

**DRAFT-2**

# **INDONESIA TAHAN PANGAN DAN GIZI 2015**

**DEWAN KETAHANAN PANGAN (DKP)  
NOVEMBER 2008**

## KATA PENGANTAR

Hak atas pangan telah diakui secara formal oleh banyak negara di dunia, termasuk Indonesia. Akhir-akhir ini isu pangan sebagai hal asasi semakin gencar disuarakan di berbagai forum dunia, tak kurang tema Hari Pangan Sedunia tahun 2007 adalah tentang Hak Atas Pangan. Ketahanan Pangan juga sudah ditetapkan menjadi urusan wajib bagi pemerintahan pusat, propinsi dan kabupaten/kota yang semakin menegaskan pentingnya pembangunan ketahanan pangan dilakukan secara lebih serius. Krisis pangan dan finansial dunia pada tahun 2008 juga semakin menegaskan pentingnya penguatan ketahanan pangan di Indonesia yang berbasis pada kemandirian.

Kesepakatan global yang dituangkan dalam *Millenium Development Goals* (MDGs) yang terdiri dari 8 tujuan, 18 target dan 48 indikator, menegaskan bahwa tahun 2015 setiap negara menurunkan kemiskinan dan kelaparan separuh dari kondisi pada tahun 1990. Dua dari lima indikator sebagai penjabaran tujuan pertama MDGs adalah menurunnya prevalensi gizi kurang pada anak balita dan menurunnya jumlah penduduk dengan defisit energi.

Masalah gizi merupakan masalah yang kompleks dan memiliki dimensi yang luas karena penyebabnya multi faktor dan multi dimensi, tidak hanya merupakan masalah kesehatan tetapi juga meliputi masalah sosial, ekonomi, budaya, pola asuh, pendidikan dan lingkungan. Kita ketahui bersama bahwa masalah gizi berakar pada masalah ketersediaan, distribusi, dan keterjangkauan pangan, kemiskinan, pendidikan dan pengetahuan serta perilaku masyarakat. Dengan demikian masalah pangan dan gizi merupakan permasalahan berbagai sektor dan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat. Oleh karena itu, langkah-langkah penanggulangannya juga harus dirumuskan dan dilaksanakan bersama. Untuk itulah Buku Indonesia Tahan Pangan 2015 ini disusun agar terdapat kesamaan persepsi dan panduan umum untuk mewujudkan Indonesia Tahan Pangan pada tahun 2015 nanti.

Buku Indonesia Tahan Pangan 2015 ini disusun sebagai panduan dan arahan dalam pelaksanaan pembangunan pangan dan gizi di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota, baik bagi institusi dan aparatur pemerintah, masyarakat dan pelaku lain yang bergerak dalam perbaikan pangan dan gizi di Indonesia. Sebagai tindak lanjut, dokumen ini harus diterjemahkan ke dalam bentuk kebijakan, program dan rencana kerja pembangunan ketahanan pangan dan gizi di setiap wilayah. Berangkat dari pengalaman masa lalu, kunci utama sukses program perbaikan pangan dan gizi terletak dari political will pimpinan daerah dan kuatnya koordinasi lintas sektor karena perbaikan pangan dan gizi memerlukan pendekatan multisektoral dan multidisiplin. Monitoring dan evaluasi secara periodik juga sangat diperlukan agar pelaksanaan berbagai program dan kegiatan menuju Indonesia Tahan Pangan tahun 2015 dapat betul-betul diterapkan dan dijaga semangatnya untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Semoga bermanfaat.

Sekretaris Dewan Ketahanan Pangan/  
Kepala Badan Ketahanan Pangan

**Prof.Dr.Ir. Ahmad Suryana, MSc**

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR SINGKATAN .....	ii
DAFTAR ISI .....	ii
PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Ruang Lingkup .....	2
C. Landasan Hukum .....	3
KONDISI KETAHANAN PANGAN DAN GIZI SAAT INI.....	5
A. Produksi dan Ketersediaan Pangan.....	5
B. Distribusi dan Akses Pangan .....	9
C. Konsumsi dan Keamanan Pangan.....	13
D. Status Gizi Masyarakat .....	26
ISU STRATEGIS MENUJU INDONESIA TAHAN PANGAN DAN GIZI 2015.....	30
1. Sistem Produksi Pangan Nasional.....	30
2. Ketersediaan Pangan dan Keterjangkaun Pangan di Seluruh Daerah .	34
3. Kecukupan Konsumsi Pangan dan Gizi .....	36
4. Konsumsi Pangan Beragam dan Bergizi Seimbang.....	37
5. Keamanan Pangan Segar dan Pangan Olahan .....	37
6. Kerawanan Pangan Berkaitan Erat dengan Kemiskinan.....	38
7. Beban Ganda Status Gizi Masyarakat .....	39
STRATEGI DAN KEBIJAKAN INDONESIA TAHAN PANGAN DAN GIZI 2015 .....	40
A. Pelajaran dari Kebijakan Ketahanan Sebelumnya .....	40
B. Kebijakan .....	42
C. Sasaran .....	43
D. Strategi.....	44
PENUTUP.....	

## DAFTAR TABEL

1. **Error! Reference source not found.** .....
2. **Error! Reference source not found.** .....
3. **Error! Reference source not found.** .....
4. **Error! Reference source not found.** .....
5. **Error! Reference source not found.** .....
6. **Error! Reference source not found.** .....

## DAFTAR GAMBAR

1. Error! Reference source not found.....
2. **Error! Reference source not found.** .....
3. **Error! Reference source not found.** .....
4. **Error! Reference source not found.** .....
5. **Error! Reference source not found.** .....
6. **Error! Reference source not found.** .....
7. **Error! Reference source not found.** .....
8. **Error! Reference source not found.** .....
9. **Error! Reference source not found.** .....
10. **Error! Reference source not found.** .....
11. **Error! Reference source not found.** .....
12. **Error! Reference source not found.** .....
13. **Error! Reference source not found.** .....
14. **Error! Reference source not found.** .....
15. **Error! Reference source not found.** .....
16. **Error! Reference source not found.** .....
17. **Error! Reference source not found.** .....
18. **Error! Reference source not found.** .....

# I. PENDAHULUAN

## A. LATAR BELAKANG

Pada tahun 2000 Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengeluarkan pernyataan tentang perlunya upaya global untuk peningkatan kesejahteraan manusia melalui *Millenium Development Goals* (MDGs). MDGs memiliki 8 tujuan, 18 target dan 48 indikator. Tujuan pertama dari MDGs adalah bahwa pada tahun 2015 nanti setiap negara diharapkan mampu untuk menurunkan kemiskinan dan kelaparan separuh dari kondisi awal pada tahun 1990. Dua dari lima indikator sebagai penjabaran tujuan pertama MDGs adalah menurunnya prevalensi gizi kurang pada anak balita (indikator keempat) dan menurunnya jumlah penduduk defisit energi atau kelaparan (indikator kelima). Kedua indikator tersebut mencerminkan tingginya keterkaitan antara kondisi ketahanan pangan dengan status gizi masyarakat. Menggabungkan upaya untuk mewujudkan kedua indikator tersebut secara sinergis merupakan langkah strategis yang dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas pencapaian sasaran.

Sebagai negara dengan penduduk besar dan wilayah yang sangat luas, ketahanan pangan merupakan agenda penting di dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Kejadian rawan pangan menjadi masalah yang sangat sensitif dalam dinamika kehidupan sosial politik Indonesia. Menjadi sangat penting bagi Indonesia untuk mampu mewujudkan ketahanan pangan nasional, wilayah, rumah tangga dan individu yang berbasiskan kemandirian penyediaan pangan domestik. Kemandirian ini semakin penting ditengah kondisi dunia yang mengalami krisis pangan, energi dan finansial yang ditandai dengan harga pangan internasional mengalami lonjakan drastis; meningkatnya kebutuhan pangan untuk energi alternatif (bio-energi); resesi ekonomi global yang berakibat semakin menurunnya daya beli masyarakat terhadap pangan; (d) serbuan pangan asing (*“westernisasi diet”*) berpotensi besar penyebab gizi lebih dan meningkatkan ketergantungan pada impor.

Menyadari akan pentingnya perwujudan ketahanan pangan dan gizi nasional sebagai salah satu pilar ketahanan nasional dan wilayah, maka pada Konferensi Dewan Ketahanan Pangan Tahun 2006 para Gubernur selaku Ketua DKP Provinsi seluruh Indonesia telah mencanangkan beberapa kesepakatan yang salah satunya adalah untuk penyusunan suatu rencana menuju Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015. Kesepakatan ini telah dideklarasikan dihadapan Presiden RI selaku Ketua DKP pada

tanggal 21 Nopember 2006 di Istana Bogor. Berdasarkan pertimbangan ini disusunlah buku Indonesia Tahan Pangan 2015 ini.

Sebagai tindak lanjut kesepakatan tersebut, pada tahun 2007/2008 telah disusun draft dokumen kebijakan Indonesia Tahan Pangan 2015 ini. Penyusunannya dilakukan melalui serangkaian pertemuan yang melibatkan instansi lintas sektor dan pokja ahli Dewan Ketahanan Pangan. Selanjutnya dokumen ini diharapkan dapat dijadikan panduan dan acuan bagi para pemangku kepentingan baik instansi pemerintah di tingkat pusat maupun propinsi dan kabupaten/kota, swasta, BUMN/BUMD, perguruan tinggi, petani, nelayan, industri pengolahan, pedagang, penyedia jasa, serta masyarakat pada umumnya dalam menjabarkan lebih lanjut secara terintegrasi, terkoordinasi dan sinergis berbagai kegiatan nyata untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi nasional dan wilayah tahun 2015.

## **B. RUANG LINGKUP**

Dokumen Indonesia Tahan Pangan 2015 ini berisi strategi dan langkah konkrit yang perlu dan akan dilakukan untuk mewujudkan ketahanan pangan dan meningkatkan status gizi masyarakat, Indonesia Tahan Pangan 2015 ini merupakan penjabaran dari komitmen pencapaian MDGs, serta pengembangan kebijakan pembangunan nasional lain di bidang pangan dan gizi seperti Kebijakan Umum Ketahanan pangan nasional 2005 – 2009, Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi (RANPG) 2006-2010, Arahannya Presiden pada Konferensi Dewan Ketahanan Pangan pada April 2006, serta Komitmen seluruh Gubernur selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan Propinsi pada Desember 2006.

Dokumen ini mengupas tentang keragaan ketahanan pangan dan gizi dewasa ini berikut rumusan isu strategis terkait pilar-pilar ketahanan pangan dan gizi, mencakup produksi dan ketersediaan pangan, distribusi dan akses pangan, konsumsi dan keamanan pangan serta status gizi masyarakat. Strategi dan Kebijakan Ketahanan Pangan dan Gizi 2015 disusun dengan mempertimbangkan pengalaman implementasi kebijakan sebelumnya agar tidak terjadi pengulangan yang tidak diperlukan serta untuk menyempurnakan kebijakan mendatang dengan belajar dari kelebihan dan kekurangan pada masa lalu.

### C. LANDASAN HUKUM

Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 mengamanatkan pembangunan pangan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, dan pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan. UU Nomor 7 tahun 1996 menjelaskan tentang konsep ketahanan pangan, komponen serta pihak yang berperan serta dalam mewujudkan ketahanan pangan. Undang-Undang tersebut telah dijabarkan dalam beberapa peraturan pemerintah (PP) antara lain : (i) PP Nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan yang mengatur tentang ketahanan pangan yang mencakup aspek ketersediaan pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan, peran pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat, pengembangan sumberdaya manusia dan kerjasama internasional; (ii) PP Nomor 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan yang mengatur pembinaan dan pengawasan di bidang label dan iklan pangan dalam rangka menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggungjawab; dan (iii) PP Nomor 28 Tahun 2004 yang mengatur tentang keamanan, mutu dan gizi pangan, pemasukan dan pengeluaran pangan ke wilayah Indonesia, pengawasan dan pembinaan serta peran serta masyarakat mengenai hal-hal di bidang mutu dan gizi pangan.

Disamping mengacu pada berbagai dokumen hukum nasional tersebut, pelaksanaan pembangunan ketahanan pangan juga mengacu pada komitmen bangsa Indonesia dalam kesepakatan dunia. Indonesia sebagai salah satu anggota PBB (*United Nation Organisation*) menyatakan komitmen untuk melaksanakan aksi-aksi mengatasi kelaparan, kekurangan gizi serta kemiskinan dunia. Kemiskinan tersebut antara lain tertuang dalam Deklarasi *World food Summit* 1996 dan ditegaskan kembali dalam *World food Summit: five years later 2001*, serta *Millenium Development Goals* tahun 2000, untuk mengurangi angka kemiskinan ekstrim dan kerawanan pangan dunia sampai setengahnya di tahun 2015.

Mengacu pada berbagai dokumen hukum serta kesepakatan nasional maupun internasional, maka pemerintah Indonesia menyusun Rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) 2005-2009 yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005, serta dokumen revitalisasi pertanian, perikanan dan kehutanan (RPPK) yang telah dicanangkan Presiden pada tanggal 11 Juni 2005. Kedua dokumen hukum tersebut memuat kebijakan dan program pembangunan nasional, termasuk ketahanan pangan dan perbaikan gizi. Peraturan pemerintah PP Nomor 3 tahun 2007 tentang Pertanggungjawaban Gubernur, Bupati/Walikota dimana Gubernur, bupati/walikota tentang kewajiban melaporkan pembangunan ketahanan dan PP Nomor 38 tahun 2007



bahwa ketahanan pangan menjadi urusan wajib pemerintah propinsi, kab/kota. Berdasarkan kedua peraturan pemerintah tersebut, jelas secara tegas bahwa ketahanan pangan menjadi **urusan wajib** bagi pemerintah propinsi, kabupaten/kota.

Secara rinci landasan hukum penyusunan Indonesia Tahan Pangan 2015 adalah sebagai berikut:

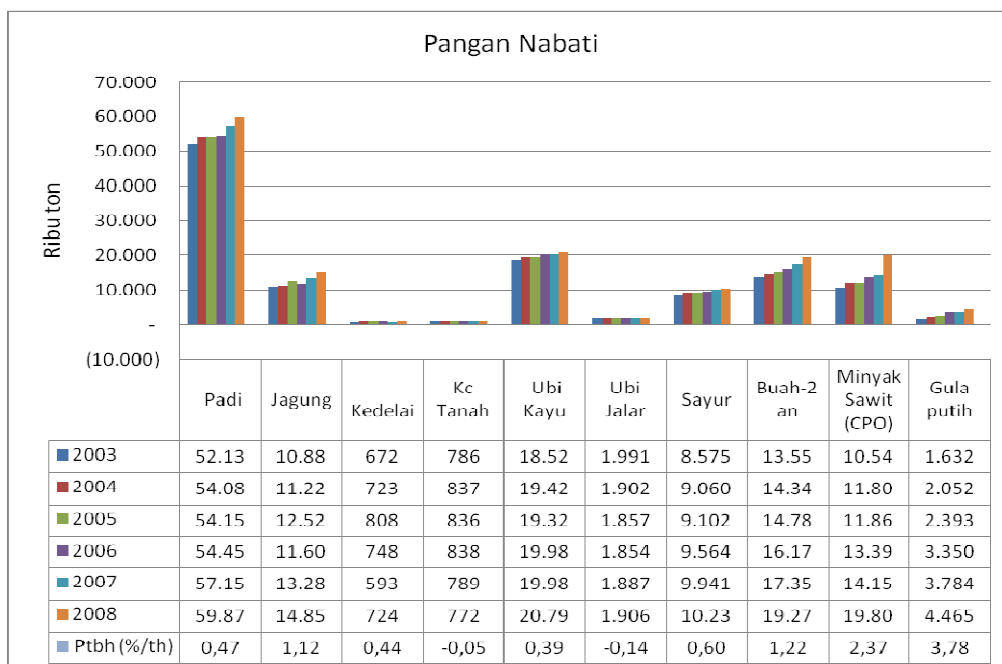
1. UU No 23 tahun 1992 tentang Kesehatan
2. UU No. 7 tahun 1996 tentang Pangan
3. PP No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan
4. PP 28 tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan
5. PP No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
6. PP No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah
7. Perpres No. 83 tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan
8. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2005 – 2009
9. Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (pencanangan oleh Presiden tanggal 11 Juni 2005), termasuk kebijakan dan program pembangunan ketahanan pangan
10. Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006-2009
11. Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2006-2010
12. Arahan Presiden pada rapat pleno Dewan Ketahanan Pangan tanggal 18 April 2006
13. Komitmen Gubernur pada 20 November 2006

## II. KONDISI KETAHANAN PANGAN DAN GIZI SAAT INI

### A. PRODUKSI DAN KETERSEDIAAN PANGAN

#### 1. Produksi Pangan

Perkembangan produksi pangan nabati di Indonesia disajikan dalam Gambar 1. Terlihat bahwa selama lima tahun terakhir telah terjadi peningkatan produksi pangan, kecuali ubi jalar dan kacang tanah yang laju produksinya cenderung menurun. Pada komoditas yang meningkat produksinya, permasalahan yang terjadi adalah pola peningkatan produksi pangan cenderung melandai dengan rata-rata pertumbuhan kurang satu persen per tahun, sedangkan pertambahan penduduk sebesar 1,2% setiap tahun (BPS, 2005). Keadaan ini terjadi antara lain karena luas areal produksi pangan yang cenderung menurun.



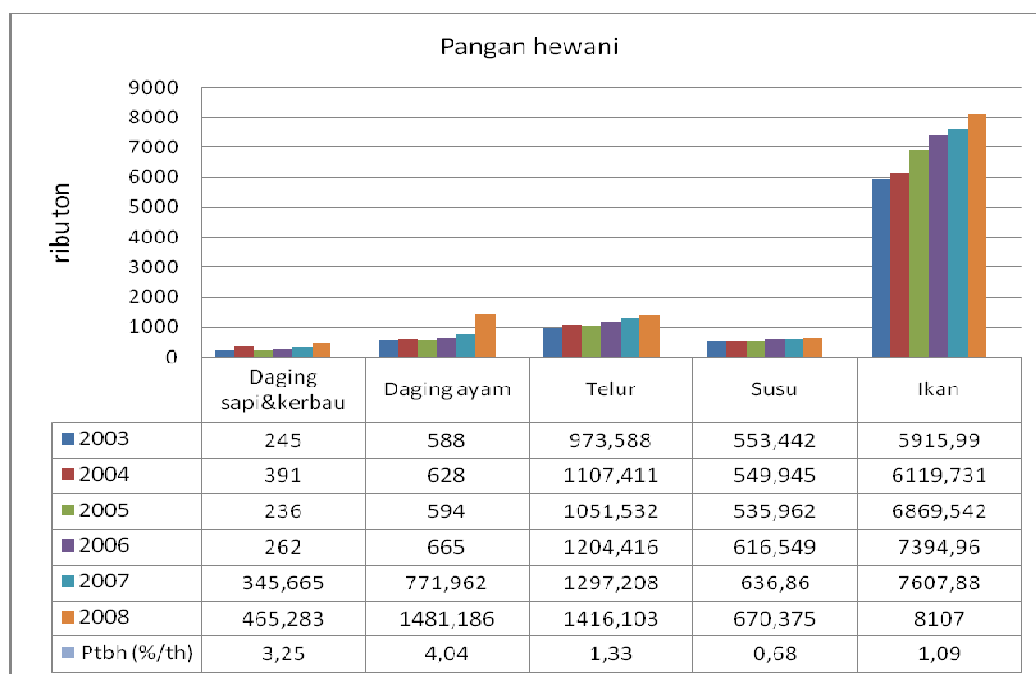
\*) gula putih meliputi gula konsumsi dan industri

Gambar 1. Perkembangan Produksi Pangan Nabati

Tingginya proporsi kehilangan hasil pada proses produksi dan penanganan hasil panen dan pengolahan, menjadi kendala yang menyebabkan menurunnya kemampuan

penyediaan pangan. Pada padi dan produk hortikultura kehilangan hasil mencapai lebih dari 10 persen.

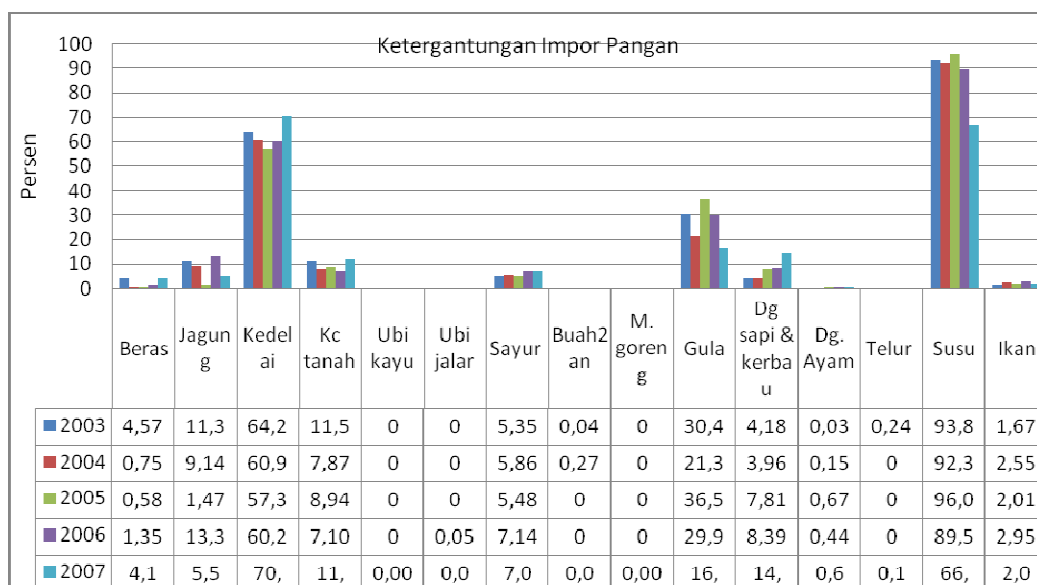
Perkembangan produksi pangan hewani, khususnya daging, susu, telur dan ikan disajikan dalam Gambar 2. Secara umum produksi daging, susu dan telur mengalami peningkatan yang dengan laju yang lebih tinggi pada produksi pangan nabati. Hal ini cukup menggembirakan karena dalam pola konsumsi pangan masyarakat Indonesia, kontribusi pangan hewani termasuk yang masih rendah dan perlu untuk ditingkatkan konsumsinya. Peningkatan ketersediaan pangan hewani diharapkan dapat meningkatkan akses masyarakat terhadap komoditas pangan ini.



Gambar 2. Perkembangan Produksi Pangan Hewani

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. Kebijakan ini dianggap sebagai cara yang paling aman untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pangan bila dibandingkan dengan pengadaan pangan melalui impor. Dalam perkembangannya, kebijakan ini telah mewarnai kebijakan pemerintah Indonesia dalam bidang pertanian dan pangan sejak tahun 1970-an. Hal ini dapat dilihat dari kondisi penyediaan pangan yang sebagian besar berasal dari produksi komoditas pangan

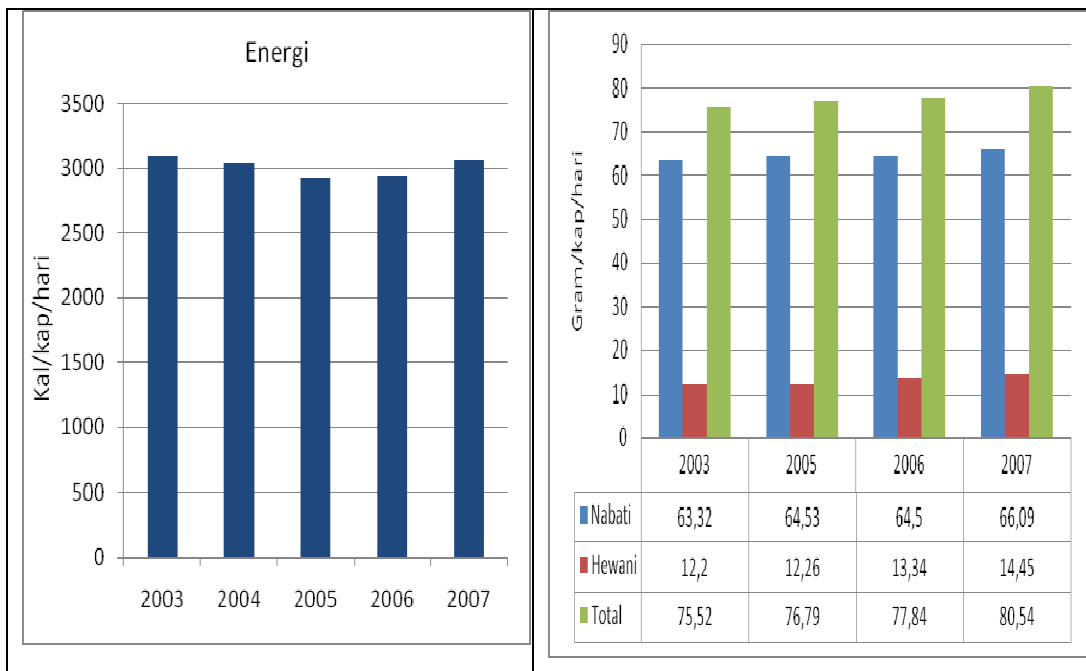
domestik. Kemampuan produksi domestik dalam mencukupi kebutuhan pangan dalam hal ini diukur dengan ketergantungan impor pangan (rasio impor terhadap kebutuhan). Jika diasumsikan toleransi impornya adalah 10 % terhadap kebutuhan dianggap sebagai tingkat kemampuannya cukup baik, maka kemampuan produksi pangan domestik dalam mencukupi pangan di Indonesia tidak mengkhawatirkan karena hanya beberapa komoditas pangan yang impornya lebih dari 10 persen, kecuali komoditas susu, kedelai dan gula yang masih belum mandiri. Ketergantungan impor ini semakin menurun sejalan dengan perkembangan waktu, kecuali untuk kedelai yang semakin meningkat



Gambar 3. . Perkembangan Ketergantungan Impor Pangan

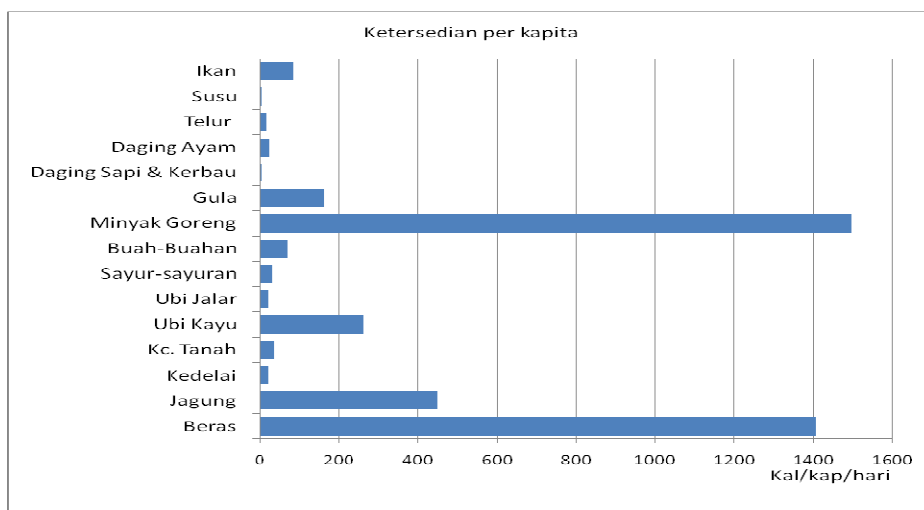
## 2. Ketersediaan Pangan

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 masih di atas yang dianjurkan WNPB, yakni untuk energi sebesar 2200 kal/ka/hari dan untuk protein sebesar 57 gr/kap/hari.



Gambar 4. Perkembangan Ketersediaan Pangan per Kapita

Kemampuan penyediaan pangan dari komoditas yang ada pada tahun 2007 disajikan pada Gambar 5. Minyak goreng merupakan penyumbang energi tertinggi dalam ketersediaan pangan domestik, diikuti oleh beras, jagung dan ubi kayu. Peningkatan keseimbangan komposisi ketersediaan pangan, khususnya melalui upaya peningkatan produksi domestik pangan hewani, sayuran dan buah serta kacang-kacangan (kedele, kacang tanah) perlu dilakukan di masa mendatang.



Gambar 5. Ketersediaan Pangan Berdasarkan Komoditas , 2007

## **B. DISTRIBUSI DAN AKSES PANGAN**

Ketersediaan pangan yang memadai di tingkat makro (nasional, propinsi dan kabupaten/kota) merupakan faktor penting namun belum cukup memadai untuk menjamin ketersediaan dan konsumsi pangan yang cukup di tingkat rumah tangga dan individu. Rendahnya ketersediaan dan konsumsi pangan di tingkat rumah tangga dapat terjadi karena adanya masalah dalam distribusi dan akses ekonomi rumah tangga terhadap pangan. Pemerataan distribusi pangan hingga menjangkau seluruh pelosok wilayah tanah air pada harga yang terjangkau merupakan upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota bersama-sama dengan masyarakat sehingga tujuan mengurangi kelaparan hingga setengahnya pada tahun 2015 dapat dicapai.

Setiap wilayah memiliki kemampuan yang berbeda dalam produksi dan penyediaan pangan, termasuk dalam hal mendatangkan pangan dari luar daerah. Di daerah yang terisolir, kelangkaan ketersediaan pangan seringkali menjadi penyebab utama rendahnya akses rumah tangga terhadap pangan. Dengan kondisi pembangunan yang semakin baik dan semakin terbukanya daerah yang terisolasi, kemampuan rumah tangga dalam mengakses pangan ditentukan oleh daya beli. Kemiskinan menjadi faktor pembatas utama dalam mengakses pangan. Setiap rumah tangga memiliki kemampuan yang berbeda dalam mencukupi kebutuhan pangan secara kuantitas maupun kualitas untuk memenuhi kecukupan gizi. Berkaitan dengan itu, pemerintah menerapkan berbagai kebijakan untuk menjamin agar rumah tangga dan individu memiliki akses terhadap pangan yang tersedia. Upaya atau kebijakan umum yang diterapkan adalah stabilisasi harga pangan pokok agar mekanisme pasar dan distribusi yang ada dapat menyediakan pangan pokok dengan harga yang terjangkau, serta memperkuat cadangan pangan nasional dan masyarakat. Upaya ini diiringi dengan pengentasan kemiskinan sehingga tujuan pertama MDGs serta kesepakatan Gubernur selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan Propinsi yang dicanangkan pada tahun 2006 untuk menurunkan kelaparan dan kemiskinan 1 persen per tahun dapat dicapai.

Stabilitas harga beras diukur berdasarkan perkembangan harga rata-rata dan koefisien variasinya dan dimonitor terus menerus. Selama kurun tahun 2002 – 2007, perkembangan harga beras di Jawa dan Bali cenderung stabil yang ditandai dengan koefisien variasi harga yang rendah. Kebijakan pengendalian harga memiliki dua tujuan

seperti halnya yang diatur dalam Inpres No. 13 Tahun 2005 dan kemudian diperbaharui dengan Impres Nomor 1 Tahun 2008 tentang Kebijakan Perberasan. Pemerintah menerapkan harga pembelian pemerintah (HPP) untuk memberikan harga produsen yang mencukupi kepada petani agar petani tidak menerima harga lebih rendah dibanding biaya produksi. Gabah hasil pembelian petani digunakan untuk cadangan beras pemerintah dan program Raskin.

Disamping menerapkan kebijakan pengendalian harga beras, pemerintah juga telah mengeluarkan kebijakan stabilisasi pangan pokok melalui Surat Menko Perekonomian No. S-19/M.Ekon/02/2008 tgl 1 Feb 2008. Kebutuhan pokok yang termasuk dalam kebijakan ini adalah beras, minyak goreng, kedele, gula, dan minyak tanah. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mengantisipasi dan merespon kondisi perekonomian global saat ini, terutama yang terkait dengan kenaikan harga-harga kebutuhan pokok, khususnya minyak dan pangan. Kebijakan tersebut bertujuan untuk mengurangi dampak gejolak (shock) kenaikan harga, menstabilkan harga, dan pada gilirannya diharapkan dapat menurunkan harga. Instrumen kebijakan yang digunakan adalah instrument fiskal, tataniaga, dan kerjasama dengan dunia usaha. Secara operasional kebijakan dilaksanakan secara terpadu dan diarahkan untuk mengurangi biaya perdagangan melalui: pengurangan/penghapusan bea masuk, pengurangan/penghapusan PPN dan PPh impor, penerapan 'jalur hijau' bagi impor komoditi pangan, penyederhanaan tataniaga impor komoditi pangan. Penerapan kebijakan tersebut disertai pengamanan pasokan dalam negeri melalui pengelolaan ekspor, bantuan langsung bagi kelompok masyarakat yang paling terkena dampak gejolak harga, khususnya masyarakat berpendapatan rendah dan usaha mikro-kecil. Dalam jangka menengah kebijakan stabilisasi harga kebutuhan pokok terkait dengan peningkatan produksi pangan, kelancaran distribusi, instrument intermediasi finansial, penyiapan penyeimbang di pasar komoditas pangan, serta pemberdayaan UMK dan diversifikasi pangan.

Hasil penerapan insentif harga untuk petani tercermin pada perkembangan harga Gabah Kering Panen (GKP) yang menunjukkan bahwa kebijakan HPP memberikan manfaat yang cukup kepada petani. Perkembangan harga transaksi yang terjadi pada umumnya lebih tinggi daripada harga dasar pembelian pemerintah (HPP), kecuali di daerah yang sulit dijangkau (terisolasi) atau yang komoditas produknya tidak memenuhi syarat pembelian.

Untuk meningkatkan akses pangan rumahtangga miskin pemerintah telah mengembangkan program subsidi/bantuan pangan berupa beras untuk rumah tangga yang berpendapatan di bawah garis kemiskinan. Mengingat beras adalah bahan pangan pokok yang paling banyak dikonsumsi, maka prioritas utama pemerintah adalah untuk menjamin masyarakat agar dapat mengakses beras dalam jumlah yang mencukupi melalui program subsidi pangan untuk rumahtangga miskin (Raskin). Melalui program ini pemerintah mendistribusikan beras dengan harga bersubsidi sehingga masyarakat miskin yang daya belinya sangat terbatas bisa mendapatkan bahan pangan pokok yaitu beras.

Besarnya volume beras yang didistribusikan dalam program Raskin cenderung menurun pada periode 2002-2007, namun dari segi realisasi penyaluran dan ketepatan sasaran terhadap KK miskin telah terjadi peningkatan kinerja selama dua tahun terakhir. Secara volume, beras yang didistribusikan dalam program Raskin memang cukup besar, namun belum dapat memenuhi seluruh kebutuhan sesuai norma sebanyak 20 kg per bulan dan seluruh rumah tangga miskin. Sampai saat ini persentase keluarga miskin yang dapat dijangkau sekitar 70-88 persen (**Tabel 1**).

**Tabel 1. Volume Beras dan Jumlah Keluarga Sasaran Program Raskin**

Tahun	KK Miskin	Rencana Distribusi		Realisasi Penyaluran		Persen thd KK miskin	
	(ribu KK)	Beras (ton)	(ribu KK)	Beras (ton)	(ribu KK)	Rencana	Realisasi
2002	15.135,6	2.349.600	9.029,6	2.235.137	12.333,9	59,66	81,49
2003	15.746,8	2.057.438	8.574,9	2.023.864	11.832,9	54,45	75,14
2004	15.820,5	2.061.793	8.590,8	2.059.707	11.546,0	54,30	72,98
2005	15.790,0	1.992.000	8.300,0	1.991.131	11.207,9	52,56	70,98
2006	15.503,3	1.624.500	10,830,0	1.284.586	12.706,5	69,86	87,62
2007	19.100,9	1.736.007	15.781,8	1.731.805	16.736,4	82,62	87,62

Sumber: Perum BULOG

Salah satu permasalahan yang dihadapi dalam penyaluran raskin adalah volume beras yang disalurkan tidak mencukupi kebutuhan sesuai norma sebesar 20 kg/KK/bulan. Pada umumnya kendala tersebut diselesaikan di tingkat masyarakat melalui musyawarah desa, namun demikian sebagai akibatnya beras dibagi kepada tiap keluarga miskin dalam jumlah kurang dari 20 kg. Survei evaluasi yang dilaksanakan oleh 35 perguruan tinggi pada tahun 2003 menemukan bahwa rata-rata penerimaan beras Raskin adalah 13,3 kg/KK/bulan. Terlepas dari adanya kelemahan dalam penentuan penerima manfaat, program Raskin dinilai telah memberikan kontribusi dalam mengurangi tingkat kemiskinan dengan beberapa alasan, yaitu: (1) program Raskin



telah mempersempit celah kemiskinan (*poverty gap*) sekitar 20%; (2) tingkat konsumsi kalori keluarga miskin penerima Raskin lebih tinggi antara 17-50 kkal/per hari dibandingkan mereka yang tidak memperoleh Raskin; (3) memberikan stimulasi tidak langsung terhadap permintaan agregat karena adanya efek pengganda (*multiplier effect*) dari transfer pendapatan yang meningkatkan daya beli penerima Raskin (Tabor dan Sawit, 2005).

Instrumen kebijakan lain yang juga telah diterapkan untuk stabilisasi harga adalah cadangan pangan yang dimiliki pemerintah. Selain digunakan untuk operasi pasar dalam rangka stabilisasi harga, Cadangan Beras Pemerintah (CBP) juga digunakan untuk mengatasi kekurangan pangan yang terjadi sebagai akibat bencana alam. Untuk memenuhi kekurangan pangan akibat bencana, Gubernur dan Bupati/Walikota mempunyai kewenangan untuk meminta CBP secara langsung dengan batas maksimum masing-masing sebesar 200 ton dan 100 ton dalam setahun. Dengan adanya CBP dan kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah tersebut, masyarakat yang terkena dampak bencana akan dapat terpenuhi kebutuhan konsumsi pangan pokoknya. Sampai saat ini cadangan pangan untuk keperluan tanggap darurat hanya berupa beras. Pada kondisi darurat pada saat bencana, masyarakat mengalami kesulitan pula untuk mendapatkan bahan bakar, air bersih, serta peralatan masak sehingga bantuan pangan berupa beras kurang efektif dalam mengatasi penderitaan masyarakat saat kondisi darurat seperti banjir, tsunami dan bencana lain yang juga menghancurkan peralatan rumahtangga dan infrastruktur air bersih. Ke depan perlu dikembangkan penyediaan cadangan pangan siap konsumsi untuk keperluan darurat, terutama pangan yang dapat diterima oleh masyarakat setempat. Cadangan pangan yang siap digunakan oleh daerah dan cocok dengan pola konsumsi daerah sangat penting untuk dikembangkan. Demikian halnya dengan ketergantungan daerah terhadap cadangan pangan pemerintah pusat harus di tekan dengan mengembangkan cadangan pangan daerah (pemda dan masyarakat).

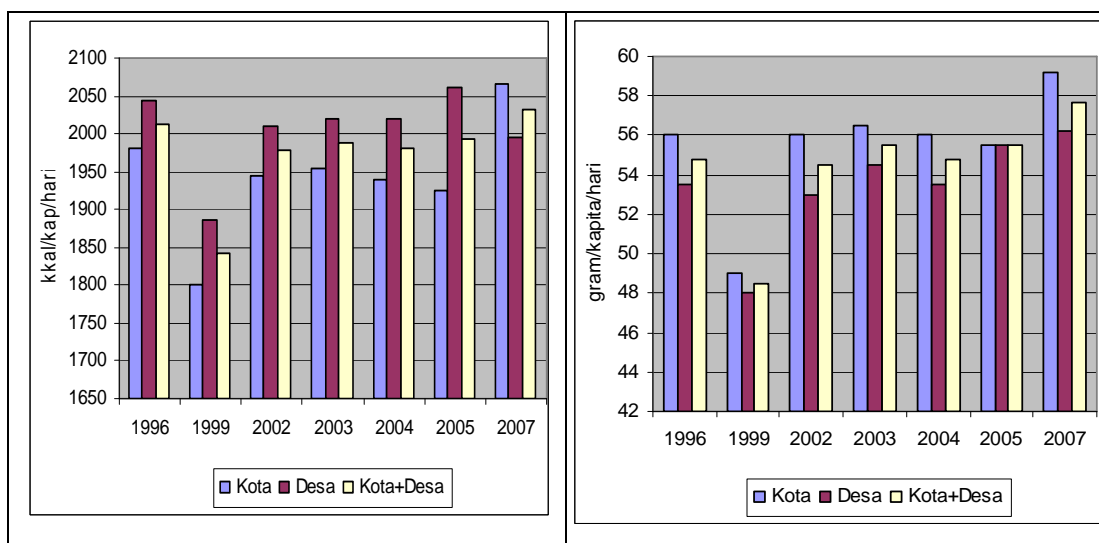
## C. KONSUMSI DAN KEAMANAN PANGAN

### 1. KONSUMSI PANGAN

#### a. Konsumsi dan Tingkat Kecukupan Energi dan Protein

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.

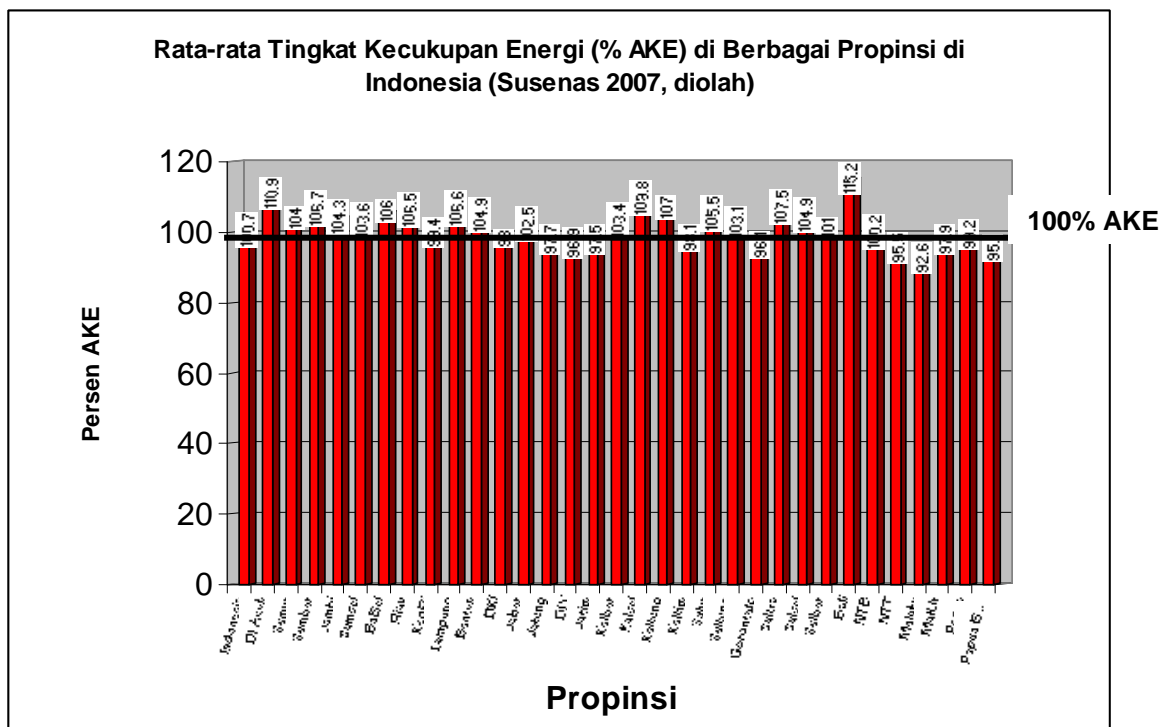
Persyaratan kecukupan (*sufficiency condition*) untuk mencapai keberlanjutan konsumsi pangan adalah adanya aksesibilitas fisik dan ekonomi terhadap pangan. Aksesibilitas ini tercermin dari jumlah dan jenis pangan yang dikonsumsi oleh rumah tangga. Dengan demikian data konsumsi pangan secara riil dapat 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.



Gambar 6. Rata-rata Konsumsi Energi (kkal/kap/hr) dan Protein (g/kap/hr) Penduduk Indonesia di wilayah Desa, Kota dan Desa+Kota

Dengan menggunakan patokan tersebut, perkembangan konsumsi energi dan protein penduduk Indonesia menunjukkan trend meningkat (Gambar 6). 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 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.

Hasil analisis data SUSENAS 2007 menunjukkan bahwa di sebagian besar propinsi di Indonesia, konsumsi energi pada umumnya sudah mendekati 100% dari angka kecekupan energi (AKE), namun masih bervariasi antar propinsi. Rataan ingkat konsumsi energi berkisar antara 92.6% AKE (Maluku) hingga 115.2 % (Bali) seperti terlihat pada Gambar 7 di bawah ini.



Gambar 7. Rataan Tingkat Konsumsi Energi Menurut Propinsi Tahun 2007(%AKE)

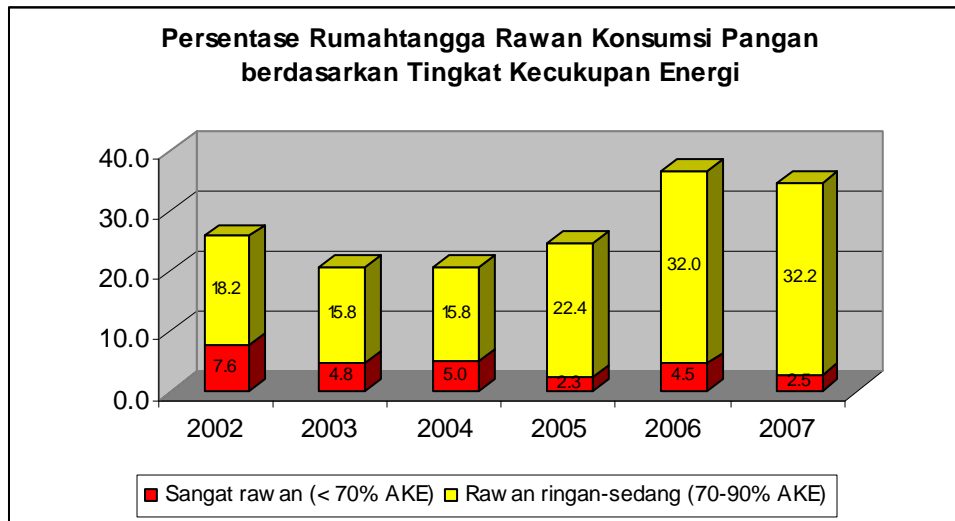
## **2. Penduduk Rawan Konsumsi Pangan**

Penduduk dikatakan rawan konsumsi energi apabila rata-rata konsumsi energinya kurang dari jumlah yang dibutuhkan oleh tubuh. Pada umumnya penduduk rawan konsumsi pangan (energi) dibagi atas dua kelompok, yaitu sangat rawan (tingkat konsumsi energi < 70% AKE) dan mereka yang memiliki kerawanan ringan sampai sedang (tingkat konsumsi energi 70-90% AKE).

Berdasarkan analisis data Susenas, ditemukan bahwa kondisi penduduk rawan pangan masih cukup tinggi, meski secara umum jumlah dan persentase penduduk rawan pangan mengalami penurunan selama periode 2002-2007 seperti terlihat pada Gambar 8. Pada Tahun 2006 persentase penduduk rawan konsumsi pangan ringan sampai berat mencapai sekitar 36.5% dari total jumlah penduduk Indonesia dan persentasenya menurun menjadi sekitar 34% pada tahun 2007. Penurunan ini terjadi karena dua hal: 1) karena keberhasilan program dalam meningkatkan tingkat kesejahteraan yang berimbas pada meningkatnya rata-rata konsumsi energi, dan 2) penurunan standar kecukupan energi (AKE) yang diamanatkan dalam Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi (WNPG) 2004 dimana AKE yang semula 2100 kkal/kap/hr turun menjadi 2000 kkal/kap/hr.

Perlu menjadi perhatian meskipun persentase rumah tangga yang sangat rawan relatif rendah dan cenderung menurun, namun kondisi ini menyerupai fenomena gunung es. Bila terjadi peningkatan harga dan atau penurunan daya beli maka dikhawatirkan seperti halnya telah terjadi pada masa krisis ekonomi yang lalu jumlah dan persentase penduduk rawan konsumsi energi ini akan meningkat. Apalagi persentase penduduk rawan pangan tingkat sedang dan ringan masih cukup tinggi, sekitar 32 persen pada tahun 2006 dan 2007.

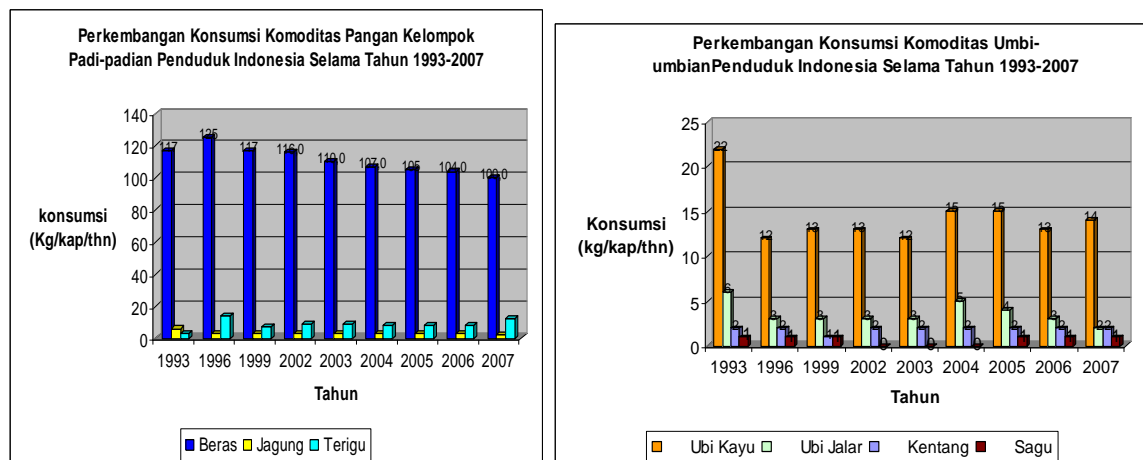
Masih cukup tingginya proporsi penduduk rawan konsumsi pangan menunjukkan bahwa pencapaian kondisi ketahanan pangan pada tingkat nasional atau wilayah masih belum secara langsung menjamin tercapainya tingkat ketahanan pangan di rumah tangga dan individu. Masalah-masalah distribusi dan mekanisme pasar yang berpengaruh terhadap harga dan daya beli rumah tangga serta masih tingginya tingkat kemiskinan dan rendahnya tingkat pengetahuan tentang pangan dan gizi sangat berpengaruh kepada konsumsi dan kecukupan pangan dan gizi rumah tangga.



Gambar 8. Perkembangan Persentase Penduduk Rawan Konsumsi Energi

### 3. Konsumsi Beberapa Komoditas Pangan Utama

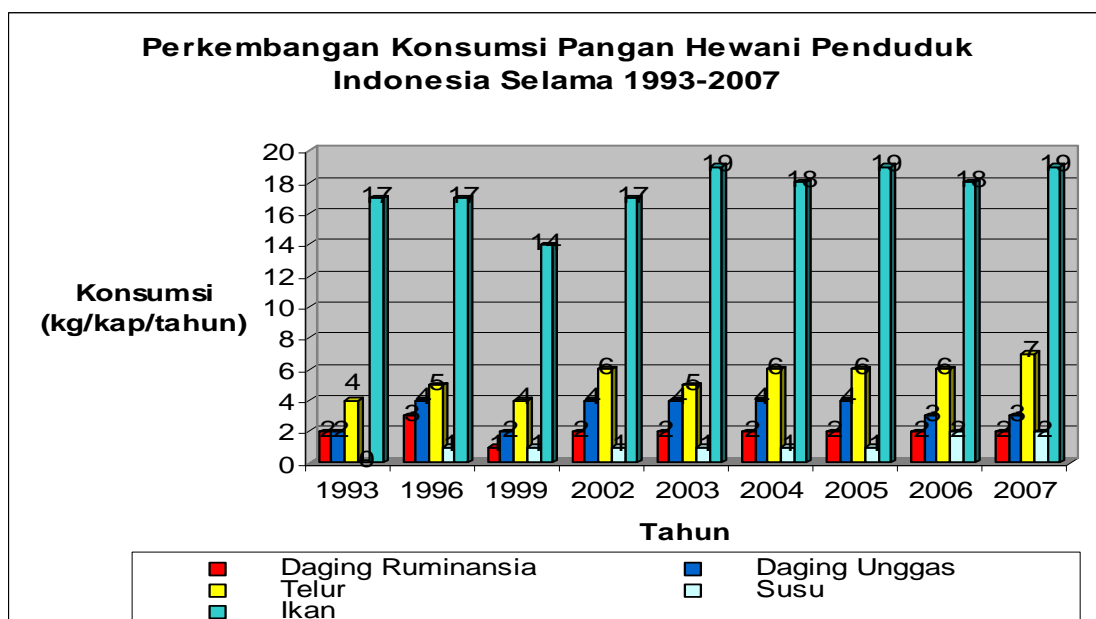
Pada tahun 1999 tingkat konsumsi hampir semua jenis pangan menurun akibat krisis ekonomi yang berlangsung sejak 1997. Konsumsi beras menurun sekitar 6 persen dan terigu (pangan olahan dari terigu) menurun sekitar separuhnya (52 persen). Sebaliknya konsumsi jagung dan ubi kayu sedikit meningkat. Pada masa pemulihan ekonomi (2002-2007), konsumsi beras dan jagung masih terus menurun, konsumsi terigu relatif stagnan, sedangkan konsumsi ubi jalar dan ubi kayu meningkat. Peningkatan terbesar terjadi pada konsumsi ubi kayu yang mencapai 16.6 % (**Gambar 8**).



Gambar 8. Perkembangan Konsumsi Padi-padian dan Umbi-umbian per Kapita  
Sumber: Susenas 1993-2007, diolah.

Sementara itu konsumsi pangan sumber protein baik daging, telur, susu maupun ikan menurun selama masa krisis. Konsumsi pangan protein tersebut kembali meningkat pada 2002-2007, meskipun konsumsi daging ruminansia belum mencapai tingkat konsumsi sebelum krisis (**Gambar 9**). Upaya pemulihan ekonomi yang dilakukan pemerintah berdampak positif terhadap peningkatan konsumsi pangan masyarakat. Konsumsi pangan hewani, sayuran, dan buah-buahan meningkat. Namun demikian, konsumsi pangan hewani harus terus ditingkatkan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia agar mampu bersaing di era globalisasi. Pada saat ini konsumsi pangan hewani penduduk Indonesia baru mencapai 6,2 kg/kapita/tahun. Tingkat konsumsi ini lebih rendah dibanding Malaysia dan Filipina yang masing-masing mencapai 48 kg/kap/tahun dan 18 kg/kapita/tahun. Hal ini erat kaitannya dengan tingkat pendapatan per kapita penduduk Indonesia yang lebih rendah dibanding dengan negara-negara tersebut diatas.

Demikian pula pada konsumsi pangan sumber lemak, vitamin dan mineral menurun pada masa krisis, terutama konsumsi buah dan sayuran yang mencapai lebih dari 20 persen. Pada masa pemulihan ekonomi, peningkatan konsumsi pangan sumber lemak relatif stagnan, walaupun untuk minyak goreng masih bernilai negatif. Sedangkan untuk pangan sumber vitamin/mineral telah meningkat di atas lima persen (**Tabel 2**).



Gambar 9. Perkembangan Konsumsi Komoditas Pangan Hewani

Sumber: Susenas 1993-2007 (diolah)

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 harganya 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 pemasaran serta pemanfaatan pekarangan perlu terus ditingkatkan di masa mendatang.

**Tabel 2. Konsumsi Pangan Sumber Lemak dan Vitamin/Mineral (Kg/kap/th)**

Tahun	Sumber Lemak		Sumber Vit/Mineral	
	Minyak goreng	Buah/biji berminyak	Sayuran	Buah
1999	7,0	2,7	40,7	18,5
2002	8,3	3,4	47,5	27,2
2005	8,2	3,4	50,8	31,7
2007	8,4	3,2	59,3	32,5
Laju (%/th)	+2.3	+1.9	+5.4	+7.5

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

#### 4. Pola Konsumsi Pangan Pokok

Perkembangan menarik dalam konsumsi pangan pokok sumber dalah 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. Hasil analisis data Susenas 1999 sd 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 mie instan. (Tabel 3).

Terigu dan hasil olahannya (khususnya mie instant) menyumbang energi secara signifikan bukan hanya pada rumah tangga berpendapatan tinggi tetapi juga pada rumah tangga berpendapatan menengah ke bawah. Perubahan ini perlu diwaspadai karena gandum adalah komoditas impor dan tidak diproduksi di Indonesia, sehingga arah perubahan pola konsumsi itu dapat menimbulkan ketergantungan pangan pada impor. Program diversifikasi pangan dalam arti luas menuju gizi seimbang, dan diversifikasi pangan sumber karbohidrat menjadi sangat penting untuk dilakukan agar tidak terjadi ketergantungan yang sangat tinggi pada satu jenis pangan saja.

**Tabel 3.. Pola Konsumsi Pangan Pokok Menurut Wilayah dan Kelompok Pengeluaran**

Golongan pengeluaran (Rp/kap/bl)	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



## 5. Kualitas Konsumsi Pangan

Kualitas konsumsi pangan ditentukan oleh berbagai faktor. 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. Upaya pemulihan ekonomi telah meningkatkan 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 4). Laju peningkatan skor PPH yang lebih tinggi dibandingkan peningkatan konsumsi energi dan protein mengindikasikan bahwa telah terjadi perubahan dalam pola konsumsi pangan yang mengarah pada pola konsumsi yang semakin beragam dan bergizi seimbang.

Tabel 4. Perbandingan Konsumsi Pangan Anjuran dan Aktual

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

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.

## 6. Keamanan Pangan

WHO (2000) mengungkapkan bahwa penyakit karena pangan (*foodborne disease*) merupakan penyebab 70 persen dari sekitar 1,5 milyar kejadian penyakit diare, dan setiap tahunnya menyebabkan 3 juta kematian anak berusia dibawah 5 tahun. Parameter utama yang paling mudah dilihat untuk menunjukkan tingkat keamanan pangan di suatu negara adalah jumlah kasus keracunan yang terjadi akibat pangan. Data yang diperoleh berdasarkan pelaporan yang diterima mencakup jumlah Kejadian Luar Biasa (KLB) keracunan pangan, jumlah orang yang sakit dan jumlah orang yang meninggal.

Dalam kurun waktu 5 tahun, periode 2002-2006, jumlah KLB keracunan pangan cenderung mengalami peningkatan. Data KLB keracunan pangan tahun 2002-2006 dapat dilihat pada **Tabel 5** berikut.

**Tabel 5. Jumlah Kasus Keracunan Tahun 2001 – 2007**

Tahun	$\Sigma$ KLB	$\Sigma$ Terpapar	$\Sigma$ Sakit	$\Sigma$ 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

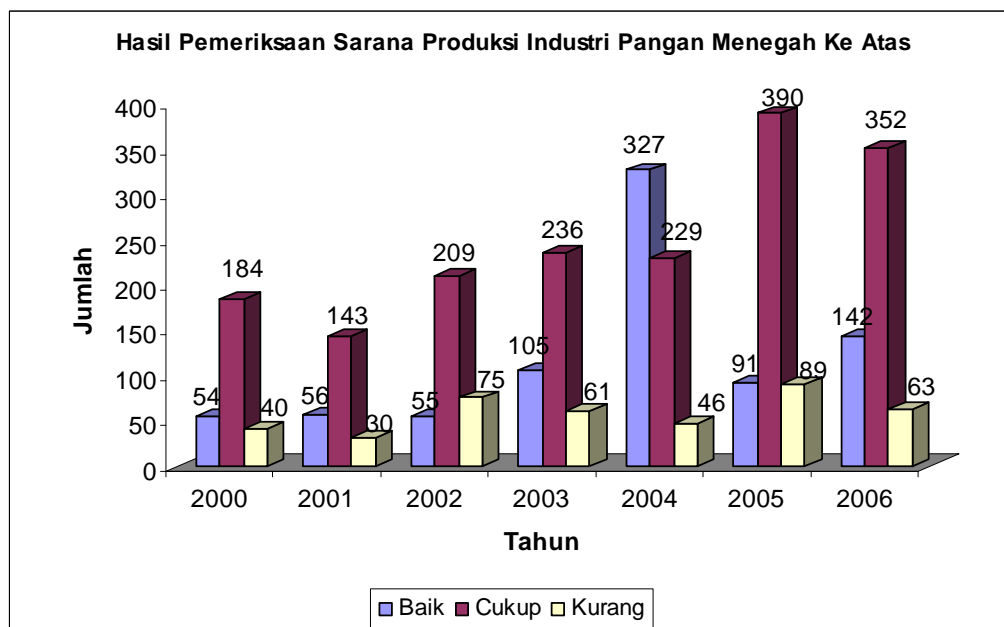
Sumber: BPOM, 2008

Dari tabel tersebut terlihat jumlah orang yang terpapar, orang yang sakit dan meninggal cenderung meningkat setiap tahunnya. *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.

Ada beberapa penyebab keracunan makanan, yaitu akibat cemaran mikrobiologi dan cemaran kimia. Penyebab keracunan pangan mikrobiologi yang sering timbul antara lain *Staphylococcus aureus*, *Bacillus cereus*, *Salmonella sp*, dan *E.coli patogen*. Sementara penyebab keracunan pangan kimia antara lain *nitrit*, *histamin*, *formalin*, *sianida*, *methanol*, serta *tetradotoksin*. Sumber pangan penyebab keracunan pangan pada umumnya adalah pangan yang disiapkan di rumah tangga, diikuti oleh pangan olahan, pangan jasa boga, pangan jajanan.

Untuk menekan terjadinya penyakit karena pangan dilakukan pengawasan terhadap keamanan pangan antara lain melalui pengawasan produk pangan terdaftar, pemeriksaan produk pangan beredar, dan pemeriksaan produk pangan yang tidak memenuhi syarat. Hal ini sejalan dengan pembangunan keamanan pangan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No.7 tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi pangan.

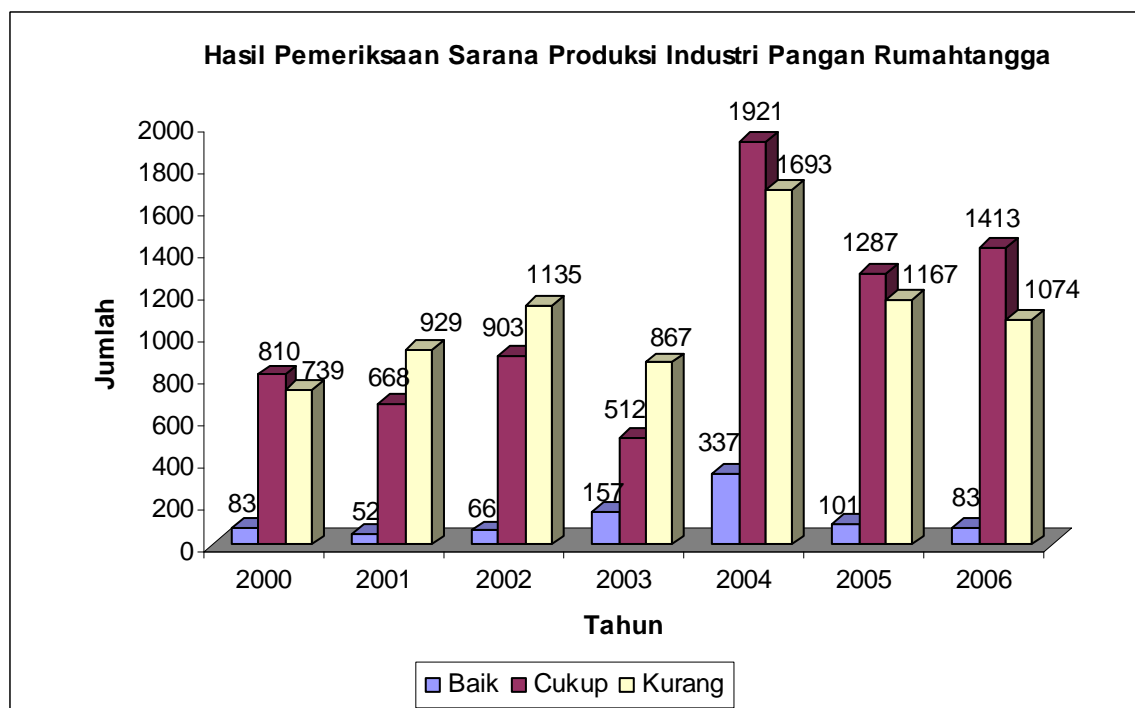
Hasil penilaian sarana produksi pangan dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kategori yaitu baik (B), cukup (C), dan kurang (D). Hasil pemeriksaan sarana produksi untuk industri pangan menengah ke atas (telah mendapat nomor MD) selama kurun waktu 2000-2006 disajikan pada Gambar 10 di bawah ini.



**Gambar 10. Hasil Pemeriksaan Sarana Produksi Industri Pangan Menengah ke Atas (BPOM, 2008)**

Dari **Gambar 10** tersebut terlihat bahwa sebagian besar industri menengah ke atas berpredikat cukup dalam penerapan CPMB. Terjadi peningkatan yang cukup signifikan untuk persentase sarana produksi yang berpredikat baik dari tahun 2000 (19 persen) ke tahun 2004 (54 persen), namun pada tahun 2005 terjadi penurunan lagi, menjadi 16 persen dan kembali meningkat pada tahun 2006.

Hasil pemeriksaan sarana produksi untuk industri rumah tangga selama kurun waktu 2000-2005 dapat dilihat pada **Gambar 11** di bawah ini.

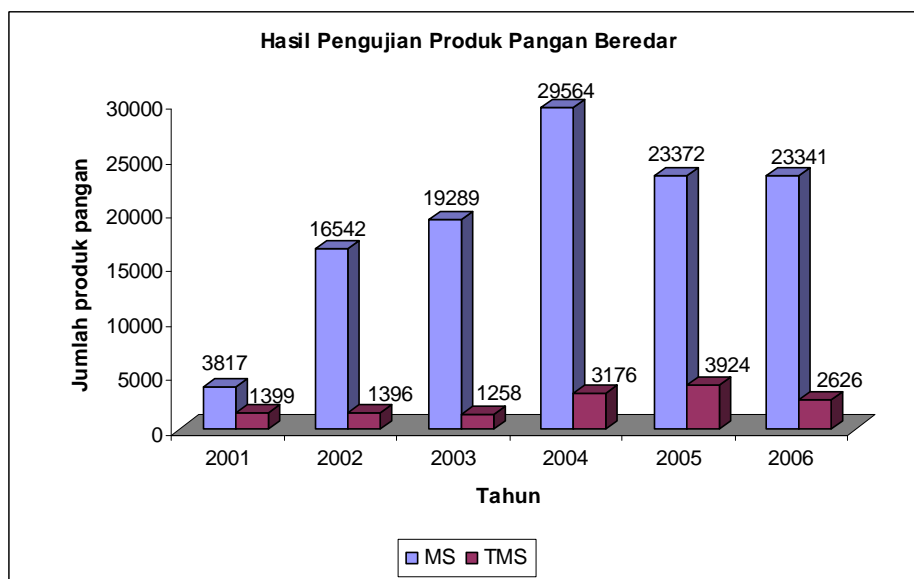


**Gambar 11. Hasil Pemeriksaan Sarana Produksi Industri Pangan Rumah Tangga (BPOM, 2008)**

Dari gambar diatas terlihat bahwa sebagian besar industri rumah tangga masih dinilai kurang dalam penerapan CPMB. Jika dilihat dari persentasenya maka sekitar separuh dari industri rumah tangga masih dinilai kurang dalam penerapan CPMB, dengan kecenderungan jumlah dan persentase industri yang dinilai kurang dalam menerapkan CPMB semakin meningkat. Faktor yang menjadi penyebab utama industri produk pangan dinilai kurang adalah masih rendahnya penerapan higienitas perorangan, kurangnya kesadaran dalam pengolahan lingkungan seperti pembuangan sampah, fasilitas pabrik dan kebersihan yang tidak memadai, fasilitas produksi belum

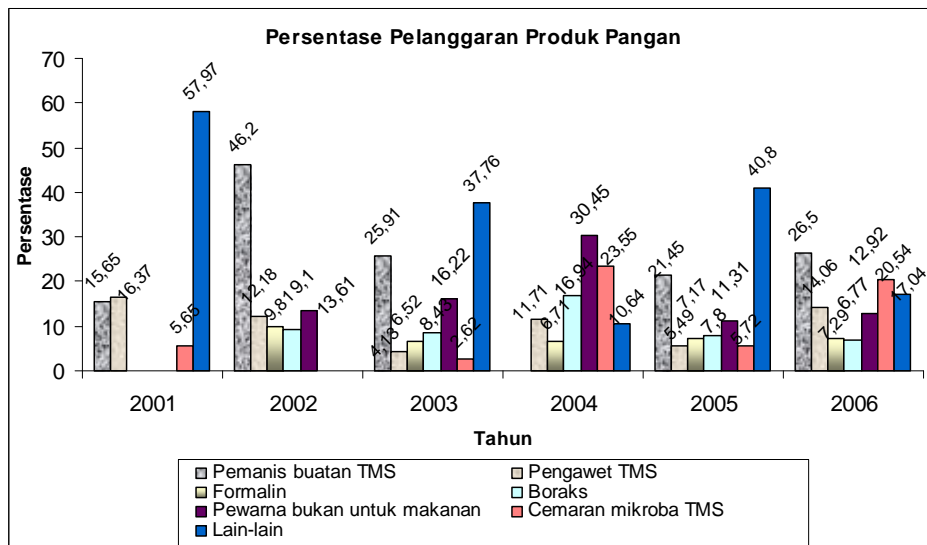
terbebas dari binatang serangga dan lain-lain serta peralatan dan suplai air bersih kurang memadai.

Sementara itu pemeriksaan (sampling dan pengujian) terhadap pangan yang beredar dilakukan secara berkala pada pangan yang terdaftar dengan nomor MD/ML dan SP/P-IRT, untuk memastikan kesesuaiannya dengan data dan informasi yang disetujui pada proses pendaftaran. Hasil pengujian selama tahun 2001 – 2006 dapat dilihat pada **Gambar 12** dibawah ini.



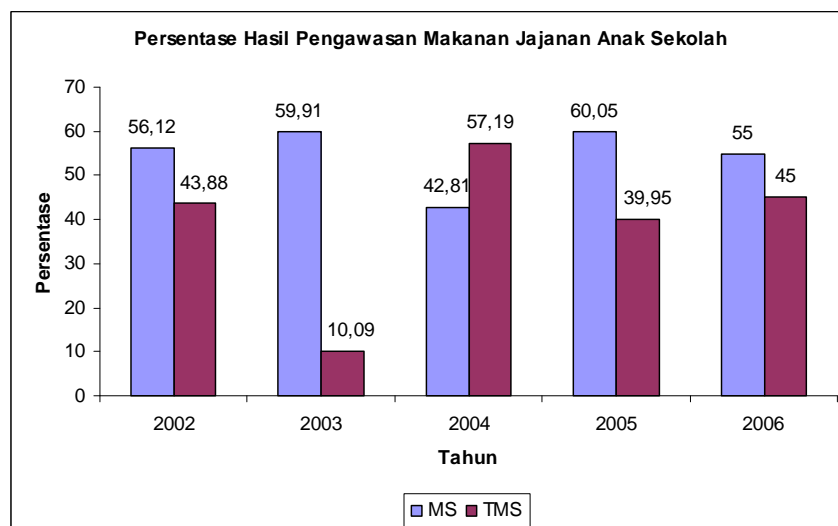
**Gambar 12. Hasil pengujian produk pangan beredar (BPOM, 2006)**

Dari hasil pemeriksaan tersebut diketahui bahwa sebagian besar produk pangan yang beredar telah memenuhi syarat (MS) Selama tahun 2002 – 2006, pelanggaran yang paling banyak ditemukan adalah produk pangan yang menggunakan pemanis buatan yang tidak sesuai dengan ketentuan. Kriteria lain-lain meliputi bobot tuntas, label, kadar dan penggunaan bahan tambahan pangan yang tidak termasuk diizinkan maupun yang dilarang. Pada **Gambar 13** terlihat persentase hasil pengawasan selama tahun 2001 – 2006.



Gambar 11. Persentase Pelanggaran Produk Pangan (BPOM, 2006)

Secara khusus, selama periode 2002 – 2005 juga telah dilakukan pengawasan terhadap produk pangan jajanan anak sekolah. **Gambar 12** menunjukkan data hasil pemeriksaan produk pangan jajanan anak sekolah tahun 2002 - 2006.



Gambar 12. Persentase hasil pengawasan makanan jajanan anak sekolah  
Sumber: BPOM, 2006

Dari hasil pemeriksaan terlihat bahwa kriteria tidak memenuhi syarat (TMS) ditemukan karena pelanggaran penggunaan pengawet yang melebihi batas maksimum, penggunaan bahan berbahaya formalin, boraks, rhodamin-B, penyalahgunaan pemanis buatan dan pangan tercemar mikroba melebihi batas maksimum. Dalam satu sampel

produk pangan mungkin ditemukan lebih dari satu kriteria TMS. **Tabel 6** berikut menunjukkan data hasil pemeriksaan produk pangan jajanan anak sekolah yang tidak memenuhi syarat dari tahun 2002 - 2006:

**Tabel 6. Jumlah Pelanggaran pada Berbagai Kriteria Tidak Memenuhi Syarat**

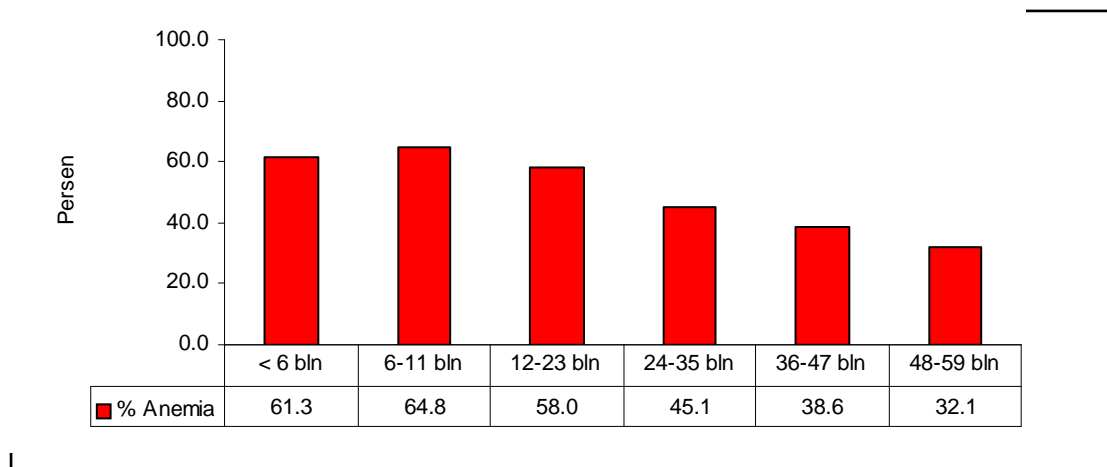
Kriteria Tidak Memenuhi Syarat (TMS)	Jumlah Pelanggaran				
	pada Tahun				
	2002	2003	2004	2005	2006
Pemanis buatan melebihi batas persyaratan	282	154	402	122	705
Pengawet melebihi batas	86	8	19	10	32
Pewarna yang dilarang ( <i>Rhodamin-B, Methanyl yellow, Amarantih</i> )	133	63	147	90	102
Formalin	139	9	1	7	43
Boraks	74	20	38	34	97
Cemaran mikroba	Tidak ada data	9	198	198	1147

Sumber: BPOM, 2006

#### **D. STATUS GIZI MASYARAKAT**

Indonesia saat ini masih memiliki empat masalah gizi utama, yaitu kurang energi protein (KEP), anemia gizi besi (AGB), gangguan akibat kekurangan iodium (GAKI), dan Kurang vitamin A.

Pada tahun 1992, Indonesia telah dinyatakan bebas dari xerophthalmia, namun masih dijumpai 50 persen balita mempunyai serum retinol < 20 mcg/100 ml, sebagai pertanda Kurang Vitamin A (KVA) Sub-Klinik. Untuk AGB pada anak balita, prevalensinya masih cukup tinggi, dimana prevalensi tertinggi ditemukan pada anak usia di bawah dua tahun (baduta) seperti terlihat pada Gambar 13. AGB juga sangat umum dijumpai pada kelompok anak usia sekolah dan usia produktif dengan prevalensi yang cukup tinggi. Survei nasional tahun 2001 menunjukkan prevalensi AGB pada WUS kawin, WUS tidak kawin, dan ibu hamil masing-masing sebesar 26,9 persen, 24,5 persen dan 40 persen.



Gambar 13. Prevalensi Anemia Gizi Besi (AGB) pada anak balita

Masalah gizi lain yang juga menjadi masalah adalah adanya gangguan pertumbuhan (khususnya pada anak usia sekolah) karena GAKI, walaupun prevalensinya telah menurun secara berarti. Pada tahun 1980, prevalensi GAKI pada anak usia sekolah yang diukur dengan pembesaran kelenjar gondok (*Total Goiter Rate/TGR*) adalah 30 persen. Angka ini menurun menjadi 27,9 persen pada tahun 1990, dan menjadi 11,1 persen pada tahun 2003. Walaupun prevalensi GAKY pada anak sekolah telah menurun, ternyata masih terdapat 14 kabupaten yang tergolong daerah endemik berat. Gambaran klasifikasi kabupaten menurut endemisitas GAKY dapat dilihat pada **Tabel 7**.

**Tabel 7. Total Goitre Rate (TGR) pada Survei 1996/1998 dan 2003**

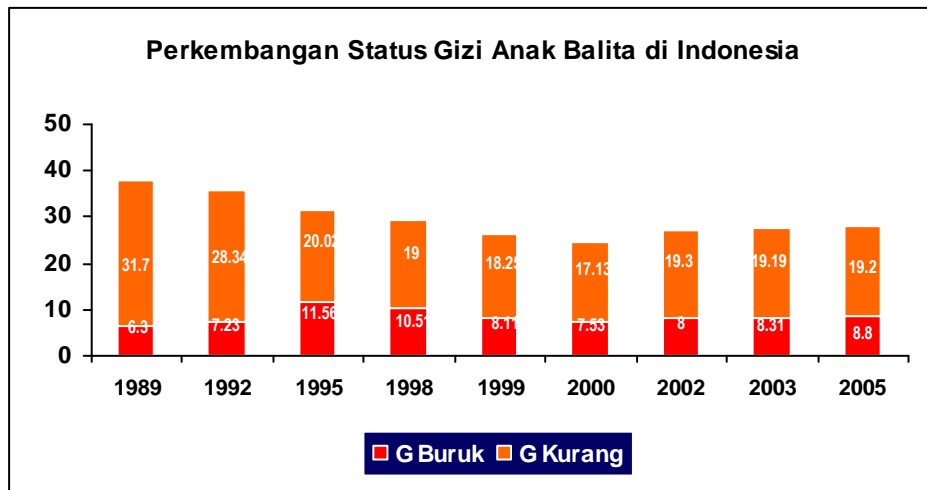
		Klasifikasi kabupaten menurut TGR tahun 1998				Total kabupaten
		Non Endemik	Endemik Ringan	Endemik Sedang	Endemik Berat	
Klasifikasi kab menurut TGR tahun 2003	Non Endemik	86	26	2	1	115
	Endemik Ringan	28	52	13	3	96
	Endemik Sedang	5	18	7	5	35
	Endemik Berat	3	8	6	5	22
	Total kabupaten	122	104	28	14	268
	Tidak berubah	150				
	Memburuk	68				
	Membaik	50				

Sumber: *National IDD Survey 1998*, and *National IDD Evaluation Survey 2003*

Masalah KEP pada anak balita di Indonesia meskipun menunjukkan penurunan selama dekade 90-an, namun selama dekade 2000-an menunjukkan kecenderungan sedikit meningkat. Pada tahun 2005 prevalensi anak balita yang mengalami gizi buruk

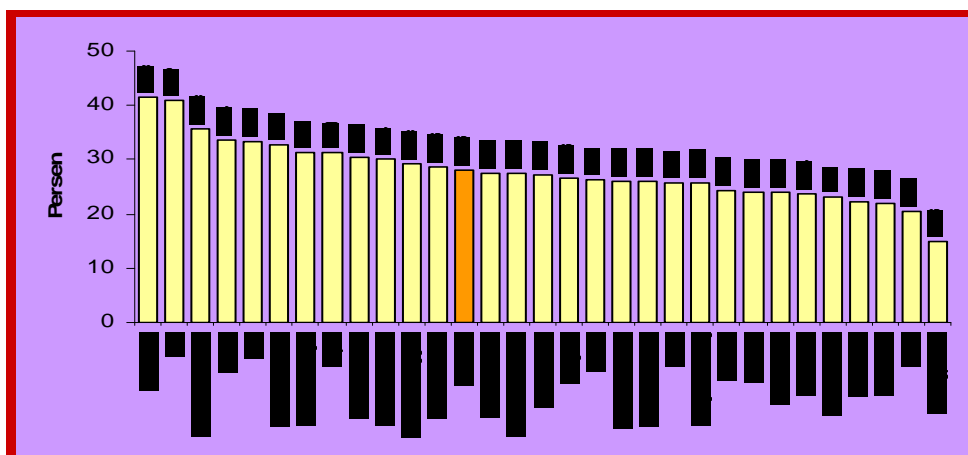


adalah 8.8% sementara gizi kurang 19.2%. Hal ini berarti jumlah anak balita Indonesia yang mengalami gizi buruk (termasuk yang mengalami marasmus, kwashiorkor atau marasmus-kwashiorkor) adalah sekitar 1.5 juta jiwa, sementara anak balita yang mengalami gizi kurang sebanyak 3.7 juta jiwa.



Gambar 14. Perkembangan Gizi Kurang dan Gizi Buruk di Indonesia (1989-2005)

Sementara itu apabila dipilah menurut propinsi, prevalensi gizi kurang dan buruk di Indonesia masih cukup bervariasi menurut propinsi, berkisar antara 15.1% (DIY) hingga 41.4 % (Gorontalo) seperti terlihat pada Gambar 15. Prevalensi gizi kurang di DIY sudah melebihi target MDGs sebesar 19%, dan Propinsi Bali telah mencapai 20.9% yang berarti sudah mendekati target MDGs. Di propinsi lainnya masih diperlukan upaya yang keras untuk menurunkan prevalensi gizi kurang menuju tercapainya target MDGs 19%.



Gambar 15. Prevalensi Balita Gizi Kurang menurut Pripinsi (Susenas, 2005)

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 (LILA < 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. Hasil survey NSS-HKI di empat kota (Jakarta, Semarang, Makassar, Surabaya) menunjukkan bahwa prevalensi kegemukan pada wanita usia produktif daerah kumuh perkotaan berkisar antara 18-25 persen, yang justru lebih besar daripada prevalensi kurus (11-14 persen). Demikian juga, di wilayah perdesaan (Jabar, Banten, Jateng, Jatim, Lampung, Sumbar, Lombok, Sulsel) prevalensi kegemukan berkisar antara 10-21 persen, sementara prevalensi kurus antara 10-14 persen. Dengan kata lain Indonesia saat ini tengah mengalami beban gizi ganda, yaitu kondisi dimana masalah gizi kurang dan gizi lebih terjadi secara bersama-sama.

### **BAB III.**

## **ISU STRATEGIS MENUJU INDONESIA TAHAN PANGAN DAN GIZI 2015**

Proses dan perjalanan menuju Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015 tentu tidak sederhana, terutama karena karakter multidimensi dari pembangunan ketahanan pangan dan gizi itu sendiri. Disamping itu, pembangunan ketahanan pangan harus dipandang sebagai bagian tidak terlepas dari wawasan ketahanan nasional, sehingga pembangunan ketahanan pangan memiliki fungsi strategis untuk memajukan kesejahteraan umum (dan mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia). Namun demikian, serangkaian isu strategis berikut ini harus diperhatikan dan dijadikan acuan untuk mengurangi berbagai hambatan dalam upaya menuju Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015.

### **1. Sistem Produksi Pangan Nasional**

Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, sistem produksi pangan nasional sebenarnya menunjukkan kecenderungan peningkatan yang membaik selama dua tahun terakhir. Semakin terbatasnya kapasitas produksi pangan nasional antara lain disebabkan: (a) berlanjutnya konversi lahan pertanian ke non pertanian, (b) menurunnya kualitas dan kesuburan lahan akibat kerusakan lingkungan, (c) rusaknya prasarana pengairan sekitar 30 persen, (d) persaingan pemanfaatan sumberdaya air dengan sektor industri dan pemukiman, (e) kurang terealisasinya harga pupuk bersubsidi, (f) lambatnya penerapan teknologi akibat kurang insentif ekonomi, (f) masih berlanjutnya pemotongan ternak betina produktif, (g) masih tingginya luas areal tanam tebu rakyat dengan pertunasan lama (ratoon), (h) anomali iklim dan menurunnya kualitas lingkungan. Sampai saat ini penanganan masalah ketahanan pangan seringkali menghadapi kendala sistem informasi pangan yang kurang akurat dan cepat. Oleh karenanya di masa datang pengembangan sistem informasi pangan berbasis teknologi informasi untuk tujuan deteksi dini untuk antisipasi mutlak harus dilakukan.

Namun demikian, pertumbuhan produksi dan produktivitas pangan strategis yang tidak bertumpu pada perubahan teknologi tidak akan dapat diandalkan untuk menjawab tantangan penyediaan pangan yang semakin kompleks. Beberapa faktor kunci (*driver*)

dalam peningkatan produksi pangan strategis justru tampak tidak saling mendukung. Misalnya, perbaikan jaringan irigasi sangat lambat, gangguan banjir di sentra produksi, atau berita kelangkaan pupuk makin sering dijumpai. Secara teoritis, sistem produksi pangan atau pertanian secara umum ditentukan dari interaksi yang cukup kompleks antara faktor luas lahan, curahan tenaga kerja, manajemen air, alokasi pupuk, pestisida, dan teknologi pertanian lainnya. Kemudian titik optimal dari alokasi faktor-faktor produksi di atas masih ditentukan oleh kombinasi harga output dan harga input.

Sistem produksi pangan juga sangat tergantung pada perubahan iklim global yang sempat mengacaukan ramalan produksi pangan pada tingkat global. Selama semester kedua tahun 2007 dan semester pertama tahun 2008, perubahan iklim dianggap sebagai kontributor penting pada penurunan produksi pangan global karena fenomena kekeringan yang melanda sebagian besar negara produsen pangan. Sektor produksi pangan memang telah dikenal sebagai aktivitas ekonomi yang sangat banyak mengkonsumsi air. Hasil studi lain yang dilakukan dan Stockholm International Water Institute (SIWI, 2007) menyebutkan bahwa untuk menghasilkan 1000 kilokalori (kcal) pangan dari tanaman, diperlukan sekitar 0,5 meter kubik air. Untuk memproduksi 1000 kcal pangan dari hewan, diperlukan rata-rata 4 meter kubik air, walaupun angka ini bervariasi menurut wilayah dan jenis produk yang dihasilkan. Proses produksi pakan ternak juga memerlukan air sangat besar, karena sepertiga produksi pangan biji-bijian digunakan untuk pakan ternak.

Bagi Indonesia, sistem dan jaringan irigasi mengalami kendala serius karena kapasitas simpan air yang dimiliki tanah-tanah di Indonesia menurun drastis dan sangat mengkhawatirkan. Praktik kebiasaan pasca panen dengan membakar jerami dan sisa tanaman, penggunaan bahan kimia yang berlebihan juga turut mempengaruhi kandungan bahan organik tanah, sehingga kekeringan sedikit saja telah membuat tanah mudah pecah dan kerontang. Ditambah dengan kualitas wilayah hulu sungai atau daerah tangkapan air yang semakin buruk karena deforestasi, maka lengkaplah sudah fenomena perubahan iklim yang menimpa Indonesia. Pada masa lalu, Indonesia pernah menjadi *role model* negara-negara berkembang lain, karena mampu mengembangkan padi gogo rancah, atau tanaman padi di lahan kering yang mengandalkan tadah hujan. Dengan teknologi dan pengembangan varietas baru yang lebih tahan musim kering dan tahan gangguan hama-penyakit tanaman, memang tidak mustahil bahwa suatu waktu, padi gogo akan menjadi alternatif. Langkah untuk melaksanakan strategi adaptasi

perubahan iklim untuk komoditas pangan strategis saat ini pasti murah dari pada melakukan rehabilitasi dan menanggulangi bencana karena perubahan iklim tersebut

Disamping itu, tingkat alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian (perumahan, perkantoran dll) di Indonesia diperkirakan 106.000 ha/5 th (diolah dari data BPS dan BPN, 1999-2003). Analisis RTRW oleh BPN tahun 2004 memperoleh indikasi bahwa di masa datang akan terjadi perubahan lahan sawah beririgasi 3,1 juta hektar untuk penggunaan non pertanian, dimana perubahan terbesar di pulau Jawa-Bali seluas 1,6 juta hektar atau 49,2 % dari luas lahan sawah beririgasi. Kecenderungan ini sangat bertentangan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang mencegah konversi lahan pertanian.

Disamping itu kondisi sumber air di Indonesia cukup memperhatikan, daerah tangkapan air yakni daerah aliran sungai (DAS) kondisi lahannya sangat kritis akibat pembukaan hutan yang tidak terkendali. Defisit air di Jawa sudah terjadi sejak tahun 1995 dan terus bertambah hingga tahun 2000 telah mencapai 52,8 milyar m<sup>3</sup> per tahun. Pada berbagai lokasi DAS sistem irigasi telah mengalami kelangkaan sumber air sehingga sawah-sawah beririgasi tidak berproduksi optimal. Penyebabnya adalah kerusakan ekosistem DAS akibat berkurangnya luas hutan dan meningkatnya kerusakan hutan, di Jawa dan banyak daerah lainnya luas hutan tinggal 15% dari luas daratan (untuk kelestarian minimal 30 %). Sejak 10 tahun terakhir terjadi banjir dengan erosi hebat dan ancaman tanah longsor pada musim hujan bergantian dengan kekeringan hebat pada musim kemarau. Bila laju degradasi terus berjalan maka tahun 2015 diperkirakan defisit air di Jawa akan mencapai 14,1 miliar m<sup>3</sup> per tahun

Secara spesifik permasalahan sumberdaya lahan dan air yang harus diantisipasi adalah : (a) alih fungsi lahan pertanian ke non-pertanian, (b) sertifikasi lahan petani, (c) konservasi sumberdaya lahan dan air pada daerah aliran sungai (DAS), (d) rehabilitasi sumberdaya lahan dan air pada daerah aliran sungai (DAS), (e) belum berkembangnya sistem pertanian Agroforestry pada daerah aliran sungai, (f) pengembangan sistem pertanian ramah lingkungan dan organik, (g) pembinaan kelompok pemakai Air, (h) penataan penggunaan air untuk pertanian, pemukiman dan industri, (i) pengembangan sistem informasi bencana alam dalam rangka *early warning system* (EWS), (j) rehabilitasi dan konservasi sumber daya alam, (k) perbaikan dan meningkatkan jaringan pengairan.

Produksi bahan pangan penting menunjukkan kecenderungan peningkatan, kecuali kedelai yang mengalami penurunan sejak dekade 1990an. Pada tahun 2008 ini, produksi jagung diramalkan 13,9 juta ton, terutama karena peningkatan luas panen di Propinsi Sulawesi Selatan, Gorontalo, Sulawesi Utara, Lampung, dan Sumatera Utara. Angka tersebut memang masih belum mampu mencapai target swasembada jagung, yang seharusnya telah tercapai sejak tahun 2007, karena Indonesia masih harus memenuhi konsumsi jagung dari pasar impor. Hal yang agak positif adalah bahwa penggunaan benih unggul jagung hibrida, terutama buah hasil bioteknologi pertanian. Bersamaan dengan itu, peningkatan produksi jagung hibrida juga sekaligus mampu mendukung sektor peternakan karena industri pakan ternak ikut tumbuh pasca stagnansi yang cukup serius pada puncak krisis ekonomi. Membaiknya produksi jagung domestik sedikit membantu mengurangi ketergantungan sektor peternakan kecil terhadap pakan impor, dan sempat memberikan ekspektasi pertumbuhan yang lebih tinggi. Akan tetapi, karena laju konsumsi jagung yang tumbuh lebih cepat, Indonesia masih harus mengandalkan jagung impor dalam jumlah yang cukup signifikan.

Produksi kedelai tahun 2008 diperkirakan mendekati 700 ribu ton biji kering, suatu peningkatan signifikan dibandingkan angka produksi tahun 2007 yang hanya tercatat 600 ribu ton. Namun demikian, kinerja produksi beberapa tahun terakhir adalah penurunan permanen dari angka produksi di atas 1,5 juta ton pada awal 1990an. Saat ini agak sulit meyakinkan petani Indonesia untuk kembali menanam kedelai ketika tingkat permintaan terhadap kebutuhan pokok seperti beras dan komoditas bernilai tambah tinggi lain semakin meningkat. Hal ini terlihat dari penurunan areal panen kedelai yang cukup signifikan, yaitu 20 persen. Pada dekade 1980an, Indonesia melaksanakan suatu program sistematis untuk meningkatkan produksi dan produktivitas palawija, tidak hanya sebagai sumber tambahan pendapatan petani, tapi juga untuk meningkatkan kualitas dan kesuburan tanah. Secara agronomis, tanaman dari kelompok legum (kacang-kacangan) mampu mengikat Nitrogen dari udara, sehingga mengurangi biaya penggunaan pupuk kimia buatan. Namun demikian, peluang tersebut tidak dapat dimanfaatkan secara baik di Indonesia. Produktivitas kedelai di Indonesia hanya 1,28 ton/ha atau setengah dari produktivitas kedelai di luar negeri, seperti di Brazil, Argentina dan Amerika Serikat. Target swasembada kedelai tahun 2008 sulit tercapai, kecuali dengan perluasan areal tanam 2,02 juta hektar, meningkatkan produktivitas menjadi 3,68 ton/ha pada tahun 2008 nanti, dan insentif kebijakan memperbaiki harga kedelai lokal.

Produksi gula pada tahun 2008 ini diperkirakan mencapai 2,5 juta ton, sehingga pemerintah berani menargetkan produksi mencapai 2,8 juta ton pada tahun 2009, atau tercapainya swasembada gula konsumsi masyarakat. Aplikasi teknologi produksi, teknik budidaya, serta sensitivitas usahatani tebu (lahan basah) terhadap fenomena perubahan iklim juga dapat menjelaskan fluktuasi produksi tebu di Indonesia. Pada skala tebu rakyat, persoalan teknik keprasan yang berulang sampai belasan kali juga menjadi masalah tersendiri karena insentif pendanaan pembongkaran ratoon cukup pelik untuk dapat dicerna petani tebu. Disamping itu, basis usahatani tebu semakin tergeser oleh komoditas lain, terutama padi, palawija dan hortikultura yang menghasilkan pendapatan ekonomi tinggi berlipat. Isu strategis lain dalam sistem produksi gula adalah perbedaan yang cukup mencolok dalam hal skala usaha dan tingkat efisiensi pada pelaku usahatani tebu rakyat, badan usaha milik negara (BUMN) dan swasta besar.

Skema revitalisasi pabrik-pabrik gula berumur tua dan tidak efisien menjadi kata kunci sangat penting untuk mencapai swasembada gula yang berkelanjutan. Demikian pula, skema pembenahan aspek mikro bisnis dan reposisi strategi mengarah pada perubahan budaya perusahaan untuk pabrik gula di Jawa, terutama yang berada dalam skema pengelolaan BUMN induknya PT Perkebunan Nusantara (PTPN). Perumusan sistem insentif kemudahan peraturan dan dukungan birokrasi bagi investasi baru di bidang agribisnis tebu dan produksi gula dengan skala ekonomi dan teknologi modern akan sangat bermanfaat bagi pengembangan food estate skala besar, terutama di Luar Jawa.

## **2. Ketersediaan Pangan dan Keterjangkauan Pangan di Seluruh Daerah**

Isu strategis ketersediaan pangan dan keterjangkauan pangan meliputi dimensi sistem distribusi pangan yang efisien, cadangan pangan pemerintah dan masyarakat, dan aksesibilitas atau keterjangkauan pangan di seluruh daerah. Sistem distribusi pangan yang efisien menjadi prasyarat untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu dengan harga yang terjangkau. Bervariasinya kemampuan produksi pangan antar wilayah dan antar waktu merupakan tantangan dalam menjamin distribusi pangan agar tetap lancar sampai ke seluruh wilayah konsumen sepanjang waktu. Pada beberapa daerah kepedulian dan kemampuan mengelola kelancaran distribusi masih terbatas, sehingga sering terjadi ketidak stabilan pasokan dan harga pangan yang

berdampak pada gangguan ketahanan pangan wilayah bersangkutan. Masalah dan tantangan dalam sistem distribusi pangan mencakup terbatasnya prasarana dan sarana perhubungan untuk menjangkau seluruh wilayah terutama daerah terpencil, keterbatasan sarana dan kelembagaan pasar, banyaknya pungutan resmi dan tidak resmi, tingginya biaya angkutan dibandingkan negara lain, gangguan keamanan serta pengaturan dan kebijakan.

Pengembangan infrastruktur pertanian dan pedesaan di Indonesia belum memadai khususnya pada daerah-daerah terpencil. Usaha peningkatan infrastruktur ini perlu dilakukan melalui pembangunan bersifat padat karya karena mempunyai manfaat ganda yakni disamping meningkatkan perekonomian pedesaan juga berfungsi meningkatkan serapan tenaga kerja yang pada gilirannya akan meningkatkan akses pangan. Secara spesifik permasalahan distribusi dan akses pangan dapat diringkas sebagai berikut : (a) prasarana dan sarana distribusi, (b) prasarana dan sarana pemasaran seperti jalan usaha tani, pasar desa, fasilitas penampungan produksi, (c) sarana dan prasarana pasca panen, (d) pengembangan kelembagaan pemasaran, (e) pembinaan standard kualitas, (e) pengembangan jaringan pemasaran dan distribusi antar dan keluar daerah, (f) pengembangan sistem informasi pasar, (g) pengembangan informasi dan data konsumsi, produksi, dan stok

Permasalahan yang terjadi pada aspek ketersediaan ini adalah pola peningkatan produksi pangan cenderung melandai dengan rata-rata pertumbuhan kurang satu persen sedangkan pertambahan penduduk sebesar 1,2% setiap tahun (BPS, 2005). Pertambahan penduduk yang cukup besar akan berdampak pada peningkatan kebutuhan konsumsi dan juga peningkatan kebutuhan fasilitas sosial ekonomi yang mengakibatkan peningkatan alih fungsi lahan. Stagnasi produksi disebabkan oleh lambatnya penemuan dan pemasyarakatan inovasi, serta rendahnya insentif finansial untuk menerapkan teknologi secara optimal. Melemahnya sistem penyuluhan juga merupakan kendala lambatnya adopsi teknologi oleh petani. Petani di Indonesia yang umumnya skala kecil (kurang dari 0,5 hektar) yang berjumlah 13,7 juta KK menyebabkan aksesibilitasnya terbatas terhadap sumber permodalan, teknologi dan sarana produksi sehingga sulit meningkatkan efisiensi dan produktifitasnya tanpa difasilitasi oleh pemerintah. Peningkatan kapasitas kelembagaan petani serta peningkatan kualitas penyuluhan merupakan tantangan ke depan.

Dalam hal cadangan pangan, sifat komoditas pangan yang bersifat musiman sementara pendapatan masyarakat umumnya sangat rendah menuntut perlunya ada



cadangan pangan. Disamping itu adanya kondisi iklim yang tidak menentu sehingga sering terjadi pergeseran penanaman, masa pemanenan yang tidak merata sepanjang tahun, serta sering timbulnya bencana yang tidak terduga (banjir, longsor, kekeringan, gempa) memerlukan sistem pencadangan pangan yang baik. Sampai saat ini masih belum berkembang cadangan pangan pemerintah dan masyarakat yang efektif dan efisien di daerah. Sebenarnya potensi pengembangan cadangan pangan di daerah cukup tinggi, seperti : (a) pengembangan sistem pencadangan pangan daerah untuk mengantisipasi kondisi darurat bencana alam minimal 3 (tiga) bulan , (b) pengembangan cadangan pangan hidup (pekarangan, lahan desa, lahan tidur, tanaman bawah tegakan perkebunan), (c) pengembangan untuk menguatkan kelembagaan lumbung pangan masyarakat, (d) pengembangan sistem cadangan pangan melalui Lembaga Usaha Ekonomi Pedesaan ataupun lembaga usaha lainnya.

Pengembangan cadangan pangan juga berfungsi sebagai perlindungan petani khususnya pada musim panen akibat kelebihan produksi harus diantisipasi melalui pengendalian harga di tingkat produsen. Produksi padi masih sangat dipengaruhi iklim, dimana umumnya dari pertanaman padi dipanen pada bulan Januari s/d April. Keadaan ini menyebabkan produksi gabah menumpuk pada bulan-bulan tersebut, sehingga harga jual di tingkat petani cenderung menurun. Oleh karena itu, program stabilisasi komoditas pangan menjadi sangat penting dilakukan. Kebijakan stabilisasi komoditas pangan ini akan menjadi rangsangan bagi petani untuk memproduksi, serta dapat menjadi stabilitas inflasi. Berdasarkan kenyataan ini, maka menjadi penting untuk dilakukan program stabilisasi produksi dan harga komoditas pangan. Hal ini bisa dilakukan apabila dilakukan usaha pembinaan untuk pengembangan tunda jual, serta kebijakan pembelian produk petani pada waktu panen pada komoditas strategis (gabah, beras, jagung dan kedele).

### **3. Kecukupan Konsumsi Pangan dan Gizi**

Standar ketersediaan pangan dengan adalah sebesar 2200 kilo kalori dan protein 57 gram per kapita per hari. Ketersediaan pangan Indonesia telah melebihi standar tersebut yakni sebesar 3031 kilo kalori dan protein 76,28 gram per kapita per hari (NBM, 2005). Sedangkan kemandirian pangan yang diukur dengan ketergantungan impor (rasio impor terhadap ketersediaan), tampak bahwa umumnya

kurang dari 10 persen (padi 0,77 %, jagung 9,14 %, kacang tanah 7,87 %, ubi kayu 0%, ubi jalar 0 %, sayuran 6,95 %, buah-buahan 0,47 % , minyak goreng 0 %, dan daging 4,07 %, sedangkan yang melebihi dari 10 persen terjadi pada komoditas kedelai 60,98 % dan susu 92,38 %. Namun perkembangan kemandirian pangan dari komoditas pangan Indonesia relatif konstan, hal ini disebabkan komoditas pangan di Indonesia daya saingnya rendah. Dalam teori ekonomi kemandirian pangan hanya dapat dilakukan jika ada peningkatan efisiensi produksi

#### **4. Konsumsi Pangan Beragam dan Bergizi Seimbang**

Sampai saat ini konsumsi pangan kelompok padi-padian didominasi oleh beras, dan ternyata konsumsi beras masih cukup tinggi yaitu sebesar 105,2 kg/kap/thn (Susenas 2005), Walaupun Kualitas konsumsi terus meningkat dan pada tahun 2005 mencapai 79,1 dan 2007 mencapai 83,1, namun konsumsi pangan sumber protein, sumber lemak dan vitamin/mineral masih jauh dari harapan.

Perkembangan menarik dalam konsumsi pangan karbohidrat adalah ada kecenderungan berubahnya pola konsumsi pangan pokok kelompok masyarakat berpendapatan rendah, terutama di pedesaan, yang mengarah kepada beras dan bahan pangan berbasis tepung terigu. Konsumsi pangan dengan bahan baku terigu justru mengalami peningkatan yang sangat tajam yakni sebesar sebesar 19,2 persen untuk makanan mie dan makan lain berbahan terigu 7,9 persen pada periode 1999-2004. Pada saat ini konsumsi pangan hewani penduduk Indonesia baru mencapai 6,6 kg/kapita/tahun. Tingkat konsumsi ini lebih rendah dibanding Malaysia dan Filipina yang masing-masing mencapai 48 kg/kap/tahun dan 18 kg/kapita/tahun. Disamping pangan hewani, sayuran dan buah-buahan serta kacang-kacangan termasuk yang masih rendah konsumsinya.

#### **5. Keamanan Pangan Segar dan Pangan Olahan**

Keamanan pangan segar dan pangan olahan masih merupakan isu strategis yang harus memperoleh perhatian memadai. Hal ini disebabkan karena masih kurangnya pengetahuan dan kepedulian masyarakat konsumen maupun produsen (khususnya industri kecil dan menengah) terhadap keamanan pangan, yang ditandai merebaknya kasus keracunan pangan baik produk pangan segar maupun olahan.

Saat ini masih cukup banyak digunakan bahan tambahan pangan (penyedap, pewarna pemanis, pengawet, pengental, pemucat dan anti gumpal) yang beracun atau berbahaya bagi kesehatan yang harus diantisipasi melalui usaha-usaha pembinaan menurut standar SNI, FMP DAN HACCP. Sementara itu belum ada sanksi yang tegas terhadap pelanggaran peraturan keamanan pangan. Oleh karena itu usaha-usaha untuk pencegahan dan pengendalian keamanan pangan harus dilakukan

## **6. Kerawanan Pangan Berkaitan Erat dengan Kemiskinan**

Kondisi rumah tangga rawan pangan masih terjadi di semua propinsi meski dengan besaran yang berbeda. Meski prevalensi rumahtangga sangat rawan konsumsi pangan semakin menurun, namun persentase rumahtangga dengan tingkat kerawanan rendah hingga sedang masih tinggi dan berpotensi untuk turun ke kondisi rawan pangan tingkat berat apabila terjadi gejolak ekonomi yang dapat menurunkan daya bellinya terhada pangan.

Walaupun angka kemiskinan telah menunjukkan penurunan sampai sekitar 14.7 persen atau sekitar 34.9 juta pada tahun 2008, pengentasan kemiskinan yang tidak memecahkan akar persoalannya tidak secara otomatis memecahkan permasalahan kerawanan pangan.

Persoalan menjadi lebih pelik karena jumlah petani gurem dengan lahan tidak sampai 0.5 hektar semakin lama semakin banyak. Hasil Sensus Pertanian 2003 menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga pertanian meningkat menjadi 25,4 juta dari sekitar 20,8 juta pada tahun 1993 atau meningkat sebesar 2,2 persen per tahun. Jumlah petani gurem pun ikut meningkat dari 10,8 juta (52,7 persen) menjadi 13,7 juta (56,5 persen) rumah tangga. Dari jumlah penduduk miskin tersebut, sekitar 68 persen tinggal di pedesaan, dan umumnya bekerja pada sektor pertanian atau berbasis pertanian. Sebagaimana dapat diduga, sebagian besar dari petani gurem tersebut berada di Jawa karena 75 persen petani Jawa tergolong gurem atau meningkat dari 70 persen pada tahun 1993. Maksudnya, saat ini hanya 25 persen dari seluruh petani di Jawa yang dapat dikatakan berkecukupan dan tidak terjerat kemiskinan. Potret petani sebaliknya terjadi terjadi di Luar Pulau Jawa. Rumah tangga petani di Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, Papua dan lain-lain umumnya menguasai lahan rata-rata cukup besar, dan hanya 34 persen dari rumah tangga petani di sana yang tercatat menguasai lahan di bawah 0,5 hektar. Namun demikian, kecenderungan peningkatan jumlah petani gurem di Luar Jawa ini pun – karena pada Sensus Pertanian 1993 tercatat 31 persen –

perlu diperhatikan dengan seksama mengingat, terutama apabila ancaman penurunan produksi, produktivitas dan kesejahteraan petani dapat menjadi semakin besar. Proses pemiskinan petani seperti ini – walaupun terasa terlalu simplistik – jelas dapat berimplikasi sangat luas, baik secara ekonomi, politik dan sosial kemasyarakatan.

## **7. Beban Ganda Status Gizi Masyarakat**

Pada tahun 2005 di Indonesia diperkirakan balita gizi kurang dan buruk cukup tinggi yakni sekitar 28 % yang hampir terjadi pada semua propinsi. Saat ini jumlah anak balita dengan status gizi buruk diperkirakan sebesar 8.81 persen (sekitar 5 juta jiwa) dan gizi kurang sebesar 19,0 persen dan beberapa masalah gizi lainnya seperti anemia gizi besi (AGB), gangguan akibat kekurangan iodium (GAKI) dan kurang vitamin A (KVA) masih terjadi.

Berdasarkan Susenas 2005, konsumsi garam beryodium baru mencapai 72,8 persen. Hal ini menunjukkan masih besarnya potensi terjadinya GAKI pada masyarakat. Kekurangan yodium tingkat awal pada anak terbukti dapat menurunkan kecerdasan atau IQ Masalah gizi kurang juga dapat terjadi pada kelompok usia produktif, dimana masalah kurang energi kronis (KEK) adalah 16,7 persen pada 2003. Pada saat yang bersamaan pada kelompok usia produktif juga terdapat masalah kegemukan (IMT>25) dan obesitas (IMT>27).

## **IV. KEBIJAKAN DAN STRATEGI MENUJU INDONESIA TAHAN PANGAN DAN GIZI 2015**

### **A. Pelajaran dari Kebijakan Ketahanan Pangan Sebelumnya**

Sejak jaman kemerdekaan sampai saat ini, pembangunan di bidang pertanian dalam arti luas (pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan dan kehutanan) serta pembangunan di bidang kesehatan dan gizi selalu menjadi agenda setiap pemerintahan di Indonesia. Pembangunan di berbagai sektor tersebut pada hakekatnya merupakan faktor kunci dalam pembangunan ketahanan pangan dan gizi di Indonesia. Ketahanan pangan dan perbaikan gizi selalu menjadi bagian dari kebijakan pembangunan nasional, bahkan pada Repelita III pembangunan di bidang pangan dan gizi dituangkan dalam satu bab tersendiri.

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 kelembagaan ditujukan untuk mendukung proses produksi seperti yang ditunjukkan antara lain oleh Program Bimas dan Inmas, 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 1970an menunjukkan bahwa pembangunan pangan yang hanya berorientasi produksi terbukti mampu meningkatkan ketersediaan pangan domestik di tingkat makro, namun belum mampu memecahkan

persoalan aksesibilitas pangan, khususnya pada rumahtangga miskin di perkotaan, pedesaan, dan khususnya mereka 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 rumahtangga dan individu.

Kemampuan rumahtangga 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 1970an-awal 1990an Indonesia telah mengembangkan suatu pendekatan yang terintegrasi untuk meningkatkan akses pangan dan perbaikan gizi masyarakat melalui kegiatan Usaha Perbaikan Gizi Keluarga (UPGK). Dalam implementasinya kegiatan ini melibatkan berbagai instansi teknis, khususnya pertanian, kesehatan, BKKBN, Departemen dalam Negeri dan lembaga kemasyarakatan yang tumbuh di pedesaan seperti PKK dan Dasawisma. Posyandu (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, penyiapan makanan dan pengasuhan anak, pentingnya penganekaragaman/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) rumahtangga mulai melemah 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. Kelemahan ini pada dua tahun terakhir ini telah ditutup dengan menempatkan pembangunan ketahanan pangan sebagai urusan wajib di setiap wilayah sehingga diharapkan aspek ini menjadi prioritas dalam pembangunan di setiap wilayah (propinsi dan kabupaten/kota).

Tujuan pertama Millenium Development Goals (MDGs) untuk menurunkan kelaparan dan kemiskinan serta Kesepakatan Gubernur dalam Konferensi Dewan Ketahanan Pangan tahun 2006 untuk menurunkan kelaparan dan kemiskinan sekurangnya satu persen per tahun perlu ditindaklanjuti dengan penyusunan strategi

dan kebijakan untuk mewujudkan komitmen internasional menurunkan kelaparan dan kurang gizi hingga setengah dari kondisi tahun 1990. Untuk mencapai hal itu diperlukan upaya yang fokus, terus menerus secara terintegrasi dan melibatkan peranan yang kuat dari pemerintah bekerjasama dengan masyarakat dan sektor swasta.

## **B. KEBIJAKAN**

- 1. Pemantapan ketersediaan pangan berbasis kemandirian.** Arah kebijakan: (a) menjamin ketersediaan pangan dari produksi dalam negeri, dalam jumlah dan keragaman untuk mendukung konsumsi pangan sesuai kaidah kesehatan dan gizi seimbang; (b) mengembangkan dan memperkuat kemampuan dalam pemupukan dan pengelolaan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat hingga di tingkat desa dan atau komunitas; (c) meningkatkan kapasitas produksi pangan nasional melalui penetapan lahan abadi untuk produksi pangan dalam rencana tata ruang wilayah dan meningkatkan kualitas lingkungan serta sumberdaya lahan dan air.
- 2. Peningkatan kemudahan dan kemampuan mengakses pangan.** Arah kebijakan: (a) meningkatkan daya beli dan mengurangi jumlah penduduk yang miskin; (b) meningkatkan efektivitas dan efisiensi distribusi dan perdagangan pangan melalui pengembangan sarana dan prasarana distribusi dan menghilangkan hambatan distribusi pangan antar daerah; (c) mengembangkan teknologi dan kelembagaan pengolahan dan pemasaran pangan untuk menjaga kualitas produk pangan dan mendorong peningkatan nilai tambah; (d) meningkatkan dan memperbaiki infrastruktur dan kelembagaan ekonomi perdesaan dalam rangka mengembangkan skema distribusi pangan kepada kelompok masyarakat tertentu yang mengalami kerawanan pangan.
- 3. Peningkatan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan menuju gizi seimbang.** Arah kebijakan: (a) meningkatkan kemampuan rumah tangga dalam mengakses pangan untuk kebutuhan setiap anggota rumah tangga dalam jumlah dan mutu yang memadai, aman dan halal dikonsumsi dan bergizi seimbang; (b) mendorong, mengembangkan dan membangun, serta memfasilitasi peran serta masyarakat dalam pemenuhan pangan sebagai implementasi pemenuhan hak atas pangan; (c) mengembangkan 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; (e) mengembangkan jaringan antar lembaga masyarakat untuk pemenuhan hak atas pangan dan gizi; dan (f) meningkatkan efisiensi dan efektivitas intervensi bantuan pangan/pangan bersubsidi kepada masyarakat golongan miskin terutama anak-anak dan ibu hamil yang bergizi kurang.

4. **Peningkatan status gizi masyarakat.** Arah kebijakan: (a) mengutamakan upaya preventif, promotif dan pelayanan gizi dan kesehatan kepada masyarakat miskin dalam rangka mengurangi jumlah penderita gizi kurang, termasuk kurang gizi mikro (kurang vitamin dan mineral), (b) memprioritaskan 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; (c) meningkatkan efektivitas fungsi koordinasi lembaga-lembaga pemerintah dan swasta di pusat dan daerah, dibidang 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.
5. **Peningkatan mutu dan keamanan pangan.** Arah kebijakan: (a) meningkatkan pengawasan keamanan pangan; (b) melengkapi perangkat peraturan perundang-undangan di bidang mutu dan keamanan pangan; (c) meningkatkan kesadaran produsen, importir, distributor dan ritel terhadap keamanan pangan; (d) meningkatkan kesadaran konsumen terhadap keamanan pangan, dan (e) mengembangkan teknologi pengawet dan pewarna makanan yang aman dan tidak memenuhi syarat kesehatan serta terjangkau oleh usaha kecil dan menengah produsen makanan dan jajanan.

## **C. SASARAN**

1. Mempertahankan ketersediaan energi perkapita minimal 2.200 Kilokalori/hari, dan penyediaan protein perkapita minimal 57 gram/hari, terutama protein yang diiringi dengan menurunnya ketergantungan impor pangan maksimal 5 persen pada tahun 2015 serta tersedianya cadangan pangan pemerintah untuk kondisi darurat karena bencana alam dengan cadangan minimal 3 bulan dan berkembangnya cadangan pangan masyarakat



2. Stabilitasnya harga komoditas pangan strategis yang ditandai rendahnya perbedaan harga antara musim panen dan non panen dengan perbedaan maksimum 10 persen
3. Turunnya jumlah penduduk miskin minimal 1 persen per tahun dan berkurang 50 persennya menjadi 8 persen pada tahun 2015.
4. Meningkatkan keragaman konsumsi pangan perkapita untuk mencapai gizi seimbang dengan kecukupan energi minimal 2.000 kkal/hari dan protein sebesar 52 gram/hari dan cukup zat gizi mikro, serta meningkatkan keragaman konsumsi pangan dengan skor Pola Pangan Harapan (PPH) mendekati 100 pada tahun 2015.
5. Meningkatkan keamanan, mutu dan higiene pangan yang dikonsumsi masyarakat dengan menekan pelanggaran terhadap ketentuan keamanan pangan sampai 90 persen dari
6. Prevalensi Kerawanan konsumsi pangan tingkat berat menurun hingga 1.5 persen pada tahun 2015;
7. Gizi kurang bukan masalah kesehatan masyarakat, dengan prevalensi gizi kurang setinggi-tingginya 19% pada tahun 2015
8. Menguatnya kelembagaan ketahanan pangan dan gizi di pedesaan, khususnya PKK, Posyandu dan lembaga cadangan pangan komunitas
9. Terimplementasikannya dengan baik Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi pada setiap kabupaten/kota pada tahun 2015.

## **D. STRATEGI**

### **1. Strategi Memantapkan 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 alsintan, (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) Pemantapan 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, (9) perbaikan dan peningkatan jaringan pengairan
- 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.

## 2. Strategi Peningkatan kemudahan dan kemampuan mengakses pangan:

- a. Penanggulangan 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. Penjaminan Stabilitas Harga Pangan, melalui : (1) pemberlakuan Harga Pembelian Pemerintah pada komoditas pangan strategis , (2) perlindungan

harga domestik dari pengaruh harga dunia melalui kebijakan tarif, kuota impor, dan/ pajak 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 illegal komoditas pangan, (5) peningkatan dana talangan pemerintah (propinsi 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.

**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;

#### **4. Strategi 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 Dasa Wisma 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, dibidang 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 keluarga sadar gizi, pencegahan dan penanggulangan gizi kurang dan gizi buruk secara dini dan terpadu.

#### **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

## V. PENUTUP

Kebijakan dan strategi yang tertuang dalam Buku Indonesia Tahan Pangan 2015 merupakan kebijakan umum yang harus diterjemahkan dalam kebijakan, program dan rencana aksi yang lebih spesifik di masing-masing sektor dan masing-masing wilayah Propinsi dan Kabupaten/Kota. Oleh karena itu dokumen ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan, setidaknya hingga tahun 2015 untuk mewujudkan tujuan bersama mencapai MDGs, khususnya dalam mengurangi kemiskinan dan kelaparan hingga setengahnya dan memperkuat ketahanan pangan dan gizi nasional dan wilayah dengan berbasiskan pada kemandirian.

Guna mengoptimalkan pencapaian Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015, diharapkan setiap Propinsi dan Kabupaten/Kota dapat menyusun target dan rencana aksi agar kebijakan umum tersebut dapat dioperasionalkan di lapang, seperti investasi dan pembiayaan, manajemen pengelolaan lahan dan tata ruang, infrastruktur pedesaan, pengembangan SDM, penguatan kelembagaan ketahanan pangan daerah, dan aspek lain yang diperlukan.

Mengingat masalah pangan dan gizi dan pembangunan ketahanan pangan dan gizi bersifat lintas sektor, maka dalam menyusun rencana aksi maupun rencana implementasinya, semangat koordinasi dan integrasi serta sinergitas antar kegiatan harus diutamakan. Kemitraan antar pemerintah dengan masyarakat dan swasta merupakan salah satu faktor kunci dalam pembangunan ketahanan pangan di daerah menuju tercapainya Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015.