

## 2.

### **KETAHANAN PANGAN DAN GIZI (FOOD AND NUTRITION SECURITY) DALAM KONTEKS INDONESIA**

**Drajat Martianto<sup>5</sup>**

#### **Abstrak**

Di dalam mewujudkan ketahanan pangannya, setiap negara memiliki konsep yang unik tergantung dari kondisi masing-masing negara. Indonesia sebagai negara dengan kondisi wilayah geografis, sosial, budaya, ekonomi, dan penguasaan terhadap teknologi yang khas; seharusnya mampu membangun sistem ketahanan pangan yang tidak hanya unik tapi juga kokoh dan mengakar. Untuk itu, diperlukan suatu upaya yang menyeluruh untuk membangun ketahanan pangan sesuai dengan kondisi Indonesia. Strategi yang dapat digunakan meliputi pemantapan ketersediaan pangan dengan basis kemandirian yang berkedaulatan dengan mengutamakan potensi lokal mulai dari penyediaan input hingga industri pengolahan akhir, peningkatan kemudahan dan kemampuan mengakses pangan, peningkatan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan menuju gizi seimbang berbasis pada pangan lokal, peningkatan status gizi masyarakat, serta peningkatan mutu dan keamanan pangan.

**Kata kunci:** *ketahanan pangan, unik, status gizi, kemandirian, pangan lokal*

---

<sup>5</sup> Dr. Drajat Martianto adalah dosen di Departemen Gizi Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor (IPB)



adalah dalam konsep ketahanan pangan kita unit sasarannya adalah rumah tangga, sedangkan pada konsep lainnya sasarannya adalah individu (*all people*). Studi menunjukkan ketimpangan distribusi pangan di rumah tangga (*intra household distribution*) di negara berkembang masih cukup menjadi masalah. Ketersediaan yang memadai di tingkat rumah tangga belum menjamin meratanya distribusi pangan bagi seluruh anggota rumah tangga.

**Kedua** adalah pendekatan akses pangan baru sampai pada taraf ketersediaan, belum pada taraf konsumsi riil. **Ketiga**, dalam beberapa definisi lainnya persoalan preferensi (FAO, 1996) dan budaya (Oshaug, 1985) juga menjadi pertimbangan. Karena pola pangan adalah produk budaya dan cerminan dari preferensi individual maupun komunitas, maka sangatlah penting untuk memasukkan unsur ini ke dalam konsep ketahanan pangan kita. **Keempat**, orientasi akhir dari konsep ketahanan pangan adalah "*active and healthy life*" yang berarti bahwa konsep ketahanan pangan harus berakhir pada kualitas hidup manusia. Pembangunan ketahanan pangan tidak berhenti pada penyediaan pangan secara cukup, namun harus berorientasi pada kualitas hidup manusia. Itulah mengapa Maxwell dan Frankenbauer (1996) kemudian mengenalkan konsep "*food and nutrition security*" (ketahanan pangan dan gizi) untuk memperkuat komitmen bahwa tujuan akhir pembangunan ketahanan pangan adalah kualitas manusia. Dalam pembahasan di makalah ini, pengertian ketahanan pangan selanjutnya akan diperluas ke dalam pengertian ketahanan pangan dan gizi tersebut.

Satu hal yang tetap sama dalam proses evolusi konsep ketahanan pangan adalah bahwa semua konsep menekankan pentingnya akses pangan, baik akses fisik (ketersediaan pangan) maupun akses ekonomi (daya beli pangan) untuk menjamin agar pangan dapat diperoleh dan mencukupi kebutuhan untuk hidup aktif dan sehat. Dalam konteks ketahanan pangan ini, "asal-usul" pangan bukanlah hal yang perlu diperdebatkan sepanjang pangan tersedia secara cukup sepanjang waktu dan terjangkau daya beli seluruh penduduk. Apakah pangan tersebut seluruhnya berasal dari produksi domestik atau dari impor bukanlah isu utama.

Dalam beberapa tahun terakhir, berkembang pemikiran tentang pentingnya kedaulatan pangan (*food sovereignty*) sebagai "pengganti"

konsep ketahanan pangan. Konsep ini menekankan pentingnya suatu negara, masyarakat atau komunitas untuk berdaulat dalam pembangunan pangannya (sebagai terjemahan bebas dari *The Right of Local Populations to Manage and Control Local Resources*). Dalam konsep ini setiap negara atau masyarakat berhak untuk mengelola dan mengontrol pangan apa yang bisa dan boleh diproduksi secara domestik tanpa campur tangan dan ketergantungan dari negara lain (termasuk perusahaan multinasional penghasil benih, pupuk, obat-obatan untuk hama dan penyakit tumbuhan/ternak dan sebagainya). Disamping itu, kedaulatan pangan menekankan pada cara penyediaan yang lebih sesuai dengan sumberdaya indigenousnya secara berkelanjutan.

Berdasarkan berbagai pertimbangan di atas, setiap negara tentunya dapat memiliki konsep ketahanan pangan yang unik tergantung dari kondisi di masing-masing negara. Faktor luasan wilayah, kondisi geografis, kemampuan ekonomi, lingkup penguasaan teknologi, sosial, budaya masyarakat menentukan konsep ketahanan pangan yang perlu dikembangkan. Dengan memperhatikan faktor-faktor yang spesifik untuk Indonesia, maka kita akan mampu membangun suatu sistem ketahanan pangan yang tidak hanya unik tetapi juga kokoh dan mengakar. Untuk itu dalam makalah ini akan diuraikan secara singkat kondisi ketahanan pangan di Indonesia saat ini dan pengalaman saat krisis multidimensi pada periode tahun 1997-2000, serta implikasi kondisi ketahanan pangan tersebut terhadap pembangunan ketahanan pangan di Indonesia pada masa mendatang.

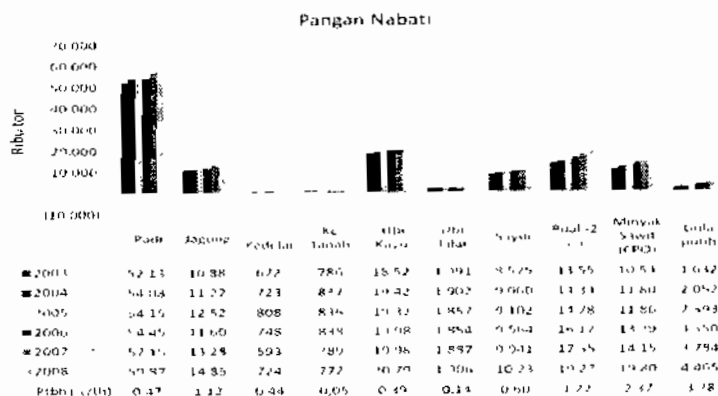
## **B. Kondisi Ketahanan Pangan dan Gizi Saat Ini**

Dalam membahas kondisi ketahanan pangan dan gizi saat ini penulis mengikuti kerangka sistem pangan dan gizi, berangkat dari hulu (produksi pangan) hingga ke hilir (konsumsi dan status gizi masyarakat).

### **B.1. Produksi Pangan Cenderung Meningkat, Namun Lajunya Relatif Lambat.**

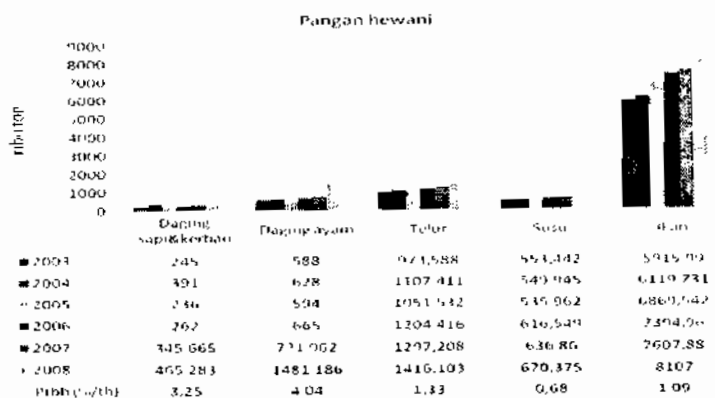
Perkembangan produksi pangan nabati di Indonesia selama lima tahun terakhir disajikan pada Gambar 4 (pangan nabati) dan Gambar 5 (pangan hewani). Secara umum produksi pangan baik nabati maupun hewani mengalami peningkatan kecuali ubi jalar dan kacang tanah

yang laju produksinya cenderung menurun. Untuk pangan hewani produksi daging, susu dan telur mengalami peningkatan yang dengan laju yang lebih tinggi pada produksi pangan nabati. Meski beberapa komoditas pangan nabati meningkat produksinya dalam lima tahun terakhir, namun peningkatan produksi pangan cenderung melandai dengan rata-rata pertumbuhan kurang 1% per tahun, sedangkan penambahan penduduk sebesar 1,2% setiap tahun (BPS, 2005).



\*) gula putih meliputi gula konsumsi dan industri

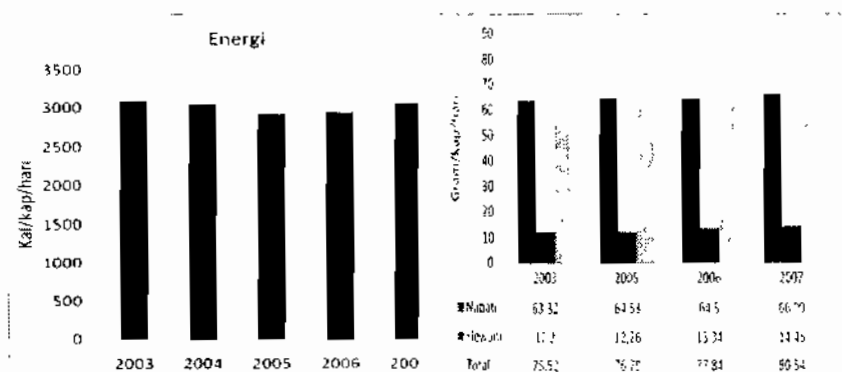
Gambar 4. Perkembangan Produksi Pangan Nabati (000 Ton)



Gambar 5. Perkembangan Produksi Pangan Hewani (000 Ton)

## B.2. Ketersediaan Pangan Berlebih, Namun Komposisinya Tidak Seimbang

Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi (WNPG) tahun 2004 menetapkan kebutuhan pangan per kapita pada tingkat ketersediaan untuk energi sebesar 2200 kal/ka/hari dan untuk protein sebesar 57 gr/kap/hari. Ketersediaan pangan mencerminkan pangan yang tersedia untuk dikonsumsi masyarakat, yang merupakan produksi domestik yang dikoreksi dengan penggunaan untuk bibit/benih, industri, kehilangan/susut, ekspor dan stok ditambah impor. Perkembangan ketersediaan pangan di Indonesia secara keseluruhan jauh di atas yang dianjurkan. Ketersediaan energi mencapai sekitar 3000 kkal/kap/hr sementara ketersediaan protein berkisar antara 75.5 hingga 80.5 g/kap/hr dalam kurun waktu lima tahun terakhir dengan komponen utama ketersediaan protein dari pangan nabati (Gambar 6).



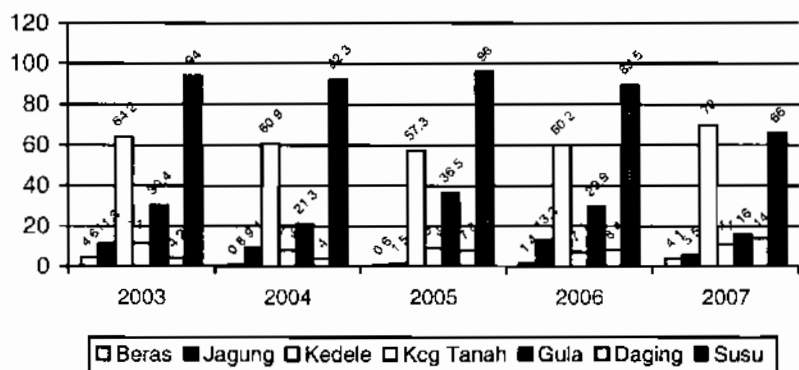
Gambar 6. Perkembangan Ketersediaan Energi dan Protein per Kapita

Pangan nabati (khususnya beras, bukan hanya sebagai sumber energi utama, tetapi juga sumber protein utama). Sumber energi utama dari pangan yang tersedia adalah beras dan minyak goreng, diikuti oleh jagung dan ubi kayu. Dari segi keseimbangan untuk konsumsi, meski ketersediaan tersebut jauh melampaui kebutuhan namun sekitar 30-40% energi yang tersedia disuplai dari minyak goreng yang sebenarnya hanya berkontribusi kurang dari 10-15% energi dalam pola konsumsi pangan masyarakat Indonesia. Peningkatan keseimbangan komposisi

ketersediaan pangan, khususnya melalui upaya peningkatan produksi domestik pangan hewani, sayuran dan buah serta kacang-kacangan (kedelai, kacang tanah) perlu dilakukan di masa mendatang.

### B.3. Kemandirian Pangan Secara Umum Tercapai, Namun Ketergantungan Impor Beberapa Komoditas Pangan Masih Sangat Tinggi

Pemenuhan kebutuhan pangan yang mengandalkan produksi domestik merupakan kebijakan yang lazim ditempuh dalam pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat terutama pada negara yang jumlah penduduknya besar seperti Indonesia. Dari berbagai pertimbangan, kebijakan ini dianggap sebagai cara yang paling aman untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pangan bila dibandingkan dengan pengadaan pangan melalui impor. Dalam beberapa tahun terakhir penyediaan komoditas pangan semakin mandiri. Ketergantungan impor beberapa komoditas penting, khususnya beras semakin kecil. Namun demikian ketergantungan import Indonesia terhadap beberapa komoditas masih sangat tinggi, khususnya untuk gula, kedelai dan susu, sedangkan untuk gandum seratus persen merupakan impor. Data ketergantungan impor beberapa komoditas berikut volume dan nilai impornya disajikan pada Gambar 7 dan Tabel 5.



Gambar 7. Tingkat Ketergantungan Impor Beberapa Komoditas Pangan

Tabel 5. Produksi, Volume dan Nilai Impor beberapa Komoditas Pangan, Tahun 2005-2007

KOMODITAS		2005	2006	2007
BERAS	Volume Impor (Juta Ton) *	0.19	0.44	1.41
	Produksi (Juta Ton) A	34.12	34.60	36.97
	Nilai Impor (Juta Us\$) *	51.50	132.62	467.72
JAGUNG	Impor (Juta Ton) *	0.19	1.78	0.70
	Produksi (Juta Ton) *	12.01	12.14	12.38
	Nilai Impor (Juta Us\$) *	30.85	277.50	151.61
KEDELAI	Impor (Juta Ton) *	1.09	1.13	1.41
	Produksi (Juta Ton) ***	0.81	0.75	0.61
	Nilai Impor (Juta Us\$) *	308.00	299.58	479.43
GULA	Impor (Juta Ton) *	2.00	1.51	2.97
	Produksi (Juta Ton) **	2.21	2.26	2.56
	Nilai Impor (Juta Us\$) *	589.13	576.86	1,040.19

Sumber data: \* BPS, \*\* CEIC, \*\*\*Deptan

Meskipun belum ada *cut off* yang baku tentang berapa persen kita boleh mengandalkan pada impor, namun dalam beberapa pertemuan sering disebut angka 10% sebagai angka toleransi ketergantungan impor. Bila batasan ini digunakan, maka komoditas daging ternak, kacang tanah dan jagung perlu juga diwaspadai karena ketergantungan importnya mendekati angka 10%, meskipun dalam lima tahun ini menunjukkan kecenderungan yang berfluktuasi.

#### **B.4. Konsumsi Energi dan Protein Rata-rata Masyarakat Memenuhi Rekomendasi Gizi (AKE=Angka Kecukupan Energi), Namun Persentase Penduduk Defisit Energi Tingkat Berat (AKE<70%) Masih Cukup Tinggi**

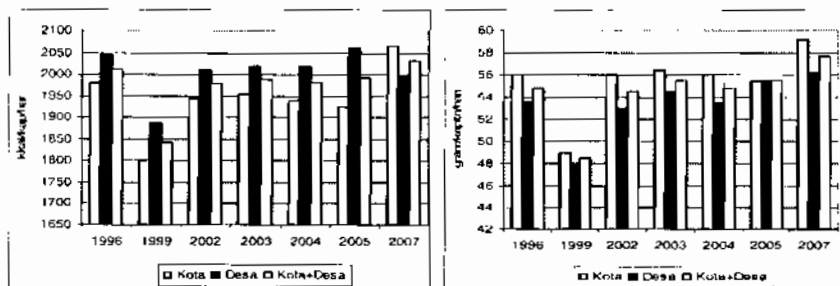
Evaluasi konsumsi pangan dapat dilakukan dari dua aspek, yaitu secara kuantitatif dan secara kualitatif. Untuk menilai apakah penduduk



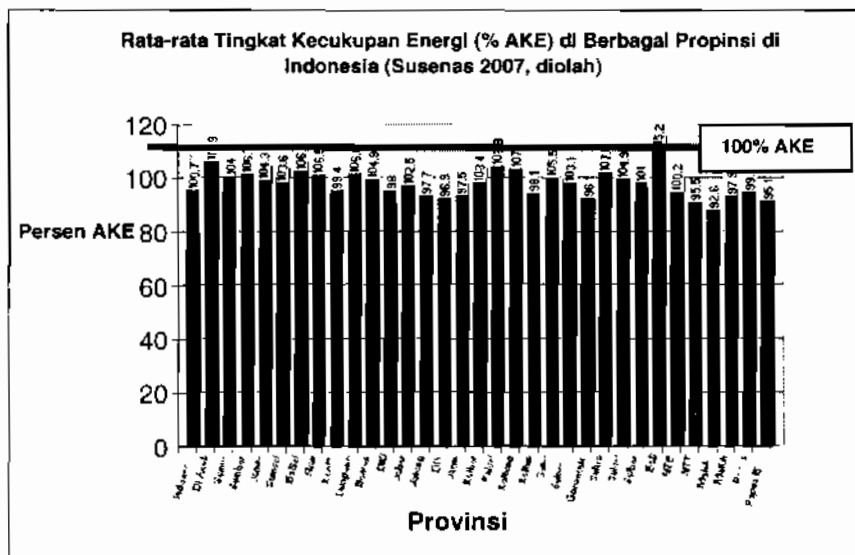
telah terpenuhi kebutuhan pangannya secara kuantitatif dapat didekati dari konsumsi dan tingkat kecukupan energi dan proteinnya. Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII (WNPG) menganjurkan konsumsi energi dan protein penduduk Indonesia masing-masing adalah 2000 kkal/kap/hari dan 52 gram/kap/hari. Pada rekomendasi WNPG sebelumnya, angka kecukupan energi adalah 2100 kkal/kap/hr dan kecukupan protein sebesar 56 g/kap/hari.

Persyaratan kecukupan (*sufficiency condition*) untuk mencapai keberlanjutan konsumsi pangan adalah adanya aksesibilitas fisik dan ekonomi terhadap pangan. Aksesibilitas ini tercermin dari jumlah dan jenis pangan yang dikonsumsi oleh rumah tangga. Dengan demikian data konsumsi pangan secara riil dapat menunjukkan kemampuan rumah tangga dalam mengakses pangan dan menggambarkan tingkat kecukupan pangan dalam rumah tangga. Perkembangan tingkat konsumsi pangan tersebut secara implisit juga merefleksikan tingkat pendapatan atau daya beli masyarakat terhadap pangan.

Dengan menggunakan patokan tersebut, perkembangan konsumsi energi dan protein penduduk Indonesia menunjukkan trend meningkat (Gambar 8). Untuk energi, peningkatan yang lebih nyata terjadi di wilayah pedesaan dibandingkan dengan di perkotaan, sedangkan gambaran sebaliknya ditemukan untuk trend konsumsi protein, terutama pada periode tahun 2005-2007. Secara umum konsumsi energi rata-rata semakin mendekati kebutuhan sebesar 2000 kkal/kap/hari, dan pada tahun 2007 bahkan telah memenuhi angka kecukupan dengan rata-rata konsumsi energi sebesar 2015 kkal/kap atau 100.7% dari angka kecukupan energi. Pada tahun 2007, konsumsi energi di wilayah pedesaan 2067 kkal/kap/hari (103.3% AKE), sementara di kota 1996 kkal/kap/hr ( 99.8 % AKE). Akan halnya protein, konsumsi per kapita per hari umumnya sudah tercukupi meski harus disadari bahwa sebagian besar sumber protein yang dikonsumsi berasal dari pangan nabati, khususnya padi-padian. Beras, khususnya tidak hanya penyumbang energi terbesar tetapi juga merupakan penyumbang protein yang terbesar. Rata-rata angka kecukupan energi di berbagai propinsi di Indonesia dapat dilihat pada Gambar 9.



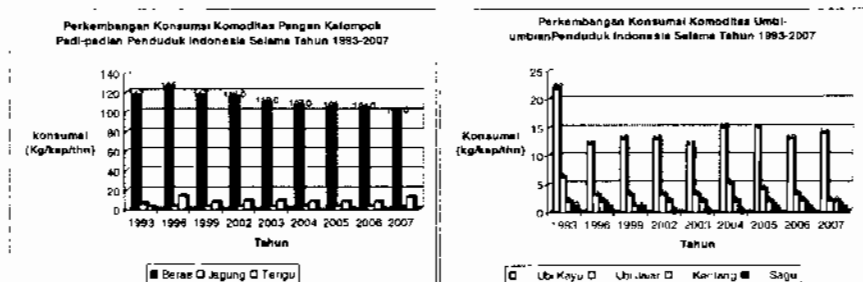
Gambar 8. Rata-rata Konsumsi Energi (kkal/kap/hr) dan Protein (g/kap/hr) Penduduk Indonesia di Wilayah Desa, Kota dan Desa+Kota



Gambar 9. Rataan Tingkat Konsumsi Energi Menurut Provinsi Tahun 2007(%AKE)

### B.5. Konsumsi Beras per Kapita Menurun, Terjadi Pergeseran Pola Konsumsi Pangan Pokok: Munculnya Terigu pada Pola Konsumsi Masyarakat di Berbagai Tingkat Pendapatan

Beras merupakan pangan pokok utama bagi masyarakat Indonesia. Data Susenas menunjukkan hampir 100% rumah tangga di Indonesia mengkonsumsi beras secara teratur pada saat survey. Secara rata-rata, beras memberikan kontribusi energi lebih dari 50% dari total konsumsi energi masyarakat Indonesia. Namun demikian secara umum konsumsi beras per kapita menunjukkan trend yang menurun (Gambar 10) meski masih sangat dominan. Perkembangan menarik dalam konsumsi pangan pokok sumber adalah kecenderungan menurunnya kontribusi energi dari jagung dan umbi-umbian seiring peningkatan pendapatan. Suatu komoditas pangan akan masuk ke dalam pola konsumsi apabila memiliki kontribusi energi sekurang-kurangnya 5% terhadap total konsumsi energi. Semakin banyak pangan yang memiliki kontribusi energi di atas 5% akan semakin beragam pola konsumsinya.



Sumber: Susenas 1993-2007, diolah

Gambar 10. Perkembangan Konsumsi Padi-padian dan Umbi-umbian per Kapita

Hasil analisis data Susenas tahun 1999 s.d. 2007 menunjukkan bahwa pola konsumsi pangan pokok pada kelompok masyarakat berpendapatan rendah, terutama di pedesaan mengarah kepada beras dan bahan pangan berbasis tepung terigu, khususnya mi instan (Tabel 6). Terigu dan hasil olahannya (khususnya mi instan) menyumbang energi secara signifikan bukan hanya pada rumah tangga berpendapatan tinggi tetapi juga pada rumah tangga berpendapatan menengah ke bawah. Perubahan ini perlu dicermati karena gandum adalah komoditas 100% impor. Program diversifikasi pangan dalam arti

Tabel 6. Pola Konsumsi Pangan Pokok Menurut Wilayah dan Kelompok Pengeluaran

Golongan pengeluaran (Rp/kap/bln)	1999	2002	2003	2004	2005	2007
<b>Kota+Desa</b>						
< 60.000	B,J,UK	B,J,UK	B,J,UK	B	B,T	B,J,T,UK
60.000-79.999	B,J,UK,	B,J,UK,T	B,J,T,UK	B,T	B,T	BJT
80.000-99.999	B,T,UK	B,T,UK	B,T,UK	B,T	B,T	BT
100.000-149.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	BT
150.000-199.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	BT
200.000-299.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	BT
300.000-499.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	BT
>500.000	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	BT
<b>Kota</b>						
< 60.000	B,T	B,T	B	B,T	B,T	B,T
60.000-79.999	B,T	B,T	B,T,J	B,T	B,T	B,T
80.000-99.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T
100.000-149.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T
150.000-199.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T
200.000-299.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T
300.000-499.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T
>500.000	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T
<b>Desa</b>						
< 60.000	B,J,UK	B,J,UK	B,J,UJ	B,T	B,T	B,J,T,UK
60.000-79.999	B,J,UK	B,J,UK	B,J,UK,T	B,T	B,T	BJT
80.000-99.999	B,J,UK,T	B,J,T,UK	B,T,UK	B,T	B,T	BT
100.000-149.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	BT
150.000-199.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	BT
200.000-299.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	BT
300.000-499.999	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	BT
>500.000	B,T	B,T	B,T	B,T	B,T	BT

Sumber : Susenas 1999, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007 (diolah)

Keterangan: B = Beras, J = Jagung, UK = Ubi Kayu, UJ= Ubi Jalar, T = terigu

luas menuju gizi seimbang, dan diversifikasi pangan sumber karbohidrat menjadi sangat penting untuk dilakukan. Kajian dan

pengembangan produk olahan berbasis aneka tepung umbi-umbian lokal baik untuk substitusi sebagian atau campuran terigu dalam industri pangan perlu dikaji. Dalam jangka panjang pengembangan industri tepung-tepungan dan produk turunannya yang dapat memenuhi preferensi konsumen dengan harga terjangkau dan memiliki keunggulan kualitas seperti halnya terigu harus diprioritaskan.

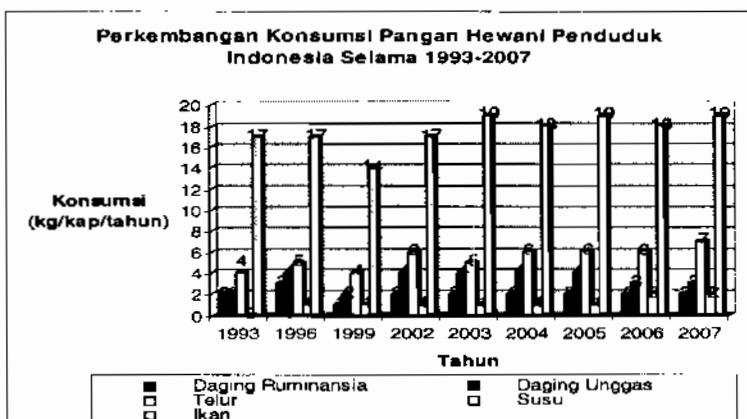
#### **B.6. Kualitas Konsumsi Pangan Masih Rendah: Ketergantungan pada Beras dan Rendahnya Konsumsi Pangan Hewani, Sayuran dan Buah serta Kacang-Kacangan**

Dalam bahasan berikut, kualitas konsumsi pangan dilihat dari komposisi konsumsi pangan masyarakat berdasarkan kontribusi energi setiap kelompok pangan yang dikombinasikan dengan tingkat kecukupan energinya. Penilaian kualitas atau mutu konsumsi pangan seperti ini dilakukan dengan menggunakan skor keanekaragaman pangan yang dikenal dengan skor Pola Pangan Harapan (PPH). Nilai/skor mutu PPH ini dapat memberikan informasi mengenai pencapaian kuantitas dan kualitas konsumsi, yang menggambarkan pencapaian ragam (diversifikasi) konsumsi pangan. Semakin besar skor PPH maka kualitas konsumsi pangan dalam artian jumlah dan komposisi dinilai semakin baik.

Selama periode tahun 1999 hingga 2002 telah terjadi peningkatan kualitas konsumsi pangan yang ditunjukkan dengan peningkatan skor PPH dari 66,3 pada tahun 1999 menjadi 72,6 pada tahun 2002. Kualitas konsumsi terus meningkat dan pada tahun 2005 mencapai 79,1 yang berarti terjadi peningkatan sebesar 9,0 persen selama 4 tahun dan kemudian meningkat kembali menjadi 83,1 pada tahun 2007 (Tabel 7). Meski cenderung meningkat, skor mutu pangan tersebut masih cukup jauh dari kondisi ideal. Belum idealnya mutu konsumsi pangan ini terjadi karena pola konsumsi pangan masyarakat masih sangat tergantung pada padi-padian dan masih kurang dalam hal konsumsi pangan hewani, sayuran dan buah serta kacang-kacangan. Konsumsi pangan hewani seperti daging, telur, susu maupun ikan masih berfluktuasi tergantung dari perkembangan kondisi sosial ekonomi masyarakat (daya beli) seperti terlihat pada Gambar 11.

Tabel 7. Perbandingan Konsumsi Pangan Anjuran dan Aktual dan Skor PPH

No	Kelompok Pangan	Anjuran	Konsumsi Aktual (kalori/kapita/hari)					
			1999	2002	2003	2004	2005	2007
1	Padi-padian	1000	1240	1253	1252	1248	1241	1246
2	Umbi-umbian	120	69	70	66	77	73	46
3	Pangan hewani	240	88	117	138	134	139	158
4	Minyak+Lemak	200	171	205	195	195	199	206
5	Buah/biji berminyak	60	41	52	56	47	51	50
6	Kacang2an	100	54	62	62	64	67	74
7	Gula	100	92	96	101	101	99	98
8	Sayur+buah	120	70	78	90	87	93	100
9	Lain-lain	60	26	53	32	33	35	36
	TOTAL	2000	1851	1986	1992	1986	1997	2015
	Skor PPH	100	66,3	72,6	77,5	76,9	79,1	83,1



Sumber: Susenas 1993-2007 (diolah)

Gambar 11. Perkembangan Konsumsi Pangan Hewani di Indonesia

## B.7. Keamanan Pangan Masih Bermasalah dan Memerlukan Peningkatan

Jumlah kasus keracunan yang terjadi akibat konsumsi pangan merupakan parameter utama yang paling mudah dilihat untuk menunjukkan tingkat keamanan pangan di suatu negara. Berdasarkan data pelaporan yang diterima oleh Badan POM (BPOM) dalam kurun waktu 5 tahun, periode tahun 2002-2006, jumlah kejadian luar biasa (KLB) keracunan pangan cenderung mengalami peningkatan dari 43 tahun 2002 menjadi 179 pada tahun 2007 dengan jumlah terpapar, jumlah sakit dan meninggal yang cenderung meningkat (Tabel 8). Meski demikian sebagian besar produk pangan yang beredar telah memenuhi syarat (MS). Selama tahun 2002 – 2006, pelanggaran yang paling banyak ditemukan adalah produk pangan yang menggunakan pengawet yang melebihi batas maksimum, penggunaan bahan berbahaya formalin, boraks, rhodamin-B dan penyalahgunaan pemanis buatan (Gambar 12)

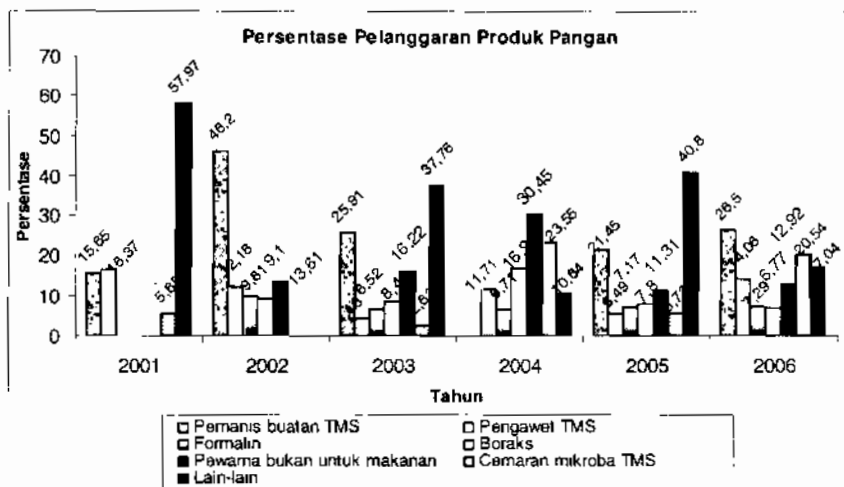
Tabel 8. Jumlah Kasus Keracunan Tahun 2001 – 2007

Tahun	Σ KLB	Σ Terpapar	Σ Sakit	Σ Meninggal	CFR	IR
2002	43	6543	3635	10	0.28	1.67
2003	34	8651	1843	12	0.65	0.84
2004	164	22297	7366	51	0.69	3.37
2005	184	23864	8949	49	0.55	4.11
2006	159	21145	8733	40	0.46	3.99
2007	179	19120	7471	54	0.72	3.42

Sumber: BPOM, 2008

Keterangan:

*Case Fatality Rate* (CFR) menunjukkan perbandingan antara jumlah yang meninggal dengan jumlah yang sakit dikalikan dengan 100. Sedangkan *Incident Rate* (IR) menunjukkan angka kejadian per 100.000 penduduk.



Gambar 12. Persentase Pelanggaran Produk Pangan (BPOM, 2006)

## B.8. Pelajaran dari Krisis Ekonomi/Multidimensi Tahun 1996-1999:

### B.8.1. Krisis Ekonomi Menurunkan Kuantitas dan Kualitas Konsumsi Pangan pada Rumah tangga Miskin dan Non Miskin di Desa dan Kota

Pada masa krisis ekonomi terjadi perubahan strategi dalam pencapaian pemenuhan kebutuhan pangan. Dengan daya beli yang menurun, masyarakat telah mengurangi pangan yang harganya mahal dan mensubstitusi dengan pangan harga murah seperti ditunjukkan oleh penurunan konsumsi pangan hewani dan peningkatan konsumsi tahu dan tempe (Tabel 9). Selain itu juga terjadi peningkatan konsumsi pangan pokok seperti ubikayu yang dikonsumsi oleh masyarakat untuk mensubsitisi atau mengurangi konsumsi beras.



Tabel 9. Perkembangan Konsumsi Pangan Periode Sebelum, Masa dan Pasca Krisis Ekonomi

Jenis Pangan	Tingkat konsumsi (Kg./kap/th)				Laju Pertumbuhan (%)		
	1993	1996	1999	2002	93-96	96-99	99-02
<b>Kota</b>							
- Beras	113,5	108,9	96,0	89,7	-4,1	-11,8	-6,6
- Ubikayu	7,1	5,6	7,7	5,4	-21,1	37,5	-9,9
- Mi instan	0,2	2,6	2,1	2,8	1200	-26,9	33,3
- Tahu+tempe	13,6	13,4	15,9	18,6	-1,5	18,7	17,0
- Daging sapi	1,4	1,2	0,8	0,9	14,3	-33,3	12,5
- Daging ayam	3,6	5,2	2,5	4,4	44,4	-51,9	76,0
- Telur ayam	6,0	7,4	5,0	6,6	23,3	-32,4	32,0
- Ikan segar	13,8	19,0	14,8	14,5	37,7	-22,1	2,0
- Ikan olahan	1,9	1,7	1,5	1,9	-10,5	-11,8	26,7
<b>Desa</b>							
- Beras	123,7	121,0	111,8	109,6	-2,2	-7,6	-2,0
- Ubikayu	15,8	9,8	12,2	14,4	-38,0	24,5	18,0
- Mie instant	0,1	1,2	1,0	1,5	1100	-16,7	50,0
- Tahu+tempe	8,6	10,0	10,8	13,9	16,3	8,0	28,7
- Daging sapi	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0
- Daging ayam	1,6	2,7	1,2	1,5	68,8	-55,6	25,0
- Telur ayam	3,3	4,6	3,1	3,9	39,4	-32,6	12,9
- Ikan segar	11,8	14,6	12,2	12,6	23,7	-16,4	3,3
- Ikan olahan	3,0	2,8	2,4	2,7	6,7	-14,3	12,5

Di beberapa wilayah, sebagian masyarakat terutama yang berpendapatan rendah, telah mengubah frekuensi konsumsi beras dari tiga kali menjadi 1-2 kali sehari pada waktu krisis ekonomi dan digantikan dengan pangan lokal seperti ubikayu, ubijalar atau pisang. Pada kondisi tersebut konsumsi pangan hewani yang harganya relatif mahal menurun dan sebaliknya konsumsi tahu dan tempe terjadi peningkatan. Karena sifat pangan hewani yang sangat elastis terhadap pendapatan, pada periode pemulihan ekonomi terjadi peningkatan pangsa pengeluaran pangan hewani, sebaliknya pengeluaran untuk tahu dan tempe menurun. Kecenderungan yang demikian sesuai dengan hukum Bennis yang menyatakan dengan meningkatnya pendapatan, seseorang akan beralih dari pangan yang berharga energi murah ke pangan yang berharga energi lebih mahal.

Menyimak dari perkembangan konsumsi pangan selama tahun 1993-2002, terlihat justru perubahan konsumsi pangan pada masyarakat kota relatif lebih "elastis" dibandingkan dengan masyarakat desa. Dalam arti, pada waktu krisis ekonomi, penurunan jumlah konsumsi pangan pada

Tabel 9. Perkembangan Konsumsi Pangan Periode Sebelum, Masa dan Pasca Krisis Ekonomi

Jenis Pangan	Tingkat konsumsi (kg/kap/ht)			Laju Pertumbuhan (%)		
	1993	1996	1999	93-96	96-99	99-02
<b>Kota</b>						
- Beras	113,5	108,9	96,0	89,7	-4,1	-11,8
- Ubikayu	7,1	5,6	7,7	5,4	-21,1	37,5
- Mi instan	0,2	2,6	2,1	2,8	1200	-26,9
- Tahu+tempe	13,6	13,4	15,9	18,6	-1,5	18,7
- Daging sapi	1,4	1,2	0,8	0,9	-33,3	12,5
- Daging ayam	3,6	5,2	2,5	4,4	44,4	-51,9
- Telur ayam	6,0	7,4	5,0	6,6	23,3	-32,4
- Ikan segar	13,8	19,0	14,8	14,5	37,7	-22,1
- Ikan olahan	1,9	1,7	1,5	1,9	-10,5	-11,8
<b>Desa</b>						
- Beras	123,7	121,0	111,8	109,6	-2,2	-7,6
- Ubikayu	15,8	9,8	12,2	14,4	-38,0	24,5
- Mie instan	0,1	1,2	1,0	1,5	1100	-16,7
- Tahu+tempe	8,6	10,0	10,8	13,9	16,3	8,0
- Daging sapi	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
- Daging ayam	1,6	2,7	1,2	1,5	68,8	-55,6
- Telur ayam	3,3	4,6	3,1	3,9	39,4	-32,6
- Ikan segar	11,8	14,6	12,2	12,6	23,7	-16,4
- Ikan olahan	3,0	2,8	2,4	2,7	6,7	-14,3

Di beberapa wilayah, sebagian masyarakat terutama yang berpendapatan rendah, telah mengubah frekuensi konsumsi beras dari tiga kali menjadi 1-2 kali sehari pada waktu krisis ekonomi dan digantikan dengan pangan lokal seperti ubikayu, ubijalar atau pisang. Pada kondisi tersebut konsumsi pangan hewani yang harganya relatif mahal menurun dan sebaliknya konsumsi tahu dan tempe terjadi peningkatan. Karena sifat pangan hewani yang sangat elastis terhadap pendapatan, pada periode pemulihan ekonomi terjadi peningkatan pangsa pengeluaran pangan hewani, sebaliknya pengeluaran untuk tahu dan tempe menurun. Kecenderungan yang demikian sesuai dengan hukum Benet yang menyatakan dengan meningkatnya pendapatan, seseorang akan beralih dari pangan yang berharga energi murah ke pangan yang berharga energi lebih mahal.

Menyimak dari perkembangan konsumsi pangan selama tahun 1993-2002, terlihat justru perubahan konsumsi pangan pada masyarakat kota relatif lebih "elastis" dibandingkan dengan masyarakat desa. Dalam arti, pada waktu krisis ekonomi, penurunan jumlah konsumsi pangan pada

masyarakat kota lebih tinggi daripada masyarakat desa. Sebaliknya pada masa pemulihan ekonomi, peningkatan konsumsi pangan pada masyarakat kota lebih tinggi daripada masyarakat desa seperti ditunjukkan oleh besaran laju pertumbuhan konsumsi pangan periode tersebut. Pola serupa terjadi pada masyarakat berpendapatan tinggi, penurunan konsumsi pangan pada waktu krisis lebih tajam daripada kelompok masyarakat berpendapatan rendah dan pada periode 1999-2002, peningkatan konsumsi pangan juga cenderung lebih tinggi. Bahkan peningkatan konsumsi pangan hewani periode tahun 1999-2002 pada kelompok berpendapatan tinggi cukup signifikan mencapai 62,5; 142,3; dan 57,8 masing-masing untuk daging sapi, daging ayam dan telur ayam (Tabel 10).

Tabel 10 Laju Pertumbuhan Konsumsi Pangan pada Rumah tangga Berpendapatan Rendah dan Tinggi Periode Sebelum, Masa dan Pasca Krisis Ekonomi

Jenis Pangan	Rendah (40% Terendah)		Tinggi (20% Tertas)	
	93-96	96-99	93-96	96-99
Beras	11,1	-6,4	11,1	-10,2
Ubikayu	11,0	14,2	10,9	12,7
Tahu+tempe	12,2	13,0	11,4	8,2
Daging sapi	0,0	-50,0	12,5	-55,6
Daging ayam	11,8	-31,6	9,8	-61,2
Telur ayam	11,4	-28,2	61,5	-61,2
Ikan segar	11,2	-10,1	15,9	-24,6
Ikan olahan	12,5	-18,6	18,0	-8,3

Kondisi ini menggambarkan bahwa pada masa krisis, terjadi penyesuaian (*adjustment*) strategi pemenuhan kebutuhan pangan di tingkat rumah tangga. Dengan daya beli yang menurun, masyarakat mengurangi jenis pangan yang mahal dan mensubstitusinya dengan jenis pangan yang relatif murah. Konsumsi beras digantikan dengan jagung dan umbi-umbian. Sedangkan konsumsi protein hewani dikurangi. Dalam kondisi krisis finansial, pangan dan energi global seperti yang terjadi saat ini dan diperkirakan akan masih terus terjadi hingga beberapa waktu mendatang, pelajaran masa lalu ini menjadi penting untuk diantisipasi agar pada saat kondisi daya beli yang memburuk kualitas konsumsi pangan masyarakat tidak turun terlalu drastis. Upaya-upaya untuk meningkatkan kemandirian pangan lokal, penguatan sistem cadangan pangan masyarakat, perbaikan jalur

distribusi dan peningkatan efisiensi pemantauan pekarangan perlu terus ditingkatkan di masa mendatang.

### B.8.2. Krisis Ekonomi Meningkatkan Rumah tangga Defisit Energi (Rawan Konsumsi Pangan Tingkat Berat) dan Potensi Kelaparan

Pada masa sebelum krisis ekonomi terjadi (1996) di Indonesia terdapat 14,4% rumah tangga yang mengalami defisit energi tingkat berat (konsumsi energi >70% AKE), dengan kisaran antar provinsi antara 4,5% (Bali) hingga 19,8% (Jawa Timur), seperti terlihat pada Tabel 11. Krisis ekonomi telah mengakibatkan konsumsi energi masyarakat, terutama yang berpendapatan rendah memburuk, yang ditunjukkan oleh meningkatnya rumah tangga defisit energi menjadi 23,2% (kenaikan sebesar 61,4%). Bahkan di Bali yang pada tahun 1996 hanya terdapat 4,5% rumah tangga defisit energi, pada tahun 1999 mengalami peningkatan pesat hingga menjadi 10,9% (peningkatan sebesar 142%).

Beberapa provinsi juga mengalami peningkatan persentase rumah tangga defisit energi hingga lebih dari dua kali lipat (>100%), yaitu Sumatera Barat (naik 137,5%), Sumatera Selatan (naik 116,7%) dan Sulawesi Selatan (naik 112,1%). Di beberapa provinsi ditemukan rumah tangga defisit energi lebih dari 30% pada tahun 1999 yaitu Jawa Timur (30,4%), Sulawesi Tenggara (37,3%) dan Maluku (30,4%), sedangkan di Nusa Tenggara Timur ditemukan mendekati 30% (29,9%). Artinya di beberapa provinsi tersebut ditemukan hampir 1 dari 3 rumah tangga mengalami defisit energi. Padahal pada tahun 1999 defisit energi terbesar tidak mencapai 20%, yaitu Jawa Timur (19,8%), Maluku (19,3%), Sulawesi Tenggara (18,8%), Jawa Tengah (18,7%) dan DKI Jakarta (18,1%).

Ada beberapa catatan penting dalam kaitan krisis ekonomi yang terjadi pada akhir abad 20 dengan potensi kerawanan pangan sebagai berikut. Pertama, rumah tangga defisit energi yang cukup tinggi ditemukan juga di daerah-daerah yang tergolong sebagai lumbung pangan seperti Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Jawa Tengah. Kedua, pada masa kondisi ekonomi mengalami "zaman keemasan" pun (1996), terdapat sebesar 14,1% (atau sekitar 26-28 juta orang, bila diasumsikan jumlah penduduk hampir 200 juta orang pada saat itu) mengalami defisit energi

dan jumlahnya menjadi lebih dari 40 juta orang pada saat krisis ekonomi. Ketiga, konsentrasi rumah tangga defisit energi umumnya di daerah padat penduduk (Pulau Jawa), daerah yang potensi pertaniannya kurang baik (NTT, Sulawesi Tenggara) serta daerah konflik (Maluku). Nampak jelas bahwa ketahanan pangan lebih erat kaitannya dengan akses terhadap pangan (ketersediaan di tingkat mikro/distribusi yang merata dan daya beli) dibandingkan dengan kondisi ketersediaan pangan secara makro, meskipun ketersediaan di tingkat makro juga sangat penting untuk diperhatikan karena merupakan prasyarat ketersediaan di tingkat mikro.

Tabel 11. Persen Rumah tangga Defisit Energi Tingkat Berat (<70% AKE) Sebelum dan Pasca Krisis Ekonomi (1996-1999)

NO	PROVINSI	RUMAH TANGGA DEFISIT ENERGI (%)	
		1996	1999
1.	Aceh	8,1	12,4
2.	Sumatera Utara	13,8	17,6
3.	Sumatera Barat	5,6	13,3
4.	Riau	11,6	19,7
5.	Jambi	13,2	24,4
6.	Sumatera Selatan	9,6	20,8
7.	Bengkulu	11,6	20,8
8.	Lampung	14,3	21,5
9.	DKI Jakarta	18,1	22,8
10.	Jawa Barat	10,5	19,5
11.	Jawa Tengah	18,7	28,7
12.	DI Yogyakarta	16,2	25,6
13.	Jawa Timur	19,8	30,4
14.	Bali	4,5	10,9
15.	Nusa Tenggara Barat	13,7	21,4
16.	Nusa Tenggara Timur	18,4	29,9
17.	Kalimantan Barat	9,4	16,3
18.	Kalimantan Tengah	9,9	17,4
19.	Kalimantan Selatan	16,2	28,3
20.	Kalimantan Timur	12,8	13,5
21.	Sulawesi Utara	10,8	21,3
22.	Sulawesi Tengah	11,0	21,2
23.	Sulawesi Selatan	8,1	19,3
24.	Sulawesi Tenggara	18,8	37,3
25.	Maluku	19,3	30,4
26.	Irian Jaya	14,0	22,6
INDONESIA		14,4	23,2

Masalah KEP pada anak balita di Indonesia meskipun menunjukkan penurunan selama dekade tahun 90-an, namun selama dekade tahun 2000-an menunjukkan kecenderungan sedikit meningkat. Pada tahun 2005 prevalensi anak balita yang mengalami gizi buruk adalah 8,8% sementara gizi kurang 19,2% (Gambar 13). Hal ini berarti jumlah anak balita Indonesia yang mengalami gizi buruk (termasuk yang mengalami marasmus, kwashiorkor atau marasmus-kwashiorkor) adalah sekitar 1,5 juta jiwa, sementara anak balita yang mengalami gizi kurang sebanyak 3,7 juta jiwa.

daerah endemik berat. telah menurun, ternyata masih terdapat 14 kabupaten yang tergolong 11,1% pada tahun 2003. Walaupun prevalensi GAKI pada anak sekolah 30%. Angka ini menurun menjadi 27,9% pada tahun 1990 dan menjadi dengan pembesaran kelentjar gondok (*Total Goiter Rate/GR*) adalah Pada tahun 1980, prevalensi GAKI pada anak usia sekolah yang diukur karena GAKI, walaupun prevalensinya telah menurun secara berarti. adanya gangguan pertumbuhan (khususnya pada anak usia sekolah) 24,5% dan 40%. Masalah gizi lain yang juga menjadi masalah adalah kawin, WUS tidak kawin dan ibu hamil masing-masing sebesar 26,9%, Survei nasional tahun 2001 menunjukkan prevalensi AGB pada WUS

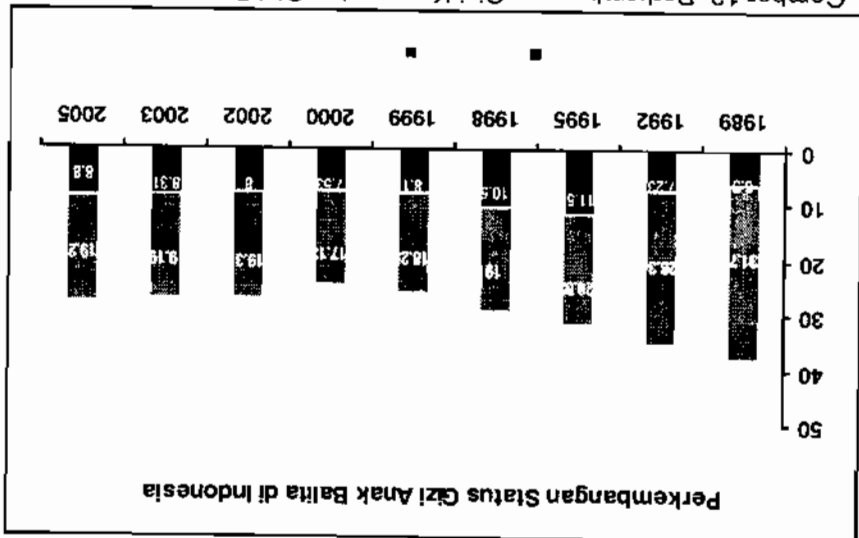
sekolah dan usia produktif dengan prevalensi yang cukup tinggi. (baduta). AGB juga sangat umum dijumpai pada kelompok anak usia prevalensi tertinggi ditemukan pada anak usia di bawah dua tahun Untuk AGB pada anak balita, prevalensinya masih cukup tinggi, dimana mcg/100 ml, sebagai pertanda Kurang Vitamin A (KVA) Sub-klinik. namun masih dijumpai 50% balita mempunyai serum retinol < 20 tahun 1992, Indonesia telah dinyatakan bebas dari xerophthalmia, Akibat kekurangan iodum (GAKI) dan Kurang Vitamin A (KVA). Pada Kurang Energi Protein (KEP), Anemia Gizi Besi (AGB), Gangguan Indonesia saat ini masih memiliki empat masalah gizi utama, yaitu

### B.9. Seliring dengan Peningkatan Pencapaian Ketahanan Pangan Rumah tangga, Indonesia Menghadapi Beban Gizi Ganda

Hasil survey NSS-HKI di empat kota (Jakarta, Semarang, Makassar dan Surabaya) menunjukkan bahwa prevalensi kegemukan pada wanita usia produktif daerah kumuh perkotaan berkisar antara 18-25%, yang justru lebih besar daripada prevalensi kurus (11-14%). Demikian juga, di wilayah perdesaan (Jabar, Banten, Jawa Tengah, Jawa Timur, Lampung, Sumatera Barat, Lombok dan Sulawesi Tenggara) prevalensi kegemukan berkisar antara 10-21%, sementara prevalensi

Selain pada anak balita dan anak usia sekolah, masalah gizi kurang juga terjadi pada kelompok usia produktif. Dengan menggunakan indikator Lingkar Lengan Atas kurang dari 23,5 cm (LLA < 23,5 cm) untuk menggambarkan resiko Kekurangan Energi Kronis (KEK) diperoleh informasi bahwa secara nasional, proporsi LILA < 23,5 cm pada tahun 2003 adalah 16,7. Pada umumnya WUS kelompok usia muda memiliki prevalensi KEK lebih tinggi dibandingkan kelompok usia lebih tua. WUS dengan resiko KEK mempunyai risiko melahirkan bayi BBLR. Disamping KEK, pada kelompok usia produktif juga terdapat masalah kegemukan (IMT > 25) dan obesitas (IMT > 27). Kedua masalah gizi ini juga terjadi di wilayah kumuh perkotaan maupun perdesaan.

Gambar 13. Perkembangan Gizi Kurang dan Gizi Buruk di Indonesia (Tahun 1989-2005)



kurus antara 10-14%. Dengan kata lain Indonesia saat ini tengah mengalami beban gizi ganda yaitu kondisi dimana masalah gizi kurang dan gizi lebih terjadi secara bersama-sama.

### C. Implikasi Untuk Pembangunan Ketahanan Pangan Indonesia Di Masa Mendatang

Kebijakan dan strategi pembangunan di bidang ketahanan pangan dan gizi terus berkembang dari waktu ke waktu seiring perubahan tantangan dan peluang yang dihadapi oleh setiap pemerintahan. Di sektor penyediaan pangan, dalam 50 tahun terakhir setidaknya terdapat dua paradigma, yaitu: a) paradigma produksi (*supply side*) termasuk pada penekanan peningkatan produktivitas (intensifikasi) dan perluasan areal (ekstensifikasi); pada paradigma ini kesejahteraan dan pemenuhan kebutuhan didasarkan pada kemampuan produksi dan semua aspek, khususnya kelangkaan ditunjukkan untuk mendukung proses produksi seperti yang ditunjukkan antara lain oleh Program Bimas dan Limas, b) paradigma sistem usaha agribisnis yang mengkaitkan kegiatan produksi bahan baku dengan kegiatan industri dan jasa dalam perspektif ekonomi makro.

Implementasi kedua paradigma tersebut dalam pembangunan ketahanan pangan di Indonesia telah menunjukkan tingkat keberhasilan dan permasalahan masing-masing. Pelajaran utama yang dapat dipetik dari berbagai pengalaman tersebut adalah bahwa kebijakan dan strategi untuk pembangunan ketahanan pangan, khususnya dalam hal produksi, penyediaan dan distribusi pangan harus bersifat integratif. Artinya pembangunan di bidang ini (khususnya sektor pertanian dan perikanan/kelautan) atau yang diarahkan untuk bidang ini (pembangunan di sektor lain yang mempengaruhi sektor pertanian dan perikanan) harus terintegrasi, harus memadukan kebijakan yang bersifat jangka panjang dan kegiatan operasional jangka pendek, serta harus memadukan kebijakan yang mempengaruhi pasar (harga, perdagangan) dan kebijakan untuk meningkatkan kondisi infrastruktur dan teknologi serta penguatan aspek kelembagaan.

Pengalaman pada awal tahun 1970-an menunjukkan bahwa pembangunan pangan yang hanya berorientasi produksi terbukti mampu meningkatkan ketersediaan pangan domestik di tingkat makro, namun belum mampu memecahkan persoalan aksesibilitas pangan,



ketahanan pangan di perkotaan, pedesaan dan kawasan yang berada di daerah yang terisolasi. Penyediaan pangan yang cukup di tingkat makro merupakan faktor penting, namun belum mencukupi untuk menjamin tercapainya ketahanan pangan bagi setiap rumah tangga dan individu.

Kemampuan rumah tangga mengakses pangan disamping dipengaruhi oleh faktor ketersediaan pangan, juga sangat dipengaruhi oleh kemampuan daya beli dan tingkat pengetahuannya akan pangan dan manfaatnya bagi kesehatan. Pada tahun 1970-an, awal tahun 1990-an Indonesia telah mengembangkan suatu pendekatan yang terintegrasi untuk meningkatkan akses pangan dan perbaikan gizi masyarakat melalui kegiatan Usaha Perbaikan Gizi Keluarga (UPGK).

Dalam impiementasinya kegiatan ini melibatkan berbagai instansi teknis, khususnya pertanian, kesehatan, BKKBN, Departemen Dalam Negeri dan Dasawisma. Pos Pelayanan Terpadu) menjadi pusat kegiatan masyarakat untuk memantau pertumbuhan status gizi anak balita sekaligus memperoleh informasi dan kemampuan praktis dalam tata kelola pekarangan untuk menunjang perbaikan gizi keluarga, penyediaan makanan dan pengasuhan anak, pentingnya penganekeagaman/diversifikasi pangan, serta pada saat bersamaan memperoleh pelayanan imunisasi, suplementasi dan pelayanan rujukan bagi yang mengalami gizi kurang tingkat berat.

Pada masa ini Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) berkembang pesat dan cukup memiliki daya cegah terhadap munculnya masalah gizi buruk ke permukaan karena penapisan dan penanganan gizi buruk dapat dilakukan secara lebih dini.

Di era reformasi, terjadi perubahan besar di berbagai bidang yang telah membawa pula perubahan di berbagai aspek kehidupan. Lembaga pedesaan yang selama ini berfungsi dalam perbaikan pangan dan gizi (PKK, Posyandu, Dasawisma) rumah tangga mulai melermah dan kasus gizi buruk menjadi sering muncul di permukaan karena tidak terdeteksi dan tertangani secara dini. Desentralisasi dan otonomi daerah mengakibatkan tidak meratanya pemahaman, langkah, upaya dan penempatan prioritas pembangunan ketahanan pangan dan gizi sehingga di beberapa daerah ketahanan pangan dapat dibangun dengan kokoh sementara di daerah lainnya terjadi kerapuhan.

Ketahanan ini pada dua tahun terakhir ini telah ditutup dengan menempatkan pembangunan ketahanan pangan sebagai urusan wajib di setiap wilayah sehingga aspek ini menjadi prioritas dalam pembangunan di setiap wilayah (provinsi dan kabupaten/kota). Namun demikian, upaya-upaya lain yang terkait dengan sistem penganggaran pangan dan gizi pada masa lalu dananya dikelola oleh pemerintah pusat. Pada era otonomi daerah ini sistem penganggaran yang dapat menunjang berjalannya "mesin ketahanan pangan" perlu dikaji dan diimplementasikan.

Berikut ini Disajikan Rekomendasi Untuk Pengembangan Kebijakan Ketahanan Pangan dan Gizi Yang Sesuai Kondisi Indonesia.

### C.1. Penyempurnaan Definisi Ketahanan Pangan

'Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap orang secara cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, terjangkau dan sesuai dengan preferensi dan keyakinan agamanya yang pedyediannya berbasiskan pada kemandirian sumberdaya lokal'

### C.2. Strategi Pembangunan Ketahanan Pangan Ke Depan

#### C.2.1. Pemanjapan Ketersediaan Pangan berbasis Kemandirian

- a. **Peningkatan Kapasitas produksi domestik**, melalui : (1) pengembangan produksi pangan sesuai dengan potensi daerah, (2) peningkatan produksi dan produktivitas komoditas pangan dengan teknologi spesifik lokasi, (3) pengembangan dan menyediakan benih/bibit unggul dan jasa asintan secara mandiri dari potensi domestik, (4) peningkatan pelayanan dan pengawasan pengadaan sarana produksi, (5) peningkatan layanan kredit yang mudah diakses petani
- b. **Pelestarian sumberdaya lahan dan air**, melalui : (1) pengendalian alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian untuk mewujudkan lahan abadi, (2) sertifikasi lahan petani, (3) konservasi dan rehabilitasi sumberdaya lahan dan air pada daerah aliran sungai (DAS), (4) pengembangan sistem pertanian ramah lingkungan (*agroforestry* dan pertanian organik), (5)

Pemantauan kelompok pemakai air untuk peningkatan pemeliharaan saluran irigasi, (6) penataan penggunaan air untuk pertanian, pemukiman dan industri, (7) pengembangan sistem informasi bencana alam dalam rangka *Early Warning System* (EWS), (8) rehabilitasi dan konservasi sumberdaya alam dan (9) perbaikan dan peningkatan jaringan pengaliran

- c. **Penguatan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat/komunitas**, melalui: (1) pengembangan sistem cadangan pangan daerah untuk mengantisipasi kondisi darurat bencana alam minimal 3 (tiga) bulan, (2) pengembangan cadangan pangan hidup (pekarangan, lahan desa, lahan tidur, tanaman bawah tegakan perkebunan), (3) menguatkan kelembagaan lumbung pangan masyarakat dan lembaga cadangan pangan komunitas lainnya, (4) pengembangan sistem cadangan pangan melalui lembaga usaha ekonomi pedesaan ataupun lembaga usaha lainnya.

## C.2.2. Peningkatan kemudahan dan kemampuan mengakses pangan, melalui:

- a. Peningkatan kemiskinan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat untuk peningkatan daya beli pangan beragam dan bergizi seimbang
- b. Peningkatan kelancaran distribusi dan akses pangan, melalui: (1) peningkatan kualitas dan pengembangan infrastruktur distribusi, (2) peningkatan dan pengembangan sarana dan prasarana pasca panen, (3) pengembangan jaringan pemasaran dan distribusi antar dan keluar daerah dan membuka daerah yang terisolir, (4) pengembangan sistem informasi pasar, (5) penguatan lembaga pemasaran daerah, (6) pengurangan hambatan distribusi karena pungutan resmi dan tidak resmi, (7) pencegahan kasus penimbunan komoditas pangan oleh spekulan, (8) pemberian bantuan pangan pada kelompok masyarakat miskin dan yang terkena bencana secara tepat sasaran, tepat waktu dan tepat produk

- c. Peningkatan stabilitas harga pangan, melalui: (1) pemberlakuan harga pembelian pemerintah pada komoditas pangan strategis, (2) perlindungan harga domestik dari pengaruh harga dunia

d. melalui kebijakan tarif, kuota impor dan/ palak ekspor, kuota ekspor pada komoditas pangan strategis, (3) pengembangan *Buffer Stock Management* (pembelian oleh pemerintah pada waktu panen dan operasi pasar pada waktu paceklik) pada komoditas pangan strategis, (4) pencegahan impor dan/ ekspor ilegal komoditas pangan, (5) peningkatan dana talangan pemerintah (provinsi dan kabupaten/kota) dalam menstabilkan harga komoditas pangan strategis, (6) peningkatan peranan lembaga pembeli gabah dan lembaga usaha ekonomi pedesaan, (7) pengembangan sistem tunda jual, (8) pengembangan sistem informasi dan monitoring produksi, konsumsi, harga dan stok minimal bulanan

d. Peningkatan efisiensi dan efektivitas intervensi bantuan pangan/pangan bersubsidi kepada masyarakat golongan miskin (misalnya Raskin) dan mengembangkan pangan bersubsidi bagi kelompok khusus yang membutuhkan terutama anak-anak dan ibu hamil yang bergizi kurang.

### C.2.3. Strategi peningkatan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan menuju gizi seimbang berbasis pada pangan lokal, melalui:

a. Pengembangan dan percepatan diversifikasi konsumsi pangan berbasis pangan lokal melalui pengkajian berbagai teknologi tepat guna dan terjangkau mengenai pengolahan pangan berbasis tepung umbi-umbian lokal dan pengembangan aneka pangan lokal lainnya

b. Pengembangan bisnis pangan untuk peningkatan nilai tambah ekonomi, gizi dan mutu ketersediaan pangan yang beragam dan bergizi seimbang melalui penguatan kerjasama pemerintah, masyarakat dan swasta

c. Pengembangan materi dan cara ajar diversifikasi konsumsi pangan dan gizi sejak usia dini melalui jalur pendidikan formal dan non formal

d. Penguatan pola konsumsi pangan lokal yang didaerah dan kelompok masyarakat tertentu telah beragam

- e. Pengembangan aspek kuliner dan daya terima konsumen, melalui berbagai pendidikan gizi, penyuluhan dan kampanye gizi untuk peningkatan citra pangan lokal serta peningkatan pendapatan dan pendidikan umum
- f. Pengembangan program perbaikan gizi yang *cost effective*, diantaranya melalui peningkatan dan penguatan program fortifikasi pangan dan program suplementasi zat gizi mikro khususnya zat besi dan vitamin A
- C.2.4. Peningkatan status gizi masyarakat, melalui:**

- a. Peningkatan pelayanan gizi dan kesehatan kepada masyarakat miskin yang terintegrasi dengan program penanggulangan kemiskinan dan keluarga berencana, dalam rangka mengurangi jumlah penderita gizi kurang, termasuk kurang gizi mikro (kurang vitamin dan mineral) yang diprioritaskan pada kelompok penentu masa depan anak, yaitu, ibu hamil dan calon ibu hamil/remaja putri, ibu nifas dan menyusui, bayi sampai usia dua tahun tanpa mengabaikan kelompok usia lainnya;

- b. Peningkatan komunikasi, informasi dan edukasi tentang gizi dan kesehatan guna mendorong terbentuknya keluarga dan masyarakat sadar gizi yang tahu dan berperilaku positif untuk mencegah gangguan kesehatan karena kelebihan gizi seperti kegemukan dan penyakit degeneratif lainnya.
- c. Penguatan kelembagaan pedesaan seperti Posyandu, PKK, dan Dasawisma dalam promosi dan pemantauan tumbuh kembang anak dan penapisan serta tindak lanjut (rujukan) masalah gizi buruk;

- d. Peningkatan efektivitas fungsi koordinasi lembaga-lembaga pemerintah dan swasta di pusat dan daerah, di bidang pangan dan gizi sehingga terjamin adanya keterpaduan kebijakan, program dan kegiatan antar sektor di pusat dan daerah, khususnya dengan sektor kesehatan, pertanian, industri, perdagangan, pendidikan, agama serta pemerintahan daerah untuk promosi keluaraga sadar gizi, pencegahan dan penanggulangan gizi kurang dan gizi buruk secara dini dan terpadu.

### C.2.5. Strategi Peningkatan mutu dan keamanan pangan, melalui:

- a. Peningkatan pengetahuan dan kesadaran tentang keamanan pangan di tingkat rumah tangga, industri rumah tangga dan UKM serta importir, distributor dan ritel serta pemahaman tentang implikasi hukum pelanggaran peraturan keamanan pangan yang berlaku
- b. Penguatan pengawasan dan pembinaan keamanan pangan dengan melengkapi perangkat peraturan perundang-undangan di bidang mutu dan keamanan pangan, *law enforcement* bagi produsen, importir, distributor dan ritel yang melakukan pelanggaran terhadap keamanan pangan
- c. Peningkatan kesadaran dan perlindungan konsumen terhadap keamanan pangan

### D. Penutup

Di dalam membangun ketahanan pangan dalam konteks Indonesia diperlukan suatu strategi secara menyeluruh. Strategi yang dikembangkan harus memperhatikan ke khasan karakteristik wilayah dan kondisi sosial-budaya di Indonesia. Selain itu, strategi tersebut harus menyentuh setiap aspek yang mendukung terwujudnya ketahanan pangan. Dengan memperhatikan keunikan sumber daya yang dimiliki Indonesia, maka strategi yang pertama dan utama dilakukan adalah pengembangan potensi lokal. Artinya, kebijakan yang diambil pemerintah seharusnya tertuju pada pembangunan ketahanan pangan yang berbasis kemandirian.

### E. Daftar Pustaka

- Ariani, M.H.P.Saliem, S. Hastuti, Wahida dan M.H.Sawit. 2000. Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Konsumsi Pangan Rumah tangga. Laporan Penelitian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Badan Ketahanan Pangan (BKP). 2006. Neraca Bahan Makanan 2004-2005. Departemen Pertanian R.I. Jakarta.

2008. Neraca Bahan Makanan 2006-2007. Departemen Pertanian R.L. Jakarta.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). 2006. Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2006-2010. Bappenas. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 1999. Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia. Survei Sosial Ekonomi Nasional (SESENAS). BPS. Jakarta
2002. Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia. Survei Sosial Ekonomi Nasional (SESENAS). BPS. Jakarta
2005. Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia. Survei Sosial Ekonomi Nasional (SESENAS). BPS. Jakarta
2007. Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia. Survei Sosial Ekonomi Nasional (SESENAS). BPS. Jakarta
- Dewan Ketahanan Pangan. 2006. Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) 2006-2009. Dewan Ketahanan Pangan. Jakarta.
- Irawan, P.B dan H. Romdlati. 2000. Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Kemiskinan dan Beberapa Implikasinya Untuk Strategi Pembangunan. Widayakarya Nasional Pangan dan Gizi VII. 29 Februari-2 Maret. LIPI. Jakarta.
- Martianto, D., M. Ariani dan Hardinsyah. 2003. Perkembangan Konsumsi dan Ketersediaan Pangan di Indonesia, 1993-2002. Makalah disampaikan pada Pra Widayakarya Nasional Pangan dan Gizi, 14-16 Oktober 2003. LIPI. Jakarta.

Pusat Penelitian Agro Ekonomi. 1989. Pola Konsumsi Pangan, Proporsi dan Ciri Rumah tangga dengan Konsumsi Energi Dibawah Standar Kebutuhan. Kerjasama dengan Direktorat Bina Gizi Masyarakat. Depkes.

Rachman, HPS. 2001. Kajian Pola Konsumsi dan Permittaan Pangan di Kawasan Timur Indonesia. Disertasi. Program Pascasarjana, IPB. Bogor.

Rusastra, W dkk. 2002. Perspektif Pembangunan Pertanian Tahun 2000-2004. Monograph Series No. 21. Puslitbang Sosek Pertanian. Bogor.

Republik Indonesia. 2005. Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Indonesia. Kementerian Koordinator Bidang Perencanaan. Jakarta.

Suhardjo. 1995. Mewaspada! Pergeseran Pola Konsumsi Pangan Penduduk Perkotaan. Majalah Pangan No. 22, Vol. VI. Bulog. Jakarta.

Sawit, M.H. 2003. Kebijakan Gandum/Terigu: Harus Mampu Menumbuhkembangkan Industri Pangan Dalam Negeri. Analisis Kebijakan Pertanian. Vol. 1, No.2. Puslitbang Sosek Pertanian. Bogor.