

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketahanan pangan merupakan hak hidup bagi semua orang seperti yang dinyatakan dalam *United Nation Universal Declaration of Human Rights* 1948, yang menyebutkan bahwa setiap orang memiliki hak untuk memiliki standar hidup yang cukup, kesehatan dan kesejahteraan hidup serta keluarganya meliputi pangan, sandang, papan dan pemeliharaan kesehatan. Isu ketahanan pangan juga menjadi target pertama dalam *Millenium Development Goals* (MGDs) yaitu menghapus kemiskinan dan kelaparan ekstrim. Kemudian dilanjutkan dalam agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs) sebagai target kedua.

Namun dalam perkembangannya hak atas pangan tersebut tidak dengan sendirinya terpenuhi. Masalah pangan memperoleh perhatian besar akhir-akhir ini karena menghadapi beberapa masalah, yaitu masalah perubahan rangsum makanan, adanya peningkatan permintaan non-pangan dari produk-produk pertanian, di sisi lain terjadi penurunan produktivitas pertanian dan ketidakpastian produksi yang berasal dari perubahan pola iklim dunia. Lebih lanjut Regmi & Meade (2013) menyatakan bahwa terdapat tantangan penyediaan pangan karena populasi dunia diestimasi akan melebihi 9 milyar orang pada tahun 2050. Kenaikan harga pangan selama periode 2007-2008, harga beras naik tiga kali lipat sedangkan gandum dan tepung naik lebih dari dua kali lipat telah memicu ketahanan pangan kembali menjadi agenda global.

commit to user

Sejalan dengan penjelasan di atas, Indonesia kemudian menempatkan kedaulatan pangan sebagai hal yang penting, hal tersebut dibuktikan oleh dijadikannya ketahanan pangan menjadi perundangan dan tujuan pemerintah. Undang-undang ketahanan pangan dari UU No.7 tahun 1996 tentang Pangan dan diperbaharui dengan dikeluarkannya UU No. 18 tahun 2012 tentang Pangan. Selanjutnya ketahanan pangan menjadi agenda prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Peningkatan kedaulatan pangan menjadi sub agenda prioritas untuk mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik. arah kebijakan umum ketahanan pangan dalam RPJMN 2015-2019 adalah: (i) pemantapan ketahanan pangan menuju kemandirian pangan dengan peningkatan produksi pangan pokok; (ii) stabilisasi harga bahan pangan; (iii) perbaikan kualitas konsumsi pangan dan gizi masyarakat; (iv) mitigasi gangguan terhadap ketahanan pangan; serta (v) peningkatan kesejahteraan pelaku usaha pangan terutama petani, nelayan, dan pembudidaya ikan (Perpres No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019).

Ketahanan pangan sendiri memiliki beberapa pengertian, salah satunya dari *World Food Summit* 1996 yang menyatakan ketahanan pangan adalah ketika semua orang sepanjang waktu memiliki akses yang cukup aman dalam memperoleh makanan bergizi untuk menjaga hidup yang sehat dan aktif. Adapun *International Fund for Agriculture Development* (IFAD) 1992 mendefinisikan sebagai kapasitas rumah tangga untuk memperoleh sejumlah pangan bergizi secara stabil dan berkelanjutan. Berdasarkan pengertian tersebut ketahanan pangan memiliki urgensi

commit to user

bagi banyak aspek kehidupan, salah satunya bagi perekonomian. Monitoring ketahanan pangan dapat membantu identifikasi dan pemahaman aspek dasar mengenai kesejahteraan populasi dalam kelompok atau wilayah. Rawan pangan menyebabkan hilangnya produktivitas yang mengakibatkan penurunan kinerja. Kondisi seorang anak yang mengalami gizi buruk dan kesehatan di masa awal anak-anak memiliki konsekuensi jangka panjang yang akan mempengaruhi perkembangan di masa usia sekolah (Von Braun dalam Shekampu, 2013). Selain itu ketahanan pangan merupakan kebutuhan dasar untuk pengembangan sumberdaya manusia (Radha dan Prasana, 2010).

Bank Dunia (dalam Hanani, 2012) menjelaskan keuntungan ekonomi dari ketahanan pangan, yaitu bahwa ketahanan pangan yang ditujukan untuk perbaikan gizi merupakan suatu investasi yang sangat menguntungkan. Setidaknya terdapat tiga alasan suatu negara perlu melakukan ketahanan pangan. Pertama, memiliki *economic return* yang tinggi, kedua mendorong pertumbuhan ekonomi, dan ketiga membantu menurunkan kemiskinan melalui perbaikan produktivitas kerja, pengurangan hari sakit, dan pengurangan biaya pengobatan.

Pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dimungkinkan dengan adanya pembangunan sumberdaya manusia yang berkesinambungan, yang tergantung pada ketahanan pangan dan gizi. Investasi gizi merupakan hal yang penting bagi ekonomi, karena akan mengurangi biaya perawatan kesehatan dan beban penyakit serta memperbaiki produktivitas dan pertumbuhan ekonomi, yang kemudian mendorong pendidikan, kapasitas intelektual dan pembangunan sosial. Tidak ada

analisis ekonomi tanpa menganalisis ketahanan pangan yang berhubungan dengan pengembangan mental serta fisik di masa anak-anak sampai masa dewasa nanti.

Dampak masalah pangan adalah adanya *stunting*, yaitu suatu kondisi jika balita pendek. Menurut Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1995/MENKES/SK/XII/2010 tentang Standar Antropometri Penilaian Status Gizi Anak, pengertian pendek dan sangat pendek adalah status gizi yang didasarkan pada indeks Panjang Badan menurut Umur (PB/U) atau Tinggi Badan menurut Umur (TB/U) yang merupakan padanan istilah *stunted* (pendek) dan *severely stunted* (sangat pendek). Balita pendek (*stunting*) dapat diketahui bila seorang balita sudah diukur panjang atau tinggi badannya, lalu dibandingkan dengan standar, dan hasilnya berada di bawah normal.

Menurut Oktarina & Sudiarti (2014) kondisi *stunting* merupakan salah satu permasalahan gizi yang terjadi di Indonesia. Dampak *stunting* tidak hanya dirasakan oleh individu yang mengalaminya, tetapi juga berdampak terhadap roda perekonomian dan pembangunan bangsa. Hal ini karena sumber daya manusia yang mengalami *stunting* memiliki kualitas lebih rendah dibandingkan dengan sumber daya manusia normal. Dampak yang ditimbulkan antara lain lambatnya pertumbuhan anak, daya tahan tubuh yang rendah, kurangnya kecerdasan dan produktivitas yang rendah.

Menurut WHO, prevalensi balita pendek menjadi masalah kesehatan bagi masyarakat jika prevalensinya 20% atau lebih (Infodatin, 2016). Data balita *stunting* di Indonesia menurut Buku Saku Pemantauan Gizi Tahun 2017 menunjukkan sebesar 29,6%, artinya balita pendek di Indonesia masih tinggi dan

commit to user

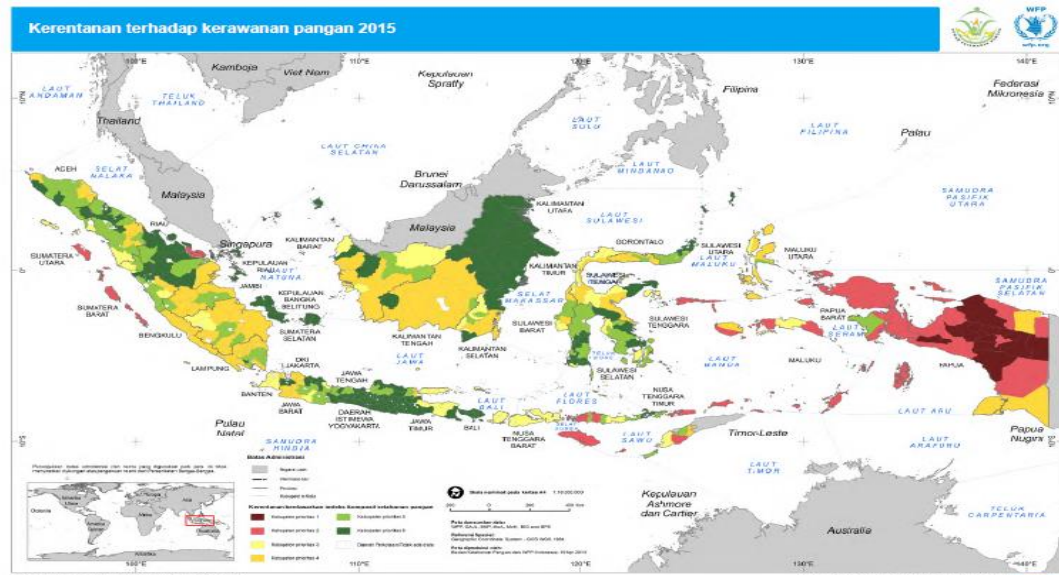
merupakan masalah kesehatan yang harus ditanggulangi. Oleh karena itu, ketahanan pangan menjadi konsep prioritas dalam pembangunan ekonomi. Berdasarkan pemaparan tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa ketahanan pangan penting bagi perekonomian. Untuk itu mengetahui posisi ketahanan pangan saat ini, tantangan dan konsep-konsep yang diperlukan untuk mencapai ketahanan pangan baik di level makro, rumah tangga dan individu perlu memperoleh perhatian yang besar.

Menurut *Global Food Security Index* tahun 2016, tingkat kerawanan Indonesia menempati rangking ke 71 dari 113 negara. Pada tahun 2017 mengalami perbaikan menjadi rangking 69. Artinya secara makro ketahanan pangan Indonesia mengalami perbaikan. Lebih lanjut kondisi ketahanan pangan di Indonesia disajikan pada laporan Peta Ketahanan dan Kerawanan Pangan (2015). Gambar 1.1 yaitu peta komposit yang menggambarkan mengenai 100 kabupaten berdasarkan prioritas ketahanan pangan. Kelompok dengan warna merah tua (Prioritas 1), merah (Prioritas2), dan merah muda (Prioritas 3). Kelompok dengan warna merah tua menunjukkan kabupaten-kabupaten yang harus mendapat prioritas khusus dalam peningkatan ketahanan pangan dan penanganan masalah kerawanan pangan.

Pemetaan ini menggambarkan tingkat kemungkinan terjadinya kerawanan pangan suatu kabupaten secara relatif dibandingkan dengan kabupaten lainnya. Dengan pernyataan lain, kabupaten-kabupaten yang berwarna merah memiliki tingkat risiko kerawanan pangan yang lebih besar dibandingkan kabupaten-kabupaten yang berwarna hijau, sehingga memerlukan perhatian segera. Meski demikian Prioritas 1 (warna merah tua) tidak berarti semua penduduknya berada

commit to user

dalam kondisi rawan pangan, dan sebaliknya kabupaten di Prioritas 6 (warna hijau tua) tidak berarti bahwa semua penduduknya tahan pangan.



Sumber : Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2015.

Gambar 1.1. Peta Kerentanan terhadap Kerawanan Pangan Indonesia

Selanjutnya laporan Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia tahun 2015 menyatakan, bahwa secara umum, produksi serealida dan umbi-umbian di Indonesia terus meningkat selama sepuluh tahun terakhir, produksi padi mengalami peningkatan sebesar 3,2%, disusul jagung sebesar 6,1 %, ubi kayu sebesar 2,4 % serta ubi jalar sebesar 2,7% per tahun. Sebagai perbandingan, pertumbuhan jumlah penduduk di dekade terakhir rata-rata sebesar 1,5%. Hal ini menunjukkan pertumbuhan produksi pangan lebih tinggi dari pertumbuhan jumlah penduduk. Kondisi ini dapat menunjukan kecukupan ketersediaan pangan.

Berdasarkan indikator Konsumsi Normatif per Kapita Ratio (NCPR), terdapat 90 dari 398 kabupaten (22,6%) saat ini dalam kondisi defisit dalam penyediaan serealida dan umbi-umbian. Hal ini berbeda dengan keadaan tahun 2009, pada periode tersebut hanya 72 dari 348 kabupaten (20,8%) yang mengalami defisit.

Artinya terdapat peningkatan persentase kabupaten yang mengalami defisit penyediaan serelia dan umbi-umbian. Namun, secara umum ketahanan pangan telah mengalami peningkatan untuk sebagian besar masyarakat Indonesia antara tahun 2009 dan 2015, terutama sebagai akibat dari perbaikan pada beberapa indikator ketahanan pangan dan gizi.

Kondisi tersebut menunjukkan perbaikan ketahanan pangan, namun kemajuan tersebut dapat mengalami hambatan jika tantangan-tantangan utama yang ada tidak ditangani dengan baik. Secara khusus, terdapat tiga tantangan (faktor) utama yang memerlukan perhatian yang serius, yaitu: i) meningkatkan akses ekonomi atau akses keuangan untuk mendapatkan pangan, terutama untuk rumah tangga miskin; ii) akselerasi intervensi untuk pencegahan gizi buruk; dan iii) mengatasi kerentanan terhadap risiko perubahan iklim yang semakin meningkat.

Menurut Warr dan Yusuf (2013), terdapat tiga level ketahanan pangan yaitu keamanan pangan tingkat rumah tangga yang menunjukkan kepemilikan akses untuk mencukupi pangan sepanjang waktu. Level selanjutnya adalah ketahanan pangan tingkat nasional yang didasarkan pada ketahanan pangan tingkat rumah tangga, jika rumah tangga tidak memiliki ketahanan pangan, maka sulit untuk menyatakan sebuah negara memiliki ketahanan pangan. Adapun yang terakhir adalah ketahanan pangan tingkat global yang memiliki arti *supply* pangan secara global cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan secara global.

Namun menurut Ejaz dan Khan (2012) tercapainya ketahanan pangan di level nasional tidak menjamin ketahanan pangan di level provinsi, kabupaten dan level rumah tangga. Terdapat disparitas antara provinsi, kabupaten dan rumah

commut to user

tangga. Meskipun rumah tangga memiliki ketahanan pangan, tapi tidak menjamin masing-masing anggota rumah tangga memiliki ketahanan pangan. Hal ini berhubungan dengan sistem distribusi pangan dalam rumah tangga yang dipengaruhi oleh faktor geografi, lingkungan, kesehatan dan sosial. Pengetahuan tentang faktor-faktor tersebut akan berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan dan pengembangan. Untuk itu perlu menganalisis determinan apa yang akan mendukung usulan kebijakan untuk memperbaiki masalah ketahanan pangan rumah tangga tersebut.

Meskipun ketahanan pangan di Indonesia dilakukan dengan menjaga produksi dan *supply* agregat, namun pencapaian tersebut tidak ditransfer ke rumah tangga. Hal tersebut konsisten dengan studi Pangaribowo dan Tsegai (2011), yang menyatakan ketahanan pangan di Indonesia secara makro telah memiliki ketahanan pangan yang didasarkan pada indikator-indikator secara makro, namun hal tersebut tidak tercermin di level mikro. Hal tersebut diperkuat oleh Suryana (2014) yang menyatakan capaian ketahanan pangan di tingkat makro belum ditransmisikan pada kualitas dan status gizi masyarakat pada tingkat rumah tangga. Ini disebabkan rendahnya daya beli, pengetahuan dan pemahaman gizi masyarakat dan kondisi kesehatan jasmani. Selanjutnya Wheeler dan Von Braun (2013) menyatakan bahwa estimasi banyak berasal dari data agregat bukan rumah tangga atau individu. Oleh karena itu perlu dilakukan estimasi di tingkat rumah tangga.

Untuk mendukung ketahanan pangan maka penting mengetahui konsep-konsep dasar dari ketahanan pangan. Menurut FAO (2008) terdapat lima konsep dasar ketahanan pangan meliputi empat dimensi atau empat pilar yang mendukung

commit to user

ketahanan pangan, durasi rawan pangan, intensitas rawan pangan, kerentanan (*vulnerability*), kelaparan, malnutrisi dan kemiskinan. Ketahanan pangan memiliki empat pilar, yaitu ketersediaan pangan (*food availability*) yang berkaitan dengan jumlah pangan yang cukup, akses pangan (*food acces*) yaitu bagaimana rumah tangga dapat memperoleh jumlah pangan yang dibutuhkan, dan penggunaan pangan (*food use*) yang berhubungan dengan nutrisi dan kebersihan yang memadai. Selain ketiga pilar tersebut dimensi ke empat selain ketersediaan, akses dan penggunaan, yaitu stabilitas pangan (*food stability*).

Pilar stabilitas menjelaskan konsep bahwa sebuah Negara bisa saja mengalami ketahanan pangan di satu waktu, namun bisa mengalami kerawanan pangan di waktu lainnya. Hal ini akan berpengaruh terhadap durasi ketahanan pangan, menurut FAO (2008) terdapat tiga tipe durasi kerawanan pangan yang secara umum terjadi di beberapa negara yaitu *chronic*, *transitory* dan *seasonal*.

Kerawanan pangan transitori berlangsung dalam jangka pendek yang terjadi karena krisis sporadic. Kerawanan pangan kronik berlangsung dalam jangka panjang dan tidak mudah untuk dirubah kondisinya. Ketiga, kerawanan pangan *seasonal* (musiman) yang terjadi karena fluktuasi musim. Jika kerawanan pangan siklikal terjadi di sebuah negara setidaknya enam bulan maka kondisi itu bisa disebut kerawanan pangan kronis, namun jika kurang dari enam bulan disebut transitori. Kerawanan kronis di level rumah tangga disebabkan oleh tidak tersedianya sumber daya, kerawanan pangan transitori terjadi karena adanya perubahan temporer rumah tangga yang dihubungkan dengan sejumlah faktor,

seperti ketiadaan akses terhadap tanah atau asset produktif atau distribusi yang tidak merata dalam kesempatan kerja dan pendapatan (Rana dan Prasna, 2010).

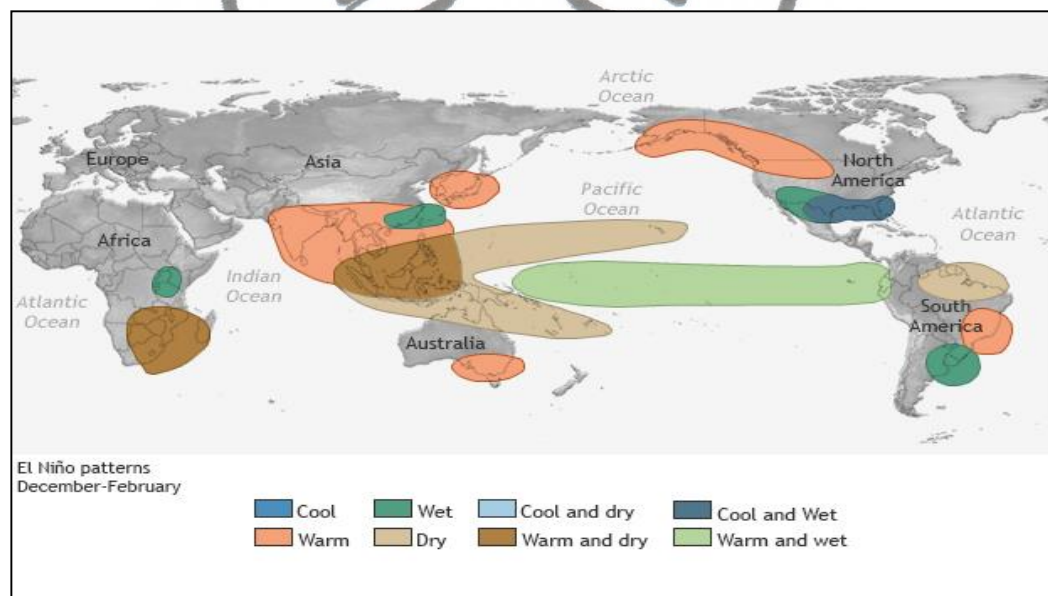
Adanya tiga durasi ketahanan pangan, dari transitori, musiman dan kronis menunjukkan adanya unsur *vulnerability* atau kerentanan pangan. Hal ini menunjukkan bahwa ketahanan pangan memiliki sifat dinamis. Stabilitas pangan berkaitan dengan terjadinya kerentanan (*vulnerability*) yang ditimbulkan dari berbagai faktor seperti *trends*, *shocks* dan musim yang tidak bisa dikontrol. Kerentanan yang berasal dari *trend* meliputi *trend* penduduk, *trend* sumberdaya (termasuk konflik) dan *trend* perekonomian nasional dan internasional, *trend* di pemerintahan (termasuk politik) dan *trend* teknologi. Untuk kerentanan yang berasal dari *shock* didorong oleh adanya guncangan kesehatan, kondisi alam, ekonomi, konflik, kesehatan ternak/guncangan panen. Kerentanan yang berasal dari musim bisa disebabkan oleh adanya perubahan harga, produksi, kesehatan dan kesempatan kerja.

Salah satu faktor penyebab *vulnerability* yang saat ini menjadi perhatian dunia adalah perubahan iklim yang saat ini sering terjadi. Kondisi alam tersebut merupakan bagian dari *shock*. Perubahan iklim dapat berupa *El Niño* dan *La Niña*. Fenomena *El Niño*, adalah suatu gejala penyimpangan kondisi laut yang ditandai dengan meningkatnya suhu permukaan laut di Samudra Pasifik sekitar equator yang terjadi sekitar 3-7 tahun berlangsung 6-24 bulan. Fenomena ini mengancam produksi pangan karena menurunnya curah hujan dan kekeringan di beberapa wilayah, termasuk Indonesia dan hujan lebat dan banjir di wilayah lain. Fenomena lainnya yaitu *La Niña* yang sering mengikuti fenomena *El Niño*, yaitu terjadinya

commit to user

pendinginan temperatur permukaan air laut di daerah tropis Pasifik. Biasanya terjadi setiap 3-5 tahun selama 6-24 bulan. Kemungkinan dari terjadinya *La Niña* mengikuti fenomena *El Niño* adalah besar. Separuh dari terjadinya *El Niño* diikuti oleh *La Niña* yang kemudian mempengaruhi pola perubahan iklim global dalam arah yang berkebalikan dengan *El Niño*.

Pada tahun 2015 ahli klimatologi memprediksi bahwa *El Niño* tahun 2015–2016 lebih kuat dari tahun 1997–1998 ((Draft, 2016)FAO, 2015). Gambar 1.2 menunjukkan pola *El Niño* yang berasal dari NOAA Climate Government yang menunjukkan bahwa Indonesia mengalami kondisi *warm* dan *dry*. *El Niño* yang kuat akan mencapai puncaknya pada November-Desember 2015 dan berlangsung hingga tahun 2016.

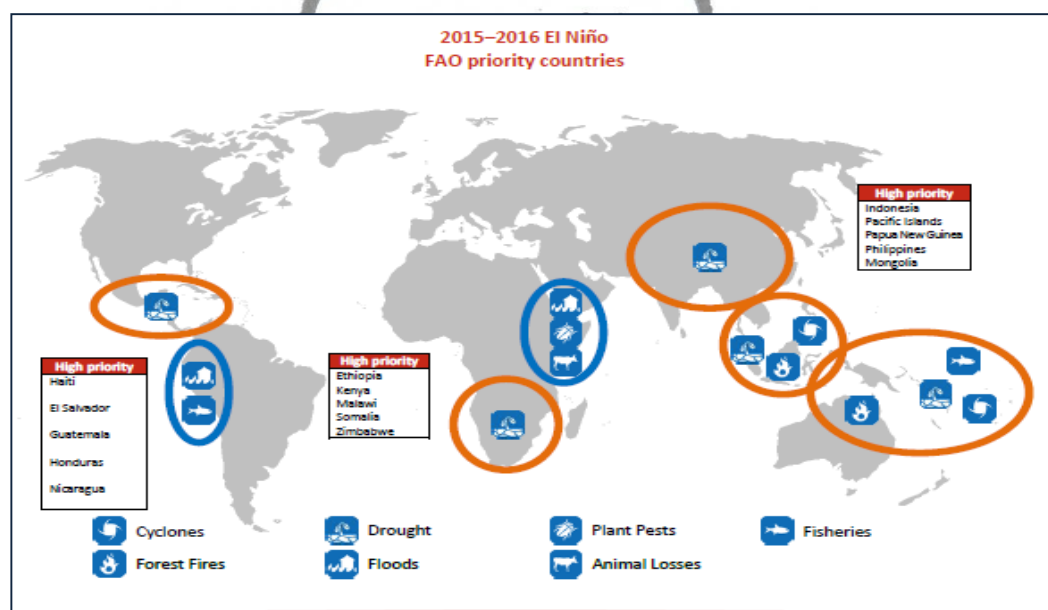


Sumber: NOAA www.climate.gov/impact.html diakses tanggal 12 April 2016 jam 15.54.

Gambar 1.2 Pola *El Niño* Bulan Desember –Februari 2016

Gambar 1.3 menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara yang menjadi prioritas FAO berkaitan dengan dampak perubahan iklim *El Niño* terhadap

Indonesia, yaitu terjadinya kekeringan, kebakaran hutan dan siklon. Dampak yang ditimbulkan dari fenomena *El Niño* berupa kekeringan berakibat pada panen yang tidak optimal. Panen yang tidak optimal atau bahkan gagal panen atau puso menyebabkan kerugian baik bagi petani maupun konsumen. Di sisi petani kehilangan pendapatan dari panen, sedangkan konsumen mengalami kenaikan harga pangan. Kondisi ini akan mempengaruhi ketahanan pangan rumah tangga.



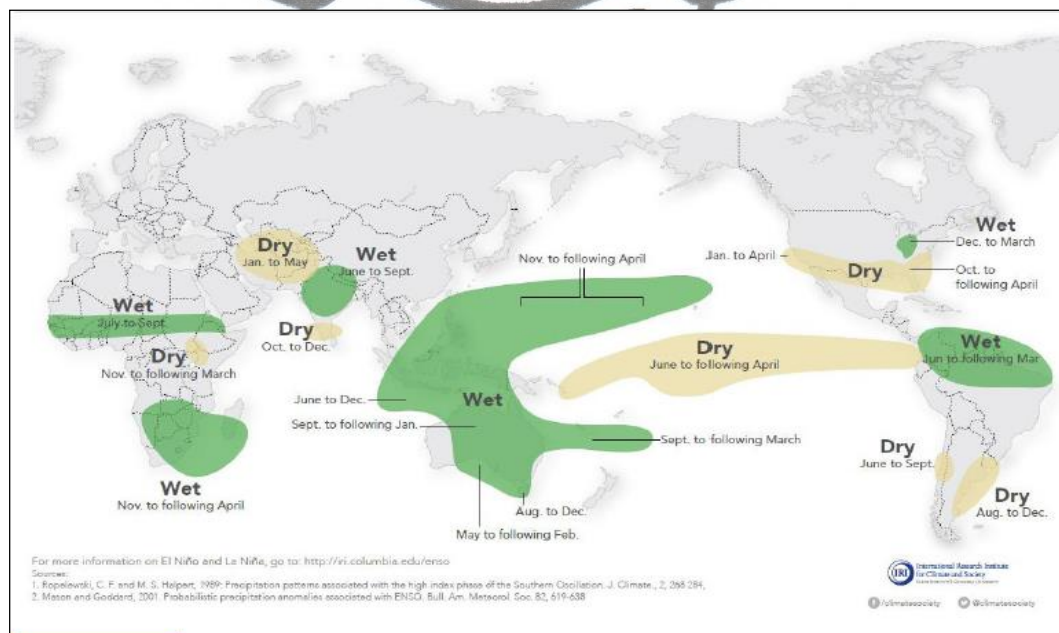
Sumber: www.fao.org

Gambar 1.3. Negara-negara Prioritas FAO Akibat *El Niño* 2015-2016

Lebih lanjut intensitas fenomena *La Niña* mencapai puncaknya antara bulan Oktober 2016 dan Januari 2017 (FAO, 2016). Laporan FAO (2016) menyatakan bahwa di Asia Selatan dan Asia Tenggara, *La Niña* meningkatkan kemungkinan hujan lebat terutama selama akhir tahun 2016 dan awal tahun 2017. Kondisi ini terutama terjadi untuk kasus Indonesia, Bangladesh, Malaysia, kemudian meluas ke Philippina dan Papua New Guinea, wilayah Pasifik dan negara lain di wilayah ini. *La Niña* berpotensi memberikan dampak positif dan negatif, dampak positifnya

adalah mendorong turunnya hujan lebih awal yang akan bermanfaat untuk perkembangan musim panen. Adapun potensi dampak negatif adalah risiko banjir di daerah pertanian yang landai, kondisi panen, meningkatkan hama dan penyakit serta meningkatkan potensi tanah longsor. Gambar 1.4 menunjukkan dampak khas *La Niña* di setiap benua. Di Indonesia terjadi antara Juni dan Desember 2016 dengan dampak yang khas yaitu wilayah menjadi basah. Berbeda misalnya dengan wilayah Amerika Latin yang cenderung lebih kering.

Untuk kasus Indonesia, variabilitas dan perubahan iklim telah memperburuk risiko bencana di Indonesia saat ini. Selama empat dekade, banjir, kekeringan, badai, longsor dan kebakaran hutan menjadi ancaman terbesar untuk penghidupan, pertumbuhan ekonomi, dan keberlanjutan lingkungan (*Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*, 2011).



Sumber : FAO (2016)

Gambar 1.4. Dampak Khusus *La Niña* di Masing-masing Benua.

Secara historis *La Niña* telah menimbulkan risiko yang signifikan bagi produksi jagung, kedelai, gandum, gula, kapas, dan kopi. Pengalaman selama ini, ketika *El Niño* bertransisi ke *La Niña*, harga komoditas biasanya akan meningkat (Koran Jakarta, Sabtu 16/4/2016 | 00:00). Fenomena *La Niña* berpotensi untuk mempengaruhi musim panen dan ketersediaan produk pangan. Kondisi kenaikan harga komoditas akan berakibat pada ketahanan pangan, namun dengan potensi kemarau yang berkurang, maka adanya transisi dari *El Niño* menuju *La Niña* ditengarai akan menimbulkan dinamika bagi ketahanan pangan rumah tangga miskin.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa *El Niño* dan *La Niña* memiliki pengaruh kepada ketahanan pangan. Hal ini dinyatakan oleh Gregory, Brklacich, dan Ingram (2005), bahwa perubahan iklim mengakibatkan kemarau yang berkepanjangan, menyebabkan tekanan pada sistem pangan baik pilar ketersediaan, pilar akses dan pilar penggunaan pangan, sehingga memberikan tekanan pada ketahanan pangan. Lebih lanjut laporan FAO (2016) juga menyatakan bahwa perubahan iklim adalah salah satu pendorong kemiskinan dan rawan pangan. Adanya perubahan iklim akan meningkatkan penduduk miskin antara 35 sampai 122 juta pada tahun 2030 dibandingkan masa depan tanpa perubahan iklim.

Penduduk yang paling rawan menerima dampak negatif berada pada sektor pertanian. Hal ini disebabkan dampak perubahan iklim memiliki efek terhadap keseimbangan pangan global, baik permintaan dan penawaran, dan sistem pangan lokal dimana komunitas petani kecil tergantung pada produksi lokalnya (Wheeler
commit to user

& Von Braun, 2013). Bank Dunia memperkirakan, tanpa adanya upaya menghadapi perubahan iklim, udara ekstrim akan mendorong kehilangan hasil panen sebesar 5% pada tahun 2030, yang akan meningkatkan harga pangan (Economist, 2016).

Studi Alam, Siwar dan Wahid (2016) dan Syaukat (2011) mengkaji pengaruh iklim terhadap ketahanan pangan. Alam *et al* (2016), mengkaji pengaruh faktor iklim dan non-iklim terhadap ketahanan pangan rumah tangga di Malaysia. Studi tersebut menemukan bahwa kerawanan pangan rumah tangga tidak saja berhubungan dengan faktor sosial ekonomi, namun juga dengan faktor iklim. Adapun studi Syaukat (2011) mengkaji tentang pengaruh perubahan iklim terhadap produksi pangan. Hasil studi menunjukkan bahwa simulasi yang didasarkan pada data iklim tahun 1971 sampai 2006 mengindikasikan produksi pertanian Indonesia lebih sensitif terhadap kenaikan suhu dibandingkan penurunan curah hujan.

Perubahan iklim merupakan tantangan bagi ketahanan pangan. Adanya adaptasi sistem pangan akan memperbaiki ketahanan pangan bagi orang miskin dan rentan untuk menyiapkan diri menghadapi pengaruh negatif dari perubahan iklim. Hal ini memerlukan perhatian lebih luas tidak saja masalah produksi pertanian (Ziervogel & Ericksen, 2010). Selain itu salah satu catatan dari Wheeler dan von Braun (2013) menyatakan bahwa estimasi dimensi ketahanan pangan, banyak mencakup *trend* jangka panjang bukan jangka pendek. Padahal estimasi dimensi ketahanan pangan jangka pendek dapat menunjukkan konsekuensi penting dari variabilitas iklim dalam tahun tertentu.

Sisi lain dari masalah ketahanan pangan adalah adanya hubungan antara kemiskinan dengan ketahanan pangan (Shekampu, 2013 dan Misselhorn, 2016).

commit to user

Penduduk miskin dianggap memiliki tingkat kerawanan pangan yang lebih tinggi berkaitan dengan kemampuan mereka untuk membeli komoditas pangan. Gregory *et al* (2005) menyatakan perubahan iklim memberikan dimensi lebih luas terhadap tantangan dalam memastikan ketahanan pangan, dimana orang miskin lebih rentan karena terbatasnya pilihan untuk menghadapinya. Selain itu dalam beberapa penyusunan indeks ketahanan pangan, kemiskinan menjadi salah satu indikator dari ketahanan pangan, terutama dari aspek akses pangan. Beberapa penelitian yang mengkaji hubungan keduanya antara lain adalah Studi Pangaribowo & Tsegai (2011), Warr dan Yusuf (2013), Wu dan Glewe (2011), Piaseu dan Mitchell (2004) yang menunjukkan adanya keterkaitan antara kemiskinan dengan ketahanan pangan.

Lebih lanjut Shahid & Siddiqi (2010) menyatakan rawan pangan merupakan hasil dari adanya kemiskinan serta ketidakcukupan ketersediaan pangan. Keterkaitan ini dinyatakan juga oleh Misselhorn (2005) bahwa faktor yang langsung mempengaruhi kerawanan pangan adalah kemiskinan. Hal tersebut juga dikuatkan dengan definisi kemiskinan menurut FAO (2008) yang saat ini biasa digunakan, yaitu kemiskinan meliputi dimensi yang berbeda dari kehilangan yang berhubungan dengan kemampuan seseorang meliputi konsumsi dan ketahanan pangan, kesehatan, pendidikan, hak asasi, hak bersuara, keamanan, martabat, dan pekerjaan yang layak.

Penduduk miskin dalam menghadapi kerentanan (*vulnerability*) berupa *shock*, *trends* atau musim memiliki strategi untuk menghadapi masalah pangan terutama dalam hal akses terhadap pangan. Pada saat terjadinya kerentanan ter-

commit to user

sebut setiap orang memiliki cara yang berbeda untuk menghadapinya, dengan kata lain rumah tangga berusaha untuk melakukan adaptasi. Terdapat teori yang menjelaskan strategi ini, yaitu *Food Coping Strategies* yang dikembangkan oleh Maxwell dan Smith (1992). *Food coping strategy* adalah bentuk perubahan dan upaya-upaya yang dilakukan rumahtangga untuk memenuhi kebutuhan konsumsi pangan. Teori ini merupakan pengembangan dari teori adaptasi pangan keluarga yang dikembangkan oleh Watts (dalam Hanani, 2012). Teori tersebut menjelaskan bagaimana respon rumah tangga dalam menghadapi masalah pangan. Berdasarkan teori tersebut maka disusun indikator ketahanan pangan yang disebut *Coping Strategies Index/CSI*.

Strategi *coping* tersebut menurut Maxwell, Watkins, Wheeler, & Collins, (2003) menjelaskan tingkat adaptasi mulai dari merubah pola makan, dalam jangka pendek meningkatkan ketersediaan pangan rumah tangga, menurunkan jumlah orang makan, melakukan penjatahan atau mengatur kekurangan pangan. Berkaitan dengan adaptasi yang dilakukan, maka rumah tangga yang memiliki mata pencaharian sebagai petani dianggap dapat lebih beradaptasi dengan kerentanan yang terjadi dibandingkan dengan yang bukan petani, karena adanya ketersediaan hasil panen yang dimiliki rumah tangga.

Beberapa studi menunjukkan bahwa untuk menghadapi kondisi terbatasnya pangan, rumah tangga melakukan *coping strategies*. Setiap lokasi menunjukkan strategi *coping* yang berbeda, namun secara umum menunjukkan dua strategi yaitu *consumption based* dan *income based*. Untuk strategi *consumption based* rumah tangga melakukan upaya-upaya untuk memenuhi kebutuhan konsumsi pangan.

commit to user

Strategi paling sering digunakan adalah dengan meminjam uang pada orang lain, meminjam uang pada saudara/kerabat, mengurangi jumlah pangan yang dimakan dan mengonsumsi makanan yang kurang disukai (Cordero-Ahiman, Santellano-Estrada, & Garrido (2018); Chagomoka, Unger, Drescher, Glaser, & Marschner, (2016); Gupta, Singh, Seth, Agarwal, & Mathur (2015); Ziaei, Shirani, Eshraghi, & Keramatzadeh (2013); Ndhleve, Musemwa, & Zhou (2012); Tanziha et al. (2010)).

Untuk strategi *income based* rumah tangga melakukan beberapa *coping*, salah satunya dengan melakukan migrasi (Makoti & Waswa, 2015 dan Gupta, Singh, Seth, Agarwal, & Mathur, 2015). Menurut Warner & Afifi (2014), migrasi merupakan strategi manajemen risiko ketika menghadapi variabilitas berkaitan dengan penghidupan dan kerawanan pangan. Selain itu untuk memperoleh pendapatan juga melakukan kerja sampingan, dan terlibat dalam perdagangan kecil-kecilan (Chagomoka *et al.*, 2016), kerja serabutan ((Ndhleve *et al.*, 2012), menjual ternak (Makoti & Waswa, 2015), bahkan mengirim anak-anak untuk bekerja (Gupta *et al.*, 2015).

Konsep ketahanan pangan sendiri telah mengalami evolusi, di era tahun 1970-an ketahanan pangan difokuskan pada ketersediaan pangan nasional dan global. Fokus kemudian bergeser pada periode 1980-an, yaitu tidak saja pada ketersediaan pangan namun juga pada akses pangan yang stabil yang didasarkan pada Teori Sen. Konsep ketahanan pangan terus berkembang, pada awal 1990-an, fokus bergeser pada ketahanan gizi dengan penekanan pada pangan, kesehatan, perlindungan ibu dan anak. Konsep tersebut kemudian mendorong perkembangan konsep *household*

livelihood security/ketahanan penghidupan yang berkelanjutan pada periode 1990-an (Frankenberger dan McCasto, 1998).

Konsep *livelihood* juga menjadi salah satu dari tiga strategi FAO (2014) untuk mencapai tujuan pengurangan setengah jumlah penduduk yang kekurangan pangan yang harus dicapai tidak lebih dari tahun 2015. Tiga tujuan strategis tersebut adalah i) penghidupan pedesaan yang berkelanjutan dan akses terhadap sumberdaya yang lebih adil; ii) akses bagi kelompok yang rentan dan kurang beruntung untuk memperoleh pangan yang cukup, aman serta bergizi secara memadai; iii) kesiapan serta respon yang efektif dan berkelanjutan untuk keadaan darurat pangan dan pertanian. Ketiga tujuan ini menunjukkan perkembangan konsep yang bersinergi antara Ketahanan Pangan, Nutrisi, dan Penghidupan (*Livelihood*). Hal ini dikarenakan kekurangan pangan biasanya ditemukan di dalam keluarga miskin. Selain itu penghidupan berkelanjutan penting untuk mencapai ketahanan pangan, kesehatan dan perlindungan, sehingga kekurangan gizi bisa dilihat sebagai hasil akhir dari sebuah penghidupan yang tidak berkelanjutan.

Pendekatan *Sustainable Livelihood* memberikan suatu kerangka untuk masalah kemiskinan serta kerentanan atau *vulnerability* baik dalam konteks pembangunan maupun kemanusiaan. Pemikiran tentang *livelihood* berawal dari karya Robert Chamber di pertengahan tahun 1980-an. Konsep *Sustainable Livelihood Approach* tersebut kemudian dikembangkan oleh *British Department for International Development/DFID* yang dimulai pada tahun 1997 dengan cara mengintegrasikan pendekatan tersebut dalam program pengembangan. Secara ringkas, *sustainable livelihood* menggambarkan pemangku kepentingan yang *commit to user*

menghubungkan konteks kerentanan (*vulnerability*) berupa *shock*, *trends* dan musim, dengan penduduk miskin yang memiliki akses terhadap aset-asetnya untuk menghadapi kerentanan.

Aset-aset tersebut meliputi modal sumber daya manusia, modal alam, modal fisik, modal finansial, dan modal sosial. Selanjutnya aset-aset tersebut memperoleh tambahan arti dan nilai melalui lingkungan sosial, kelembagaan dan organisasi yang merupakan bagian dari transformasi struktur dan proses. Transformasi tersebut mempengaruhi strategi penghidupan seseorang untuk memperoleh manfaat dari aset-aset tersebut bagi diri mereka sendiri yang disebut sebagai *livelihood outcome*. *Outcome* tersebut bisa berupa pendapatan yang lebih besar, peningkatan kesejahteraan, pengurangan kerentanan, perbaikan ketahanan pangan dan juga penggunaan sumber daya alam yang lebih berkelanjutan (Kollmair dan Gamper, 2002).

Berdasarkan penjelasan tersebut perbaikan ketahanan pangan merupakan *outcome* dari strategi penghidupan dengan mengoptimalkan aset-aset yang dimiliki oleh rumah tangga. Dengan kata lain aset-aset yang dimiliki penduduk miskin tersebut mempunyai potensi untuk berkontribusi kepada ketahanan pangan rumah tangga. Secara empirik Hanani (2012) merangkum beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan dari beberapa studi yang telah dilakukan, yaitu sistem informasi, produksi pangan, adanya pangan, daya beli, kesempatan kerja, pendidikan, infrastruktur desa, beban keluarga, pengeluaran non pangan, akses terhadap modal, dan organisasi sosial. Berdasarkan rangkuman Hanani (2012) tersebut sebenarnya telah meliputi aset-aset yang terdapat dalam pendekatan

commit to user

Sustainable Livelihood Framework (SLF), yaitu modal pendidikan, daya beli, kesempatan kerja, infrastruktur, beban keluarga, pengeluaran non pangan, akses modal dan organisasi sosial. Namun belum eksplisit menyatakan menggunakan pendekatan SLF.

Penelitian ketahanan pangan yang eksplisit menyatakan menggunakan konsep SLF sendiri masih terbatas dilakukan. Studi yang secara eksplisit menggunakan pendekatan SLF adalah Demeke & Zeller (2011). Beberapa studi lain tidak menyebutkan secara eksplisit namun menggunakan sebagian dari konsep SLF antara lain oleh Akinloye *et al* (2016), Zone (2016), Gemechu *et al* (2016), Amwata *et al* (2016), Osayande (2014), Gebre (2012), Regmi dan Meade (2013), Sekhampu (2013), Okyere *et al* (2013), Dzanja *et al* (2013), Prevel *et al* (2012), Khan *et al* (2012), Demeke *et al* (2011), Rachim *et al* (2011), Shahid dan Siddiqi (2011), Guo (2011), Sultana dan Kiani (2011), Purwaningsih (2010), Radha dan Prasanna (2010), Tanziha *et al* (2010), Li dan Yu (2010), Irram dan Butt (2004), dan Martin *et al* (2004).

Temuan studi-studi tersebut menunjukkan masih terdapat hasil yang beragam. Untuk modal manusia pendidikan kepala keluarga masih beragam. Demikian juga modal manusia jumlah keluarga dan jumlah keluarga yang bekerja. Aset yang konsisten mempengaruhi ketahanan pangan adalah modal manusia pendidikan ibu, modal finansial tabungan, pinjaman, dan kepemilikan ternak. Untuk aset finansial berupa modal finansial kepemilikan tabungan, pinjaman, dan kepemilikan ternak seluruhnya konsisten berpengaruh terhadap ketahanan pangan. Untuk pendapatan meskipun masih ada yang tidak signifikan, namun hampir

commit to user

seluruhnya berpengaruh. Modal sosial meskipun menunjukkan hasil masih beragam, namun sebagian besar berpengaruh terhadap ketahanan pangan. Demikian juga dengan modal fisik dan modal alam hampir semua penelitian menunjukkan hasil konsisten yaitu berpengaruh terhadap ketahanan pangan.

Selain itu menurut Khan *et al* (2012) adanya disparitas dalam ketahanan pangan antara provinsi, kabupaten dan rumah tangga dikarenakan adanya sistem distribusi pangan dalam rumah tangga yang dipengaruhi oleh faktor geografi, lingkungan, kesehatan dan sosial. Faktor geografi menjadi salah satu faktor yang menyebabkan disparitas ketahanan pangan. Beberapa penelitian telah mengkaji disparitas tersebut, antara lain ketahanan pangan rumah tangga di pedesaan dengan perkotaan (Sultana & Kiani, 2011 dan Chagomoka *et al*, 2016), ketahanan pangan antara penduduk di daerah peternakan dengan penduduk dengan kombinasi pertanian peternakan (Amwata, Nyariki, & Musimba, 2016), ketahanan pangan penduduk pesisir (Ndhleve *et al*, 2012), atau ketahanan pangan di lahan kering (Aminah, 2015 serta Widodo dan Wulandari, 2016). Namun kajian mengenai ketahanan pangan antara rumah tangga di lahan kering dan bukan lahan kering masih terbatas dilakukan. Diperkirakan ketahanan pangan di daerah dengan tanah dan curah hujan subur akan berbeda dengan kondisi di daerah lahan kering.

Perbedaan kualitas tanah berpengaruh terhadap ketahanan pangan, karena akan mempengaruhi hasil panen dan akan berpengaruh terhadap ketersediaan pangan (*Insight Issue*, 2013). Salah satu perbedaan kualitas adalah lahan kering (*dryland*). Menurut laporan IFAD (2016) saat ini lahan kering meliputi 40 % dari bumi dimana lebih dari 2 milyar orang tinggal disana. Hazell dan Hess (2010)

commit to user

menyatakan lahan kering merupakan kunci dari ketahanan pangan dan gizi global. Sekitar 90% lahan kering berada di dunia berkembang dengan penduduknya miskin dan rawan pangan. Kondisi di lahan kering menjadi lebih berat dengan adanya perubahan iklim yang menyebabkan penduduk di lahan kering lebih rentan. Adanya fenomena *El Niño* dan *La Niña* pada tahun 2015-2016 diperkirakan akan mempersulit rumah tangga di lahan kering. Oleh karena itu, dengan adanya perbedaan kondisi alam di setiap daerah berpotensi mempengaruhi status ketahanan pangan antar daerah. Ditengarai terdapat dinamika ketahanan antar wilayah yang disebabkan oleh adanya perbedaan kondisi alam baik kondisi tanah dan curah hujan.

Kajian mengenai ketahanan pangan dan kemiskinan cukup banyak dilakukan antara lain oleh Pangaribowo dan Tsegai (2014), Warr dan Yusuf (2013), Vu & Glewwe (2011), Piaseu & Mitchell (2004). Demikian juga dengan ketahanan pangan dan perubahan iklim telah dikaji oleh Alam *et al* (2016), Syaukat (2011), Demeke *et al* (2011), Gregory *et al* (2005). Adapun studi mengenai hubungan ketahanan pangan dengan disparitas wilayah dilakukan oleh Khan *et al* (2012), Sultana & Kiani (2011), Chagomoka *et al* (2016), Amwata *et al* (2016), Ndhleve *et al* (2012), Aminah (2015), serta Widodo dan Wulandari (2016). Namun belum banyak yang mengkaji mengenai ketahanan pangan dengan kemiskinan, pengaruh iklim dan disparitas daerah. Padahal menurut FAO (2016), kelaparan, kemiskinan dan perubahan iklim perlu ditanggulangi bersama-sama. Untuk itu perlu kajian komprehensif mengenai ketahanan pangan dari ketiga aspek tersebut.

Adanya hubungan antara ketahanan pangan dengan perubahan iklim, kemiskinan dan perbedaan kondisi alam, mendorong untuk dilakukan kajian

commit to user

ketahanan pangan pada rumah tangga miskin antar waktu dan antar daerah. Kajian antar waktu untuk menganalisis dinamika antar waktu ketahanan pangan rumah tangga miskin di lokasi yang sama saat terjadinya *El Niño* dengan *La Niña*. Kajian antar daerah untuk menganalisis dinamika ketahanan pangan rumah tangga miskin antar wilayah di waktu yang sama.

Lokasi tempat kajian tentang ketahanan pangan, kemiskinan, perubahan iklim dan disparitas daerah adalah Pulau Jawa. Hal ini disebabkan Pulau Jawa meskipun merupakan pulau terbesar keempat di Indonesia, namun didiami oleh lebih dari setengah penduduk Indonesia dan mendominasi secara politik dan ekonomi (Aldrian, 2013). Selain itu berdasarkan data BPS bulan September tahun 2016 menunjukkan jumlah penduduk miskin di Pulau Jawa sebesar 53,46% dari seluruh penduduk miskin yang ada di Indonesia. Artinya jika melihat dari jumlah penduduk miskin akan lebih banyak yang rentan terkena dampak dari perubahan iklim dan mengalami perubahan ketahanan pangan di Pulau Jawa. Selanjutnya lokasi penelitian difokuskan pada daerah yang memiliki kriteria masalah kemiskinan, ketahanan pangan yang dinamis dan perbedaan kondisi alam. Oleh karena itu pemilihan lokasi penelitian berdasarkan tiga kriteria, yaitu mempunyai masalah kemiskinan (Shekampu, 2013), memiliki dinamika ketahanan pangan dan perbedaan kondisi alam atau geografi (Khan *et al* (2012) dan Care (2011).

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan lokasi yang memenuhi ketiga kriteria tersebut, karena memiliki masalah kemiskinan, ketahanan pangan yang dinamis dan perbedaan kondisi alam. Berikut penjelasan mengenai ketiga kriteria tersebut. Berdasarkan kriteria kemiskinan, pada tahun 2016 Provinsi Daerah

commit to user

Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan Provinsi yang memiliki persentase jumlah penduduk miskin tertinggi di Pulau Jawa yaitu sebesar 13,34% melebihi persentase nasional sebesar 10,86% (BPS, 2016). Lebih jauh Kabupaten yang memiliki tingkat kemiskinan yang tertinggi di DIY adalah Kabupaten Kulon Progo dan Gunungkidul. Pada tahun 2014 persentase penduduk miskin tertinggi di Gunungkidul yaitu 20,83%, disusul oleh Kabupaten Kulon Progo sebesar 20,64% (BPS 2016).

Kriteria kedua adalah daerah yang memiliki kondisi ketahanan pangan. Provinsi DIY memiliki catatan ketahanan pangan yang dinamis. Menurut studi Rachman (2004) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2002 merupakan wilayah yang memiliki risiko rawan pangan yang tinggi. Untuk kriteria ketahanan pangan di level kabupaten, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Gunungkidul merupakan wilayah yang memiliki risiko rawan pangan yang tinggi pada waktu itu. Untuk Kabupaten Kulon Progo, kecamatan yang memiliki risiko rawan pangan adalah Kecamatan Pengasih, Kokap, Kalibawang, dan Samigaluh. Untuk wilayah Gunungkidul, kecamatan yang memiliki risiko rawan pangan adalah Kecamatan Panggang, Gedangsari, dan Saptosari.

Bila dikaji lebih jauh studi Rachman (2004) menunjukkan bahwa Desa Banjararum, Banjarasri, Banjarharjo dan Banjaroyo di Kecamatan Kalibawang Kabupaten Kulon Progo dan Desa Ngloro serta Jetis di Kecamatan Saptosari di Gunungkidul memiliki kondisi ketahanan pangan yang dinamis. Hal ini dilihat dari kondisi ketahanan pangan sampai tahun 2012, semua desa yaitu Desa Banjararum, Banjarasri, Banjarharjo dan Banjaroyo di Kecamatan Kalibawang masih rawan

commit to user

pangan, namun pada tahun 2014 menunjukkan semua desa telah mencapai tahan pangan (RKPD Kulon Progo, 2016). Demikian juga dengan Kecamatan Saptosari di Kabupaten Gunungkidul, Desa Ngloro dan Jetis sampai pada tahun 2011 masih mengalami rawan pangan, namun pada tahun 2012 sudah mencapai kondisi aman (Peta Potensi Kerawanan Pangan Kabupaten Gunungkidul, 2015). Berdasarkan uraian tersebut dapat dinyatakan bahwa daerah-daerah tersebut memiliki ketahanan pangan yang dinamis.

Untuk kriteria ketiga yaitu perbedaan kondisi alam. Berdasarkan komponen fisiografi yang menyusun Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 4 (empat) satuan fisiografis yaitu Satuan Pegunungan Selatan (Dataran Tinggi Karst) dengan ketinggian tempat berkisar antara 150-700 meter, Satuan Gunungapi Merapi dengan ketinggian tempat berkisar antara 80-2.911 meter, Satuan Dataran Rendah yang membentang antara Pegunungan Selatan dan Pegunungan Kulonprogo pada ketinggian 0-80 meter, dan Pegunungan Kulonprogo dengan ketinggian hingga 572 meter (Pemerintah Provinsi DIY, 2016). Perbedaan ini memberikan konsekuensi kepada penghidupan masyarakat yang bermukim di daerah-daerah tersebut. Salah satunya adalah dalam jenis lahan pertanian, di Kecamatan Kalibawang Kabupaten Kulonprogo pada tahun 2016 dari 947 hektar, sebesar 766 hektar (80,9%) adalah sawah irigasi dan selebihnya 181 hektar adalah tadah hujan atau 19,1% dari total luas sawah (Kabupaten Kulonprogo dalam Angka 2016).

Berbeda dengan Kecamatan Saptosari Gunungkidul, dari total seluas 3994 hektar areal luas panen padi, semuanya merupakan padi ladang sedangkan lahan

commit to user

padi sawah tidak tersedia. Hal ini dikarenakan Kecamatan Saptosari terletak di Wilayah Kabupaten Gunungkidul termasuk daerah beriklim tropis, dengan topografi wilayah yang didominasi dengan daerah kawasan perbukitan karst. Wilayah Selatan didominasi oleh kawasan perbukitan karst yang banyak terdapat goa-goa alam dan juga sungai bawah tanah yang mengalir (Kabupaten Gunungkidul dalam Angka 2016). Dengan kondisi tersebut menyebabkan kondisi lahan di kawasan Selatan kurang subur yang berakibat budidaya pertanian di kawasan ini kurang optimal (Pemerintah Kabupaten Gunungkidul, 2016).

Adanya perbedaan kondisi tanah tersebut ditengarai akan mempengaruhi posisi ketahanan pangan penduduk yang tinggal di daerah tersebut. Berdasarkan uraian tersebut, maka lokasi penelitian yang memenuhi ketiga kriteria tersebut adalah Kecamatan Kalibawang Kabupaten Kulon Progo yang tersebar di Desa Banjararum, Banjarasri, Banjarharjo dan Banjaroyo dan Kecamatan Saptosari Kabupaten Gunungkidul yang tersebar di Desa Jetis dan Ngloro.

Lebih lanjut, objek yang yang memenuhi kriteria tersebut adalah rumah tangga miskin. Pemilihan rumah tangga karena menurut Wheeler & von Braun (2013) estimasi dimensi ketahanan pangan lebih banyak berasal dari data agregat bukan rumah tangga atau individu. Oleh karena itu perlu dilakukan estimasi di tingkat rumah tangga. Untuk pemilihan rumah tangga miskin karena penduduk miskin dianggap memiliki tingkat kerawanan pangan yang lebih tinggi berkaitan dengan kemampuan dalam membeli komoditas pangan (Shekampu, 2013). Kemiskinan juga merupakan faktor pendorong terjadinya rawan pangan (Misselhorn, 2016).

commit to user

Lebih lanjut objek penelitian dari studi ini adalah perempuan karena menurut Maxwell (2003) orang yang biasa melakukan perubahan dalam penyiapan pangan dan mencari makanan bagi anggota keluarga, biasanya meskipun tidak selalu, adalah anggota keluarga perempuan senior dari sebuah rumah tangga, seperti istri, ibu, atau perempuan kepala keluarga. Selain itu, perempuan memiliki peran dalam memperbaiki profil gizi keluarga terutama bagi bayi dan anak-anak, pendidikan perempuan sering dijadikan proksi dari utilisasi pangan (Security, 2015). Quisumbing (2001) menyatakan perempuan memiliki peran penting bagi ketahanan pangan baik sebagai produsen, manager sumber daya, penerima pendapatan, pengelola pangan rumah tangga dan keamanan pangan. Oleh karena itu menurut Sharaunga, Mudhara, & Bogale, (2015) perempuan berpotensi menurunkan kerentanan rawan pangan, jika perempuan memperoleh pemberdayaan. Ketika berbicara ketahanan pangan tidak akan terlepas dari peran perempuan.

Berdasarkan pertimbangan yang dijelaskan sebelumnya, maka objek penelitian perlu memenuhi dua kriteria yaitu perempuan dari rumah tangga miskin. Berdasarkan kriteria tersebut, maka perempuan dari rumah tangga sangat miskin (RTSM) penerima PKH merupakan objek yang tepat untuk dikaji. Hal ini karena menurut Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Program Keluarga Harapan (PKH) adalah program perlindungan sosial yang memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dan penerimanya adalah ibu atau perempuan dewasa yang mengurus rumah tangga bersangkutan.

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan sebelumnya, maka terdapat beberapa motivasi, fenomena, dan *research gap* yang dapat teridentifikasi. Di

commit to user

bawah ini menjelaskan motivasi, fenomena, dan *research gap* yang menjadi dasar penelitian ini meliputi:

1. Motivasi Penelitian

- a. Hak akan pangan untuk setiap orang (*United Nation Universal Declaration of Human Rights* 1948).
- b. Ketahanan pangan merupakan salah satu target dalam MDGs dan SGDs.
- c. Ketahanan pangan merupakan amanat undang-undang dan menjadi strategi pembangunan Indonesia (RPJM 2015-2019).
- d. Ketahanan pangan memiliki urgensi untuk pengembangan sumberdaya manusia dan pertumbuhan ekonomi.
- e. Pengetahuan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan akan berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan dan pengembangan. Untuk itu perlu menganalisis determinan apa yang akan mendukung usulan kebijakan untuk memperbaiki masalah ketahanan pangan rumah tangga.
- f. Informasi mengenai strategi *coping* rumah tangga akan memberikan pengetahuan untuk meningkatkan adaptasi rumah tangga dalam menghadapi kerentanan dan memberikan rekomendasi untuk kebijakan pemerintah dalam meningkatkan ketahanan rumah tangga terutama rumah tangga miskin di pedesaan.

2. Fenomena Penelitian

- a. Ketahanan pangan Indonesia secara makro baik, namun pencapaian di level makro tersebut tersebut tidak tercermin di level mikro, dalam arti belum ditansfer sampai ke level rumah tangga.

commit to user

- b. Rumah tangga sangat miskin rentan mengalami kerawanan pangan.
- c. Perempuan memiliki peran penting dalam pencapaian ketahanan pangan keluarga.
- d. Ketahanan pangan bersifat dinamis, karena adanya unsur *vulnerability* dalam ketahanan pangan yang diakibatkan adanya *shock*. Hal ini mengandung arti bahwa keberlangsungan ketahanan pangan belum tentu selalu terpenuhi. Stabilitas dan kontinuitas menjadi salah satu isu penting dalam masalah ketahanan pangan. Perubahan iklim mempengaruhi jumlah penduduk miskin dan ketahanan pangan. Dalam hal ini terdapat dinamika antar waktu, yaitu saat musim kemarau panjang akibat *El Niño* dengan musim penghujan *La Niña*.
- e. Selain unsur waktu, ketahanan pangan juga memiliki dinamika antar ruang yang berkaitan dengan adanya perbedaan kondisi antara wilayah. Perbedaan ini meliputi kondisi tanah di lahan kering yang menyebabkan adanya perbedaan stabilitas antar daerah.
- f. Rumah tangga memiliki strategi untuk mengatasi masalah ketahanan pangan berupa *coping strategies*. Terdapat perbedaan strategi *coping* antara rumah tangga.
- g. Berkembangnya pendekatan *Sustainable Livelihood* memberikan suatu kerangka untuk masalah kemiskinan serta kerentanan atau *vulnerability* baik dalam konteks pembangunan maupun kemanusiaan.

3. *Research Gap*

- a. Studi terdahulu ketahanan pangan dengan menggunakan konsep *Sustainable Livelihood Framework* masih relatif terbatas, dan hasilnya masih beragam.
- b. Kajian ketahanan pangan masih didominasi dalam jangka panjang, sehingga diperlukan kajian dalam jangka pendek untuk melihat dampak perubahan iklim.
- c. Penelitian yang menghubungkan ketahanan pangan dengan tiga hal, yaitu kemiskinan, perubahan iklim (dinamika antar waktu) dan disparitas daerah (dinamika antar daerah) masih terbatas.

4. *Kebaruan Penelitian (Novelty)*

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya karena mengkaji ketahanan pangan dari tiga aspek, yaitu kemiskinan, perubahan iklim dan perbedaan lokasi secara bersamaan menggunakan indikator ketahanan pangan *coping strategies index* dengan pendekatan *sustainable livelihood framework*. Selama ini kajian mengenai ketahanan pangan dengan ketiga aspek tersebut telah dilakukan, namun masih bersifat parsial. Studi tentang ketahanan pangan dengan kemiskinan secara empirik telah dilakukan oleh Pangaribowo & Tsegai (2011), Warr dan Yusuf (2013), Wu dan Glewe (2011), Piaseu dan Mitchell (2004) Shahid & Siddiqi (2010); Misselhorn (2005); FAO (2008). Studi yang mengkaji ketahanan pangan dengan perubahan iklim antara lain Gregory *et al* (2005), FAO (2016),

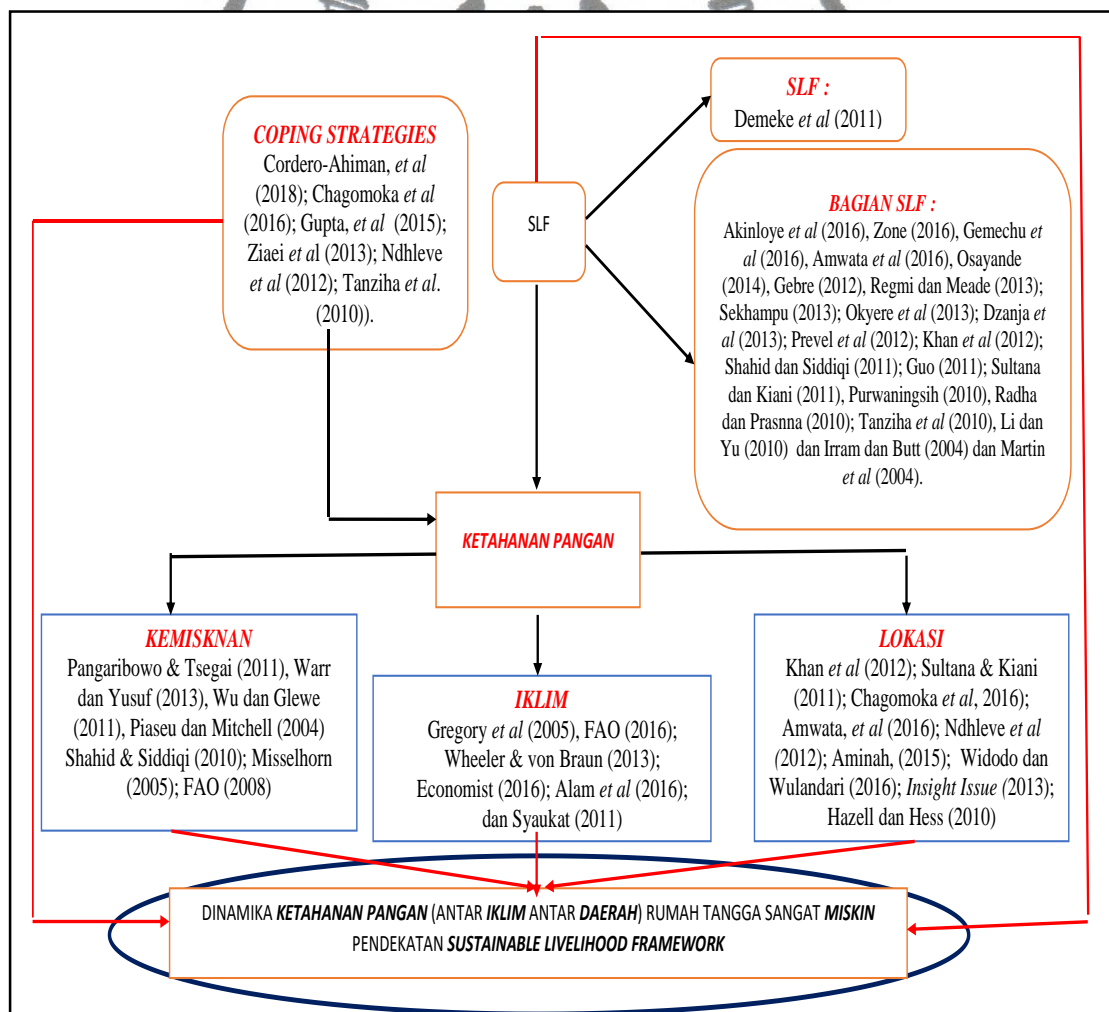
Wheeler & von Braun (2013), Economist (2016), Alam *et al* (2016), dan Syaukat (2011).

Untuk studi yang mengkaji ketahanan pangan dengan perbedaan lokasi antar Sultana & Kiani (2011), Chagomoka *et al* (2016), Amwata *et al* (2016), Ndhleve *et al* (2012), Aminah (2015), Widodo dan Wulandari (2016), serta Hazell dan Hess (2010). Untuk studi mengenai ketahanan pangan dengan indikator *coping strategies index* yaitu Cordero-Ahiman, *et al* (2018); Chagomoka *et al* (2016); Gupta, *et al* (2015); Ziaei *et al* (2013); Ndhleve *et al* (2012); Tanziha *et al.* (2010)). Adapun studi yang mengkaji ketahanan pangan yang menyatakan secara eksplisit menggunakan pendekatan SLF Demeke *et al* (2011), sedangkan studi lain menggunakan sebagian dari aset-aset SLF yaitu studi Akinloye *et al* (2016), Gemechu *et al* (2016), Amwata *et al* (2016), Osayande (2014), Gebre (2012), Regmi dan Meade (2013), Sekhampu (2013), Okyere *et al* (2013), Dzanja *et al* (2013), Prevel *et al* (2012), Khan *et al* (2012), Shahid dan Siddiqi (2011), Guo (2011), Sultana dan Kiani (2011), Purwaningsih (2010), Radha dan Prasanna (2010), Tanziha *et al* (2010), Li dan Yu (2010), Irram dan Butt (2004), dan Martin *et al* (2004).

Untuk itu studi ini bermaksud mengkaji ketahanan pangan dengan ketiga aspek tersebut. Perbedaan posisi ketahanan pangan rumah tangga sangat miskin antar waktu menunjukkan adanya dinamika ketahanan pangan yang disebabkan perubahan iklim (*El Niño* bertransisi ke *La Niña*). Adapun perbedaan ketahanan pangan yang disebabkan perbedaan kondisi alam menunjukkan dinamika ketahanan pangan antar daerah.

commit to user

Secara ringkas *novelty* dari studi ini disajikan dalam Gambar 1.5 yang menunjukkan peta dari penelitian-penelitian mengenai ketahanan pangan secara parsial baik ketahanan pangan dengan kemiskinan, ketahanan pangan dengan iklim, dan ketahanan pangan dengan perbedaan lokasi. Penelitian ini bermaksud untuk mengkaji ketiga aspek tersebut secara bersama-sama yaitu ketahanan pangan rumah tangga sangat miskin yang mengalami kerentanan karena perubahan iklim di dua lokasi yang memiliki perbedaan geografis. Penelitian ini menggunakan pendekatan *sustainable livelihood framework* dengan indikator ketahanan pangan berupa *coping strategy index*.



Gambar 1.5. Pemetaan Kebaruan Penelitian (*Novelty*)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, studi ini bermaksud mengkaji dinamika ketahanan pangan antar waktu dan antar daerah rumah tangga sangat miskin (RTSM) dengan pendekatan *Sustainable Livelihood Framework/SLF*. Pendekatan SLF memungkinkan untuk mengetahui aset-aset rumah tangga sangat miskin mana yang dapat digunakan untuk mencapai ketahanan pangan antar waktu dan antara daerah di Kecamatan Kalibawang Kabupaten Kulonprogo, dan Kecamatan Saptosari Kabupaten Gunungkidul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Secara lebih rinci rumusan masalah studi ini sebagai berikut:

1. Apakah RTSM mengalami perbedaan pemenuhan kebutuhan pangan antar waktu (*El Niño* dengan *La Niña*)?
2. Apa saja strategi yang dilakukan oleh RTSM dalam mengatasi kerentanan pangan ?
3. Bagaimana kondisi ketahanan pangan RTSM antar waktu (*El Niño* dengan *La Niña*)?
4. Apakah terjadi dinamika ketahanan pangan RTSM antar waktu (*El Niño* dengan *La Niña*)?
5. Aset-aset mana yang mempengaruhi dinamika ketahanan pangan RTSM saat menghadapi kerentanan (*vulnerability*) akibat perubahan iklim?
6. Apakah terdapat dinamika kondisi ketahanan pangan RTSM antar daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk memberikan bukti empirik perbedaan pemenuhan kebutuhan pangan RTSM antar waktu (*El Niño* dengan *La Niña*)
2. Untuk mengetahui strategi yang dilakukan RTSM dalam mengatasi kerentanan pangan.
3. Untuk mengetahui kondisi ketahanan pangan RTSM antar waktu (*El Niño* dengan *La Niña*).
4. Untuk mengetahui dinamika ketahanan pangan RTSM antar waktu (*El Niño* dengan *La Niña*).
5. Untuk mengetahui aset-aset yang mempengaruhi dinamika ketahanan pangan RTSM saat menghadapi kerentanan (*vulnerability*) akibat perubahan iklim.
6. Untuk mengetahui dinamika kondisi ketahanan pangan RTSM antar daerah.

D. Kontribusi Akademis dan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik akademis maupun praktis. Untuk kontribusi akademis adalah sebagai berikut:

1. Model ketahanan pangan berdasarkan potensi yang dimiliki rumah tangga.
2. Perumusan yang lebih komprehensif tentang konsep ketahanan pangan rumah tangga miskin.
3. Pemahaman yang lebih mendalam tentang pengaruh aset-aset yang dimiliki rumah tangga miskin terhadap dinamika ketahanan pangan antar waktu saat menghadapi kerentanan (*vulnerability*).

commit to user

4. Memberikan sumbangan empiris pendekatan *Sustainable Livelihood Framework* (SLF) di Indonesia mengenai dinamika ketahanan pangan rumah tangga miskin.

Adapun untuk kontribusi praktis adalah sebagai berikut:

1. Untuk memberikan masukan kebijakan berdasarkan temuan empirik untuk meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga miskin antar waktu dan antar daerah.
2. Untuk memberikan masukan kepada pemerintah dan masyarakat dalam melakukan transformasi dan proses optimalisasi aset RTSM dalam menghadapi kerentanan (*vulnerability*), sehingga RTSM dapat menentukan strategi yang paling tepat untuk mencapai *livelihood outcome* berupa ketahanan pangan.
3. Untuk memberikan masukan bagaimana mengoptimalkan aset yang dimiliki rumah tangga miskin untuk mencapai ketahanan pangan saat menghadapi kerentanan (*vulnerability*).