

# KEBUTUHAN PANGAN BAGI RUMAH TANGGA MISKIN

## *FOOD NEEDS FOR POOR HOUSEHOLDS*

**Suradi**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial RI.

Jl. Dewi Sartika No 200 Cawang III, Jakarta

**E-mail:** mas.soeradi@yahoo.co.id

Accepted: 17 Januari 2015 Revised: 19 Maret 2015 Approved: 25 Maret 2015

### ***Abstract***

*National food situation can be seen from population poverty rate. High poor population rate can be used as indicators of the national food security problem. This article aims to explain the situation of national food. Food is related to social welfare and human rights as well as social policy in compliance with food for poor households. The sources of data and information were taken from the results of studies, journals and articles relevant to the aim of this article writing. Analysis used the perspective of social work and human rights. Literature search results prove that the national food situation can be considered to be still problematic, poor households have obstacles in compliance with food and social policy in achieving food security is less than optimal. This article is expected to provide inspiration for decision-making with regard to food needs of the population, especially for poor households. The intended policies are in the form of a grand designa integrating food policy and poverty alleviation.*

**Keyword:** *food, poverty, social welfare, human right.*

### **Abstrak**

Situasi pangan nasional dapat dilihat dari angka kemiskinan penduduk. Angka penduduk miskin yang tinggi dapat dijadikan indikator masalah ketahanan pangan nasional. Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan situasi pangan nasional. Pangan berkaitan dengan kesejahteraan sosial HAM, dan kebijakan sosial dalam pemenuhan pangan bagi rumah tangga miskin. Sumber data dan informasi dihimpun dari hasil penelitian, jurnal, dan artikel yang relevan dengan tujuan penulisan artikel ini. Untuk keperluan analisis digunakan perspektif pekerjaan sosial dan hak asasi manusia. Hasil penelusuran literatur membuktikan, bahwa situasi pangan nasional dapat dikatakan masih bermasalah, rumah tangga miskin mengalami hambatan dalam pemenuhan pangan dan kebijakan sosial belum berpihak dalam mewujudkan ketahanan panganan. Artikel ini diharapkan memberikan inspirasi bagi pembuat keputusan berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pangan penduduk, terutama bagi rumah tangga miskin. Kebijakan dimaksud dalam bentuk *grand design* penanggulangan kemiskinan yang mengintegrasikan antara kebijakan pangan dan penanganan kemiskinan.

**Kata Kunci:** *pangan, kemiskinan, kesejahteraan sosial, hak asasi manusia.*

### **PENDAHULUAN**

Pangan sebagai salah satu jenis kebutuhan fisiologis menempati herarki pertama dalam jenis-jenis kebutuhan dasar manusia. Pangan dikatakan sebagai kebutuhan dasar bagi setiap manusia dimanapun, karena berkaitan dengan kelangsungan hidup, pertumbuhan, dan perkembangan manusia. Dikemukakan oleh Maslow yang dikutip Wikipedia (2015), bahwa

kebutuhan paling dasar pada setiap orang adalah kebutuhan fisiologis yakni kebutuhan untuk mempertahankan hidupnya secara fisik. Kebutuhan-kebutuhan itu, seperti kebutuhan akan makanan, minuman, tempat berteduh, seks, tidur, dan oksigen. Kebutuhan-kebutuhan fisiologis adalah potensi paling dasar dan besar bagi semua pemenuhan kebutuhan di atasnya. Manusia akan mengabaikan atau menekan

dulu semua kebutuhan lain sampai kebutuhan fisiologisnya itu terpuaskan.

Pangan tidak semata-mata berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Pada skala makro, pangan berkaitan dengan situasi nasional suatu negara. Menurut Adie (2010), suatu negara tidak mampu mewujudkan tujuan nasionalnya, dan selalu diwarnai dengan konflik sosial dikarenakan negara tersebut tidak memiliki ketahanan pangan nasional. Hasil penelitian *FAO* tahun 2000 membuktikan, bahwa suatu negara-bangsa dengan jumlah penduduk lebih dari 100 juta orang, tidak mungkin atau sulit untuk menjadi maju dan makmur, bila kebutuhan pangannya bergantung pada impor. Satu penyebab ambruknya bekas negara adidaya Uni Soviet ditengarai karena pemenuhan kebutuhan pangannya bergantung pada pasokan dari negara-negara *NATO*. Kejadian di Uni Soviet tersebut dapat terjadi di negara manapun, termasuk Indonesia apabila negara tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan bagi warga negaranya.

Indonesia merupakan negara di kawasan asia pasific yang memiliki sumber daya alam yang berlimpah. Berkaitan dengan sumber daya alam tersebut negara dan pemerintah Indonesia telah mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum untuk mengatur pengelolaan sumber daya alam, ekosistem, dan pangan nasional. Meskipun sumber daya alam melimpah, khususnya berkaitan dengan katahanan pangan, Indonesia masih dihadapkan pada tantangan yang cukup berat. Sebagaimana dilaporkan oleh Bank Dunia (2014), bahwa Indonesia memiliki sumber daya yang cukup untuk menjamin ketahanan pangan bagi penduduknya. Indikator ketahanan pangan juga menggambarkan kondisi yang cukup baik. Akan tetapi masih banyak penduduk Indonesia yang belum mendapatkan kebutuhan pangan yang mencukupi. Sekitar tiga puluh persen

rumah tangga Indonesia mengatakan, bahwa konsumsi mereka masih berada dibawah kebutuhan konsumsi yangsemestinya. Lebih dari seperempat anak usia dibawah 5 tahun memiliki berat badan dibawah standar, dimana 8 persen berada dalam kondisi sangat buruk. Bahkan sebelum krisis, awal tahun 2000 sekitar 42 persen anak dibawah umur 5 tahun mengalami gejala terhambatnya pertumbuhan (kerdil) disebabkan kekurangan gizi. Gizi yang buruk dapat menghambat pertumbuhan anak secara normal, membahayakan kesehatan ibu dan mengurangi produktivitas angkatan kerja. Ini juga mengurangi daya tahan tubuh terhadap penyakit pada penduduk yang berada pada kondisi kesehatan yang buruk dan dalam kemiskinan.

Sampai saat ini sudah banyak penelitian dan kajian serta forum-forum diskusi yang membahas pangan. Namun demikian, penelitian, kajian, dan forum-forum yang membahas pangan yang dikaitkan dengan kecukupan pangan bagi penduduk, khususnya bagi rumah tangga miskin dalam perspektif hak asasi manusia dan kesejahteraan sosial masih sangat terbatas. Penelitian-penelitian dan kajian-kajian dengan topik pangan yang dikaitkan dengan kemiskinan, telah melakukan reduksi pangan ke dalam "beras". SMERU, tahun 2008 melaksanakan penelitian tentang efektivitas Program Raskin, dan hasilnya membuktikan bahwa efektivitas pelaksanaan raskin masih relatif lemah. Permasalahan terjadi mulai dari titik distribusi hingga penerima program. Program ini kurang sosialisasi dan transparansi, tidak tepat sasaran, harga, jumlah dan frekuensi penerimaan, tingginya biaya pengelolaan program, belum optimalnya pelaksanaan monitoring dan evaluasi, serta belum berfungsinya mekanisme pengaduan. Penelitian yang hasilnya relatif sama juga ditemukan dalam penelitian yang dilaksanakan

oleh Bappenas dan Komisi Pemberantasan Korupsi dan penelitian yang dilakukan oleh Sitepu, dkk (2014) dari Kementerian Sosial.

Terbatasnya informasi tentang pangan dan kemiskinan dalam perspektif kesejahteraan sosial dan hak asasi manusia, merupakan situasi yang melatarbelakangi dilakukannya penulisan artikel ini. Diharapkan artikel ini dapat menginspirasi para pembuat keputusan berkaitan dengan pemenuhan pangan bagi penduduk, terutama bagi rumah tangga miskin.

## PEMBAHASAN

### Situasi Pangan Nasional

Tidak ada definisi yang disepakati mengenai terminologi ketahanan pangan, meskipun banyak tulisan akademik yang membahas dan proposal kebijakan yang dibuat untuk mengatasi isu ketahanan pangan. Perdebatan isu ini berkembang menjadi dua arus utama, dimana arus utama pertama berpendapat, bahwa ketahanan pangan adalah suatu kondisi dimana berkurangnya kelaparan di dunia. Kemudian, arus utama kedua mendefinisikan ketahanan pangan sebagai hadirnya stabilitas harga beras, ketersediaan suplai beras dunia yang berlimpah, swasembada pangan, dan ketersediaan devisa sebagai persyaratan untuk memenuhi impor beras (Lesmana, 2007).

Sampai saat ini ketergantungan Indonesia terhadap negara lain terkait dengan pemenuhan kebutuhan pangan masih cukup signifikan. Tercatat ada 29 komoditas bahan pangan yang diimpor Indonesia kurun Januari-November 2013, yaitu beras, jagung, kedelai, biji gandum, terigu, gula pasir, gula tebu, daging sejenis lembu, daging lembu, daging ayam, garam, mentega, minyak goreng, susu, bawang merah, bawang putih, kelapa, kelapa sawit, lada, teh, kopi, cengkeh, kakao, cabai, cabe (kering), cabe (awet), tembakau, ubi kayu dan kentang (Bisnis.

liputan6.com, 2014). Hal ini cukup memberikan gambaran, bahwa ketahanan pangan nasional masih menghadapi permasalahan.

Data jenis barang-barang impor tersebut memberikan gambaran, bahwa bangsa Indonesia sudah menggantungkan kelangsungan hidupnya ke bangsa lain. Hal ini dapat dicermati dari jenis-jenis barang-barang diimpor yang semuanya termasuk barang kebutuhan dasar manusia. Informasi tersebut juga memberikan informasi yang sangat relevan terkait dengan penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Kemudian muncul pertanyaan besar, bagaimana mungkin angka kemiskinan dapat diturunkan, apabila kebutuhan pangan tidak dapat dipenuhi sendiri atau tidak ada kedaulatan pangan nasional?

Berbagai diskusi dan analisis memberikan argumentasi terkait impor pangan, bahwa Indonesia masih harus menempuh jalan mengimpor kebutuhan pangan dari negara lain disebabkan oleh berbagai faktor. Menurut Prasetyo (2011) dan Cahyani (2013), faktor-faktor yang mendorong pemerintah mengambil kebijakan impor bahan pangan adalah:

1. Penduduk Indonesia memakan beras terbesar di dunia, dengan konsumsi 154 kg per orang per tahun.
2. Iklim, terutama iklim pergeseran musim, anomali iklim yang tidak mendukung keberhasilan pertanian.
3. Luas lahan pertanian yang semakin menyempit.
4. Mahalnya biaya transportasi untuk distribusi bahan pangan.

Analisis Prasetyo dan Cahyani tersebut masih memfokuskan pada pangan dalam pengertian sempit, yaitu beras. Sampai saat ini, permasalahan beras masih menjadi tema utama ketika membahas situasi pangan nasional. Di masyarakat pun sudah terbangun pola pikir,

bahwa ketika berbicara pangan, maka yang dimaksud adalah beras. Dengan demikian pemahaman masyarakat tentang pangan, masih terbatas pada beras. Seseorang dikatakan belum makan, meskipun sudah makan jenis makanan yang lain, seperti jagung, sagu, sorgum dan lainnya. Bahkan ketika ada keluarga yang makan umbi-umbian atau ketela pohon yang memang sudah menjadi makanan mereka sehari-hari, maka situasi tersebut dijadikan isu telah terjadi krisis pangan. Bagaimana dengan masyarakat di Papua yang makan umbi-umbian dan sagu, atau masyarakat Seram yang makan ketela pohon sebagai bahan makanan pokok mereka?.

Pembahasan mengenai pangan tidak dapat dipisahkan dengan kemiskinan. Pangan dan kemiskinan merupakan dua sisi mata uang, dan keduanya dapat saling memberikan penjelasan. Berdasarkan data BPS (2013), figur kemiskinan di Indonesia masih cukup tinggi, yaitu pada angka 28.55 juta atau 11.37 %. Data ini secara langsung menggambarkan kondisi ketahanan pangan nasional, karena ciri utama kemiskinan adalah ketidakmampuan penduduk dalam memenuhi kebutuhan pangan. Alisjahbana (2014) lebih lanjut mempertegas, bahwa pangan dan kemiskinan memiliki hubungan yang kuat. Menurutnya, penanggulangan kemiskinan di Indonesia akan sangat tergantung dari faktor pangan. Harga dan ketersediaan pangan akan menjadi faktor penentu tingkat kemiskinan di Indonesia. Kemudian menurut Hendayana (2014), kemiskinan dan ketahanan pangan, dua fenomena saling terkait yang memiliki hubungan sebab akibat. Ketahanan pangan yang rentan menjadi sumber kemiskinan, sebaliknya karena miskin tidak memiliki ketahanan pangan.

Kemudian, menurut Cornelis (2014), ketahanan pangan merupakan bagian terpenting dari pemenuhan hak atas pangan, sekaligus merupakan salah satu pilar utama hak asasi manusia lainnya, karena kelaparan dan

kekurangan pangan merupakan bentuk terpuruk dari kemiskinan yang dihadapi rakyat, dimana kelaparan itu sendiri merupakan suatu proses sebab-akibat dari kemiskinan. Oleh sebab itu, usaha pengembangan ketahanan pangan tidak dapat dipisahkan dari usaha penanggulangan kemiskinan. Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses termasuk membeli pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada pihak manapun. Hal ini berarti apabila ketahanan pangan dalam kondisi baik, maka akan diikuti dengan penurunan angka kemiskinan nasional.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa ketahanan pangan nasional yang bermasalah mengakibatkan lahirnya masalah sosial, terutama masalah kemiskinan. Dalam perspektif pekerjaan sosial, masalah kemiskinan ini akan melahirkan masalah sosial lain, seperti balita telantar dan anak-anak telantar. Balita dan anak-anak tidak dapat memperoleh hak-haknya untuk hidup, dan kelangsungan hidup serta hak untuk memperoleh pelayanan sosial dasar. Padahal, anak merupakan masa depan suatu bangsa. Apabila balita dan anak-anak pada saat ini tidak tumbuh dan berkembang secara optimal disebabkan kekurangan pangan, maka di masa depan negara dan bangsa ini akan kesulitan untuk mendapatkan sumber daya manusia yang tidak berkualitas. Risiko berikutnya, beban negara di masa depan akan semakin bertambah sebagai risiko dari kondisi kekurangan pangan saat ini.

Kasus kekurangan pangan sampai saat ini masih terjadi di beberapa wilayah di Indonesia. Sebagai contoh kekurangan pangan yang terjadi di Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Papua Barat. Meskipun persentasenya tidak signifikan, tetapi situasi tersebut memberikan gambaran bahwa ketahanan pangan masih menjadi permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Di Kabupaten Bima pada tahun 2013, tercatat sekitar 5.227 jiwa balita yang mengalami gizi buruk atau kurang gizi (Birokrasi.compasiana.com, 2014). Kemudian, sebanyak 95 orang masyarakat adat Distrik Kwoor, Kabupaten Tambrau, Papua Barat, meninggal dunia akibat busung lapar atau kurang gizi dan gatal-gatal (Merdeka.com, 2014).

## **Pangan: Perspektif Kesejahteraan Sosial dan HAM**

### **1. Pangan sebagai Unsur Kesejahteraan Sosial**

Pada sub bahasan ini ingin menjelaskan, bahwa pangan dan kesejahteraan sosial merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan. Mengetahui keterhubungan antara keduanya, dapat dicermati dari pengertian kesejahteraan sosial. Menurut Adi (2008), kesejahteraan sosial dapat didefinisikan atau diberikan pengertian sebagai kondisi, sebagai kegiatan, sebagai ilmu, dan sebagai bagian dari pembangunan. Pada artikel ini hanya dikemukakan definisi dan pengertian kesejahteraan sosial. Kemudian menurut Midgley yang dikutip oleh Adi (2005) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai kondisi kehidupan manusia yang tercipta ketika berbagai permasalahan sosial dapat dikelola dengan baik, ketika kebutuhan manusia dapat dipenuhi dan ketika kesempatan sosial dapat dimaksimalkan. Selanjutnya, Suharto (2005), memberikan pengertian bahwa kesejahteraan sosial sebagai kondisi sejahtera, yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat mendasar, seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan, dan perawatan kesehatan.

Kesejahteraan sosial sebagai kondisi terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan

Sosial. Di dalam undang-undang tersebut, kesejahteraan sosial didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Ada tiga jenis kebutuhan yang memerlukan pemenuhan di dalam pengertian kesejahteraan sosial tersebut, yaitu kebutuhan material, spiritual, dan sosial. Ketiga jenis kebutuhan tersebut dapat diurai menjadi kebutuhan pangan, menempati rumah layak huni, rasa aman, nyaman dan mendapatkan perlindungan, terakses dengan pelayanan kesehatan, akses terhadap pendidikan, informasi, sarana transportasi umum dan kegiatan usaha ekonomi serta memperoleh kesempatan untuk mengembangkan diri dalam berbagai kegiatan dan hubungan sosial kemasyarakatan.

Berdasarkan pengertian kesejahteraan sosial, maka “pangan” merupakan satu unsur di dalam konsep kesejahteraan sosial. Pangan tersebut merupakan kebutuhan primer, kebutuhan fisik, dan kebutuhan yang sangat dasar, karena berkaitan erat dan menentukan kelangsungan hidup setiap manusia. Oleh karena itu, jika kebutuhan pangan ini tidak segera dipenuhi, maka akan melahirkan permasalahan kesejahteraan sosial. Unsur pangan di dalam konsep kesejahteraan sosial diperkuat oleh Fahrudin (2013), bahwa tujuan penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah:

- a. Mencapai kehidupan yang sejahtera dalam arti tercapainya standar kehidupan kelompok, seperti sandang, perumahan, pangan, kesehatan dan relasi-relasi sosial yang harmonis dengan lingkungannya.
- b. Mencapai penyesuaian diri yang baik khususnya dengan masyarakat di lingkungannya, misalnya

dengan menggali sumber-sumber, meningkatkan dan mengembangkan taraf hidup yang memuaskan.

Berdasarkan kajian teoritis tentang kesejahteraan sosial, maka pangan merupakan salah satu unsur dalam konsep kesejahteraan. Oleh karena itu, ketahanan pangan nasional dapat digunakan sebagai salah satu indikator dalam mengukur kemakmuran warga negara.

## 2. Pemenuhan Pangan sebagai HAM

Di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM), pada Pasal 11 ditegaskan, bahwa setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak. Kemudian di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, ditegaskan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Bahwa Negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah NKRI sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal.

Berdasarkan undang-undang tersebut, terdapat beberapa pokok pikiran terkait dengan pangan dan HAM yang perlu digarisbawahi untuk mendapatkan perhatian, yaitu:

a. Pangan sebagai kebutuhan dasar. Kebutuhan dasar di dalam Undang-

Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Penanganan Fakir Miskin didefinisikan sebagai kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan/atau pelayanan sosial. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa kebutuhan dasar merupakan kebutuhan yang memerlukan pemenuhan segera, karena berkaitan langsung dengan kelangsungan hidup, pertumbuhan dan perkembangan manusia. Hal ini dapat dimaknai, apabila seseorang tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya, maka seseorang itu tidak akan mampu mempertahankan kelangsungan hidupnya.

b. Pemenuhan pangan sebagai hak asasi manusia. Hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikatnya dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan YME dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dijunjung tinggi, dan dihormati oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan dan martabat manusia (Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 1999). Berdasarkan pengertian tersebut, bahwa pangan berkaitan dengan harkat dan martabat warga negara yang wajib mendapatkan penghormatan dan perlindungan dari Negara dan pemerintah. Hal ini dapat ditegaskan, bahwa ketika warga negara tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan karena kemiskinannya, maka seseorang itu tidak memiliki harkat dan martabat sebagai manusia. Oleh karena itu menjadi tugas negara dan pemerintah untuk memastikan bahwa setiap warga negara memperoleh kebutuhan pangan yang cukup untuk kelangsungan hidupnya, dan memperoleh harkat dan martabatnya.

- c. Pangan dalam rangka SDM berkualitas. Pangan berkaitan langsung dengan kelangsungan hidup, pertumbuhan, dan perkembangan manusia. Meskipun demikian, kecukupan pangan tidak semata-mata pada kuantitasnya, lebih penting dari itu adalah kualitas dari pangan yang dikonsumsi. Pangan atau makanan yang berkualitas merupakan pangan dengan gizi yang seimbang. Makanan ini tentu dapat mempengaruhi kondisi fisik dan kecerdasan manusia. Sebagaimana dikemukakan oleh Juffrie dan Suryawan (2013), bahwa makanan yang dikonsumsi akan mempengaruhi kerja otak dan perilaku manusia.
- d. Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa pangan atau makanan berkaitan dengan kualitas SDM. Oleh karena itu, manusia harus mengkonsumsi makanan yang cukup secara kuantitas, tidak mengandung zat-zat berbahaya (pengawet, pewarna), bermutu, dan masih dalam keadaan segar, dan memiliki kandungan gizi seimbang sesuai dengan kebutuhan manusia. Berkaitan dengan pangan yang cukup, aman, bermutu dan bergizi seimbang ini diatur secara tegas di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, dan Peraturan Pemerintah RI Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan.
- e. Pangan berbasis sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal. Pangan lokal adalah makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat setempat sesuai dengan potensi dan kearifan lokal. Kemudian, di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009, pemerintah Indonesia menegaskan pentingnya pangan berbasis sumber daya lokal sebagai strategi percepatan

penganekaragaman konsumsi pangan. Hal ini berdasar realitas pada masyarakat Indonesia yang memiliki berbagai jenis bahan pangan yang aman, bermutu dan mengandung gizi seimbang. Jenis-jenis bahan pangan dimaksud antara lain ketela pohon (kasbi), garut (patat sagu, marus, sagu belanda), sorgum, sukun, jagung, sagu, kentang, ubi jalar dan talas.

### **Analisis Kebijakan Pangan**

Pembahasan mengenai konsep kesejahteraan sosial menegaskan bahwa kebutuhan dasar yang di dalamnya termasuk kebutuhan pangan, merupakan unsur kesejahteraan sosial. Hal ini berarti, ketika seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar (pangan), maka seseorang itu tidak berkesejahteraan sosial. Seseorang dimaksud tentu mengarah pada orang miskin, baik sebagai individu maupun dalam satuan rumah tangga.

Berbagai definisi dan pengertian dirumuskan oleh para ahli dalam rangka menemukan ciri-ciri orang miskin. Menurut Griffin (Suharto, 2003), kemiskinan di negara Asia Selatan dan Asia Tenggara pada umumnya ditunjukkan dengan adanya kelaparan, kekurangan gizi, ditambah pakaian, dan perumahan yang tidak memadai. Tingkat pendidikan rendah, tidak ada atau sedikit sekali kesempatan untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang elementer dan lain-lain. Kemudian, Sayogo (Nugroho, 1995), mengukur kemiskinan dengan cara memperhitungkan standar kebutuhan pokok berdasarkan atas kebutuhan beras dan gizi. Ada tiga golongan orang miskin menurut ukuran Sayogo, yaitu: a) Golongan paling miskin yang memiliki pendapatan per kapita per tahun beras sebanyak 240 kg atau kurang; b) Golongan miskin sekali yang memiliki pendapatan per kapita per tahun beras sebanyak

240 kh - 360 kg; dan c) Golongan miskin yang memiliki pendapatan per kapita per tahun beras sebanyak lebih dari 360 kg. Kemiskinan dengan satu kondisi secara jelas didefinisikan di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Penanganan Fakir Miskin. Fakir miskin adalah didefinisikan sebagai orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian, tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.

Bahwa pangan tidak semata-mata sebagai kebutuhan dasar manusia. Tetapi, pangan sebagai hak asasi manusia yang wajib dihormati dan dilindungi oleh negara dan pemerintah sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pangan. Hal ini dapat ditafsirkan, bahwa negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan pangan yang cukup bagi penduduk Indonesia, terutama bagi rumah tangga miskin.

Tanggung jawab negara dan pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial, menghormati dan melindungi hak asasi manusia, sesungguhnya secara tegas diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam pembukaan dan pasal-pasal dengan tegas dan jelas memuat kewajiban negara dalam mengelola sumber daya untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Hal itu memberikan gambaran, bahwa Indonesia menganut konsep negara kesejahteraan (*welfare-state*) yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan melindungi hak asasi manusia bagi warga negaranya. Berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan, Wilensky dan Lebeaux (Soetarso, 1980), memberikan pengertian, bahwa negara kesejahteraan sebagai standar minimum yang dilindungi

oleh negara yang menyangkut penghasilan, kesehatan, perumahan dan pendidikan bagi setiap warga negara, dan standar minimum ini diberikan sebagai hak politik. Kemudian menurut Sunaryo, et.all (2008), pengertian singkat dari *welfare-state* pada konteks Indonesia adalah serangkaian kebijakan publik dan kegiatan negara dalam mengintegrasikan kebijakan ekonomi dan kebijakan sosial demi sebuah pencapaian kemakmuran. Lebih lanjut dikemukakan, bahwa kontekstualisasi negara kesejahteraan hanyalah bermakna jika figur kemiskinan mengalami perubahan.

Mewujudkan ketahanan pangan, pemerintah telah menetapkan strategi nasional yang meliputi:

1. Perbaikan gizi masyarakat, terutama pada ibu pra-hamil, ibu hamil, dan anak melalui peningkatan ketersediaan dan jangkauan pelayanan kesehatan berkelanjutan difokuskan pada intervensi gizi efektif pada ibu pra-hamil, ibu hamil, bayi, dan anak baduta;
2. Peningkatan aksesibilitas pangan yang beragam melalui peningkatan ketersediaan dan aksesibilitas pangan yang difokuskan pada keluarga rawan pangan dan miskin;
3. Peningkatan pengawasan mutu dan keamanan pangan melalui peningkatan pengawasan keamanan pangan yang difokuskan pada makanan/jajanan yang memenuhi syarat dan Produk Industri Rumah Tangga (PIRT) tersertifikasi;
4. Peningkatan Perilaku Hidup Bersih dan Sehat (PHBS) melalui peningkatan pemberdayaan masyarakat dan peran pimpinan formal serta non formal, terutama dalam perubahan perilaku atau budaya konsumsi pangan yang difokuskan pada penganekaragaman konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal, perilaku hidup bersih dan sehat, serta merevitalisasi posyandu; dan

5. Penguatan kelembagaan pangan dan gizi melalui penguatan kelembagaan pangan dan gizi di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten dan kota yang mempunyai kewenangan merumuskan kebijakan dan program bidang pangan dan gizi, termasuk sumber daya serta penelitian dan pengembangan (Bappenas, 2010).

Kelima strategi tersebut merupakan strategi yang ditempuh pemerintah untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional bagi seluruh warga negara Indonesia. Apabila strategi tersebut dapat diimplementasikan dengan baik dan benar, ketahanan pangan nasional akan menjadi kuat, dan implikasinya angka kemiskinan dapat dengan cepat diturunkan. Namun demikian, apabila dikaitkan dengan realita, di mana negara masih besar nilai impornya atas bahan pangan, maka strategi tersebut perlu dikaji kembali secara khusus.

Analisis tentang kebijakan pemerintah mengenai pangan difokuskan pada kebijakan dan program-program yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pangan bagi rumah tangga miskin. Program untuk memenuhi kebutuhan pangan rumah tangga miskin, pemerintah telah menyelenggarakan, yaitu:

#### 1. Raskin

Distribusi beras bagi rumah tangga miskin atau lebih dikenal dengan Raskin, merupakan program nasional yang ditujukan untuk menjamin kecukupan pangan bagi rumah tangga miskin. Secara konsep, setiap keluarga/rumah tangga miskin memperoleh jatah 15 kg beras dengan harga Rp. 1.600,- per kg. Pada kenyataannya di lapangan keluarga/rumah tangga miskin tidak menerima 15 kg, karena terjadi pemerataan atau bagi rata. Hasil penelitian SMERU (2008), Bappenas dan KPK (Sitepu, dkk 2014), membuktikan bahwa efektivitas program tersebut masih lemah, banyak terjadi berbagai masalah di lapangan.

#### 2. Operasi Pasar

Menekan kenaikan harga kebutuhan pokok, pemerintah melakukan operasi pasar. Pemerintah mendistribusikan beras dengan harga di bawah harga pasar, dengan tujuan keluarga/rumah tangga miskin mampu membeli beras. Pada kenyataannya, operasi pasar ini di berbagai daerah belum efektif. Hal ini dikarenakan jumlah beras yang distribusikan pemerintah pada operasi pasar masih terbatas (Republika.co.id, 2015).

#### 3. Bantuan Sosial Masyarakat

Bantuan sosial masyarakat merupakan pemberian bantuan berupa uang atau barang dari pemerintah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan bersifat selektif. Bantuan sosial masyarakat ini bertujuan untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial. Salah satu pemberian bantuan sosial masyarakat atau Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) yang diberikan pemerintah kepada keluarga/rumah tangga miskin, yaitu bantuan kompensasi kenaikan harga BBM. Rumah tangga miskin yang memegang Kartu Perlindungan Sosial (KPS), pada tahun 2014 menerima bantuan berupa uang yang besarnya Rp. 200.000,-. Implementasi program ini masih memiliki kelemahan, sebagaimana dikemukakan oleh Santoso (2013), bahwa program BSLM dinilai kurang tepat sasaran. Program itu menguntungkan partai politik dan pihak tertentu, serta kurang mendidik karena penerima merasa mendapat rezeki tiban yang menyebabkan pemakaiannya cenderung konsumtif.

Mencermati kebijakan dan program yang didesain pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan pangan bagi rumah tangga miskin tersebut, membuktikan bahwa;

1. Desain kebijakan dan implemetasinya di tingkat masyarakat belum sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat tingkat bawah, khususnya rumah tangga miskin. Kebijakan tersebut belum sepenuhnya memenuhi amanat undang-undang yang mengatur mengenai penganekaragaman pangan berbasis sumber daya dan kearifan lokal. Kebijakan distribusi beras bagi rumah tangga tidak mampu (raskin), telah mereduksi jenis-jenis bahan pangan berbasis kearifan lokal yang selama ini sudah dikonsumsi masyarakat secara turun temurun.
2. Kebijakan belum melindungi harkat dan martabat manusia, memicu terjadinya konflik sosial yang dilatarbelakangi kecemburuan, dan menciptakan ketergantungan orang miskin kepada pemerintah. Perilaku dan sikap ketergantungan ini apabila berlangsung lama, maka akan melembaga dan menciptakan masyarakat yang tidak produktif.
3. Kebijakan lebih bersifat darurat dan tidak berkelanjutan (kebijakan reaktif) karena dirancang sebagai respon atas risiko yang dihadapi rumah tangga miskin yang diakibatkan terjadinya kenaikan harga kebutuhan pangan. Kebijakan reaktif atau lebih bersifat jaring pengaman (*safety net*) ini pada akhirnya akan memperbesar pengeluaran negara di sektor yang tidak produktif.
4. Arah dan strategi kebijakan Pemerintah Pusat belum mendapatkan dukungan dari Pemerintah Daerah, sehingga tampak tidak ada konsistensi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pangan bagi rumah tangga miskin.

## PENUTUP

Pangan merupakan salah satu jenis kebutuhan dasar manusia, merupakan salah satu unsur kesejahteraan sosial dan merupakan

hak asasi manusia. Oleh karenanya, negara dan pemerintah wajib memberikan perhatian dan perlindungan sebagai wujud dari pelaksanaan mandat undang-undang.

Situasi pangan nasional saat ini membuktikan masih bermasalah, yang indikatornya dapat dilihat dari jenis-jenis kebutuhan pangan yang diimpor dan angka kemiskinan yang masih cukup tinggi. Negara dan pemerintah memang sudah menempuh kebijakan terkait dengan pangan, dan khusus bagi rumah tangga miskin dikembangkan skema bantuan sosial untuk mengurangi risiko ketidakcukupan pangan. Implementasi kebijakan tersebut masih sarat dengan kelemahan dan berdasarkan hasil penelitian dan kajian tingkat efektivitasnya masih rendah.

Berdasarkan permasalahan sebagaimana dibahas sebelumnya, maka saran yang perlu dipertimbangkan adalah “kebijakan pangan dalam konteks kesejahteraan sosial dan HAM”, yang di dalamnya memberikan mandat kepada pemerintah dan pemerintah daerah agar mengembangkan kebijakan sosial dalam bentuk regulasi yang berkaitan dengan:

1. Perlindungan terhadap kantong-kantong yang menjadi lumbung pangan lokal untuk menjamin ketersediaan pangan dan kualitas pangan.
2. Pembangunan infrastruktur, khususnya transportasi yang akan menekan biaya distribusi bahan pangan dari satu daerah ke daerah yang lain untuk menjamin keterjangkauan pangan.
3. Program-program pemberdayaan masyarakat diarahkan pada peningkatan kemampuan masyarakat dalam mewujudkan ketahanan pangan berbasis kearifan lokal. Pangan yang dimaksud tidak terbatas pada beras, akan tetapi juga bahan makanan lain yang sudah biasa dikonsumsi masyarakat, seperti: ketela pohon, singkong, kasbi, umbi-

umbian, sagu, talas, sorgum, dan jagung. Diversifikasi bahan pangan tersebut diyakini akan mampu mewujudkan ketahanan pangan masyarakat secara berkelanjutan, dan pada akhirnya akan menurunkan angka kemiskinan di Indonesia.

4. Program Raskin dan BLSM perlu dire-design karena tidak sesuai dengan prinsip pertolongan dalam praktek pekerjaan sosial, dan menciptakan manusia yang tidak produktif. Program Raskin kepada rumah tangga miskin pemegang KPS mendapat kupon yang dapat ditukarkan dengan bahan pangan yang sesuai dengan kebutuhan di toko atau koperasi yang ditunjuk pemerintah. Kemudian untuk BLSM dialihkan pada program padat karya melibatkan orang-orang dari rumah tangga miskin.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Isbandi Rukminto. (2005). *Ilmu Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Pengantar pada Pengertian dan Beberapa Pokok Bahaan*. Jakarta: UI Press.
- Alisjahbana, Armida S. (2014). *Atasi Kemiskinan. Kuncinya Ketahanan Pangan*. Jakarta: Korantempo.com.
- Bank Dunia. (2014). *Pangan untuk Indonesia (Indonesian Policy Briefs)*. Jakarta: Bank Dunia.
- Fahrudin, Adi. (2013). *Pengantar Kesejahteraan Sosial*. Bandung: Refika Aditama.
- Lembaga Penelitian SMERU. (2008). *Efektivitas Pelaksanaan Raskin*. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Lesmana, Teddy. (2007, 5 Juli). Ketahanan Pangan dan Pemberantasan Kemiskinan. *Media Indonesia*.
- Nugroho, Heru. (1995). "Kemiskinan, Ketimpangan dan Pemberdayaan", dalam *Kemiskinan dan Kesendangan di Indonesia*, (Awan Setya Dewanta, dkk.) Yogyakarta: Aditya Media.
- Sitepu, Anwar. et. all. (2014). *Evaluasi Implementasi Kebijakan Raskin 2014*. Jakarta: P3KS Press.
- Soetarso. (1980). *Kesejahteraan Sosial. Pelayanan Sosial dan Kabijaksanaan Sosial*. Bandung: Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial.
- Suharto, Edi., dkk. (2003). *Kemiskinan dan Keberfungsian Sosial: Studi Karus Rumah Tangga Miskin Di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial.
- Suharto, Edi. (2005). *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Permasalahan dan Kebijakan Sosial*. Bandung: Alfabeta.
- Sunaryo, dkk. (2008). *Negara Kesejahteraan dan Globalisasi: Pengembangan Kebijakan dan Perbandingan Pengalaman*. Jakarta: Pusat Studi Inslam dan Kenegaraan - Universitas Paramadina.

#### Publikasi Elektronik

- Adie. (2010). *Dampak Krisis Pangan bagi Indonesia*. <http://adie-wongindonesia.blogspot.com/2010/02/dampak-krisis-pangan-bagi-indonesia.html>/diunduh tgl 29 Juni 2014.
- Badan Pusat Statistitik. (2013). *Jumlah Penduduk Miskin September 2013 Mencapai 28.28 Juta Orang*. <http://www.bps.go.id/> diunduh tgl 27 April 2014.

- Birokrasi Kompasiana.com. (2014). 5.227 Balita Gizi Buruk. Tragedi Kemanusiaan di Tanah Bima. <http://birokrasi.kompasiana.com/2014/02/03/5227-balita-gizi-buruk-tragedi-kemanusiaan-di-tanah-bima-630790.html>. diunduh tgl 13 April 2014.
- Bisnis.liputan6.com.<http://bisnis.liputan6.com/read/791549/daftar-29-bahan-pangan-yang-diimp-or-ri-sampai-November>. diunduh tgl 7 April 2014.
- Cahyani, Kurnia Dewi. (2013). *Ironi. Negra Agraris Mengimport Beras*. <http://www.KurniaDewiCahyani.com/diunduh> tgl 7 Juli 2014.
- Cornelis (2014). *Ketahanan Pangan. Dapat Tanggulasi Kemiskinan*. <http://www.kalbarprov.go.id/berita.php?id=4342>. diunduh tgl 29 Juni 2014.
- Hendayana, Rachmat. (2014). *Membangun Ketahahn Pangan Rumah Tangga Miskin*. Jakarta: <http://rhendayana.wordpress.com/tag/ketahanan-pangan-dan-kemiskinan/diunduh> tgl 29 Juni 2014.
- Juffrie. M dan Suryawan A. (2013). *Pengaruh Makanan terhadap Kecerdasan Manusia*. <http://anwarsaya.blogspot.com/2013/11/pengaruh-makanan-terhadap-kecerdasan.html>. diakses 28 Maret 2015.
- Merdeka.com. (2014). *Menko Kesra Sebut Kelaparan di Papua Bukan Masalah Kronis*. <http://m.merdeka.com/peristiwa/menko-kesra-sebut-kelaparan-di-papua-bukan-masalah-kronis.html>. diunduh tgl 13 April 2014.
- Prasetyo, Ferry Danang. (2011). *Indonesia Negara Penghasil Pangan yang Masih Impor Bahan Pangan*. <http://ekonomi.kompasiana.com/agrobisnis/2011/11/29/indonesia-negara-penghasil-pangan-yang-masih-imp-or-bahan-pangan-414627.html>/ diunduh tgl 15 April 2014.
- Republika.co.id. (2015). *Operasi Pasar Pemerintah tak Efektif*. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/03/01/nkj7j7-operasi-pasar-pemerintah-tak-efektif>. diakses tanggal 28 Maret 2015.
- Santoso, Purboyo Budi. (2013). *Efektivitas Dana Kompensasi*. Semarang: Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro. <http://www.feb.undip.ac.id/index.php/arsip-berita/61-dosen/743-prof-purbayu-budi-santosa-efektivitas-dana-kompensasi>. diakses tanggal 28 Maret 2015.
- Wikipedia. (2015). *Teori Hierarki Kebutuhan Maslow*. [http://id.wikipedia.org/wiki/Teori\\_hierarki\\_kebutuhan\\_Maslow](http://id.wikipedia.org/wiki/Teori_hierarki_kebutuhan_Maslow). diakses tanggal 28 Maret 2015.