

DINAMIKA KONSUMSI PANGAN

Mewa Ariani dan Hermanto

PENDAHULUAN

Dalam Undang-Undang (UU) Pangan No. 18 tahun 2012, pangan didefinisikan segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyimpanan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan dan minuman. Dari definisi ini, cakupan pangan sangat luas, tidak hanya pangan pokok yang umumnya sumber karbohidrat, tetapi juga pangan sumber protein, vitamin, dan mineral. Tidak hanya berupa bahan baku, tetapi juga bahan tambahan pangan dan lainnya.

UU tersebut mengamanatkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas ketersediaan pangan. Penyediaan pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan. Ketentuan dari sisi konsumsi pangan, diamanatkan sebagai berikut: Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban meningkatkan pemenuhan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan masyarakat melalui antara lain (1) penyediaan pangan yang beragam, bergizi seimbang, aman, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat; dan (2) pengembangan pengetahuan dan kemampuan masyarakat dalam pola konsumsi pangan yang beragam bergizi seimbang, bermutu, dan aman.

Pangan merupakan salah satu faktor yang menentukan kualitas sumber daya manusia. Setiap individu memiliki hak bebas dari rasa lapar dan kelaparan. Pangan memiliki dimensi yang sangat kompleks, tidak saja dari sisi kehidupan dan kesehatan, tetapi juga dari sisi sosial, budaya, dan politik. Oleh karena itu, perwujudan ketahanan pangan dan gizi tidak dapat dilepaskan dari upaya-upaya untuk meningkatkan kualitas kesehatan individu dan masyarakat, peningkatan daya saing SDM, yang selanjutnya menjadi daya saing bangsa. Pangan dapat dikatakan sebagai produk budaya karena pangan merupakan hasil adaptasi aktif antara manusia/masyarakat dengan lingkungannya, sehingga perwujudan ketahanan pangan harus bertumpu pada sumber daya dan kearifan lokal, sehingga ia dapat menjadi media dalam mengembangkan budaya dan peradaban bangsa (Suryana, 2011).

Indonesia terus berupaya untuk memantapkan ketahanan pangan melalui berbagai kebijakan. Sebagai gambaran, dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia atau dikenal dengan MP3EI (Kemenko Bidang Perekonomian, 2011) disebutkan bahwa ketahanan pangan merupakan prasyarat penting mendukung keberhasilan pembangunan Indonesia. Kebijakan ketahanan pangan yang dibangun berdasarkan prinsip-prinsip antara lain sebagai

berikut: (1) memperhatikan dimensi konsumsi dan produksi; (2) pangan tersedia secara mencukupi dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia untuk memenuhi kebutuhan hidup yang sehat dan produktif; (3) upaya diversifikasi konsumsi pangan terjadi jika pendapatan masyarakat meningkat dan produk pangan dihargai sesuai dengan nilai ekonominya; dan (4) diversifikasi produksi pangan, terutama tepung-tepungan, disesuaikan dengan potensi produksi pangan daerah.

Dalam Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2011–2014 (Dewan Ketahanan Pangan, 2011) disebutkan bahwa kebijakan yang dilakukan untuk meningkatkan ketersediaan pangan antara lain menata pertanahan dan tata ruang wilayah, antisipasi perubahan iklim (adaptasi dan mitigasi), dan meningkatkan produksi domestik (proteksi dan promosi). Pengembangan sistem distribusi pangan dilakukan dengan memperlancar sistem distribusi pangan, menjaga keterjangkauan dan stabilitas harga pangan, meningkatkan aksesibilitas atas pangan, dan menangani kerawanan pangan kronis dan transien. Peningkatan kualitas konsumsi pangan dilakukan dengan mempercepat penganekaragaman konsumsi pangan, mendorong perilaku konsumsi pangan, meningkatkan pembinaan dan pengawasan keamanan pangan, dan memfasilitasi pengembangan industri pangan UMKM.

Upaya pemantapan ketahanan pangan pada saat ini menghadapi berbagai masalah dan tantangan. Para pakar pertanian dan pangan menyebutkan bahwa masalah utama ketahanan pangan adalah menyempitnya lahan pertanian terutama lahan sawah yang berdampak pada pengurangan luas panen dan produksi pangan. Menurut Sumaryanto (2009), kendala utama yang dihadapi dalam peningkatan ketersediaan produksi pangan per kapita adalah (1) pertumbuhan luas panen sangat terbatas karena (a) laju perluasan lahan pertanian baru sangat rendah dan konversi lahan pertanian ke nonpertanian sulit dikendalikan, dan (b) degradasi sumber daya air dan kinerja irigasi serta turunnya tingkat kesuburan fisik dan kimia lahan pertanian; dan (2) adanya gejala kemandegan dalam pertumbuhan produktivitas. Di sisi lain, jumlah penduduk Indonesia masih menunjukkan peningkatan yang berdampak pada upaya peningkatan ketersediaan pangan. Jumlah penduduk tahun 2010 sebesar 237,5 juta jiwa. Dengan laju pertumbuhan sebesar 1,49%, diperkirakan pada tahun 2020 penduduk Indonesia berjumlah 250 juta (BPS, 2011).

Globalisasi dan liberalisasi telah mengubah gaya hidup masyarakat termasuk gaya makan. Menurut Hawkes *et al.* (tanpa tahun) ada dua langkah perubahan globalisasi dan gaya makan sebagai berikut: (1) globalisasi merubah sistem sosial termasuk peningkatan pendapatan, urbanisasi, dan penyerapan tenaga kerja yang akan berdampak pada perubahan diet; dan (2) globalisasi yang merubah sistem pangan akan berdampak pada jumlah dan kualitas ketersediaan pangan untuk konsumsi. Kearney (2010) menyebutkan bahwa pada umumnya perubahan pola konsumsi pangan yang terjadi adalah dari pangan pokok ke arah pangan yang lebih terdiversifikasi. Selanjutnya, dikatakan bahwa perubahan konsumsi pangan pada tingkat global dan regional akan membawa konsekuensi pada pertimbangan kesehatan. Perkembangan urbanisasi, pemasaran pangan hasil industri, dan kebijakan liberalisasi perdagangan berimplikasi pada kesehatan, ditunjukkan dengan adanya masa “transisi gizi”, yaitu adanya peningkatan obesitas dan penyakit kronis seperti jantung dan kanker.

Oleh karena itu, kebijakan pangan ke depan harus mempertimbangkan keterkaitan antara dua sektor utama, yaitu sektor pertanian dan sektor kesehatan. Sementara itu, Alexandratos and Bruinsma (2012) menyatakan bahwa perubahan pola makanan akan terus berlangsung dengan kecenderungan untuk mengurangi jumlah konsumsi makanan pokok seperti umbi-umbian dan sereal, yang diimbangi oleh peningkatan konsumsi produk pangan asal ternak, minyak sayur, buah-buahan, dan sayuran.

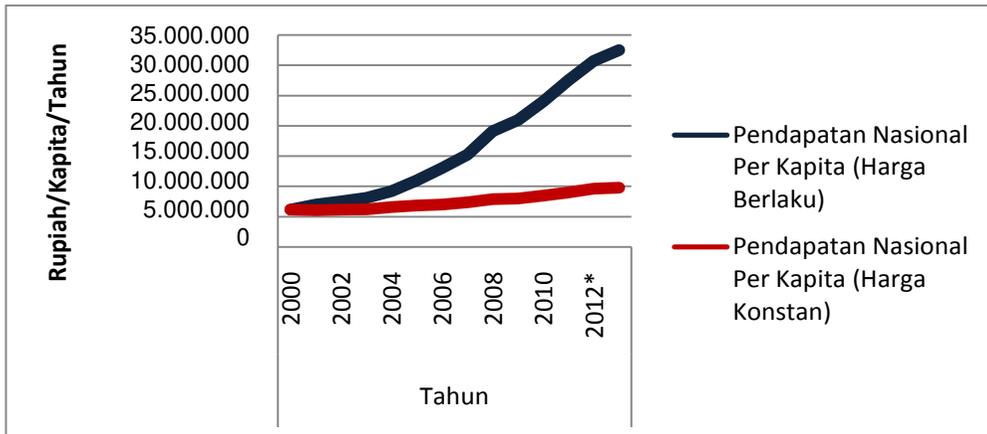
Pertumbuhan ekonomi, angka kemiskinan, dan pola konsumsi pangan merupakan tiga fenomena yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain karena ketiganya secara langsung ataupun tidak langsung saling berkaitan. Menurut Saparini (2012), tren ketimpangan pendapatan antara kelompok masyarakat kaya dan miskin semakin lebar. Data tahun 2005 menyebutkan bahwa 40% orang berpendapatan terendah menguasai 22% pendapatan nasional, namun tahun 2008 porsi tersebut menurun hanya 19%. Sementara, pada periode yang sama 20% orang berpendapatan tertinggi justru menguasai pendapatan nasional yang semakin besar dari semula 40% menjadi 45%.

Hasil kinerja pembangunan 2004–2012 menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia pada periode tersebut terjaga stabil. Perlambatan pertumbuhan ekonomi yang terjadi pada tahun 2009 terutama disebabkan krisis ekonomi di Amerika Serikat yang memengaruhi pertumbuhan ekonomi hampir di semua negara. Pertumbuhan ekonomi Indonesia yang relatif stabil ternyata berdampak positif terhadap jumlah pengangguran terbuka, yang angkanya turun dari 10,25 juta orang pada tahun 2004 menjadi 7,24 juta orang pada tahun 2012. Sejalan dengan pertumbuhan ekonomi dan penurunan angka pengangguran, jumlah penduduk miskin di Indonesia juga menurun dari 36,2 juta orang (2004) menjadi 29,31 juta orang (2012). Penurunan kemiskinan di desa relatif lebih cepat dibandingkan yang terjadi di kota. Pertumbuhan ekonomi dan penurunan angka kemiskinan, secara langsung ataupun tidak langsung berdampak pada perubahan struktur pengeluaran rumah tangga, baik untuk kebutuhan pangan maupun kebutuhan bukan pangan, yang pada akhirnya akan merubah pola konsumsi pangannya.

PERUBAHAN STRUKTUR PENGELUARAN RUMAH TANGGA

Secara makro, hasil capaian kinerja pembangunan 2004–2012 antara lain pertumbuhan ekonomi cenderung membaik, yang ditopang oleh konsumsi rumah tangga dan Pembentukan Modal Tetap Bruto (PMTB) sebagai sumber utama pertumbuhan ekonomi yang tetap tumbuh positif di tengah gejolak krisis ekonomi dunia mulai tahun 2008. Dengan stabilitas ekonomi yang terjaga telah meningkatkan daya beli masyarakat serta menarik investor asing dan domestik untuk berinvestasi di Indonesia. Sektor industri pengolahan dan sektor perdagangan, hotel, dan restoran berperan besar pada pertumbuhan ekonomi pada periode tersebut. Pendapatan per kapita Indonesia pada periode 2004–2012 meningkat lebih dari tiga kali lipat. Pada tahun 2012 pendapatan per kapita telah mencapai Rp33,340 juta per tahun seperti ditunjukkan pada Gambar 1. Namun

demikian, dengan menggunakan harga konstan (untuk mengetahui angka riil), ternyata pertumbuhan pendapatan per kapita relatif stagnan dari tahun ke tahun atau ada peningkatan namun relatif kecil. Hal ini dapat diartikan bahwa sebetulnya relatif tidak terjadi peningkatan pendapatan per kapita secara riil. Peningkatan pendapatan secara nominal lebih disebabkan oleh perubahan harga barang (inflasi) bukan peningkatan volume barang dan jasa.



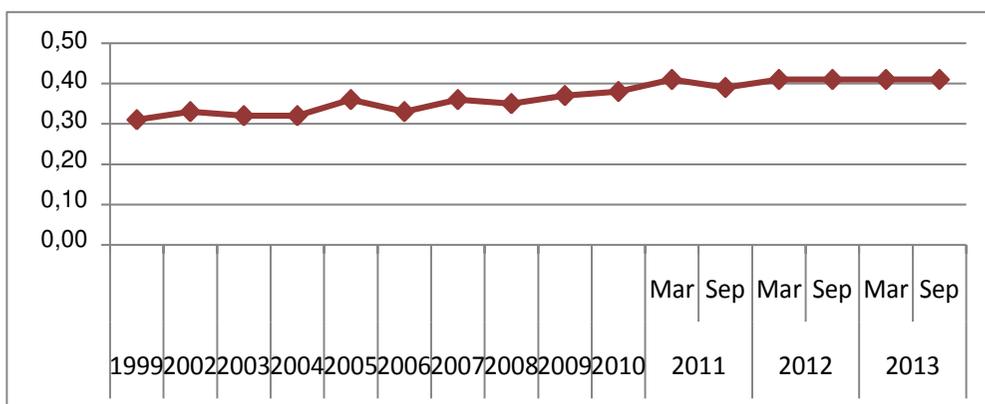
Sumber: BPS (2014a)

Gambar 1. Pendapatan Nasional per Kapita, 2000–2012

Pertumbuhan perekonomian secara agregat nasional berdampak positif pada peningkatan pengeluaran rumah tangga yang ditunjukkan dengan peningkatan secara nominal total pengeluaran rumah tangga, dari sebesar Rp137.453 per kapita pada tahun 1999 menjadi Rp703.561 per kapita pada tahun 2013. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah peningkatan pengeluaran ini dapat diartikan terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat? Selama ini yang digunakan sebagai salah satu ukuran kesejahteraan adalah pangsa pengeluaran pangan terhadap total pengeluaran yang dinyatakan dengan persen. Semakin tinggi pangsa pengeluaran pangan, kesejahteraan masyarakat semakin rendah dan sebaliknya. Program pemerintah bertujuan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat, yang pada gilirannya juga meningkatkan kesejahteraaannya. Berdasarkan data pada kurun waktu tersebut, secara agregat (kota dan desa) pangsa pengeluaran pangan mengalami penurunan dari 62,9% menjadi 47,2%, atau dengan kata lain telah terjadi indikasi peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia selama periode 1999–2013 (14 tahun).

Pertanyaannya adalah apakah peningkatan kesejahteraan tersebut dinikmati oleh seluruh masyarakat atau hanya golongan tertentu dan seberapa jauh tingkat pemerataannya? Untuk mengetahui hal tersebut, salah satu analisis yang sering digunakan adalah indeks Gini, dengan besaran nilai antara 0–1. Semakin tinggi angka indeks Gini, maka semakin tinggi pula ketimpangan pendapatan/pengeluaran. Dengan menggunakan data pengeluaran Susenas dapat dilihat perkembangan

ketimpangan pengeluaran sebagai proksi dari ketimpangan pendapatan yang disajikan pada Gambar 2.



Sumber: BPS (2014b)

Gambar 2. Perkembangan Angka Indeks Gini di Indonesia, 1999–2013

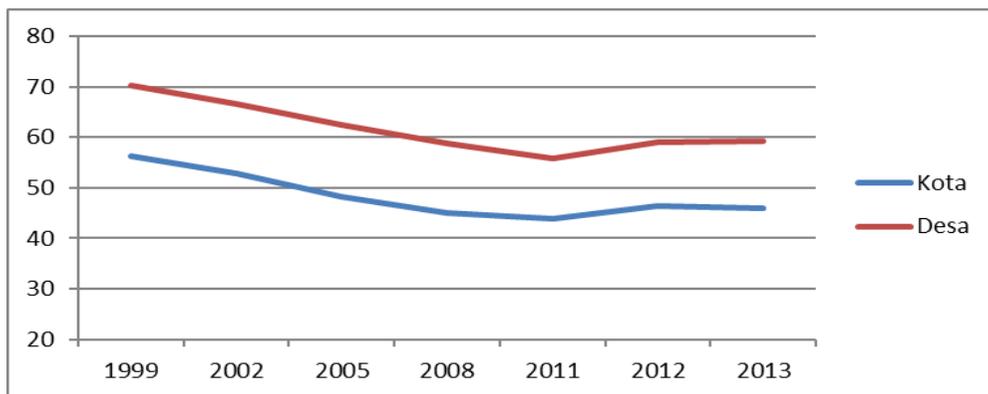
Secara agregat, telah terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, namun kesejahteraan tersebut tidak dinikmati oleh seluruh rumah tangga yang ditunjukkan dengan indeks Gini yang meningkat, dari 0,308 pada tahun 1999 menjadi 0,413 pada tahun 2013. Ketimpangan pengeluaran/pendapatan ini menunjukkan masyarakat kaya semakin kaya, dan masyarakat miskin semakin miskin, atau jurang yang kaya dan yang miskin semakin melebar.

Yang menarik, walaupun ketimpangan pendapatan semakin tinggi, namun berdasarkan data BPS, indeks kebahagiaan penduduk Indonesia pada tahun 2013 berada pada level 65,11 (penduduk cukup bahagia dalam menjalani kehidupannya) dan hanya 25–50% penduduk yang merasa kurang bahagia dan sisanya termasuk kategori bahagia dan sangat bahagia. Indeks kebahagiaan Indonesia merupakan indeks komposit yang diukur secara tertimbang dan mencakup indikator kepuasan terhadap 10 domain kehidupan yang esensial secara substansi dan bersama-sama merefleksikan tingkat kebahagiaan (kepuasan terhadap pekerjaan, pendapatan rumah tangga, kondisi rumah dan aset, pendidikan, kesehatan, keharmonisan keluarga, hubungan sosial, ketersediaan waktu luang, kondisi lingkungan, dan kondisi keamanan). Penduduk kota, level kebahagiaannya mencapai 65,92 lebih tinggi dari warga perdesaan maupun suburban di level 64,32.

Kesejahteraan masyarakat kota lebih baik daripada masyarakat desa, namun selama kurun waktu 1999–2013 pangsa pengeluaran pangan di kedua wilayah tersebut mengalami penurunan (Gambar 3). Dengan demikian, dapat diartikan di kedua wilayah ini terjadi peningkatan kesejahteraan. Menurut Djauhari (2013) lebih sejahteranya masyarakat di kota dibandingkan dengan di desa menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi secara luas yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat masih bias pada masyarakat perkotaan. Kondisi ini dapat dilihat sebagai kasus di Provinsi DKI Jakarta. Sebagai pusat pemerintahan negara

Indonesia dan sekaligus sebagai pusat bisnis, Provinsi DKI Jakarta memiliki berbagai infrastruktur yang cukup memadai, dan tersedia lapangan kerja yang relatif terbuka. Keadaan ini mendorong terjadinya urbanisasi ke Provinsi DKI Jakarta. Pertumbuhan ekonomi di DKI Jakarta juga relatif tinggi, yang ditandai di antaranya oleh pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) DKI Jakarta yang pada tahun 2011 mencapai 6,6%, lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan PDB nasional (6,5%).

Mengingat bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat perdesaan relatif tertinggal dibanding masyarakat perkotaan, maka agar ketahanan pangan masyarakat di perdesaan semakin mantap pemerintah perlu meninjau kembali kebijakan atau program terutama untuk wilayah perdesaan. Pada umumnya masyarakat perdesaan menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian. Oleh karena itu, perlu reorientasi kebijakan/program pemerintah dengan penekanan pada pembangunan sektor pertanian agar mampu menghasilkan nilai tambah yang dapat dinikmati oleh petani. Pengembangan pertanian dan pembangunan perdesaan selain meningkatkan pendapatan masyarakat juga diharapkan mampu mengerem laju urbanisasi dan mengurangi jumlah penduduk miskin, sekaligus upaya untuk meningkatkan pemeratan pendapatan.



Sumber: BPS (2005a, 2009a, 2011a, 2012a, 2013a)

Gambar 3. Perkembangan Pangsa Pengeluaran Pangan, 1999–2013 (%)

Kalau dilihat dari nilai penurunan pangsa pengeluaran pangan selama periode 1999–2013, penurunan di wilayah perkotaan dan perdesaan relatif sama. Penurunan pangsa pengeluaran pangan di kota sebesar 10,3%, sedangkan di desa sebesar 11% selama periode 1999–2013. Kondisi ini memperkuat argumentasi tentang pentingnya untuk melaksanakan reorientasi kebijakan atau program yang memprioritaskan pembangunan perekonomian di perdesaan.

Bila dikaitkan dengan konsep ketahanan pangan rumah tangga seperti yang disampaikan oleh Soekirman (2000), yaitu proporsi pengeluaran pangan $\geq 60\%$ dapat dikategorikan rawan pangan dan sebaliknya, rumah tangga dengan proporsi pengeluaran pangan $< 60\%$ dikategorikan tahan pangan, maka secara umum rumah tangga di perkotaan termasuk pada kategori tahan pangan. Sementara itu, rumah

tangga di perdesaan juga termasuk tahan pangan, namun karena pangasanya masih sekitar 59,2% maka rumah tangga tersebut perlu dilakukan pemantauan agar tidak berubah menjadi rawan pangan.

Secara garis besar, kebutuhan rumah tangga dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori besar, yaitu kebutuhan pangan dan bukan pangan. Dengan demikian, pada tingkat pendapatan tertentu rumah tangga akan mengalokasikan pendapatannya untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Secara alamiah, kebutuhan pangan akan mencapai titik jenuh pada tingkat pendapatan tertentu, sementara kebutuhan nonpangan termasuk kualitas pangan dapat dikatakan tidak memiliki titik jenuh. Hukum Working menyatakan bahwa proporsi pengeluaran rumah tangga untuk bermacam jenis pengeluaran bervariasi sesuai dengan tingkat pendapatan, ukuran keluarga dan tabungan. Selanjutnya, dikatakan oleh Pakpahan (2012) bahwa proporsi total pengeluaran rumah tangga untuk pangan cenderung menurun secara aritmetik sejalan dengan peningkatan pendapatan yang bergerak secara geometrik. Artinya, semakin kaya suatu rumah tangga makin kecil proporsi pengeluaran rumah tangga untuk pangan.

BPS mengelompokkan pengeluaran rumah tangga menjadi dua kelompok, yaitu kelompok pangan dan kelompok bukan pangan. Kelompok pangan terdiri dari kelompok padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, bahan minuman, bumbu-bumbuan, konsumsi lainnya, makanan dan minuman jadi, minuman yang mengandung alkohol, serta tembakau dan sirih. Sementara itu, kelompok bukan pangan mencakup perumahan dan fasilitas rumah tangga, barang dan jasa, pakaian, alas kaki dan tutup kepala, barang-barang tahan lama, pajak dan asuransi, serta keperluan pesta dan upacara.

Perubahan proporsi pengeluaran pangan dan bukan pangan menurut kelompok disajikan pada Tabel 1 dan Tabel 2. Pada tahun 1999, baik di kota maupun di desa, pengeluaran rumah tangga terbesar adalah untuk kelompok padi-padian. Bahkan, pengeluaran padi-padian di desa mencapai 22,1%. Hal ini adalah wajar karena dalam komponen padi-padian terdapat pangan pokok yang dikonsumsi oleh sebagian besar rumah tangga yaitu beras, selain jagung dan terigu. Sebagian besar masyarakat mengonsumsi beras sebagai pangan pokok tunggal atau utama dan umumnya beras ini diolah sendiri oleh ibu rumah tangga. Namun, setelah 14 tahun kemudian, terjadi perubahan yang mendasar dalam pola pengeluaran, yaitu dari dominan kelompok padi-padian ke kelompok makanan jadi. Makanan yang termasuk kelompok makanan jadi adalah roti tawar, roti manis, kue basah, makanan gorengan, bubur kacang hijau, gado-gado/ketoprak/pecel, nasi campur/rames, nasi goreng, nasi putih, lontong/ketupat sayur, soto/gule, makanan ringan anak2/kripik, ikan (goreng/presto /bakar) dan makanan jadi lainnya. Dari sejumlah jenis makanan jadi, pengeluaran terbesar adalah untuk pembelian nasi campur/rames, kemudian diikuti dengan mi (goreng/rebus), makanan ringan untuk anak-anak/keripik dan makanan gorengan. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa pola memasak rumah tangga juga berubah; kalau dulu dimasak sendiri oleh ibu rumah tangga (*home made*), namun akhir-akhir ini berubah ke arah pangan yang lebih praktis yaitu dengan cara membeli.

Tabel 1. Pangsa Pengeluaran Beberapa Kelompok Pangan Menurut Wilayah di Indonesia, 1999–2013 (%)

Wilayah /Tahun	Padi-Padian	Umbi-Umbian	Daging/Telur/Susu	Ikan	Sayuran	Buah	Makanan Jadi
Kota							
1999	11,8	0,5	6,2	4,8	5,3	2,1	11,4
2002	8,6	0,5	6,9	4,5	1,8	2,9	11,2
2005	6,5	0,4	6,0	4,1	3,5	2,6	11,8
2008	6,7	0,3	5,3	3,3	3,2	2,2	12,7
2009	6,1	0,3	5,5	3,6	1,4	2,0	14,0
2010	6,2	0,3	5,6	3,7	1,3	2,4	14,2
2011	5,3	0,3	5,0	3,5	3,4	2,0	14,9
2012	6,8	0,2	5,3	3,6	3,1	2,4	14,0
2013	5,9	0,3	5,2	3,4	3,6	2,2	14,4
Desa							
1999	22,1	1,1	4,3	6,4	7,3	2,1	7,7
2002	18,0	0,9	5,0	6,1	2,4	2,8	7,6
2005	14,4	1,1	5,1	6,0	5,4	3,0	8,3
2008	14,3	0,8	4,4	5,0	5,4	2,4	9,5
2009	13,3	0,8	4,6	5,4	1,8	2,1	10,5
2010	13,1	0,8	4,9	5,4	1,8	2,7	10,5
2011	11,1	0,9	4,4	5,6	5,9	2,4	11,8
2012	13,2	0,8	4,5	5,3	5,0	2,6	10,6
2013	12,4	0,8	4,5	5,2	5,9	2,5	10,7

Sumber: BPS (2005a, 2009a, 2011a, 2012a, 2013a)

Perubahan pola memasak ini diduga berkaitan erat dengan adanya fakta bahwa jumlah perempuan yang bekerja dari tahun ke tahun terus meningkat. BPS (2007) menyebutkan bahwa peningkatan partisipasi angkatan kerja perempuan selama Februari 2006–Februari 2007 mencapai 2,12 juta orang, yang dominan bekerja di sektor pertanian dan perdagangan. Pada waktu yang sama, peningkatan partisipasi untuk laki-laki hanya 287 ribu. Tuntutan untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga mendorong ibu rumah tangga untuk ikut bekerja membantu suami. Dampaknya, adalah berkurangnya waktu yang tersedia untuk menyiapkan kebutuhan keluarga. Banyaknya wanita yang bekerja mengakibatkan pemenuhan kebutuhan pangan rumah tangga sehari-hari diperoleh melalui pembelian dari restoran atau warung makan. Wanita sebagai ibu rumah tangga dan juga berprofesi sebagai pekerja di luar rumah akan mencari pramuwisma untuk membantu menyiapkan makanan bagi keluarganya. Namun, dengan sulitnya mencari pramuwisma menyebabkan makanan siap saji menjadi menu utama sehari-hari di rumah. Banyak masyarakat mengonsumsi makanan siap saji terutama pada saat mereka bekerja di luar rumah.

Peluang ini telah ditangkap dengan baik oleh sektor industri atau pelaku bisnis pangan yang ditunjukkan dengan semakin banyaknya restoran atau warteg yang menjual aneka makanan cepat saji dalam berbagai bentuk, ukuran, dan tingkatan harga. Menurut Kementerian Koperasi dan UKM (2012), jumlah Usaha Kecil Menengah (UKM) di bidang pangan di Indonesia terus bertambah dari tahun ke tahun. Pada tahun 2012, jumlah UKM bidang pangan berjumlah sekitar 12 juta unit. Belum lagi, dengan maraknya waralaba atau *franchise* yang menjual makanan cepat saji dari luar negeri yang dapat dijumpai di berbagai daerah termasuk di perdesaan. Sampai saat ini, jumlah gerai salah satu waralaba internasional yang menjual ayam goreng sudah melebihi dari ketentuan batasan maksimum yang dikeluarkan oleh Menteri Perdagangan (maksimum 450 gerai). Adanya faktor pendorong dari rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan pangan keluarganya dan faktor penarik dengan mudahnya mendapatkan aneka makanan jadi dengan segala rasa, ukuran, dan harga, telah merubah gaya makan seseorang atau rumah tangga.

Pingali (2004) dalam makalahnya yang berjudul "*Westernization of Asian Diets and the Transformation of Food Systems: Implications for Research and Policy*" menyatakan bahwa terjadi perubahan pola makan di Asia termasuk Indonesia sebagai interaksi faktor *supply* dan *demand*. Perubahan permintaan pangan disebabkan oleh peningkatan pendapatan sehingga menyebabkan perubahan jumlah dan jenis pangan, urbanisasi yang berdampak pada kebutuhan pola makan yang baru dan umumnya dari perubahan gaya hidup. Dari aspek ketersediaan, faktor utama yang berpengaruh pada aspek ketersediaan adalah pemusatan integrasi globalisasi ekonomi yang merupakan keterkaitan antara produksi secara lokal dan ketersediaan pangan, liberalisasi investasi asing melalui peranan korporasi multinasional, serta pengurangan biaya transportasi dan pelabuhan. Perubahan yang terjadi ditunjukkan oleh (1) peningkatan ketersediaan pangan yang berkualitas; (2) peningkatan pangsa dari daging, susu, dan pangan hewani lainnya dalam pola konsumsi pangan sehari-hari, sebaliknya konsumsi beras per kapita menurun; dan (3) transisi pola makan di perkotaan yang ditunjukkan dengan peningkatan konsumsi pangan "kota" yang merupakan resultansi konsumsi dari berbagai jenis "*western-style foods*". Pada masyarakat berpendapatan rendah transisi pola makan terjadi ke arah makanan jadi sebagai akibat peningkatan pendapatan dan aktivitas.

Hasil beberapa kajian yang dituangkan dalam makalah tersebut juga mengungkapkan bahwa di daerah perkotaan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi banyak wanita yang bekerja di luar rumah. Hal ini secara nyata menunjukkan semakin meningkatnya partisipasi wanita dalam bekerja pada sektor jasa, yang berdampak pada peningkatan permintaan *non-traditional "fast food"* di banyak negara. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dengan adanya perubahan pertumbuhan ekonomi, urbanisasi, peningkatan ketersediaan pangan, dan peningkatan partisipasi wanita yang bekerja berdampak pada perubahan gaya makan yang ditunjukkan oleh perubahan pangsa pengeluaran pangan menurut kelompoknya.

Pada kasus di Indonesia, data Susenas menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan pangsa pengeluaran pangan. Selain terjadinya pergeseran dominasi

kelompok padi-padian ke makanan jadi, juga terjadi penurunan pangsa pengeluaran untuk umbi-umbian, serta penurunan pangsa kelompok pangan hewani dan sayuran/buah. Dari kecenderungan ini dapat diartikan bahwa telah terjadi pergeseran pola permintaan pangan rumah tangga, namun kemungkinan peningkatan pangsa pengeluaran untuk kelompok makanan jadi utamanya bukan disebabkan oleh peningkatan volume dan jenis pangan yang dikonsumsi, melainkan lebih banyak ditentukan oleh faktor peningkatan harga. Makanan jadi tentu saja harganya lebih mahal dibandingkan dengan makanan yang sama dimasak di rumah karena ada faktor jasa dari pembeli bahan baku dan bahan bantu, pengolah, dan penjual makanan.

Peningkatan pangsa pengeluaran makanan jadi perlu menjadi perhatian semua pihak terutama terkait dengan aspek kesehatan karena makanan olahan cenderung menimbulkan penyakit degeneratif seperti diabetes, darah tinggi, stroke, dan jantung koroner. Mercola (2014) menyebutkan bahwa makanan jadi merupakan hasil dari proses kimia yang dimasak dengan menggunakan banyak bumbu-bumbu yang mengandung bahan tambahan pangan termasuk bahan pengawet. Makanan jadi umumnya tinggi gula atau fruktosa (dalam bentuk sirup), banyak bumbu artifisial (warna, tekstur, dll.), zat pengawet, tinggi lemak dengan penggunaan minyak goreng/keju/mentega, rendah zat gizi dan serat. Oleh karena itu, pemerintah harus melakukan pengawasan secara kontinyu terhadap industri pangan terutama pangan yang dihasilkan oleh rumah tangga dan industri kecil agar pangan yang diproduksi adalah pangan yang menyetatkan masyarakat.

Selain pangan, rumah tangga juga mengalokasikan pendapatannya untuk memenuhi kebutuhan bukan pangan, seperti perumahan, pakaian, transportasi dan kebutuhan lainnya seperti tercantum pada Tabel 2. Sejalan dengan perkembangan perekonomian, perubahan gaya hidup dan gaya makan, juga berdampak pada perubahan pengeluaran untuk kebutuhan bukan pangan. Peningkatan kesejahteraan masyarakat dicerminkan dengan peningkatan pangsa pengeluaran bukan pangan namun perubahan untuk setiap kelompok bukan pangan belum tentu sama. Pangsa pengeluaran untuk kelompok perumahan dan fasilitas serta aneka barang dan jasa paling besar dibandingkan dengan kelompok lainnya baik di kota maupun di desa. Pangsa dari kelompok tersebut di kota lebih dari 20%, sedangkan di desa sekitar 16%. Pengeluaran bukan pangan dari kelompok yang lain relatif tetap, hanya pengeluaran pakaian yang cenderung menurun.

Tingginya pengeluaran kelompok perumahan dan fasilitas serta aneka barang dan jasa ini adalah logis karena kedua kelompok tersebut termasuk kebutuhan primer rumah tangga, sehingga semua orang berusaha untuk memenuhinya. Sebagai gambaran, jenis pengeluaran perumahan dan fasilitas antara lain adalah sewa/kontrak rumah, listrik, air (PAM), minyak tanah, rekening telepon, pulsa HP, benda pos, warnet, internet, dan lainnya. Untuk barang dan jasa seperti sabun mandi, sabun cuci, surat kabar, kesehatan, pendidikan (biaya sekolah/kursus), bahan bakar kendaraan, transpor/angkot, dan lainnya. Pengeluaran paling besar untuk kelompok perumahan dan fasilitas adalah perkiraan sewa rumah sendiri (Rp96.419 di kota; Rp33.932 di desa).

Tabel 2. Pangsa Pengeluaran Beberapa Kelompok Nonpangan Menurut Wilayah di Indonesia, 1999–2013 (%)

Wilayah/ Tahun	Perumahan & Fasilitas	Barang & Jasa	Pakaian	Barang Tahan Lama	Pajak & Asuransi	Pesta & Upacara
Kota						
1999	20,2	13,8	5,0	2,3	1,2	1,4
2002	21,0	14,7	5,0	3,9	1,0	1,5
2005	21,5	18,7	4,6	4,4	1,2	1,5
2008	23,2	19,4	3,3	6,2	1,6	1,5
2009	22,3	20,1	3,2	5,8	1,8	1,2
2010	23,0	18,8	3,3	5,1	2,0	1,3
2011	22,2	20,0	2,0	7,8	2,0	1,5
2012	23,7	19,3	1,6	5,2	1,7	1,9
2013	22,3	20,1	2,2	5,9	2,0	1,6
Desa						
1999	11,4	7,4	5,5	3,5	0,5	1,5
2002	13,2	8,3	5,5	4,4	0,5	1,6
2005	15,3	10,2	5,0	4,9	0,7	1,3
2008	15,3	13,5	3,6	6,7	0,8	1,5
2009	16,1	13,3	3,5	6,0	0,9	1,6
2010	16,2	13,6	3,6	5,2	0,9	1,4
2011	16,0	14,4	2,1	7,0	1,0	1,5
2012	16,5	15,3	1,9	5,0	1,1	1,2
2013	16,5	15,7	1,8	4,4	1,1	1,3

Sumber: BPS (2005a, 2009a, 2011a, 2012a, 2013a)

Hal yang menarik adalah pengeluaran untuk pembelian pulsa HP atau nomor perdana di wilayah kota menduduki tempat kedua, sedangkan di desa di peringkat ketiga. Peningkatan porsi pengeluaran untuk pembelian pulsa HP ini paling signifikan dibandingkan jenis pengeluaran lainnya. Pengeluaran yang besar untuk pembelian pulsa HP dan nomor perdana merupakan perubahan budaya pada masyarakat yang menunjukkan peningkatan kebutuhan akan komunikasi di samping dalam rangka mengikuti tren. Menurut Asosiasi Telekomunikasi Seluler Indonesia (ATSI) jumlah pelanggan seluler Indonesia per tahun 2011 telah mencapai lebih dari 240 juta pelanggan, naik 60 juta pelanggan dibanding tahun 2010. Angka ini mendekati jumlah penduduk Indonesia yang berjumlah 258 juta penduduk pada Desember 2010. Budaya memiliki lebih dari satu buah HP juga semakin meningkat. Bank Dunia telah membuat laporan bahwa jumlah ponsel di dunia akan segera melebihi jumlah penduduk. Pada saat ini, jumlah sambungan ponsel di seluruh dunia lebih dari 6 miliar, sedangkan jumlah total manusia adalah 7 miliar (Saptoadi, 2012).

Sementara itu, di antara jenis pengeluaran dalam kelompok aneka barang dan jasa adalah biaya untuk sekolah (SPP, BP3, POMG) untuk di kota, sedangkan di desa adalah pengeluaran untuk pembelian bensin. Data yang menunjukkan tingginya biaya untuk sekolah ini kontradiktif dengan tujuan program sekolah gratis yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pemerintah sudah lama melaksanakan program wajib belajar 12 tahun sebagai implementasi UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) yang mengamanatkan kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah (Pemda) untuk menjamin terselenggaranya wajib belajar pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Itu artinya anak-anak usia SD di semua wilayah Indonesia harus sekolah hingga jenjang SMP tanpa dibebani dengan beragam pungutan dari pihak sekolah. Bentuk program pendidikan yang penting adalah program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Program BOS yang dimulai sejak tahun 2005 bertujuan untuk meringankan beban masyarakat dalam pembiayaan pendidikan dan perluasan akses dan partisipasi sekolah bagi masyarakat. Tujuan program ini adalah: (a) menggratiskan seluruh siswa SD negeri dan SMP negeri dari biaya operasi sekolah, kecuali pada rintisan sekolah bertaraf internasional (RSBI) dan sekolah bertaraf internasional (SBI); (b) menggratiskan seluruh siswa miskin dari seluruh pungutan dalam bentuk apapun, baik di sekolah negeri maupun swasta, dan (c) meringankan beban biaya operasi sekolah bagi siswa di sekolah swasta.

Pengeluaran bensin yang besar di perdesaan terkait dengan semakin banyaknya sepeda motor sebagai alat transportasi yang mudah, cepat, dan biaya murah. Pembelian sepeda motor meningkat tajam, selain karena kebutuhan juga kemudahan untuk memperolehnya (tunai dan kredit). Sementara, kenaikan jumlah mobil mencapai 3 kali lipat selama 10 tahun terakhir. Menurut Kepolisian Republik Indonesia, peningkatan jumlah motor mencapai hampir lima kali lipat pada tahun 2010 dibandingkan tahun 1999. Hal ini juga didukung paling tingginya peningkatan porsi pengeluaran untuk STNK bermotor pada kelompok pajak dan asuransi.

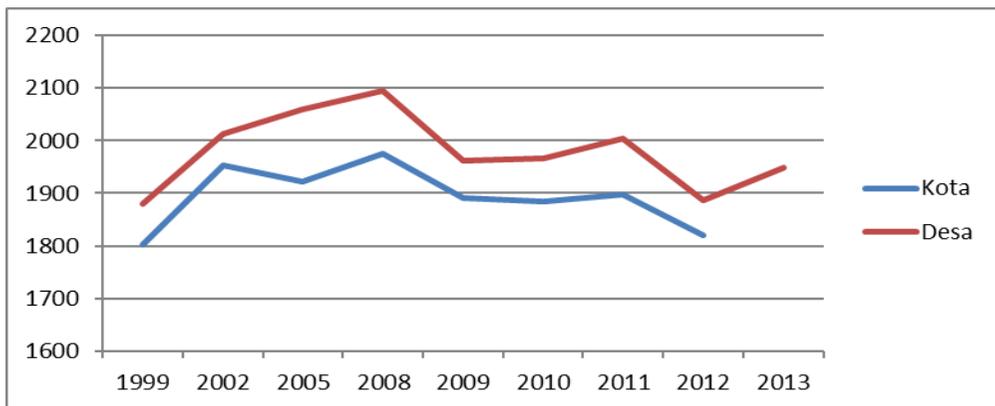
PERUBAHAN POLA KONSUMSI PANGAN

Konsumsi pangan adalah informasi mengenai jenis dan jumlah pangan yang dikonsumsi seseorang atau sekelompok orang (keluarga atau rumah tangga) pada waktu tertentu. Secara umum jenis zat gizi yang sering dianalisis adalah konsumsi energi dan protein. Kedua zat gizi makro ini tidak hanya digunakan sebagai ukuran ketahanan pangan akan tetapi juga ukuran kesejahteraan masyarakat. Dengan pertimbangan hal tersebut, analisis zat gizi yang dilakukan oleh BPS hanya untuk kedua zat gizi tersebut.

Kebutuhan energi umumnya diperoleh dari konsumsi makanan pokok sebagai sumber karbohidrat, sedangkan kebutuhan protein diperoleh dari konsumsi makanan yang berasal dari hewani seperti daging, ikan, telur, dan susu (protein hewani) serta berasal dari beragam pangan nabati (protein nabati). Di Indonesia setiap empat tahun diadakan Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi (WKNPG) yang salah satu rekomendasinya adalah menetapkan Angka Kecukupan Energi (AKE) dan

Angka Kecukupan Protein (AKP) untuk rata-rata Indonesia dan kelompok umur. Rekomendasi WNPG VIII yang dilaksanakan tahun 2004 adalah AKE dan AKP untuk rata-rata penduduk Indonesia, masing-masing 2.000 kkal/kapita/hari dan 52 gram/kapita/hari. Sementara itu, pada bulan November 2012, dilaksanakan WNPG X yang menetapkan AKE sebesar 2.200 kkal/kapita/hari dan protein sebesar 57 gram/kapita/hari. Akan tetapi, sampai saat ini analisis yang dilakukan oleh para pakar pangan dan gizi masih mengacu pada hasil WNPG VIII karena hasil WNPG X masih dalam taraf sosialisasi ke pengguna.

Selama kurun waktu 1999–2013 tingkat konsumsi energi baik di kota maupun di desa berfluktuasi, namun cenderung menurun (Gambar 3). Demikian pula situasi konsumsi protein juga berfluktuasi namun cenderung meningkat (Gambar 4). Bila mengacu pada patokan hasil WNPG tahun 2004, tingkat konsumsi rata-rata masyarakat untuk energi baru mencapai sekitar 95% dari angka kecukupannya (2.000 kkal/kapita/hari). Tingkat konsumsi energi yang lebih dari 95% ini masih dapat dianggap cukup dan memenuhi kebutuhan tubuh manusia sesuai dengan klasifikasi tingkat kecukupan yang dikeluarkan oleh Departemen Kesehatan (1996) (*dalam* Badan Ketahanan Pangan, 2006). Dalam klasifikasi tersebut, tingkat kecukupan energi antara 90–119% termasuk kategori normal. Kondisi berbeda untuk protein, konsumsi protein mengalami peningkatan selama kurun waktu tersebut dengan capaian konsumsi melebihi dari anjuran. Rata-rata konsumsi protein sudah diatas 52 gram/kapita/hari baik di kota maupun di desa, dan konsumsi protein di kota lebih tinggi dibandingkan di desa. Pangsa konsumsi protein hewani juga terus meningkat yang dapat diartikan kualitas konsumsi pangan masyarakat semakin membaik (Tabel 3).

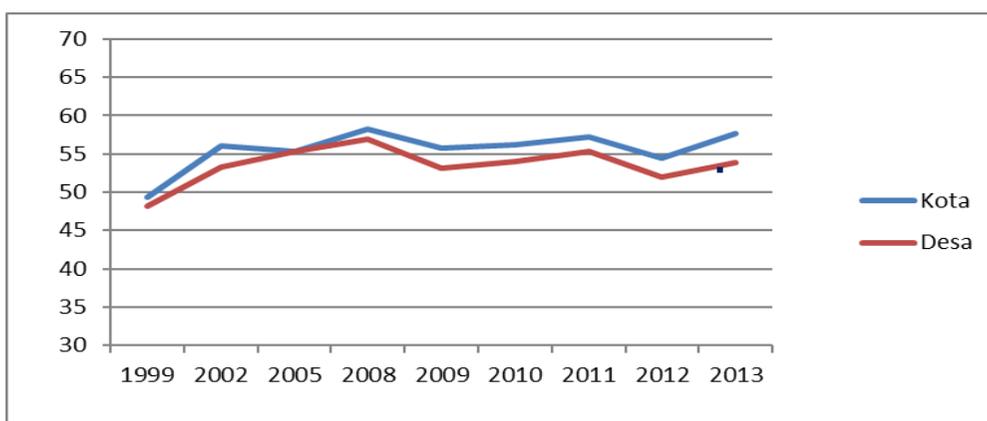


Sumber: BPS (2005b, 2009b, 2011b, 2012b, 2013b)

Gambar 3. Perkembangan Konsumsi Energi di Indonesia, 1999–2013

Banyak faktor yang memengaruhi konsumsi pangan. Menurut Hattas (2011), faktor-faktor yang memengaruhi pola konsumsi di antaranya adalah: (1) *Tingkat pendapatan masyarakat*. Tingkat pendapatan dapat digunakan untuk dua tujuan yaitu konsumsi dan tabungan. Besar kecilnya pendapatan yang diterima seseorang akan memengaruhi pola konsumsi. Semakin besar tingkat pendapatan seseorang,

biasanya akan diikuti dengan tingkat konsumsi yang tinggi, sebaliknya tingkat pendapatan yang rendah akan diikuti dengan tingkat konsumsi yang rendah pula; (2) *Selera konsumen*. Setiap orang memiliki keinginan yang berbeda dan ini akan memengaruhi pola konsumsi. Konsumen akan memilih satu jenis barang untuk dikonsumsi dibandingkan jenis barang lainnya; (3) *Harga barang*. Jika harga suatu barang mengalami kenaikan, maka konsumsi barang tersebut akan mengalami penurunan, sebaliknya jika harga suatu barang mengalami penurunan, maka konsumsi barang tersebut akan mengalami kenaikan; (4) *Tingkat pendidikan masyarakat*. Tinggi rendahnya pendidikan masyarakat akan memengaruhi terhadap perilaku, sikap dan kebutuhan konsumsinya; (5) *Jumlah keluarga*. Besar kecilnya jumlah keluarga akan memengaruhi pola konsumsinya; dan (6) *Lingkungan*, keadaan sekeliling dan kebiasaan lingkungan akan memengaruhi perilaku konsumsi pangan masyarakat setempat.



Sumber: BPS (2005b, 2009b, 2011b, 2012b, 2013b)

Gambar 4. Perkembangan Konsumsi Protein di Indonesia, 1999–2013

Pola konsumsi pangan yang umum adalah terpenuhinya konsumsi energi dahulu, baru pemenuhan zat gizi yang lain seperti protein dan vitamin/mineral. Hal ini dikarenakan pola pangan pokok masyarakat yang dikonsumsi dalam jumlah relatif banyak adalah pangan sumber energi seperti beras, jagung, umbi-umbian, dan sagu. Situasi ini juga selaras dengan hukum Bennet, yaitu peningkatan pendapatan akan mengakibatkan individu cenderung meningkatkan kualitas konsumsi pangannya dengan harga yang lebih mahal per unit gizinya. Pada tingkat pendapatan rendah, permintaan terhadap pangan diutamakan pada pangan yang padat energi yang berasal dari karbohidrat. Apabila pendapatan meningkat, pola konsumsi pangan akan makin beragam dan umumnya akan terjadi peningkatan konsumsi pangan yang lebih bernilai gizi tinggi (Soekirman, 2000).

Namun, data Susenas tidak menunjukkan pola konsumsi yang umum tersebut, di mana justru kebutuhan protein dapat dipenuhi, sedangkan kebutuhan energi masih belum sesuai anjuran. Dengan melakukan analisis harga energi dan protein, yaitu dengan membagi pengeluaran pangan (setelah dikurangi pengeluaran

untuk tembakau dan rokok) dengan tingkat konsumsi energi/protein dapat diketahui berapa harga per satuan kalori untuk energi dan per gram untuk protein.

Pada Tabel 3 terlihat harga energi dan protein terus meningkat yang diduga sejalan dengan kenaikan harga pangannya. Harga energi dan protein di perkotaan hampir satu setengah kali lebih besar dibandingkan di perdesaan. Bila hal tersebut dikaitkan dengan harga energi/protein, juga tidak menunjukkan kebenaran karena harga energi per kkal jauh lebih murah dibandingkan dengan protein. Sebagai gambaran, harga energi pada tahun 2013 di perkotaan hanya Rp192,3/kkal dan di perdesaan sebesar Rp132,2/kkal. Sementara itu, harga per gram protein di perkotaan pada tahun 2013 mencapai Rp6.371,1; sedangkan di perdesaan sebesar Rp4.791,6, dalam arti harga protein mencapai hampir 25–33 kali lebih mahal dari harga energi. Dengan demikian penyebab “anomali” data konsumsi energi dan protein tersebut bukan karena harga pangan, namun diduga terkait dengan kurang validnya data energi dari makanan jadi. BPS melakukan pencacahan data untuk makanan jadi dalam bentuk porsi dan harganya, yang selanjutnya dari masing-masing jenis makanan jadi dikonversi ke energi dan protein. Sebagian besar dalam kelompok makanan jadi adalah pangan sumber karbohidrat seperti nasi rames, soto, mi goreng, gorengan, dan lainnya. Karena ukuran porsi sangat beragam antarwilayah, sementara dalam Daftar Komposisi Bahan Makanan yang memuat konversi energi/protein hanya memasukkan satu satuan (porsi) maka faktor konversi dari makanan jadi ke energi yang diduga kurang valid.

Konsumsi pangan masyarakat selain dalam bentuk energi dan protein juga dapat dilihat dari kualitas konsumsi pangannya dengan menggunakan indikator Pola Pangan Harapan (PPH). PPH merupakan susunan beragam pangan yang didasarkan atas proporsi keseimbangan energi dari berbagai kelompok pangan untuk memenuhi kebutuhan gizi, baik dalam jumlah maupun mutu dengan mempertimbangkan segi daya terima, ketersediaan pangan, ekonomi, budaya, dan agama. Mutu konsumsi pangan penduduk dapat dinilai dari skor pangan (*dietary score*) atau skor PPH. Semakin tinggi skor PPH, konsumsi pangan semakin beragam dan bergizi seimbang (maksimal 100), yang berarti semakin tinggi skor semakin terdiversifikasi pangan yang disediakan atau dikonsumsi. Oleh karena itu, indikator PPH sering digunakan sebagai ukuran tingkat diversifikasi produksi/konsumsi pangan.

Pemerintah terus berupaya untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas pangan melalui berbagai kebijakan dan program. Pada tahun 2009 pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 22 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal dengan tujuan untuk memfasilitasi dan mendorong terwujudnya pola konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman. Sasaran dalam Perpres tersebut adalah tercapainya skor PPH rata-rata nasional sebesar 95 pada tahun 2015. Sementara itu, sasaran skor PPH di setiap wilayah (provinsi dan kabupaten/kota) mengacu pada sasaran nasional dengan mempertimbangkan kondisi sosial, ekonomi, budaya, dan potensi sumber daya pangan lokal. Kemudian target tersebut dijabarkan dalam bentuk tahunan seperti pada Tabel 4.

Tabel 3. Perkembangan Pangsa Protein Hewani dan Harga Energi/Protein Menurut Wilayah di Indonesia, 1999–2013

Wilayah/ Tahun	Pangsa Protein Hewani (%)	Harga Energi (Rp/Kalori)	Harga Protein (Rp/Gram)
Kota			
1999	20,4	42,5	1.554,5
2002	27,1	69,9	2.439,1
2005	28,9	77,6	2.697,4
2008	30,2	101,9	3.452,6
2009	30,2	119,8	4.067,4
2010	31,9	140,2	4.700,6
2011	32,0	158,5	5.259,4
2012	33,0	180,3	6.121,9
2013	33,5	192,3	6.371,1
Desa			
1999	16,6	16,5	642,8
2002	19,2	49,8	1.761,2
2005	22,1	53,5	1.945,0
2008	23,2	71,1	2.616,4
2009	23,0	84,5	3.121,3
2010	24,5	99,3	3.615,5
2011	25,5	112,4	4.074,1
2012	24,8	125,3	4.551,6
2013	26,6	132,3	4.791,6

Sumber: BPS (2005b, 2009b, 2011b, 2012b, 2013b), diolah

Tabel 4. Diversifikasi Konsumsi Pangan di Indonesia, 1999–2013: Harapan dan Kenyataan

Tahun	Harapan (Target)	Kota	Desa
1999	ta	68,5	64,4
2002	72,6	80,5	72,3
2005	77,7	80,8	77,6
2008	82,9	83,0	80,5
2009	85,0	78,2	73,3
2010	86,4	88,0	83,5
2011	88,1	87,3	83,7
2012	89,9	86,3	80,5
2013	91,5	84,0	78,4

Sumber: BKP (2008, 2013, 2014)

Keterangan: ta = Tidak diperoleh data

Strategi untuk mencapai hal tersebut seperti yang dicantumkan dalam Perpres adalah dengan melakukan (1) internalisasi penganekaragaman konsumsi pangan dan (2) pengembangan bisnis dan industri pangan lokal. Proses internalisasi penganekaragaman konsumsi pangan dilakukan melalui dua cara, yaitu (a) advokasi, kampanye, promosi, dan sosialisasi tentang konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman pada berbagai tingkatan kepada aparat dan masyarakat dan (b) pendidikan konsumsi pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman melalui jalur pendidikan formal dan nonformal. Sementara itu, pengembangan bisnis dan industri pangan lokal dilakukan dengan (a) memfasilitasi UMKM untuk pengembangan bisnis pangan segar, industri bahan baku, industri pangan olahan dan pangan siap saji yang aman berbasis sumber daya lokal dan (b) advokasi, sosialisasi, dan penerapan standar mutu dan keamanan pangan bagi pelaku usaha pangan, terutama kepada usaha rumah tangga dan UMKM.

Untuk menindaklanjuti hal tersebut, pemerintah (Kementerian Pertanian) menetapkan Gerakan Percepatan Diversifikasi Pangan yang salah satu aksinya adalah gerakan *one day no rice*. Selain itu, Kementerian Pertanian melalui Badan Ketahanan Pangan (BKP) juga melaksanakan kebijakan pangan secara masif dan kontinyu seperti menetapkan Standar Pelayanan Minimum (SPM) Bidang Ketahanan Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota, pengembangan kawasan rumah pangan lestari (KRPL), pengembangan model pangan pokok lokal (MP3L) dan lainnya.

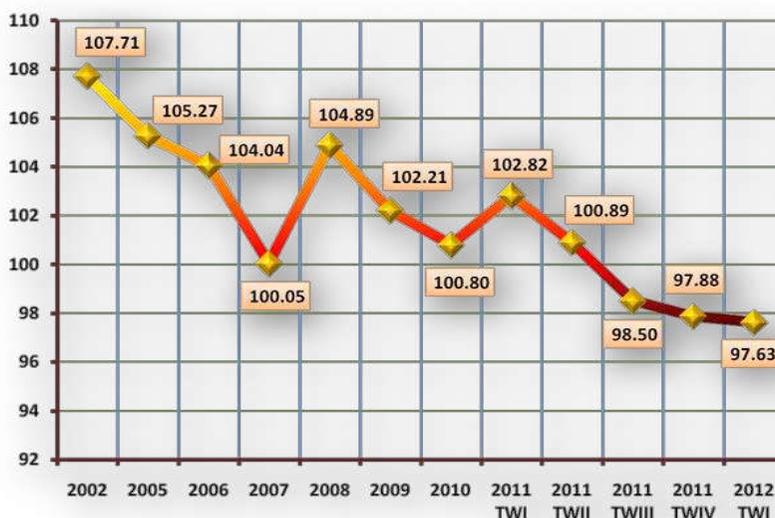
Upaya pemerintah untuk mempercepat diversifikasi konsumsi pangan masyarakat telah menunjukkan keberhasilannya. Selama tahun 1999–2010 skor PPH menunjukkan kenaikan secara bertahap, namun tampaknya mulai tahun 2011 skor PPH mulai penurunan. Pada Tabel 4 juga terlihat capaian skor PPH yang menjadi target pemerintah hanya terjadi sampai tahun 2008, dan tahun-tahun berikutnya capaian skor PPH menjauh dari skor yang diharapkan. Pola pangan masyarakat masih belum seimbang, tidak sesuai dari yang diharapkan. Hal ini terjadi tidak hanya pada masyarakat perkotaan namun juga pada masyarakat perdesaan (Tabel 5). Di kedua wilayah ini karakteristik pola pangan relatif sama, yaitu pangan dari kelompok padi-padian dan minyak-lemak melebihi dari yang dianjurkan, sebaliknya untuk kelompok pangan yang lain masih jauh dari yang dianjurkan (Tabel 5). Secara spesifik, pola konsumsi pangan masyarakat kota lebih baik dibandingkan dengan perdesaan, yang ditunjukkan dengan lebih tingginya skor PPH. Konsumsi pangan hewani, sayur-buah dan kacang-kacangan di perkotaan lebih tinggi daripada perdesaan. Khusus untuk beras yang merupakan bagian dari kelompok padi-padian, konsumsinya sudah cenderung menurun seperti pada Gambar 5.

Merubah konsumsi pangan memang tidaklah mudah karena merubah konsumsi pangan berarti merubah pola kebiasaan makan yang sudah turun temurun. Dengan demikian, untuk keberhasilan merubah konsumsi pangan ke arah PPH memang dibutuhkan dukungan dan dorongan dari semua pihak baik dari pemerintah maupun dari pihak swasta dan masyarakat. Lambatnya keberhasilan diversifikasi pangan juga diakibatkan ketidakkonsistenan kebijakan yang dilaksanakan pemerintah.

Tabel 5. Pola Pangan Masyarakat Kota dan Desa, 2013 (gram/kapita/hari)

Kelompok Pangan	Anjuran	Kenyataan		Kesenjangan	
		Kota	Desa	Kota	Desa
Padi-padian	275	285,7	306,3	+10,7	+31,3
Umbi-umbian	100	24,0	40,5	(76,0)	(59,5)
Pangan hewani	150	109,5	87,5	(40,5)	(62,5)
Kacang-kacangan	35	26,1	20,5	(8,9)	(15,0)
Sayur+buah	250	239,8	237,9	(10,2)	(12,1)
Gula	30	23,2	27,8	(6,8)	(2,2)
Minyak+lemak	20	26,5	25,4	+6,5	+5,4

Sumber: BKP (2013)



Sumber: BKP (2013)

Gambar 5. Perkembangan Konsumsi Beras, 2002–2012 (kg/kap/tahun)

Hendayana dan Ariani (2013) mengidentifikasi adanya tiga paradoks kebijakan yang tidak mendukung upaya diversifikasi pangan yaitu (1) kebijakan produksi beras versus kebijakan produksi umbi-umbian; (2) kebijakan diversifikasi konsumsi pangan versus kebijakan raskin; dan (3) kebijakan pengembangan pangan lokal versus kebijakan impor tepung terigu. Hasil analisis yang dilakukan oleh Ariani (2013) memperlihatkan beberapa faktor lainnya yang mengakibatkan lambatnya pencapaian diversifikasi konsumsi pangan, yaitu (1) kesenjangan mutu gizi pangan antara masyarakat desa dan kota; (2) penurunan proporsi konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal; (3) lambatnya perkembangan, penyebaran, penyerapan teknologi pengolahan pangan lokal untuk meningkatkan kepraktisan dalam pengolahan, nilai gizi, nilai ekonomi, nilai sosial, citra, dan daya terima; (4) masih kurangnya sinergi untuk mendorong dan memberikan insentif bagi dunia

usaha dan masyarakat dalam mengembangkan aneka produk olahan pangan lokal; dan (5) masih kurangnya fasilitasi pemberdayaan ekonomi dan pengetahuan untuk meningkatkan aksesibilitas pada pangan beragam, bergizi, seimbang, dan aman.

Seperti telah disampaikan bahwa banyak faktor yang memengaruhi pola konsumsi pangan seseorang atau masyarakat. Secara umum, selain faktor daya beli, pengetahuan pangan dan gizi, budaya juga faktor ketersediaan pangan yang ada di sekitar wilayahnya. Cerminan dari faktor-faktor tersebut dapat dilihat dari tingkat konsumsinya seperti pada Tabel 6 dan 7 yang menggambarkan perkembangan konsumsi per kapita untuk beberapa jenis bahan pangan utama sumber karbohidrat, protein, vitamin, dan mineral untuk daerah perkotaan dan perdesaan selama periode tahun 2002–2013.

Tabel 6. Perkembangan Konsumsi Beberapa Pangan di Perkotaan Indonesia, 2002–2013

Jenis Pangan	2002	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beras	111,4	97,0	98,3	96,2	94,5	97,2	92,6	92,5
Jagung	0,8	0,5	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6	0,7
Terigu	10,6	9,9	12,6	11,7	11,6	12,0	10,8	11,2
Ubi kayu	6,8	9,7	9,1	7,1	6,8	7,3	5,9	5,4
Ubi jalar	2,3	1,8	1,6	1,5	1,2	1,5	0,9	1,1
D. ruminansia	2,5	2,6	2,5	2,3	2,5	2,8	4,6	2,6
D. unggas	5,5	5,5	5,6	5,4	6,0	6,1	5,9	6,7
Telur	7,1	7,6	7,6	7,4	8,2	7,9	8,0	8,3
Susu	2,2	2,3	3,1	2,9	2,9	2,9	2,2	3,2
Ikan	17,6	18,4	18,0	16,8	17,9	18,5	17,2	19,2
Minyak sawit	5,0	5,3	6,9	7,0	6,9	7,0	8,3	8,3
Kedelai	8,2	8,6	8,8	8,3	7,9	8,6	8,0	8,8
Gula pasir	9,5	9,1	8,0	7,6	7,3	6,8	5,6	7,9
Sayur	49,4	50,1	53,0	47,5	46,8	46,9	45,6	55,0
Buah	30,0	32,5	32,9	24,9	29,2	24,4	26,1	32,6

Sumber: BKP (2008, 2013, dan 2014)

Dalam perkembangannya, tingkat konsumsi pangan sumber karbohidrat terutama berbasis umbi-umbian relatif kecil dan cenderung menurun. Kondisi ini tidak hanya terjadi di wilayah perkotaan, akan tetapi juga di perdesaan. Di samping itu, Gambar 5 juga menunjukkan adanya kecenderungan penurunan konsumsi beras per kapita secara nasional. Sementara itu, tingkat konsumsi terigu termasuk produk olahannya (mi, aneka roti/kue) mencapai sekitar 10 kg/kapita/tahun dan relatif stabil dari tahun ke tahun. Padahal, hampir 100% gandum sebagai bahan baku terigu merupakan produk impor, yang tentu saja akan menguras devisa negara. Dengan demikian terjadi perubahan pola pangan pokok dari berbasis pangan lokal ke pangan impor.

Tabel 7. Perkembangan Konsumsi Beberapa Pangan di Perdesaan Indonesia, 2002–2013

Jenis Pangan	2002	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beras	118,8	112,4	111,0	107,8	106,7	108,4	102,6	100,2
Jagung	5,5	5,4	4,8	3,6	3,3	2,5	3,2	2,6
Terigu	6,7	7,1	10,0	9,0	9,2	9,9	9,0	9,0
Ubi kayu	17,3	19,8	16,5	11,9	11,4	12,8	8,7	8,1
Ubi jalar	3,3	5,8	3,8	3,2	3,5	4,5	3,9	4,0
D. ruminansia	0,9	1,1	1,0	0,9	1,0	1,2	1,0	1,0
D. unggas	2,2	2,9	2,9	2,5	3,1	3,5	2,9	3,4
Telur	4,3	4,9	5,2	5,4	6,3	6,3	6,0	6,2
Susu	0,6	0,7	1,2	1,1	1,2	1,3	1,2	1,4
Ikan	16,5	18,8	18,8	17,4	18,4	19,4	18,0	19,8
Minyak sawit	3,8	4,3	5,9	6,1	6,0	6,2	6,7	7,9
Kedelai	6,2	7,1	6,6	6,1	6,2	6,5	6,2	6,8
Gula pasir	9,0	8,7	8,8	8,2	8,0	7,9	7,4	9,3
Sayur	46,3	51,9	59,5	51,8	51,6	50,6	49,3	58,9
Buah	25,1	30,9	30,9	21,3	26,6	22,0	24,4	28,0

Sumber: BKP (2008, 2013, 2014)

APTINDO (2013) menyampaikan bahwa konsumsi terigu nasional meningkat setiap tahunnya, yaitu 7,06% pada tahun 2012 dan 7,12% pada tahun 2011. Terdapat 200 industri besar/modern yang menggunakan bahan baku terigu yang menyerap 34% konsumsi terigu nasional untuk menghasilkan mi instan, mi kering, *snack & biscuit*, dan *cake & bakery*. Sementara itu, terdapat 30.000 UKM yang menyerap 66% terigu nasional menghasilkan mi kering, mi basah, kue kering, *snack & biscuit*, jajanan pasar, martabak, cakwe, kerupuk, gorengan, dan lainnya. Oleh karena itu, upaya untuk meningkatkan konsumsi umbi-umbian dan pangan lokal lainnya tampaknya tidak hanya disajikan dalam bentuk utuh/langsung akan tetapi juga harus melalui proses pengolahan yang berbasis industri, misalnya melalui pembuatan tepung umbi-umbian dan pangan lokal lainnya yang mempunyai nilai gizi dan nilai guna tidak kalah dengan tepung terigu. Melalui tepung akan dapat berinovasi untuk menghasilkan berbagai produk olahan pangan dengan bahan baku umbi-umbian dan pangan lokal lainnya.

Untuk jenis pangan hewani, tingkat konsumsi yang paling besar adalah untuk komoditas ikan yang dihasilkan dari dalam negeri melalui penangkapan dan budi daya. Pemerintah terus menggalakkan budi daya ikan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri dan ekspor. Di sisi lain, upaya peningkatan konsumsi ikan juga dilakukan melalui gerakan yang disebut Gemarikan (Gerakan Mengonsumsi Ikan) yang dilaksanakan di berbagai daerah terutama pada wilayah yang tingkat konsumsi ikannya masih rendah. Telur merupakan pangan produk ternak yang banyak dikonsumsi oleh masyarakat karena ketersediaannya yang mencukupi dan harganya relatif murah dibandingkan produk pangan asal ternak lainnya. Sayuran dan buah-

buah merupakan sumber vitamin dan mineral yang banyak dikonsumsi oleh masyarakat. Namun demikian, tingkat konsumsi kedua jenis pangan ini masih rendah dibandingkan dengan rekomendasi dari FAO yaitu konsumsi sayuran ideal sebesar 91,25 kg/kapita/tahun dan buah sebesar 73 kg/kapita/tahun.

KESIMPULAN

Pertumbuhan ekonomi secara langsung ataupun tidak langsung berdampak pada perubahan struktur pengeluaran rumah tangga, baik untuk kebutuhan pangan maupun kebutuhan bukan pangan, yang pada akhirnya akan merubah pola konsumsi pangannya. Data makro menunjukkan bahwa pangsa pengeluaran pangan, baik di daerah perkotaan maupun perdesaan, mengalami penurunan, sehingga dapat diartikan di kedua wilayah ini secara ekonomi kebutuhan pangan sudah tidak terlalu membebani pengeluaran rumah tangga.

Telah terjadi perubahan yang mendasar dalam pola pengeluaran untuk bahan pangan, yaitu dari dominan kelompok padi-padian ke kelompok makanan jadi. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat harus membayar per satuan unit kalori dan protein yang semakin tinggi.

Tingkat konsumsi energi baik di kota maupun di desa berfluktuasi, namun cenderung menurun. Demikian pula situasi konsumsi protein juga berfluktuasi, namun cenderung meningkat. Kondisi ini memberikan gambaran bahwa masyarakat umumnya masih menghadapi risiko terhadap terjadinya kerawanan pangan yang semakin meningkat.

Dinamika skor PPH menunjukkan bahwa telah terjadi kenaikan secara bertahap. Namun mulai tahun 2011, skor PPH mulai menurun. Hal ini menunjukkan bahwa keragaman pangan yang dikonsumsi masyarakat cenderung menurun, yang berarti bahwa kualitas konsumsi masyarakat semakin menjauh dari kondisi ideal.

Tingkat konsumsi pangan sumber karbohidrat terutama konsumsi beras dan umbi-umbian cenderung menurun. Sementara itu, tingkat konsumsi terigu relatif stabil dari tahun ke tahun. Hal ini mengindikasikan bahwa masyarakat semakin tergantung kepada sumber energi dari pangan eks impor.

Konsumsi energi yang cenderung turun dan keragaman konsumsi pangan yang semakin menjauhi kondisi ideal mengindikasikan bahwa upaya peningkatan gizi masyarakat belum cukup berhasil. Terkait dengan hal tersebut pemerintah perlu melakukan perluasan dan percepatan program diversifikasi pangan menjadi suatu gerakan nasional untuk meningkatkan keragaman konsumsi dan peningkatan kualitas gizi masyarakat yang berbasis pada sumber daya lokal, serta mengurangi ketergantungan pada pangan eks impor. Untuk itu perlu diupayakan peningkatan produksi, promosi, dan pengolahan pangan lokal. Selain itu, perlu dipertimbangkan adanya program bantuan pangan pokok berbasis sumber daya lokal untuk masyarakat miskin. Program ini dapat diintegrasikan dengan bantuan Raskin.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexandratos, N. and J. Bruinsma. 2012. World Agriculture Towards 2030/2050. The 2012 Revision. ESA Working Paper No. 12-03. Agricultural Development Economics Division Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Anonim. 2013. Data dan Informasi Kinerja Pembangunan 2004-2012. Jakarta
- Ariani, M. 2013. Dinamika Konsumsi pangan Masyarakat. Bahan Presentasi di Kementerian Perdagangan. Jakarta. Tidak Dipublikasikan.
- [Aptindo] Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia. 2013. Overview Industri Tepung Terigu Nasional Indonesia. Asosiasi Produsen Tepung Terigu Indonesia. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2005a. Survei Sosial Ekonomi Nasional. Buku 1. Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2005b. Survei Sosial Ekonomi Nasional. Buku 3. Konsumsi Kalori dan Protein Penduduk Indonesia dan Propinsi. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2007. Statistik Indonesia. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2009. Survei Sosial Ekonomi Nasional. Buku 1. Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2009. Survei Sosial Ekonomi Nasional. Buku 3. Konsumsi Kalori dan Protein Penduduk Indonesia dan Propinsi. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2011a. Survei Sosial Ekonomi Nasional. Buku 1. Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2011b. Survei Sosial Ekonomi Nasional. Buku 3. Konsumsi Kalori dan Protein Penduduk Indonesia dan Propinsi. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2012a. Survei Sosial Ekonomi Nasional. Buku 1. Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2012b. Survei Sosial Ekonomi Nasional. Buku 3. Konsumsi Kalori dan Protein Penduduk Indonesia dan Propinsi. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2013a. Survei Sosial Ekonomi Nasional. Buku 1. Pengeluaran untuk Konsumsi Penduduk Indonesia. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2013b. Survei Sosial Ekonomi Nasional. Buku 3. Konsumsi Kalori dan Protein Penduduk Indonesia dan Propinsi. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2014a. Produk Domestik Bruto. www.bps.go.id (12 Mei 2014)
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2014b. Indikator Konsumsi Terpilih. www.bps.go.id (12 Mei 2014).
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2008. Direktori Pengembangan Konsumsi Pangan. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2013. Direktori Pengembangan Konsumsi Pangan. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2014. Direktori Pengembangan Konsumsi Pangan. Kementerian Pertanian. Jakarta.

- Djauhari, A. 2013. Analisis Struktur Pengeluaran Rumahtangga Mendukung Diversifikasi Konsumsi Pangan. *Dalam* M. Ariani, K. Suradisastra, N.S. Saad, R. Hendayana, H. Soeparno, dan E. Pasandaran (Eds.). *Diversifikasi Pangan dan Transformasi Pembangunan Pertanian*. IAARD Press. Jakarta. hlm. 204-215.
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2003. Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases. WHO Technical Report Series 916. Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. WHO. Geneva. <http://www.fao.org/docrep/005/ac911e/ac911e05.htm> (10 Mei 2014).
- Hawkes, C., M. Chopra, and S. Friel. Tanpa Tahun. Globalization, Trade, and the Nutrition Transition. <http://www.globalhealthequity.ca/electroniclibrary/Globalization.Trade.andtheNNutritionTransition.pdf>.
- Hendayana, R. dan M. Ariani. 2013. Paradoks Keberhasilan Diversifikasi Pangan Kasus: Provinsi Nusa Tenggara Barat. *Dalam* M. Ariani, K. Suradisastra, N.S. Saad, R. Hendayana, H. Soeparno, dan E. Pasandaran (Eds.). *Diversifikasi Pangan dan Transformasi Pembangunan Pertanian*. IAARD Press. Jakarta. hlm. 246-263.
- Kearney, J. 2010. Food Consumption Trends and Drivers. *Philosophical Transactions of The Royal Society*. Royal Society Publishing. <http://rsta.royalsocietypublishing.org> (12 Juni 2013).
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 2011. Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025. Jakarta.
- Kementerian Koperasi dan UKM. 2012. UKM Bidang Pangan. <http://www.depkop.go.id/index.php?option=comcontent&view=article&id=466:kemenkop-7941-persen-ukm-pangan> (28 Oktober 2012).
- Mercola. 2014. 9 Ways That Eating Processed Food Made the World Sick and Fat. <http://articles.mercola.com/sites/articles/archive/2014/02/12/9-dangers-processed-foods.aspx> (30 Juni 2014).
- Pingali, P. 2004. Westernization of Asian Diets and the Transformation of Food Systems: Implications for Research and Policy. ESA Working Paper No. 04-17. September. Agricultural and Development Economics Division. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. www.fao.org/es/esa.
- Pakpahan, A. 2012. Pembangunan Sebagai Pemerdekaan, Pemikiran untuk Membalik Arus Sejarah Pembangunan Nasional. Penerbit Gapperindo. Jakarta.
- Soekirman. 2000. Ilmu Gizi dan Aplikasinya untuk Keluarga dan Masyarakat. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional. Jakarta.
- Sumaryanto. 2009. Diversifikasi Sebagai Salah Satu Pilar Ketahanan Pangan. Makalah disajikan dalam Seminar Memperingati Hari Pangan Sedunia, 1 Oktober 2009, Jakarta.
- Suryana, A. 2011. Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. Jakarta.
- Saptoadi, S. 2012. Dunia Akan Mempunyai Lebih Banyak Ponsel daripada Manusia. Tekno Media News. (On-line) <http://www.teknajurnal.com/2012/01/18/jumlah-pelanggan-seluler-di-indonesia-hampir-mendekati-jumlah-penduduk-indonesia> (28 Oktober 2012).
- Saparini, H. 2012. Kemiskinan Krisis Pangan dan strategi Pembangunan. *Dalam* F. Wahono *et al.* (Eds.). *Ekonomi Politik Pangan. Kembali ke Basis: dari Ketergantungan ke Kedaulatan*. Bina Desa. Indie Book Corner. Yogyakarta.