

TINJAUAN ASPEK KETERSEDIAAN PANGAN DAN GIZI DARI KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Sri Marwanti

Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian Fakultas Pertanian Universitas Sebelas Maret

ABSTRAK

Kecukupan ketersediaan pangan dalam jumlah dan mutunya merupakan aspek penting dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional karena dapat memperbesar akses bagi penduduk untuk memperoleh pangan. Angka kecukupan ketersediaan energi dan protein dengan skor mutu pola pangan harapan yang dianjurkan dalam Widyakarya Pangan dan Gizi ke VI tahun 1998 menjadi indikator penilaian aspek ketersediaan dari ketahanan pangan nasional.

Keragaan ketahanan pangan dengan indikator rata-rata ketersediaan jumlah gizi per kapita per hari tergolong sangat kuat yang ditunjukkan oleh perbandingan ketersediaan dengan angka kecukupan konsumsi energi melebihi 45 persen sedangkan protein melebihi 67 persen. Namun ditinjau dari mutu pangannya, belum mencapai mutu pola pangan harapan yang ditunjukkan oleh masih rendahnya sumbangan buah, sayur dan pangan hewani dalam ketersediaan pangan dan gizi.

Dukungan impor telah meningkatkan ketersediaan dan memperkuat ketahanan pangan nasional tetapi mengandalkan peningkatan ketersediaan dari peningkatan produksi pangan dalam negeri akan lebih aman dan lebih berpihak kepada kelangsungan usaha petani produsen pangan yang umumnya beskala usaha sangat kecil dan berpendapatan rendah.

PENDAHULUAN

Ketahanan pangan (*food security*) telah menjadi perhatian *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) sejak konferensinya tahun 1984 yang mencetuskan mengenai konsep dasar ketahanan pangan dan selanjutnya mengalami perkembangan dengan memasukkan aspek gizi dalam konsep ketahanan pangan. Inti pemikiran ketahanan pangan adalah menjamin kecukupan ketersediaan pangan bagi umat manu-

sia serta terjaminnya akses bagi setiap individu untuk memperoleh pangan yang cukup kuantitas maupun kualitasnya (FAO, 1996a; 1996b).

Berdasar pada hasil evaluasi ketahanan pangan yang didasarkan pada aspek ketersediaan dan stabilitas penyediaan pada tahun 1988-1993, Indonesia dinilai FAO sebagai negara berkembang yang tergolong ketahanan pangannya sangat kuat: ditunjukkan oleh ketersediaan pangan serealia sebesar 183 kg/kapita/tahun meliputi beras, jagung dan gandum.

Rata-rata ketersediaan energi sebesar 2605 kkalori/kapita/hari diatas rata-rata semua negara berkembang sebesar 2494 kkalori/kapita/hari, sementara angka kecukupan energi yang dianjurkan oleh WHO sebesar 2100 kkalori/kapita/hari (Alexandratos, 1995).

Dengan diterimanya “Deklarasi Roma” sebagai hasil” KTT Pangan Dunia tahun 1996”, FAO menegaskan kembali tujuannya untuk mencapai ketahanan pangan bagi semua dalam rangka mengurangi jumlah penduduk yang kekurangan pangan sampai separohnya sebelum tahun 2015 dan ketahanan pangan bagi setiap orang didunia pada tahun 2020 (Anderson dan Lorch, 1997).

Konsep ketahanan pangan yang termuat dalam Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1996 adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya (Sutrisno, 1997).

Deklarasi Roma 1996 dan UU RI nomor 7 tahun 1996 tentang pangan telah mengikat pemerintah Indonesia untuk memperkuat ketahanan pangan melalui upaya ketersediaan pangan yang cukup dalam jumlah maupun mutunya serta upaya mengurangi jumlah penduduk yang

menderita kekurangan pangan. Dengan demikian peningkatan penyediaan dan ketersediaan pangan menjadi penting bagi Indonesia yang berpenduduk sangat besar dan masih mengalami pertumbuhan yang positif yang berarti menuntut penyediaan pangan yang semakin besar jumlahnya.

PENILAIAN PENYEDIAAN PANGAN DAN KETERSEDIAAN GIZI

Penyediaan pangan untuk konsumsi penduduk merupakan penyediaan pangan dalam negeri setelah dikurangi dengan bagian produksi yang digunakan untuk bibit, makanan ternak, industri non pangan dan produksi yang tercecer. Penyediaan pangan dalam negeri adalah produksi dalam negeri ditambah dengan perubahan cadangan (stok) dan impor, dikurangi dengan ekspor (BPS, 2000).

Ketersediaan gizi untuk konsumsi penduduk diperoleh dari penilaian ketersediaan pangan untuk konsumsi penduduk dengan menggunakan Daftar Konversi Zat Gizi yang bersumber pada: Daftar Komposisi Bahan Makanan dari Direktorat Gizi - Departemen Kesehatan tahun 1981, Daftar Zat Gizi Pangan Indonesia dari Departemen Kesehatan tahun 1995 dan Daftar Kandungan Gizi Bahan Ma-

kanan dari Puslitbang Gizi - Departemen Kesehatan tahun 1996 (BPS, 2000).

Data ketersediaan pangan dan gizi untuk konsumsi penduduk bersumber dari perhitungan Neraca Bahan Makanan (NBM) hasil kerjasama antara Badan Pusat Statistik (BPS) dengan Departemen Pertanian tahun 1999. Jumlah ketersediaan pangan dan gizi per kapita diperoleh dari ketersediaan pangan dan gizi untuk konsumsi penduduk tingkat nasional dibagi dengan jumlah penduduk pertengahan tahun dalam satuan waktu tertentu.

Penilaian kecukupan jumlah ketersediaan gizi didasarkan pada angka kecukupan energi dan protein yang dianjurkan hasil Widyakarya Pangan dan Gizi ke VI tahun 1998. Angka kecukupan energi

rata-rata penduduk pada tingkat ketersediaan sebesar 2.500 kilokalori/ kapita/ hari atau 115 persen dari angka kecukupan konsumsi energi 2.200 kilokalori/ kapita/hari, sementara angka kecukupan protein rata-rata penduduk pada tingkat ketersediaan sebesar 55 gram/ kapita/ hari atau 110 persen dari angka kecukupan konsumsi protein 50 gram/ kapita/ hari (LIPI, 1999).

Penilaian kecukupan mutu ketersediaan gizi didasarkan pada skor mutu pola pangan harapan ketersediaan yang ditunjukkan oleh besarnya sumbangan kelompok makanan terhadap ketersediaan energi seperti tersaji pada tabel 1 (Suryana dan Budiyanto, 1999).

Tabel 1
Ketersediaan Pangan dan skor mutu Pola Pangan Harapan (PPH)

No.	Kelompok Bahan Makanan	Ketersediaan Energi PPH (kilokalori)	Sumbangan pada Energi PPH (persen)
1	Padi-padian (sereal)	1.250	50,00
2	Umbi-umbian (makanan berpati)	125	5,00
3	Gula	168	6,70
4	Buah/biji berminyak	75	3,00
5	Buah dan sayur	125	5,00
6	Kacang-kacangan	125	5,00
7	Pangan hewani	382	15,30
8	Minyak dan lemak	250	10,00
	Total ketersediaan energi	2.500	100,00
	Skor mutu PPH ketersediaan	93	93,00
	Skor mutu ideal	100	100,00

Sumber : Suryana dan Budiyanto (1998).

Penilaian tingkat ketahanan pangan nasional ditinjau dari aspek ketersediaan didasarkan pada perbandingan angka ketersediaan gizi dengan angka kecukupan gizi pada tingkat konsumsi seperti direkomendasikan hasil Widyakarya Pangan dan Gizi VI. Ketersediaan gizi yang mendukung ketahanan pangan yang kuat apabila perbandingan angka ketersediaan dan angka kecukupan konsumsi melebihi 17 persen atau dengan perbandingan minimal 117: 100 (FAO, 1996).

KERAGAAN KETERSEDIAAN PANGAN DAN GIZI

Banyak negara dapat memenuhi kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri jika harga diperbolehkan untuk naik ke tingkat yang tinggi atau memberi insentif yang cukup pada produsen dalam negeri. Tetapi biaya untuk mencapai atau mempertahankan swasembada dapat tinggi kalau kondisi perbedaan harga cukup besar sehingga pendekatan swasembada mengalami pergeseran ke pendekatan kemandirian sejalan dengan implementasi liberalisasi perdagangan pangan pada tahun 1995. Liberalisasi perdagangan pangan membuka peluang semakin besar untuk impor atau ekspor pangan. Dengan perdagangan memung-

kinkan konsumsi dicapai di atas kemampuan produksi dalam negeri, sebaliknya adanya surplus produksi dapat di ekspor dan menjadi insentif bagi petani untuk meningkatkan produksi.

Penyediaan pangan dalam negeri untuk mendukung ketahanan pangan nasional dengan jumlah penduduk tahun 1999 sebesar 204,784 juta jiwa, bertumpu pada pangan sereal (beras dan jagung) sebagai sumber utama gizi energi dan protein penduduk. Konsumsi makanan pokok penduduk semakin bertumpu pada beras yang penyediaannya bersumber dari produksi dalam negeri dengan didukung oleh impor. Diversifikasi makanan pokok semakin bergeser pada gandum yang ditunjukkan oleh kecenderungan meningkatnya konsumsi gandum dan makanan jadi dari gandum serta menurunnya konsumsi jagung, ubikayu dan ubijalar. Penyediaan gandum bersumber dari impor biji gandum yang selanjutnya diolah menjadi tepung gandum (LIPI, 1999). Adapun besarnya volume produksi beras serta impor beras dan gandum selama 1995-1999 seperti tersaji pada tabel 2. Dari tabel 2 terlihat bahwa besarnya produksi beras cenderung mengalami pelandaian karena berbagai faktor yang berpengaruh terhadap produksi dan pro-

duktivitas padi yang diusahakan oleh sebagian besar rumahtangga pertanian berlahan sangat sempit dan berpendapatan rendah (Amang dan Sawit, 1999), sehingga diperlukan dukungan impor untuk

memperkuat ketahanan pangan. Besarnya ketersediaan pangan serealia (padi dan gandum) dari produksi dan impor pada tahun 1999 sebesar 192,21 kilogram/kapita/hari.

Tabel 2

Produksi Beras, Pengadaan Beras Dalam Negeri, Impor Beras dan Gandum serta Harga FOB tahun 1995- 1999

Tahun	Jumlah Penduduk (ribu jiwa)	Produksi Beras (ribu ton)	Pengadaan Beras DN (ribu ton)	Impor Beras (ribu ton)	Impor Gandum (ribu ton)	Harga FOB beras US\$/MT*	Harga FOB Biji gandum US\$/MT*
1995	194.755	32.334.00	922.980	3.014.204	2.681.00	304.25	197.59
1996		33.216.00	1.431.053	1.090.258	2.686.00	331.80	228.69
1997		31.206.00	1.948.813	405.947	2.823.00	289.96	197.76
1998		31.118.00	249.007	7.100.679	2.356.00	275.99	171.07
1999	204.784	31.294.00	tad	5.043.877	3.025.00	219.30	144.21

Sumber : BPS (1996), BPS (2000), Amang dan Sawit (1999)

* harga di pelabuhan eksportir beras (Thailand) dan biji gandum (Australia)

Untuk menjaga stabilitas penyediaan pangan nasional, pemerintah melalui Bulog melaksanakan pengadaan beras untuk mengisi stok. Stok beras yang dikelola oleh Bulog berfungsi untuk persediaan operasional (PNS/ABRI), persediaan operasi pasar untuk stabilisasi harga, persediaan penyangga untuk mengatasi kegagalan panen dan persediaan surplus. Besarnya stok yang dikuasai oleh Bulog berkisar antara 4-8 persen dari produksi dalam negeri apabila produksi berjalan dengan baik, dan melakukan impor apabila diperlukan. Sehingga dalam konteks ketahanan pangan, lebih dari 90 persen produksi beras dalam negeri

dikuasai oleh masyarakat dan dengan volume produksi tersebut belum tentu mampu menyediakan secara cukup kebutuhan konsumsi beras yang masih memiliki kecenderungan meningkat.

Meningkatnya secara tajam impor beras pada tahun 1998 dan 1999 disebabkan oleh perubahan kebijakan impor beras yang memberi cukup insentif (tanpa Bea Masuk) kepada importir swasta untuk mengimpor beras bersamaan dengan situasi krisis ekonomi yang sedang dihadapi oleh masyarakat dan pemerintah. Indonesia menjadi importir terbesar pada perdagangan beras dunia yang volume perdagangannya tergolong tipis yaitu ber-

kisar 4-7 persen produksi dunia dengan volume yang sangat-fluktuatif sehingga sangat beresiko harga berfluktuasi tajam apabila memiliki ketergantungan semakin besar terhadap dukungan beras impor (Amang dan Sawit, 1999).

Penyediaan tepung terigu dengan impor biji gandum meningkat sejalan dengan peningkatan konsumsi penduduk terutama untuk diversifikasi makanan pokok golongan berpendapatan tinggi. Dengan volume perdagangan gandum yang besar mencapai 20 persen produksi dunia dan harga biji gandum yang lebih murah dari beras seperti terlihat pada tabel 2, memungkinkan harga tepung terigu lebih murah dari harga beras sehingga menjadi sumber makanan pokok alternatif pengganti beras.

Ketersediaan energi dan protein untuk konsumsi penduduk bersumber dari 11 kelompok bahan makanan dengan sumbangan terbesar dari kelompok padi-padian (sereal) meliputi bahan pangan utama beras dengan diversifikasi bahan pangan jagung dan gandum. Adapun ketersediaan energi dan protein hasil perhitungan NBM yang di konversi ke zat gizi menurut kelompok bahan makanan seperti tersaji pada tabel 3 dengan sumbangan masing-masing kelom-

pok bahan makanan terhadap ketersediaan energi dan protein seperti tersaji pada tabel 4.

Pada tahun 1999, sereal memberikan sumbangan hampir 66 persen ketersediaan energi dengan tingkat ketersediaan sebesar 3.194 kilokalori/kapita/hari atau 145 persen dari angka kecukupan konsumsi kalori (2.200 kilokalori/kapita/hari) dan 125 persen dari angka kecukupan ketersediaan kalori (2.500 kilokalori/kapita/hari). Buah/biji berminyak dan minyak/lemak merupakan penyumbang relatif besar setelah sereal yaitu sebesar masing-masing sekitar 8 persen sementara gula menyumbang kurang dari 6 persen, buah dan sayur menyumbang kurang dari 2,5 persen, pangan hewani menyumbang kurang 3 persen. Penilaian ketahanan pangan ditinjau dari aspek ketersediaan jumlah pangan dan gizi energi bagi konsumsi penduduk tergolong sangat kuat karena perbandingan antara ketersediaan dengan kecukupan konsumsi melebihi 45 persen, tetapi dari aspek mutu pangan dan gizi yang tersedia belum memenuhi pola pangan harapan dengan kekurangan ketersediaan pada buah dan sayur serta pangan hewani.

Ketersediaan protein sebesar 83,35 gram/kapita/hari atau sebesar 167

persen dari angka kecukupan konsumsi 50 gram/kapita/hari dan sebesar 152 persen dari angka kecukupan ketersediaan 55 gram/ kapita/ hari. Serealia menyumbang hampir 63 persen ketersediaan protein untuk konsumsi penduduk, sumbangan

dari pangan hewani sekitar 12 persen dan sumbangan dari buah/biji berminyak mencapai hampir 20 persen. Dengan demikian ketersediaan protein masih didominasi oleh protein nabati.

Tabel 3

Ketersediaan Kalori dan Protein per Kapita per Hari menurut Kelompok Bahan Makanan Tahun 1999 serta Perbandingan Ketersediaan dengan Kecukupan Konsumsi

No.	Kelompok Bahan Makanan	Ketersediaan Kalori (kkal/kap/hari)	Ketersediaan Protein (gram/kap/hari)
1	Padi-padian (serealia)	2.104	52.32
2	Makanan berpati	245	1.65
3	Gula	176	0.03
4	Buah/ biji berminyak	245	16.52
5	Buah-buahan *	44	0.49
6	Sayur-sayuran	35	1.82
7	Daging	26	1.93
8	Telur	11	0.83
9	Susu	9	0.45
10	Ikan	39	7.26
11	Minyak dan lemak	260	0.05
	Jumlah	3.194	83.35
	Perbandingan ketersediaan dengan kecukupan konsumsi	145:100	167:100

Sumber : BPS (2000). diolah.

Tabel 4

Sumbangan Kelompok Bahan Makanan terhadap Ketersediaan Kalori dan Protein per Kapita Tahun 1999 dalam persen.

No.	Kelompok Bahan Makanan	Sumbangan terhadap ketersediaan kalori	Sumbangan terhadap ketersediaan protein
1	Padi-padian (serealia)	65.87	62.77
2	Makanan berpati	7.67	1.97
3	Gula	5.51	0.04
4	Buah/ biji berminyak	7.67	19.82
5	Buah-buahan	1.38	0.59
6	Sayur-sayuran	1.09	2.18
7	Daging	0.81	2.32
8	Telur *	0.34	0.99
9	Susu	0.28	0.54
10	Ikan	1.22	8.71
11	Minyak dan lemak	8.16	0.06
	Jumlah	100.00	100.00

Sumber : BPS (2000). diolah.

PENUTUP

Indonesia patut prihatin terhadap resiko ketidakcukupan produksi pangan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi penduduk dengan jumlah yang sangat besar. Menurunnya produksi pangan dapat mempersulit penduduk untuk mengakses pangan, terutama bagi penduduk berpendapatan rendah. Dimasa yang akan datang, permintaan makanan pokok beras masih akan terus bertambah sebagai akibat pertambahan jumlah penduduk dan peningkatan pendapatan sehingga diperlukan kecukupan jumlah persediaan yang semakin besar dan mutu yang semakin baik.

Mengandalkan peningkatan ketersediaan pangan dari impor dengan dukungan yang semakin besar mengandung resiko yang semakin besar pula terhadap ketahanan pangan nasional mengingat pasar beras dunia sangat tipis dan harga mudah bergejolak. Resiko akan semakin besar apabila ada hambatan embargo dari negara eksportir karena pertimbangan subyektif di dalam negerinya.

Dengan demikian mengandalkan penyediaan pangan dari produksi pangan dalam negeri akan lebih aman dan memerlukan dukungan kebijakan yang

dapat meningkatkan daya saing petani tanaman pangan dalam memproduksi pangan yang cukup dalam jumlah maupun mutunya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexandratos, N (1995), *World Agriculture : Towards 2010, An FAO Study*, published by FAO and John Willey & Sons : Chichester
- Amang, B. dan M.H.Sawit (1997), "Perdagangan Global dan Implikasinya Pada Ketahanan Pangan Nasional", *Agro-Ekonomika*, Tahun-27 (2)
- Amang, B. dan M. Husein Sawit (1999), *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional, Pelajaran dari Orde Baru dan Orde Reformasi*. Edisi Pertama. IPB Press
- Anderson, P.P dan Lurch, R.P (1997), "World Food Needs Toward 2020", *AJAE* 79 (5)
- Biro Pusat Statistik (1999 a.). *Konsumsi Kalori dan Protein Penduduk Indonesia Dan Propinsi*. Buku 2. BPS Jakarta.
- Biro Pusat Statistik (1999 b). *Pengeluaran Untuk Konsumsi Penduduk Indonesia Per Propinsi*. Buku 3. BPS Jakarta.
- Biro Pusat Statistik (2000). *Neraca Bahan Makanan Di Indonesia tahun 1999*. BPS Jakarta.

- FAO, 1996a. *Food Security And Food Assistance*. WFS/TECH/11 Provisional Version July.
- _____. 1996b. *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan and Action*. WFS, Rome: 13-17 November
- Rosegrant, M.W dan Sombilla, M.A (1997), "Critical Issues Suggested by Trends in Food, Population and the Environment to the Year 2020", *AJAE* 79 (5).
- Soetrisno, N (1995), "Ketahanan Pangan Dunia: Konsep Pengukuran dan Faktor Dominan", *Pangan* no. 21 vol. 5
- Suryana A dan Budiarto J (1999)." Penawaran, Permintaan Pangan dan Perilaku Kebiasaan Pangan". Makalah dalam *Prosiding Widya karya Nasional Pangan Dan Gizi VI*. LIPI Jakarta.
- Biro Pusat Statistik (1999 a). *Konsumsi Kalori dan Protein Perseorangan Indonesia Dan Provinsi*. Buku 2 BPS Jakarta
- Biro Pusat Statistik (1999 b). *Perseorangan Untuk Konsumsi Perseorangan dan Provinsi*. Buku 3 BPS Jakarta
- Biro Pusat Statistik (2000). *Neraca Bahan Makanan Di Indonesia tahun 1999*. BPS Jakarta
- Anderson, P.P dan Lurch, R.P (1997). "World Food Needs Toward 2030". *AJAE* 79 (5)
- Amang, B dan M.Husain Swati (1999). *Kebijakan Beras dan Pangan Nasional*. Edisi Pertama BPS Press
- Amang, B dan M.Husain Swati (1997). "Perdagangan Global dan Implikasinya Pada Ketahanan Pangan Nasional". *Agric-Economics*, Tahun-27 (2)