



UPAYA PENINGKATAN AKSES PANGAN MASYARAKAT MENDUKUNG KETAHANAN PANGAN

Mewa Ariani

PENDAHULUAN

Berbicara masalah pangan selalu menarik untuk dibahas karena pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama. Pemenuhan pangan merupakan bagian dari hak azasi yang dijamin dalam Undang-Undang (UU) Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Demikian ungkapan pembuka dalam UU Pangan No. 18 tahun 2012. Dalam UU tersebut, 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 penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman. Sementara itu, ketahanan pangan sebagai kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.

Pemerintah terus berupaya memenuhi kebutuhan pangan terutama pangan pokok melalui berbagai program. Penyediaan pangan dari produksi dalam kurun 2010-2014 menunjukkan peningkatan seperti untuk padi sebesar 1,63% per tahun. Peningkatan produksi di Luar Jawa lebih tinggi dibandingkan dengan di Jawa. Demikian pula produksi jagung meningkat walaupun dengan tingkat yang lebih rendah yaitu sekitar 1,11% per tahun dan produksi kedelai meningkat sebesar 1,93% per tahun. Pemicu peningkatan produksi padi diantaranya karena peningkatan luas panen seluas 540 ribu ha dan produktivitas sebesar 1,20 kw/ha. Peningkatan produksi jagung diakibatkan adanya peningkatan produktivitas (2,87%/tahun), namun luas panen mengalami penurunan sebesar -1,77 persen per tahun (Badan Ketahanan Pangan, 2015).

Kabinet Kerja telah menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 yang dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 2 tahun 2015. Dalam RPJMN tersebut disebutkan sasaran pokok pembangunan nasional yang dicapai pada tahun 2019 di bidang ketahanan pangan terutama terkait dengan produksi beberapa komoditas pangan sebagai berikut: 1) padi sebesar 82,0 juta ton, b) jagung sebesar 24,1 juta ton, c) kedelai sebesar 1,92 juta ton, d) gula sebesar 3,8 juta ton, e) daging sebesar 755,1 juta ton dan f) ikan (di luar rumput laut) sebesar 18,7 juta ton.

Kabinet kerja telah menetapkan swasembada berkelanjutan padi dan jagung serta swasembada kedelai harus dicapai dalam waktu tiga tahun. Padahal dalam pencapaian hal tersebut, pemerintah juga dihadapkan pada permasalahan diantaranya alih fungsi dan fragmentasi lahan pertanian, rusaknya infrastruktur/jaringan irigasi, semakin berkurangnya dan mahalnya upah tenaga kerja pertanian



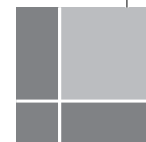
serta kurangnya peralatan mekanisasi pertanian, dan lainnya. Berkaitan dengan hal tersebut, Kementerian Pertanian melaksanakan Program Upaya Khusus (Upsus) Peningkatan Produksi Padi, Jagung dan Kedelai melalui Program Perbaikan Jaringan Irigasi dan Sarana Pendukungnya. Kegiatannya antara lain pengembangan/rehabilitasi jaringan irigasi, optimalisasi lahan dan penyediaan sarana dan prasarana pertanian yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Pertanian RI No. 03/Permentan/OT.140/2/2015 (Kementerian Pertanian, 2015).

Namun demikian, peningkatan produksi atau ketersediaan pangan tidak selalu menjamin terpenuhinya konsumsi pangan masyarakat atau rumahtangga. Seperti diungkap oleh Suryana (2014) bahwa terjadi kesenjangan yang cukup lebar antara rata-rata ketersediaan pangan yang lebih dari cukup dan rata-rata pangan yang benar-benar dikonsumsi masyarakat yang ternyata masih di bawah rekomendasi. Ketersediaan pangan yang memadai pada tingkat makro tidak serta merta dapat meningkatkan kualitas konsumsi dan status gizi masyarakat.

Jumlah penduduk Indonesia terus bertambah dari tahun ke tahun. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, jumlah penduduk pada tahun 2010 mencapai 237,6 juta jiwa, meningkat 61,1% dibandingkan jumlah penduduk tahun 1980. Laju pertumbuhan penduduk kedepan diperkirakan masih bernilai positif dalam arti masih mengalami peningkatan dari tahun ke tahun (laju pertumbuhan tahun 2010-2020:1,49%/tahun) sehingga jumlah penduduk pada tahun 2015 dan 2020 diperkirakan masing-masing sebesar 255.461,70 dan 271.066,40 ribu jiwa. Perubahan jumlah penduduk yang bertempat tinggal di kota dari 49,8% tahun 2010 menjadi 53,3% tahun 2015 dan 56,7% pada tahun 2020 juga akan berdampak pada perubahan pola dan tingkat penyediaan serta konsumsi pangan termasuk akses pangan (<http://www.bps.go.id>). Seperti diungkap oleh Satterthwaite, *dkk.*, (2010), urbanisasi mempengaruhi arah perubahan permintaan pangan agregat melalui peningkatan populasi perkotaan maupun perubahan pola konsumsi.

Disisi lain, juga terjadi kecenderungan 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% (Saparini, 2012).

Peningkatan penduduk menuntut adanya peningkatan ketersediaan pangan agar pangan yang tersedia mampu memenuhi kebutuhan masyarakat. Pangan yang disediakan tersebut sesuai amanat UU Pangan harus sampai pada upaya pemenuhan kebutuhan pangan pada tingkat rumahtangga dan individu. Agar pangan yang disediakan mampu dikonsumsi oleh rumahtangga atau perseorangan maka diperlukan suatu analisis terkait dengan akses atau distribusi pangan. Akses pangan merupakan salah satu sub sistem ketahanan pangan yang menghubungkan antara ketersediaan pangan dengan konsumsi/pemanfaatan pangan. Akses pangan baik apabila semua rumahtangga atau semua anggota rumah tangga mempunyai sumber daya yang cukup untuk mendapatkan pangan yang cukup pula baik dari segi kuantitatif, kualitatif dan keragaman pangan. Makalah ini bertujuan untuk menganalisis permasalahan akses pangan di Indonesia dan solusi kedepannya.



DIMENSI AKSES PANGAN DALAM KETAHANAN PANGAN DAN GIZI

Dalam buku yang berjudul: *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security* yang dikeluarkan oleh FAO (2008) mendefinisikan ketahanan pangan seperti yang digunakan oleh *World Food Summit* tahun 1996. Pengertian terkait ketahanan pangan yaitu *food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life*. Konsep ini menekankan aspek aksesibilitas pada tingkatan rumah tangga mendapatkan legitimasi dibandingkan dengan konsep-konsep sebelumnya (Dewan Ketahanan Pangan, 2011).

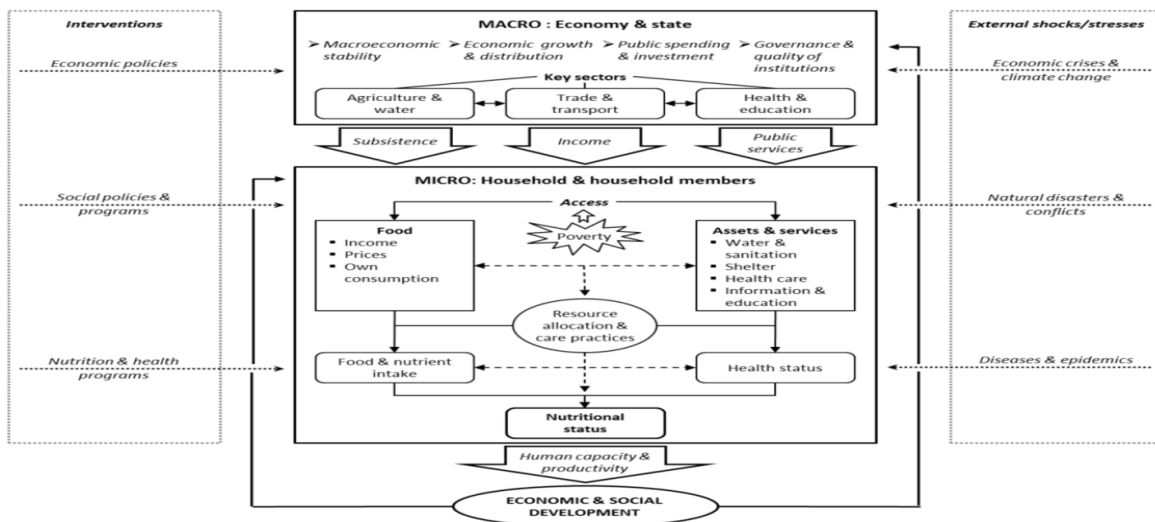
Berdasarkan definisi tersebut, terdapat empat dimensi ketahanan pangan yaitu: 1) Ketersediaan pangan secara fisik, yang lebih menekankan pada aspek ketersediaan seperti tingkat produksi pangan, stok dan perdagangan pangan, 2) Akses fisik dan ekonomi terhadap pangan. Ketersediaan pangan yang cukup tingkat nasional atau internasional tidak menjamin kecukupan pangan tingkat rumahtangga. Hal ini terkait dengan ketidakcukupan akses pangan dengan indikator seperti pendapatan, pengeluaran, pasar dan harga pangan; 3) Pemanfaatan/konsumsi pangan yang umumnya dikaitkan dengan variasi zat gizi dan kecukupan pangan, seperti kecukupan energi dan zat gizi lainnya, sebagai dampak dari resultan dari cara menyediakan pangan, jenis makanan, diversifikasi pangan dan distribusi makanan dalam keluarga. Kombinasi dari pola konsumsi makanan dan tingkat penyerapan makanan dalam tubuh akan menentukan status gizi seseorang; 4) Stabilitas dari dimensi 1, 2 dan 3 secara berkelanjutan. Ketidakcukupan pangan (rawan pangan) dapat terjadi sewaktu-waktu akibat dari ketidakstabilan politik, faktor ekonomi (pengangguran, harga pangan meningkat, dll).

Dari konsep awal ini berkembang disesuaikan dengan tujuan dan sudut pandang sehingga dilakukan penjabaran-penjabaran. Namun demikian secara umum, penjabaran yang dilakukan tetap relevan dengan konsep awal dari akses pangan. *Food and Nutrition Technical Assistance Project/FANTA* (2003) menerbitkan buku/laporan dengan judul *Food Access Indicator Review*. Kerangka konseptual ketahanan pangan dan gizi yang digunakan dalam publikasi ini berasal dari USAID (Gambar 1). Dalam publikasi tersebut disebutkan bahwa terdapat enam indikator akses pangan yang harus dipertimbangkan untuk dilakukan monitoring dan pemilihan indikator terkait dengan intervensi program yaitu: 1) Akses pangan rumah tangga tidak cukup untuk melihat akses pangan tingkat individu dalam rumah tangga tersebut, karena rumah tangga sebagai kelembagaan sosial berkaitan dengan akses pangan individu. Sehingga seharusnya ada data distribusi pangan dalam rumah tangga; 2) Akses pangan adalah kebutuhan akan tetapi kondisi ini tidak cukup untuk menentukan penggunaan/konsumsi pangan oleh semua anggota rumah tangga. Hal ini terkait dengan aspek pemeliharaan kesehatan. Jika rumah tangga mempunyai sumber daya yang cukup untuk pangan semua anggota rumah tangga, namun belum tentu setiap anggota tersebut secara aktual akan menerima dan menggunakan sesuai dengan kecukupannya. Makanan yang didistribusikan secara kuantitas dan kualitas pangan harus berdampak pada kesehatan anggota tersebut; 3) Akses pangan tergantung dari pendapatan yang diperoleh oleh rumahtangga secara relatif dengan harga pangan (daya beli); 4) Rumahtangga memiliki berbagai strategi untuk memperoleh pendapatan. Rumahtangga memiliki akses berbagai sumber daya seperti tenaga kerja, lahan, ternak, dan modal. Beberapa rumahtangga juga dapat memperoleh atau



Perubahan konsep ketahanan pangan yang disampaikan pada *World Summit of Food Security* tahun 2009, terjadi pengembangan konsep ketahanan pangan yaitu penambahan konsep dan secara spesifik menambahkan dimensi/pilar ketahanan pangan (Gambar 2). Pada awalnya, empat dimensi ketahanan pangan adalah ketersediaan, akses, penggunaan/konsumsi dan stabilitas pangan, ditambah dengan dimensi gizi sebagai bagian integral dalam konsep ketahanan pangan (FAO 2009b). Definisi ini bersifat komprehensif dan mencakup semua level (individu, rumah tangga, nasional, regional dan global) serta mengkoordinasikan tanggung jawab masing-masing institusi, masyarakat dan pelaku ekonomi untuk menghadapi kerawanan pangan secara efektif. Kemiskinan merupakan hambatan utama untuk mencapai ketahanan pangan pada level rumah tangga sehingga pengentasan kemiskinan sangat penting dalam memperbaiki akses pangan (FAO 1996).

Telah banyak tulisan terkait dengan akses pangan baik secara langsung maupun tidak langsung karena akses pangan merupakan salah satu elemen penting dalam ketahanan pangan. Indikator yang berpengaruh pada akses pangan akan berubah seiring dengan pendalaman dalam konsep ketahanan pangan. Seperti pada Tabel 1, faktor utama yang berpengaruh pada akses pangan adalah beragam, namun yang utama terkait dengan: a) Daya beli rumah tangga terhadap pangan, yang berarti variabel pendapatan dan harga pangan, 2) Produksi pangan yang akan mencerminkan aspek ketersediaan pangan, 3) Infrastruktur yang terkait dengan distribusi pangan terutama berupa sarana dan prasarana transportasi, yang memudahkan distribusi pangan dari satu wilayah ke wilayah lain baik dari satu pulau ke pulau lain maupun dari desa ke desa lain, serta 4) Perilaku konsumsi pangan.



Gambar 2. The Food Security System: A New Conceptual Framework (IFPRI, 2012)

Dengan memperhatikan Gambar 1 dan 2 serta beberapa literatur yang berasal dari luar negeri seperti pada Tabel 1, indikator yang berpengaruh pada akses pangan dapat dikelompokkan menjadi tiga aspek yaitu: a) Aspek ekonomi (pendapatan, harga pangan dan non pangan, kesempatan kerja); b) Aspek fisik (sarana dan prasarana perhubungan, infrastruktur daerah, produksi pangan); dan c) Aspek sosial (preferensi terhadap makanan, pendidikan, konflik/perang, gotong royong, bantuan pangan).

Suryana (2008), hasil Pra WNPG IX bulan Juni 2008 menunjukkan bahwa masalah ketahanan pangan disebabkan pada rendahnya keterjangkauan pangan sebagian penduduk. Keterjangkauan pangan masyarakat harus memenuhi tiga hal yaitu fisik, ekonomi dan sosial. Keterjangkauan fisik artinya masyarakat dapat menjangkau pangan dengan mudah karena adanya dukungan prasarana dan sarana mobilitas maupun pasar yang memadai. Keterjangkauan ekonomi artinya jika masyarakat mempunyai daya beli yang cukup untuk mendapatkan bahan pangan sesuai kebutuhan dan pilihan setiap individu anggotanya. Keterjangkauan sosial artinya jika masyarakat terlayani oleh sistem perlindungan sosial yang membantunya mendapatkan pangan pada saat mengalami kekurangan. Indikator-indikator tersebut selanjutnya akan digunakan sebagai pertimbangan dalam pemilihan indikator yang sangat mempengaruhi akses pangan di Indonesia dalam tulisan ini.

Tabel 1. Variabel yang Berpengaruh pada Akses Pangan

Sumber	Variabel yang Berpengaruh
USAID dalam FANTA (2003)	Produksi pangan, daya beli, pemberian/pinjaman, pengumpulan barang dari alam
IFPRI (2012)	Pendapatan, harga, konsumsi, sanitasi dan air, kesehatan, informasi dan pendidikan
FAO (2011)	Pendapatan, harga, pasar, infrastruktur, distribusi makanan antar anggota keluarga, masalah perempuan
<i>Work Stream 5 of the Scottish Government's Food Forum</i> (2009)	Harga dan pendapatan, pengetahuan dan nilai, geografi, kelompok lokal dan masyarakat, gaya hidup dan tekanan, perubahan pangan orientasi konsumen

KINERJA DAN PERMASALAHAN AKSES PANGAN

Kinerja Akses Pangan Wilayah

Pada tahun 2005, Dewan Ketahanan Pangan (DKP) bekerjasama dengan *World Food Programme* (WFP) menyusun Peta Kerawanan Pangan Indonesia (*Food Insecurity Atlas-FIA*), yang menggambarkan peringkat situasi ketahanan pangan pada 265 kabupaten di 30 provinsi. Kemudian pada tahun 2009 (pada 32 provinsi, 346 kabupaten), DKP dan WFP melakukan pembaharuan data yang kemudian disusun dalam peta dengan nama Peta Kerentanan Pangan. Indikator yang digunakan tetap sama, meliputi 13 indikator (9 indikator kerawanan pangan kronis dan 4 indikator kerawanan pangan sementara/transien). Ke 13 indikator tersebut dikelompokkan kedalam tiga bagian yaitu: 1) Ketersediaan pangan (ketersediaan bersih padi+jagung+ubikayu+ubijalar); 2) Akses pangan dan penghidupan (persentase penduduk hidup di bawah garis kemiskinan, persentase desa yang tidak memiliki akses penghubung yang memadai, persentase rumah tangga tanpa akses listrik); 3) Pemanfaatan pangan (angka harapan hidup pada saat lahir, berat badan balita di bawah standar, perempuan buta huruf, persentase rumah tangga tanpa akses ke air bersih, persentase rumah tangga yang tinggal lebih dari 5 km dan fasilitas kesehatan); dan 4) Kerentanan pangan terhadap kerawanan pangan transien (bencana alam, penyimpangan curah hujan, persentase daerah puso, deforestasi hutan).

Hasil dari peta tersebut sebagai berikut: a) Terdapat 100 kabupaten yang perlu perhatian khusus pada tahun 2005. Pada tahun 2006 dan 2007 telah dialokasikan dana oleh pemerintah lebih dari US\$ 32 juta; b) Dari 100 kabupaten Prioritas 1-3 di FIA 2005, 44 kabupaten mengalami perbaikan dari kabupaten Prioritas 1-3 dan



berpindah menjadi kabupaten Prioritas lebih rendah yaitu Prioritas 4-6 di FSVA 2009. 42 kabupaten yang lain peringkatnya mengalami perbaikan namun masih masuk kabupaten Prioritas 1-3. 12 kabupaten lainnya masuk menjadi kabupaten Prioritas yang lebih tinggi. Berpindahnya 12 kabupaten tersebut terutama disebabkan oleh rendahnya akses jalan terhadap kendaraan roda empat, atau meningkatnya angka kemiskinan. Kabupaten yang termasuk prioritas 1-3 sebagian besar berada di Provinsi Papua, Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Kalimantan Barat.

Kinerja Akses Pangan Masyarakat

Seperti telah diungkap sebelumnya kalau akses pangan baik maka konsumsi pangan masyarakat atau rumahtangga akan terpenuhi baik secara kuantitatif, kualitatif dan diversifikasi. Selain itu ukuran untuk melihat sejauh mana capaian akses pangan dapat dilihat jumlah penduduk miskin, penduduk rawan pangan/kelaparan dan status gizi balita seperti yang diamanatkan dalam *Millenium development Goals* (MDG). Beberapa capaian tersebut sebagai berikut:

- 1) Ketersediaan pangan sebagai salah satu aspek/dimensi ketahanan pangan yang penting dalam menjembatani akses pangan, karena walaupun rumahtangga mempunyai kemampuan mengakses pangan, namun apabila pangan tidak tersedia maka kegiatan akses pangan tidak akan terjadi. Oleh karena itu, indikator ketersediaan pangan dapat sebagai alat untuk mengukur kinerja akses pangan. Pangan yang disediakan dapat diperoleh dari produksi sendiri maupun dari impor. Ketersediaan dari berbagai komoditas pangan dikonversi kedalam satuan energi dan protein sehingga diperoleh angka ketersediaan pangan dalam bentuk energi dan protein seperti pada Tabel 2. Hasil kesepakatan para ahli gizi dalam Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi (WNPG) ke X tahun 2012 merekomendasikan standar anjuran ketersediaan pangan dalam bentuk energi dan protein per kapita per hari masing-masing sebesar 2400 Kalori dan 63 Gram. Berdasarkan anjuran tersebut, ketersediaan energi dan protein telah mencukupi (bahkan jauh dari rekomendasi), atau dapat dikatakan dari sisi ketersediaan pangan, Indonesia dalam kondisi tahan pangan.

Tabel 2. Perkembangan Ketersediaan Energi dan Protein

Tahun	Energi		Protein	
	Kalori/Kap/Hari	%*	Gram/Kap/Hari	%*
2010	3.801	158,4	94,6	150,1
2011	3.646	151,9	93,1	147,8
2012	3.737	155,7	94,1	149,4
2013	3.882	161,8	90,6	143,7

Keterangan: * % angka ketersediaan terhadap rekomendasi WNPG X,
energi= 2400 Kalori/kap/hari, protein=63 Gram/kap/hari

Sumber: Suryana (2014)

- 2) Berdasarkan data Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang diolah oleh Badan Ketahanan Pangan (2015), tingkat konsumsi energi tahun 2014 sebesar 1.949 Kalori/kapita/hari atau 88,6% dari standar kecukupan yang dianjurkan (hasil WNPG ke X, tahun 2012, anjuran konsumsi energi sebesar 2.200 Kalori/kap/hari). Tingkat konsumsi protein pada tahun yang sama yaitu 56,6 gram/kapita/hari atau 99,4 % dari standar kecukupan yang dianjurkan (anjuran



konsumsi protein sebesar 57 gram/kap/hari). Sementara itu, keragaman konsumsi pangan yang diukur dengan skor Pola Pangan Harapan (PPH) sebesar 83,4, sedangkan target pada tahun 2014 seharusnya sebesar 93,3. Perkembangan konsumsi energi, protein dan skor PPH disajikan pada Tabel 3. Dengan memperhatikan capaian konsumsi tersebut dapat disimpulkan bahwa masih ada masalah akses pangan pada rumahtangga.

Tabel 3. Perkembangan Konsumsi Energi, Protein dan Skor PPH

Tahun	Energi (Kalori/kap/hari)	Protein (Gram/kap/hari)	Skor PPH
2009	1927	54,4	75,7
2010	2025	57,9	85,7
2011	2048	59,1	85,6
2012	1944	55,9	83,5
2013	1930	55,7	81,4
2014	1949	56,6	83,4

Sumber: Badan Ketahanan Pangan (2015)

- 3) Salah satu butir kesepakatan dalam MDGs adalah menanggulangi kemiskinan dan kelaparan, yang mencakup tiga target, diantaranya adalah penurunan jumlah penduduk miskin dan penduduk yang kelaparan pada periode 1990-2015. Pada tahun 1990, jumlah penduduk miskin sebesar 15,1% dan target tahun 2015 sebesar 7,55%, sedangkan target jumlah penduduk dengan konsumsi minimum 1.400 Kalori/kap/hari pada tahun 2015 sebesar 8,5% (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS, 2012). Capaian jumlah penduduk miskin pada tahun 2014 masih tinggi yaitu 11,25% (RPJMN, 2015), sedangkan untuk penduduk yang mengkonsumsi energi lebih rendah dari 70% kecukupan (177 Kalori/kap/hari) pada tahun 2013 sebesar 19,04% (BKP, 2014). Capaian jumlah penduduk miskin masih jauh dari target MDGs, sebaliknya untuk penduduk rawan pangan. Walaupun demikian dengan masih banyaknya penduduk miskin dan belum tercapainya target MDGs, maka dapat dikatakan juga masih ada masalah akses pangan pada sebagian rumahtangga. Secara lengkap perkembangan data untuk jumlah penduduk miskin dan rawan pangan disajikan pada Tabel 4 dan Tabel 5.

Tabel 4. Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
2005	12,4	22,7	35,1	11,7	20,0	16,0
2006	14,5	24,8	39,3	13,5	21,8	17,8
2007	13,6	23,6	37,2	12,5	20,4	16,6
2008	12,8	22,2	35,0	11,7	18,9	15,4
2009	11,9	20,6	32,5	10,7	17,4	14,2
2010	11,1	19,9	31,0	9,9	16,6	13,3
Maret 2011	11,1	19,0	30,0	9,2	15,7	12,5
Sep-11	11,0	18,9	29,9	9,1	15,6	12,4
maret 2012	10,7	18,5	29,1	8,8	15,1	12,0
Sep-12	10,5	18,1	28,6	8,6	14,7	11,7
Mar-13	10,3	17,7	28,1	8,4	14,3	11,4
Sep-13	10,6	17,9	28,6	8,5	14,4	11,5

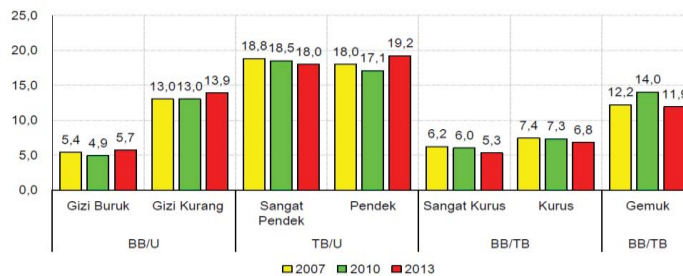
Sumber: BPS (2015) dalam www.bps.go.id

Tabel 5. Perkembangan Jumlah Penduduk Rawan Pangan

Tahun	Jumlah penduduk sangat rawan*)	
	%	Juta Jiwa
2010	15,34	35,71
2011	17,41	42,08
2012	19,46	47,65
2013	19,04	47,02
(%/th)	4,81	5,96

*) Konsumsi energi/kapita/hari < 70% dari AKG
Sumber: BPS, diolah BKP dalam Kementan (2015)

- 4) Dalam MDGs, target tahun 2015 untuk prevalensi balita gizi buruk dan gizi kurang masing-masing sebesar 3,6% dan 11,9% (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS, 2012). Capaian untuk balita dengan gizi buruk tahun 2013 sebesar 5,7%, sedangkan untuk balita gizi kurang sebesar 14% (Kemenkes dalam *Indonesia Agency for Food Security*, 2013). Perkembangan balita dengan gizi buruk dan gizi kurang hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) tahun 2013 (Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, 2013) dapat dilihat pada Gambar 3. Jumlah balita dengan status gizi buruk dan kurang pada tahun 2013 justru meningkat, bahkan peningkatan cukup tinggi untuk balita yang pendek. Kondisi ini memperlihatkan bahwa masih ada permasalahan dalam hal konsumsi pangan dan pola asuh anak, juga masalah prasarana/sarana kesehatan yang berdampak pada terjadinya balita dengan gizi buruk atau kurang.



Gambar 3: Perkembangan Prevalensi Gizi Kurang, Pendek, Kurus, dan Gemuk Pada Balita
Sumber: Indonesia Agency for Food Security, 2013

Permasalahan Akses Pangan

Dengan memperhatikan angka-angka dalam capaian tersebut diatas, dapat diartikan bahwa masih terjadi permasalahan akses pangan di Indonesia baik berbasis wilayah maupun rumahtangga dan individu. Masih banyak kabupaten terutama wilayah di Kawasan Timur Indonesia (KTI) termasuk wilayah rawan pangan atau rentan pangan. Secara rata-rata, pangan yang dikonsumsi oleh rumahtangga juga belum sesuai dengan yang dianjurkan. Beberapa indikator dalam MDGs terkait akses pangan juga belum dapat sesuai dengan target. Angka kemiskinan dan rawan pangan memang menurun dari tahun ke tahun, namun penurunannya melambat dan belum mampu memenuhi target MDGs (terutama untuk kemiskinan). Pertanyaannya adalah faktor-faktor apakah yang mempengaruhi akses pangan wilayah dan rumahtangga. Analisis yang dilakukan oleh Suryana (2014) menyimpulkan bahwa terjadi kesenjangan yang cukup lebar antara rata-rata ketersediaan pangan yang lebih dari cukup dan rata-rata pangan yang benar-benar dikonsumsi masyarakat yang ternyata

masih dibawah rekomendasi. Beberapa hasil identifikasi permasalahan akses pangan wilayah dan rumahtangga dapat diungkap sebagai berikut:

1. Ketimpangan PDRB Antar Wilayah/Provinsi

Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sebagai indikator makro menunjukkan kemampuan sumber daya ekonomi yang dihasilkan oleh wilayah atau juga menunjukkan pendapatan yang memungkinkan untuk dinikmati oleh penduduk suatu daerah. Semakin tinggi nilai PDRB menunjukkan kemampuan sumber daya ekonomi semakin besar dan peluang pemanfaatannya untuk penduduk yang bertempat tinggal disuatu wilayah tersebut juga semakin besar. Selama 30 tahun (1982-2012) kontribusi PDRB Kawasan Barat Indonesia (KBI), yang mencakup wilayah Sumatera, Jawa, dan Bali sangat dominan, yaitu sekitar 80 % dari PDB, sedangkan peran KTI baru sekitar 20 %.

Kesenjangan pembangunan antar wilayah dalam jangka panjang dapat memberikan dampak pada kehidupan sosial masyarakat. Keterbatasan PDRB di wilayah KTI ini berdampak pada terbatasnya pembangunan sarana dan prasarana di wilayah tersebut. Oleh karena itu, tidaklah heran kalau kabupaten di KTI banyak yang mempunyai kategori wilayah rawan pangan/rentan pangan seperti dalam peta yang disusun oleh DKP dan WFP. Dampak berikutnya adalah banyaknya kantong-kantong kemiskinan di wilayah ini. Sebagai gambaran, jumlah penduduk sangat rawan pangan pada tahun 2013 di wilayah Sumatera antara 16,7-20,6%; di Jawa antara 4,9-20,9%; sedangkan di wilayah Maluku-Maluku Utara antara 20,6-39,5% dan Papua-Papua Barat antara 40,1-45,3% (Badan Ketahanan Pangan, 2014).

2. Ketimpangan Pembangunan Sarana dan Prasarana

Indonesia memiliki wilayah yang luas berupa daratan dan lautan. Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah masih bias pada wilayah daratan dan bias pada wilayah yang berada di KBI seperti di Jawa dan Sumatera. Sebaliknya pembangunan sarana dan prasarana terutama berupa transportasi dari dan ke wilayah KTI masih terbatas, sehingga harga pangan yang harus didatangkan dari wilayah lain menjadi sangat mahal. Menurut Purnasihar (2012), daerah pada KBI mencapai pertumbuhan yang cepat, dan sebaliknya beberapa daerah pada KTI mengalami pertumbuhan yang lambat. Daerah-daerah tersebut tidak mengalami kemajuan yang sama karena perbedaan sumber-sumber yang dimiliki serta adanya kecenderungan investor memilih daerah perkotaan yang telah memiliki fasilitas seperti sarana prasarana perhubungan, jaringan listrik dan telekomunikasi, perbankan dan sumber daya manusia yang terampil. Selain itu adanya ketimpangan redistribusi pembagian pendapatan dari pemerintah pusat kepada daerah berdasarkan luas wilayah darat, yang tentu saja sangat merugikan provinsi Maluku yang didominasi wilayah laut dibandingkan darat sehingga mendorong semakin besar ketimpangan regional antar daerah. Sementara itu menurut Solihin, D (2008), KBI yang luasnya hanya 31,25% dari luas wilayah nasional dilayani jalan nasional dan provinsi yang total panjangnya 37.687,5 km. Sementara itu wilayah KTI yang luasnya 68,75% dilayani jalan nasional dan propinsi yang totalnya justru lebih rendah yaitu 33.241,2 km. Kondisi jalan yang rusak berat sebagian besar juga di wilayah KTI.



3. Geografi Wilayah

Wilayah Indonesia sangat luas dan sebagian berupa pulau-pulau baik pulau besar maupun pulau kecil. Masih banyak ditemukan wilayah yang terisolasi dari pusat-pusat kegiatan ekonomi seperti daerah perbatasan, pulau-pulau kecil, pesisir dan daerah pedalaman. Pada wilayah ini, hubungan antara pulau atau antar daerah pedalaman harus dilalui dengan transportasi laut, sehingga untuk pangan yang harus didatangkan dari luar pulau akan menghadapi kendala apabila keadaan cuaca tidak memungkinkan untuk melakukan pelayaran. Disisi lain, sarana transportasi laut juga masih terbatas. Dampak dari hal ini tentu saja adalah terjadinya gangguan pasokan pangan di wilayah tersebut pada waktu-waktu tertentu dengan harga yang relatif mahal. Seperti yang disampaikan oleh Alfons; *dkk.*, (2012), potensi kerawanan pangan cukup besar bagi wilayah-wilayah kepulauan seperti di Maluku. Dengan kondisi kepulauan, pasokan makanan dapat terputus bila tiba-tiba cuaca menjadi tidak bersahabat.

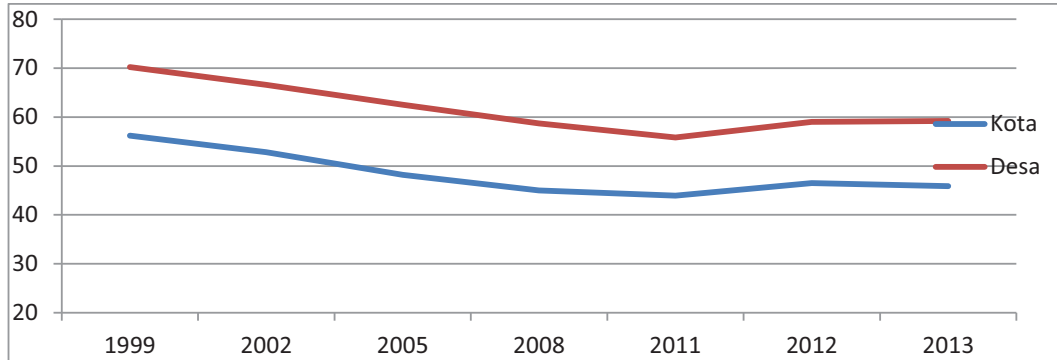
4. Besaran dan Ketimpangan Pendapatan Rumah tangga

Salah satu faktor utama yang mempengaruhi akses pangan tingkat rumah tangga adalah pendapatan rumah tangga. Dengan menggunakan data Susenas, pengeluaran sebagai proksi pendapatan dan pangsa pengeluaran pangan sebagai salah satu ukuran kesejahteraan menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan rumah tangga relatif stagnan (Gambar 4). Pangsa pengeluaran tahun 2012 sebesar 51,08%, sedangkan pada tahun 2013 sebesar 50,66%. Jumlah pendapatan rumah tangga belum semuanya mencukupi kebutuhannya sehingga masih ditemukan penduduk yang miskin dan atau rawan pangan. Dalam Rencana Pembangunan Kementerian Pertanian 2015-2019 disebutkan bahwa berdasar harga konstan tahun 2000, tingkat pendapatan petani untuk pertanian dalam arti luas maupun pertanian sempit menunjukkan peningkatan yang diindikasikan oleh pertumbuhan yang positif masing-masing sebesar 5,64 % dan 6,20 %/tahun selama kurun waktu 2010–2014. Namun demikian secara nominal tingkat pendapatan/kapita petani tersebut masih berada di bawah garis kemiskinan. Hal ini ditunjukkan bahwa pada tahun 2014 misalnya, tingkat pendapatan/kapita pertanian dalam arti luas dan sempit masing-masing sekitar Rp 9.032/kapita/hari dan Rp 7.966/kapita/hari; padahal berdasarkan Bank Dunia batas garis kemiskinan adalah pendapatan US\$ 2/kapita/hari, dengan tingkat kurs US\$ terhadap rupiah tahun 2014 yang telah melewati Rp 10.000/1US\$ tentu menunjukkan masih relatif rendahnya tingkat kesejahteraan petani atau penduduk yang bekerja di sektor pertanian.

Disisi lain, juga masih adanya ketimpangan pendapatan yang berdampak pada yang kaya semakin kaya dan yang miskin semakin miskin. Ketimpangan pendapatan yang dihitung dengan indeks gini menunjukkan dibandingkan dengan tahun 2010, ketimpangan pendapatan semakin besar yang ditunjukkan dengan besaran indeks gini yang semakin besar (Tabel 6). Proporsi rumah tangga yang termasuk berpendapatan rendah juga relatif tetap. Tiga kelompok rumah tangga yang diperkirakan berada pada 40 persen penduduk berpendapatan terbawah adalah: (1) angkatan kerja yang bekerja tidak penuh (*underutilized*) terdiri dari penduduk yang bekerja paruh waktu (*part time worker*), termasuk di dalamnya adalah rumah tangga nelayan, rumah tangga petani berlahan sempit, rumah tangga sektor informal perkotaan, dan rumah



tangga buruh perkotaan; (2) usaha mikro kecil termasuk rumah tangga yang bekerja sebagai pekerja keluarga (*unpaid worker*); dan (3) penduduk miskin yang tidak memiliki aset maupun pekerjaan (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS, 2014).



Gambar 4. Perkembangan Pangsa Pengeluaran Pangan (%)

Sumber : Susenas, Berbagai Tahun (diolah)

Tabel 6. Perkembangan Distribusi Pendapatan

Daerah	Tahun	40% Berpengeluaran Rendah	40% Berpengeluaran Sedang	20% Berpengeluaran Tinggi	Indeks Gini
Kota	2010	17,57	36,99	45,44	0,38
	2011	16,10	34,79	49,11	0,42
	2012	16,00	34,53	49,48	0,42
	2013	15,40	34,83	49,77	0,43
Desa	2010	20,98	38,78	40,24	0,32
	2011	19,96	37,46	42,58	0,34
	2012	20,60	37,57	41,82	0,33
	2013	21,03	37,96	41,00	0,32
Kota+Desa	2010	18,05	36,48	45,47	0,38
	2011	16,85	34,73	48,42	0,41
	2012	16,98	34,41	48,61	0,41
	2013	16,87	34,09	49,04	0,41

Sumber: BPS (2015). www.bps.go.id

5. Kenaikan Harga Pangan dan Non Pangan

Daya beli rumahtangga merupakan resultante dari variabel pendapatan rumahtangga dan harga pangan di pasaran. Yovanda (2015), berdasarkan rilis *Global Food Security Index* bulan Januari tahun 2015, dijelaskan adanya keterkaitan erat antara pangan dan energi. Di antaranya dengan harga minyak yang turun 60%, maka harga pangan turun 2,8%, dan meningkatkan indeks ketahanan pangan pada 79 dari 109 negara. Kenaikan harga tanpa dibarengi kenaikan pendapatan akan menurunkan daya beli rumahtangga. Kenaikan harga pangan dipicu terutama oleh kenaikan premium dan terbatasnya pasokan pangan pada periode tertentu. Kenaikan premium akan meningkatkan harga input produksi dan biaya transportasi, yang kesemuanya tersebut berdampak pada kenaikan harga pangan dan non pangan. Data laju inflasi gabungan 66 Kota (2007=100) selama tahun 2010-2013 menunjukkan laju yang besar pada bahan makanan dibandingkan dengan kebutuhan lainnya kecuali transport (Tabel 7).

Tabel 7. Laju Inflasi Gabungan 66 Kota (2007=100), 2010-2013

Kelompok	2010	2011	2012	2013
Bahan makanan	15,64	3,64	5,68	11,35
Makanan jadi, minuman, rokok dan tembakau	6,96	4,51	6,11	7,45
Perumahan, air, listrik, gas, dan bahan bakar	4,08	3,47	3,35	6,22
Sandang	6,51	7,57	4,67	0,52
Kesehatan	2,19	4,26	2,91	3,70
Pendidikan, rekreasi dan olahraga	3,29	5,16	4,21	3,91
Transportasi, komunikasi dan jasa keuangan	2,69	1,92	2,20	15,36

Sumber: BPS (2014)

6. Perilaku Konsumsi Pangan Masyarakat yang Menyimpang

Kurangnya pengetahuan rumahtangga tentang pola pangan dan gizi yang beragam bergizi seimbang dan aman. Sebetulnya pemerintah telah mempunyai alat untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat terkait pangan dan gizi baik secara langsung maupun tidak langsung. Program-program tersebut diantaranya adalah Keluarga Sadar Gizi yang dikenal dengan KADARSI, Gerakan Nasional Sadar Gizi Menuju Indonesia Prima 2014. Kedua program tersebut yang menjadi motor adalah Kementerian Kesehatan, sedangkan program Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP) dimotori oleh Badan Ketahanan pangan, Kementerian Pertanian (Djauhari, *dkk.*, (2013). Namun demikian, tampaknya program-program tersebut tidak berdampak secara signifikan pada perubahan perilaku konsumsi pangan rumahtangga sesuai dengan kaidah atau aturan pangan dan gizi. Terdapat perilaku yang menyimpang dalam hal konsumsi seperti diungkap oleh Kariyasa dan Djauhari (2013) adalah pemborosan makanan sehingga cenderung mengambil makanan dalam jumlah banyak, namun tidak semuanya dikonsumsi sampai habis. Hal ini terkait dengan persoalan mind-set, budaya makan dan kurang sadarnya masyarakat akan arti pentingnya kehilangan nilai ekonomi pangan. Bahkan hasil analisis yang dilakukan oleh Ariani dan Haryono (2014), perilaku konsumsi makanan telah menyimpang kearah kebarat-baratan. Globalisasi dan liberalisasi berdampak pada perubahan gaya makan dari makanan yang dibuat di rumah ke arah makanan jadi dan dari pangan lokal (nusantara) ke pangan asing (impor), yang diindikasikan dengan berkembang pesatnya waralaba asing di Indonesia. Dampak dari penyimpangan tersebut pada orang dewasa terjadinya peningkatan penyakit degeneratif seperti stroke, diabetes melitus dan lainnya sedangkan pada anak balita terjadi *stunting*, gizi kurang dan gizi buruk.

UPAYA PENINGKATAN AKSES PANGAN MASYARAKAT

Telah banyak yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan akses pangan pada rumahtangga yang rawan pangan baik kronis maupun transien. Program-program tersebut bersifat antisipatif dan kuratif, yang dilaksanakan oleh banyak kementerian/lembaga. Kementerian Pertanian, melalui Badan Ketahanan Pangan telah mempunyai program aksi secara reguler untuk meningkatkan akses pangan baik secara langsung maupun tidak langsung seperti program P2KP, Mandiri Pangan, Penguatan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM), Pengembangan Lumbung Pangan Masyarakat, Pengembangan Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi.

Lembaga ini juga melaksanakan pengembangan model pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat dengan program aksinya adalah "Peningkatan Kesejahteraan Petani Kecil/ *Smallholder Livelihood Development Project in Eastern Indonesia (SOLID)* dalam rangka Pemantapan Ketahanan Pangan Keluarga". Program aksi tersebut didanai oleh *IFAD* dan dilaksanakan di Provinsi Maluku dan Maluku Utara (Badan Ketahanan Pangan, 2014).

Dalam UU Pangan No.18 tahun 2012, banyak sekali tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah dalam membangun ketahanan pangan termasuk akses/keterjangkauan pangan. Seperti yang tertulis dalam beberapa pasal dan ayat sebagai berikut: pemerintah dan pemerintah daerah sebagai pihak yang bertanggung jawab, seperti dalam hal ketersediaan pangan (Pasal 12, ayat 1), mengembangkan potensi produksi pangan (Pasal 16, ayat 1), melakukan tindakan untuk mengatasi krisis pangan (Pasal 44, ayat 1), serta mewujudkan keterjangkauan pangan bagi masyarakat, rumah tangga dan perseorangan (Pasal 46, ayat 1). Beberapa usulan upaya peningkatan akses pangan sebagai berikut:

1. Pengembangan dan Pembangunan Infrastruktur di Wilayah KTI

Telah terjadi kesenjangan fasilitas dan penghidupan masyarakat di wilayah KBI dan KTI, yang diindikasikan dengan kesenjangan PDRB, tingginya jumlah penduduk rawan pangan dan balita dengan gizi kurang. Kesenjangan tersebut dapat dieliminir melalui pengembangan dan pembangunan sarana dan prasarana perekonomian terutama di wilayah KTI seperti sarana transportasi baik berupa jalan maupun kendaraannya. Tersedianya sarana transportasi tersebut akan meningkatkan kelancaran arus barang dan jasa dalam upaya menekan harga pangan, peningkatan ketersediaan pangan dan sekaligus meningkatkan mobilitas masyarakat untuk mendapatkan pendapatan yang lebih baik. Dalam RPJM 2015-2019, disebutkan bahwa pemerintah akan pengembangan wilayah yang dapat mendorong transformasi dan akselerasi pembangunan wilayah KTI, yaitu Sulawesi, Kalimantan, Maluku, Nusa Tenggara dan Papua, dengan tetap menjaga momentum pertumbuhan di Wilayah Jawa-Bali dan Sumatera. Transformasi dan akselerasi pembangunan wilayah tersebut salah satunya melalui penyediaan infrastruktur yang terpadu dan merata.

2. Pembangunan Pulau Mandiri Pangan

Indonesia terdiri dari pulau besar dan pulau kecil dan setiap pulau mempunyai kapasitas dan fasilitas yang berbeda baik terkait dengan karakteristik sumber daya manusia maupun karakteristik pola produksi dan konsumsi pangan. Di wilayah KTI terdiri dari banyak pulau-pulau kecil, yang akses jalan harus ditempuh melalui sarana transportasi laut, seperti di Provinsi Maluku terdapat 12 gugus pulau yang setiap gugus mempunyai ciri yang khas. Vikijuluw dan Bengen (tanpa tahun) menyebutkan bahwa kemandirian pangan secara nasional tidak akan terwujud tanpa adanya kemandirian di pulau-pulau kecil. Etika dan protokol pembangunan pulau kecil harus diikuti dalam membangun ekonomi pulau-pulau kecil termasuk pembangunan produksi pangan.

Pembangunan pulau mandiri pangan diharapkan setiap pulau mampu mencukupi kebutuhannya sendiri terutama untuk pangan pokoknya sesuai dengan potensi dan budayanya. Akan riskan apabila kebutuhan pangan pokok di pulau-pulau kecil termasuk pulau terpencil dan terluar kalau kebutuhan pangan pokoknya harus



didatangkan dari wilayah lain. Oleh karena itu, jenis pangan yang diproduksi dan dikonsumsi oleh masyarakat harus sesuai dengan kondisi agroekosistem pulau tersebut. Alfons, *dkk.*, (2012) pulau mandiri pangan di Maluku didasarkan pada konsep gugus pulau dengan pendekatan laut pulau, dengan menganut prinsip kedaulatan pangan dengan prioritas keluarga miskin dan kekurangan pangan, mengembangkan kearifan lokal dalam proses produksi dengan melibatkan kaum perempuan. Selain itu juga harus mempertahankan pola konsumsi sesuai budaya setempat.

Upaya pembangunan pulau mandiri pangan dilakukan oleh Pemerintah daerah bekerjasama dengan para pakar dari perguruan tinggi dan kementerian terkait serta Lembaga Swadaya Masyarakat dalam satu tim untuk bersama-sama menyusun langkah-langkah pembangunan pulau mandiri pangan. Langkah-langkah harus dilakukan secara holistik dan komprehensif, mulai dari hulu sampai hilir. Tim mencari kondisi eksisting potensi pangan pada wilayah kecil, misalnya desa atau kecamatan, baik cara budidaya, luasan, cara pengolahan dan perilaku konsumsinya. Dengan adanya kondisi eksisting akan dapat disusun program-program pembangunan pulau mandiri pangan. Dalam hal ini, inovasi yang dilakukan tidak cukup pada inovasi teknologi namun juga kelembagaannya, siapa bertanggung jawab apa dan seterusnya. Namun perlu diingat adalah pengembangan ini harus tetap memperhatikan koridor budaya dan kearifan lokal baik dari segi produksi maupun konsumsi sehingga benar-benar makanan yang dikonsumsi masyarakat berasal dari produksi setempat, sebaliknya apa yang diproduksi akan dikonsumsinya.

3. Peningkatan Pendapatan Masyarakat

Peningkatan daya beli rumahtangga sangat penting sebagai upaya untuk peningkatan akses pangan. Upaya ini dilakukan dengan peningkatan pendapatan dan menjaga stabilitas harga pangan. Upaya peningkatan pendapatan terutama pada rumah tangga berpendapatan rendah yaitu: 1) angkatan kerja yang bekerja tidak penuh, yang bekerja paruh waktu (nelayan, petani berlahan sempit, rumah tangga sektor informal perkotaan, dan rumah tangga buruh perkotaan); (2) usaha mikro kecil termasuk rumah tangga yang bekerja sebagai pekerja keluarga, dan (3) penduduk miskin yang tidak memiliki aset maupun pekerjaan. Program peningkatan pendapatan mereka akan berbeda sesuai dengan ketrampilan, aset yang dimiliki dan karakteristik usaha.

Namun upaya yang utama dilakukan adalah menciptakan perluasan kesempatan kerja dan usaha dengan membuka lapangan kerja baru di wilayahnya dan disesuaikan dengan bidang keahlian dan tingkat pendidikannya. Pada umumnya mereka mempunyai tingkat pendidikan setingkat SD dan SLTP, oleh karena itu penciptaan lapangan kerja baru mampu untuk menyerap seluas-luasnya angkatan kerja yang berpendidikan tersebut. Usaha mikro perlu memperoleh dukungan penguatan teknologi, pemasaran, permodalan, dan akses pasar. Dalam RPJMN 2015-2019 disebutkan salah satu upaya untuk meningkatkan pendapatan masyarakat adalah dengan meningkatkan akses terhadap lahan dan aset produktif yang seringkali membatasi peningkatan produksi dan skala usaha masyarakat kurang mampu. Ketersediaan sarana dan prasarana perekonomian di daerah pedesaan, akses pada kredit jasa keuangan dan sumber permodalan lainnya bagi pelaku ekonomi di pedesaan, serta pemanfaatan riset dan teknologi pertanian, diseminasi dan



penyediaan informasi teknologi pertanian juga faktor penting dalam mendorong ekonomi perdesaan.

4. Stabilisasi Harga Pangan dan Non Pangan

Upaya peningkatan akses pangan rumahtangga akan tercapai kalau harga – harga terutama harga pangan terkendali sehingga masyarakat mampu membeli makanan untuk memenuhi kebutuhannya. Stabilisasi harga pangan dilakukan agar masyarakat berpendapatan rendah mampu menjangkau pangan yang ada di pasaran. Stabilisasi pangan pokok yang dilakukan oleh pemerintah saat ini cukup efektif, namun diperlukan koordinasi dan kekompakan antar kementerian (siapa menjalankan apa) sehingga stabilisasi harga pangan pokok terjaga terutama di kantong-kantong wilayah rawan pangan. Pemerintah memonitor neraca ketersediaan pangan (dalam hal ini produksi pangan) dengan kebutuhan/konsumsinya untuk dapat melakukan tindakan apabila terjadi gejolak harga pangan.

5. Peningkatan Pengetahuan Masyarakat akan Pola Pangan Bergizi dan Sehat

Dalam Undang-Undang Pangan No. 18 tahun 2012, pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban mewujudkan penganekaragaman konsumsi pangan untuk memenuhi kebutuhan gizi masyarakat dan mendukung hidup sehat, aktif dan produktif (Pasal 60, ayat 1). Salah satu upaya tersebut dilakukan dengan mempromosikan penganekaragaman konsumsi pangan dan meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang (ayat 2). Disisi lain juga terdapat Peraturan Presiden No. 22 tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber daya Lokal, yang salah satu langkahnya adalah kampanye, sosialisasi, advokasi dan promosi penganekaragaman konsumsi pangan yang bergizi seimbang dan aman berbasis sumber daya lokal.

Pada saat ini, pemerintah telah selesai menyempurnakan panduan konsumsi makanan sehari-hari dan berperilaku sehat, berdasarkan Prinsip Gizi Seimbang. Penyempurnaan dilakukan karena penerapan pesan yang lama belum optimal, timbulnya masalah gizi ganda dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Panduan ini sebagai acuan bagi pemerintah, pemerintah daerah, tenaga kesehatan dan pihak terkait dalam penyelenggaraan gizi seimbang. Pesan ini disebut Pedoman Gizi Seimbang (PGS) yang diluncurkan pada bulan Februari 2014 melalui Permenkes No. 41 tahun 2014 (Kodyat, 2014). Dalam pedoman ini mempertahankan empat (4) prinsip atau pilarnya yaitu: a Membiasakan makan beraneka ragam, sesuai dengan kebutuhan; b) Memelihara kebersihan; c) Aktif bergerak dan olah raga; d) Menjaga berat badan ideal dengan Indeks Masa Tubuh (IMT). Secara lengkap isi pesan dalam PGS ada 10 pesan yaitu: 1) Syukuri dan nikmati anekaragam makanan, 2) Perbanyak makan sayuran dan cukup buah-buahan, 3) Biasakan mengkonsumsi lauk pauk mengandung protein tinggi, 4) Biasakan mengkonsumsi anekaragam makanan pokok, 5) batasi konsumsi pangan manis, asin dan berlemak, 6) Biasakan sarapan, 7) Biasakan minum air putih yang cukup dan aman, 8) Biasakan membaca label pada kemasan pangan, 9) Cuci tangan pakai sabun dengan air bersih mengalir, 10) Lakukan aktifitas fisik yang cukup dan pertahankan berat badan normal. Secara fisual isi pesan tersebut dapat dilihat pada Gambar 5.

Belajar dari efektifitas pesan-pesan sebelumnya maka PGS ini akan berhasil sesuai yang diharapkan hanya jika dilakukan penguatan Komunikasi Informasi dan Edukasi (KIE) PGS terutama pada saluran dan intensitas penyampaian pesan PGS. Penyampaian PGS harus multi saluran dengan intensitas yang tinggi karena pada hakekatnya merubah pola kebiasaan seseorang relatif sulit, demikian pula untuk merubah pola konsumsi pangan yang bergizi dan sehat. Berbagai saluran pesan harus dilakukan seperti media elektronik (TV, Handphone), koran dan penyampaian pesan PGS ditempat publik seperti stasiun kereta api, bandara, restoran dan lainnya. Hal yang penting untuk dilakukan adalah penyampaian pesan PGS kepada para wartawan sekaligus menyamakan persepsi agar mereka tidak salah persepsi dan salah kutip dalam penyampaian pesan PGS.



Gambar 5. Pesan Gizi Seimbang, 2014
Sumber: Kodyat, 2014

6. Bantuan Pangan (Pemerintah, Swasta, masyarakat)

Program beras untuk rakyat miskin (raskin) yang namanya akan diganti dengan Rasta (beras untuk Kesejahteraan) dengan memberikan bantuan beras setiap bulannya kepada rumahtangga miskin yang dilaksanakan sejak terjadinya krisis ekonomi tahun 1998 dengan target rumah tangga miskin, kemudian pada tahun 2008, targetnya diperluas tidak hanya rumah tangga miskin tetapi juga rumah tangga rentan atau hampir miskin (Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (2014). Pagu atau jumlah penerima program raskin secara nasional untuk tahun 2015 sebanyak 15.530.897 rumahtangga, tidak mengalami perubahan dari pagu Raskin 2013 dan 2014 (Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, 2015).

Kementerian Sosial banyak melakukan aksi peningkatan akses pangan terutama pada wilayah atau rumahtangga rawan pangan transien akibat adanya bencana. Program-program tersebut berdampak nyata terhadap peningkatan akses pangan wilayah dan rumahtangga yang ditunjukkan dengan penurunan jumlah penduduk miskin dan penduduk rawan pangan. Namun demikian, program peningkatan akses pangan untuk wilayah dan rumahtangga tetap harus dilakukan bahkan perlu dilakukan upaya-upaya khusus agar berdampak pada perbaikan akses pangan secara signifikan, yang pada gilirannya akan berdampak pada peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pemerintah terus mendorong peran swasta melalui dana *Corporate Sosial responsibility* (CSR) dan masyarakat untuk berperan serta dalam pemberian bantuan-bantuan kepada masyarakat yang membutuhkan baik dalam kondisi normal maupun bencana.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kinerja akses pangan akan berpengaruh pada capaian ketahanan pangan. Walaupun ketersediaan pangan mencukupi, namun masih terjadi masalah pangan dan gizi (penduduk rawan pangan, stunting, kurang gizi). Permasalahan akses pangan adalah ketimpangan PDRB antar wilayah/provinsi dan pembangunan sarana dan prasarana, geografi wilayah, besaran dan ketimpangan pendapatan rumah tangga, kenaikan harga pangan dan non pangan, serta perilaku konsumsi pangan yang menyimpang. Berdasarkan permasalahan tersebut, upaya peningkatan akses pangan rumah tangga dapat ditempuh melalui pengembangan dan pembangunan infrastruktur terutama di wilayah KTI, pembangunan pulau mandiri pangan, peningkatan pendapatan masyarakat, stabilisasi harga pangan dan non pangan, dan peningkatan pengetahuan rumah tangga akan pola pangan bergizi dan sehat, serta bantuan pangan (pemerintah, swasta, masyarakat).

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. Tanpa Tahun. Definition and Dimensions of Food Security. [http://agriwaterpedia.info/wiki/Definition and Dimensions of Food Security](http://agriwaterpedia.info/wiki/Definition_and_Dimensions_of_Food_Security). (diunduh 12 Juni 2015)
- Ariani, M dan Haryono. 2014. Memperkuat Daya saing Pangan Nusantara. Buku. Memperkuat Daya saing produk Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. IAARD Press.
- Badan Pusat Statistik. 2010. Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035. BPS. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 2014. Statistik Indonesia. BPS. Jakarta.
- Badan Ketahanan Pangan. 2014. Statistik Ketahanan Pangan Tahun 2013. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Badan Ketahanan Pangan. 2015. Statistik Ketahanan Pangan Tahun 2014. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Badan Ketahanan Pangan. 2014. Pedoman Pelaksanaan Program Kerja dan Anggaran Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Badan Ketahanan Pangan. 2015. Direktori Perkembangan Konsumsi Pangan. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan. 2013. Riset Kesehatan Dasar. Kementerian Kesehatan. Jakarta.
- Dewan Ketahanan Pangan. 2011. Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2010-2014. Jakarta.
- Djauhari, A; T. Pranadji dan M. Ariani. 2013. Memperkuat Komunikasi Informasi dan edukasi dalam pemasyarakatan Diversifikasi Konsumsi Pangan. Buku.



Diversifikasi Pangan dan transformasi pembangunan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. IAARD. Press.

Ecker, O and C. Breisinger. 2012. *The Food Security System. A New Conceptual Framework*. IFPRI Discussion Paper 01166. Development Strategy and Governance Division. International Food Policy Research Institute (IFPRI).

FAO. 2008. *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*. FAO Food Security Programme.

FAO. 2009a. *The State of Food Insecurity in the World 2009: Economic crises—Impacts and Lessons Learned*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

_____. 2009b. *Declaration of the World Summit on Food Security. WSFS 2009/2*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

Food and Nutrition Technical Assistance Project (FANTA). 2003. Food Access Indicator Review. Food and Nutrition Technical Assistance. Academy for Educational Development 1825 Connecticut Ave, NW Washington, DC 20009-5721.

FAO. 2011. Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition. Committee on World Food Security (CFS). http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1011/WG_GSF.

Indonesia Agency for Food Security. 2013. National Nutrition Strategy Programme in Indonesia, Prepared for WHO Second International Conference on Nutrition (ICN2). Jakarta.

Yovanda, Y.R. 2015. Disparitas Harga Pangan Jadi Masalah Krusial. <http://ekbis.sindonews.com/read/974014/34/disparitas-harga-pangan-jadi-masalah-krusial-1425882655> (diunduh, 13 Juni 2015).

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). 2012. Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Di Indonesia 2011. Jakarta.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). 2014. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2015-2019. Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong. Jakarta.

Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas. 2014. Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2015-2019, Disampaikan dalam Musrenbang Regional. Mataram, 10 Desember.

Kariyasa, K dan A. Djauhari. 2013. Revitalisasi Ketahanan pangan melalui Pengurangan pemborosan Pangan dan Perbaikan Diversifikasi Pangan. Buku.



- Diversifikasi Pangan dan transformasi pembangunan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. IAARD. Press.
- Kodyat, B.A. 2014. Pedoman Gizi Seimbang 2014. Permenkes RI No. 41 tahun 2014. Disampaikan di DIY, tanggal 26 November.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. 2014. Pedoman Umum Raskin 2015. Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor 54 Tahun 2014. Jakarta.
- Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia Dan Kebudayaan. 2015. Lembar Informasi Dan Sosialisasi Program Raskin 2015. www.raskin.web.id/.../LEMBAR_INFORMASI_DAN_SOSIALISASI_PR... (18 Juni, 2015).
- Kementerian Pertanian. 2015. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia No. 03/Permentan/O.140/2/2015 tentang Pedoman Upaya Khusus (UPSUS) Peningkatan Produksi Padi, Jagung dan Kedelai melalui Program Perbaikan Jaringan Irigasi dan Sarana Pendukungnya Tahun Anggaran 2015. Jakarta.
- Nikijuluw, V.PH. dan D.G. Bengen. Kapasitas dan Potensi Pulau Kecil Sebagai Kawasan Mandiri Pangan. Dalam Pasandaran, E., E.E. Ananto, K. Suradisastra, N. S. Saad, B. Irawan, H.Aryono dan A. Hendriadi. Penyunting: Membangun Kemandirian Pangan Pulau-pulau Kecil dan Wilayah Perbatasan. IAARD Press.
- Suryana. 2008. Meningkatkan Keterjangkauan menuju Ketahanan Pangan Keluarga. Prosiding Dalam Meningkatkan Ketahanan Pangan dan Gizi Untuk Mencapai *Millenium Development Goals*. Prosiding Widyakarya nasional Pangan dan Gizi IX. LIPI. Jakarta.
- Suryana. A. 2014. Menuju Ketahanan pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan dan Penanganannya. Forum Agro Ekonomi. Volume 32. No.2. Desember. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Litbang Pertanian. Kementan.
- Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan berbasis Sumber daya Lokal. Jakarta.
- Purnasihar, S. 2012. Analisis Ketimpangan Pembangunan Regional dan Sektoral di Indonesia. Tesis Pasca Sarjana UGM. Tidak dipublikasian. Yogyakarta.
- Solihin, D. 2008. Strategi dan Kebijakan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia (KTI) . Bahan Presentasi Tanggal 30 Juni di Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 18, Tahun 2012 Tentang Pangan. Jakarta.
- White, R., B. Stewart and P. O'Neill. *Access To Food In A Changing Climate. GECAFS. Global Environmental Change and Food System*. Environmental Change Institute. Oxford University.
- Work Stream 5 of the Scottish Government's Food Forum. 2009. *Food Affordability, Access and Security: Their Implications for Scotland's Food Policy - A Report*.