69,40	69,93	70,38	70,74	71,29	71,81
Lampung Timur	69,23	69,68	70,20	70,73	71,26	71,64
Tulang Bawang	68,63	69,14	69,63	70,34	70,96	71,60
Lampung Utara	68,97	69,40	69,85	70,36	70,81	71,28
<b>Lampung Selatan</b>	<b>68,39</b>	<b>68,79</b>	<b>69,51</b>	<b>70,06</b>	<b>70,53</b>	<b>70,95</b>
Pesawaran	-	68,73	69,43	69,77	70,30	70,90
Way Kanan	68,46	68,98	69,46	69,92	70,43	70,84
Lampung Barat	67,74	68,21	68,83	69,28	69,72	70,17
Tuba Barat	-	-	68,53	68,98	69,32	69,82
Mesuji	-	-	67,06	67,49	67,98	68,30

Sumber : BPS (2013)

## 1.2. Perumusan masalah

Ketahanan pangan di tingkat Kabupaten Lampung Selatan tidak menjamin ketahanan pangan di tingkat rumah tangga dan individu penduduknya. Ketahanan pangan kabupaten merupakan syarat keharusan namun tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan seluruh desa dan rumah tangga di kabupaten tersebut. Ketahanan pangan keluarga merupakan syarat keharusan namun tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan seluruh individu anggotanya. Ketahanan pangan seluruh individu merupakan syarat keharusan dan kecukupan bagi terjaminnya ketahanan pangan suatu kabupaten, provinsi bahkan negara.

Pangan dan gizi terkait sangat erat dengan upaya peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM). Ketahanan pangan yang bertujuan untuk perbaikan gizi penduduk, merupakan investasi dalam peningkatan kualitas SDM. Tiga alasan suatu negara perlu melakukan investasi tersebut, yaitu (1) memiliki '*economic returns*' yang tinggi; (2) terbukti mendorong pertumbuhan ekonomi; dan (3), membantu menurunkan tingkat kemiskinan melalui perbaikan produktivitas kerja, pengurangan hari sakit dan pengurangan biaya pengobatan (Bank Dunia dalam Hanani, 2009).

Upaya percepatan peningkatan kualitas SDM melalui peningkatan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Selatan, memerlukan strategi yang menyeluruh melalui analisis ketahanan pangan rumah tangga dan analisis yang memetakan desa-desa yang tahan pangan dan rentan terhadap kerawanan pangan. Hasil analisis dan pemetaan dapat dijadikan sarana bagi Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan dalam hal penentuan sasaran dan memberikan rekomendasi pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan ketahanan pangan sekaligus peningkatan kualitas SDM. Penelitian mengenai Strategi Pembangunan Ketahanan Pangan melalui Analisis dan Pemetaan Ketahanan Pangan di Kabupaten Lampung Selatan mendesak untuk dilakukan.

Berdasarkan pemikiran dan permasalahan yang telah diuraikan, maka dirumuskan beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana tingkat ketahanan pangan rumah tangga di Kabupaten Lampung Selatan ?
2. Bagaimana sebaran desa/kelurahan yang tahan pangan dan rentan terhadap kerawanan pangan di Kabupaten Lampung Selatan ?

3. Apa faktor penentu utama penyebab kerentanan terhadap kerawanan pangan di Kabupaten Lampung Selatan?
4. Bagaimana strategi pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Selatan ?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menganalisis tingkat ketahanan pangan rumah tangga di Kabupaten Lampung Selatan.
2. Mengetahui sebaran desa/kelurahan yang tahan pangan dan rentan terhadap kerawanan pangan di Kabupaten Lampung Selatan.
3. Mengetahui faktor penentu utama penyebab kerentanan terhadap kerawanan pangan di Kabupaten Lampung Selatan.
4. Merumuskan strategi pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Selatan.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Untuk peneliti, kegiatan penelitian ini merupakan langkah awal dari penerapan dan pengamalan ilmu pengetahuan yang bisa dijadikan referensi untuk melakukan penelitian lebih lanjut di masa yang akan datang.

2. Untuk Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan, hasil penelitian dapat dijadikan informasi dalam merumuskan strategi pembangunan ketahanan pangan di Kabupaten Lampung Selatan.
3. Untuk masyarakat dan aparatur pemerintahan desa/kelurahan, dapat dijadikan informasi untuk mengetahui tingkat ketahanan pangan wilayahnya.