

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ketersediaan pangan merupakan permasalahan penting yang dihadapi oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pangan merupakan kebutuhan dasar selain sandang dan papan, yang dikonsumsi setiap hari, sehingga ketersediaannya sangatlah penting. Jumlah penduduk yang cukup besar dan cenderung meningkat dari tahun ke tahun menyebabkan kebutuhan pangan terus meningkat. Selain itu, pangsa konsumsi pangan yang cukup tinggi, sehingga pangan masih mendominasi alokasi anggaran belanja rumah tangga. Harga pangan yang berfluktuasi dan cenderung meningkat dari waktu ke waktu juga mengurangi daya beli masyarakat khususnya penduduk miskin (Faharuddin et al, 2015).

Permasalahan pangan menjadi salah satu *point* yang dibahas dalam tujuan pembangunan berkelanjutan atau *Sustainable Development Goals* (SDGs) yaitu, mengakhiri kelaparan melalui pencapaian ketahanan pangan dan nutrisi yang lebih baik dan mendukung pertanian berkelanjutan. Salah satu target yang ingin dicapai dari tujuan tersebut adalah pada Tahun 2030 mengakhiri kelaparan dan memastikan adanya akses bagi seluruh rakyat, khususnya orang miskin dan berada dalam situasi rentan, termasuk bayi, terhadap pangan yang aman, bernutrisi dan berkecukupan sepanjang tahun (Kementerian Bappenas, 2017).

Arah kebijakan umum ketahanan pangan nasional dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 dan Agenda Nawa Cita, yaitu perbaikan kualitas konsumsi pangan dan gizi, dapat dilakukan melalui peningkatan konsumsi pangan masyarakat yang berbasis sumber daya dan budaya lokal. Dengan demikian, tujuan pembangunan ketahanan pangan adalah untuk menjamin ketersediaan dan konsumsi pangan seluruh penduduk yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, desa, rumah tangga hingga perorangan (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2014).

Konsumsi pangan masyarakat dapat menggambarkan alokasi dan komposisi atau bentuk konsumsi yang berlaku secara umum pada anggota masyarakat. Konsumsi dapat diartikan sebagai kegiatan untuk pemenuhan kebutuhan atau keinginan saat ini guna meningkatkan kesejahteraannya. Dengan demikian, alokasi konsumsi sangat tergantung pada definisi dan persepsi masyarakat mengenai kebutuhan dan kendala yang mereka hadapi (Yusdiyanto, 2016).

Pangsa pengeluaran pangan merupakan indikator yang mampu menggambarkan derajat ketahanan pangan tingkat rumah tangga. Semakin tinggi pangsa pengeluaran pangan suatu rumah tangga, maka akan mengurangi ketahanan pangannya. Dengan kata lain, rumah tangga dengan pengeluaran pangan tinggi cenderung memiliki ketahanan pangan yang rendah atau rentan pangan (BPS, 2017). Menurut penelitian Ilham dan Sinaga (2004), pangsa pengeluaran pangan mempunyai hubungan yang erat dengan ukuran ketahanan pangan yaitu tingkat konsumsi, keanekaragaman pangan dan pendapatan.

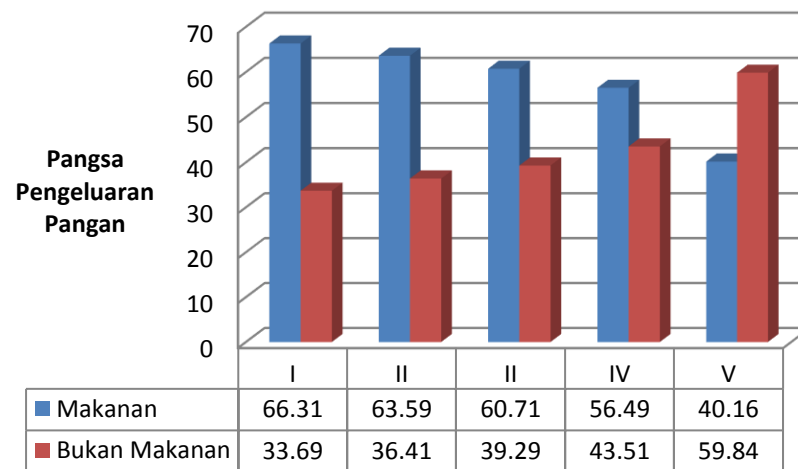
Semakin besar pangsa pengeluaran pangan menunjukkan ketahanan pangan yang semakin rendah.

Salah satu indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan rumah tangga adalah pendapatan dan pengeluaran rumah tangga, sedangkan tingkat pergeseran komposisi pengeluaran dapat mengindikasikan perubahan tingkat kesejahteraan penduduk (BPS, 2017). Tingkat pengeluaran rumah tangga juga merupakan salah satu cara untuk mengetahui tingkat kehidupan masyarakat. Pengeluaran rumah tangga terdiri dari pengeluaran pangan dan bukan pangan. Besaran total pengeluaran yang dibelanjakan untuk pangan dari suatu rumah tangga dapat digunakan sebagai petunjuk tingkat kesejahteraan rumah tangga tersebut (Firdaus et al, 2013).

Gambar 1.1 menunjukkan pangsa pengeluaran makanan dan bukan makanan nasional menurut kuintil pengeluaran. Pangsa pengeluaran pangan untuk penduduk di kuintil pertama (terendah) sebesar 66,31 persen sementara pangsa pengeluaran untuk bukan makanan sebesar 33,69 persen. Hal serupa terjadi pada kuintil kedua sampai dengan kuintil keempat, dimana pangsa pengeluaran pangan masih berada di atas 50 persen yaitu masing-masing sebesar 63,59 persen, 60,71 persen dan 56,49 persen. Hanya penduduk yang berada pada kuintil kelima (tertinggi) pangsa pengeluaran pangannya yang di bawah 50 persen yaitu sebesar 40,16 persen. Hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pendapatan rumah tangga, semakin kecil proporsi pengeluaran untuk makanan terhadap seluruh pengeluaran rumah tangga. Dengan kata lain, rumah tangga akan semakin sejahtera apabila persentase pengeluaran untuk makanan lebih kecil dibandingkan

persentase pengeluaran untuk bukan makanan (BPS, 2017). Semakin tinggi kesejahteraan masyarakat suatu negara maka pangsa pengeluaran pangannya akan semakin kecil (Deaton dan Muellbauer, 1980).

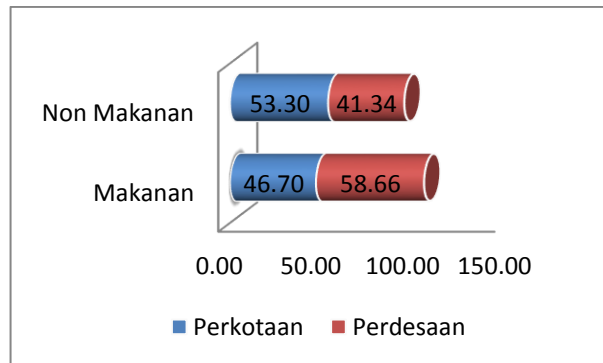
Gambar 1.1 Pangsa Pengeluaran Nasional Menurut Kuintil Pengeluaran (Maret 2017)



Sumber: BPS (2017), diolah

Pada Gambar 1.2 menunjukkan kondisi pangsa pengeluaran pangan nasional, dimana pada tahun 2017 pangsa pengeluaran pangan nasional sebesar 50,94 persen dan pangsa pengeluaran bukan makanan sebesar 49,06 persen. Wilayah perdesaan dengan pangsa pengeluaran pangan sebesar 58,66 persen, cenderung memiliki ketahanan pangan yang lebih rendah dibandingkan wilayah perkotaan yang pangsa pengeluaran pangannya sebesar 46,70 persen. Fenomena pangsa pengeluaran pangan yang lebih dari 50 persen ini mengindikasikan bahwa penduduk Indonesia menurut tingkat ketahanan pangannya menuju kondisi rentan pangan, terutama penduduk di wilayah perdesaan (BPS, 2017).

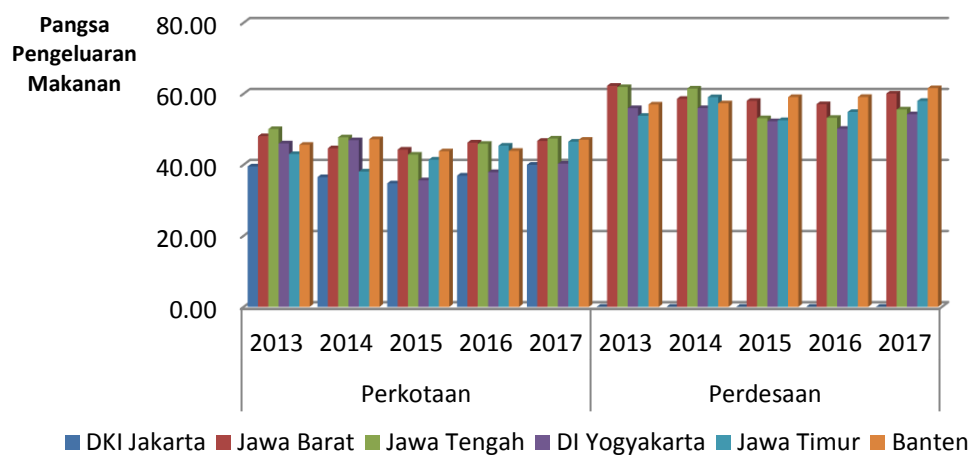
Gambar 1.2 Pangsa Pengeluaran Nasional Menurut Tipe Wilayah Tahun 2017



Sumber : BPS, 2017

Kondisi pangsa pengeluaran pangan di beberapa provinsi di Pulau Jawa, tahun 2017 Provinsi DKI Jakarta dengan pangsa pengeluaran pangan sebesar 39,94 persen merupakan provinsi dengan pangsa pengeluaran pangan terendah, sedangkan provinsi dengan pangsa pengeluaran tertinggi adalah Provinsi Jawa Barat yaitu sebesar 51,01 persen. Hal ini menggambarkan bahwa pangsa pengeluaran di Provinsi Jawa Barat sebagian besar dipergunakan untuk makanan, sehingga cenderung memiliki ketahanan pangan yang lebih rendah. Hal ini secara tidak langsung terlihat bahwa di Pulau Jawa, rumah tangga di Provinsi Jawa Barat masih jauh tertinggal tingkat ketahanan pangannya dibandingkan rumah tangga di Provinsi DKI Jakarta. Padahal secara geografis letak Provinsi Jawa Barat berdekatan dengan Provinsi DKI Jakarta. Pada Gambar 1.3 terlihat bahwa Provinsi Jawa Barat dari tahun 2013 sampai dengan 2017 pangsa pengeluaran pangannya cenderung tinggi, terutama di wilayah perdesaan. Hal tersebut menunjukkan bahwa wilayah perdesaan di Provinsi Jawa Barat lebih rentan pangan dibandingkan wilayah perkotaan.

Gambar 1.3 Pangsa Pengeluaran Makanan Perdesaan dan Perkotaan Menurut Provinsi di Pulau Jawa Tahun 2013-2017



Sumber: BPS, 2017

Pemerintah Provinsi Jawa Barat sebagai bagian dari Pemerintah Pusat, berkomitmen dan berperan aktif untuk mengatasi masalah kekurangan pangan dan kelaparan, kekurangan gizi serta kemiskinan. Kebijakan pembangunan bidang ketahanan pangan di Provinsi Jawa Barat berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategis (RENSTRA) Badan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Barat Tahun 2013-2018 adalah peningkatan ketersediaan, akses dan keamanan pangan (BKP, 2013).

Kualitas konsumsi pangan masyarakat Provinsi Jawa Barat ditunjukkan oleh skor Pola Pangan Harapan (PPH) sudah cukup baik meskipun belum mencapai kondisi ideal. Tahun 2017 Skor PPH Jawa Barat mencapai 85,2 masih dibawah skor PPH Nasional sebesar 96,4. Dominasi pengeluaran pangan yang bertumpu pada kelompok pangan padi-padian menunjukkan kualitas konsumsi pangan suatu daerah. Tingginya kontribusi padi-padian ini disebabkan oleh pola konsumsi masyarakat yang masih didominasi oleh beras (Dinas Ketahanan Pangan dan

Peternakan, 2017). Sejalan dengan Miranti et al. (2017) dalam penelitiannya mengemukakan bahwa pangsa pengeluaran pangan rumah tangga di perkotaan dan perdesaan Provinsi Jawa Barat didominasi oleh pangan kelompok padi-padian. Rumah tangga perkotaan memiliki tingkat diversifikasi pangan yang lebih tinggi daripada perdesaan disebabkan harga beras rata-rata di perkotaan lebih rendah daripada di perdesaan.

Tabel 1.1 menunjukkan pangsa pengeluaran per kapita sebulan di Provinsi Jawa Barat menurut tipe wilayah rumah tangga. Rumah tangga di perkotaan, baik tahun 2016 maupun tahun 2017, persentase pengeluaran konsumsi makanannya lebih kecil daripada bukan makanan. Meskipun pada tahun 2017 presentase pengeluaran konsumsi makanan di daerah perkotaan sedikit meningkat dibandingkan dengan 2016 dari 46,20 persen menjadi 48,68 persen. Sementara itu, pengeluaran makanan di perdesaan masih mendominasi pengeluaran rumah tangga. Persentase pengeluaran makanan rumah tangga di pedesaan tahun 2016 dan 2017 naik dari 57,02 persen menjadi 60,02 persen dari total pengeluaran. Besarnya persentase pengeluaran untuk konsumsi bukan makanan di perkotaan bila dibandingkan dengan perdesaan menunjukkan tingkat kesejahteraan penduduk di perkotaan lebih tinggi daripada perdesaan (BPS, 2017).

Tabel 1.1 Persentase Pengeluaran Rata-Rata per Kapita Sebulan Provinsi Jawa Barat Menurut Tipe Wilayah Tahun 2016-2017

Tipe Wilayah	Konsumsi Makanan		Konsumsi Non Makanan	
	2016	2017	2016	2017
Perkotaan	46,20	48,68	53,80	51,32
Perdesaan	57,02	60,02	42,98	39,98
Total	48,56	51,01	51,44	48,99

Sumber: BPS, 2017

Jumlah penduduk Indonesia merupakan keempat terbanyak di dunia mencapai hampir 259 juta jiwa, dan Provinsi Jawa Barat merupakan provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia. Tahun 2017 jumlah penduduk mencapai 48.037.827 jiwa, dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,39 Persen. Sementara itu, jumlah penduduk miskin mencapai 4.168.440 jiwa atau sebesar 8,71 persen (BPS, 2018). Tabel 1.2 menunjukkan bahwa garis kemiskinan Provinsi Jawa Barat terus meningkat dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2017, tapi masih di bawah garis kemiskinan Nasional yaitu sebesar Rp. 374.478,- hal ini mengisyaratkan bahwa penduduk provinsi Jawa Barat masih banyak yang hidup di bawah garis kemiskinan (BPS, 2017).

Tabel 1.2 Garis Kemiskinan dan Penduduk Miskin di Provinsi Jawa Barat Tahun 2011–2017

Tahun	Garis Kemiskinan (Rp)	Penduduk Miskin	
		Jumlah	Persentase (%)
2013	276.825	4.382.648	9,61
2014	291.474	4.238.960	9,18
2015	318.602	4.485.654	9,57
2016	332.119	4.168.110	8,77
2017	344.427	4.168.440	8,71

Sumber: BPS (2017), diolah

Studi empiris mengenai pola konsumsi pangan rumah tangga miskin menunjukkan hasil yang berbeda-beda. Fujii (2013) juga mengemukakan bahwa pola konsumsi pangan antar rumah tangga miskin berbeda karena dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi dan karakteristik wilayah tempat tinggal, dimana inflasi pada komoditas pangan membuat rumah tangga perkotaan lebih rentan ketahanan pangannya dibandingkan rumah tangga miskin perdesaan. Rodriguez-Takeuchi dan Imai (2013) dalam penelitiannya menyatakan bahwa kondisi

geografis (perdesaan dan perkotaan) serta karakteristik sosial ekonomi memiliki respon yang berbeda dalam menyikapi kenaikan harga pangan dan berdampak pada perubahan pola konsumsi pangan dan tingkat kesejahteraannya.

Le (2008) dalam penelitiannya tentang pola konsumsi pangan rumah tangga miskin di Vietnam, hasilnya menunjukkan bahwa beras merupakan komoditas utama bagi rumah tangga miskin di Vietnam. Hal ini ditunjukkan dengan tingginya *budget share* komoditas beras pada struktur konsumsi rumah tangga miskin di Vietnam dan porsi tersebut akan semakin menurun seiring dengan bertambahnya tingkat pendapatan rumah tangga, karena rumah tangga bukan miskin memiliki pilihan komoditas pangan yang lebih beragam.

Yusdiyanto (2016) menyatakan bahwa secara umum, konsumsi komoditi pangan dipengaruhi oleh harga sendiri, harga komoditi lain, pendapatan, serta karakteristik demografi seperti wilayah tempat tinggal (perdesaan/perkotaan) dan tingkat pendidikan kepala rumah tangga. Sejalan dengan penelitian Mayasari et al. (2018), mengemukakan bahwa karakteristik demografi memiliki pengaruh yang signifikan dalam menentukan pola konsumsi pangan rumah tangga miskin. Variabel demografi yang paling kuat memengaruhi pola konsumsi rumah tangga miskin adalah jenis kelamin kepala rumah tangga.

Sengul & Tuncer (2005) melakukan penelitian tentang tingkat kemiskinan dan pola permintaan makanan pada rumah tangga miskin di Turki menggunakan model LA-AIDS. Hasil penelitian menunjukkan respon permintaan antar kelompok makanan bervariasi antara rumah tangga miskin dan sangat miskin. Ketersediaan pangan pada rumah tangga sangat miskin sangat responsif terhadap

perubahan harga dan pendapatan dibandingkan rumah tangga miskin. Rumah tangga miskin memiliki pendapatan rendah sehingga menyebabkan daya beli juga rendah. Kondisi tersebut mengakibatkan rumah tangga miskin melakukan pilihan dalam membelanjakan pendapatannya bahkan mungkin harus meniadakan beberapa kebutuhan dasar lainnya untuk memenuhi kebutuhan dasar tertentu.

Penelitian ini memberikan kontribusi empiris penting antara lain: pertama, menganalisis konsumsi rumah tangga miskin yang dikategorikan berdasarkan jenis pekerjaan kepala rumah tangga (pertanian/non pertanian). Penelitian yang melibatkan jenis pekerjaan kepala rumah tangga miskin ini masih sangat jarang atau sedikit. Jenis pekerjaan kepala rumah tangga miskin mempengaruhi tingkat pendapatan rumah tangga miskin. Pendapatan kepala rumah tangga miskin yang bekerja di sektor pertanian lebih rendah dibandingkan dengan yang bekerja di sektor non pertanian (Tulangow et al, 2017). Kedua, penelitian ini menggunakan data *cross section* Susenas, sehingga rentan terhadap permasalahan mendasar dalam data hasil pengamatan, yaitu masalah endogenitas (Sande & Ghosh, 2018). Endogenitas merupakan suatu kondisi dimana variabel penjelas berkorelasi dengan *error* (Baum CF, 2007). Pada penelitian ini endogenitas diduga terjadi pada variabel total pengeluaran makanan. Total pengeluaran makanan dari rumah tangga kemungkinan berkorelasi dengan *error* karena besarnya total pengeluaran dipengaruhi oleh beberapa faktor, dimana faktor tersebut tertangkap di *error*. Apabila masalah endogenitas ini tidak diperhitungkan, kemungkinan akan menghasilkan estimasi parameter yang bias (*simultaneity bias*) dan merusak validitas temuan yang diperoleh dari analisis regresi (Sande & Ghosh, 2018).

1.2 Rumusan Masalah

Ketidakmampuan rumah tangga dalam pemenuhan pangan tidak hanya dilihat dari pemenuhan secara kuantitas, tetapi juga termasuk masalah kualitas pangan. Salah satu indikator untuk mengukur keberhasilan program ketahanan pangan melalui pola konsumsi pangan rumah tangga yang menggambarkan akses masyarakat terhadap pangan, status gizi dan kesejahteraannya (DKPP, 2017).

Jumlah penduduk yang cukup besar disertai dengan meningkatnya jumlah penduduk miskin mengindikasikan bertambahnya penduduk yang rawan pangan, sehingga penduduk Jawa Barat cenderung berpotensi menjadi rentan pangan karena penduduk dengan berpendapatan rendah akan mengalokasikan sebagian besar pendapatannya untuk konsumsi makanan, sehingga pangsa pengeluarannya tinggi yang berdampak pada kondisi rentan pangan (BPS, 2018).

Dengan mempelajari konsumsi pangan rumah tangga miskin, dapat diperoleh informasi tentang jenis pangan apa saja yang dikonsumsi serta besarnya pangsa (*share*) pengeluaran pangan rumah tangga miskin. Informasi tersebut berguna untuk merumuskan kebijakan pangan yang tepat terkait pengentasan kemiskinan dan kelaparan. Oleh sebab itu, diperlukan penelitian untuk mengetahui konsumsi pangan rumah tangga miskin di Provinsi Jawa Barat. Berdasarkan uraian di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi alokasi pengeluaran konsumsi pangan rumah tangga miskin di Provinsi Jawa Barat, baik rumah tangga miskin di perkotaan maupun di perdesaan;

2. Bagaimana respon perubahan permintaan konsumsi pangan pada rumah tangga miskin di Provinsi Jawa Barat ketika terjadi perubahan harga pangan dan pendapatan.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian perumusan masalah, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi alokasi pengeluaran konsumsi pangan rumah tangga miskin di Provinsi Jawa Barat, baik rumah tangga miskin di perkotaan maupun di perdesaan;
2. Untuk menganalisis respon perubahan permintaan konsumsi pangan pada rumah tangga miskin di Provinsi Jawa Barat ketika terjadi perubahan harga pangan dan pendapatan.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan mempelajari dan memahami jenis pangan apa saja yang dikonsumsi serta besarnya pangsa (*share*) pengeluaran pangan rumah tangga miskin dapat berguna dan berkontribusi dalam perumusan kebijakan yang berkaitan dengan ketahanan pangan dan pengentasan kemiskinan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan pemerintah dalam membantu perencanaan dan evaluasi penyediaan pangan bagi pemenuhan kebutuhan konsumsi suatu daerah khususnya bagi rumah tangga miskin.