

# Aksesibilitas Pangan: Faktor Kunci Pencapaian Ketahanan Pangan di Indonesia

Oleh :  
Handewi P.S. Rachman

## RINGKASAN

Tulisan ini bertujuan untuk membahas pentingnya aksesibilitas rumah tangga terhadap pangan sebagai faktor kunci untuk mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia. Analisis didasarkan pada telaahan studi pustaka dengan menggunakan data sekunder sebagai sumber informasi. Dalam perspektif sistem ekonomi pangan, ketahanan pangan memiliki tiga pilar utama yaitu subsistem ketersediaan distribusi, dan konsumsi. Pentingnya aksesibilitas rumah tangga terhadap pangan dalam pencapaian ketahanan pangan di Indonesia didasarkan pada pertimbangan berikut : (i) Ketahanan dan ketersediaan pangan di tingkat nasional, regional, wilayah merupakan syarat keharusan tetapi itu saja tidak cukup, (ii) Terjaminnya ketahanan pangan tingkat rumah tangga merupakan syarat kecukupan bagi tercapainya ketahanan pangan lokal, regional, nasional, global, (iii). Bukti empiris menunjukkan bahwa di wilayah tahan pangan dan terjamin masih ditemukan proporsi rumah tangga rawan pangan yang cukup tinggi (20 – 30 persen), dan (iv) Kasus rawan pangan dan insiden busung lapar di berbagai daerah pada kondisi ketersediaan pangan nasional (dan wilayah) cukup baik. Kebijakan untuk meningkatkan aksesibilitas rumah tangga terhadap pangan bertujuan untuk : (i) meningkatkan akses rumah tangga terhadap pangan dalam jumlah, kualitas, merata dan terjangkau, dan (ii) meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga melalui keanekaragaman konsumsi pangan yang bergizi dan berimbang.

kata kunci : ketahanan pangan, akses rumah tangga terhadap pangan

## SUMMARY

This paper aims to describe the importance of food accessibility as a key factor to achieve food security in Indonesia. The analysis based on a review of literature by using secondary data. In the perspective of food economy, food security consists of three sub systems, namely availability, distribution, and consumption. The importance of household's food accessibility for achieving food security in Indonesia based on these reasons: (i) food availability at the national, regional and local level as a necessary condition but is not sufficient, (ii) food security at a household level as a sufficient condition to achieve food security at a local, regional, national and global level, (iii) empirically shows that food insecurity at household level is still occur (20-30 percent) at the food security areas; and (iv) areas with the good in food availability is still found incident of household food insecurity or cases of stunting. Therefore, improvement in household's food accessibility should be rise as an important issue to achieve food security in Indonesia. The goal of this policy is: (i) to increase household's food accessibility in term of quantity, quality, save, and affordable and (ii) to increase food security at a household level through a diversify food consumption with a nutrition proportionally.

key words: food security, household's food accessibility

---

## I. PENDAHULUAN

Ketahanan pangan telah menjadi isu global yang ditunjukkan oleh perhatian semua negara untuk berusaha meningkatkan, mencapai dan mempertahankannya secara berkelanjutan. Kesepakatan global yang dituangkan dalam Millenium Development Goals (MDGs) menegaskan bahwa pada tahun 2015 setiap negara sepakat untuk menurunkan kemiskinan dan kelaparan separuh dari kondisi pada tahun 1990. Terkait hal tersebut, Komitmen Indonesia tentang pangan tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 yang mengamanatkan pembangunan pangan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, dan pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkannya (Sekretariat DKP, 2008).

Pasal 45, 46 dan 47 Undang-undang no 7 tahun 1996 menyebutkan bahwa: (i) kewajiban untuk mewujudkan ketahanan pangan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah tetapi juga masyarakat; (ii) pemerintah berperan dalam menyelenggarakan dan mengkoordinasikan cadangan pangan nasional; mengatur dan menyelenggarakan persediaan, pengadaan, dan penyaluran pangan yang bersifat pokok, mengambil tindakan tegas untuk mencegah dan atau menanggulangi gejala kekurangan pangan, keadaan darurat, spekulasi dan manipulasi dalam pengadaan dan peredaran pangan; dan (iii) pemerintah mengembangkan, membina dan membantu penyelenggaraan cadangan pangan masyarakat, dan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada peran koperasi dan swasta dalam mewujudkan keperluan tersebut. Sementara itu, Pasal 48 menyebutkan bahwa pemerintah mencegah terjadinya gejolak harga pangan tertentu yang merugikan ketahanan pangan, dan mengendalikan harga pangan pokok. Undang-undang tersebut mengamanatkan pentingnya pemerintah dalam menjamin ketahanan pangan.

Dalam rangka melaksanakan amanah tersebut, berbagai program pembangunan ketahanan pangan di Indonesia telah diimplementasikan dan hasilnya antara lain tercermin dari: (i) sisi ketersediaan, peningkatan produksi dan ketersediaan bahan pangan nabati, kecuali kacang tanah dan ubi jalar;

peningkatan produksi dan ketersediaan pangan sumber protein (daging sapi, daging ayam, telur, ikan dan susu; (ii) dari sisi konsumsi, terjadi peningkatan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan di tingkat rumahtangga (konsumsi energi rata-rata tahun 2009 sebesar 2.015 kkal/kap/hari dan protein 57,65 gram/kap/hari irekomendasi WKNP VIII tahun 2004 adalah 2000 kkal/kap/hari untuk energi dan 52 gram/kap/hari untuk protein; (iii) Selama 5 tahun terakhir terjadi peningkatan mutu gizi konsumsi pangan penduduk Indonesia yang diindikasikan dengan meningkatnya skor mutu gizi pangan (PPH) dari 77,8 (2002) menjadi 81,9 pada tahun 2008. Namun demikian, data pada tahun 2009 dan 2010, situasi ketahanan pangan penduduk Indonesia mengalami penurunan yang tercermin dari penurunan skor PPH (Badan Ketahanan Pangan, 2008 dan 2010).

Penurunan ketahanan pangan di Indonesia diduga terkait langsung maupun tidak langsung dengan adanya perubahan lingkungan strategis domestik maupun internasional. Berbagai perubahan lingkungan strategis tersebut adalah: (i) terjadinya gejolak bahkan meroketnya harga pangan dunia tahun 2007/2008, (ii) meningkatnya permintaan bahan pangan untuk kebutuhan produksi biofuel/bioenergi, dan (iii) perubahan iklim yang berdampak pada penurunan kapasitas produksi pangan (FAO, 2008).

Tulisan berikut bertujuan untuk membahas pentingnya akses pangan dalam mewujudkan ketahanan pangan di Indonesia. Pembahasan diawali dengan menguraikan definisi dan berbagai aspek penting dalam mewujudkan ketahanan pangan, dilanjutkan dengan pemaparan tentang keragaan pencapaian ketahanan pangan serta permasalahan yang dihadapi. Pembahasan ditutup dengan saran untuk meningkatkan ketahanan pangan di Indonesia.

Data dan informasi yang digunakan dalam tulisan ini berasal dari data sekunder dari berbagai sumber serta review hasil-hasil penelitian di bidang ketahanan pangan. Selain itu, pembahasan diperkaya dengan pengalaman penulis selama menekuni berbagai aspek terkait ekonomi pangan khususnya di bidang ketahanan pangan di Indonesia.

---

## II. DEFINISI DAN ASPEK PENTING KETAHANAN PANGAN

Berdasar UU No 7 Th 1996, Pasal 1, definisi ketahanan pangan adalah “kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau”. Mengacu pada definisi tersebut, aspek penting yang perlu dicermati dalam pembangunan ketahanan pangan adalah: (i) Obyek akhir dimana ketahanan pangan harus diwujudkan, dalam hal ini adalah ‘rumah tangga’; (ii) Syarat keharusan (necessary condition) dan syarat kecukupan (sufficiency condition) terwujudnya ketahanan pangan; (iii) Ketahanan pangan tingkat global, nasional, regional, lokal, rumah tangga merupakan suatu rangkaian sistem hierarkhis; (iv) Ketahanan pangan dipandang sebagai sistem ekonomi pangan, terdiri dari subsistem ketersediaan, distribusi, dan konsumsi yang ketiganya saling terkait; (v) Perubahan lingkungan strategis domestik dan internasional berpengaruh terhadap pembangunan ketahanan pangan; dan (vi) Karakteristik inheren dalam masing-masing subsistem ketahanan pangan di tingkat nasional, regional, maupun lokal (Rachman, et al, 2005).

Dalam perspektif sistem ekonomi pangan, pembangunan ketahanan pangan memiliki tiga pilar utama yang menjadi pondasi kunci. Tiga pilar utama dalam pembangunan ketahanan pangan tersebut sekaligus merupakan elemen atau sub sistem yang perlu mendapat perhatian dalam membangun ketahanan pangan. Ke tiga pilar utama ketahanan pangan tersebut adalah: (i) sub sistem ketersediaan; (ii) sub sistem distribusi, dan (iii) sub sistem konsumsi atau pemanfaatan hasil produksi.

Dalam sub sistem ketersediaan, salah satu aspek penting dalam sub sistem ini terkait langsung dengan tugas Kementerian Pertanian

yaitu menghasilkan atau memproduksi bahan pangan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi pangan penduduk. Pada sub sistem distribusi, ini terkait dengan pembangunan dan penyediaan sarana/prasarana yang berperan mempertemukan sisi produksi dan konsumsi pangan dalam dimensi ruang dan waktu. Sementara itu dalam sub sistem konsumsi atau pemanfaatan, terkait dengan aksesibilitas/keterjangkauan rumah tangga terhadap pangan. Aksesibilitas mencakup aspek fisik, artinya tersedia dan mudah diperoleh saat dibutuhkan; aspek; ekonomi terkait dengan daya beli dan pendapatan; serta aspek stabilitas baik fisik maupun harga dalam dimensi ruang dan waktu.

## III. KERAGAAN KETAHANAN PANGAN DI INDONESIA

Searah dengan tiga pilar yang merupakan sub sistem dalam suatu sistem ketahanan pangan, maka keragaan ketahanan pangan di Indonesia dapat diukur atau dicermati dari perkembangan kondisi masing-masing sub sistem pada kurun waktu tertentu. Dari sisi ketersediaan, keragaan ketersediaan beberapa komoditas pangan utama di Indonesia dapat disimak pada Tabel 1.

Dari berbagai jenis pangan utama tersebut, apabila dicermati pertumbuhan ketersediaan untuk jagung, kedelai, ubi kayu, ubi jalar dan gula pada kurun waktu tertentu mengalami penurunan, sementara itu jenis pangan lainnya selalu menunjukkan pertumbuhan ketersediaan dengan laju yang positif. Untuk komoditas jagung dan ubi kayu pertumbuhan ketersediaan negatif terjadi pada kurun waktu 2000 -2007, untuk kedelai pada selang waktu 1990-1999 dan 1990-2007, untuk ubi jalar negatif pada selang 1990-1999, sedangkan ketersediaan gula pertumbuhannya negatif pada selang waktu 1990-2007.

Tabel 1. Perkembangan Ketersediaan Pangan Nasional, Tahun 1990-2007

Tahun	Ketersediaan Pangan (000 ton)									
	Beras	Jagung	Kedelai	Ubikayu	Ubijalar	Gula	Daging Sapi	Daging lainnya	Telur	Susu
1990	26.735	5.287	1.910	7.674	1.735	2.386	161	714	422	621
1991	26.575	5.206	2.014	8.993	1.793	2.522	178	806	459	794
1992	27.411	6.297	2.322	10.862	1.906	2.411	186	857	493	790
1993	28.175	5.412	2.206	10.733	1.830	2.171	214	964	505	749
1994	28.590	6.321	2.131	9.883	1.620	1.099	209	1.034	603	835
1995	29.369	6.400	2.138	10.341	1.906	2.848	197	1.042	646	1.277
1996	31.457	6.901	2.182	12.159	1.773	3.126	226	1.133	707	1.042
1997	29.817	7.250	1.795	12.033	1.616	3.114	237	1.085	692	995
1998	29.781	8.401	1.283	11.454	1.697	2.165	217	861	465	824
1999	33.471	6.403	598	6.415	1.429	2.472	195	837	574	982
2000	30.129	7.203	2.049	2.832	1.574	2.276	229	1.046	720	1.206
2001	28.410	6.792	1.758	5.828	1.499	3.075	218	1.088	728	1.085
2002	29.665	7.130	1.833	7.466	1.514	2.435	199	1.182	871	1.381
2003	30.123	8.065	1.675	8.859	1.706	2.215	221	1.251	894	1.267
2004	30.268	8.114	1.641	10.918	1.627	2.594	266	1.359	1.030	2.051
2005	30.673	8.360	1.690	11.409	1.589	3.398	223	1.229	970	2.042
2006	31.538	4.493	1.585	14.551	1.618	3.139	248	1.394	1.099	2.425
2007	33.219	5.005	1.713	14.223	1.648	5.015	231	1.414	1.261	2.661
Pertumbuhan (%)										
1990-1999	2,2	3,96	-6,4	0,99	-1,67	1,6	2,57	2,04	3,33	3,95
1990-2007	0,88	0,001	-0,003	0,005	0,001	-0,017	0,004	0,61	0,15	0,185
2000-2007	1,57	-0,008	0,001	-0,24	0,001	0,061	0,001	0,31	0,13	0,177

Sumber : Neraca Bahan Makanan (NBM), Badan Pusat Statistik, Tahun 1990-2008 (diolah)

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa secara nasional ketahanan pangan nasional dilihat dari sisi ketersediaan relatif baik. Namun demikian mengingat ketersediaan merupakan penjumlahan dari produksi domestik ditambah impor dan stok tahun sebelumnya dikurangi ekspor, maka keterjaminan sisi ketersediaan masih perlu dicermati lebih lanjut apabila diukur dengan tingkat kemandirian pangan. Dalam

hal ini, Saliem, et.al (2003) mengukur tingkat kemandirian pangan suatu jenis pangan dengan menghitung rasio antara volume impor dengan kebutuhan konsumsi domestik jenis pangan tersebut pada periode waktu tertentu. Data pada Tabel 2 menunjukkan keragaan tingkat ketergantungan impor atau kemandirian beberapa jenis pangan pada kurun waktu 1990 – 2007.

Tabel 2. Perkembangan Indikator Kemandirian Pangan 1990 -2007

Tahun	Kemandirian Pangan (%)									
	Beras	Jagung	Kedelai	Ubi kayu	Ubi jalar	Gula	Daging Sapi	Daging lainnya	Telur	Susu
1990	0,18	0,13	36,38	0	0	13,25	2,41	0,54	0	96,53
1991	0,64	5,16	43,28	0	0	13,72	3,31	0,72	0	139,56
1992	2,11	0,7	41,56	0	0	12,75	1,55	1,25	0	146,86
1993	0,08	7,65	42,36	0	0	7,21	1,35	1,11	0	131,7
1994	2,25	16,28	51,12	0	0	0	2,33	1,41	0	127,63
1995	6,1	11,75	36,13	0	0	10,69	3,5	2,06	0	232,33
1996	7,06	6,63	49,18	0	0	49,47	7,21	2,52	0	180,73
1997	1,17	12,52	45,39	0	0	51,37	10,18	3,1	0	173,35
1998	10,19	3,08	26,26	0	0	65,39	4,11	1,47	0	156,8
1999	16,35	6,71	94,14	0	0	129,57	5,95	2,81	0	188,53
2000	4,57	13,07	125,54	0	0	82,78	13,24	7,22	0	298,39
2001	2,21	11,08	137,36	0	0	65,51	8,37	4,26	0	292,28
2002	6,07	11,95	202,82	0	0	45,45	6,06	3,86	0	280,53
2003	4,78	12,35	177,53	0	0	41,73	4,95	3,72	0	257,22
2004	0,76	9,7	154,35	0	0	27,24	4,47	3,65	0	358,90
2005	0,61	1,48	134,4	0	0	56,02	9,3	4,9	0	380,97
2006	1,37	15,32	151,33	0	0	39,77	10,12	4,68	0	368,07
2007	4,21	5,8	239,29	0	0	120,22	19,11	6,5	0	427,46
Pertumbuhan (%/tahun)										
1990-1999	30,54	-0,52	1,36	0	0	29,82	0,96	15,67	0	5,13
1990-2007	2,15	-0,35	3,76	0	0	8,59	1,38	12,26	0	7,56
2000-2007	-10,50	6,94	-0,73	0	0	2,99	1,60	4,785	0	6,02

Keterangan : Ketergantungan pangan didefinisikan sebagai proporsi volume impor dibandingkan dengan volume produksi domestik dari jenis pangan yang bersangkutan.

Sumber : Neraca Bahan Makanan (NBM, Badan Pusat Statistik, Tahun 1990-2008 (diolah)

Dari Tabel 2 terlihat bahwa apabila ketahanan pangan Indonesia diukur dari tingkat ketergantungannya terhadap impor (kemandirian pangan) maka kondisinya relatif tidak sebaik apabila diukur dengan tingkat ketersediaan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa tantangan Indonesia untuk meningkatkan produksi pangan domestik untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduk masih sangat dibutuhkan. Disadari hal ini tidak mudah

dilaksanakan pada kondisi lingkungan global dengan sistem perdagangan bebas, namun demikian dengan potensi sumberdaya alam yang ada, peningkatan produksi melalui pemanfaatan teknologi produksi yang baik disertai komitmen semua komponen bangsa untuk mencintai produk dan makanan dalam negeri, maka kemandirian pangan nasional dapat ditingkatkan. Pada sub sistem distribusi, salah satu indikator yang dapat digunakan

---

untuk mengukur keragaan sub sistem distribusi adalah stabilitas harga pangan. Dasar pertimbangan penggunaan indikator stabilitas harga adalah: (i) sub sistem distribusi berperan mempertemukan sisi ketersediaan dengan sisi konsumsi, (ii) keragaan distribusi dipengaruhi oleh faktor fisik (sarana transportasi, jalan, dan kelancaran sistem distribusi), faktor ekonomi (harga input – output, biaya transportasi, sistem perpajakan/retribusi, dll), serta faktor sosial (fasilitas komunikasi, sistem informasi, budaya); dan (iii) interaksi dari (i) dan (ii) salah satunya akan tercermin pada kondisi stabilitas harga komoditas pangan yang didistribusikan. Berdasar pertimbangan tersebut maka apabila stabilitas harga pangan di suatu wilayah pada periode waktu tertentu relatif baik merupakan indikasi relatif baiknya sistem distribusi pangan di wilayah tersebut.

Untuk subsistem konsumsi atau pemanfaatan, keragaan konsumsi pangan di Indonesia pada kurun waktu 1996 – 2009 menurut wilayah serta skor PPH (Pola Pangan Harapan) disajikan pada Tabel 3. Pengukuran konsumsi pangan dalam bentuk energi dan protein digunakan mengingat hal ini mengakomodir semua jenis pangan yang dikonsumsi penduduk dengan satuan yang sama. Terlihat bahwa ketahanan pangan penduduk Indonesia baik di daerah perkotaan maupun pedesaan apabila diukur secara rata-rata dari waktu ke waktu menunjukkan perbaikan. Hal ini diindikasikan oleh makin meningkatnya rata-rata konsumsi energi maupun protein pada kurun waktu 1996 – 2007, dan cenderung menurun pada tahun 2008 – 2009.

Dikaitkan dengan lingkungan strategis domestik maupun internasional, resesi ekonomi yang memicu kenaikan harga-harga pangan diduga menjadi penyebab menurunnya rata-rata konsumsi pangan penduduk Indonesia. Penurunan konsumsi rata-rata penduduk di perkotaan cukup signifikan pada tahun 2007 – 2008. Sementara itu penduduk di pedesaan mengalami penurunan konsumsi pada tahun 2008-2009, konsekuensi dari hal tersebut, secara rata-rata nasional rata-rata konsumsi penduduk menurun pada tahun 2008-2009 karena tingginya proporsi penduduk di pedesaan terhadap penduduk Indonesia.

Dilihat dari mutu konsumsi yang tercermin dari skor PPH, dari waktu ke waktu menunjukkan arah yang menuju ke perbaikan kualitas (ragam dan jumlah) konsumsi. Namun demikian kondisi tersebut pada tahun 2008 – 2009 mengalami penurunan skor PPH sebagai konsekuensi logis adanya penurunan konsumsi dalam bentuk energi maupun protein pada kurun waktu yang sama.

Hasil penelitian Rusastra et al (2009) menunjukkan bahwa dampak krisis pangan-energi-finansial (PEF) yang terjadi sejak akhir tahun 2007 menunjukkan bahwa: (i) terkait dimensi waktu, secara umum tingkat konsumsi energi maupun protein rata-rata penduduk Indonesia cenderung meningkat, namun demikian krisis ekonomi pada tahun 1997/1998 dan krisis PEF tahun 2007/2008 berdampak negatif terhadap tingkat konsumsi penduduk yang terlihat pada penurunan rata-rata konsumsi energi maupun protein pada tahun 1999 dan 2009; (ii) dalam dimensi spasial, rata-rata konsumsi energi penduduk pedesaan lebih tinggi dari pada perkotaan, namun untuk konsumsi protein terjadi hal sebaliknya; (iii) perkembangan nilai skor PPH yang mencerminkan kuantitas, kualitas dan keanekaragaman konsumsi pangan penduduk dari waktu ke waktu mengarah ke perbaikan yang diindikasikan oleh skor yang makin mengarah ke pola ideal, namun demikian krisis ekonomi tahun 1997/1998 dan krisis PEF 2007/2008 berdampak negatif terhadap kualitas konsumsi yang ditunjukkan oleh penurunan skor PPH yang signifikan pada tahun 1999 dan 2009.

Penelitian di level mikro yang dilakukan oleh Harianto et al. (2008), menunjukkan temuan yang berbeda dengan kondisi di level nasional, dalam hal ini ditunjukkan bahwa dampak krisis ekonomi yang terjadi tahun 2007 dan diawali dengan kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) tahun 2005 tidak berpengaruh secara signifikan terhadap frekuensi makan rata-rata rumah tangga di agroekosistem sawah, lahan kering tanaman pangan/hortikultura maupun lahan kering tanaman perkebunan, baik di Jawa maupun di luar Jawa. Bahkan pada rumah tangga di agroekosistem lahan kering tanaman

pangan/hortikultura sama sekali tidak merubah frekuensi konsumsi makan. Namun demikian, sebagian kecil rumah tangga di semua tipe agroekosistem baik di Jawa maupun di luar Jawa melakukan penurunan kuantitas dan kualitas konsumsi pangan pokok.

Apabila kinerja dan dampak krisis ekonomi maupun PEF terhadap konsumsi dikaitkan dengan keragaan dan dampak PEF terhadap produksi maupun ketersediaan pangan, terlihat pola yang tidak searah. Dalam hal ini, secara agregat nasional adanya krisis PEF tidak berpengaruh signifikan terhadap produksi dan ketersediaan pangan, namun berdampak negatif terhadap rata-rata konsumsi penduduk.

Temuan tersebut secara empiris menunjukkan bahwa penanganan masalah ketahanan pangan tidak cukup hanya fokus pada peningkatan produksi dan ketersediaan, namun masalah distribusi dan akses terhadap pangan secara fisik maupun ekonomi perlu mendapat fokus penanganan secara proporsional. Selain itu, masalah ketersediaan pangan yang sudah aman di tataran nasional, wilayah provinsi maupun kabupaten/kota, ternyata tidak menjamin tercapainya ketahanan pangan di tingkat rumah tangga. Dalam hal demikian masalah akses terhadap pangan khususnya dari sisi daya beli rumah tangga perlu mendapat perhatian dari semua pihak yang berkepentingan.

Tabel 3. Perkembangan Rata-Rata Konsumsi Energi, Protein dan Skor Pola Pangan Harapan di Indonesia, tahun 1996-2009

Tahun	Perkotaan	Perdesaan	Kota+Desa	Skor PPH
1996: Energi (Kkal/kap/hr)	1.984	2.040	2.020	69,9
Protein (Gram/kap/hr)	55,87	53,72	54,49	
1999: Energi (Kkal/kap/hr)	1.802	1.878	1.849	66,3
Protein (Gram/kap/hr)	49,32	48,24	48,67	
2002: Energi (Kkal/kap/hr)	1.954	2.012	1.986	72,6
Protein (Gram kap/hr)	55,98	53,19	55,37	
2003: Energi (Kkal/kap/hr)	1.952	2.018	1.990	77,5
Protein (Gram/kap/hr)	56,75	54,38	55,37	
2004: Energi (Kkal/kap/hr)	1.942	2.018	1.986	76,9
Protein (Gram/kap/hr)	55,88	53,58	54,62	
2005: Energi (Kkal/kap/hr)	1.923	2.060	1.996	79,1
Protein (Gram/kap/hr)	55,26	55,27	55,23	
2006: Energi (Kkal/kap/hr)	1.892	1.954	1.927	74,9
Protein (Gram/kap/hr)	55,03	52,51	53,66	
2007: Energi (Kkal/kap/hr)	2.015	2.050	2.015	82,8
Protein (Gram/kap/hr)	59,30	56,24	57,65	
2008: Energi (Kkal/kap/hr)	1.976	2.095	2.038	81,9
Protein (Gram/kap/hr)	58,29	56,87	57,49	
2009: Energi (Kkal/kap/hr)	1.891,15	1.961,45	1.927,49	75,7
Protein (Gram/kap/hr)	55,84	53,08	54,35	

Keterangan : PPH adalah komposisi kelompok pangan utama yang bila dikonsumsi dapat memenuhi kebutuhan energi dan zat gizi lainnya. FAO-RAPA (1989); PPH: susunan beragam pangan yang didasarkan atas proporsi keseimbangan energi dari 9 kelompok pangan dengan mempertimbangkan segi daya terima, ketersediaan pangan, ekonomi, budaya dan agama (Martianto, 2010).

Sumber : Susenas 2009, BPS diolah BKP-Deptan

---

#### IV. AKSESIBILITAS PANGAN

Permasalahan utama dalam pemantapan ketahanan pangan rumah tangga adalah masih besarnya proporsi kelompok masyarakat yang mempunyai daya beli rendah, ataupun yang tidak mempunyai akses atas pangan karena berbagai sebab. Studi Saliem, et al (2008) menunjukkan bahwa permasalahan dalam konsumsi antara lain adalah: (i) Besarnya jumlah penduduk miskin dan pengangguran dengan kemampuan akses pangan rendah; (ii) Rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap diversifikasi pangan dan gizi; (iii) Masih dominannya konsumsi energi karbohidrat yang berasal dari beras; (iv) Rendahnya kesadaran dan penerapan sistem sanitasi dan higienis rumah tangga; dan (v) Rendahnya kesadaran masyarakat terhadap keamanan pangan.

Terkait dengan permasalahan konsumsi tersebut, besarnya jumlah penduduk miskin dan pengangguran yang menyebabkan rendahnya akses terhadap pangan merupakan masalah yang sangat kompleks yang penyelesaiannya memerlukan koordinasi dan sinergi yang harmonis antar berbagai pihak baik pemerintah, pelaku usaha maupun masyarakat secara luas. Salah satu program pemerintah yang terkait dengan upaya untuk meningkatkan akses penduduk miskin terhadap pangan adalah digulirkannya program Raskin (program beras untuk keluarga miskin).

Raskin merupakan salah satu upaya Pemerintah untuk membantu penyediaan sebagian kebutuhan pangan pokok keluarga miskin. Melalui pelaksanaan program Raskin bersama program bantuan penanggulangan kemiskinan lainnya, diharapkan dapat memberikan manfaat yang nyata dalam peningkatan ketahanan pangan dan kesejahteraan sosial rumah tangga. Selain itu, program Raskin merupakan program transfer energi dalam bentuk kalori yang dapat mendukung program lainnya seperti perbaikan gizi, peningkatan kesehatan masyarakat, peningkatan kualitas pendidikan dan peningkatan produktivitas keluarga miskin (Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa dengan Perum Bulog, 2005).

Namun demikian program Raskin juga ada dampak negatifnya yaitu disinyalir memiliki

kontribusi terhadap pudarnya keragaman pola konsumsi pangan pokok penduduk. Hal ini antara lain terlihat dari adanya pergeseran pola pangan pokok penduduk yang semula beras+pangan pokok lain (jagung, ubi kayu, ubi jalar, sagu) berubah ke arah pola tunggal yaitu pola beras. Hal lain yang perlu mendapat perhatian ekstra dari pola konsumsi pangan pokok penduduk di Indonesia adalah sangat signifikan peningkatan konsumsi pangan yang berasal dari terigu (Suryani dan Rachman, 2008). Mengingat terigu ketersediaannya sebagian besar berasal dari impor, maka untuk menghemat devisa dan mendorong produksi pangan domestik pemerintah menerpakan kebijakan percepatan penganekaragaman konsumsi pangan berbasis sumber daya lokal (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009).

Tanpa berpretensi mengabaikan aspek atau pilar ketahanan pangan yang lainnya, aksesibilitas rumahtangga terhadap pangan merupakan faktor kunci bagi pencapaian ketahanan pangan di Indonesia dengan berbagai pertimbangan berikut : (i) Ketahanan pangan dan ketersediaan pangan di tingkat nasional, regional, wilayah merupakan syarat keharusan tetapi itu saja tidak cukup; (ii) Terjaminnya ketahanan pangan tingkat rumahtangga merupakan syarat kecukupan bagi tercapainya ketahanan pangan lokal, regional, nasional, global; (iii) Bukti empiris menunjukkan bahwa di wilayah tahan pangan dan terjamin masih ditemukan proporsi rumahtangga rawan pangan yang cukup tinggi (20 – 30 persen); (iv) Kasus rawan pangan dan insiden busung lapar di berbagai daerah pada kondisi ketersediaan pangan nasional (dan wilayah) cukup baik.

Berdasar pertimbangan tersebut, maka peningkatan aksesibilitas rumahtangga terhadap pangan menjadi salah satu isu yang patut dikedepankan. Adapun tujuan peningkatan aksesibilitas pangan adalah untuk: (i) Meningkatkan akses pangan bagi rumahtangga yang tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup baik dalam jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau, dan (ii) Meningkatkan penganekaragaman konsumsi pangan menuju gizi seimbang untuk memantapkan ketahanan pangan rumahtangga

---

Terkait dengan cakupannya, upaya peningkatan aksesibilitas pangan meliputi aspek fisik dan ekonomi. Dari sisi fisik, (i) perlu upaya peningkatan ketersediaan pangan dalam ragam jenis, jumlah, mutu, sesuai selera. Dalam hal ini terkait dengan upaya peningkatan penganeekaragaman pangan, peningkatan produksi, keamanan pangan, preferensi konsumen dan mengedepankan kearifan lokal; (ii) Kelancaran distribusi dalam dimensi ruang/empat, dan (iii) Stabilitas penyediaan / pengadaan dalam dimensi waktu.

Dari sisi ekonomi, peningkatan aksesibilitas rumahtangga terhadap pangan perlu upaya peningkatan pendapatan dan daya beli rumahtangga. Dalam hal ini sektor pertanian perlu mendapat dukungan kuat dari sektor lain, utamanya dalam upaya peningkatan pendapatan penduduk di pedesaan. Terkait hal tersebut, pengembangan agroindustri di pedesaan merupakan salah satu strategi yang perlu dikedepankan.

## V. PENUTUP

Keragaan ketahanan pangan di Indonesia secara rata-rata nasional dari waktu ke waktu diukur dari ketersediaan, distribusi dan konsumsi relatif baik. Hal tersebut tercermin dari laju peningkatan indikator tersebut pada kurun waktu 1990 – 2009 yang mengarah pada laju yang positif, kecuali kondisi 2008-2009 yang mengalami penurunan. Namun demikian apabila diukur dari tingkat kemandirian atau ketergantungan terhadap impor, keragaan ketahanan pangan Indonesia kurang menggembirakan yang tercermin dari masih relatif tingginya tingkat ketergantungan beberapa jenis pangan terhadap impor.

Dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan di Indonesia, peningkatan akses terhadap pangan merupakan salah satu faktor kunci. Beberapa upaya yang perlu mendapat perhatian dalam upaya meningkatkan aksesibilitas rumahtangga terhadap pangan antara lain adalah: Dari sisi fisik : (i) meningkatkan produksi dan ketersediaan pangan, melalui penerapan inovasi teknologi; (ii) komitmen dan konsisten dalam pelaksanaan program penganeekaragaman pangan

(produksi, ketersediaan, konsumsi; (iii) meningkatkan mutu dan keamanan pangan; (iv) menjamin kelancaran distribusi pangan antar wilayah; (v) menjamin stabilitas pengadaan pangan; (vi) mengembangkan cadangan pangan pemerintah pusat, daerah; (vii) penguatan kelembagaan lokal dalam program bantuan pangan.

Dari sisi ekonomi yaitu untuk meningkatkan pendapatan dan daya beli rumahtangga melalui: (i) Peningkatan optimalisasi pemanfaatan sumberdaya lahan (pekarangan, lahan tidur, intensitas tanam); (ii) Pengembangan diversifikasi usaha rumahtangga, melalui pengembangan agroindustri di pedesaan; (iii) Menjaga stabilitas harga pangan.

Selain itu, terkait dengan upaya peningkatan aksesibilitas rumahtangga pangan juga perlu dilakukan upaya untuk mencegah dan menangani masalah rawan pangan dan gizi melalui upaya: (i) Mengembangkan/ revitalisasi Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG), posyandu, dasawisma; (ii) Memantau perubahan pola konsumsi pangan rumahtangga; (iii) Mengembangkan sistem cadangan pangan masyarakat; dan (iv) Mengembangkan jaringan public-private partnership.

Beberapa faktor kunci untuk mendukung keberhasilan peningkatan aksesibilitas pangan antara lain adalah : (i) Program peningkatan Aksesibilitas Pangan merupakan bagian tidak terpisahkan dari program Pembangunan Ketahanan Pangan; (ii) Penetapan skala prioritas kegiatan sesuai dengan ketersediaan sumberdaya pembangunan; (iii) Identifikasi, interaksi dan koordinasi serta pembagian tugas dan kewenangan secara jelas dan sinergis antar institusi terkait di tingkat pusat; (iv) Pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab secara jelas antara pemerintah pusat, propinsi, kabupaten dalam pelaksanaan program peningkatan aksesibilitas pangan; (v) Komitmen semua instansi terkait di setiap level pemerintahan dalam pembangunan pertanian dan ketahanan pangan; (vi) Fasilitasi peningkatan peran masyarakat untuk mewujudkan ketahanan pangan.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian. 2008. Direktori Pengembangan Konsumsi Pangan. Jakarta.
- Badan ketahanan Pangan. Departemen Pertanian. 2010. Bahan Sosialisasi Susenas 2009. Jakarta
- Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri dengan Perum Bulog. 2005. Pedoman Umum Program Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN).
- FAO. 2008. Soaring Food Prices: The Need for International Action. HLC/08/INF/1-Abstract. April 2008.
- Hariato, et al. 2008. Konsorsium Penelitian Karakteristik Sosial Ekonomi Petani pada Berbagai Tipe Agroekosistem: Karakteristik dan Arah Perubahan Konsumsi dan Pengeluaran Rumah Tangga. Laporan Hasil Penelitian. Pusat analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian dan Institut Pertanian Bogor.
- Martianto, D. 2010. Perkembangan Pola Konsumsi Pangan Berdasarkan Data Susenas: Tinjauan dari Aspek Teoritis Pola Pangan Harapan. Bahan sosialisasi Susenas 2009. Badan Ketahanan Pangan. Jakarta.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Pengekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Diperbanyak oleh oleh Pusat Konsumsi dan Keamanan Pangan. Badan Ketahanan Pangan. Departemen Pertanian. Jakarta.
- Rachman, Handewi .P.S., A. Purwoto, dan G.S. Hardono. 2005. Kebijakan Pengelolaan Cadangan pangan pada Era Otonomi Daerah dan Perum BULOG. Forum Agro Ekonomi Vol 23, No 2, Desember 2005 Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor. p 73-83
- Rusastra, I.W. Handewi P. Saliem. E. Suryani. Ashari. dan Y. Supriyatna. 2009. Kebijakan Mengatasi Dampak Krisis Pangan-Energi-Finansial terhadap Ketahanan Pangan dan Kemiskinan. Laporan Hasil Penelitian. Sinergi Penelitian dan Pengembangan Bidang Pertanian, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Saliem, Handewi.P.; S. Mardianto dan P. Simatupang, 2003. Perkembangan dan Prospek Kemandirian Pangan Nasional. Analisis Kebijakan Pertanian Vol 1. No 2, Juni 2003, Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor. p. 123-142
- Saliem, Handewi. P. 2008. Indonesian Rice Market: Current Situation of Supply, Demand, Price and Policies for Increasing Supply and Enhancing National Food Security. Paper Presented on Training Program on Policy Options to Promote Agricultural Growth And Reform In An Era of Rising Commodity Prices, Australian Apec Study Centre. Monash University, Melbourne, Australia. 8-12 September 2008.
- Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. 2008. Kumpulan Perundang-undangan dan Peraturan Peraturan tentang Ketahanan Pangan. Diperbanyak oleh Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. Jakarta
- Suryani, E. dan Handewi P.S. Rachman. 2008. Perubahan Pola Konsumsi Pangan Sumber Karbohidrat di Perdesaan. Majalah Pangan. Bulog. Jakarta.

### BIODATA PENULIS :

Handewi Purwati Saliem adalah seorang ahli peneliti madya di Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Beliau memperoleh gelar sarjana pertanian pada tahun 1980 dari Institut Pertanian Bogor. Pendidikan S2 dan S3 selesai ditempuh di universitas yang sama pada tahun 1985 dan 2001. Saat ini menjabat sebagai Kepala Bidang Program dan Evaluasi dan Ketua Kelti Ekonomi Pertanian dan Manajemen Agribisnis di Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.