

PENGANEKARAGAMAN KONSUMSI PANGAN DI INDONESIA: PERMASALAHAN DAN IMPLIKASI UNTUK KEBIJAKAN DAN PROGRAM

Handewi P.S. Rachman dan Mewa Ariani

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

This paper aims to analyze the performance of the diversification of food consumption in Indonesia, its problems and implications on policy and program formulation. Secondary data from relevant institutions were used in the analysis. The results show that the diversification of food consumption in Indonesia is far from what is expected. Rice and noodles are becoming more popular than local food staples. On average, the quality of food consumption in Indonesia is still low and less diversified, mainly comprising of carbohydrates, especially rice. As a result, a breakdown of the main strategy or pertinent factors that relate to food security policy is required. Strategies for diversifying food consumption includes: (1) Diversification of home businesses in order to increase producer's (especially small-scale farmers' and fishermen's) earnings through integrated farming development; (2) Diversification of business or food production and food consumption which are carried out through farm diversification in the areas of food, estate crops, livestock farm and fisheries; (3) Development of local wisdom in line with specific local foods; and (4) More comprehensive human resource development in the fields of food and nutrition through education and training.

Key words : *food consumption, diversification*

ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis pencapaian tingkat penganeekaragaman (diversifikasi) konsumsi pangan di Indonesia dan permasalahannya serta implikasi untuk perumusan kebijakan dan program dalam upaya memecahkan masalah tersebut. Data utama yang digunakan dalam tulisan adalah data sekunder dari berbagai instansi terkait. Hasil analisis menunjukkan bahwa upaya penganeekaragaman konsumsi pangan sampai saat ini masih belum berjalan sesuai harapan. Pola pangan lokal cenderung ditinggalkan, berubah ke pola beras dan pola mi. Rata-rata kualitas konsumsi pangan penduduk Indonesia juga masih rendah, kurang beragam, masih didominasi pangan sumber karbohidrat terutama dari padi-padian. Implikasinya adalah bahwa dalam mengimplementasi kebijakan penganeekaragaman pangan diperlukan penjabaran strategi pokok atau elemen-elemen penting terkait dengan kebijakan umum ketahanan pangan. Berbagai strategi yang terkait dengan upaya penganeekaragaman konsumsi pangan antara lain adalah (1) Diversifikasi usaha rumahtangga diarahkan untuk meningkatkan pendapatan produsen, terutama petani, peternak dan nelayan kecil melalui pengembangan usahatani terpadu; (2) Diversifikasi usaha atau produksi pangan dan diversifikasi konsumsi pangan dilakukan

melalui pengembangan diversifikasi usahatani terpadu bidang pangan, perkebunan, peternakan, perikanan; (3) Pengembangan pangan lokal sesuai dengan kearifan dan kekhasan daerah untuk meningkatkan diversifikasi pangan lokal; (4) Pengembangan sumberdaya manusia di bidang pangan dan gizi dilakukan melalui pendidikan, pelatihan dan penyuluhan secara lebih komprehensif.

Kata kunci : *konsumsi pangan, diversifikasi*

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk yang besar (215 juta orang tahun 2005) dan pertumbuhan sebesar 1,3 persen per tahun, aspek yang terkait dengan pangan selalu merupakan masalah yang sensitif. Karena pangan adalah kebutuhan dasar manusia yang dibutuhkan setiap hari, maka ketidakstabilan dalam penanganan masalah pangan akan berdampak pada berbagai aspek kehidupan penduduk, seperti keterjaminan penduduk terhadap pangan yang dibutuhkan, stabilitas ekonomi, pendidikan, lapangan pekerjaan, dan sebagainya. Sering terjadi gejolak politik karena dipicu oleh kelangkaan dan naiknya harga pangan. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika pangan bukan sekedar komoditas ekonomi tetapi juga menjadi komoditas politik yang memiliki dimensi sosial yang luas (Menko Perekonomian, 2005)

Pembangunan ketahanan pangan di Indonesia ditegaskan dalam Undang-undang Pangan nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan dan PP nomor 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah dan mutunya, aman, merata dan terjangkau. Pemerintah berupaya terus untuk pulih dari krisis ekonomi yang dialami oleh bangsa Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 melalui berbagai kebijakan makro dan mikro. Dampak dari kebijakan tersebut salah satunya dapat dilihat dari aspek ketersediaan dan distribusi pangan. Secara umum produksi pangan periode 2000-2005 mengalami peningkatan. Sebagai gambaran pada periode 2000-2005, produksi padi meningkat 0,82 persen per tahun, jagung sebesar 4,06 persen per tahun, daging ayam sebesar 8,21 persen per tahun dan telur sebesar 7,03 persen per tahun. Harga-harga pangan penting seperti gabah, beras, jagung, kedelai, gula dan minyak goreng semakin stabil (Dewan Ketahanan Pangan, 2006).

Walaupun demikian, masalah rawan pangan dan gizi masih menjadi ancaman bagi ketahanan pangan Indonesia. Sebenarnya selama periode 2002-2005, proporsi rumah tangga yang rawan pangan dan sangat rawan pangan mengalami penurunan. Namun pada tahun 2005, proporsi rumah tangga rawan pangan masih cukup tinggi, sekitar 25 persen di kota dan di desa mencapai 37,0 persen. Sedangkan proporsi rumah tangga sangat rawan pangan atau kelaparan

juga masih ada walaupun proporsinya antara 2-4 persen (Badan Ketahanan Pangan, 2006). Pada tahun yang sama, diperkirakan balita gizi kurang cukup tinggi yakni sekitar 18 persen yang hampir terjadi pada semua propinsi. Di samping itu terdapat sekitar 25 persen dari penduduk perkotaan yang rawan pangan dan sebesar 37,0 persen dari penduduk perdesaan yang mengalami rawan pangan. Di samping itu masih terdapat sekitar 2-4 persen rumah tangga yang sangat rawan pangan atau kelaparan (Gizi dalam Angka, 2005 dan Anonymous, 2006).

Berkaitan dengan hal tersebut, penganekaragaman (diversifikasi) konsumsi pangan menjadi salah satu pilar utama dalam upaya penurunan masalah pangan dan gizi. Dari segi fisiologis, manusia untuk dapat hidup aktif dan sehat memerlukan lebih 40 jenis zat gizi yang terdapat pada berbagai jenis makanan. Dari berbagai jenis pangan yang ada, tidak ada satupun jenis pangan yang lengkap gizinya kecuali ASI (Martianto, 2005). Fakta tersebut menunjukkan bahwa penganekaragaman konsumsi pangan bagi penduduk merupakan aspek penting bagi perwujudan sumberdaya manusia Indonesia yang berkualitas.

Program penganekaragaman pangan atau yang pada awalnya dikenal sebagai upaya perbaikan menu makanan rakyat mulai dirintis dan dilaksanakan di Indonesia sejak awal tahun 1960an. Berbagai upaya penganekaragaman pangan terus dilakukan hingga saat ini. Program penganekaragaman pangan tertuang di berbagai dokumen kebijakan pangan dan gizi, termasuk dokumen Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) 2006-2009 dan Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi 2006-2010 yang keduanya merupakan dokumen kebijakan dan program di bidang pangan dan gizi mutakhir (Badan Ketahanan Pangan, 2006).

Beberapa kajian tentang pola konsumsi pangan yang dilakukan oleh para peneliti menyimpulkan bahwa hingga saat ini ketergantungan konsumsi pangan masyarakat terhadap pangan sumber karbohidrat, khususnya beras masih sangat tinggi (lebih dari 60%), sementara di sisi lain peran umbi-umbian, pangan hewani, sayuran dan buah serta kacang-kacangan masih sangat rendah. Hal ini berimplikasi pada masih rendahnya skor keragaman pola konsumsi pangan (skor PPH) yang pada tahun 2005 baru mencapai 79,1, jauh dibawah skor ideal 100 yang diharapkan bisa dicapai pada tahun 2015. Dengan kata lain pola konsumsi pangan masyarakat Indonesia saat ini belum memenuhi kriteria gizi seimbang. Hal ini mengindikasikan bahwa program penganekaragaman pangan di Indonesia perlu ditingkatkan melalui suatu upaya akselerasi. Dari sisi program, salah satu faktor yang diduga menjadi penyebab lambannya perkembangan penganekaragaman di Indonesia adalah masih belum terintegrasi dan belum bersinerginya berbagai program/kegiatan penganekaragaman pangan.

Tulisan ini akan menganalisis pencapaian tingkat penganekaragaman (diversifikasi) konsumsi pangan di Indonesia dan permasalahannya serta implikasi untuk perumusan kebijakan dan program dalam upaya memecahkan masalah tersebut.

DASAR PEMIKIRAN

Masalah penganekaragaman pangan selama ini nampaknya menjadi persoalan klasik yang belum terpecahkan secara baik. Hal ini terkait dengan banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan diversifikasi pangan seperti potensi produksi, budaya, pengetahuan/ketidaktahuan kaitan pangan dengan aspek kesehatan (*functional food*), dan faktor kemiskinan atau daya beli anekaragam pangan.

Undang-Undang No 7 tahun 1996 tentang Pangan pada Bab VII, Pasal 46 mengamanatkan bahwa dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan maka pemerintah antara lain menetapkan dan menyelenggarakan kebijakan mutu pangan nasional dan penganekaragaman pangan. Selain itu, dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Proenas Tahun 2000-2004 juga menekankan pentingnya program diversifikasi pangan yang dilakukan melalui peningkatan keanekaragaman produksi, ketersediaan, dan konsumsi pangan bersumber dari tanaman pangan, peternakan, perikanan, hortikultura, perkebunan, beserta produk-produk olahannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan menyebutkan bahwa penganekaragaman pangan diselenggarakan untuk meningkatkan ketahanan pangan yang memperhatikan sumberdaya, kelembagaan, dan budaya lokal, dengan cara meningkatkan keanekaragaman pangan, mengembangkan teknologi pengolahan dan produk pangan, serta meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang. Selain itu, Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan Dewan Ketahanan Pangan dibentuk untuk merumuskan kebijakan serta melaksanakan evaluasi dan pengendalian di bidang penyediaan pangan, distribusi pangan, cadangan pangan, penganekaragaman pangan, serta pencegahan dan penanggulangan masalah pangan dan gizi dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional.

Beberapa kebijakan yang dituangkan dalam bentuk regulasi dan perundangan tersebut di atas ternyata belum berhasil mewujudkan kinerja penganekaragaman seperti yang diharapkan. Oleh karena itu analisis mengenai kinerja tingkat penganekaragaman konsumsi pangan di Indonesia dan permasalahannya serta implikasi untuk perumusan kebijakan dan program dalam upaya memecahkan masalah penting dilakukan.

PENCAPAIAN PENGANEKARAGAMAN KONSUMSI PANGAN

Upaya penganekaragaman atau diversifikasi pangan sebetulnya sudah dirintis sejak awal dasawarsa 60-an, dimana pemerintah telah menyadari

pentingnya dilakukan diversifikasi tersebut (Rahardjo, 1993). Kemudian di akhir Pelita I (1974), secara eksplisit pemerintah mencanangkan kebijaksanaan diversifikasi pangan melalui Instruksi Presiden (Inpres) No. 14 tahun 1974 tentang Perbaikan Menu Makanan Rakyat (UPMMR), dan disempurnakan melalui Inpres No.20 tahun 1979. Maksud dari instruksi tersebut adalah untuk lebih menganeekaragamkan jenis pangan dan meningkatkan mutu gizi makanan rakyat baik secara kualitas maupun kuantitas sebagai usaha untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia.

Kebijakan atau program secara langsung dan tidak langsung yang terkait dengan diversifikasi konsumsi pangan terus digulirkan oleh pemerintah melalui berbagai kegiatan dan dilakukan oleh banyak instansi. Sebagai contoh gerakan sadar pangan dan gizi yang dilaksanakan oleh Departemen Kesehatan, program diversifikasi pangan dan gizi oleh Departemen Pertanian (1993-1998) dan lain-lain. Dari sisi kelembagaan, pada tahun 1989 pada kabinet Pembangunan VI juga dibentuk Kantor Menteri Negara Urusan Pangan yang meluncurkan slogan "Aku Cinta Makanan Indonesia (ACMI)". Pada tahun 1996 telah lahir Undang-undang no. 7 tentang Pangan, kemudian pada tahun 2002 muncul Kepres No. 68 tentang Ketahanan Pangan. Pada tahun 2001, pada era Kabinet Gotong Royong telah dibentuk Dewan Ketahanan Pangan (DKP) yang dipimpin langsung oleh Presiden (Suyono, 2002).

Dalam usaha perwujudan ketahanan pangan pada umumnya dan penganekaragaman atau diversifikasi konsumsi pangan pada khususnya juga dituangkan dalam Undang-undang nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) melalui Program Peningkatan Ketahanan Pangan. Program ini salah satunya bertujuan untuk menjamin peningkatan produksi dan konsumsi yang lebih beragam (Krisnamurthi, 2003). Pertanyaannya, bagaimana dampak dari berbagai kebijakan atau program tersebut terhadap perkembangan diversifikasi konsumsi pangan ?

Perkembangan tingkat konsumsi di Indonesia menunjukkan bahwa konsumsi energi dan protein rata-rata penduduk cenderung meningkat. Acuan patokan anjuran konsumsi mengacu pada hasil rumusan Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII (2004) yaitu kecukupan konsumsi energi sebesar 2000 Kkal/kapita/hari sedangkan protein sebesar 52 gram/kapita/hari. Dengan patokan tersebut, tingkat konsumsi energi dan protein rata-rata penduduk Indonesia sudah sesuai dengan patokan konsumsi yang dianjurkan. Dalam arti dari segi kuantitas, konsumsi pangan masyarakat sudah membaik apalagi dibandingkan dengan situasi pada awal krisis ekonomi (Tabel 1).

Walau dari sisi jumlah (kuantitas) sudah memadai, namun energi yang dikonsumsi oleh masyarakat masih bertumpu pada pangan sumber karbohidrat terutama dari padi-padian. Pangsa dari padi-padian mencapai lebih dari 60 persen. Walaupun pangsa tersebut menurun dari tahun ke tahun namun penurunannya sangat kecil seperti terlihat pada Tabel 2. Pangsa yang demikian besar, tidak

sesuai dengan pola pangan yang dituangkan dalam Pola Pangan Harapan (PPH), karena dalam PPH pangsa energi dari kelompok padi-padian yang ideal adalah 50,0 persen.

Tabel 1. Perkembangan Konsumsi Energi dan Protein di Indonesia Menurut Wilayah

| No. | Uraian | 1996 | 1999 | 2002 | 2005 |
|-----|-------------------------|------|------|------|------|
| 1. | Energi (Kkal/kap/hari) | | | | |
| | Kota | 1983 | 1802 | 1954 | 1923 |
| | Desa | 2040 | 1879 | 2012 | 2060 |
| | Kota+Desa | 2019 | 1849 | 1986 | 1996 |
| 2 | Protein (Gram/kap/hari) | | | | |
| | Kota | 55,9 | 49,3 | 56,0 | 55,3 |
| | Desa | 53,7 | 48,2 | 53,2 | 55,3 |
| | Kota+Desa | 54,5 | 48,6 | 54,1 | 55,2 |

Sumber : Susenas 1996, 1999, 2002, 2005 (diolah)

Tabel 2. Pangsa Energi dari Beberapa Kelompok Pangan Menurut Wilayah (%)

| No. | Wilayah/ Kelompok Pangan | 1999 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----|-----------------------------|------|------|------|------|------|
| 1 | Kota+Desa | | | | | |
| | -Padi-padian | 67,0 | 63,1 | 62,9 | 62,8 | 62,1 |
| | -Umbi-umbian | 3,7 | 3,5 | 3,3 | 3,9 | 3,7 |
| | -Kacang-kacangan | 2,9 | 3,1 | 3,1 | 3,2 | 3,4 |
| | -Sayur+buah | 3,8 | 3,9 | 4,5 | 4,4 | 4,7 |
| 2 | Kota | | | | | |
| | -Padi-padian | 64,6 | 60,2 | 60,7 | 61,1 | 60,6 |
| | -Umbi-umbian | 2,4 | 2,5 | 2,2 | 2,1 | 2,3 |
| | -Kacang-kacangan | 3,5 | 4,2 | 3,9 | 3,8 | 3,7 |
| | -Sayur+buah | 3,8 | 4,3 | 4,7 | 4,4 | 4,6 |
| 3 | Desa | | | | | |
| | -Padi-padian | 68,3 | 64,7 | 64,6 | 64,2 | 63,3 |
| | -Umbi-umbian | 4,5 | 4,2 | 4,2 | 5,1 | 4,8 |
| | -Kacang-kacangan | 2,6 | 3,3 | 2,9 | 2,8 | 3,1 |
| | -Sayur+buah | 3,8 | 4,1 | 4,6 | 4,4 | 4,7 |

Keterangan : Pangsa terhadap total konsumsi energi

Hal menarik yang perlu dicermati lebih lanjut adalah bahwa pola konsumsi pangan dengan pangsa sumber karbohidrat lebih dari 60 persen tersebut tidak hanya terjadi di perdesaan tetapi juga pada masyarakat perkotaan. Padahal, dari rata-rata tingkat pendapatan penduduk perkotaan lebih tinggi dari penduduk perdesaan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa faktor kunci tingginya konsumsi pangan sumber karbohidrat rata-rata penduduk disebabkan oleh relatif masih rendahnya daya beli. Bagi penduduk dengan tingkat pendapatan yang

terbatas, mereka umumnya akan mengutamakan faktor kenyang (pemenuhan karbohidrat) dari pada faktor gizi, kualitas pangan, preferensi dan prestise.

Namun demikian, apabila dicermati lebih jauh memang secara rata-rata pendapatan masyarakat kota juga masih termasuk dalam kategori miskin berdasar batasan garis kemiskinan yang ditetapkan oleh Bank Dunia yaitu 2\$ per kapita/hari. Dengan pendapatan sekitar Rp.319.000/kapita/bulan berarti baru sekitar 57,2 persen dari patokan diatas (dengan asumsi 1\$ = Rp 9.300).

Demikian pula kualitas protein yang dikonsumsi oleh masyarakat masih rendah yang ditunjukkan dengan pangsa protein dari pangan hewani rata-rata hanya sekitar 25 persen. Idealnya, pangsa protein hewani minimal 50 persen dari total konsumsi protein untuk mencapai kualitas sumberdaya manusia yang baik dan mampu bersaing di era globalisasi. Memang terjadi peningkatan pangsa protein hewani pada periode 2002-2005 (1,32 %/tahun di kota dan 4,14 %/tahun di desa), namun masih separuh dari konsumsi ideal.

Walaupun tingkat konsumsi energi dan protein sesuai dengan anjuran, namun dari segi kualitas pangan atau keanekaragaman konsumsi pangan masih belum menunjukkan perbaikan secara signifikan. Hal ini dapat dilihat dari skor Pola Pangan harapan (PPH) baru sekitar 80, padahal diversifikasi atau penganekaragaman konsumsi pangan dapat dikatakan berhasil apabila skor PPH mencapai 100 (Tabel 3). Sejalan dengan pencapaian tingkat konsumsi energi dan protein, dimana di perkotaan lebih tinggi dibandingkan dengan di desa. Keragaman konsumsi pangannya juga menunjukkan demikian, hal ini dapat dilihat dari nilai skor PPH di perkotaan mencapai 80,8 sedangkan di perdesaan hanya 77,6 pada tahun 2005 (Tabel 3).

Tabel 3. Perkembangan Kualitas Konsumsi Pangan Berdasarkan PPH

| Wilayah | 1999 | 2002 | 2005 |
|-----------|------|------|------|
| Kota | 68,5 | 80,5 | 80,8 |
| Desa | 64,4 | 72,3 | 77,6 |
| Kota+Desa | 66,3 | 72,6 | 79,1 |

Sumber : Susenas 1999, 2002, 2005 (diolah), BKP (2006)

PERMASALAHAN PENGANEKARAGAMAN KONSUMSI PANGAN

Pola Produksi Vs Pola Konsumsi

Upaya penganekaragaman atau diversifikasi konsumsi pangan walaupun sudah dirintis sejak dasawarsa 60-an, namun sampai saat ini masih belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Pola pangan lokal seperti ditinggalkan, berubah ke pola beras dan pola mie. Studi Rachman (2001) menunjukkan adanya perubahan pola konsumsi pangan pokok yang cenderung mengarah ke pola tunggal beras dari semula pola beras-umbi-umbian, dan atau beras-jagung-umbi.

Dari sisi kualitas, rata-rata kualitas konsumsi pangan penduduk Indonesia juga masih rendah, kurang beragam, masih didominasi pangan sumber karbohidrat terutama dari padi-padian. Konsumsi pangan pokok masyarakat Indonesia sangat tergantung pada beras dengan tingkat partisipasi rata-rata hampir mencapai 100 persen kecuali untuk Maluku dan Papua (yang dikenal wilayah dengan ekologi sagu) berkisar 80 persen. Data Susenas menunjukkan bahwa pada tahun 2005 konsumsi beras di Indonesia sangat tinggi yakni 105,2 kg/kapita/tahun dan dapat dikatakan tertinggi di dunia. Perkembangan menarik dalam konsumsi pangan karbohidrat adalah ada kecenderungan berubahnya pola konsumsi pangan pokok kelompok masyarakat berpendapatan rendah, terutama di perdesaan, yang mengarah kepada beras dan bahan pangan berbasis tepung terigu, termasuk mi kering, mi basah, mi instan.

Permasalahan utama diversifikasi pangan adalah ketidakseimbangan antara pola konsumsi pangan dengan penyediaan produksi/ketersediaan pangan di masyarakat. Produksi berbagai jenis pangan tidak dapat dihasilkan di semua wilayah dan tidak dapat dihasilkan setiap saat dibutuhkan. Di sisi lain, konsumsi pangan dilakukan oleh semua penduduk dan setiap saat dibutuhkan. Sebagai gambaran, Tabel 4 menunjukkan sebaran wilayah produksi untuk berbagai jenis pangan di Indonesia. Terlihat bahwa tidak semua wilayah menghasilkan berbagai jenis pangan seperti yang dianjurkan dalam pola konsumsi pangan yang ideal. Dalam kondisi demikian masalah ketersediaan dan distribusi berbagai jenis pangan di masing-masing daerah menjadi penting terkait dengan upaya penganeekaragaman konsumsi pangan disamping masalah akses dan daya beli rumah tangga.

Ketidakseimbangan sebaran wilayah produksi dan pola konsumsi tersebut antara lain menyebabkan belum tercapainya konsumsi penduduk sesuai dengan standar ideal konsumsi pangan. Hal ini ditunjukkan dari hasil analisis data SUSENAS tahun 2005, yaitu rata-rata konsumsi energi mencapai 2005 kkal/kapita, namun dari segi komposisi keragaman jenis pangan, sumbangan energi masih didominasi oleh kelompok padi-padian terutama beras, sedangkan jenis pangan lainnya masih di bawah standar ideal. Ketimpangan pola konsumsi ini ditinjau dari berbagai aspek (kesehatan, sosial, ekonomi, ketahanan nasional) sangat tidak menguntungkan.

Khusus untuk padi, upaya peningkatan produksi ke depan nampaknya akan mengalami kesulitan, karena berbagai faktor, diantaranya : 1). Penurunan luas baku lahan sawah, 2) Penurunan kesuburan lahan, 3). Penurunan kualitas dan luas layanan sistem irigasi, 4). Lambannya adopsi teknologi petani, 5). Kebijakan insentif yang tidak efektif, 6). Peningkatan jumlah petani gurem, 7). Masih tingginya kehilangan hasil (Simatupang dan Maulana, 2006; Badan Litbang Pertanian, 2005; Dewan Ketahanan Pangan, 2006).

Hasil analisis neraca produksi dan kebutuhan domestik beras yang dilakukan oleh Simatupang dan Maulana (2006) menunjukkan bahwa kebutuhan beras lebih besar dari pada produksinya dengan perkiraan defisit pada tahun 2007,

2008, 2009 dan 2010 berturut-turut sebesar 541 ribu ton, 906 ribu ton, 908 ribu ton dan 1431 ribu ton. Kenyataan lain adalah Indonesia setiap tahun melakukan impor beras. Pemerintah mengizinkan Bulog melakukan impor beras pada tahun 2005 sebesar 250 ribu ton dan pada tahun 2006 sebesar 210 ribu ton. Dengan jumlah penduduk sebanyak 212 juta, maka Indonesia membutuhkan beras dalam jumlah yang besar. Kebutuhan beras tersebut akan terus meningkat sesuai dengan pertambahan jumlah penduduk, yang diprediksikan akan sulit dicapai pada masa mendatang (Husodo dan Muchtadi, 2004).

Tabel 4. Sebaran Wilayah Sentra Produksi Pangan Penting di Indonesia, 2006

| No. | Komoditas | Wilayah Sentra Produksi |
|-----|-----------------|--|
| 1. | Padi | Jabar+Banten (20,7%), Jatim (17,8%), Jateng (16,3%), Sulse (7,1%), Sumut (6,7%), dan Sumbar, Sulse, Lampung (masing-masing >3%). |
| 2. | Jagung | Jatim (36,0%), Jateng (17,7%), Lampung (11,6%), Sumut (6,9%), Sulse (6,5%); dan Jabar, NTT (Masing-masing >4%) |
| 3. | Kedele | Jatim (37,9%), Jateng (20,1%), NAD (7,0%), Jabar (5,4%), Sulse (4,2%), dan Lampung (2,2%) |
| 4. | Kacang Tanah | Jatim (24,4%), Jateng (21,7%), Jabar (14,8%), Sulse (6,5%), dan Sumut, NTB (masing-masing >3%) |
| 5. | Sayuran | Jabar (36,6%), Sumut (19,6%), Jateng (15,1%), Jatim (9,6%), dan Sumbar, Bengkulu, Bali, Sulse (masing-masing >3%) |
| 6. | Buah-buahan | Jabar (26,9%), Jatim (21,1%), Jateng (12,6%), Sumut (5,9%), Sulse (5,5%), dan Sumsel+ Babel, Lampung, NTT (masing-masing >3%) |
| 7. | Minyak sawit | Sumut (39,9%), Riau (21%), Kalbar (6,1%), NAD (6,1%) dan Sumbar (5,4%) |
| 8. | Gula tebu | Jatim (44,1%), Lampung (33,3%), Jateng (7,5%), Jabar (4,2%), dan Sumut (3,9%) |
| 9. | Daging | Jabar (21,1%), Jatim (15,6%), Jateng (12,0%), Bali (8,1%), Jakarta (7,7%), Sumut (6,3%) |
| 10. | Telur | Jabar (20,8%), Jatim (15,3%), Jateng (14,2%), Sumut (15,0%), Sumbar, Sumsel+Babel, Lampung, Sulse (masing-masing >4%) |
| 11. | Hasil Perikanan | Sumatera (27%), Jawa (25%), Sulawesi (18%) |

Catatan: Lingkup provinsi sebelum ada pemekaran
 Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Dari sisi konsumen, berbagai studi menunjukkan bahwa faktor potensi produksi lokal dan pendapatan masyarakat sangat berperan penting dalam mempengaruhi tingkat keragaman konsumsi pangan rumah tangga. Pada

kelompok masyarakat sosial-ekonomi rendah persoalannya bukan hanya pada kualitas konsumsi pangan, tetapi juga kebutuhan energi yang belum terpenuhi. Pada masyarakat berpendapatan tinggi pada umumnya tingkat keragamannya relatif baik meskipun ada kecenderungan kelebihan gizi. Hal ini sejalan dengan kajian sebelumnya (Martianto dan Ariani, 2004; Manoewoto dan Martianto, 2002) yang menyatakan bahwa: a) ketergantungan konsumsi pangan masyarakat terhadap pangan sumber karbohidrat, khususnya beras masih sangat tinggi, dan peran pangan hewani, sayuran dan buah serta kacang-kacangan masih sangat rendah; b) skor Pola Pangan Harapan yang mencerminkan keanekaragaman pangan masih rendah dan cenderung fluktuatif seiring perkembangan keadaan ekonomi nasional; c) Disamping tingkat ketergantungan pada beras yang masih sangat tinggi, terjadi peningkatan kontribusi pangan berbasis impor seperti terigu dan produk olahannya; d) konsumsi makanan siap saji/makan di luar rumah, khususnya *fast-food* yang dikelola perusahaan multinasional, mengalami peningkatan; e) upaya peningkatan nilai organoleptik pangan lokal (ubi-ubian, kacang-kacangan, dll) yang didukung pengembangan teknologi sederhana untuk usaha kecil dan menengah terbukti mampu meningkatkan preferensi konsumen pangan lokal; dan f) alokasi dana penelitian di bidang pertanian dan pangan masih sangat bias pada padi, dan kurang diarahkan pada pangan lokal lainnya.

Distribusi Pangan antar Wilayah

Terkait fakta tidak seimbang nya pola produksi dan pola konsumsi berbagai jenis pangan menempatkan pentingnya aspek distribusi pangan antar wilayah untuk menjamin ketersediaan keanekaragaman pangan di semua wilayah sesuai kebutuhan penduduk setiap saat dengan jumlah, mutu dan tempat yang tepat. Masalah yang dihadapi dalam distribusi pangan untuk menjamin upaya penganekaragaman konsumsi pangan antara lain menyangkut sarana transportasi (jalan, angkutan), pergudangan, sarana penyimpanan dan teknologi pengolahan untuk memudahkan distribusi pangan antarwilayah.

Pengetahuan Pangan dan Gizi

Pengembangan penganekaragaman konsumsi pangan penduduk tidak terlepas dari tingkat pengetahuan tentang pangan dan gizi. Hal ini terkait dengan masalah bahwa baik kekurangan maupun kelebihan pangan maupun gizi akan menimbulkan masalah kesehatan. Bagi penduduk berpendapatan rendah dan akses terhadap pangan rendah, pengetahuan pangan dan gizi penduduk sangat diperlukan untuk peningkatan pemahaman mereka terhadap pentingnya upaya yang mengarah pemenuhan konsumsi sesuai anjuran yang ideal dari sisi kuantitas maupun kualitas (penganekaragaman) konsumsi pangan. Sementara itu, bagi penduduk dengan tingkat pendapatan tinggi dan akses terhadap pangan relatif baik, peningkatan pengetahuan pangan dan gizi penduduk diperlukan untuk

peningkatan pemahaman mereka bahwa keseimbangan konsumsi dan penganekaragaman pangan sesuai anjuran yang ideal dari sisi kuantitas maupun kualitas (penganekaragaman) konsumsi pangan agar terhindar dari masalah gizi lebih perlu mendapat prioritas.

KEBIJAKAN DAN PROGRAM PENGANEKARAGAMAN KONSUMSI PANGAN

Kenyataan bahwa sampai saat ini tingkat konsumsi beras masih tinggi, walaupun mengalami penurunan dari tahun ke tahun namun penurunannya sangat kecil. Masyarakat yang semula mempunyai pola pangan pokok beragam dan bertumpu pada pangan yang diproduksi setempat secara signifikan beralih ke pola tunggal yaitu beras. Namun bagi penduduk berpendapatan sedang-tinggi konsumsi beras menurun. Di sisi lain, tingkat konsumsi pangan pokok seperti jagung, ubikayu, ubijalar dan sagu menunjukkan penurunan yang signifikan, baik dari tingkat partisipasinya maupun tingkat konsumsinya.

Sementara itu, produksi beras walaupun dapat ditingkatkan, namun peningkatannya relatif kecil dan masih dapat dihadapkan pada berbagai kendala eksternal seperti perubahan iklim global yang berdampak pada kesulitan untuk memprediksi kapan petani harus mulai menanam dan seterusnya. Banyak kasus petani sudah menanam tanaman padi, namun karena hujan tidak turun dan kekeringan, tanaman padi tidak dapat tumbuh dengan sempurna baik fase vegetatif maupun generatif, sehingga tanaman menjadi puso. Selain itu, terdapat kesenjangan dan ketidakselarasan antara pola produksi dan konsumsi pangan.

Mengingat masih banyaknya permasalahan tersebut, pemerintah terus berupaya untuk melaksanakan penganekaragaman atau diversifikasi konsumsi pangan dalam pencapaian ketahanan pangan. Masih banyak jenis pangan lokal di setiap wilayah yang mampu mensubsitisi atau komplemen dengan beras sebagai pangan pokok. Dalam Undang-Undang Pangan juga ditekankan mengenai pentingnya diversifikasi pangan. Pada konferensi/sidang Dewan Ketahanan Pangan tahun 2006 yang dihadiri seluruh gubernur dan bupati/walikota, diversifikasi pangan juga diangkat sebagai isu utama dan menjadikannya sebagai kesepakatan untuk dilakukannya percepatan program tersebut di daerah masing-masing.

Pada perkembangan terakhir, Departemen Pertanian mengupayakan percepatan diversifikasi pangan yang diharapkan tercapai pada tahun 2015 dengan indikasi tercapainya skor PPH mendekati 100, pangan yang tersedia aman dikonsumsi dan penurunan kejadian keracunan pangan sampai level minimum. Untuk mencapai target tersebut dilakukan pentahapan yang secara umum terdiri atas dua tahap, yaitu Tahap I tahun 2007-2010 dan Tahap II tahun 2011-2015 (Badan Ketahanan Pangan, 2006).

Untuk kurun waktu tahun 2007–2010 kegiatan difokuskan kepada penciptaan pasar domestik untuk pangan olahan sumber karbohidrat non-beras, sayuran dan buah, serta pangan sumber protein nabati dan hewani melalui suatu kegiatan konstruksi sosial proses internalisasi diversifikasi konsumsi pangan yang dilaksanakan melalui peningkatan pengetahuan, sikap dan perilaku terhadap pentingnya diversifikasi konsumsi pangan yang disertai dengan pengembangan sisi suplai anekaragam pangan melalui pengembangan bisnis pangan. Kurun waktu 2010-2015 difokuskan pada penguatan kampanye nasional diversifikasi konsumsi dan pendidikan gizi seimbang di sekolah dan masyarakat sejak usia dini.

Terdapat empat kegiatan yang akan dilaksanakan, yaitu : 1) Kampanye nasional diversifikasi konsumsi pangan berbasis sumberdaya pangan lokal baik untuk aparat pemerintahan tingkat pusat dan daerah, individu, kelompok masyarakat maupun industri; 2) Pendidikan diversifikasi konsumsi pangan secara sistematis sejak usia dini; 3) Peningkatan kesadaran masyarakat untuk tidak memproduksi, menyediakan/ memperdagangkan, dan mengkonsumsi pangan yang tidak aman dan 4) Fasilitasi pengembangan bisnis pangan melalui fasilitasi pengembangan aneka pangan segar, industri pangan olahan dan pangan siap saji berbasis sumberdaya lokal. Untuk kurun waktu 2010-2015, kegiatan difokuskan penguatan kampanye nasional diversifikasi konsumsi dan pendidikan gizi seimbang di sekolah dan masyarakat sejak usia dini. Selain itu juga dilakukan penguatan industri pangan lokal berskala mikro, kecil dan menengah (UKM) terintegrasi dengan pembangunan ekonomi perdesaan dan sosialisasi dan penerapan standar keamanan pangan pada UKM pangan lokal.

Dalam upaya percepatan diversifikasi pangan, yang terutama dan utama dilakukan adalah kesiapan daerah untuk melaksanakan hal tersebut. Sejalan dengan otonomi daerah, pada saat ini terdapat variasi organisasi/kelembagaan ketahanan pangan di daerah. Keragaman organisasi struktural ketahanan pangan di daerah secara tidak langsung akan mengakibatkan perbedaan kemajuan pembangunan ketahanan pangan antar daerah. Belum lagi apabila sumberdaya manusia yang menangani pembangunan ketahanan pangan kurang memahami aspek tersebut, selain karena institusi ketahanan pangan merupakan institusi baru sebagai dampak maraknya pemekaran daerah juga sering terjadi penempatan orang tidak pada tempatnya.

Sering kali kebijakan diversifikasi pangan yang telah ditetapkan tidak konsisten pelaksanaannya, sehingga kebijakan pemerintahpun juga tumpang tindih, di satu sisi pro dan di sisi lain kontra dengan kebijakan diversifikasi pangan seperti kebijakan pemberian raskin untuk seluruh provinsi. Oleh karena itu, pelaksanaan diversifikasi pangan harus dilakukan secara serempak, dapat dimulai di perdesaan dengan memperhatikan perilaku rumah tangga termasuk rumah tangga petani sebagai produsen dan konsumen pangan sekaligus. Selain itu juga dengan memberdayakan kelembagaan lokal sebagai modal sosial dalam upaya percepatan diversifikasi pangan di perdesaan.

Keragaman sumberdaya alam, keanekaragaman hayati serta berbagai jenis makanan tradisional yang dimiliki oleh seluruh wilayah masih dapat dikembangkan untuk memenuhi diversifikasi konsumsi pangan masyarakat. Tingkat pendidikan dan perkembangan teknologi informasi serta strategi komunikasi publik dapat memberikan peluang bagi percepatan proses peningkatan kesadaran masyarakat menuju pangan yang beragam dan bergizi seimbang. Program-program pengentasan kemiskinan diharapkan mampu meningkatkan kemampuan ekonomi masyarakat, yang pada gilirannya juga meningkatkan konsumsi pangannya baik dari segi kuantitas maupun kualitas konsumsi pangan.

PENUTUP

Dalam implementasi kebijakan penganeekaragaman pangan, perlu penjabaran strategi pokok atau elemen-elemen penting terkait dengan kebijakan umum ketahanan pangan. Berbagai strategi yang terkait dengan upaya penganeekaragaman konsumsi pangan adalah sebagai berikut:

- (a) Diversifikasi usaha rumah tangga diarahkan untuk meningkatkan pendapatan produsen, terutama petani, peternak dan nelayan kecil melalui pengembangan usahatani terpadu, pelestarian sumberdaya alam, konservasi lingkungan hidup, pengelolaan sumberdaya air, dan keanekaragaman hayati. Peningkatan pendapatan secara langsung maupun tidak langsung diharapkan mendorong diversifikasi konsumsi pangan ke arah konsumsi pangan yang bergizi seimbang. Dalam kaitan tersebut, pemerintah diharapkan memfasilitasi diversifikasi usaha dan konsumsi pangan melalui pengembangan teknologi dan industri pangan sesuai dengan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal.
- (b) Diversifikasi usaha atau produksi pangan dan diversifikasi konsumsi pangan dapat ditempuh melalui upaya-upaya sebagai berikut: (a) pengembangan diversifikasi usaha melalui usahatani terpadu bidang pangan, perkebunan, peternakan, perikanan dan lain-lain untuk "menyebarkan" risiko gagal panen karena iklim dan cuaca serta karena fluktuasi harga yang sulit diantisipasi; (b) pelestarian sumberdaya alam dan keanekaragaman hayati di daerah kawasan hutan sebagai sumber pangan alternatif bagi masyarakat miskin, terutama yang berada di sekitar kawasan hutan; (c) pengembangan pangan lokal sesuai dengan kearifan dan kekhasan daerah untuk meningkatkan diversifikasi pangan lokal, terutama yang memiliki sifat khas dan eksotis; (d) peningkatan diversifikasi konsumsi pangan dan prinsip gizi seimbang agar tercipta sinergi saling menguntungkan antara diversifikasi pangan dan pengembangan pangan lokal; (e) pengembangan teknologi pangan untuk meningkatkan nilai tambah dalam rangka diversifikasi pangan untuk semakin mengembangkan sumber energi dan protein dari pangan alternatif yang ada; dan (f) perbaikan sistem komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) gizi untuk

mewujudkan pangan alternatif yang dapat mengurangi ketergantungan terhadap pangan pokok seperti beras.

- (c) Penelitian dan pengembangan bidang pangan merupakan aspek penting dalam upaya mendukung program penganekaragaman pangan untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi. Fasilitasi kegiatan penelitian dan pengembangan terutama melalui alokasi anggaran yang memadai serta mendorong peran-serta sektor swasta dalam penelitian dan pengembangan ketahanan pangan dan gizi. Upaya-upaya untuk mendukung aktivitas penelitian dan pengembangan dapat diwujudkan melalui: (a) pemberian fasilitas, kemudahan, penghargaan dan dukungan politis pada kegiatan penelitian dan pengembangan, untuk mewujudkan hasil-hasil penelitian yang dapat digunakan untuk mengembangkan produksi dan efisiensi usaha pangan; (b) alokasi anggaran pemerintah yang memadai untuk penelitian dan pengembangan, dan (c) peningkatan kerjasama dan kemitraan antara lembaga penelitian, universitas dan sektor swasta dalam pencarian dan pengembangan inovasi penelitian untuk membuka ruang dan semangat bagi sektor swasta berpartisipasi dalam penelitian dan pengembangan pangan.
- (d) Pengembangan sumberdaya manusia di bidang pangan dan gizi dilakukan melalui pendidikan, pelatihan dan penyuluhan secara lebih komprehensif. Pemerintah merevitalisasi sistem penyuluhan melalui kerjasama sinergis dengan lembaga penelitian, perguruan tinggi, dan lembaga pengembangan swadaya masyarakat yang lebih berdaya, bertanggung jawab dan menjunjung nilai-nilai kebenaran. Upaya-upaya yang dapat dilaksanakan untuk menunjang pengembangan sumberdaya manusia (SDM) meliputi: (a) perbaikan program pendidikan, pelatihan dan penyuluhan pangan secara lebih komprehensif agar tersusun program pendidikan, pelatihan dan penyuluhan pangan yang lebih komprehensif; (b) pemberian muatan pangan dan gizi pada kurikulum pendidikan di sekolah dasar dan kejuruan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pangan bermutu sejak usia dini; dan (c) peningkatan kerjasama dengan lembaga non-pemerintah (LSM) dan kelompok masyarakat lain yang peduli terhadap peningkatan sumberdaya manusia (SDM) agar tercipta suatu kerjasama sinergis antara lembaga pemerintah, lembaga swasta, dan lembaga masyarakat yang peduli pada mutu pangan dan gizi.
- (e) Mengingat luas dan kompleksnya masalah pangan dan gizi, yang akan berdampak pada pembangunan kualitas Sumber Daya Manusia, maka penanganannya perlu mendapat prioritas dengan seksama secara terkoordinasikan untuk mewujudkan hal tersebut. Dalam jangka pendek kelembagaan-kelembagaan yang perlu diberdayakan secara optimal. Agar hasil yang dicapai oleh masing-masing lembaga tersebut lebih berdaya guna dan berhasil guna, perlu dilakukan upaya pemantapan baik terhadap kelembagaan yang ada di tingkat pusat maupun yang ada di daerah. Upaya tersebut meliputi: (1) Penguatan tugas pokok dan fungsi; (2) Penguatan sumber daya (fisik dan manusia); dan (3) Penguatan metode dan sistem termasuk sistem informasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimus. 2006. Nutrition Map of Indonesia. Coordinating Ministry for People's Welfare, WFP, BPS and AusAID. Jakarta
- Badan Ketahanan Pangan. 2006. Direktori Pengembangan Konsumsi Pangan. Pusat Pengembangan Konsumsi Pangan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. 2005. Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis Padi. Departemen Pertanian.
- Dewan Ketahanan Pangan. 2006. Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006-2009. Jakarta.
- Gizi dalam Angka sampai dengan 2005. Departemen Kesehatan. 2006
- Husodo, S Y, dan T. Muchtadi. 2004. Alternatif Solusi Permasalahan dalam Ketahanan Pangan. Makalah pada Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi (WNPG) VIII; Jakarta, 17-19 Mei 2004.
- Krisnamurthi, B. 2003. Penganekaragaman Pangan: Pengalaman 40 tahun dan Tantangan ke Depan. Jurnal Ekonomi Rakyat. Th. II, No. 7. Oktober.
- Manuwoto, S dan D. Martianto. 2002. Refleksi Empat Puluh Tahun Pengembangan Penganekaragaman Pangan: Lessons learned and what have to be done. Makalah, disajikan pada Simposium Nasional Penganekaragaman Pangan, Hotel Sahid, Jakarta 28-29 Oktober 2002
- Martianto, D dan M. Ariani. 2004. Analisis Perubahan Konsumsi dan Pola Konsumsi Pangan Masyarakat dalam Dekade Terakhir. Prosiding WNPG VIII. Jakarta, 17-19 Mei. LIPI. Jakarta.
- Martianto, D. 2005. Pengembangan Diversifikasi Konsumsi Pangan. Seminar Pengembangan Diversifikasi Pangan. Bappenas. 21 Oktober.
- Menko Bidang Perekonomian. Rapat Koordinasi Evaluasi Inpres 2/2005 dan Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Bidang Pangan. 20 Juli 2005. Jakarta
- Rachman, H.P.S. 2001. Kajian Pola Konsumsi dan Permintaan Pangan Di Kawasan Timur Indonesia. Disertasi Doktor pada Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Rahardjo, M.D. 1993. Politik pangan dan industri pangan di Indonesia. Prisma No. 5, Th XXII. Hlm. 13-24. LP3ES. Jakarta.
- Simatupang, P dan M. Maulana. 2006. Prospek Penawaran dan Permintaan Pangan Utama: Analisis Masalah, Kendala dan Opsi Kebijakan Revitalisasi Produksi. Seminar Hari Pangan Sedunia XXVI. Jakarta, 13 November.
- Suyono. 2002. Peta Pangan dan Program Penganekaragaman Pangan 1939-2002 (63 Tahun) Dalam Penganekaragaman Pangan. Prakarsa Swasta dan Pemerintah Daerah. Forum Kerja Penganekaragaman Pangan. 2003. Jakarta
- Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII. 2004. Prosiding Ketahanan Pangan dan Gizi di Era otonomi Daerah dan Globalisasi. LIPI. Jakarta