

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pangan adalah kebutuhan yang paling mendasar bagi manusia, karena pangan digunakan manusia untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya. Pangan harus senantiasa tersedia secara cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Ketersediaan pangan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dipenuhi secara bersama-sama oleh negara dan masyarakatnya. Hak atas pangan telah diakui secara formal oleh banyak Negara di dunia, termasuk Indonesia. Sebagaimana dikutip dalam website kedutaan Besar Republik Indonesia bahwa pada tanggal 28 November 1949 Indonesia secara resmi menjadi anggota FAO (*Food and Agricultural Organization*) yang merupakan *specialized agency* dari Perserikatan Bangsa-Bangsa yang memiliki mandat untuk meningkatkan gizi dan standar hidup, meningkatkan produktivitas pertanian, memperbaiki kehidupan masyarakat pedesaan serta menunjang pertumbuhan ekonomi internasional. Keanggotaan Indonesia di berbagai forum FAO khususnya di Dewan dan biro Committee on World Food Security (CFS) merupakan kesempatan bagi Indonesia untuk memperjuangkan kepentingan Indonesia dibidang ketahanan pangan dan nutrisi.

Pemerintah Indonesia mengatur tentang pangan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2012. Pada Bab 1 pasal 1 Undang-Undang

tersebut dijelaskan bahwa ketahanan pangan memiliki arti kondisi terpenuhinya pangan bagi Negara sampai dengan perseorangan kondisi tersebut dicerminkan dengan 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. Mengacu pada Undang-Undang tersebut maka, pemerintah bertanggung jawab atas penyediaan makanan pokok masyarakat khususnya beras yang menjadi makanan pokok mayoritas masyarakat Indonesia.

Ketahanan pangan nasional masih menjadi isu strategis bagi Indonesia mengingat kecukupan produksi, distribusi dan konsumsi pangan memiliki dimensi yang terkait dengan dimensi sosial, ekonomi dan politik. Ketahanan pangan masyarakat yang kuat akan menjadi prasarat sebuah Negara untuk melaksanakan proses pembangunan nasional. Menurut Rosyadi dan Sasongko dalam jurnal WARTA Vol.13 No.2 menjelaskan bahwa,

“ketahanan pangan berkaitan erat dengan upaya peningkatan mutu sumberdaya manusia sebagai aktor pembangunan. Tanpa dukungan pangan yang cukup dan bermutu, tidak mungkin dihasilkan sumberdaya manusia yang bermutu, oleh karena itu membangun sistem ketahanan pangan yang kokoh merupakan syarat mutlak bagi pembangunan nasional.”

Sementara itu, kondisi ketahanan pangan Indonesia sampai saat ini masih belum menunjukkan hasil yang diinginkan. Misalnya dengan masih tingginya kasus *stunting* di Indonesia, data Riset Kesehatan Dasar/Riskesdas 2013, menyebutkan bahwa sekitar 37% (hampir 9 juta) anak balita mengalami *stunting* dan di seluruh dunia Indonesia adalah Negara dengan prevalansi

*stunting* kelima terbesar ( Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan,2017:5). Disisi lain, dalam hal ketersediaan bahan pangan, Indonesia sebagai negara agraris sampai tahun ini pun masih melakukan impor bahan pangan pokok yaitu beras, untuk mencukupi kebutuhan pangan masyarakatnya. Hal tersebut dibuktikan oleh data dari Badan Pusat Statistik (BPS), yang menyebutkan bahwa Impor Beras Indonesia cenderung naik dari tahun 2012 hingga 2016.

Tabel 1.1 : Data Total Impor Beras Indonesia Tahun 2012-2016

<b>Tahun</b>	<b>Total Impor Beras (Ton)</b>
2012	1.810.372,3
2013	472.664,7
2014	844.163,7
2015	861.601,0
2016	1.283.178,5

Sumber : Badan Pusat Statistik Indonesia tahun 2017

Selanjutnya di tahun 2017 volume impor beras indonesia mencapai 256,6 ribu ton, artinya nilai tersebut turun hingga 80 persen dari tahun sebelumnya yang mencapai 1,28 juta ton. Meski demikian, pada semester I tahun 2018 impor beras Indonesia kembali tinggi sebagaimana dikutip dalam website Katadata.co.id bahwa,

”...Berdasarkan data Badan Pusat Statistik impor beras semester I 2018 telah mencapai 1,12 juta ton yang berarti melonjak 755% dibanding semester I 2017. Demikian pula nilai impor beras dalam enam bulan pertama tahun ini melonjak lebih dari 1600% menjadi US\$ 524,3 juta. Sepanjang triwulan II tahun ini, impor beras mencapai 736 ribu ton meningkat 91,84% dari triwulan sebelumnya dan juga melonjak 765% dibanding triwulan yang sama tahun lalu.”(<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/08/21/impor-beras-indonesia-smt-i-2018-melonjak-755>)

Kecenderungan Indonesia yang masih impor dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok masyarakatnya menunjukkan bahwa Indonesia belum mampu mewujudkan ketahanan pangan dalam aspek ketersediaan pangan. Padahal Undang-Undang nomor 18 tahun 2012 tentang pangan menyebutkan bahwa, Negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal.

Tetapi dalam bab penjelasan pada Undang-undang tersebut juga dicantumkan bahwa, dalam mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, ketahanan pangan, masyarakat dapat berperan serta melalui pelaksanaan produksi, distribusi, perdagangan, konsumsi pangan, penyelenggaraan cadangan pangan masyarakat, pencegahan dan penanggulangan rawan pangan dan gizi, penyampaian informasi dan pengetahuan pangan dan gizi, pengawasan kelancaran penyelenggaraan ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan, panganekaragaman pangan, keamanan pangan, dan/atau peningkatan kemandirian pangan rumah tangga. Dengan demikian untuk mewujudkan sistem ketahanan pangan, masyarakat juga memiliki tanggung jawab dalam pembangunan ketahanan pangan lokal.

Pedoman teknis pengembangan lumbung pangan masyarakat tahun 2016 menyebutkan bahwa, terwujudnya sistem ketahanan pangan merupakan sinergi

dari tiga subsistem yang terintegrasi, yang terdiri dari subsistem ketersediaan pangan, subsistem keterjangkauan pangan dan pemenuhan konsumsi pangan. Subsistem ketersediaan pangan mencakup aspek produksi, cadangan serta keseimbangan antara impor dan ekspor pangan. Ketersediaan pangan harus dikelola sedemikian rupa sehingga walaupun produksi pangan bersifat musiman, terbatas dan tersebar antar wilayah, tetapi volume pangan yang tersedia bagi masyarakat harus cukup jumlah dan jenisnya serta stabil penyediannya dari waktu ke waktu. Untuk itu, aspek cadangan pangan menjadi komponen penting dalam subsistem ketersediaan pangan yang berfungsi menjaga kesenjangan antara produksi dengan kebutuhan. Selain itu, aspek cadangan pangan juga dapat digunakan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekurangan pangan yang bersifat sementara, salah satunya disebabkan oleh gangguan atau terhentinya pasokan bahan pangan, misalnya karena putusya sarana dan prasarana transportasi akibat bencana alam. Pengaturan cadangan pangan terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 pasal 23 yang menetapkan bahwa cadangan pangan nasional terdiri atas cadangan pangan pemerintah, cadangan pangan pemerintah daerah dan cadangan pangan masyarakat, dimana setiap level memiliki fungsinya masing-masing.

Terkait aspek cadangan pangan, pada pasal 33 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 18 tahun 2012 tentang pangan mengamanatkan bahwa, pemerintah dan pemerintah daerah memfasilitasi pengembangan cadangan pangan masyarakat sesuai dengan kearifan lokal. Berbicara mengenai

kerifan lokal, sesungguhnya nenek moyang kita dahulu telah memiliki budaya dalam menyimpan sebagian hasil panen pangan di lumbung sebagai upaya menjaga cadangan pangan. Ketika panen raya petani akan menyimpan hasil panen di lumbung dan mengeluarkannya pada saat musim paceklik. Dengan demikian lumbung diharapkan dapat menjaga kestabilan stok pangan di suatu daerah yang selanjutnya akan mewujudkan ketahanan pangan masyarakat.

Pengertian lumbung pangan dalam Petunjuk Teknis Pengembangan Lumbung Pangan Masyarakat Tahun 2016, adalah tempat atau bangunan untuk menyimpan padi atau bahan pangan lain untuk menghadapi masa paceklik. Lumbung pangan masyarakat dimaksudkan untuk mendekatkan akses pangan pada anggotanya. Lumbung pangan dipandang sebagai model perangkat ketahanan pangan masyarakat desa yang cukup efektif sebagai tempat penyimpanan sementara gabah. Penyimpanan tersebut berguna untuk menjaga stabilitas harga pangan. Hal ini dikarenakan apabila pasokan gabah yang ada berlebihan maka akan menurunkan harga gabah dan selanjutnya merugikan petani. Dengan penyimpanan sementara di lumbung maka, dapat dilakukan sistem tunda jual sampai harga yang lebih baik diterima oleh petani.

Kabupaten Jombang yang menjadi salah satu wilayah lumbung padi Provinsi Jawa Timur, memiliki kelembagaan lumbung yang tersebar di 21 kecamatan. Lumbung tersebut umumnya digunakan untuk menyimpan bahan pangan berupa padi, sehingga disebut lumbung padi. Sebagaimana pernyataan Kadin Ketahanan Pangan yang dikutip berita [suarajombang.net](http://suarajombang.net) berikut:

“...Saat ini lanjut Heri (Kepala Dinas Ketahanan Pangan), di Kabupaten Jombang telah memiliki 354 bangunan lumbung pangan dari beberapa

kelompok tani yang tersebar di 21 kecamatan, dengan klasifikasi lumbung modern, maju, aktif dan tidak aktif kelembagaannya.”(<http://www.suarajombang.net/2017/11/lumbung-pangan-desa-gumulan-diresmikan.html>).

Apabila ratusan lumbung padi tersebut dapat dikelola dengan baik maka tidak menutup kemungkinan akan tercapai ketahanan pangan masyarakat desa. Bahkan lebih dari pada itu kelembagaan lumbung pangan nantinya diharapkan dapat menjadi instrumen penggerak perekonomian masyarakat desa yang akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Kelompok Lumbung Pangan “Sumber Makmur” Dusun Dander Desa Manduro Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang merupakan salah satu lumbung padi yang dapat dikatakan berhasil dalam pengelolaan kelembagaannya. Keberhasilan tersebut terbukti melalui sejumlah prestasi yang diperoleh KLP “Sumber Makmur” yaitu, sebagai juara I lomba pengembangan Lumbung Pangan Desa Tingkat Provinsi Jawa Timur Tahun 2014, peringkat I Pelaku Pembangunan Ketahanan Pangan Kategori Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat Tingkat Propinsi Jawa Timur pada Oktober 2015 dan pada tahun yang sama juga menerima penghargaan Adhikarya Pangan Nusantara (APN) Tingkat Nasional kategori Pelaku Pembangunan Ketahanan Pangan.

Gambar 1.1 : Penghargaan yang diterima KLP “Sumber Makmur”



Sumber: Dokumentasi KLP “Sumber Makmur”, Oktober 2018

Keberhasilan Kelompok Lumbung Pangan “Sumber Makmur” dalam mengelola lumbung pangan masyarakat membuat KLP “Sumber Makmur” menjadi contoh bagi kelompok tani lain. Bahkan kelompok lumbung di luar Jawa seperti Sulawesi Selatan dan Sumatera Selatan pernah studi banding dengan KLP “Sumber Makmur” dalam pengelolaan lumbung. Hal tersebut menggambarkan kesuksesan pengelolaan sebuah lumbung pangan yang akan menjaga ketahanan pangan masyarakatnya.

Sedangkan dilihat dari segi geografis dusun Dander Desa Manduro tempat Kelompok Lumbung Pangan “Sumber Makmur” berada di Kecamatan Kabuh yang dikenal sebagai daerah yang relatif tandus dan kering dibanding daerah lain di Jombang. Dengan kondisi geografis yang tandus dan kering musim panen padi di daerah ini hanya satu kali dalam satu tahun, setelahnya akan ditanami tembakau. Meski panen padi hanya dapat dilakukan satu tahun sekali tetapi ketahanan pangan masyarakat desa Manduro masih terjaga dengan baik. Hal tersebut sesuai dengan tulisan Masyhudi sebagai penyuluh pertanian Kabupaten Jombang dalam portal NU.Online sebagai berikut,

“...Meski daerah relatif tandus, panen padi hanya sekali dalam setahun, warga Manduro tidak pernah sampai mengalami kelangkaan pangan. Di Manduro bahan pangan (beras) tersedia sepanjang tahun dengan harga paling tinggi hanya sekitar Rp 8.200 per kilogram.”(<http://www.nu.or.id/post/read/94375/paradoks-surplus-pangan-bagai-ayam-mati-di-lumbung-padi>)

Kondisi tersedianya bahan pangan beras yang stabil dan terjangkau, tidak lepas tingginya kesadaran masyarakat (petani) untuk menjaga ketahanan pangannya dengan melestarikan budaya menyimpan sebagian bahan pangan di lumbung ketika panen raya tiba.

Keberadaan lumbung pangan “Sumber Makmur” penting sebagai sarana mewujudkan sistem ketahanan pangan, terlebih pada daerah yang relatif tandus seperti dusun Dander. Selama ini Lumbung pangan “Sumber Makmur” dapat memenuhi kebutuhan konsumsi pangan masyarakat Dusun Dander. Hal tersebut ditunjukkan dalam profil Kelompok Lumbung Pangan “Sumber Makmur” bahwa, rekapitulasi gabah yang masuk ke Lumbung Pangan “Sumber Makmur” pada bulan September 2018 yaitu sejumlah 396,5 kwintal dan mampu memenuhi kebutuhan masyarakat Dander berupa pinjaman gabah sebanyak 239,9 kwintal pada peminjaman Nopember 2017.

Dalam pengelolaan lumbung “Sumber Makmur” hingga diraihnya berbagai penghargaan tersebut, tentunya tidak terlepas dari dukungan dan partisipasi masyarakat dusun Dander. Konteks keterkaitan antara keberhasilan pembangunan dan partisipasi masyarakat, seperti yang ditulis oleh Mardikanto dan soebianto (2015:18-19) bahwa, Dasar Interpretasi pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah asumsi bahwa manusia adalah sasaran pokok dan sumber paling strategis. Karena itu, pembangunan juga meliputi usaha terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensi manusia serta mengerahkan minat mereka untuk ikut dalam proses pembuatan keputusan tentang berbagai hal yang memiliki dampak bagi mereka dan mencoba mempromosikan kekuatan manusia, bukan mengabadikan ketergantungan yang menciptakan hubungan antara birokrasi negara dengan masyarakat.

Proposisi di atas mengindikasikan bahwa inti pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah pemberdayaan (*empowerment*) yang mengarah

pada kemandirian masyarakat. Dalam konteks ini, dimensi partisipasi masyarakat menjadi sangat penting. Melalui partisipasi kemampuan masyarakat dan perjuangan mereka untuk membangkitkan dan menopang pertumbuhan kolektif menjadi kuat. Tetapi partisipasi di sini bukan hanya berarti keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan atau masyarakat hanya ditempatkan sebagai “obyek”, melainkan harus diikuti keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan, dan proses perencanaan pembangunan, atau masyarakat juga ditempatkan sebagai “subyek” utama yang harus menentukan jalannya pembangunan. Karena itu gerakan pemberdayaan menilai tinggi dan mempertimbangkan inisiatif dan perbedaan lokal.

Wujud empiris partisipasi masyarakat Dander dalam pengelolaan Lumbung Pangan yaitu dengan menjadi anggota Kelompok Lumbung Pangan “Sumber Makmur”. Dimana anggota KLP “Sumber Makmur” terdiri dari seluruh rumah tangga yang berada di dusun Dander. Jumlah anggota Kelompok Lumbung Pangan “Sumber Makmur” per 30 Agustus 2018 yaitu 301 Kepala Rumah Tangga di Dusun Dander Desa Manduro Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang.

Partisipasi masyarakat Dander tidak hanya sebatas menjadi anggota KLP “Sumber Makmur” melainkan turut mengembangkan unit usaha yang disediakan oleh lumbung. Bentuk partisipasi masyarakat Dusun Dander dalam memanfaatkan 5 unit usaha yang terdapat di Lumbung Pangan “Sumber Makmur”, diantaranya unit simpan pinjam gabah, unit simpan pinjam modal UEP (Unit Ekonomi Produktif), unit pengadaan beras, unit tunda jual dan unit

penggilingan padi. Dari tahun ke tahun partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Lumbung Pangan “Sumber Makmur” semakin meningkat. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah peminjam modal UEP (Unit Ekonomi Produktif) yang mengalami peningkatan pada setiap periodenya. Periode peminjaman modal UEP dilakukan dua kali dalam setahun yaitu pada bulan Mei dan Nopember. Rekapitulasi peningkatan jumlah peminjam modal UEP (Unit Ekonomi Produktif) pada Kelompok Lumbung Pangan “Sumber Makmur” Dusun Dander Desa Manduro Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.2 : Jumlah Peminjam Modal UEP (Unit Ekonomi Produktif) Tahun 2016-2017 di Lumbung Pangan “Sumber Makmur”

No.	Periode Peminjaman	Jumlah Kelompok Peminjam	Jumlah Anggota Peminjam
1	Periode I (Mei 2016)	9 Kelompok	60 anggota
2	Periode II (Nopember 2016)	9 Kelompok	62 anggota
3	Periode I (Mei 2017)	10 Kelompok	67 anggota

Sumber :Data rekapitulasi pinjaman kelompok UEP KLP “Sumber Makmur” , September 2018

Adanya partisipasi masyarakat dalam setiap unit usaha berimplikasi pada terus berkembangnya Lumbung Pangan “Sumber Makmur” yang dapat digambarkan pada kenaikan jumlah modal dan aset yang dimiliki. Pada tahun 2018 perkembangan modal KLP “Sumber Makmur” mencapai Rp 551.696.300,- yang terdiri dari modal dari pendapatan usaha senilai Rp 289.896.300 dan nilai aset sarana prasarana senilai Rp 261.800.00. Modal simpan pinjam gabah yang pada tahun 1996 hanya 53,8 kwintal pada akhir

bulan April 2018 telah mencapai 299,9 kwintal. Dengan perkembangan modal tersebut lumbung juga telah mengembalikan penyertaan modal awal anggota.

Dengan modal yang terus berkembang tidak hanya menjadikan Kelompok Lumbung Pangan “Sumber Makmur” sebagai lembaga penyimpan cadangan pangan saja namun juga menjadi lembaga ekonomi yang kuat untuk menunjang kesejahteraan anggotanya. Adanya keterlibatan masyarakat di setiap unit usaha Lumbung Pangan “Sumber Makmur” menunjukkan begitu tingginya partisipasi masyarakat dusun Dander Desa Manduro dalam pengelolaan lumbung. Dengan berbagai alasan yang telah dikemukakan diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Lumbung Pangan “Sumber Makmur” guna Mewujudkan Ketahanan Pangan di Dusun Dander Desa Manduro Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka penulis menetapkan rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Lumbung Pangan “Sumber Makmur” guna Mewujudkan Ketahanan Pangan di Dusun Dander Desa Manduro Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang?
2. Faktor-faktor apa yang berpengaruh terhadap tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Lumbung Pangan “Sumber Makmur” guna Mewujudkan Ketahanan Pangan di Dusun Dander Desa Manduro Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mendeskripsikan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Lumbung Pangan “Sumber Makmur” guna Mewujudkan Ketahanan Pangan di Dusun Dander Desa Manduro Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap tumbuh dan berkembangnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Lumbung Pangan “Sumber Makmur” guna Mewujudkan Ketahanan Pangan di Dusun Dander Desa Manduro Kecamatan Kabuh Kabupaten Jombang.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah disebutkan diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi beberapa pihak, antara lain:

#### **1. Bagi Penulis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan wawasan keilmuan tentang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Lumbung Pangan untuk mewujudkan ketahanan pangan di lingkup desa.

#### **2. Bagi Kelompok Lumbung Pangan “Sumber Makmur”**

Penelitian ini diharapkan dapat membantu Kelompok Lumbung Pangan “Sumber Makmur” untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lumbung pangan di masa yang akan datang.

#### **3. Bagi UPN “Veteran” Jawa Timur**

Penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk menambah bahan kajian di perpustakaan yang dapat berguna sebagai dasar pemikiran bagi adanya penulisan kajian sejenis dimasa yang akan datang.