

## I. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Indonesia merupakan negeri agraris, dengan luas daratan kurang lebih 190,9 juta ha. Dari totalitas luasan tersebut, 37,1% sudah dimanfaatkan buat aktivitas budidaya, semacam sawah, pertanian lahan kering, perkebunan, ladang serta pemakaian yang lain, sebaliknya 62,9% yang lain berbentuk hutan, hal ini menimbulkan sektor pertanian jadi sektor yang diandalkan dalam pemulihan perekonomian nasional, sektor ini menopang sebagian besar perekonomian penduduk, mulai dari penyediaan pangan serta membagikan lapangan pekerjaan (Amelia, 2016).

Dalam kehidupan manusia, pangan adalah salah satu kebutuhan yang paling dasar sehingga pemenuhan pangan merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia yang terkandung dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat. Oleh karena itu pemenuhan pangan merupakan kebutuhan pokok bagi setiap individu di dunia dan dilaksanakan demi mewujudkan masyarakat yang berkualitas dengan terjaminnya ketersediaan pangan yang cukup dan beragam. Ketahanan pangan suatu negara dapat dikatakan baik jika semua penduduk mendapatkan pangan yang cukup baik dari segi kuantitas atau kualitas, cukup dan produktif. Baiknya ketahanan pangan dapat ditandai dengan terpenuhinya pangan yang cukup dan tersebar merata, tersedia sepanjang waktu, terhindar dari pencemaran bahan berbahaya dan aman menurut kaidah agama. Pembahasan tersebut menunjukkan bahwa ketahanan pangan merupakan salah satu isu penting yang harus segera diwujudkan bagi berbagai pihak (Ariani dan Pitono, 2014).

Tertuang pula pada Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015, bahwa konsep ketahanan pangan merupakan “kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan dan gizi bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, memenuhi kecukupan gizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat untuk mewujudkan status gizi yang baik agar dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Ketahanan pangan pada dasarnya membicarakan soal ketersediaan pangan (*food availability*), stabilitas harga pangan (*food price stability*), dan keterjangkauan pangan (*food accessibility*). Ketersediaan pangan yang cukup menandakan rata-rata jumlah dan mutu gizi pangan yang tersedia untuk masyarakat dan pasar mencukupi kebutuhan konsumsi semua rumah tangga (Soekirman, 2000). Jika kemampuan untuk memenuhi pangannya rendah, maka akan berdampak pada semakin beratnya masalah kekurangan gizi masyarakat, terutama pada kelompok rentan yaitu ibu, bayi dan anak.

Permasalahan dan tantangan dalam pembangunan ketahanan pangan jika dilihat secara umum meliputi penambahan penduduk, semakin terbatasnya sumber daya alam, terbatasnya sarana dan prasarana di bidang pertanian khususnya pangan, semakin ketatnya persaingan pasar dengan produk-produk impor dan banyaknya proporsi penduduk miskin. Menurut Hanani (2010) permasalahan yang sangat kompleks dalam pembangunan ketahanan pangan yaitu masalah dari aspek penyediaan jumlah pangan yang cukup untuk memenuhi permintaan pangan yang meningkat karena adanya pertumbuhan penduduk, perubahan komposisi penduduk, aspek pemenuhan kuantitas dan kualitas bahan pangan untuk mengantisipasi perubahan pada individu yang semakin memperhatikan masalah kesehatan dan kebugaran, aspek pendistribusian bahan pangan dan juga aspek keterjangkauan pangan (*food accessibility*) adalah

ketersediaan bahan pangan dengan jumlah, kualitas, ruang dan waktu yang harus bisa dijangkau oleh seluruh masyarakat.

Ketersediaan pangan adalah prasyarat penting untuk keberlanjutan konsumsi masyarakat, tetapi setelah dilakukan dievaluasi belum mencukupi pada konteks ketahanan pangan, lantaran masih banyak variabel yang berpengaruh untuk mencapai ketahanan pangan taraf wilayah dan rumah tangga. Lantaran itu, segala macam upaya sudah dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri. Jika terjadi kelebihan pangan tadi dapat diperdagangkan antar wilayah. Memenuhi kebutuhan dalam negeri pada jumlah yg besar menjadi dampak peningkatan jumlah penduduk dan berkembangnya industri pengolahan pangan.

Searah dengan kebijakan pangan dari Badan Ketahanan Pangan (BKP) Kementerian Pertanian, maka arah kebijakan Badan Ketahanan Pangan adalah untuk pemantapan ketahanan pangan, yang meliputi aspek ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan dan pemanfaatan pangan. Kebijakan ketahanan pangan pada aspek ketersediaan pangan, fokusnya pada peningkatan ketersediaan pangan yang beranekaragam dengan dasar potensi sumberdaya local dan memantapkan penanganan kerawanan pangan untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dan kelaparan (BKP, 2020).

Dari arah kebijakan pemantapan ketahanan pangan, maka ada beberapa strategi yang telah dirumuskan oleh BKP yaitu:

1. Memprioritaskan pembangunan ekonomi berbasis pertanian dan perdesaan untuk:
  - a. Meningkatkan kapasitas produksi pangan domestik
  - b. Menyediakan lapangan kerja
  - c. Meningkatkan pendapatan masyarakat;

2. Pemenuhan pangan untuk kelompok masyarakat terutama masyarakat miskin kronis dan transien (akibat bencana alam, sosial dan ekonomi) melalui pendistribusian bantuan pangan
3. Pemberdayaan masyarakat agar mampu memanfaatkan pangan beragam, bergizi seimbang dan aman (B2SA) dengan dasar sumber daya lokal
4. Promosi dan edukasi pada masyarakat untuk memanfaatkan pangan B2SA dengan dasar sumber daya lokal
5. Penanganan keamanan dan mutu pangan segar.

Maka dari strategi tersebut disusun pula langkah operasional atau program aksi salah satunya informasi terkait pangan dan gizi yang dikeluarkan oleh Badan Ketahanan Pangan (BKP) yaitu Neraca Bahan Makanan (NBM). Neraca Bahan Makanan adalah salah satu alat yang digunakan untuk menganalisis situasi ketersediaan pangan di suatu wilayah dalam kurun waktu tertentu berdasarkan aspek penyediaan dan pemanfaatan pangan. Data yang digunakan untuk menyusun NBM berasal dari instansi terkait yang telah resmi dirilis, sehingga dapat digunakan sebagai salah satu bahan evaluasi dan perencanaan pangan, serta untuk penyusunan kebijakan pangan dan perbaikan gizi masyarakat. Kegiatan penyusunan NBM ini merupakan salah satu upaya strategis untuk mendukung penyediaan pangan dalam menghadapi kekurangan ketersediaan pangan, kelebihan ketersediaan pangan, gejolak harga pangan dan keadaan darurat lainnya. Neraca Bahan Makanan juga dapat digunakan sebagai bahan evaluasi dan pertimbangan perencanaan kebijakan penyediaan pangan suatu wilayah/daerah.

Kabupaten Tuban dikategorikan sebagai salah satu Kabupaten swasembada pangan yang mana memiliki potensi alam yang menjanjikan juga sebagai salah satu sentra produksi pangan Provinsi Jawa Timur dan sebagai salah satu Kabupaten Lumbung Pangan Nasional. Sektor Pertanian merupakan prioritas

pembangunan Kabupaten Tuban serta memberi andil besar karena dengan memiliki area pertanian seluas 162.383 ha. Dari luasan itu terdiri dari lahan sawah seluas lebih 56.391 ha dan lahan bukan sawah 105.922 ha. Areal Pertanian di atas mencapai 88.3% dari luas wilayah administrasi Kabupaten Tuban, yang seluas 183.994 ha.

Tabel 1.1 Produksi Bahan Makanan di Kabupaten Tuban

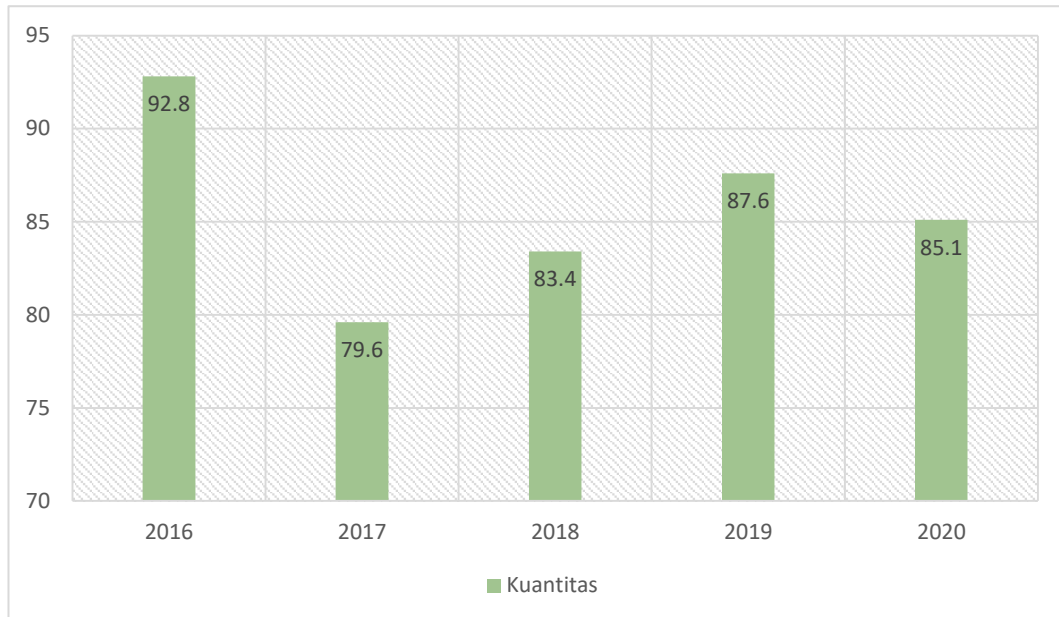
Komoditas	Tahun (Ton)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Padi	546.310	584.307	589.524	634.668	635.059
Jagung	506.966	525.687	606.163	628.709	693.183
Kacang Tanah	41.559	33.504	39.345	28.052	37.833
Ubi Jalar	5.720	4.391	4.993	3.777	7.168
Cabai Rawit	11.724	18.710	15.830	41.722	63.236
Semangka	2.391	3.337	3.701	5.293	5.495
Mangga	23.160	17.626	19.208	40.836	37.934
Daging Ayam Pedaging	5.920	10.548	13.367	15.163	15.747
Telur Ayam Petelur	2.079	2.001	5.282	5.435	5.735
Perikanan Tangkap	12.012	13.709	14.415	16.095	20.645
Perikanan Budidaya	30.251	35.699	35.443	37.532	39.390

Sumber : Tuban Dalam Angka 2015-2019 (BPS Kabupaten Tuban, 2020)

Seiring dengan langkah aksi yang dilakukan BKP Kementerian Pertanian untuk melihat kondisi gizi dan pangan yang dituangkan dalam Neraca Bahan Makanan (NBM) yang mana di Kabupaten Tuban baru terselenggara 5 tahun terakhir dimulai tahun 2015 untuk penyusunan NBM tersebut dan terdapat fakta bahwa jumlah produksi bahan makanan di Kabupaten Tuban juga melimpah. Seharusnya produksi bahan makanan mempunyai tujuan dan target yang jelas setiap tahunnya, bukan sekedar asal meningkat dari tahun sebelumnya. Ada berbagai implikasi yang muncul dari permasalahan pangan yang terjadi di Kabupaten Tuban yaitu tingkat konsumsi pangan masyarakat di Kabupaten Tuban saat ini dinilai belum sesuai dengan Pola Pangan Harapan (PPH) konsumsi yang telah ditetapkan dengan mengacu pada kebutuhan tubuh dan pengaruh kesehatan.

Tingkat konsumsi pangan masyarakat Kabupaten Tuban (Jawa Timur) secara umum masih didominasi oleh konsumsi padi yang didominasi oleh beras, ternyata konsumsi berasnya masih sangat tinggi melebihi nilai anjuran. Di sisi lain, konsumsi makanan lain pengganti beras/nasi lebih rendah dari tingkat yang disarankan (ideal). Padahal makanan berkarbohidrat di Kabupaten Tuban juga melimpah. Namun, ini adalah tantangan yang harus diatasi secara sistematis dan berkesinambungan untuk mempercepat diversifikasi/penganekaragaman pangan di Kabupaten Tuban. Dalam kaitannya dengan pola konsumsi dan kecukupan gizi telah dilakukan perencanaan produksi dan penyediaan pangan, selain itu masih perlunya berbagai upaya yang dapat dilakukan yaitu inovasi ketahanan pangan berbasis sumberdaya lokal yang masih perlu untuk dikembangkan serta sosialisasi konsumsi pangan beragam agar dapat terus menerus meningkatkan konsumsi pangan yang lebih beragam dan memberantas kekurangan gizi pada balita di Kabupaten Tuban. Kondisi seperti ini tentu memiliki peranan yang cukup potensi dalam memenuhi kebutuhan dan keanekaragaman pangan masyarakat Tuban karena ketersediaan pangan yang cukup terbukti tidak menjamin perwujudan ketahanan pangan pada tingkat regional, rumah tangga dan individu. Hal ini membuktikan bahwa ketersediaan saja tidak cukup apabila tidak dapat diakses dan dikonsumsi oleh masyarakat dalam jumlah dan kualitas yang baik. Maka dalam rangka pemenuhan kecukupan konsumsi pangan masyarakat, upaya produksi dan penyediaan pangan perlu di targetkan untuk mencapai PPH ideal. Adapun data SUSENAS yang diolah oleh Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Tuban dalam 5 tahun terakhir menunjukkan Skor Pola Pangan

Harapan (PPH) konsumsi pangan masyarakat Tuban belum mencapai target skor PPH dimana idealnya yaitu 100, dalam gambar 1.1



Sumber : Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Tuban, 2020 (diolah)

Gambar 1.1 Pola Pangan Harapan Konsumsi Kabupaten Tuban 2016-2020

Berdasarkan gambar 1.1 diketahui bahwa secara kuantitas konsumsi pangan di Kabupaten Tuban jumlahnya masih kurang. Skor Pola Pangan Harapan Konsumsi di Kabupaten Tuban dari lima tahun terakhir dengan perolehan tertinggi pada tahun 2016 dengan skor 92,8 dan mengalami fluktuasi yang cenderung menurun dari tahun 2016 sampai tahun 2020, dari grafik tersebut menunjukkan bahwa tidak ada yang mencapai batas ideal Pola Pangan Harapan Konsumsi yaitu sebesar 100. Maka, melihat permasalahan yang terjadi di Kabupaten Tuban, sangat penting dilakukan penelitian terkait dengan Ketersediaan Pangan Kabupaten Tuban dengan Indikator Neraca Bahan Makanan untuk Meningkatkan Ketahanan Pangan di Kabupaten Tuban.

Penelitian ini dilakukan guna memberikan informasi mengenai kondisi ketersediaan pangan untuk mencukupi konsumsi pangan masyarakat di Kabupaten Tuban, dengan mengetahui ketersediaan pangan di Kabupaten Tuban

dengan indikator Neraca Bahan Makanan, maka dilihat juga persepsi pegawai dinas ketahanan pangan selaku instansi yang menyusun Neraca Bahan Makanan dan penyuluh pertanian terhadap konsep dan makna Neraca Bahan Makanan (NBM) untuk dilihat seberapa jauh mereka mengetahui dan memahami Neraca Bahan Makanan serta upaya dan tindakan strategis Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Tuban untuk meningkatkan Ketahanan Pangan berbasis Neraca Bahan Makanan. Hal ini bertujuan untuk mengetahui ketersediaan pangan untuk dikonsumsi secara menyeluruh serta untuk meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Tuban.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pemanfaatan potensi sumber daya di Kabupaten Tuban menjadi sangat perlu ditingkatkan untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduk yang terus meningkat. Ditambah lagi dengan kondisi Kabupaten Tuban sebagai salah satu wilayah yang memiliki posisi strategis sebagai daerah penyangga di Provinsi Jawa Timur. Untuk itu Pemerintah Kabupaten Tuban dituntut mampu melakukan perencanaan penyediaan pangan berbasis potensi wilayah untuk memenuhi kebutuhan konsumsi penduduk.

Maka dari itu, diperlukannya ketahanan pangan untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Salah satu cara untuk mengetahui ketersediaan pangan di suatu daerah adalah dengan menganalisis Neraca Bahan Makanan. Neraca Bahan Makanan (NBM) merupakan representasi data pangan yang dapat menggambarkan ketersediaan jumlah produksi di suatu wilayah dalam kurun waktu tertentu, perubahan cadangan pangan, impor, ekspor, serta distribusi pangan.

Ketahanan pangan warga merupakan keadaan dimana segala anggota masyarakat memperoleh pangan yang aman, seimbang, bergizi serta bermacam-macam secara berkepanjangan melalui kemandirian pangan. Suatu daerah di



amati ketahanan pangannya dari perbandingan ketersediaan serta mengkonsumsi pangan di suatu daerah.

Hasil perbandingannya dapat menjadi landasan atau tambahan informasi dalam membuat kebijakan ketersediaan dan konsumsi pangan di Kabupaten Tuban. Ketersediaan menggambarkan jumlah stok pangan di suatu wilayah. Indikator yang berhubungan terhadap ketersediaan pangan, antara lain: produksi, impor dan ekspor. Produksi, impor dan ekspor kemudian akan menghasilkan ketersediaan perkapita.

Instrumen yang digunakan adalah Neraca Bahan Makanan yang berguna untuk mengestimasi defisit atau surplusnya ketersediaan suatu bahan makanan di suatu wilayah dan dapat memperkirakan konsumsi pangan secara keseluruhan berdasarkan perspektif ketersediaan bahan makanan, namun NBM tidak dapat menggambarkan situasi ketersediaan pangan pada kondisi musim tertentu. Tingkat konsumsi adalah jumlah makanan yang di konsumsi selama setahun. Sebagai salah satu indikator yang dapat menggambarkan status gizi di suatu wilayah dan jumlah pangan yang sampai ke masyarakat.

Berdasarkan uraian latar belakang yang sudah tertulis, maka penulis memberikan informasi berikut tentang masalah yang akan diangkat sebagai bahan penelitian yaitu tentang “Ketersediaan Pangan Kabupaten Tuban dengan Indikator Neraca Bahan Makanan” sebagai pertimbangan bagi pemerintah dalam perencanaan pembangunan ketahanan pangan. Berikut permasalahan yang dapat dirumuskan :

1. Bagaimana Neraca Bahan Makanan Kabupaten Tuban menurut standart WNPG (Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi) XI tahun 2018?
2. Bagaimana persepsi pegawai Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan serta Penyuluh Pertanian terhadap konsep dan makna dari Neraca Bahan Makanan sebagai indikator ketahanan pangan?

3. Bagaimana upaya dan tindakan yang dapat dilakukan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Tuban untuk meningkatkan ketahanan pangan berbasis Neraca Bahan Makanan?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Menganalisis Neraca Bahan Makanan di Kabupaten Tuban dengan membandingkan standart Neraca Bahan Makanan menurut WNPG XI tahun 2018
2. Menganalisis persepsi pegawai Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan serta Penyuluh Pertanian terhadap konsep dan makna Neraca Bahan Makanan sebagai indikator ketahanan pangan
3. Menganalisis upaya dan tindakan Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Tuban untuk meningkatkan ketahanan pangan berbasis Neraca Bahan Makanan

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak yang berkepentingan:

1. Bagi Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Tuban  
Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran maupun wawasan untuk perbaikan-perbaikan dalam pengembangan kebijakan dan program-program kerja yang telah ada dan yang akan datang.
2. Bagi Perguruan Tinggi  
Sebagai referensi yang dapat dijadikan perbendaharaan ilmu dan pengetahuan terutama tulisan mahasiswa yang dapat direkomendasikan di perguruan tinggi dan dijadikan sebagai acuan untuk penulisan karya yang sejenis.

### 3. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan mampu untuk menerapkan teori yang didapat selama kuliah terhadap kenyataan yang ada, melatih berfikir objektif, konseptual, dan rasional serta memiliki kepekaan social yang tinggikan sarana untuk menambah wawasan penulis terutama di bidang pertanian.