



**IPB University**  
— Bogor Indonesia —

---

**Judul:** Masalah Konsumsi Pangan di Indonesia

**Penulis:** Sajogyo

**Saran Pengutipan:** Sajogyo. (1986). "Masalah Konsumsi Pangan di Indonesia." Makalah. Pertemuan Bupati dalam Rangka SKPG/Binkesmas, Departemen Kesehatan di Cimacan, 17-18 November 1986.

**Sumber:** Perpustakaan Sajogyo Institute

---

Digitalisasi dan penyebarluasan karya-karya Sajogyo ini merupakan bagian dari Peringatan Milad 100 Tahun Sajogyo (21 Mei 1926-21 Mei 2026) yang diselenggarakan atas kerja sama Sajogyo Institute dan IPB University.

Dokumen digital karya-karya Sajogyo dapat diakses dan diunduh melalui Repository IPB University (<https://repository.ipb.ac.id/>) dan tapak maya Sajogyo Institute (<https://sajogyo-institute.org/>).

## MASALAH KONSUMSI PANGAN DI INDONESIA

oleh Prof. Sayogyo (I.P.B. Bogor)

Rujukan dalam Pertemuan Bupati dalam rangka SKPG/BinKesMas, Departemen Kesehatan, 17 - 18 November 1986 di Cinacan, Jawa Barat.

### Latar Belakang

Mutu makanan dapat digambarkan menurut susunan hidangan misalnya dari "patokan empat sehat lima sempurna": makanan pokok, lauk-pauk, sayuran, buah-buahan dan air susu (pembuat "sempurna").

Cara lain (ilmu gizi) menunjuk pada empat unsur dasar, sekaligus dapat mengukur sampai mana "jumlah" makanan mencukupi (atau berlebihan): cukup kalori (untuk energi), protein (zat pembangun), zat pelindung (vitamin dan mineral) dan cukup air. Hidangan "air susu" mencakup 4 unsur itu secara nyata.

Membanding dua cara itu, pola makanan di Indonesia menyediakan kecukupan kalori terutama dari "makanan pokok" dan kecukupan protein, pertama dari "makanan pokok" dan kedua dari "lauk pauk" (pangan nabati dan hewani). Hal itu terjadi karena serealia (beras dan jagung) yang lebih penting dalam susunan "makanan pokok" (pangan karbohidrat) dibanding unsur "ubi-ubian" (kasave, ubi jalar) atau sumber lain (sago, dsb).

Berdasar susunan "makanan pokok" itu, Biro Pusat Statistik telah membuat "peta konsumsi pangan" dengan beragam

type: a) beras, b) beras-jagung yang tak dibedakan dari beras-jagung-ubi, c) beras-ubi yang dibedakan dari d) beras-ubi-jagung dan e) type lainnya (dimana beras bukan unsur pertama). Untuk peta Indonesia satuan satuan peta adalah propinsi dan untuk beberapa propinsi disajikan peta dimana satuan adalah Kabupaten. Pada peta pangan itu dilampirkan tabel-tabel berisi data produksi maupun konsumsi (kg/orang/tahun) dalam hal beras, jagung, kasave dan ubi jalar. Dari data produksi dan konsumsi itu disajikan (peta dan data) mana propinsi (atau kabupaten jika data ada) yang "kecukupan" (produksi melebihi konsumsi per kapita, angka ratio lebih dari 1,0) dan mana yang tidak.

Dua jenis data itu yang satu (produksi per kapita) menunjukkan tingkat penyediaan dari produksi daerah/lokal dan yang lain (konsumsi per kapita) tingkat penyediaan di tingkat rumahtangga. (Data konsumsi berasal dari survei pengeluaran rumahtangga, upaya BPS, sejak 1981 dengan ulangan tiap tiga tahun sekali).

Tingkat konsumsi per kapita di Jawa-Timur (type: beras-jagung-ubi) dan Sulawesi-Selatan (type: beras) dibandingkan Indonesia,, tahun 1981 (Peta Konsumsi Pangan, BPS)

(kg/orang/tahun)	Indonesia	Jawa-Timur	Sulawesi-Sel.
Beras . . . . .	120.72 . .	97.64 . .	129.88
Jagung . . . . .	11.39 . .	22.41 . .	14.51
Kasave (segar) . . . . .	25.96 . .	39.10 . .	12.39
Ubi jalar (segar) . . . . .	3.90 . .	3.15 . .	2.08
(Kalori:/orang/hari BJKW) (1389) . .	(1389) . .	(1299) . .	(1457)
%-kalori dari beras . . . . .	(85.7%) . .	(74.1%) . .	(87.9%)

Jika peta Jawa-Timur maupun Sulawesi-Selatan diperinci menurut kabupaten, dibalik gambaran (rata-rata) type propinsi terdapat beberapa type lain. Di Jawa-Timur ada Kabupaten dengan type beras, type beras-umbi dan type lain (di luar type "Jawa-Timur" dan di Sulawesi-Selatan, ada kabupaten dengan type beras-umbi, type beras-jagung-umbi dan type lain juga.

Yang menarik dari data "tingkat konsumsi rumahtangga" (berasal SuSeNas, EPS) adalah kemungkinan menaksir berapa penduduk (rumahtangga, orang) yang diduga tak memperoleh cukup pangan karena jelas data itu menunjukkan makin tinggi tingkat pengeluaran rumahtangga (Rp/orang/bulan) makin tinggi konsumsi pangan (kalori/orang/hari), dari makanan pokok maupun total makanan. (Catatan: walau proses penaksiran itu memerlukan penyesuaian atas data yang dilaporkan).

#### Beragan Masalah Pangan

Dua jenis data tersebut di muka, sudah menunjuk pada dua segi "masalah pangan" kita, yaitu (a) tingkat penyediaan pangan (tingkat nasional, daerah dan lokal) dan (b) tingkat kemampuan rumahtangga untuk menjangkau pangan yang tersedia setempat, yaitu dari produksi sendiri, membeli (di pasaran) atau cara lain (sebagai upah atau pemberian).

Lain-lain segi dari "masalah pangan" kita mencakup (c) kemauan orang (rumahtangga) untuk mendapatkan pangan yang tersedia itu,

- (d) pemanfaatan pangan yang dikuasai rumah tangga (pengolahan, dsb)
- (e) tingkat kesehatan orang (konsumen) yang dapat mempengaruhi tingkat pemanfaatan makanan yang telah dikonsumsi orang.

Ke lima segi itupun mesti dipahami dalam suatu rangkaian, satu segi bersangkutan dengan segi lain.

Di dalam naskah Repelita-IV misalnya bab 9 (Pertanian dan Pengairan) mesti dipahami dalam kaitannya dengan Bab 10 (Pangan dan Perbaikan Gizi) dan sebaliknya. Semua itu jelas mengkaitkan Bidang Ekuin dan Bidang Kesra.

Sebagian penting usaha kita memahami proses dan jenis kaitan antara sekian segi "masalah pangan" itu dapat didukung oleh data yang tersedia (dikumpulkan dan dilaporkan berkala) mengenai tiap segi itu.

Dalam segi "penyediaan pangan" (daerah/lokal) data tersedia perihal (a) produksi di daerah sendiri yang dikumpulkan per desa, Kecamatan dst, berdasar luas tanam, luas panen (tiap jenis bahan pangan) dan taksiran hasil per hektar (ubinan), (b) distribusi, khususnya taksiran persediaan pangan pada pedagang dan Dolog (untuk bahan pangan terpenting) Prosedur pelaporan luas tanam sampai luas panen telah dikembangkan sejak di zaman sebelum merdeka, khususnya di Jawa atas padi sawah irigasi, dimana petugas irigasi dan pertanian bertidak sebagai pelapor.

Bahkan dalam hal padi sawah irigasi pelaporan itu dapat mencapai frekwensi mingguan (dalam hal membagi air irigasi). Pelaporan panen mencakup data luas tanam yang rusak karena gangguan alam (banjir, kekeringan) atau karena hama/penyakit. Sejak 1950-an prosedur pelaporan itu menjadi pendukung perhatian pemerintah pada pembangunan pertanian yang makin meluas (ke daerah luar Jawa), apa lagi setelah Program Bimas, dalam penyuluhan massal. Intensitas bimbingan juga makin nyata dalam hal sistem kewaspadaan mencegah (meluasnya) hama/penyakit pada padi yang mendapat perhatian khusus itu.

Pada waktu departemen Kesehatan merintis SKPG (sebagian dari upaya perbaikan gizi masyarakat), sistem baru ini juga didasarkan pada apa yang sudah biasa dilakukan oleh unsur "Pertanian" yaitu pelaporan proses musim bertanam padi (dan lain pangan) berkembang di suatu daerah (Desa, Kecamatan).

Di lain pihak SKPG (yang dikelola oleh Bupati/Pemda Tk II) dalam proses itu berusaha menemukan golongan rawan pangan dalam musim bersangkutan, dengan dasar pemikiran bahwa itu erat kaitannya dengan peluang bekerja pada golongan rawan tsb. Kalender pertanian adalah kalender peluang bekerja; hal ini umumnya berlaku bagi masyarakat desa, apa lagi jika peluang bekerja di luar pertanian terbatas, di desa sendiri atau di tempat lain yang terjangkau. Peluang pekerjaan sementara dalam keadaan itu bagi mereka sangat penting.

Dalam hubungan ini ada proyek pemerintah yang dapat menolong, khususnya Proyek Padatkarya untuk sejumlah Kecamatan terpilih. Kapan peluang kerja proyek ini dibuka bagi golongan penduduk yang paling memerlukan kerja tambahan "tepat waktu" (sesuai keadaan di daerah itu), dapat diputuskan oleh penanggungjawab Proyek Padatkarya berdasar sistem pelaporan dalam SKPG itu.

Perlu diakui bahwa dalam hal SKPG itu ada kesan "pendekatan Dinas Sosial" dalam menemukan golongan rawan pangan di desa. (sampai kini belum ada SKPG untuk masyarakat di kota.)

Siapa saja disuatu daerah sasaran SKPG yang tergolong rawan pangan, paling tidak untuk masa sebulan atau lebih dalam setahun? (masa "paceklik" di Jawa, masa "laper biasa" di NTT.)

Istilah lain adalah golongan miskin dan tergantung definisi "miskin" di suatu daerah, apakah mencakup tingkat keniskinan yang mencapai taraf "kurang pangan". (Ada definisi "relatif" yang berbeda-beda antar daerah. Di lain pihak "kurang pangan" yang tertangkap dalam suatu definisi "Kemiskinan" dapat disebut ukuran "objektif", karena dapat diukur dengan patokan fisik (fisiologi) dan kemampuan badan.

Tapi tentu saja dalam SKPG kita tak dapat menunggu sampai gejala kurang pangan itu menjadi kenyataan misalnya pada "orang dewasa kurang kuat/aktif bekerja fisik". Maka le-

bih aman jika sudah dapat mengenal lebih awal di antara golongan mana (di suatu daerah) paling besar peluang menemukan penduduk rawan pangan itu, terutama pada orang dewasa. Berdasar data BPS mengenai jenis pekerjaan utama, golongan itu terutama terdiri atas golongan buruhtani, petani sempit (kurang dari 0.5 ha, termasuk milik nol hektar) dan golongan miskin di luar pertanian mencakup buruh dagang dan jasa kecil, pengusaha sendiri (terutama sektor informal). Secara lebih terinci golongan sasaran perhatian itu tentulah be-ragam antar daerah.

Pendekatan lain adalah "pendekatan pasaran" di tangan DOLOG; jika harga beras misalnya melampaui batas "pagu" (terlalu tinggi), sejumlah beras dari stock dilepas ke pasar agar harga turun dan lebih banyak penduduk yang dapat menjangkaunya. Intervensi pasaran ini relatif mudah dilakukan (tinggal memantau harga beras di tiap daerah) tapi tak dapat membantu golongan penduduk yang tak "ikut bicara" dalam pasaran itu: mereka yang daya belinya amat rendah dan berhenti menawar, tak sanggup membeli lebih banyak. (Selebihnya menawar jenis bahan pangan yang lebih murah untuk mendapatkan kalori yang masih kurang.)

Perihal upaya mengembangkan SKPG ini sewajarnya ditempatkan dalam kerangka menyeluruh pembangunan Repelita, yang berusaha meningkatkan produktivitas ekonomi (mencakup pertanian dan a.l. hasil berupa bahan pangan) maupun tingkat pendapatan pencari nafkah/pekerja dan rumahtangga. Di samping upaya umum yang berdasar ekonomi pasaran (pasaran bagi

tehnologi unggul, pasaran kredit, pasaran tenagakerja maupun pasaran hasil)--- tapi selalu dengan usaha bimbingan/kontrol pemerintah, termasuk subsidi di sebagian pasaran itu ---SKPG merupakan upaya khusus dengan golongan sasaran khusus pula.

Pendekatan SKPG diharap membuat aparat PemDa (Kabupaten di bawah bimbingan Propinsi) lebih peka atas masalah pangan dan gizi di daerah masing-masing, sekaligus merupakan peluang membina pengelolaan lebih terpadu (antar sektor) atas aparat PemDa itu sendiri dan unsur evaluasi bersama dalam Komunikasi dua arah Masyarakat Desa-PemDa.

#### Usaha-Usaha Mengatasi Masalah Konsumsi Pangan

Dalam satu hal pentingnya yaitu "penganekaragaman pangan" catatan ini pantas diperhatikan:

a) pertama proses penganekaragaman itu sebagian prosesnya mengikuti jalur pasaran: makin naik pendapatan rumah-tangga susunan makanan yang dipilih makin banyak beralih ke bahan pangan yang dinilai lebih tinggi (status, dsb), misalnya dari jagung ke beras. Juga dari bahan pangan nabati (misal: kacang-kacangan) beralih ke ikan, daging, telur, susu, dsb) dalam hal pilihan bahan sumber protein (di-luar serealia).

Meningkatnya konsumsi beras tak lain dari pertanda peningkatan pendapatan lebih dari separoh penduduk yang menjadi lebih mampu untuk membeli beras lebih banyak, termasuk pula petani karena produksi sendiri yang meningkat.

b) Dalam hal produksi palawija belum cukup meningkat sampai melimpah dan menjadi makin murah (dan muncul di pasaran dalam bentuk anekaragam yang menarik, hasil teknologi pengolahan baru) -- cukup melimpah sehingga mampu melayani baik pasaran pakan ternak maupun pasaran pangan untuk manusia -- beban "harapan ke beras" belum diperingan. Contoh: suksesnya makanan baru dan anekaragam adalah gandum impor sejak 1967.

c) Sementara itu tiap usaha merotah pola makanan penduduk di suatu daerah yang dari aslinya (sejarahinya) sudah anekaragam (apa lagi dimana unsur beras kurang dominan) pantas dicegah selama upaya penyediaan tambahan beras tetap menghadapi Kendala ekologi/ekonomi, dst.

Jika ada pendekatan "pasaran" secara sederhana siapa yang mampu boleh ikutserta sebagai "pemain"), ada pula pendekatan berlainan ragam:

a) pendekatan "bagi sama rata" yang wajib: contoh dalam penyediaan zat yodium pada garam dapur bagi seluruh penduduk di suatu daerah untuk mengatasi kurang yodium dalam makanan (mengatasi gondok dan kekerdilan). Hukumnya wajib sambil konsumen membayar.

Kasus usaha imunisasi pada bayi (Posyandu) walaupun tak wajib (anjuran kuat) mirip dengan pendekatan "bagi sama rata", tapi tanpa biaya bagi golongan sasaran.

b) umumnya perbaikan gizi masyarakat mengikuti pendekatan pendidikan/penyuluhan dengan golongan sasaran jelas dan khusus, baik untuk menimbulkan kemauan (berdasar pengertian lama atau baru hasil pendidikan) dan kemampuan baru pada golongan sasaran. Contoh: golongan ibu yang mengasuh anak balita dalam memberi makanan yang sehat dan sesuai, misal: dididik membuat hidangan dari sayuran daun hijau bagi anak balita agar cukup Vitamin A, bebas dari kebutaan. Contoh lain: melestarikan adat ibu menyusui anak dengan produksi ASI yang lebih banyak, lebih lama.

c) Di satu pihak pendekatan "pendidikan" itu berarti membina unsur "pelayanan" di pihak pembina/pendidik (Puskes/Kes/Kas, dsb) tapi di lain pihak menuntut syarat "swadaya" di pihak golongan sasaran sendiri, sesuai dalil dari ilmu pendidikan: proses belajar adalah proses aktif. Lebih baik lagi jika dapat mengembangkan jalur "kerjasama kelompok" di antara golongan sasaran (misalnya: Kelompok ibu di satuan RT yang ber-taman-gizi, dalam gerakan PKK di desa).

Masalah: bagaimana mempertemukan unsur "pembinaan" (pendidik) dengan unsur "swadaya" di pihak golongan "yang dididik" ?

Kedua pihak belajar satu dari yang lain :