

**NASKAH AKADEMIK**  
**RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN PONOROGO**  
**TENTANG KETAHANAN PANGAN DAERAH**



Oleh:  
**TIM UNIDA GONTOR**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**  
**KABUPATEN PONOROGO**  
**TAHUN 2021**

**TIM PENYUSUN NASKAH AKADEMIK DAN  
RANCANGAN PERATURAN DAERAH INISIATIF DPRD  
KABUPATEN PONOROGO TENTANG KETAHANAN PANGAN  
DAERAH  
TAHUN ANGGARAN 2021**

**Ketua:**

Dr. Muhamad Fajar Pramono, Drs., M.Si

**Anggota Tim:**

Dr. H. Setiawan Lahuri, Lc., MA.

Dr. H. Khoirul Umam, M.Ec.

Dr. H. Parwi, S.P., M.Si

Saepul Rochman, SH., M.H

Ely Windarti Hastuti, S.E., M.Sc., Ak.

Muhammad Nur Kholis, M.Si

**Editor Hukum & Bahasa:**

Martha Safira, M.Hum.

Fazari Zul Hasmi Kanggas, S.H.I., M.H

Febrian Arif Wicaksana, S.H.I., M.H

Meylia Anggun Lisdiana, S.Pd.I

Osa Dian Prastica Sari, S.Pd

**Lay-Outer:**

Nurvia Wahyuni, S.E.

Furqan Hifdzur Rahman, S.E

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga kami dapat menyelesaikan Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Tentang Ketahanan Pangan Daerah Tahun Anggaran 2021.

Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas ketersediaan pangan melalui ketahanan pangan daerah dalam rangka mendukung ketahanan pangan nasional yang dibangun berdasarkan asas kedaulatan dan kemandirian. Untuk itu perlunya kebijakan yang melindungi dan mempertahankan keberadaan lahan pertanian pangan, serta komitmen yang kuat dari Pemerintahan Daerah untuk memberikan prioritas bagi pembangunan ketahanan pangan di daerahnya.

Kajian ini dilaksanakan dalam rangka mendapatkan kajian yang mendalam baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis terhadap pentingnya pengaturan ketahanan pangan daerah dalam sebuah Peraturan Daerah di Kabupaten Ponorogo.

Atas selesainya naskah akademik ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyiapan sampai selesainya laporan pelaksanaan kegiatan penelitian ini.

Laporan ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu kami akan menerima dengan tangan terbuka kritik dan saran guna perbaikannya. Akhirnya kami berharap semoga hasil kajian ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang memerlukannya.

Ponorogo, 30 Agustus 2021

Tim Penyusun

## DAFTAR ISI

Tim Penyusun Naskah Akademik -----	i
Kata Pengantar -----	ii
Daftar Isi -----	iii
Daftar Tabel -----	v
Daftar Gambar -----	vi
<b>BAB I PENDAHULUAN -----</b>	<b>I-1</b>
A. Latar Belakang -----	I-1
B. Identifikasi Masalah -----	I-4
C. Tujuan dan Kegunaan -----	I-5
1. Tujuan -----	I-5
2. Kegunaan -----	I-6
D. Metode -----	I-6
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS -----</b>	<b>II-9</b>
<b>A. Kajian Teoritis -----</b>	<b>II-9</b>
1. Ketahanan Pangan -----	II-9
1) Akses Fisik -----	II-13
2) Akses Ekonomi -----	II-13
3) Keamanan dan Mutu Pangan -----	II-14
4) Kecukupan gizi dan preferensi social budaya -----	II-14
2. Masalah dan Krisis Pangan -----	II-15
3. Penganekaragaman Pangan -----	II-19
4. Peranan Pemerintah Daerah -----	II-20
5. Indeks Ketahanan Pangan -----	II-21
<b>B. Kajian Empiris -----</b>	<b>II-31</b>
1. Kondisi Indonesia -----	II-31
2. Kondisi Ponorogo -----	II-34
1) Aspek Ketersediaan Pangan -----	II-37
2) Aspek Akses Pangan -----	II-39
3) Aspek Pemanfaatan Pangan -----	II-41
3. Kesimpulan -----	II-43
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANGUNDANGAN TERKAIT -----</b>	<b>III-44</b>
A. UUD 1945 -----	III-44
B. UU Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan -----	III-45
C. PP No. 17 tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Dizi -----	III-46
D. Peraturan Presiden RI No. 83 Tentang Kebijakan Strategis Pangan Dan Gizi -----	III-47

<b>BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS</b>	<b>IV-48</b>
A. Landasan Filosofis	IV-48
B. Landasan Sosiologis	IV-53
C. Landasan Yuridis	IV-58
<b>BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH</b>	<b>V-73</b>
A. Maksud, Asas, Tujuan dan Kedudukan	V-75
B. Ruang Lingkup	V-76
C. Kewenangan	V-77
D. Perencanaan Ketahanan Pangan Daerah	V-77
E. Ketersediaan Pangan Daerah	V-77
F. Konsumsi Pangan Daerah	V-78
G. Keamanan Pangan Daerah	V-78
H. Kesiapsiagaan Krisis Pangan Daerah	V-78
I. Label dan Iklan Pangan	V-78
J. Keamanan Pangan Daerah	V-78
K. Gizi Pangan	V-78
L. Peredaran Pangan Segar	V-79
M. Pencegahan dan Penanggulangan	V-79
N. Masalah Informasi Pangan	V-79
O. Kelembagaan Pangan	V-80
P. Pengawasan dan Pembinaan	V-80
Q. Pembiayaan	V-81
<b>BAB VI PENUTUP</b>	<b>VI-83</b>
A. Kesimpulan	VI-83
B. Saran	VI-84
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>86</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Swasembada versus Ketahanan Pangan -----	II-22
Tabel 2 Bobot Indikator Kabupaten dan Provinsi-----	II-25
Tabel 3 <i>Cut off point indeks</i> Ketahanan Pangan -----	II-30
Tabel 4 Jumlah desa rawan pangan tahun 2013 -----	II-35
Tabel 5 Jumlah desa rawan pangan tahun 2020-----	II-36
Tabel 6 Jumlah Desa Rawan Pangan Setiap Aspek -----	II-37

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Kerangka Konsep Katahanan Pangan dan Gizi	-----	II-15
Gambar 2 Impor beras pertahun	-----	II-30
Gambar 3 Jumlah produksi dan konsumsi beras pertahun	----	II-33
Gambar 4 Persentase Kabupaten di Indonesia Rawan dan Rentan Pangan	-----	II-34
Gambar 5 Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi produksi bahan pangan	-----	II-39
Gambar 6 Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi penduduk miskin	-----	II-40
Gambar 7 Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi akses listrik	-----	II-40
Gambar 8 Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi akses jalan untuk roda 4	-----	II-41
Gambar 9 Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi jumlah tenaga kesehatan	-----	II-42
Gambar 10 Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi jumlah stunting	-----	II-43
Gambar 11 Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi jumlah stunting	-----	II-43

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

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<sup>1</sup>.

*World Food Summit* pada tahun 1996 menjelaskan bahwa ketahanan pangan adalah situasi dimana saat semua orang, kapan saja, memiliki akses fisik dan ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dan preferensi makanan yang aman serta bergizi, dengan jumlah yang cukup untuk kehidupan yang sehat dan aktif. Untuk mengukurnya, ada empat indikator, yaitu ketersediaan pangan secara fisik (*physical availability*), akses secara ekonomi dan fisik untuk mendapatkan pangan (*food utilisation*), dan stabilitas dari ketiga tersebut. Oleh karena itu, ketahanan pangan yang efektif bergantung pada ketersediaan, distribusi, dan konsumsi.

Bhaskoro (2012) menjelaskan bahwa konsepsi ketahanan ekonomi nasional Indonesia adalah konsepsi pengembangan kekuatan nasional melalui pengaturan dan penyelenggaraan kesejahteraan dan keamanan yang seimbang dan serasi dalam seluruh aspek kehidupan berlandaskan Pancasila, UUD 45 dan Wawasan Nusantara. Termasuk di dalamnya memajukan

---

<sup>1</sup> Yanuar Fiandana, Mochammad Makmur, Imam Hanafi, (2015), Strategi Pemerintah Daerah dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan Daerah - (Studi pada Kabupaten Malang), dalam Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol.3, No. 10, Hal. 1792-1786.

pertahanan keamanan yang didukung dari adanya upaya untuk memajukan pertahanan pangan. Penyelenggaraan ketahanan pangan bertujuan salah satunya untuk menanggulangi krisis pangan.

Krisis Pangan adalah kondisi kelangkaan Pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh, antara lain, kesulitan distribusi Pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang. Dalam sejarah Indonesia, pada tahun 1997-1998 pernah terjadi keruntuhan politik dan ekonomi hingga menggerogoti ketahanan pangan Indonesia.

Hal tersebut merupakan efek domino dari krisis ekonomi yang terjadi di Asia Tenggara dan Asia Timur sejak Juli 1997. Terjadi peningkatan inflasi dan pengangguran serta turunnya daya beli masyarakat sehingga semakin sedikit orang yang mampu mengakses makanan. Selain krisis ekonomi, krisis pangan juga dapat terjadi karena kekeringan besar, terutama disebabkan oleh fenomena cuaca *El Nino*. Kekeringan ini secara substansial mengurangi produksi makanan, khususnya beras yang merupakan sumber makanan pokok. Faktor lainnya adalah kurangnya input pertanian (seperti pupuk dan pestisida).

Masalah ketahanan pangan harus serius ditangani oleh pemerintah karena menyangkut keberlangsungan negara dan kehidupan generasi penerus bangsa. Jika krisis pangan terjadi, stabilitas negara akan terganggu. Dalam hal ini, Pemerintah Daerah mempunyai peran yang signifikan dalam menjaga ketahanan pangan melalui berbagai strategi seperti mendorong pemanfaatan lahan, mencegah alih fungsi lahan produktif.

Berdasarkan kondisi geografis Kabupaten Ponorogo dikenal sebagai daerah yang mengandalkan sektor pertanian (agraris). Lahan yang digunakan sebagai areal persawahan ini mencapai 19.9% dari luas wilayah, belum termasuk untuk sektor perikanan,

peternakan dan perkebunan. Secara administratif pemerintahan, Kabupaten Ponorogo dibagi menjadi 21 kecamatan, terdiri dari 307 desa dan kelurahan. Kondisi topografi Kabupaten Ponorogo 79% terletak kurang dari 500 mdpl, 14,4% antara 500 – 700 mdpl dan sisanya 5,9% diatas 700 mdpl.

Ditinjau dari sentra-sentra pengembangan ekonomi, Kabupaten Ponorogo bagian tengah merupakan dataran rendah dengan ketinggian 46 – 140 mdpl, sangat cocok untuk pengembangan padi, palawija dan sayuran dataran rendah. Bagian barat daya merupakan lereng gunung wilis dengan ketinggian 400 – 2.500 mdpl, cocok untuk pengembangan tanaman perkebunan, buah-buahan dan sayuran dataran tinggi. Luas lahan sawah berdasarkan data dari Ponorogo Dalam Angka Tahun 2020 untuk lahan sawah sebesar 74.642 ha terdiri dari 71.994 ha lahan sawah irigasi dan 1.920 ha lahan sawah non irigasi, adapun lahan tegal kebun mencapai 728 ha.

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir penggunaan lahan tersebut mengalami perubahan. Perubahan penggunaan lahan yang cukup signifikan terjadi pada jenis tanah sawah. Alih fungsi lahan sawah tidak hanya pada daerah sub urban, akan tetapi telah masuk ke daerah pedesaan. Jika ditinjau dari aspek pertanian, meskipun terjadi perubahan penggunaan lahan sawah namun luas lahan pertanian yang ada masih mampu untuk mencukupi kebutuhan dan ketersediaan pangan bagi masyarakat. Namun demikian, alih fungsi lahan tersebut harus dikendalikan secara ketat agar tidak mengancam potensi pertanian dan ketersediaan bahan pangan.

Ponorogo juga mempunyai potensi pengembangan perikanan, khususnya perikanan budidaya. Luas areal perairan umum 252,19 ha, yang terluas adalah Danau Ngebel dan kolam seluas 7,57 ha. Pada Tahun 2017 berdasarkan data statistik produksi perikanan mencapai 1.927 ton dengan nilai produksi

mencapai Rp. 31,13 milyar. Pengembangan potensi perikanan masih terbuka lebar, mengingat pangsa pasar yang begitu luas dan tingkat konsumsi ikan yang terus meningkat.

Di Kabupaten Ponorogo hasil analisis *Principal Componen Analysis* (PCA) dan *Cluster Analysis* pada tahun 2013 diketahui bahwa dari 305 desa yang ada di Kabupaten Ponorogo terdapat 85 desa dalam katagori rawan pangan (Prioritas 1-3) dengan rincian 32 desa (Priorotas 1), 50 desa (Priorotas 2) dan 3 desa (Priorotas 3). Sementara 220 desa lainnya masuk katagori rentan pangan (Priorotas 4-7), yang terdiri dari: 79 desa (Priorotas 4), 44 desa (Prioritas 5) 40 desa (Prioritas 6) dan 57 desa (Prioritas 7). Sedangkan berdasarkan laporan kinerja Dinas Pertanian, Ketahanan Pangan dan Perikanan Kabupaten Ponorogo pada tahun 2020, diperoleh data bahwa dari 305 desa yang ada di Kabupaten Ponorogo terdapat 75 desa dalam katagori rawan pangan (Prioritas 1-3) dengan rincian 28 desa (Priorotas 1), 45 desa (Priorotas 2) dan 2 desa (Priorotas 3). Sementara 230 desa lainnya masuk katagori rentan pangan (Priorotas 4-7), yang terdiri dari: 79 desa (Priorotas 4), 49 desa (Prioritas 5) 45 desa (Prioritas 6) dan 57 desa (Prioritas 7).

Dari hasil analisa secara global maka seluruh desa di Kabupaten Ponorogo masuk dalam kategori tahan pangan. Keterbatasan dalam satu aspek akan dapat diatasi dengan ketersediaan di aspek yang lain. Oleh sebab itu, maka pembahasan aspek ketahanan pangan secara individual (per aspek) perlu dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail tentang ketahanan pangan di seluruh desa di Kabupaten Ponorogo.

## **B. Identifikasi Masalah**

Penetapan UU Nomor 23 Tahun 2014 membawa perubahan pada kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintah antar

susunan pemerintah. Konsekuensi logisnya, daerah akan mempunyai prioritas urusan pemerintahan sesuai karakter daerah dan kebutuhan masyarakat setempat.

Pembagian urusan pemerintahan konkrue antara pusat dan daerah dibagi menjadi dua, yakni urusan pilihan dan wajib. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan wajib meliputi dua hal, yaitu urusan pemerintahan wajib yang terkait pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Bidang pangan termasuk dalam urusan pemerintah wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah bidang pangan, pemerintah daerah perlu memetakan prioritas urusan untuk membagi kewenangan dengan pemerintah pusat. Pembagian kewenangan bidang urusan pangan bertujuan untuk memastikan setiap pelayanan dalam bidang pangan mampu menjangkau seluruh pihak yang harus dilayani serta menciptakan organisasi yang ideal, efisien dan efektif.

Mengingat urusan pemerintahan bidang pangan merupakan salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah, maka seharusnya pelaksana urusan bidang pangan dilakukan oleh fungsi inti (*operating core*). Dalam hal ini, Dinas Ketahanan Pangan memiliki peran menyelenggarakan fungsi dan tugas sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus urusan pemerintahan bidang pangan.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik**

### **1. Tujuan**

- a. Sebagai landasan ilmiah agar dapat memberikan arah, dan menetapkan ruang lingkup bagi penyusunan Peraturan Daerah tentang pangan.

- b. Sebagai acuan dalam merumuskan pokok-pokok pikiran yang menjadi bahan dasar Peraturan Daerah tentang pangan.

## **2. Kegunaan**

- a. Menjadi dokumen resmi yang menyatu dengan konsep peraturan daerah (perda) tentang pangan.
- b. Memberikan pemahaman mengenai urgensi konsep dasar dan konsep hirarkhi perundang-undangan yang wajib diacu dan diakomodasi dalam peraturan daerah tersebut.
- c. Memberikan pemahaman mengenai penyusunan peraturan daerah dengan mengacu dan mengakomodasi konsep dasar dan hirarki sebagaimana di atas.
- d. Mempermudah perumusan asas-asas dan tujuan serta pasal-pasal yang akan diatur dalam peraturan daerah (perda) tentang pangan.

## **D. Metode**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik ini adalah pendekatan *statute (statu approach)*, pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan studi dokumen<sup>2</sup>. Pendekatan *statute* adalah dengan mengkaji dan menganalisis keterhubungan antara Peraturan Daerah dan beberapa undang-undang yang berkaitan dan relevan dengan topik masalah yang akan diteliti, ketahanan pangan.

Pendekatan ini untuk mengetahui dan mengungkapkan secara akademik permasalahan-permasalahan yang akan diatur dalam draf Raperda tentang pangan. Disamping itu juga sebagai acuan dalam penyusunan draf Raperda perubahan Perda tentang Pangan.

---

<sup>2</sup> Soemitro. Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri. (Jakarta: Ghalia Indonesia. 1998), hlm.24.

Pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang dimaksud adalah menggunakan konsep hukum dan pelaksanaan tugas serta fungsi dari instansi terkait. Konsep yang digunakan dalam pengaturan, pembinaan dan pengawasan pangan memiliki keterkaitan dengan konsep produksi, peredaran, perdagangan dan atau jaminan ketahanan pangan (Soemitro, 1998).

Studi dokumen dilakukan dengan mengadakan penelusuran bahan-bahan melalui internet, dokumen dan data, buku-buku literatur, daftar pustaka yang terkait dengan pangan dan ketahanan pangan, dan peraturan perundang-undangan/ perda lainnya di biro hukum dan perpustakaan.

Dalam penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Inisiatif DPRD Ponorogo tentang ketahanan pangan ini, dilakukan analisa kualitatif untuk menganalisis aspek yuridis dalam penentuan kebijakan dan strategi pangan. Pengumpulan dan pengolahan data dilakukan melalui:

1. Inventarisasi permasalahan yang dihadapi di lapangan dan identifikasi aspirasi *stakeholder* dalam hal ketahanan pangan.
2. Investarisasi peraturan perundang-undangan/ peraturan daerah yang terkait
3. Seminar, lokakarya, audensi dan atau pertemuan untuk membahas masalah ketahanan pangan.
4. Pandangan narasumber/ ahli untuk mendukung kegiatan terkait dengan ketahanan pangan.

Berbagai data yang diperoleh selanjutnya diajukan sebagai referensi bagi pengkajian data melalui forum diskusi dengan tim pakar dalam berbagai pertemuan ilmiah serta dalam rapat pendapat umum. Pengkajian dilakukan secara deskriptif analisis dan dilengkapi dengan berbagai pendekatan multidisipliner guna memperoleh kajian yang komprehensif melalui pendekatan filosofis, sosiologis dan komparatif.

Pendekatan filosofis guna memperoleh pemahaman kerangka dasar pengaturan mengenai ketahanan pangan. Pendekatan sosiologis guna memperoleh data tentang kecenderungan masyarakat secara umum terhadap kebutuhan peraturan daerah tentang ketahanan pangan. Pendekatan komparatif guna memperoleh penilaian keunggulan dan kelemahan dari peraturan perundang-undangan/perda yang terkait dengan ketahanan pangan.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Ketahanan Pangan**

Istilah ketahanan pangan dalam kebijakan pangan dunia pertama kali digunakan pada tahun 1971 oleh PBB untuk membebaskan dunia terutama negara-negara berkembang dari krisis produksi dan suplai makanan pokok. Jadi dapat dikatakan bahwa munculnya istilah ketahanan pangan dilatarbelakangi karena terjadinya krisis pangan dan kelaparan di dunia.

Istilah ketahanan pangan (*food security*) sebagai sebuah konsep kebijakan baru pertama kali muncul pada tahun 1974, yakni ketika dilaksanakannya konferensi pangan dunia<sup>1</sup>. Maxwell (1996) mencoba menelusuri perubahan-perubahan definisi tentang ketahanan pangan sejak konferensi pangan dunia 1974 hingga pertengahan dekade 90an; perubahan terjadi pada level global, nasional, skala rumah tangga dan individu; dari perspektif pangan sebagai kebutuhan dasar (*food first perspective*) hingga pada perspektif penghidupan (*livelihood perspective*) dan dari indikator-indikator objektif ke persepsi yang subjektif<sup>2</sup>.

Maxwell and Slater (2003) juga turut mengevaluasi definisi ketahanan pangan sepanjang waktu dan menemukan bahwa wacana (diskursus) mengenai ketahanan pangan berubah sedemikian cepatnya dari fokus pada ketersediaan-penyediaan (*supply & availability*) ke perspektif hak dan akses (*entitlements*). Sejak tahun 1980an awal, diskursus global ketahanan pangan didominasi oleh hak atas pangan (*food entitlements*), resiko

---

<sup>1</sup> Maxwell, S. (1996). Food security: a post-modern perspective. *Food Policy*, 21(2), 155-170.

<sup>2</sup> Maxwell, S., & Frankerber, T. R. Household food security concepts, indicators, and measurements. New York, NY, USA: UNICEF and IFAD, 1992.

dan kerentanan (*vulnerability*). Buku *The Poverty & Famines-nya Amartya Sen* (1981) dianggap sebagai salah satu pelopor utama perubahan perspektif ketahanan pangan<sup>3</sup>.

Diakui bahwa Amartya Sen berhasil menggugat kesalahan paradigma kaum Maltusian yang kerap berargumentasi bahwa ketidak-ketahanan pangan dan kelaparan (*famine*) adalah soal produksi dan ketersediaan semata. Sedangkan dengan mengangkat berbagai kasus di India dan Afrika, Sen mampu menunjukkan bahwa ketidak-tahanan pangan dan kelaparan justru kerap terjadi karena ketiadaan akses atas pangan (*entitlements failures*) bahkan ketika produksi pangan berlimpah, ibarat “tikus mati di lumbung padi”. Kasus busung lapar di Nusa Tenggara Barat adalah salah satu bukti.

Sedikitnya ada empat elemen ketahanan pangan berkelanjutan (*sustainable food security*) di level keluarga yang diusulkan oleh Maxwell (1996), yakni: *pertama*, kecukupan pangan yang didefinisikan sebagai jumlah kalori yang dibutuhkan untuk kehidupan yang aktif dan sehat. *Kedua*, akses atas pangan, yang didefinisikan sebagai hak (*entitlements*) untuk memproduksi, membeli atau menukarkan (*exchange*) pangan ataupun menerima sebagai pemberian (*transfer*). *Ketiga*, ketahanan yang didefinisikan sebagai keseimbangan antara kerentanan, resiko dan jaminan pengaman sosial. *Keempat*, fungsi waktu manakala ketahanan pangan dapat bersifat kronis, transisi dan/atau siklus<sup>4</sup>.

Definisi ketahanan pangan oleh PBB adalah sebagai berikut: *food security is availability to avoid acute food shortages in the event of wide spread crop failure or other disaster* (Ketahanan pangan adalah ketersediaan untuk menghindari kekurangan pangan akut pada waktu terjadi gagal panen yang luas dan

---

<sup>3</sup> Sen, A. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and*, 1981

<sup>4</sup> Maxwell, *Op.cit.*, 1996.

menyebarkan atau bencana lain)<sup>5</sup>. Definisi tersebut dilengkapi oleh *The State of food Insecurity* pada tahun 2001 *Food Security is a situation that exists when all people, at all times have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life* (Ketahanan pangan adalah situasi yang ada ketika semua orang, setiap saat memiliki akses fisik, sosial dan ekonomi untuk cukup, aman dan bergizi yang memenuhi kebutuhan makanan mereka dan preferensi makanan untuk hidup aktif dan sehat)<sup>6</sup>.

UU 18 tahun 2012 tentang pangan mendefinisikan 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.

Ada juga beberapa istilah lain yang disinggung oleh UU No. 18 tahun 2012<sup>7</sup>, yaitu: Kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Sedangkan kemandirian pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari

---

<sup>5</sup> Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil Dan Politik Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya, Jakarta Pusat: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2009.

<sup>6</sup> Maxwell, S., & Frankerber, T. R. Household Food Security Concepts, Indicators, And Measurements. New York, NY, USA: UNICEF and IFAD, 1992.

<sup>7</sup> Indonesia, R. (n.d.). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan .

dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat. Adapun keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

Pengertian ketahanan pangan, tidak lepas dari UU No. 18/2012 tentang pangan. Disebutkan dalam UU tersebut bahwa 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”*<sup>8</sup>.

Definisi ketahanan pangan dalam UU No 18 tahun 2012 di atas merupakan penyempurnaan dan “pengkayaan cakupan” dari definisi dalam UU No 7 tahun 1996 yang memasukkan “perorangan” dan “sesuai keyakinan agama” serta “budaya” bangsa. Definisi UU No 18 tahun 2012 secara substantif sejalan dengan definisi ketahanan pangan dari FAO<sup>9</sup> yang menyatakan bahwa ketahanan pangan sebagai suatu kondisi dimana setiap orang sepanjang waktu, baik fisik maupun ekonomi, memiliki

---

<sup>8</sup> UU No. 18/2012 tentang Pangan

<sup>9</sup> Maxwell, S., & Slater, R. *Food Policy Old and New*. Development Policy Review, 2003, 21(5-6), 531-553.

akses terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan gizi sehari-hari sesuai preferensinya<sup>10</sup>.

Berdasarkan pengertian tersebut ada beberapa komponen yang harus dipenuhi dari ketahanan pangan, yaitu:

**a. Akses fisik**

Adalah suatu yang berkaitan dengan ketersediaan pangan setiap saat mencakup (i) kedaulatan/kemandirian pangan, sehingga perlu ada jaminan terhadap proses produksi pangan berbasis kapasitas nasional dan lokal; (ii) kecukupan pangan, sehingga perlu ada jaminan terhadap jumlah dan ketersediaan mencakup cadangan untuk komoditas pangan pokok; (iii) sistem yang dapat menjamin tidak terjadi kerawanan pangan, mengingat Indonesia adalah negara yang memiliki keragaman geografis yang sangat rawan terhadap bencana.

**b. Akses Ekonomi**

Adalah menjamin setiap orang mampu mendapatkan pangan yang cukup. Untuk itu perlu (i) sistem perdagangan komoditas pangan untuk menjamin keterjangkauan secara wajar baik secara fisik maupun ekonomi; (ii) sistem distribusi yang menjamin pangan dapat dijangkau oleh semua orang sesuai dengan kebutuhannya; (iii) pengendalian harga agar semua orang mampu menjangkau pangan sesuai dengan kebutuhannya; dan (iv) dukungan terhadap orang dengan kapasitas ekonomi rendah, sehingga mampu mendapatkan pangan sesuai kebutuhannya (misalnya dengan memberikan subsidi terhadap orang miskin/memperkuat jaminan social sehingga raskin dan program sejenis mendapatkan payung hukum yang kuat).

---

<sup>10</sup> Ibid.

**c. Keamanan dan Mutu Pangan**

Dimaksudkan agar semua orang mendapatkan pangan yang aman sehingga tidak mengganggu tujuan menjadikan manusia yang sehat dan aktif. Keamanan dan mutu pangan ini dapat dilakukan dengan menerapkan (i) sistem keamanan pangan nasional, (ii) sistem jaminan mutu pada proses produksi pangan; (iii) penerapan standar mutu pangan; (iv) penggunaan bahan tambahan yang aman bagi kesehatan manusia; (v) sistem pelabelan produk pangan; (vi) pengaturan kemasan. *Bioterrorism* juga perlu dipertimbangkan sebagai aspek yang masuk dalam kategori keamanan pangan, mengingat kegiatan terrorism dapat berlangsung juga melalui pangan.

**d. Kecukupan gizi dan preferensi social budaya**

Dimaksudkan agar semua orang mendapatkan pangan dalam jumlah dan komposisi gizi yang sesuai dengan kebutuhannya serta preferensi sosial budaya. Untuk itu perlu diatur mengenai (i) kebutuhan dan komposisi gizi yang dianjurkan seperti gizi berimbang; (ii) adanya jaminan halal (adanya kesesuaian dengan keyakinan); (iii) promosi dan penetapan penganekaragaman pangan; serta (iv) pendidikan masyarakat mengenai kebutuhan gizi anjuran.

Dari berbagai penjelasan di atas secara sederhana bahwa ketahanan pangan bisa diilustrasikan sebagaimana gambar berikut:



Gambar 1. Kerangka Konsep Ketahanan Pangan dan Gizi

Berdasarkan definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa ketahanan pangan memiliki lima unsur yang harus dipenuhi yakni berorientasi pada rumah tangga dan individu, dimensi waktu setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses, menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi dan sosial, berorientasi pada pemenuhan gizi, serta ditujukan untuk hidup sehat dan produktif.

## 2. Masalah dan Krisis Pangan

Isu tentang pangan menjadi isu yang sangat penting bagi suatu bangsa karena ini menyangkut hajat serta keberlangsungan hidup bagi seluruh rakyat. Setiap negara harus memiliki sistem ketahanan pangan yang kuat untuk menjamin hidup dan kesejahteraan bagi setiap warganya.

Jika berbicara ketahanan pangan, maka yang perlu diperhatikan di antaranya adalah soal stabilitas stok pangan, produktivitas tanaman pangan, dan pola konsumsi pangan masyarakat. Jika stok pangan memadai dan cukup, produktivitas tanaman tinggi, dan masyarakat bisa berhemat dalam pola

konsumsinya, maka negara tersebut akan terhindar dari ancaman bahaya kelaparan dan krisis pangan.

Ancaman krisis pangan menjadi hantu menakutkan sepanjang sejarah peradaban manusia. Krisis pangan dalam sejarah telah memicu sejumlah bencana kemanusiaan, seperti kesehatan, sosial, dan keamanan. Sejumlah peradaban pernah menjadi saksi bagaimana jutaan orang meninggal karena kekurangan pangan.

Seperti yang disebutkan oleh Jonathan M Hall dalam buku *A History of the Archaic Greek World*<sup>11</sup>. Ia menerangkan adanya konflik antara Sparta dan Athena di abad ketujuh yang menyebabkan kekurangan pangan dan kekurangan lahan. Krisis agraria di Athena mengakibatkan perselisihan antar penduduk sipil. Pada 621 SM, kepala hakim setempat mencoba membuat reformasi namun gagal mengantisipasi konflik tersebut. Akhirnya, sebuah reformasi di Solon pada 594 SM bisa memperbaiki nasib penduduk miskin dan membuat Athena kembali stabil.

Pada era modern kesadaran akan bahaya kelangkaan pangan tersebut muncul di kalangan masyarakat internasional. Sejak tahun 1981, *Food and Agriculture Organization* (FAO) melalui resolusi PBB No. 1/1979 menetapkan 16 Oktober sebagai Hari Pangan Sedunia (HPS) di Roma, Italia. Mulai saat itu seluruh negara anggota FAO wajib memperingati Hari Pangan sedunia secara nasional<sup>12</sup>. Hal ini untuk mengingatkan bahwa kerawanan bahan pangan dapat terjadi berulang dalam waktu-waktu tertentu.

---

<sup>11</sup> Jonathan M. Hall. *A History of the Archaic Greek World*, ca. 1200-479 BCE, 2nd Edition, Blackwell history of the ancient world. Malden, MA: Blackwell Pub xviii, Agustus 2013.

<sup>12</sup> Maxwell, Op.cit. 1992

Masyarakat rawan pangan adalah masyarakat di suatu wilayah yang memiliki ketidakmampuan untuk memperoleh pangan yang cukup dan sesuai untuk hidup sehat dan aktif. Termasuk di dalamnya masyarakat miskin, masyarakat yang terkena bencana, dan/atau masyarakat yang berada di kondisi geografis yang tidak terjangkau akses Pangan.

Sementara itu, masyarakat rawan gizi adalah masyarakat yang paling mudah mengalami gangguan kesehatan atau kekurangan gizi. Kelompok rawan gizi ini pada umumnya berhubungan dengan proses kehidupan manusia yang terdiri atas kelompok umur tertentu dalam siklus kehidupan manusia yang meliputi bayi, balita, ibu hamil dan menyusui serta anak usia sekolah, remaja, dan lansia.

Krisis pangan adalah kondisi kelangkaan pangan yang dialami sebagian besar masyarakat di suatu wilayah yang disebabkan oleh, antara lain, kesulitan distribusi pangan, dampak perubahan iklim, bencana alam dan lingkungan, dan konflik sosial, termasuk akibat perang.

Islam telah memberikan solusi terhadap krisis pangan di antaranya seperti tercantum dalam QS. Yusuf (12): 47-49. Belajar dari kisah Nabi Yusuf yang menganjurkan pemerintahannya untuk membangun kualitas pangan yang kuat, merupakan salah satu sumber inspirasi bagi ketahanan pangan<sup>13</sup>.

Cerita tentang tafsir mimpi tujuh tahun masa tanam dan tujuh tahun masa paceklik dalam kisah Nabi Yusuf dapat menjadi inspirasi dalam manajemen ketahanan pangan di negara Indonesia. Namun ketahanan pangan yang dimaksud dalam kajian ini adalah makanan pokok, yaitu nasi atau beras.

---

<sup>13</sup> Bahri, S., & Jinan, R. Ketahanan Pangan dalam Al Qur'an dan Aktualisasinya Dalam Konteks Keindonesiaan Berdasarkan Penafsiran Terhadap Surah Yusuf Ayat 47-49. *Tafse: Journal of Islamic Studies*, 2020, 5(2), 126-138.

Riwayat Nabi Yusuf di atas setidaknya memuat beberapa inspirasi dalam pengelolaan bahan makanan pokok untuk menciptakan ketahanan pangan nasional. Inspirasi-inspirasi tersebut bermuara pada peningkatan kualitas dan kuantitas pertanian untuk mendapatkan hasil panen yang maksimal dan berkualitas, penggunaan metode dan teknologi yang ramah lingkungan, konsumsi yang proporsional dan mengonsumsi bahan pangan alternatif serta pengetahuan tentang cuaca dan bencana yang menjadi gangguan dalam pertanian.

Dalam mengimplementasikan strategi ketahanan pangan, ada tiga strategi yang diterapkan dalam kebijakan Nabi Yusuf AS. Pertama, peningkatan produksi pangan. *Kedua*, penyimpanan sebagian besar hasil produksi pertanian. *Ketiga*, kebijakan hidup hemat yang harus dipatuhi semua elemen Negara.

Ketika ketiga strategi Nabi Yusuf AS diterapkan ke dalam ketahanan pangan nasional, implikasinya antara lain, stok pangan dalam negeri akan tercukupi, sehingga tidak perlu impor bahan pangan dari Negara lain. Kemudian terjadi stabilisasi mata uang rupiah, karena kita memiliki cadangan devisa yang besar, yakni dari kekayaan alam Indonesia yang sangat melimpah. Dalam hal ini, penulis akan menjelaskan lebih lanjut terkait kontribusi ketahanan pangan Nabi Yusuf AS bagi ketahanan pangan nasional, khususnya bagi stabilitas rupiah, karena di Indonesia, uang merupakan suatu komoditas<sup>14</sup>.

Krisis ekonomi di Indonesia mulai terjadi sejak pertengahan tahun 1997 yang berdampak pada ketahanan pangan di Indonesia. Maka, arah kebijakan ketahanan pangan dengan mewujudkan kemandirian pangan dalam menjamin ketersediaan dan konsumsi pangan masyarakat yang cukup, aman dan

---

<sup>14</sup> Ibid. 127

bermutu, serta pemenuhan pangan bagi sekelompok masyarakat miskin dan yang rawan pangan. Di Indonesia, setidaknya ada dua peraturan perundang-undangan tentang pangan, yang di dalamnya secara khusus membahas mengenai ketahanan pangan yaitu Undang-Undang no. 7 Tahun 1996 yang kemudian diamandemen oleh Undang-Undang nomor 18 Tahun 2012.

### **3. Penganekaragaman Pangan**

Penganekaragaman pangan adalah upaya peningkatan ketersediaan dan konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan berbasis pada potensi sumber daya lokal. Pangan lokal adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal.

Diversifikasi pangan berkonotasi pada adanya pilihan bahan pangan alternatif untuk mengurangi ketergantungan pada satu jenis pangan yang dominan. Fakta selama ini, jenis pangan dominan di Indonesia adalah beras.

Pemerintah pernah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 22 tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Tujuan kebijakan ini adalah untuk memfasilitasi dan mendorong terwujudnya pola konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman yang diindikasikan oleh skor PPH 95 pada tahun 2015.

Strategi yang ditempuh dalam Perpres adalah: (1) internalisasi penganekaragaman konsumsi pangan melalui advokasi, kampanye, promosi, pendidikan formal dan nonformal, serta sosialisasi tentang konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang, dan aman pada berbagai tingkatan aparat dan masyarakat; dan (2) pengembangan bisnis dan industri pangan lokal melalui fasilitasi kepada UMKM untuk pengembangan bisnis pangan segar, industri bahan baku, industri pangan

olahan, dan pangan siap saji yang aman berbasis sumber daya lokal serta advokasi, sosialisasi dan penerapan standar mutu dan keamanan pangan bagi pelaku usaha pangan terutama usaha rumah tangga dan UMKM.

#### **4. Peranan Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas ketersediaan pangan melalui ketahanan pangan daerah dalam rangka mendukung ketahanan pangan nasional yang dibangun berdasarkan asas kedaulatan dan kemandirian. Untuk itu perlunya kebijakan yang melindungi dan mempertahankan keberadaan lahan pertanian pangan, serta komitmen yang kuat dari Pemerintahan Daerah untuk memberikan prioritas bagi pembangunan ketahanan pangan di daerahnya. Secara makro pembangunan ketahanan pangan masih menghadapi masalah sistemik, yaitu berkurangnya lahan pertanian, penurunan produksi yang disebabkan karena perubahan iklim dan lain-lain.

Selain permasalahan di atas, bahwa permasalahan mendasar yang dihadapi Pemerintah Daerah di Era Otonomi Daerah dalam membangun ketahanan pangan di wilayahnya<sup>15</sup>, antara lain adalah:

- a. Kurangnya pemahaman daerah terhadap pentingnya ketahanan pangan, dimana daerah lebih mementingkan kebijakan untuk meningkatkan PAD-nya daripada kebijakan ketahanan pangan.
- b. Kurangnya pemahanan daerah dalam melaksanakan peruntukan lahan, sehingga berdampak semakin berkurangnya lahanlahan produktif untuk pertanian.

---

<sup>15</sup> Suryana, Achmad. "Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan Dan Penanganannya". Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 32 No. 2, Desember 2014

- c. Kondisi obyektif di masing-masing daerah menunjukkan bahwa tidak semua daerah mempunyai lahan yang cocok untuk pertanian.
- d. Penurunan intensitas dukungan dan pelayanan terhadap masyarakat khususnya terhadap pelaku usaha di bidang pangan.
- e. Penyediaan prasarana usaha pertanian di pedesaan, pelayanan sarana produksi, pengembangan teknologi, dukungan permodalan dan pemasaran kurang menjadi prioritas daerah. Tentunya permasalahan tersebut harus diatasi dan dijawab disertai pemecahan masalah yang efektif. Paling tidak dihindari secara bertahap dan diminimalisir melalui kebijakan-kebijakan yang mendukung ketahanan pangan yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi masing-masing wilayah daerah.

Sehubungan hal tersebut di atas, maka untuk dapat mendukung ketahanan pangan sebagaimana yang dimaksud, maka diperlukan dukungan peran Pemerintah Daerah. Pentingnya dukungan peran Pemerintah Daerah dikarenakan daerah merupakan penyangga bagi ketahanan pangan nasional. Pemerintah Daerah melalui desa- desa yang tersebar di wilayahnya diharapkan akan mampu secara mandiri membangun ketahanan pangannya melalui pengelolaan cadangan pangan.

## **5. Indeks Ketahanan Pangan**

Menurut *Global Food Security Index* ada beberapa yang dilihat untuk memahami ketahanan pangan. Pertama, *affordability* atau kemampuan konsumen untuk membeli makanan. Kedua, *availability* atau kecukupan pasokan. Ketiga, tentang risiko gangguan pasokan.

Selain itu, indeks itu juga mengukur kapasitas negara mendistribusikan pangan, faktor kualitas, serta keamanan

pangan. Penilaian mereka mengabaikan sumber pangan, tidak peduli apakah bahan pangan diproduksi oleh petani di dalam negeri atau didatangkan melalui impor<sup>16</sup>.

Selain itu, juga dikembangkan pula indeks ketahanan pangan global (GFSI) oleh *The Economist Intelligence Unit* (EIU). GFSI menggunakan dimensi ketersediaan, keterjangkauan, serta kualitas dan keamanan pangan. Ukuran lain dibuat oleh *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) dengan Indeks Kelaparan Global (GHI) yang menggunakan empat aspek, yakni kekurangan gizi, wasting anak, stunting anak, dan kematian anak.

Sedangkan menurut FAO, ketahanan pangan memiliki empat dimensi, yakni ketersediaan yang cukup, akses terhadap pangan, pemanfaatan pangan yang tepat, serta stabilitas stok dan harga pangan. Dengan keempat dimensi tersebut, dibuat ukuran untuk melihat ketahanan pangan.

Tabel 1  
Swasembada Pangan Versus Ketahanan Pangan<sup>17</sup>

	Ketahanan Pangan	Ketidaktahanan Pangan
Swasembada Pangan	A	B
	Contoh: USA, Kanada, Australia, Brunei, etc.	Contoh: Myanmar, Indonesia, Filipina
Tidak Swasembada Pangan	C	D
	Contoh: Norwegia, Jepang, Singapura, etc.	Contoh: Malawi, Eritrea, Kenya, Kongo, East Timor.

Dari tabel tersebut terlihat bahwa ketahanan pangan bukan persoalan produksi semata tetapi lebih soal manajemen investasi pada sektor-sektor non pangan dan non-pertanian dilihat sebagai bagian integral dari pencapaian ketahanan pangan. Terlihat

<sup>16</sup> Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, Indeks Ketahanan Pangan, 2018.

<sup>17</sup> Lassa, J. (n.d.). Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1952-2005 .

secara jelas bahwa negara-negara kategori B mampu mencapai swasembada pangan tetapi mengalami ketidak-tahanan pangan.

Indonesia mampu berswasembada pangan. Ini jelas terlihat ketika Indonesia mencapai swasembada beras tahun 1984, justru jumlah bantuan pangan USA pada waktu yang sama adalah rata-rata tigapuluh kali lebih besar ketimbang dekade 90an. Ketika Indonesia tidak lagi memegang predikat swasembada pangan nasional.

Jelaslah bahwa swasembada tingkat nasional tidak serta merta menjawab persoalan distribusi pangan dan akses atas pangan secara adil dan merata. Negara-negara kategori D adalah yang paling rentan karena disamping tidak memiliki kapasitas produksi untuk berswasembada, juga tidak mapu menciptakan ketahanan pangan. Solusi buat negara-negara seperti ini adalah intervensi bantuan pangan internasional.

Indikator capaian ketahanan pangan suatu bangsa dapat dilihat dari pemenuhan kebutuhan pangan bagi rakyatnya meliputi tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau bagi seluruh rakyat. Indikator yang paling urgen adalah tersedianya pangan yang cukup bagi setiap warga negara. Jumlah pangan yang harus tersedia selalu berubah tergantung perkembangan jumlah penduduk.

Dalam rangka pengentasan daerah rentan rawan pangan secara bersinergi pada tanggal 30 Oktober 2019 telah dilaksanakan penandatanganan Perjanjian Kerja Sama (PKS): Sinergi Dukungan Program Pengentasan Daerah Rentan Rawan Pangan oleh 8 pihak yaitu Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian; Direktur Jenderal Kesehatan Masyarakat, Kementerian Kesehatan; Direktur Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Direktur Jenderal Pengembangan Daerah Tertentu, Kementerian Desa,

Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi; Direktur Jenderal Penanganan Fakir Miskin, Kementerian Sosial; Direktur Jenderal Bina Pembangunan, Kementerian Dalam Negeri; Direktur Jenderal Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat; dan Kepala Pusat Laboratorium Ketahanan Nasional, Lembaga Ketahanan Nasional. Penandatanganan PKS tersebut menjadi titik awal keterpaduan program.

Pembangunan ketahanan pangan dan gizi dilakukan secara sistemik dengan melibatkan lintas sektor. Pendekatan ini diarahkan untuk mewujudkan ketersediaan pangan yang memadai melalui produksi pangan domestik dan perdagangan; tercapainya stabilitas ketersediaan dan akses pangan secara makro-meso dan mikro, tercukupinya kualitas (keragaman dan keamanan pangan) dan kuantitas konsumsi pangan yang didukung oleh perbaikan infrastruktur. Untuk mewujudkan kondisi tersebut, diperlukan dukungan kebijakan ekonomi makro yang mampu mewujudkan stabilitas ekonomi menjamin stabilitas pasokan dan harga pangan.

Dalam rangka mengetahui tingkat ketahanan pangan suatu wilayah beserta faktor-faktor pendukungnya, telah dikembangkan suatu sistem penilaian dalam bentuk IKP yang mengacu pada definisi ketahanan pangan dan subsistem yang membentuk sistem ketahanan pangan. Indeks Ketahanan Pangan (IKP) yang disusun oleh Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian merupakan penyesuaian dari indeks yang telah ada berdasarkan ketersediaan data tingkat kabupaten/kota dan provinsi. Sembilan indikator yang digunakan dalam penyusunan IKP merupakan turunan dari tiga aspek ketahanan pangan, yaitu ketersediaan, keterjangkauan dan pemanfaatan pangan. Pemilihan indikator yang digunakan dalam IKP didasarkan pada: (i) hasil review terhadap indeks ketahanan

pangan global; (ii) tingkat sensitivitas dalam mengukur situasi ketahanan pangan dan gizi; (iii) keterwakilan 3 pilar ketahanan pangan; dan (iv) ketersediaan data tersedia secara rutin untuk periode tertentu (bulanan/tahunan) serta mencakup seluruh kabupaten/kota dan provinsi.

Tabel 2.

Bobot Indikator Kabupaten dan Provinsi

No	Indikator	Bobot
<b>ASPEK KETERSEDIAAN PANGAN</b>		
1.	Rasio konsumsi normatif terhadap ketersediaan bersih per kapita per hari	0,30
<b>Sub Total</b>		<b>0,30</b>
<b>ASPEK KETERJANGKAUAN PANGAN</b>		
2.	Persentase penduduk di bawah Garis Kemiskinan	0,15
3.	Persentase rumah tangga dengan proporsi pengeluaran untuk pangan lebih dari 65% terhadap total pengeluaran	0,075
4.	Persentase rumah tangga tanpa akses listrik	0,075
<b>Sub Total</b>		<b>0,30</b>
<b>ASPEK PEMANFAATAN PANGAN</b>		
5.	Rata-rata lama sekolah perempuan di atas 15 tahun	0,05
6.	Persentase rumah tangga tanpa akses ke air bersih	0,15
7.	Rasio jumlah penduduk per tenaga kesehatan terhadap tingkat kepadatan penduduk	0,05
8.	Prevalensi balita stunting	0,05
9.	Angka harapan hidup pada saat lahir	0,10
<b>Sub Total</b>		<b>0,40</b>

Sembilan indikator yang dipilih sebagai dasar penentuan IKP adalah sebagai berikut:

- a. Rasio konsumsi normatif per kapita terhadap ketersediaan bersih. Rasio konsumsi normatif per kapita terhadap ketersediaan bersih padi, jagung, ubi kayu dan ubi jalar. Ketersediaan bersih didekati dari angka produksi setelah dikurangi susut, tercecer, penggunaan untuk benih, pakan dan industri non pangan, sedangkan konsumsi normatif ditentukan sebesar 300 gram/kapita/hari. Data produksi padi, jagung, ubi kayu, dan ubi jalar menggunakan angka tetap 2018 dari BPS dan Kementerian Pertanian.
- b. Persentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Indikator ini menunjukkan nilai rupiah pengeluaran per

kapita setiap bulan untuk memenuhi standar minimum kebutuhan konsumsi pangan dan non pangan yang dibutuhkan oleh seorang individu untuk hidup secara layak. Penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan tidak memiliki daya beli yang memadai untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya sehingga akan mempengaruhi ketahanan pangan<sup>18</sup>. Data persentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan bersumber dari Susenas 2018, BPS.

- c. Persentase rumah tangga dengan proporsi pengeluaran untuk pangan lebih dari 65 persen terhadap total pengeluaran. Distribusi pengeluaran untuk pangan dari total pengeluaran merupakan indikator proksi dari ketahanan pangan rumah tangga. Teori Engel menyatakan semakin tinggi tingkat pendapatan maka persentase pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi pangan akan mengalami penurunan. Pengeluaran pangan merupakan proksi yang baik untuk mengukur kesejahteraan dan ketahanan pangan<sup>19</sup>. Makin tinggi kesejahteraan masyarakat suatu negara, maka pangsa pengeluaran pangan penduduknya semakin kecil<sup>20</sup>. Data yang digunakan bersumber dari Susenas 2018, BPS.
- d. Persentase rumah tangga tanpa akses listrik. Tersedianya fasilitas listrik di suatu wilayah akan membuka peluang yang lebih besar untuk akses pekerjaan. Hal ini merupakan indikasi kesejahteraan suatu wilayah atau rumah tangga yang pada akhirnya berdampak pada kondisi ketahanan pangan<sup>21</sup>. Rasio rumah tangga tanpa akses listrik diduga

---

<sup>18</sup> Handewi P.S, Rachman dan Mewa Ariani, Ketahanan Pangan: Konsep, Pengukuran dan Strategi, dalam FAE, Volume 20, No. 1, Juli 2002, 12-24.

<sup>19</sup> Suharyanto, Heri. "Ketahanan Pangan", Jurnal Sosial Humaniora, Vol 4 No.2, November 2011.

<sup>20</sup> Handewi, Op.cit. 15

<sup>21</sup> Ibid. 16

akan berpengaruh positif terhadap kerentanan pangan dan gizi. Data persentase rumah tangga yang tidak memiliki akses listrik berasal dari Susenas 2018, BPS.

- e. Rata-rata lama sekolah perempuan di atas 15 tahun. Rata-rata lama sekolah perempuan adalah jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk perempuan berusia 15 tahun ke atas dalam menjalani pendidikan formal. Tingkat pendidikan perempuan terutama ibu dan pengasuh anak sangat berpengaruh terhadap status kesehatan dan gizi, dan menjadi hal yang sangat penting dalam pemanfaatan pangan. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pengetahuan dan pendidikan berhubungan erat dengan penyerapan pangan dan ketahanan pangan<sup>22</sup>. Sumber data yang digunakan berasal dari Data Susenas 2018, BPS.
- f. Persentase rumah tangga tanpa akses ke air bersih. Persentase rumah tangga tanpa akses ke air bersih, yaitu persentase rumah tangga yang tidak memiliki akses ke air minum yang berasal dari air leding/PAM, pompa air, sumur atau mata air yang terlindung dan air hujan (termasuk air kemasan) dengan memperhatikan jarak ke jamban minimal 10 m. Akses terhadap air bersih memegang peranan yang sangat penting untuk pencapaian ketahanan pangan karena di daerah yang akses terhadap air bersihnya rendah ditemukan kejadian malnutrisi yang tinggi<sup>23</sup>. Akses terhadap fasilitas sanitasi dan air layak minum sangat penting dalam mengurangi masalah penyakit secara khusus diare, sehingga memperbaiki status gizi melalui peningkatan penyerapan zat-

---

<sup>22</sup> Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, 2018. Indeks Ketahanan Pangan.

<sup>23</sup> Ibid.

zat gizi oleh tubuh<sup>24</sup>. Sumber data berasal dari data Susenas 2018, BPS.

- g. Rasio jumlah penduduk per tenaga kesehatan terhadap tingkat kepadatan penduduk. Total jumlah penduduk per jumlah tenaga kesehatan (dokter umum, dokter spesialis, dokter gigi, bidan, tenaga kesehatan masyarakat, tenaga gizi, tenaga keterampilan fisik, dan tenaga keteknisian medis) dibandingkan dengan tingkat kepadatan penduduk. Rasio jumlah penduduk per tenaga kesehatan terhadap kepadatan penduduk akan mempengaruhi tingkat kerentanan pangan suatu wilayah<sup>25</sup>. Data tenaga kesehatan bersumber dari Badan Pengembangan dan Pemberdayaan SDM Kesehatan Tahun 2018, Kementerian Kesehatan.
- h. Persentase balita dengan tinggi badan di bawah standar (stunting). Balita stunting adalah anak di bawah lima tahun yang tinggi badannya kurang dari -2 Standar Deviasi (-2 SD) dengan indeks tinggi badan menurut umur (TB/U) dari referensi khusus untuk tinggi badan terhadap usia dan jenis kelamin<sup>26</sup>. Status gizi balita merupakan salah satu indikator yang sangat baik digunakan pada kelompok penyerapan pangan<sup>27</sup>. Data stunting diperoleh dari hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) tahun 2018, Kementerian Kesehatan.
- i. Angka harapan hidup pada saat lahir. Perkiraan lama hidup rata-rata bayi baru lahir dengan asumsi tidak ada perubahan pola mortalitas sepanjang hidupnya. Angka harapan hidup merupakan salah satu indikator tingkat kesehatan masyarakat. Angka harapan hidup saat lahir berasal dari Data Susenas 2018, BPS

---

<sup>24</sup> Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, 2018. Situasi Ketahanan dan Gizi Indonesia.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Handewi. Op.Cit. 19

<sup>27</sup> Badan Ketahanan Pangan, Op.Cit.

Metode pembobotan selanjutnya digunakan untuk menentukan tingkat kepentingan relatif indikator terhadap masing-masing aspek ketahanan pangan. Metode pembobotan dalam penyusunan IKP mengacu pada metode yang dikembangkan oleh EIU dalam penyusunan GFSI (EIU 2018 dan 2019) dan GHI (IFPRI 2018 dan 2019). Goodridge (2007) menyatakan jika variabel yang digunakan dalam perhitungan indeks berbeda, maka perlu dilakukan secara tertimbang (pembobotan) untuk membentuk indeks agregat yang disesuaikan dengan tujuannya.

Penentuan besaran bobot yang digunakan diperoleh melalui *expert judgement* (Tabel 1). Bobot untuk setiap indikator mencerminkan signifikansi atau pentingnya indikator tersebut dalam IKP Kabupaten dan Provinsi<sup>28</sup>. Khusus untuk analisis wilayah perkotaan hanya digunakan delapan (8) indikator dari aspek keterjangkauan dan pemanfaatan pangan, mengingat ketersediaan pangan di tingkat perkotaan tidak dipengaruhi oleh produksi yang berasal dari wilayah sendiri tetapi berasal dari perdagangan antar wilayah.

Oleh karena itu, bobot rasio konsumsi normatif terhadap ketersediaan bersih adalah nol karena IKP kota tidak menggunakan indikator dari aspek ketersediaan pangan. Nilai bobot 0,30 dari indikator aspek ketersediaan pangan kemudian dialihkan kepada 8 indikator lainnya secara proporsional berdasarkan masing-masing aspek. Besaran bobot yang digunakan untuk setiap indikator mencerminkan signifikansi atau pentingnya indikator tersebut dalam IKP Kota (Tabel 2).

---

<sup>28</sup> Handewi, Op.cit. 17

Penghitungan Indeks Ketahanan Pangan<sup>29</sup>:

1. Standarisasi nilai indikator dengan menggunakan z-score dan distance to scale (0 – 100)
2. Menjumlahkan hasil perkalian antara masing-masing nilai indikator yang sudah distandarisasi dengan bobot indikator, dengan rumus:

$$Y(j) = \sum_{i=1}^9 a_i X_{ij}$$

Dimana: i : Indikator ke-1, 2, 3, ... 7, 8, dan 9 j : Kabupaten ke-1, 2, 3, ... 414, 415, dan 416; kota ke-1, 2, 3, ... 96, 97, dan 98 Yj : Indeks Ketahanan Pangan kabupaten/kota ke-j ai: Bobot masing-masing indikator ke-i Xij : Nilai standarisasi masing-masing indikator ke-i pada kabupaten/kota ke-j. Wilayah yang memiliki nilai IKP paling besar merupakan wilayah yang paling tahan pangan, sebaliknya nilai IKP paling kecil menunjukkan wilayah yang rentan terhadap kerawanan pangan.

3. Mengelompokkan wilayah ke dalam 6 kelompok berdasarkan cut off point IKP IKP yang dihasilkan pada masing-masing wilayah dikelompokkan ke dalam enam kelompok berdasarkan *cut off point* IKP (Tabel 3).

Tabel 3. *Cut off Point* Indeks Ketahanan Pangan

Kelompok IKP	Kabupaten	Kota	Provinsi
1	<= 41,52	<= 28,84	<= 37,61
2	> 41,52 – 51,42	> 28,84 – 41,44	> 37,61 – 48,27
3	> 51,42 – 59,58	> 41,44 – 51,29	> 48,27 – 57,11
4	> 59,58 – 67,75	> 51,29 – 61,13	> 57,11 – 65,96
5	> 67,75 – 75,68	> 61,13 – 70,64	> 65,96 – 74,40
6	> 75,68	> 70,64	> 74,40

<sup>29</sup> Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, 2018. Indeks Ketahanan Pangan, Handewi, Op.cit. 17.

*Cut off point* IKP merupakan hasil penjumlahan dari masing-masing perkalian antara bobot indikator individu dengan *cut off point* indikator individu hasil standarisasi *z-score* dan *distance to scale* (0-100). Wilayah yang masuk ke dalam kelompok 1 adalah kabupaten/kota/provinsi yang cenderung memiliki tingkat kerentanan yang lebih tinggi daripada kabupaten/kota dengan kelompok di atasnya. Sebaliknya, wilayah pada kelompok 6 merupakan kabupaten/kota/provinsi yang memiliki ketahanan pangan paling baik.

Indeks Ketahanan Pangan Nasional (IKP) disusun berdasarkan tiga aspek ketahanan pangan, yaitu ketersediaan, keterjangkauan dan pemanfaatan pangan dengan mempertimbangkan ketersediaan data sampai dengan tingkat kabupaten. IKP dikelompokkan lebih lanjut ke dalam 6 kelompok ketahanan pangan dengan kelompok 1 sebagai wilayah yang paling rentan pangan<sup>30</sup>.

IKP yang disusun merupakan bagian dari Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan (FSVA), sehingga hasil IKP sejalan dengan hasil peta FSVA. IKP dapat digunakan sebagai bahan perumusan kebijakan dan penyusunan program dan intervensi kegiatan oleh para pemangku kepentingan baik di level nasional maupun daerah.

## **B. Kajian Empiris**

### **1. Kondisi Indonesia**

Laporan dari *Global Food Security Index*<sup>31</sup> menyebutkan ketahanan pangan Indonesia cenderung membaik dalam lima

---

<sup>30</sup> Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, 2018. Indeks Ketahanan Pangan.

<sup>31</sup> Pangan, B. K. Roadmap Diversifikasi Pangan Lokal Sumber Karbohidrat Nn-Beras 2020-2024. Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, 2020.

tahun terakhir. Skornya bertambah dari 50,7 pada 2015, naik ke 53,2 pada 2017, dan 62,6 pada 2019. Peringkat Indonesia juga terus naik dari posisi ke 75 (2015), lalu 68 (2017), dan 62 pada 2019, dari 113 negara yang dievaluasi. Lembaga itu mengukur indeks dengan melihat beberapa hal. Pertama *affordability* atau kemampuan konsumen untuk membeli makanan, kedua *availability* atau kecukupan pasokan, dan ketiga tentang risiko gangguan pasokan<sup>32</sup>.

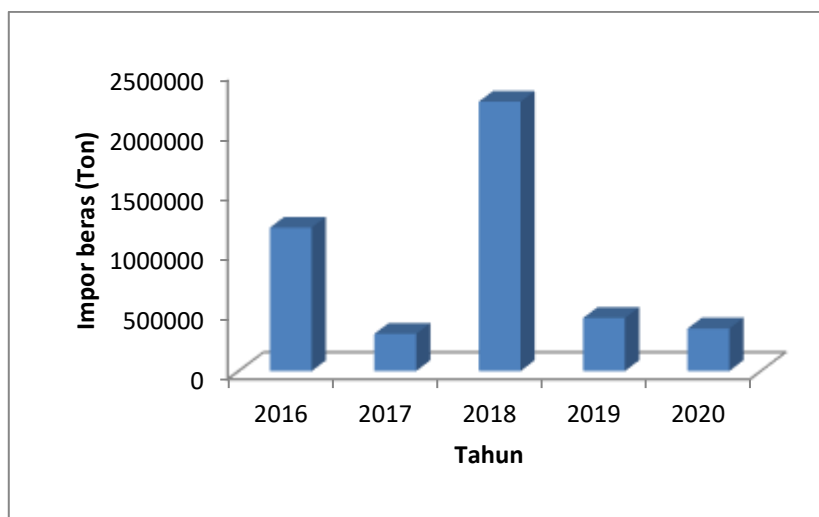
Pada tahun 2012, berdasarkan indeks ketahanan pangan global (GFSI) oleh *The Economist Intelligence Unit* (EIU) Indonesia mendapatkan skor 46,8 dan menempati urutan 64 dalam Indeks GFSI. Nilai dan peringkat tersebut kemudian naik menjadi 62,8 dan peringkat ke-62 pada tahun 2019. Ukuran lain dibuat oleh *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) dengan Indeks Kelaparan Global (GHI) yang menggunakan empat aspek, yakni kekurangan gizi, wasting anak, stunting anak, dan kematian anak. Pada tahun 2019, Indonesia menempati urutan ke-70 dengan skor GHI sebesar 20,1<sup>33</sup>.

Indikator yang paling urgen adalah tersedianya pangan yang cukup bagi setiap warga negara. Jumlah pangan yang harus tersedia selalu berubah tergantung perkembangan jumlah penduduk. Negara Indonesia mengimpor beras terus menerus sampai saat ini (Gambar 2).

---

<sup>32</sup> Nudia Indah P, Aprilia Setyaningsih. Kebijakan Food Security : Arah Kebijakan dan Strategi Ketahanan Pangan Pemerintah Indonesia. *Journal of Governance Innovation*, 2020, 2 (1) : 77-82

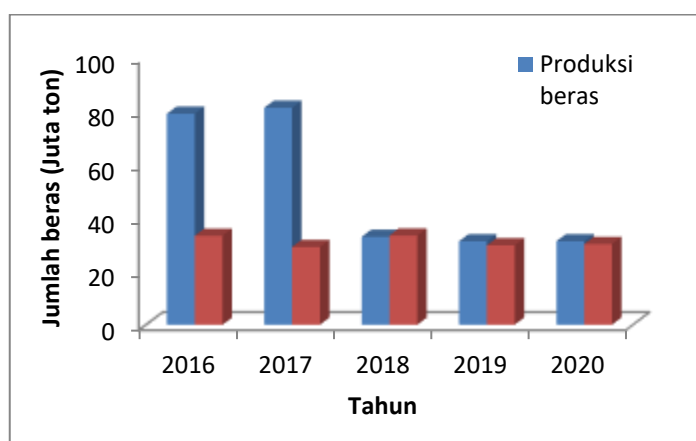
<sup>33</sup> Kompas.com, 2020. "BPS Ungkap Indonesia Masih Impor Beras 356.286 Ton di 2020: <https://money.kompas.com/read/2021/03/29/140638626/bps-ungkap-indonesia-masih-impor-beras-356286-ton-di-2020?page=all>.



Gambar 2. Impor beras pertahun

Secara nasional konsumsi beras di Indonesia dibandingkan dengan produksi beras mengalami surplus (Gambar 3). Akan tetapi, untuk aman tahun kedepan maka negara harus mempunyai stok beras sebesar 1-1,5 juta ton, sehingga tiap tahun pemerintah melakukan tindakan impor beras.

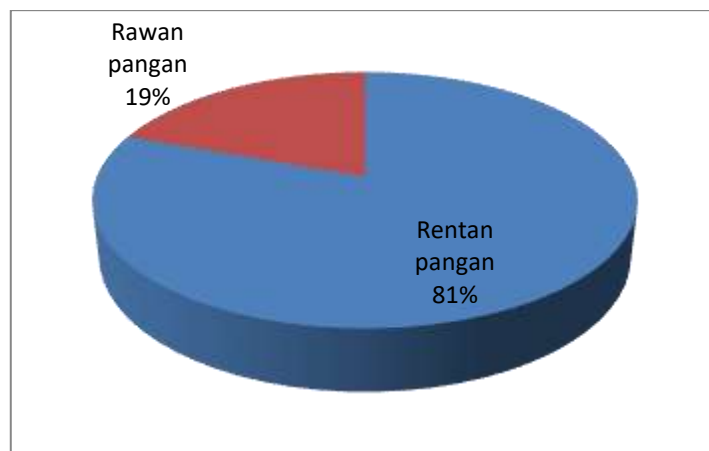
Tindakan impor beras merupakan suatu indikator bahwa Indonesia masih belum mencukupi kebutuhan beras nasional. Keadaan ini mencirikan bahwa Negara Indonesia masih belum mandiri pangan seperti yang diamanatkan oleh UU Pangan<sup>34</sup>



Gambar 3. Jumlah produksi dan konsumsi beras pertahun

<sup>34</sup> Tempo.co, 2021. Kementan: Status Ketahanan Pangan Indonesia Semakin Baik. <https://nasional.tempo.co/read/1434199/kementan-status-ketahanan-pangan-indonesia-semakin-baik/full&view=ok>

Di Indonesia memiliki jumlah kabupaten sebanyak 416 kabupaten, berdasarkan analisis ketahanan pangan dengan metode FSVA maka terdapat 19% kabupaten tergolong rawan pangan dan 81% kabupaten tergolong rentan pangan (Gambar 4). Hal ini menandakan bahwa walaupun secara nasional tidak terkategori rawan pangan ternyata dilihat lebih kedalam lagi terdapat kabupaten yang tergolong dalam rawan pangan<sup>35</sup>.



Gambar 4. Persentase Kabupaten di Indonesia Rawan dan Rentan Pangan

Hal ini kemungkinan terjadi pula di Kabupaten Ponorogo, walaupun Kabupaten Ponorogo termasuk dalam katagori rentan pangan secara nasional maka tidak menutup kemungkinan ada desa di kabupaten Ponorogo yang masuk dalam katagori rawan pangan.

## 2. Kondisi Ponorogo

Di Kabupaten Ponorogo pernah dilakukan analisis ketahanan pangan dengan menggunakan alat analisis *Principal Componen Analysis* (PCA) dan *Cluster Analysis* pada tahun 2013.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> BKP, 2013. Peta ketahanan dan kerentanan pangan. Laporan kegiatan badan ketahanan pangan kabupaten Ponorogo.

<sup>36</sup> BKP. Peta ketahanan dan kerentanan pangan. Laporan kegiatan badan ketahanan pangan kabupaten Ponorogo, 2013.

Didapatkan bahwa dari 305 desa yang ada di Kabupaten Ponorogo terdapat 85 desa dalam katagori rawan pangan (Prioritas 1-3) dengan rincian 32 desa (Priorotas 1), 50 desa (Prioritas 2) dan 3 desa (Prioritas 3).

Sementara 220 desa lainnya masuk katagori rentan pangan (Prioritas 4-7), yang terdiri dari: 79 desa (Priorotas 4), 44 desa (Prioritas 5), 40 desa (Prioritas 6) dan 57 desa (Prioritas 7). Rincian jumlah desa perkecamatan dalam katogari rawan pangan dicantumkan pada Tabel 4.

Tabel 4. Jumlah desa rawan pangan tahun 2013

No	Kecamatan	Jumlah Desa	Persentase
1	Ngrayun	6	7,05
2	Slahung	10	11,76
3	Bungkal	7	8,23
4	Sambit	7	8,23
5	Sawoo	4	4,71
6	Sooko	1	1,17
7	Pulung	3	3,52
8	Pudak	1	1,17
9	Mlarak	5	5,88
10	Siman	7	8,23
11	Jetis	4	4,71
12	Balong	5	5,88
13	Kauman	7	7,05
14	Jambon	3	3,52
15	Sampung	3	3,52
16	Badegan	1	1,17
17	Sukorejo	3	3,52
18	Ponorogo	3	3,15

19	Jenangan	3	3,15
20	Babadan	2	2,35

Berdasarkan analisis FSVA<sup>37</sup> yang dilakukan penulis, dengan menggunakan data tahun 2018 dan tahun 2020 didapat bahwa terdapat 307 desa rentan pangan. Dari 307 desa rentan pangan dengan dirinci 200 desa sangat tahan pangan, 105 desa tahan dan 2 desa cukup tahan pangan. Adapun rincian desa rentan pangan disajikan pada tabel 6.

Dari hasil analisa secara global maka seluruh desa di Kabupaten Ponorogo masuk dalam kategori tahan pangan. Keterbatasan dalam satu aspek akan dapat diatasi dengan ketersediaan di aspek yang lain. Oleh sebab itu, maka pembahasan aspek ketahanan pangan secara individual (per aspek) perlu dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detil tentang ketahanan pangan di seluruh desa di Kabupaten Ponorogo (Tabel 5).

Dilihat dari sudut pandang setiap aspek maka semua kecamatan memiliki kendala dalam bidang ketahanan pangan. Faktor yang menentukan kerawanan pangan terjadi pada aspek akses pangan dan aspek pemanfaatan pangan. Aspek akses pangan ditentukan oleh persentase penduduk miskin, sedangkan akses pemanfaatan pangan ditentukan oleh jumlah balita yang mengalami stunting.

Tabel 5. Jumlah desa rawan pangan tahun 2020

No	Kecamatan	Jumlah Desa		
		Sangat Tahan	Tahan	Cukup Tahan
1	Ngrayun	2	6	2
2	Slahung	15	7	0
3	Bungkal	11	8	0

<sup>37</sup> BPS, 2021. Ponorogo dalam angka. <https://ponorogokab.bps.go.id/>

4	Sambit	12	4	0
5	Sawoo	11	3	0
6	Sooko	3	3	0
7	Pulung	15	3	0
8	Pudak	1	5	0
9	Mlarak	7	8	0
10	Siman	18	0	0
11	Jetis	12	2	0
12	Balong	4	16	0
13	Kauman	7	9	0
14	Jambon	5	8	0
15	Sampung	7	5	0
16	Badegan	5	5	0
17	Sukorejo	17	1	0
18	Ponorogo	13	7	0
19	Jenangan	15	2	0
20	Babadan	15	0	0
21	Ngebel	5	3	0
		200	105	2

Tabel 6. Jumlah Desa Rawan Pangan Setiap Aspek<sup>38</sup>

		Jumlah Desa			
		Aspek ketersediaan	Aspek Akses	Aspek pemanfaatan	Aspek akses dan pemanfaatan
1	Ngrayun	-	-	4	7
2	Slahung	-	2	6	7
3	Bungkal	-	6	3	4
4	Sambit	-	2	7	4
5	Sawoo	-	5	4	2
6	Sooko	-	1	1	2
7	Pulung	-	3	6	3
8	Pudak	-	1	2	3
9	Mlarak	-	5	3	5
10	Siman	-	-	-	7
11	Jetis	-	-	4	1
12	Balong	-	8	6	5
13	Kauman	-	7	1	8
14	Jambon	-	6	1	2
15	Sampung	-	1	4	4
16	Badegan	-	3	2	4
17	Sukorejo	-	1	5	-
18	Ponorogo	2	1	3	1

<sup>38</sup> Ibid.

19	Jenangan	-	-	4	-
20	Babadan	-	1	3	-
21	Ngebel	-	4	1	3

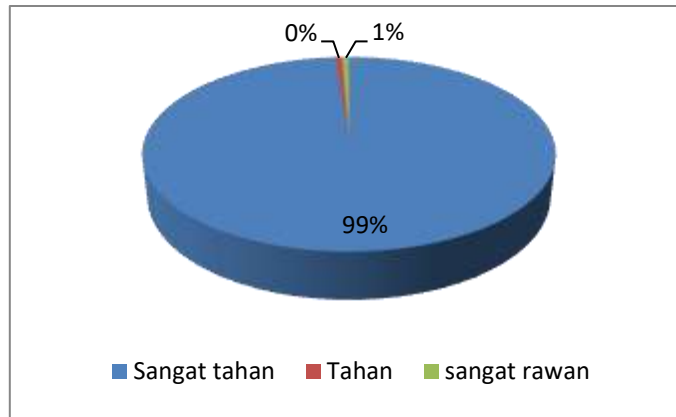
### 1) Aspek Ketersediaan Pangan

Ketahanan pangan dari aspek ketersediaan pangan yang meliputi produksi padi, jagung dan ketela pohon maka didapatkan bahwa 99% dalam katagori sangat tahan pangan (Gambar 5). Dengan demikian sebagian besar desa di kabupaten Ponorogo merupakan mandiri pangan, dengan asumsi bahwa pangan yang diproduksi digunakan sepenuhnya untuk desa tersebut.

Desa yang sangat rawan pangan terdapat dikecamatan Ponorogo yaitu kelurahan Tamanarum dan Nologaten. Kedua kelurahan tersebut tidak memiliki areal pertanian. Lahan pertanian sudah beralih fungsi menjadi bangunan. Hal yang perlu diperhatikan dalam ketersediaan pangan yang dikaitkan dengan luas lahan yang berkurang yaitu peningkatan hasil pertanian persatuan luas. Langkah yang perlu dilakukan adalah menjaga ketersediaan pupuk dan tata air.

Berkaitan dengan beberapa permasalahan tersebut diatas maka pemerintah Kabupaten Ponorogo perlu (1) mengatur bahan pangan yang ada dikabupaten Ponorogo bisa dimanfaatkan oleh Masyarakat Ponorogo. Sebagai contoh adalah Ponorogo sebagai penghasil jagung, tetapi yang memanfaatkan hasil panen jagung adalah Kabupaten Blitar karena disana banyak peternak ayam. (2). Mengatur pemanfaatan lahan yang dikhususkan untuk produksi bahan pangan terutama lahan sawah yang beririgasi teknis. (3). Menjamin bahwa saprotan ang diperlukan petani dalam

memperproduksi bahan pangan tersedia. (4) Mengatur penggunaan tata air meliputi air irigasi teknis maupun air dalam tanah.



Gambar 5. Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi produksi bahan pangan

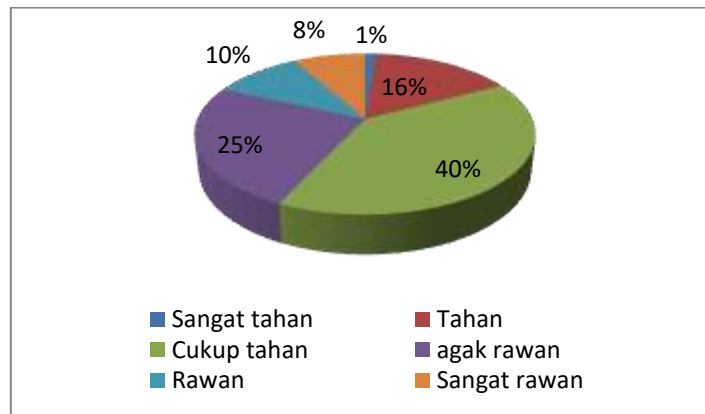
## 2) Aspek Akses Pangan

Ketahanan pangan dari aspek akses pangan dapat dilakukan dengan indikator persentase penduduk miskin, akses listrik dan akses roda 4. Hasil analisis ketahanan pangan dari aspek akses pangan melalui jumlah penduduk miskin maka terdapat 10% sangat tahan, 16% tahan, 40% cukup tahan, 25% agak rawan, 1 % rawan dan 16% sangat rawan (Gambar 6).

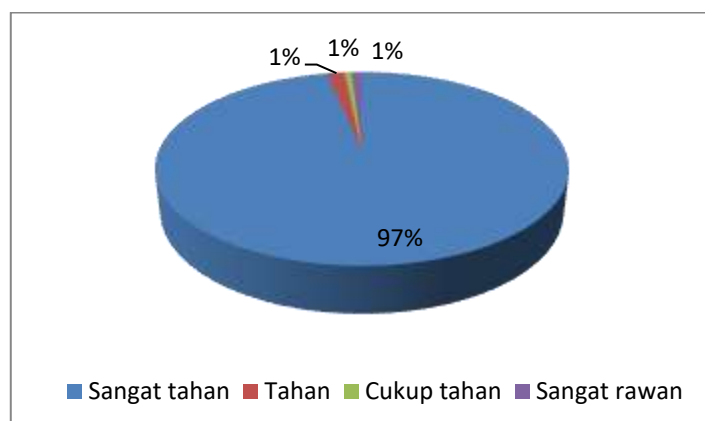
Hasil analisis ketahanan pangan dari aspek akses pangan melalui jumlah penduduk tanpa listrik maka terdapat 97% sangat tahan, 1% tahan, 1% cukup tahan, 0% agak rawan, 0 % rawan dan 1% sangat rawan (Gambar 6). Hasil analisis ketahanan pangan dari aspek akses pangan melalui jumlah jalan yang dapat dilalui roda 4 maka terdapat 100% sangat tahan, 0% tahan, 0% cukup tahan, 0% agak rawan, 0 % rawan dan 0% sangat rawan (Gambar 7).

Dari data tersebut maka di kabupaten Ponorogo, kerawanan pangan dari aspek akses pangan didominasi oleh

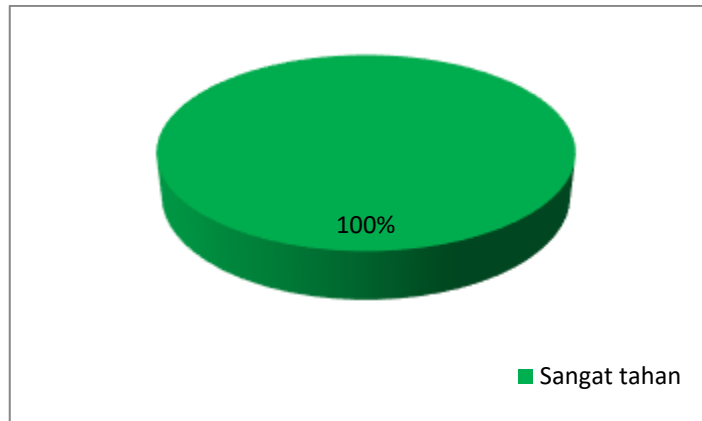
persentase penduduk miskin. Di Ponorogo terdapat 42% dari jumlah total desa mengalami rawan pangan. Hampir semua kecamatan terdapat desa yang rawan pangan kecuali kecamatan Jenangan. Hal ini mungkin terkait dengan daya beli masyarakat masih rendah. Untuk mengurangi masalah tersebut maka perlu diaktifkan kembali lumbung pangan baik oleh pribadi maupun lembaga. Tentunya lumbung yang dikelola lembaga perlu aturan sebagai payung hukum kegiatan tersebut.



Gambar 6. Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi penduduk miskin



Gambar 7. Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi akses listrik



Gambar 8. Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi akses jalan untuk roda 4

### 3) Aspek Pemanfaatan Pangan

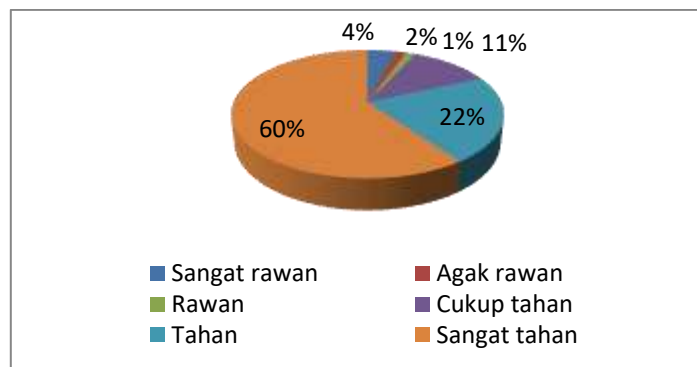
Ketahanan pangan dapat dikaji dari aspek pemanfaatan pangan meliputi persentase tenaga kesehatan, persentase anak stunting dan kematian bayi per 1000 kelahiran. Hasil analisis ketahanan pangan dari aspek pemanfaatan pangan melalui jumlah tenaga kesehatan per jumlah penduduk maka terdapat 60% sangat tahan, 11% cukup tahan, 22% tahan, 2% agak rawan, 1 % rawan dan 4% sangat rawan (Gambar 8). Hasil analisis ketahanan pangan dari aspek pemanfaatan pangan melalui data persentase anak stunting maka terdapat 6% sangat tahan, 33% cukup tahan, 20% tahan, 24% agak rawan, 11 % rawan dan 6% sangat rawan (Gambar 9).

Hasil analisis ketahanan pangan dari aspek pemanfaatan pangan melalui data persentase kematian per 1000 bayi lahir maka terdapat 75% sangat tahan, 8% cukup tahan, 10% tahan, 2% agak rawan, 3 % rawan dan 2% sangat rawan (Gambar 10). Dari data tersebut, dapat ditarik argumentasi bahwa kerawanan pangan dari aspek pemanfaatan di

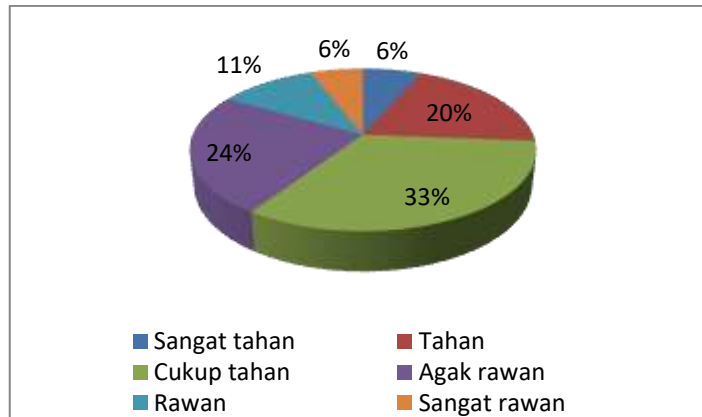
kabupaten Ponorogo didominasi oleh persentase anak stunting.

Seluruh kecamatan di wilayah kabupaten Ponorogo memiliki desa yang rawan pangan. Hal ini menandakan bahwa pemanfaatan pangan di Kabupaten Ponorogo masih belum beragam, artinya masih mengandalkan satu bahan pangan, padahal di Ponorogo banyak bahan pangan yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat Ponorogo.

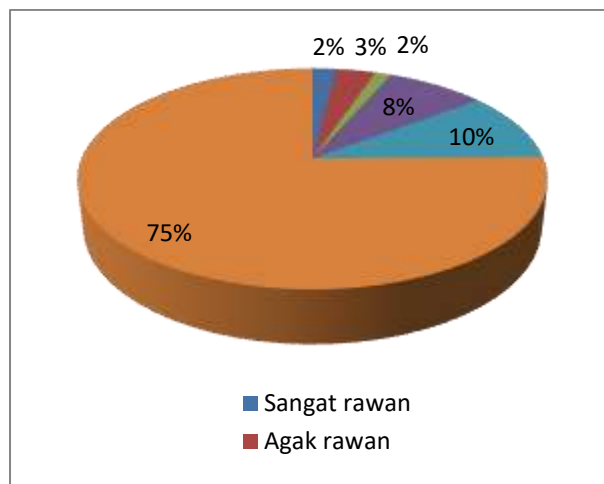
Dilihat dari data ketersediaan pangan di Kabupaten Ponorogo maka ketersediaan pangan tidak bermasalah, tetapi kenyataannya masih banyak anak yang mengalami stunting. Ini menandakan bahwa masyarakat Ponorogo belum paham tentang penganekaragaman pangan berbahan lokal. Oleh sebab itu untuk meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Ponorogo perlu pemberdayaan desa dalam meningkatkan pemanfaatan berbahan pangan lokal.



Gambar 9. Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi jumlah tenaga kesehatan



Gambar 10. Persentase desa dalam katagori ketahanan pangan dari segi jumlah stunting



Gambar 11. Persentase kematian per 1000 bayi

### 3. Kesimpulan

Pentingnya Perda mengenai ketahanan pangan di Ponorogo untuk mengatasi kecukupan pangan bagi masyarakat kabupaten Ponorogo baik dari segi ketersediaan, akses dan pemanfaatan pangan. Penanganan ketahanan pangan di wilayah Ponorogo perlu memperhatikan faktor yang menyebabkan rawan pangan dalam suatu wilayah tertentu, mengingat kerawan pangan suatu desa dapat disebabkan oleh faktor yang berbeda pula.

Ketahanan pangan di kabupaen Ponorogo sangat ditentukan oleh aspek akses pangan (persentase penduduk

miskin) dan aspek pemanfaatan pangan (balita stunting). Khusus aspek ketersediaan tidak jadi masalah, namun perlu diwaspadai di daerah perkotaan dengan adanya konversi lahan sawah.

Pada aspek ketersediaan maka perlu regulasi supaya lahan sawah tidak berkurang setiap tahun, regulasi tata kelola air, dan menjamin ketersediaan saprotan. Perbaikan aspek akses pangan diperlukan tindakan mengaktifkan kembali lumbung pangan baik secara pribadi maupun kelembagaan. Sedangkan pada aspek pemanfaatan pangan dapat dilakukan dengan penganeekaragaman pangan agar supaya kebutuhan gizi masyarakat tercukupi.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS**  
**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT**

Bab ini memuat hasil kajian tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ketahanan akses pangan. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut antara lain:

**A. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)**

Pada pasal 33 ayat 3 menegaskan bahwa bumi, mineral, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Artinya pemerintah berhak untuk menguasai bumi, mineral, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang bertujuan untuk memberikan kemakmuran kepada rakyat dengan cara membuat suatu kebijakan yang berkaitan dengan penguasaan bumi, mineral, air dan kekayaan alam dalam rangka mewujudkan rakyat Indonesia yang makmur.

Pada dasarnya, Indonesia merupakan negara agraris yang dimana sebagian besar lahan yang ada di Indonesia adalah lahan pertanian dan penduduknya bermata pencaharian sebagai petani, sehingga diperlukan adanya ketersediaan lahan pertanian dan ketahanan akses pangan supaya kebutuhan pangan dalam negeri tercukupi. Atas dasar tersebut, maka pemerintah pusat maupun pemerintah daerah wajib membuat suatu kebijakan yang berkaitan dengan ketahanan akses pangan supaya ketersediaan pangan terus tercukupi serta rakyat mendapat akses pangan, karena bagaimanapun pangan merupakan kebutuhan pokok setiap manusia. Dengan adanya ketahanan akses pangan, maka kebutuhan negara akan

pangan tercukupi dan mampu mewujudkan kemakmuran rakyat

## **B. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan**

Ketahanan pangan merupakan kebijakan yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun daerah dalam rangka menciptakan kemakmuran bagi rakyat. Sebagaimana ketentuan yang ada pada pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012, ketahanan pangan merupakan 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.

Kemudian, pada pasal 1 angka 14 menyatakan penyelenggaraan pangan adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyediaan, keterjangkauan, pemenuhan konsumsi pangan dan gizi, serta keamanan Pangan dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu. Penyelenggaraan pangan dilaksanakan dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar manusia berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, serta ketahanan pangan sebagaimana dijelaskan dalam pasal 3.

Adapun penyelenggaraan pangan ini bertujuan untuk meningkatkan kemampuan memproduksi pangan secara mandiri, menyediakan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi konsumsi masyarakat, serta mempermudah atau meningkatkan akses pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan pangan dan gizi sebagaimana bunyi dari pasal 4. Dalam undang-undang ini juga menjelaskan bahwa masyarakat dapat berperan serta

dalam hal ketahanan pangan meliputi kegiatan seperti distribusi, perdagangan, dan konsumsi pangan sehingga perlu dorongan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan tersebut.

### **C. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi**

Dalam Pasal 1 angka 1 peraturan pemerintah ini, ketahanan pangan dan gizi adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan Pangan dan Gizi baginegara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianyaPangan 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.

Kemudian dalam pasal 1 angka 3 dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan 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.

Dalam peraturan pemerintah ini juga menerangkan bahwa penyelenggaraan cadangan pangan di tingkat kabupaten dan atau kota diselenggarakan oleh bupati atau walikota dalam rangka menyelenggarakan fungsi di bidang ketahanan pangan, sebagaimana yang diamanahkan dalam pasal 18 ayat 2. Selain itu, dalam hal penyelenggaraan cadangan pangan ditingkat kabupaten dan atau kota, perangkat daerah kabupaten dan atau kota dapat bekerja sama dengan badan usaha milik

negara atau badan usaha milik daerah dalam menyelenggarakan fungsi di bidang ketahanan pangan. Dalam peraturan pemerintah ini juga mengamanahkan bahwa bentuk penyelenggaraan ketahanan pangan yang dapat dilakukan adalah pengoptimalan pemanfaatan lahan pertanian sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 26 angka 1, yang bertujuan untuk pembudidayaan berbagai jenis tanaman, ikan, dan ternak untuk mendukung penyelenggaraan ketahanan pangan sebagaimana yang diamanahkan dalam pasal 33 UUD 1945.

#### **D. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2017 Tentang Kebijakan Strategis Pangan Dan Gizi**

Yang dimaksud dengan kebijakan strategis pangan dan gizi sebagaimana yang termaktub dalam pasal angka 1 adalah kebijakan strategis dalam pembangunan pangan dan gizi guna mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing. Peraturan Presiden ini berguna sebagai acuan bagi pemerintah pusat, Pemerintah Daerah, dan Pemangku Kepentingan untuk meningkatkan ketahanan pangan dan gizi yang berkelanjutan guna mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing.

Dalam peraturan ini juga menjelaskan bahwa diperlukan adanya penguatan dewan ketahanan pangan di tingkat provinsi, kabupaten atau kota yang telah ada dan berfungsi dalam rangka melaksanakan kebijakan strategis pangan dan gizi.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS**

Dalam pembentukan aturan hukum dan demikian juga putusan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum. Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul "*einführung in die rechtswissenschaften*". Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni: (1) Keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan (3) Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*).

Satjipto Rahardjo meragakan ketiga nilai dasar tersebut dengan landasan kesahan berlakunya. Keadilan (filosofis), kemanfaatan (sosiologis) dan kepastian hukum (yuridis). Dasar filosofis, sosiologis dan yuridis itulah menjadi landasan keabsahan berlaku.<sup>1</sup> Berdasarkan pemahaman tentang validitas tersebut, maka unsur filosofis, sosiologis dan yuridis, yang menjadi latar belakang pembuatan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

#### **A. Landasan Filosofis**

Istilah pangan sebagai standar kelangsungan hidup suatu Negara bukanlah ungkapan yang baru, bahkan sesuai dengan perkembangan sejarah hidup manusia. Jika merujuk pada sejarah, terungkap bagaimana sejumlah peradaban pernah menjadi saksi bagaimana jutaan orang meninggal karena kekurangan pangan. Dalam Al-Quran Allah SWT mengisahkan cerita Nabi Yusuf AS, yang menjadi pelopor sekaligus konseptor

---

<sup>1</sup> Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, Jurnal Crepido, Volume 01, Nomor 01, Juli 2019, hlm. 14

dalam membuat strategi ketahanan pangan yang kuat. Pelajaran dari Nabi Yusuf ini tertuang dalam surah Yusuf ayat 46-49<sup>2</sup>. Pelajaran penting yang dapat dipetik dari kisah Nabi Yusuf AS dalam menghadapi krisis pangan telah sesuai dengan MDGS (*Millenium Development Goals*) adalah Deklarasi Millenium hasil kesepakatan kepala negara dan perwakilan dari 189 negara Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) yang mulai dijalankan pada September 2000.

Salah satunya targetnya adalah untuk menyelamatkan jiwa manusia dari kemiskinan dan kelaparan. Strategi ekonomi Nabi Yusuf AS pada hakikatnya adalah untuk menyelamatkan negara Mesir dalam melewati masa-masa paceklik selama tujuh tahun. Menurut Werner Ende dan Udo Steinbach di dalam bukunya, *Islam in the World Today: A Handbook of Politics, Religion, Culture, and Society*, mengatakan bahwa jika permasalahan pertanian tidak dapat dipecahkan, maka akan dapat menyebabkan goncangnya perekonomian negara. Sehingga membuat negara akan lemah dan menjadikannya bergantung dengan negara lain.

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kualitas dan kecukupannya berperan penting dalam menentukan kualitas sumber daya manusia suatu bangsa. Oleh karena itu, sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas; b. 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

---

<sup>2</sup> Mukti, B. P. Strategi Ketahanan Pangan Nabi Yusuf Studi Analisis tentang Sistem Ketahanan Pangan Nabi Yusuf dalam Al Qur'an Surat Yusuf Ayat 46-49. TARJIH : Jurnal Tarjih dan Pengembangan Pemikiran Islam, 2019, 16(1), 35-47.

wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal.

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tujuan dibentuknya suatu pemerintah negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Sehingga pemerintah, baik pusat maupun daerah punya peranan penting dalam menciptakan ketahanan akses pangan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warganya serta mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia. Untuk melaksanakan ketahanan akses pangan, maka diperlukan adanya suatu perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah sebagai payung hukum bagi pemerintah untuk melaksanakan ketahanan akses pangan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, kedaulatan pangan, dan menjaga ketersediaan pangan.

Basis nilai dari hak atas pangan yaitu sebagai kebutuhan dasar dalam rangka pemenuhan hak asasi manusia yang dijamin di dalam UUD 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Sementara yang dipandang masalah oleh para pembuat kebijakan diantaranya adalah aspek 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. Tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan tentang pangan adalah untuk mencapai kemandirian dan kedaulatan pangan.

Sebagai kebutuhan dasar, pangan selalu menempati prioritas yang tinggi dalam pembangunan ekonomi nasional. Fakta

sejarah telah membuktikan bahwa permasalahan pangan adalah sekaligus menjadi problem sosial, budaya, ekonomi dan politik. Komitmen nasional dan dunia untuk mewujudkan ketahanan pangan didasarkan atas peran strategis perwujudan ketahanan pangan dalam : (i) memenuhi salah satu hak azasi manusia; (ii) membangun kualitas sumber daya manusia; dan (iii) membangun pilar bagi ketahanan nasional<sup>3</sup>.

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. Ketahanan pangan bagi suatu negara merupakan hal yang sangat penting, terutama bagi negara yang mempunyai penduduk sangat banyak seperti Indonesia. Pengalaman sejarah pembangunan Indonesia menunjukkan bahwa masalah ketahanan pangan sangat erat kaitannya dengan stabilitas ekonomi (khususnya inflasi), biaya produksi ekonomi agregat (biaya hidup), dan stabilitas politik nasional. Oleh karena itu, ketahanan pangan menjadi syarat mutlak bagi penyelenggaraan pembangunan nasional.

Memperhatikan hal hal tersebut, kemandirian pangan merupakan syarat mutlak bagi ketahanan nasional. Salah satu langkah strategis untuk memelihara ketahanan nasional adalah melalui upaya mewujudkan kemandirian pangan<sup>4</sup>. Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang pangan, kemandirian Pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam

---

<sup>3</sup> Suryana, Achmad. "Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan dan Penanganannya". Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 32 No. 2, Desember 2014.

<sup>4</sup> Azahari, D. H. Membangun Kemandirian Pangan Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Nasional. Analisis Kebijakan Pertanian, 2008, 6(2), 174-195.

memproduksi Pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan Pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat.

Undang-Undang Pangan bukan hanya berbicara tentang ketahanan pangan, namun juga memperjelas dan memperkuat pencapaian ketahanan pangan dengan mewujudkan kedaulatan pangan (*food sovereignty*) dengan kemandirian pangan (*food resilience*) serta keamanan pangan (*food safety*). “Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal”. Sementara itu, Keamanan Pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut juga peraturan daerah ketahanan pangan yang hendak dibentuk ditujukan untuk menjamin ketersediaan, dan kelangsungan pangan di kabupaten Ponorogo yang bersumberkan pada sumber daya alam, kelembagaan dan budaya lokal. Dengan demikian, filosofi dibentuknya peraturan daerah juga harus memperhatikan beberapa hal, *pertama*, potensi-potensi lahan yang sesuai dengan tanaman, peternakan dan perikanan yang akan dibudi-dayakan serta memperhatikan kebutuhan pokok masyarakat di Ponorogo; *kedua*, Aspek kelembagaan yang terdiri dari pemerintah dan aktor-aktor yang berpengaruh di pedesaan; dan *ketiga*, aspek budaya lokal.

Sebagaimana diketahui bahwa masyarakat Ponorogo memiliki keyakinan dan pandangan hidup bersama yang hidup dan dipertahankan keyakinan itu sebagaimana disebutkan dalam semboyan “*Manunggale Cipto, Roso, Karso Agawe Rahayuning Bumi Reog*” (kesatuan cipta, rasa dan karsa untuk kelestarian bumi Reog). Dari budaya lokal ini dapat ditarik unsur-unsur filosofis yang relevan dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945 bahwa adanya kehendak bersama untuk melindungi kebutuhan pangan dalam rangka menjamin keberlangsungan hidup bersama, adanya kehendak untuk menjadi daerah teladan yang akan mengajari kehidupan yang lebih baik bagi daerah-daerah lainnya serta pemajuan terhadap harkat dan martabat perempuan yang menggantungkan hajat hidupnya di sektor pangan.

## **B. Landasan Sosiologis**

Pada dasarnya, ketersediaan lahan pertanian untuk pangan tentu berkaitan erat dengan produktivitas lahan, potensi sumber daya pangan, serta kebijakan tertentu di bidang pertanian. Sehingga, diperlukan suatu dasar hukum bagi penyelenggaraan ketahanan akses pangan serta penyelenggaraan ketersediaan lahan pertanian dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar masyarakat.

Berbagai gejolak sosial dan politik dapat juga terjadi jika ketahanan pangan terganggu. Kondisi kritis ini bahkan dapat membahayakan stabilisasi nasional yang dapat meruntuhkan Pemerintah yang sedang berkuasa. Pengalaman telah membuktikan kepada kita bahwa gangguan pada ketahanan seperti kenaikan harga beras pada waktu krisis moneter, dapat memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional.

Untuk itulah, tidak salah apabila Pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangan bagi

masyarakat, baik dari produksi dalam negeri maupun dengan tambahan impor. Pemenuhan kebutuhan pangan dan menjaga ketahanan pangan menjadi semakin penting bagi Indonesia karena jumlah penduduknya sangat besar dengan cakupan geografis yang luas dan tersebar. Indonesia memerlukan pangan dalam jumlah mencukupi dan tersebar, yang memenuhi kriteria konsumsi maupun logistik; yang mudah diakses oleh setiap orang; dan diyakini bahwa esok masih ada pangan buat rakyat.

Berdasarkan analisis FSVA<sup>5</sup> yang dilakukan Tim, dengan menggunakan data tahun 2018 dan tahun 2020 didapat bahwa terdapat 307 desa di Kabupaten Ponorogo, dimana dari 307 desa dirinci 200 desa sangat tahan pangan, 105 desa tahan dan 2 desa cukup tahan pangan. Juga dari hasil analisa secara global maka seluruh desa di Kabupaten Ponorogo masuk dalam kategori tahan pangan. Keterbatasan dalam satu aspek akan dapat diatasi dengan ketersediaan di aspek yang lain. Oleh sebab itu maka pembahasan aspek ketahanan pangan secara individual (per aspek) perlu dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail tentang ketahanan pangan di seluruh desa di Kabupaten Ponorogo.

Dilihat dari sudut pandang setiap aspek maka semua kecamatan memiliki kendala dalam bidang ketahanan pangan. Faktor yang menentukan kerawanan pangan terjadi pada aspek akses pangan dan aspek pemanfaatan pangan. Aspek akses pangan ditentukan oleh persentase penduduk miskin, sedangkan akses pemanfaatan pangan ditentukan oleh jumlah balita yang mengalami stunting.

Hanya saja perlu diketahui bahwa pada masyarakat Ponorogo ada dua kelembagaan yang menarik dalam menghadapi situasi tersebut. Pertama, khizanatullah, yaitu: merupakan

---

<sup>5</sup> BPS, 2021. Ponorogo dalam angka. <https://ponorogokab.bps.go.id/>

kegiatan simpan pinjam yang berasalkan gabah dengan model adanya repaksi dengan asas Syariah. Dilakukan dua kali dalam setahun, yaitu pengeluaran gabah disaat musim peceklik dimana harga gabah tinggi dan pembayaran gabah disaat musim panen dimana harga gabah menurun. Ini sudah bertahun-tahun dilakukan di Dusun Jintap, Desa Wonoketro, Kecamatan Jetis, Ponorogo. Sangat memberikan manfaat bagi masyarakat yang kebetulan mayoritas petani<sup>6</sup>.

Kedua, lumbung desa atau juga disebut lumbung pangan. Arti kata lumbung pangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah tempat atau bangunan untuk menyimpan padi atau bahan makanan lain untuk menghadapi masa paceklik. Model lebih populer dan dilakukan bertahun-tahun juga di desa-desa di Ponorogo. Seperti, yang ada di Desa Singkil<sup>7</sup> terdapat 3 lumbung paceklik yang ada di beberapa dusun. Pengumpulannya sendiri dilakukan setiap kali warga selesai memanen dan dikoordinir oleh ketua lumbung pangan sendiri. Juga ada di Desa Selur<sup>8</sup>, Kecamatan Ngrayun, Ponorogo sebagai desa lumbung pertanian. Selur memiliki kekuatan besar, salah satunya menjadi lumbung komoditas porang. Tanah subur dan keuletan masyarakat Desa Selur dalam bidang pertanian menjadi modal besar untuk menjadikan wilayah tersebut sebagai lumbung pertanian.

Desa Semanding<sup>9</sup> Kecamatan Kauman Ponorogo dinyatakan sebagai Kampung Tangguh. Salah satu implementasinya dalam

---

<sup>6</sup> Rusyda Afifah Ahmad, Analisis Pengelolaan Simpang Pinjam Gabah Dalam peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Menurut Ekonomi Islam (Studi Kasus Koperasi Khizanatullah Dusun Jintap, Wonoketro, Jetis Ponorogo), Fak. Ekonomi dan Manajemen Islam, UNIDA Gontor, 2019

<sup>7</sup> Lumbung Desa Singkil dalam <https://singkil.desa.id/first/artikel/75> diakses 10 Agustus 2021.

<sup>8</sup> Lumbung Desa Selur dalam <https://www.timesindonesia.co.id/read/news/308092/desa-selur-ponorogo-didorong-jadi-lumbung-pertanian> diakses 10 Agustus 2021.

<sup>9</sup> Lumbung Desa Semanding dalam <https://harianbangsa.net/desa-semanding-ponorogo-siapkan-lumbung-pangan> diakses 10 Agustus 2021.

konteks pandemi Covid 19 mewabah. Pemerintahan Desa menyiapkan Lumbung Pangan, dimana warga yang berkecukupan membantu bahan pangan dan diserahkan ke Lumbung Pangan itu, lalu warga yang membutuhkan mendapatkan bantuan pangan, jadi budaya gotong royong ini sudah berjalan dengan baik. upaya penggerak pemberdayaan baik ekonomi, kesehatan maupun kamtibmas.

Lumbung pangan tidak hanya di desa, tetapi juga di perkotaan. Sebagaimana ada di Kelurahan Tonatan menjadi pionir kelurahan atau desa di Ponorogo yang dijadikan kampung tanggung di bumi reyog. Selain itu, di kampung tangguh ini juga disediakan lumbung pangan. Bantuan dari masyarakat dikumpulkan di lumbung tersebut. Jadi jika suatu saat ada anggota masyarakat ada yang sakit, bantuan seperti sembako itu bisa disalurkan kepada yang sakit. Jadi lumbung pangan ini bentuk kegotong royongan masyarakat dalam membantu sesama yang lebih membutuhkan.

Kabupaten Ponorogo menyiapkan 307 kampung Tangguh. Menurutnya, Kampung Tangguh di Ponorogo menonjolkan lumbung pangan dengan konsep gotong royong. Di mana masyarakat bisa saling memberikan bantuan pangan. Lumbung desa bisa dimanfaatkan menjadi sumber ketahanan pangan masyarakat. Kabupaten Ponorogo, Jatim siap menjadi salah satu penyangga sekaligus lumbung pangan Nasional.

Secara Demografi jumlah penduduk Kabupaten Ponorogo yg menggantungkan hidup pada sektor pertanian mencapai 73,11% dari total penduduk dgn jumlah rumah tangga petani sebesar 178.958 dari total rumah tangga di Kab. Ponorogo 244.790 rumah tangga, dengan tenaga kerja di sektor pertanian mencapai 261.383 orang. Ponorogo juga memiliki potensi SDA yang berupa lahan pertanian seluas 63,49% dari luas total lahan pertanian dengan rincian Luas sawah mencapai 34.638 Ha dan lahan pertanian non

sawah seluas 52.457 Ha. Kabupaten Ponorogo pada tahun 2015 mencapai 470.010 ton gabah kering giling atau setara 294.884 ton beras dari luas lahan sawah 34.638 Ha dengan indeks pertanaman 1,8 %, maka Kabupaten Ponorogo mengalami Surplus Beras sebanyak lebih dari 213.000 ton/tahun<sup>10</sup>.

Melihat potensi dari Kabupaten Ponorogo yang memiliki sektor yang dapat dikembangkan menjadi sektor unggulan, seperti pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan. Selain itu, sebagian besar masyarakat Kabupaten Ponorogo berprofesi sebagai petani. Atas dasar tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Ponorogo perlu untuk membuat suatu kebijakan di bidang pertanian, peternakan dan perikanan dalam rangka memelihara lahan pertanian sebagai aset serta sektor unggulan di Kabupaten Ponorogo, serta memberikan manfaat bagi masyarakat dengan adanya pemeliharaan serta ketersediaan lahan pertanian, dan kecukupan produksi pangan daerah.

Tentu dengan adanya ketersediaan lahan pertanian, peternakan dan untuk pembudidayaan perikanan maka ketersediaan dan ketahanan pangan akan terjaga, sehingga dapat memperlancar distribusi pangan serta masyarakat dapat menikmati hasil pangan dari lahan pertanian yang menjadi aset dan sektor unggulan dari Kabupaten Ponorogo.

Dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo tentang Penyelenggaraan Ketahanan Pangan tentu dapat menjadi dasar hukum bagi Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam membuat suatu kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan serta dapat menjadi Dasar hukum bagi Pemerintah dalam mengatasi berbagai masalah yang timbul selama pelaksanaan ketahanan pangan.

---

<sup>10</sup> Siap Sebagai Lumbung Nasional dalam <https://edhiebaskoro.com/ponorogo-siap-jadi-lumbung-pangan-nasional> diakses 10 Agustus 2021.

Adanya peraturan daerah tentang penyelenggaraan ketahanan pangan dapat mengatasi masalah dalam penyelenggaraan ketahanan pangan di Kabupaten Ponorogo, yang meliputi:

1. Masyarakat kesulitan meningkatkan komoditi unggulan pertanian;
2. Hama yang menyerang lahan pertanian;
3. Sistem Cadangan, distribusi, dan logistik daerah yang belum efisien;
4. Ongkos Transportasi yang mahal
5. Stabilitas Harga

Selain itu, adanya peraturan daerah tersebut mampu mengedukasi masyarakat, khususnya petani dalam meningkatkan komoditi unggulan dari sektor pertanian dan dapat menjadi dasar hukum pembatasan konversi lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian.

### **C. Landasan Yuridis**

Menurut pasal 25 *Universal Declaration of Human Right* tahun 1948, setiap orang berhak memperoleh standar hidup yang mencukupi untuk kesehatan dan kesejahteraan diri dan keluarganya, termasuk pangan. Hal ini diperkuat dengan *Rome Declaration of World Food Security* tahun 1996 yang menyatakan bahwa semua orang pada setiap waktu memiliki akses fisik dan ekonomi memperoleh pangan yang cukup, aman, dan bergizi dalam rangka pemenuhan kebutuhan dan selera makannya untuk mencapai hidup aktif dan sehat.

Dalam kebijakan pangan dunia pertama kali digunakan pada tahun 1971 oleh PBB untuk membebaskan dunia terutama negara-negara berkembang dari krisis produksi dan suplai makanan pokok. Jadi bisa dikatakan bahwa munculnya istilah ketahanan pangan dilatarbelakangi karena terjadinya krisis

pangan dan kelaparan di dunia. Definisi ketahanan pangan oleh PBB adalah sebagai berikut: *food security is availability to avoid acute food shortages in the event of wide spread crop failure or other disaster* (Ketahanan pangan adalah ketersediaan untuk menghindari kekurangan pangan akut pada waktu terjadi gagal panen yang luas dan menyebar atau bencana lain).

Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217 A (III) disebutkan dalam Pasal 25 (1) bahwa:

Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkan kekurangan nafkah, yang berada di luar kekuasaannya. (2) Ibu dan anak-anak berhak mendapat perawatan dan bantuan istimewa. Semua anak-anak, baik yang dilahirkan di dalam maupun di luar perkawinan, harus mendapat perlindungan sosial yang sama.

Demikian juga dalam *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)* yang diratifikasi oleh Indonesia pada bulan Oktober 2005 dengan diterbitkannya UU No 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya) yang berkonsekuensi terhadap kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak tersebut kepada warganya<sup>11</sup>.

Hak atas pangan dalam ICESCR ditegaskan dalam Pasal 11 ayat (1) sebagai bahwa:

“Negara-Negara Peserta Kovenan mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan layak bagi dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, pakaian dan perumahan layak, serta perbaikan kondisi

---

<sup>11</sup> Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil Dan Politik Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya, Jakarta Pusat: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2009.

hidup terus-menerus. Negara-Negara Peserta akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin terwujudnya hak ini, dan mengakui pentingnya kerja sama internasional sukarela untuk mencapai tujuan ini.”

Sifat dari kewajiban hukum Negara dalam penandatanganan diatur pada Pasal 2 Kovenan dan telah dibahas dalam komentar umum no. 3 (1990). Kewajiban utamanya adalah untuk mengambil langkah-langkah untuk mencapai secara progresif perwujudan penuh dari hak atas bahan pangan. Ini membebaskan suatu kewajiban untuk bertindak secepat mungkin menuju tujuan itu. Setiap negara diwajibkan untuk menjamin semua orang di wilayahnya akses kepada bahan pangan pokok minimum yang memadai, layak dan aman secara gizi, untuk menjamin kebebasan mereka dari rasa lapar.

Berdasarkan Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, menyebutkan bahwa pada gilirannya, kewajiban untuk memenuhi mencakup kewajiban untuk memfasilitasi serta kewajiban untuk menyediakan. Jenjang menengah dari memfasilitasi telah diusulkan sebagai suatu Kategori Komite, dengan tetap jenjang kewajiban menghormati, melindungi dan memenuhi. Kewajiban untuk menghormati jalur-jalur akses pada bahan makanan yang telah ada mengharuskan Negara penandatanganan untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang mengakibatkan pencegahan terhadap akses-akses itu.

Kewajiban untuk melindungi membutuhkan tindakan oleh negara untuk menjamin bahwa perusahaan atau individu tidak meniadakan akses individu- individu lainnya kepada bahan pangan yang layak. Kewajiban untuk memenuhi (memfasilitasi) berarti bahwa negara harus secara pro-aktif terlibat dalam aktivitas yang dimaksudkan untuk memperkuat akses dan pendayagunaan sumber daya oleh masyarakat serta cara untuk

menjamin kehidupan mereka, termasuk jaminan bahan pangan. Akhirnya, kapan saja seorang individu atau kelompok tidak bisa, karena hal-hal yang berada di luar kemampuannya, untuk menikmati Hak atas Bahan Pangan yang Layak sesuai dengan keinginan mereka, negara mempunyai kewajiban untuk memenuhi (menyediakan) hak itu secara langsung.

Di tingkat regional, hal ini tertuang dalam *ASEAN Economic Community Blueprint 2025* (2015) Salah satu tujuan kerjasama di sektor pangan, pertanian, dan kehutanan adalah memastikan tercapainya ketahanan pangan, keamanan pangan, dan gizi yang lebih baik bagi masyarakat ASEAN<sup>12</sup>. Selain komitmen Internasional tersebut di atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28A juga menjamin bahwa "*Setiap orang berhak untuk hidup dan berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*".

Relevan dengan ICESCR secara konstitusional pemerintah berkewajiban memenuhi hak pangan atas setiap warga negaranya, termasuk pangan bagi warga negaranya yang miskin dan tidak mampu. Karena Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menyatakan bahwa "Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara". Pemeliharaan oleh negara termasuk didalamnya pemenuhan atas hak atas pangan. Sehingga di dalam konsideran UU No. 18 tahun 2012 tentang pangan disebutkan pertimbangan filosofis pembentukan UU pangan adalah sebagai berikut:

- a. bahwa Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai

---

<sup>12</sup> Secretariat, T. A. (2015). *ASEAN Economic Community Blueprint 2025*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.

komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas;

- b. 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;
- c. bahwa sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar dan di sisi lain memiliki sumber daya alam dan sumber Pangan yang beragam, Indonesia mampu memenuhi kebutuhan Pangannya secara berdaulat dan mandiri;
- d. bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan kondisi eksternal dan internal, demokratisasi, desentralisasi, globalisasi, penegakan hukum, dan beberapa peraturan perundang-undangan lain yang dihasilkan kemudian sehingga perlu diganti;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pangan;

Di dalam UU Pangan<sup>13</sup> tersebut dijelaskan secara terperinci tentang basis argumentasi dan orientasi hukum pangan nasional yang terdiri dari 4 (empat) basis utama:

1. Kedaulatan Pangan yang berarti adanya hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan

---

<sup>13</sup> Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

2. Kemandirian Pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi Pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan Pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat.
3. 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.
4. Keamanan Pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah Pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

Keberadaan kedaulatan pangan merupakan konsekuensi bahwa Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang hak ekonomi, sosial, dan budaya melalui UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (biasanya disingkat ECOSOC Rights)<sup>14</sup>. Basis argumennya adalah bahwa selama ini, negara belum secara sistematis mampu mengakui hak atas pangan warganya. Dengan kedaulatan pangan, diharapkan tidak lagi dijumpai persoalan-

---

<sup>14</sup> UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

persoalan dasar tentang pangan, seperti gizi buruk, kelaparan, rawan pangan, dan sebagainya.

Dalam UU Pangan, kebijakan pangan menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan sumber daya lokal. Terlihat bahwa ada dua pihak terkait kedaulatan pangan, yakni (1) negara yang memiliki hak secara mandiri untuk menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan (2) masyarakat yang juga berhak menentukan sistem pangan yang sesuai dengan sumber daya lokal. Kedaulatan pangan dapat digolongkan dalam bidang-bidang kedaulatan terhadap lahan usaha, sumber daya air untuk pertanian, benih dan bibit, pupuk dan obatobatan, sistem pertanian, hasil produksi dan pangan konsumsi atau pilihan mengonsumsi pangan.

Sedangkan kemandirian pangan berkaitan dengan kondisi global yang tidak dapat diatasi pemerintah sejak tahun 2003, dimana masih terdapat sisi lemah yang mencolok seperti besarnya ketergantungan pada gandum, jagung, kedelai impor serta semakin meningkatnya impor buah-buahan. Pantjar Simatupang melihat ada dua kesalahan besar dengan pergeseran bahan pangan pokok kita ke gandum. Pertama, ketergantungan terhadap bahan pangan impor. dan ketergantungan adalah risiko ketahanan pangan. Kedua, semakin tinggi impor terhadap barang murni, yaitu barang yang kita impor sama sekali tidak dihasilkan dalam negeri ini, secara langsung akan menggeser pasar bagi produk dalam negeri menjadi substitusinya.

Pemerintahan saat ini berjalan dengan basis sembilan agenda prioritas pembangunan di bidang politik, ekonomi, serta kebudayaan yang dikenal-dengan sebutan Nawacita. Di bidang pertanian dan pangan Nawacita diterjemahkan sebagai upaya pembangunan pertanian untuk mewujudkan kedaulatan pangan Indonesia. Konsep yang dibawa selalu berkisar di tiga hal yaitu

kemandirian pangan, stop impor pangan dan pangan murah. Pemerintah periode kedua saat ini dihadapkan dengan impor pangan yang luar biasa besar yaitu sebesar 27, 6 juta ton. Perlu terobosan besar untuk mengurai masalah tersebut bahkan sekadar untuk mempertahankan volume impor pangan saat ini agar tidak bertambah.

Selanjutnya berkaitan definisi dan paradigma ketahanan pangan, juga telah mengalami perkembangan sejak adanya *Conference of Food and Agriculture* tahun 1943 yang mencanangkan konsep “*secure, adequate and suitable supply of food for everyone*”. Definisi ketahanan pangan sangat bervariasi, namun umumnya mengacu definisi dari Bank Dunia (1986) dan Maxwell dan Frankenberger (1992) yakni “akses semua orang setiap saat pada pangan yang cukup untuk hidup sehat (secure access at all times to sufficient food for a healthy life). Studi pustaka yang dilakukan oleh IFPRI (1999) diperkirakan terdapat 200 definisi dan 450 indikator tentang ketahanan pangan<sup>15</sup> .

Namun menurut Achmad Suryana terdapat perbedaan pengertian dalam UU Pangan yang baru ini dengan UU Pangan No. 7 Tahun 1996 yang dinyatakan sudah tidak berlaku. Perbedaan tersebut antara lain: Pertama, dalam UU Pangan ini keterjangkauan pangan diatur sampai pada tingkat perseorangan, sedangkan dalam UU sebelumnya hanya sampai tingkat rumah tangga. Kedua, dalam UU Pangan baru aspek gizi mendapat porsi pengaturan yang cukup. Ketiga, UU Pangan baru mengakui perlunya aspek keamanan pangan rohani, dengan menambahkan frasa: “tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat”. UU Pangan ini mengakui bahwa bagi umat Islam pangan halal merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari ketahanan dan keamanan pangan.

---

<sup>15</sup> Maxwell, S., & Frankerber, T. R. Household Food Security Concepts, Indicators, And Measurements. New York, NY, USA: UNICEF and IFAD, 1992.

Konsep ketahanan pangan ini kemudian diatur pelaksanaannya dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Dalam pasal 2 menjelaskan ruang lingkup dari Peraturan Pemerintah ini meliputi: (1) Cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan pemerintah daerah; (2) Penganekaragaman pangan dan perbaikan gizi masyarakat; (3) Kesiapsiagaan krisis pangan dan penanggulangan krisis pangan; (3) Distribusi pangan, perdagangan pangan, dan bantuan pangan; (4) Pengawasan; (5) Sistem informasi pangan dan gizi; dan (6) Peran serta masyarakat. Pengawasan dilakukan terhadap pemenuhan ketersediaan dan/atau kecukupan pangan pokok yang aman, bergizi, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Selain itu dalam penyusunan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Ketahanan Pangan di Kabupaten Ponorogo, maka terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan dan dalam rangka sinkronisasi terkait dengan substansi pengaturan pangan. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut diantaranya:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Himpunan Peraturan Negara Pembentukan Wilayah Daerah) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1954 tentang Pengubahan Undang-Undang Nomor 16 dan 17 Tahun 1950 (Republik Indonesia dahulu) tentang Pembentukan Kota-kota Besar dan Kota-kota Kecil di Jawa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1954 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 551)

3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 2286);
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4421);
5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700);
6. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 4725, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Nomor 4725);
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
8. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5360);
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Perangkat Daerah;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);

11. Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4663);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4664);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, tatacara penyusunan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 No 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4817 );
14. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6042);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887);

16. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6178);
17. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4424);
18. Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2011 tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025;
19. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RP, JMN Tahun 2015-2019;
20. Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 4) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 107);
21. Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 136);
22. Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal;
23. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 188);

24. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;
25. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
26. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Kerja Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah;
27. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pembuatan dan Pelaksanaan Kajian Lingkungan Hidup Strategis Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 459);
28. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 51 Tahun 2008 Tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran Pangan Segar Asal Tumbuhan;
29. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal;
30. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 65 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Ketahanan Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota;

31. Keputusan Menteri Pertanian Nomor 08/KPTS/RC.110/J/01/2017 Tentang Pedoman Teknis Optimalisasi Pemanfaatan Lahan Pekarangan Melalui Kawasan Rumah Pangan Lestari Tahun 2017;
32. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 Nomor I Seri E);
33. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 5 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Tahun 20112031 (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 Nomor 3 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 15);
34. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun 2014 - 2019 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Propinsi Jawa Timur Tahun 2014 - 2019;
35. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2010 Nomor 6);
36. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Ponorogo Tahun 2012-2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2012 Nomor 2).
37. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 4 Tahun 2016 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

(RPJMD) Kabupaten Ponorogo Tahun 2016-2021 (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2016 Nomor 1);

38. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 6 Tahun 2016)

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN**  
**RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**  
**PERATURAN DAERAH**

Ketahanan pangan berdasarkan bunyi Pasal 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang 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.

Penyelenggaraan pangan dilaksanakan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan. Hal inilah yang menjadi perhatian dan jangkauan dari pemerintah daerah Kabupaten Ponorogo untuk mewujudkannya dalam suatu kebijakan yang dapat memberikan perlindungan dan kepastian hukum, dalam Raperda penyelenggaraan ketahanan pangan.

Arah kebijakan ketahanan pangan dalam aspek ketersediaan pangan, difokuskan pada: (a) peningkatan ketersediaan pangan yang beranekaragam berbasis potensi sumberdaya lokal; dan (b) memantapkan penanganan kerawanan pangan untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dan kelaparan. Dalam aspek keterjangkauan atau ketersediaan pangan, difokuskan pada: (a) stabilisasi pasokan dan harga pangan; serta (b) pengelolaan cadangan pangan.

Sedangkan pada aspek pemanfaatan pangan, difokuskan pada: (a) percepatan penganekaragaman konsumsi pangan

bebas sumber daya dan kearifan lokal; dan ditunjang dengan (b) pengawasan mutu dan keamanan pangan segar.

Dalam implementasi kebijakan tersebut, diperlukan dukungan kebijakan antara lain: (a) peningkatan koordinasi, dan sinergitas lintas sektor dalam pengelolaan ketersediaan dan penanganan rawan pangan, distribusi, harga dan cadangan pangan serta konsumsi dan keamanan pangan, (b) peningkatan dukungan penelitian dan pengembangan pangan, (c) peningkatan kerjasama internasional, (d) peningkatan pemberdayaan dan peran serta masyarakat, (e) penguatan kelembagaan dan koordinasi ketahanan pangan, dan (f) dorongan terciptanya kebijakan makro ekonomi dan perdagangan yang kondusif bagi ketahanan pangan.

Penyelenggaraan ketahanan pangan merupakan upaya yang saling terkait, yang ditandai dengan meningkatnya lahan, kuantitas produksi dan kualitas pangan serta merupakan segala bentuk upaya yang dilakukan untuk menghindari atau mengurangi faktor risiko, masalah, dan dampak buruk akibat kerawanan pangan, sedangkan penanggulangan kerawanan pangan adalah kegiatan yang dilakukan secara terpadu meliputi: konservasi lahan; penatalaksanaan pangan; penyuluhan kepada masyarakat dan upaya penanggulangan kerawanan pangan lainnya.

Faktor yang menyebabkan rawan pangan di kabupaen Ponorogo sangat ditentukan oleh aspek akses pangan dan aspek pemanfaatan pangan, dan konversi lahan sawah. Perbaikan aspek akses pangan diperlukan tindakan mengaktifkan kembali lumbung pangan baik secara pribadi maupun kelembagaan yaitu dari kelembagaan terkecil yaitu desa. Sedangkan pada aspek pemanfaatan pangan dapat dilakukan dengan penganeekaragaman pangan agar supaya kebutuhan gizi masyarakat tercukupi.

Ruang lingkup materi rancangan peraturan daerah ini menetapkan dan mengatur penyelenggaraan ketahanan pangan di kabupaten Ponorogo. Hal-Hal yang perlu diperhatikan adalah ketersediaan pangan yang berkelanjutan, akses masyarakat atas pangan, tata kelola air, ketersediaan saprotan, dan konversi lahan dari lahan yang basah atau subur menjadi perumahan. Selain itu perlu diatur penyediaan sumber daya pangan, hak dan kewajiban masyarakat serta kewajiban pemerintah daerah.

1. Ketentuan Umum
2. Materi/substansi peraturan

**A. Maksud, Asas, Tujuan dan Kedudukan**

Peraturan Daerah ini dibentuk dengan maksud untuk mewujudkan kepastian hukum dan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan Ketahanan Pangan Daerah.

Penyelenggaraan Ketahanan Pangan dilakukan berdasarkan asas:

- 1) kemandirian;
- 2) partisipatif dan gotong royong;
- 3) manfaat dan lestari;
- 4) pemerataan;
- 5) keadilan;
- 6) kesejahteraan;
- 7) keamanan;
- 8) ketahanan dan
- 9) berkelanjutan.

Penyelenggaraan Ketahanan Pangan bertujuan untuk:

- 1) mendukung perwujudan Ketahanan Pangan Nasional;
- 2) menjamin Ketersediaan Pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan Keamanan Pangan, mutu dan Gizi secara optimal, terpadu, dan berkelanjutan

bagi konsumsi masyarakat, dengan memperhatikan potensi dan kearifan lokal;

- 3) memfasilitasi akses Pangan bagi masyarakat dengan harga yang wajar dan terjangkau, sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- 4) meningkatkan Ketahanan Pangan masyarakat terutama masyarakat rawan Pangan dan Gizi;
- 5) meningkatkan daya saing komoditas Pangan yang dihasilkan daerah; dan
- 6) meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang Pangan yang aman, bermutu dan bergizi bagi konsumsi masyarakat.

Peraturan Daerah tentang Ketahanan Pangan Daerah berkedudukan sebagai:

- 1) pedoman bagi Pemerintah Daerah Kabupaten dalam merumuskan program dan kegiatan dalam rangka mewujudkan Ketahanan Pangan Daerah;
- 2) pedoman bagi Pemerintah Daerah Kabupaten dalam memberikan pelayanan yang intensif kepada masyarakat untuk mewujudkan Ketahanan Pangan Daerah; dan
- 3) pedoman bagi masyarakat untuk berperan dalam mewujudkan Ketahanan Pangan Daerah.

#### **B. Ruang lingkup.**

Ruang lingkup Peraturan Daerah ini meliputi:

- 1) Kewenangan;
- 2) Perencanaan Pangan;
- 3) Ketersediaan Pangan;
- 4) Keterjangkauan Pangan;
- 5) Konsumsi Pangan;
- 6) Keamanan Pangan;
- 7) Kesiapsiagaan Krisis Pangan;

- 8) Label Dan Iklan Pangan;
- 9) Perbaikan Gizi Masyarakat;
- 10) Peredaran Pangan Segar;
- 11) Pencegahan dan Penanggulangan Masalah Pangan;
- 12) Sistem Informasi Pangan;
- 13) Peran Serta Masyarakat;
- 14) Kelembagaan Pangan;
- 15) Pengawasan Dan Pembinaan;
- 16) Pembiayaan; Dan
- 17) Sanksi Administratif

### **C. Kewenangan**

Dalam penyelenggaraan Ketahanan Pangan Daerah, kewenangan berada pada Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo.

### **D. Perencanaan Ketahanan Pangan Daerah**

Pemerintah Daerah Kabupaten menyusun perencanaan penyelenggaraan Ketahanan Pangan Daerah yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja tahunan di Daerah Kabupaten. Penyelenggaraan Ketahanan Pangan, dengan mengacu pada perencanaan penyelenggaraan Ketahanan Pangan tingkat Provinsi dan Nasional serta akan ditetapkan oleh Bupati sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **E. Ketersediaan Pangan**

- 1) Produksi Pangan
- 2) Ancaman Produksi Pangan
- 3) Cadangan Pangan
  - a) Cadangan Pangan Pemerintah Daerah
  - b) Cadangan Pangan Pemerintah Desa

- c) Cadangan Pangan Masyarakat
- 4) Distribusi Pangan
- 5) Penanggulangan Kerawanan Pangan
- 6) Peta Kerentanan dan Ketahanan Pangan

#### **F. Konsumsi Pangan**

Pemerintah Daerah berkewajiban meningkatkan pemenuhan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan masyarakat dan berkewajiban mewujudkan Penganekaragaman Konsumsi Pangan untuk memenuhi kebutuhan Gizi masyarakat dan mendukung hidup sehat, aktif dan produktif.

#### **G. Keamanan Pangan**

- 1) Umum
- 2) Sanitasi Pangan
- 3) Bahan Tambahan Pangan
- 4) Standar Kemasan Pangan
- 5) Jaminan Keamanan dan Mutu Pangan
- 6) Jaminan Produk Halal Bagi Yang Dipersyaratkan

#### **H. Kesiapsiagaan Krisis Pangan**

- 1) Umum
- 2) Kriteria Krisis Pangan
- 3) Kesiapsiagaan Krisis Pangan
- 4) Kedaruratan Krisis Pangan
- 5) Penanggulangan Krisis Pangan

#### **I. Label dan Iklan Pangan**

- 1) Label Pangan
- 2) Iklan Pangan

#### **J. Gizi Pangan**

Pemerintah Daerah Kabupaten menetapkan Angka Kecukupan Gizi (AKG) yang terdiri dari Angka Kecukupan Energi (AKE) dan Angka Kecukupan Protein (AKP) masyarakat.

### **K. Peredaran Pangan Segar**

Peredaran pangan segar di Daerah wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah guna menjamin mutu dan gizi pangan. Untuk menjamin keamanan, mutu dan gizi pangan segar yang beredar di Daerah, perangkat daerah yang membidangi urusan pangan dapat melibatkan perangkat daerah terkait melakukan pemeriksaan, pengujian serta inspeksi dan monitoring secara berkala dan insidental.

### **L. Pencegahan dan Penanggulangan Masalah Pangan**

#### 1) Pencegahan Masalah Pangan

Pemerintah Daerah Kabupaten melaksanakan pencegahan Masalah Pangan meliputi: perencanaan, distribusi, koordinasi dan sinkronisasi, sumberdaya manusia, Sistem Informasi Pangan, dan Keamanan Pangan. Pencegahan Masalah Pangan dilakukan dengan melibatkan Pelaku Usaha, Swasta, dan Masyarakat.

#### 2) Penanggulangan Masalah Pangan

Pemerintah Daerah Kabupaten melaksanakan penanggulangan Masalah Pangan sesuai dengan ketentuan Perundang-undangan

### **M. Sistem Informasi Pangan**

Pemerintah Daerah Kabupaten berkewajiban membangun, menyusun, dan mengembangkan Sistem Informasi Pangan yang terintegrasi, mencakup pengumpulan, pengolahan, penganalisaan, penyimpanan, penyajian serta penyebaran data.

### **N. Peran Serta Masyarakat**

Peran serta masyarakat dilakukan dalam hal:

- 1) Pelaksanaan produksi, distribusi, perdagangan, dan konsumsi Pangan;

- 2) Penyelenggaraan Cadangan Pangan Masyarakat;
- 3) Pencegahan dan penanggulangan rawan Pangan dan Gizi;
- 4) Penyampaian informasi dan pengetahuan Pangan dan Gizi;
- 5) Pengawasan kelancaran penyelenggaraan Ketersediaan Pangan, keterjangkauan Pangan, Penganekaragaman Pangan, dan Keamanan Pangan; dan/atau
- 6) Peningkatan Kemandirian Pangan rumah tangga.

#### **O. Kelembagaan Pangan**

- 1) Umum

Pemerintah Daerah Kabupaten untuk mewujudkan Ketahanan Pangan Daerah, Bupati membentuk Dewan Ketahanan Pangan Daerah dan Kader Ketahanan Pangan Daerah yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

- 2) Dewan Ketahanan Pangan Daerah
- 3) Kader Ketahanan Pangan Daerah

#### **P. Pengawasan dan Pembinaan**

- 1) Pengawasan

- a) Pemerintah Daerah Kabupaten menyelenggarakan pengawasan terhadap penyelenggaraan Ketahanan Pangan Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- b) Dalam melakukan fungsi pengawasan, Tim Pengawas Pangan Daerah berwenang: Mengambil contoh pangan yang beredar dan/atau melakukan pengujian terhadap contoh pangan
- c) Bupati berwenang melakukan pemeriksaan dalam hal terdapat dugaan terjadinya pelanggaran hukum di bidang pangan segar.

## 2) Pembinaan

Pemerintah Daerah Kabupaten melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan Ketahanan Pangan, melalui :

- a) pemberian pedoman penyelenggaraan Ketahanan Pangan Daerah;
- b) pemberian bimbingan, dan konsultasi; dan
- c) penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi penyelenggaraan Ketahanan Pangan Daerah.

## **Q. Pembiayaan**

Pembiayaan atas penyelenggaraan Ketahanan Pangan Daerah bersumber dari:

- 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD); dan
- 2) sumber lain yang sah sesuai ketentuan peraturan perundangundangan.

## 3. Sanksi Administratif

Setiap orang yang melanggar ketentuan peraturan daerah ini dapat dikenakan sanksi administrasi meliputi:

- a) teguran lisan;
- b) teguran tertulis;
- c) larangan mengedarkan untuk sementara waktu dan/atau perintah menarik produk pangan dari peredaran;
- d) pemusnahan pangan, jika terbukti membahayakan kesehatan manusia;
- e) penghentian produksi untuk sementara waktu; dan/atau
- f) pencabutan izin produksi, izin usaha, persetujuan pendaftaran atau sertifikat produksi pangan industri rumah tangga.

Pengenaan sanksi administratif dilaksanakan berdasarkan resiko yang diakibatkan oleh pelanggaran yang dilakukan.

Pelaksanaan sanksi tindakan administratif dilakukan oleh pejabat penerbit izin produksi, izin usaha, persetujuan pendaftaran atau sertifikat produksi pangan industri rumah tangga yang bersangkutan sesuai dengan bidang tugas kewenangan masing-masing. Sanksi administrasi diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

#### 4. Ketentuan Peralihan

Segala kebijakan yang telah ditetapkan sebelum peraturan daerah ini diundangkan, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah ini.

#### 5. Ketentuan Penutup

Ketentuan pelaksanaan dari Peraturan Daerah ini ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun setelah Peraturan Daerah ini ditetapkan. Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam Bab I sampai dengan Bab V, dapat diambil simpulan sebagai berikut:

1. Naskah Akademik diperlukan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Tentang Ketahanan Pangan Daerah di Kabupaten Ponorogo. Naskah Akademik merupakan pengkajian yang komprehensif yang menjelaskan secara ilmiah tentang perlunya regulasi untuk memecahkan permasalahan kerawanan pangan yang dihadapi oleh masyarakat maupun Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo. Naskah akademik juga menjelaskan mengapa bentuk regulasi yang diperlukan adalah Peraturan Daerah. Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dengan pendekatan ilmiah yang mendasarkan pada teori dan metodologi penelitian hukum, yang dapat memberikan sumbangan berarti pada terbentuknya Peraturan Daerah yang baik dan dapat diterapkan secara efektif.
2. Keberadaan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Ketahanan Pangan di Kabupaten Ponorogo ditujukan sebagai instrumen yang menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan ketahanan pangan. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo tentang Ketahanan Pangan Daerah menjadi dasar hukum sekaligus panduan bagi Pemerintah Kabupaten Ponorogo yang sesuai dan koheren dengan peraturan perundang-undangan yang berkedudukan di atas Peraturan Daerah, dan juga sejalan dengan situasi,

kondisi, dan aspirasi masyarakat daerah Kabupaten Ponorogo.

3. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo tentang Pencegahan dan Ketahanan Pangan diformulasikan sebagai pedoman bagi Pemerintah daerah dan masyarakat yang diarahkan untuk mengatur penyelenggaraan Ketahanan Pangan di Kabupaten Ponorogo.
4. Pokok-pokok materi muatan yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo tentang Ketahanan Pangan meliputi beberapa hal, yaitu:
  - a. Ketentuan umum;
  - b. Asas dan Tujuan Pengaturan
  - c. Pencegahan Kerawanan Pangan
  - d. Penanggulangan Kerawanan Pangan
  - e. Sumber Daya Pangan
  - f. Koordinasi, Jejaring Kerja, dan Kemitraan
  - g. Peranserta Masyarakat
  - h. Penelitian dan Pengembangan Pangan
  - i. Pemantauan dan Evaluasi
  - j. Pencatatan dan Pelaporan
  - k. Pembinaan dan Pengawasan.
  - l. Ketentuan penutup

## **B. SARAN**

1. Berlakunya Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo tentang ketahanan pangan akan berimplikasi pada perlu dibuatnya peraturan pelaksana untuk melaksanakan Peraturan Daerah, oleh karena itu, pembentukan

peraturan pelaksanaannya harus dilakukan dalam rentang waktu yang tidak terlalu lama, agar Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo tentang Ketahanan Pangan Daerah ini dapat berlaku secara efektif.

2. Pemerintah Daerah harus melakukan sosialisasi Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo tentang Ketahanan Pangan, sehingga aparat harus memahami substansi untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian dan tindakan-tindakan yang diperlukan serta masyarakat dapat berperanserta dalam mencegah kerawanan pangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Azahari, D. H. (2008). Membangun Kemandirian Pangan Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Nasional. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 6(2), 174-195.
- Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, 2018. Indeks Ketahanan Pangan.
- Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian, 2019. Situasi Ketahanan dan Gizi Indonesia.
- Bahri, S., & Jinan, R. (2020). Ketahanan Pangan Dalam Al Qur'an dan Aktualisasinya Dalam Konteks Keindonesiaan Berdasarkan Penafsiran Terhadap Surah Yusuf Ayat 47-49. *Tafse: Journal of Islamic Studies*, 5(2), 126-138.
- BKP, 2013. Peta ketahanan dan kerentanan pangan. Laporan kegiatan badan ketahanan pangan kabupaten Ponorogo.
- BPS, 2018. Ponorogo dalam angka. <https://ponorogokab.bps.go.id/>
- BPS, 2021. Ponorogo dalam angka. <https://ponorogokab.bps.go.id/>
- Dewi, G. P., & Ginting, A. M. (2012). Antisipasi Krisis Pangan Melalui Kebijakan Diversifikasi Pangan. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 3(1).
- Elizabeth, R. (2011). Strategi Pencapaian Diversifikasi dan Kemandirian Pangan: Antara Harapan dan Kenyataan. *Iptek Tanaman Pangan*, 6(2).
- Handewi P.S, Rachman dan Mewa Ariani (2002), Ketahanan Pangan: Konsep, Pengukuran dan Strategi, dalam *F&E*, Volume 20, No. 1, Juli, 12-24.
- Hardono, G. S. (2014). Strategi Pengembangan Diversifikasi Pangan Lokal. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 12(1), 1-17.
- Hasry, A.A. (2020). Peran Pemerintah Dalam Mendukung Ketahanan Pangan Nasional. *Jurnal Ilmiah WIDYA Non-Eksakta*, 1(2).
- Indonesia, R. (2009). Peraturan Presiden (Perpres) No. 22 tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal.
- Indonesia, R. (n.d.). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan .
- Jonathan M. Hall, (2013), *A History of the Archaic Greek World*, ca. 1200-479 BCE, 2nd Edition, Blackwell history of the ancient world. Malden, MA: Blackwell Pub xviii, Agustus 2013.

- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komentor Umum Kovenan Internasional Hak Sipil Dan Politik Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya, Jakarta Pusat: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2009.
- Kompas.com, 2020. "BPS Ungkap Indonesia Masih Impor Beras 356.286 Ton di 2020: <https://money.kompas.com/read/2021/03/29/140638626/bps-ungkap-indonesia-masih-impor-beras-356286-ton-di-2020?page=all>.
- Lassa, J. (n.d.). Politik Ketahanan Pangan Indonesia 1952-2005 .
- Maxwell, S. (1996). Food Security: A Post-Modern Perspective. *Food Policy*, 21(2), 155-170.
- Maxwell, S., & Frankerber, T. R. (1992). *Household Food Security Concepts, Indicators, And Measurements*. New York, NY, USA: UNICEF and IFAD.
- Maxwell, S., & Slater, R. (2003) *Food Policy Old and New*. *Development Policy Review*. 21(5-6), 531-553.
- Mukti, B. P. (2019). Strategi Ketahanan Pangan Nabi Yusuf Studi Analisis tentang Sistem Ketahanan Pangan Nabi Yusuf dalam Al Qur'an Surat Yusuf Ayat 46-49. *TARJIH : Jurnal Tarjih dan Pengembangan Pemikiran Islam*, 16(1), 35-47.
- Nasional, K. P. (2014). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 Buku 1 Agenda Pembangunan Nasional.
- Nudia Indah P, Aprilia Setyaningsih, 2020. Kebijakan Food Security: Arah Kebijakan dan Strategi Ketahanan Pangan Pemerintah Indonesia. *Journal of Governance Innovation* 2 (1) : 77-82
- Pangan, B. K. (2020). Roadmap Diversifikasi Pangan Lokal Sumber Karbohidrat Nn-Beras 2020-2024. Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian.
- POM, B. (2018, Desember 6). Kebijakan Keamanan Pangan di Indonesia. Pertemuan Jejaring Kemanan Pangan Daerah .
- PurwaningsihY, 2008. Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, dan Pemberdayaan Masyarakat. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* 9 (1) :. 1 - 27
- Rangka Meningkatkan Ketahanan Nasional”, *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*. Volume 6 No. 2, Juni 2008
- Rusyda Afifah Ahmad,(2019). Analisis Pengelolaan Simpan Pinjam Gabah Dalam peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Menurut Ekonomi Islam (Studi Kasus Koperasi Khizanatullah Dusun Jintap, Wonoketro, Jetis Ponorogo), Fak. Ekonomi dan Manajemen Islam, UNIDA Gontor.

- Santoso, Dwi Andreas (2019). “Merengkuh Asa Kemandirian Pangan”, Gatra Review, Agustus.
- Secretariat, T. A. (2015). *ASEAN Economic Community Blueprint 2025*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and*
- Setya Retnami (2001). Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia. Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia. Jakarta. 2001.
- Suharyanto, Heri. “Ketahanan Pangan”, Jurnal Sosial Humaniora, Vol 4 No.2, November 2011
- Suryana, Achmad. (2014). “Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan Dan Penanganannya”. Forum Penelitian Agro Ekonomi, Volume 32 No. 2, Desember.
- Syahyuti, dkk. “Kedaulatan Pangan Sebagai Basis Untuk Mewujudkan Ketahanan Pangan Nasional”, Jurnal Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol. 33 No. 2, Desember 2015
- Tempo.co, 2021. Kementan: Status Ketahanan Pangan Indonesia Semakin Baik.  
<https://nasional.tempo.co/read/1434199/kementan-status-ketahanan-pangan-indonesia-semakin-baik/full&view=ok>
- UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights