

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam kajian Hubungan Internasional, konsep keamanan mengalami pergeseran dari keamanan tradisional yang berfokus pada ancaman militer dan kedaulatan negara, menuju keamanan non- tradisional yang mencakup isu-isu seperti lingkungan, kesehatan, energi, dan pangan (Caballero-Anthony & Cook, 2013). Sekarang, ketahanan Pangan tidak hanya dipahami sebagai isu pertanian atau ekonomi, melainkan sebagai bagian integral dari *human security* (UNDP, 1994). Hal ini berarti bahwa akses terhadap pangan yang cukup, aman dan bergizi menjadi salah satu faktor penting kesejahteraan manusia dan stabilitas sosial.

Ketahanan pangan juga berkaitan erat dengan kapasitas negara dan wilayah dalam menjamin distribusi pangan secara merata. Kegagalan dalam menjamin akses pangan dapat memicu konflik sosial, instabilitas politik, dan memperburuk ketidaksetaraan. Oleh karena itu, pangan dipandang sebagai isu strategis yang memerlukan pendekatan multidimensional, melibatkan kebijakan ekonomi, sosial, politik, dan keamanan internasional. Dalam konteks Indonesia, misalnya, ketahanan pangan telah ditegaskan sebagai bagian dari kedaulatan negara dan hak asasi manusia yang wajib dipenuhi oleh pemerintah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Republik Indonesia, 2012).

Wilayah kepulauan memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan wilayah daratan. Wilayah Kepulauan terdiri dari banyak pulau kecil yang tersebar, sehingga produksi pangan tidak merata. Pulau besar mungkin memiliki lahan pertanian yang cukup, sementara pulau kecil bergantung pada pasokan dari luar. Kondisi ini menyebabkan ketergantungan pada sistem distribusi antar wilayah. Studi di Bangka Belitung menunjukkan bahwa meskipun indeks ketahanan pangan relatif baik, fluktuasi tetap terjadi karena keterbatasan produksi lokal dan distribusi antar pulau. (Handini, dkk, 2025)

Fragmentasi geografis membuat distribusi pangan harus melewati jarak antarpulau yang cukup jauh, sehingga transportasi laut menjadi tulang punggung utama. Ketergantungan pada moda transportasi ini menimbulkan kerentanan, terutama ketika terjadi gangguan cuaca atau keterbatasan armada kapal. Ketika terjadi gangguan, seperti badai atau gelombang tinggi, distribusi pangan dapat terputus, sehingga menimbulkan kerawanan pangan di pulau-pulau kecil. (Baidenggan et al., 2025)

Jarak yang jauh antar pulau meningkatkan biaya logistik dan waktu tempuh distribusi. Hal ini berdampak pada harga pangan yang lebih tinggi dibandingkan wilayah daratan. Akibatnya, akses masyarakat terhadap pangan berkualitas menjadi terbatas, terutama bagi kelompok berpendapatan rendah. (Andaiyani et al., 2024.)

Berdasarkan rilis resmi Badan Pangan Nasional (Bapanas), rata-rata Indeks Ketahanan Pangan (IKP) nasional tahun 2025 mencapai skor 73,00,

hampir menyentuh target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025 yang ditetapkan sebesar 73,2. Capaian ini merupakan hasil pengukuran dengan 12 indikator yang lebih komprehensif dan menjadi *baseline* baru bagi pembangunan ketahanan pangan ke depan, dengan rincian skor pada pilar ketersediaan pangan sebesar 61,47, pilar keterjangkauan pangan 82,70, dan pilar pemanfaatan pangan 74,99 (Badan Pangan Nasional, 2025).

Pencapaian ini juga sejalan dengan hasil Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan (FSVA) 2025 yang menunjukkan perbaikan signifikan, di mana sebanyak 433 kabupaten/kota (84,24%) masuk dalam kategori wilayah tahan pangan, sementara jumlah kabupaten/kota yang tergolong rentan rawan pangan menurun menjadi 81 kabupaten/kota (15,76%) dibandingkan tahun sebelumnya. Meskipun demikian, pemerintah menargetkan peningkatan lebih lanjut, yaitu mencapai skor IKP 82 pada tahun 2029 sebagai bagian dari agenda RPJMN 2025–2029 (Republik Indonesia, 2020). Capaian IKP nasional tahun 2025 ini mencerminkan kemajuan yang solid, namun masih memerlukan penguatan pada aspek ketersediaan pangan yang menjadi pilar dengan skor terendah, guna mewujudkan ketahanan pangan yang berkelanjutan dan merata di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam sistem pengukuran Indeks Ketahanan Pangan (IKP) yang ditetapkan oleh Badan Pangan Nasional (Bapanas), setiap kabupaten dan kota diklasifikasikan ke dalam enam kelompok prioritas berdasarkan nilai

batas atau *cut off point* yang berbeda antara wilayah kabupaten dan kota. Perbedaan ini disesuaikan dengan karakteristik dan tantangan masing-masing wilayah, di mana kabupaten pada umumnya memiliki ketergantungan yang lebih tinggi pada sektor pertanian dan sumber daya alam, sementara kota lebih bergantung pada sistem distribusi dan akses pasar. Nilai batas ini digunakan sebagai acuan untuk menentukan status ketahanan pangan suatu daerah, mulai dari Prioritas 1 (Sangat Rentan) hingga Prioritas 6 (Sangat Tahan). Semakin rendah skor IKP suatu daerah, semakin tinggi tingkat kerawanan pangannya, dan sebaliknya, semakin tinggi skor IKP, semakin baik tingkat ketahanan pangannya. Berikut adalah tabel nilai batas *cut off point* untuk kabupaten dan kota berdasarkan Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan (FSVA) 2024:

Tabel 1.1 Nilai Batas Kabupaten/Kota

No.	Kelompok Prioritas	Klasifikasi	Nilai Batas Kabupaten	Nilai Batas Kota
1.	Prioritas 1	Sangat Rentan	$\leq 41,52$	$\leq 28,84$
2.	Prioritas 2	Rentan	$> 41,52 - 51,42$	$> 28,84 - 41,44$
3.	Prioritas 3	Agak Rentan	$> 51,42 - 59,58$	$> 41,44 - 51,29$
4.	Prioritas 4	Agak Tahan	$> 59,58 - 67,75$	$> 51,29 - 61,13$
5.	Prioritas 5	Tahan	$> 67,75 - 75,68$	$> 61,13 - 70,64$
6.	Prioritas 6	Sangat Tahan	$> 75,68$	$> 70,64$

Sumber: FSVA Nasional Tahun 2024 (telah diolah kembali).

Pengukuran Indeks Ketahanan Pangan (IKP) di tingkat kabupaten/kota, termasuk di Provinsi Kepulauan Riau, dilakukan dengan metode standar nasional yang menggunakan sembilan indikator yang dikelompokkan ke dalam tiga pilar utama, yaitu ketersediaan, keterjangkauan, dan pemanfaatan pangan. Setiap indikator memiliki bobot

tertentu yang telah ditentukan melalui *expert judgement* (rekomendasi para ahli), kemudian nilai mentah dari setiap indikator distandarisasi ke skala 0–100 menggunakan metode *z-score* dan *distance to scale*, sebelum akhirnya diagregasi untuk menghasilkan skor IKP akhir. Berikut adalah rincian indikator dan bobotnya:

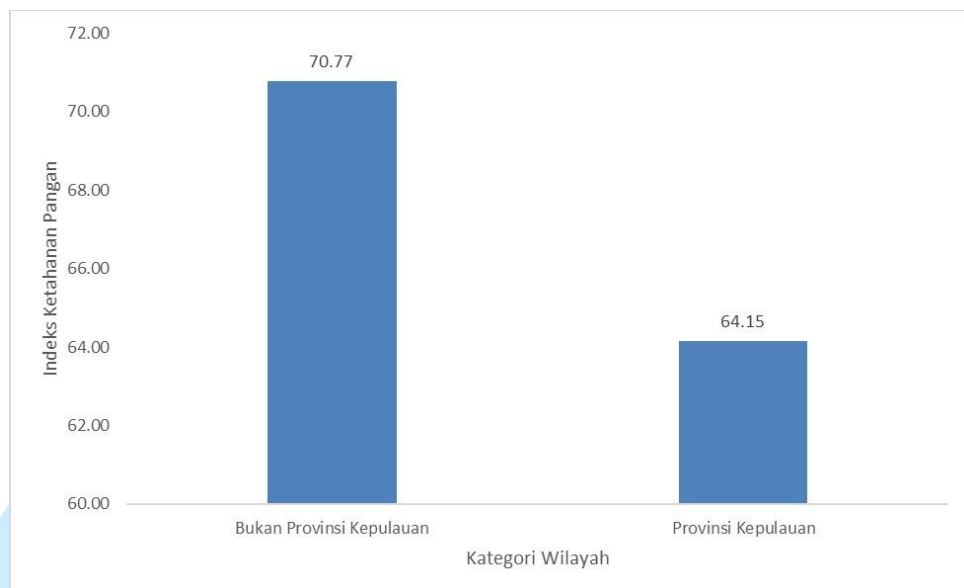
Tabel 1.2 Indikator Penilaian Indeks Ketahanan Pangan

No	Pilar	Indikator
1.	Ketersediaan	Rasio konsumsi normatif terhadap produksi bersih beras, jagung, ubi jalar, ubi kayu, sagu, dan stok beras pemerintah daerah
2.		Persentase penduduk di bawah garis kemiskinan
3.	Keterjangkauan	Persentase rumah tangga dengan pengeluaran pangan >65% dari total pengeluaran
4.		Persentase rumah tangga tanpa akses listrik
5.	Pemanfaatan	Rata-rata lama sekolah perempuan usia >15 tahun
6.		Persentase rumah tangga tanpa akses air bersih
7.		Rasio jumlah penduduk per tenaga kesehatan terhadap tingkat kepadatan penduduk
8.		Persentase balita <i>stunting</i>
9.		Angka harapan hidup saat lahir

Sumber: Buku Indeks Ketahanan Pangan Tahun 2023(telah diolah kembali).

Rata-rata IKP provinsi kepulauan lebih rendah dibandingkan non kepulauan. Data Badan Pangan Nasional menunjukkan variasi capaian ketahanan pangan antarprovinsi, dengan wilayah kepulauan cenderung berada dikategori lemah. Distribusi kategori ketahanan pangan di kepulauan lebih banyak masuk kategori “rentan” atau “kurang tahan” dibandingkan provinsi daratan besar.

Gambar 1.1 Indeks Ketahanan Pangan



Sumber: Laporan Indeks Ketahanan Pangan, Badan Pangan Nasional (Bapanas).

Diagram tersebut memperlihatkan perbedaan nilai Indeks Ketahanan Pangan (IKP) antara provinsi kepulauan dan non kepulauan. Terlihat jelas bahwa provinsi non kepulauan memiliki nilai IKP lebih tinggi, yaitu 70,77, sedangkan provinsi kepulauan hanya mencapai 64,15. Artinya secara rata-rata wilayah kepulauan berada pada posisi lebih rentan dalam hal ketahanan pangan dibandingkan wilayah daratan besar. Meskipun inflasi makanan di kepulauan relatif lebih rendah, faktor lain seperti keterbatasan akses distribusi pangan, infrastruktur logistik antar pulau, diversifikasi sumber pangan yang terbatas, serta kondisi sosial ekonomi masyarakat kepulauan berkontribusi terhadapnya rendahnya IKP. Dengan kata lain, harga pangan yang relatif stabil tidak otomatis menjamin ketahanan pangan

yang lebih baik, karena dimensi aksesibilitas, ketersediaan, dan kualitas pangan tetap menjadi tantangan utama di wilayah kepulauan.

Kepulauan Riau dipilih dalam penelitian ini karena karakteristiknya yang berciri kepulauan dengan wilayah berfragmentasi dan sangat bergantung pada konektivitas antar pulau. Distribusi pangan di provinsi ini tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan dan harga, tetapi juga oleh faktor transportasi dan infrastruktur logistik seringkali terbatas, sehingga akses pangan lebih rentan terhadap gangguan cuaca maupun keterbatasan sarana transportasi laut dan udara. (Baidenggan et al., 2025) Selain itu, meskipun seluruh kabupaten/ kota di Kepulauan Riau sudah masuk kategori “tahan pangan”, capaian IKP mereka masih berada pada prioritas 4 dan 5.

Table 1.3 Indeks Ketahanan Pangan (IKP) Kabupaten/ Kota di Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2025.

NO	Kabupaten/ Kota	IKP (2025)	Kelompok IKP	Peringkat Nasional
1.	Karimun	63,34	4	418
2.	Bintan	73,15	5	228
3.	Natuna	71,52	5	267
4.	Lingga	68,03	4	359
5.	Kepulauan Anambas	66,33	4	383
6.	Kota Batam	74,55	5	189
7.	Kota Tanjung Pinang	69,76	5	314

Sumber: Badan Pangan Nasional, 2025 (telah diolah kembali).

Data Badan Pangan Nasional tahun 2025 menunjukkan bahwa Kabupaten Karimun memiliki IKP 63,34 (kelompok 4), sementara Kota Batam mencapai 74,54 (kelompok 5). Tidak ada satupun kabupaten/ kota yang mencapai prioritas 6 atau kategori tahan pangan tinggi. Hal ini

menegaskan bahwa ketahanan pangan di Kepulauan Riau relatif stabil, tetapi belum optimal.

Kondisi ini menegaskan bahwa variasi ketahanan pangan di Kepulauan Riau dipengaruhi bukan hanya oleh ketersediaan atau harga pangan, tetapi juga oleh distribusi pangan, konektivitas antar pulau, dan karakter wilayah kepulauan itu sendiri. Oleh karena itu, penelitian ini perlu diarahkan untuk merumuskan masalah yang secara spesifik menelaah bagaimana faktor-faktor tersebut membentuk variasi ketahanan pangan di Kepulauan Riau.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana karakter wilayah kepulauan, khususnya distribusi pangan dan konektivitas antar pulau, membentuk variasi ketahanan pangan antar kabupaten/ kota di Provinsi Kepulauan Riau?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Menganalisis bagaimana karakter wilayah kepulauan, khususnya distribusi pangan dan konektivitas antarpulau, membentuk variasi ketahanan pangan antar kabupaten/ kota di Provinsi Kepulauan Riau.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Mendeskripsikan kondisi ketahanan pangan antar kabupaten/kota di Provinsi Kepulauan Riau.
2. Mengidentifikasi karakter distribusi pangan dan konektivitas antar pulau di wilayah Kepulauan Riau.
3. Menganalisis hubungan antara distribusi pangan, konektivitas antar pulau, dan variasi ketahanan pangan.
4. Menjelaskan persoalan ketahanan pangan di Kepulauan Riau melalui perspektif Hubungan Internasional, khususnya keamanan non tradisional atau *human security*.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Memberikan kontribusi pada kajian Hubungan Internasional, khususnya dalam pengembangan isu keamanan non- tradisional.
2. Memperkaya literatur tentang ketahanan pangan di wilayah kepulauan.
3. Menunjukkan bahwa isu pangan dapat dianalisis tidak hanya dari perspektif ekonomi atau pertanian, tetapi juga dari perspektif tata kelola wilayah, konektivitas, dan *human security*.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah Provinsi Kepulauan Riau dalam memperkuat distribusi pangan dan konektivitas antar pulau.
2. Memberikan dasar informasi bagi akademisi dan mahasiswa yang ingin meneliti isu pangan, wilayah kepulauan, dan keamanan non- tradisional.

