

# KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA : REVIEW PASCA KENAIKKAN HARGA BBM

Ari Subowo \*

## Abstract:

*The question about households food stock after the increased price of fuel is remain debatable whilst it's separated issue or it's negative impact. Government perspective argued that by the increased price of fuel doesn't any impact on it, while most non-government organization have strong statement that by the increased price of fuel is actually reluctant for household foodstock. This article will review how to measure household stock and follow by looking more deeper the households foodstock in order to review whether any changes after the increased price of fuel recently. Based on the review, the foodstock appears in the micro level have a serious impact on the decreasing the health nutrition status among households.*

**Keywords:** *Increased price of fuel, households food stock, government intervention*

## A. PENDAHULUAN

Kebijakan pemerintah berkaitan dengan ketahanan pangan dapat tercermin dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.68/2002 tentang Ketahanan Pangan. Peraturan ini mengisyaratkan bahwa ketahanan pangan merupakan sebuah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang dapat tercermin dari ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah, maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan bagi masyarakat ini harus didasarkan pada sumberdaya pangan lokal yang mengandung keragaman antar daerah serta harus dihindari sejauh mungkin ketergantungan pada impor pangan. Oleh karena ketahanan pangan dapat tercermin pada ketersediaan pangan secara nyata. Penyediaan pangan ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga yang terus terus berkembang dari waktu ke waktu. Untuk mewujudkan ketahanan pangan tersebut, perlu dilakukan pengembangan sistem produksi, efisiensi sistem usaha pangan, teknologi produksi pangan, sarana dan prasarana produksi pangan, serta mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif.

Asumsi dasar yang yang tercermin dalam peraturan pemerintah tersebut mencakup dua (2) pengertian.

Pertama, ketahanan pangan merupakan bagian terpenting dari pemenuhan hak atas pangan sekaligus merupakan salah satu pilar utama hak azasi manusia. Ketahanan pangan juga merupakan bagian sangat penting dari ketahanan nasional. Dalam hal ini hak atas pangan seharusnya mendapat perhatian yang sama besar dengan usaha menegakkan pilar- pilar

hak azasi manusia lain. Kekurangan pangan atau gizi buruk merupakan bentuk terburuk dari rendahnya ketahanan pangan yang dihadapi rakyat, dimana gizi buruk itu sendiri merupakan suatu proses sebab-akibat dari kemiskinan.

Kedua, Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses (termasuk membeli) pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada pihak manapun. Dalam hal inilah, petani memiliki kedudukan strategis dalam ketahanan pangan dimana petani adalah produsen pangan dan petani adalah juga sekaligus kelompok konsumen terbesar dan membutuhkan daya beli yang cukup untuk membeli pangan.

Ada dua masalah utama berkaitan dengan ketahanan pangan terutama dengan adanya kebijakan peningkatan harga bahan bakar minyak yaitu (PPK-LIPI, 2008):

- (1) sekalipun ketahanan pangan di tingkat nasional (dilihat dari perbandingan antara jumlah produksi dan konsumsi total) relatif telah dapat dicapai, pada kenyataannya ketahanan pangan dibeberapa daerah tertentu dan ketahanan pangan dibanyak keluarga masih sangat rentan.
- (2) kesejahteraan petani pangan yang relatif rendah dan menurun saat ini akan sangat menentukan prospek ketahanan pangan. Hal ini dapat terlihat dari sebagian petani yang miskin karena memang tidak memiliki faktor produktif apapun kecuali tenaga kerjanya (they are poor because they are poor), luas lahan yang sempit dan mendapat tekanan untuk terus terkonversi, terbatasnya akses terhadap dukungan layanan

\*) Staff Pengajar Pada Jurusan Administrasi Publik, Fisip-Undip

pembiayaan, tidak adanya atau terbatasnya akses terhadap informasi dan teknologi yang lebih baik, infrastruktur produksi (air, listrik, jalan, telekomunikasi) yang tidak memadai, struktur pasar yang tidak adil dan eksploitatif akibat posisi rebut-tawar (bargaining position) yang sangat lemah, dan karena ketidak-mampuan, kelemahan, atau ketidak-tahuan petani sendiri. (Krisnamurti, 2007)

Tulisan ini akan mendalami bagaimana kondisi ketahanan pangan secara mikro yaitu kondisi rumah tangga pasca kenaikan harga BBM (Bahan Bakar Minyak). Sebelumnya akan dipaparkan bagaimana konsep dan pengukuran ketahanan pangan, dan kemudian akan dipaparkan pula data sekunder kondisi ketahanan pangan di Indonesia.

## **B. PEMBAHASAN**

### **Ketahanan Pangan : Konsep dan Ukuran**

Berdasarkan definisi ketahanan pangan dari FAO (1996) dan UU RI No. 7 tahun 1996, yang mengadopsi definisi dari FAO, ada 4 komponen yang harus dipenuhi untuk mencapai kondisi ketahanan pangan yaitu: kecukupan ketersediaan pangan; stabilitas ketersediaan pangan tanpa fluktuasi dari musim ke musim atau dari tahun ke tahun, aksesibilitas/keterjangkauan terhadap pangan, serta kualitas/keamanan pangan

Keempat komponen tersebut akan digunakan untuk mengukur ketahanan pangan di tingkat rumah tangga dalam studi ini. Keempat indikator ini merupakan indikator utama untuk mendapatkan indeks ketahanan pangan. Ukuran ketahanan pangan di tingkat rumah tangga dihitung bertahap dengan cara menggabungkan keempat komponen indikator ketahanan pangan tersebut, untuk mendapatkan satu indeks ketahanan pangan.

### **Kecukupan ketersediaan pangan**

Ketersediaan pangan dalam rumah tangga yang dipakai dalam pengukuran mengacu pada pangan yang cukup dan tersedia dalam jumlah yang dapat memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga. Penentuan jangka waktu ketersediaan makanan pokok di perdesaan (seperti daerah penelitian) biasanya dilihat dengan mempertimbangkan jarak antara musim tanam dengan musim tanam berikutnya (Suharjo dkk, 1985:45). Perbedaan jenis makanan pokok yang dikonsumsi antara dua daerah membawa implikasi pada penggunaan ukuran yang berbeda. Disadari bahwa ukuran ketersediaan pangan yang mengacu pada jarak waktu antara satu musim

panen dengan musim panen berikutnya hanya berlaku pada rumah tangga dengan sektor pertanian sebagai sumber mata pencaharian pokok.

### **Stabilitas ketersediaan pangan**

Stabilitas ketersediaan pangan di tingkat rumah tangga diukur berdasarkan kecukupan ketersediaan pangan dan frekuensi makan anggota rumah tangga dalam sehari. Satu rumah tangga dikatakan memiliki stabilitas ketersediaan pangan jika mempunyai persediaan pangan diatas cutting point (240 hari ) dan anggota rumah tangga dapat makan 3 (tiga) kali sehari sesuai dengan kebiasaan makan penduduk di daerah tersebut. Dengan asumsi bahwa di daerah tertentu masyarakat mempunyai kebiasaan makan 3 (tiga) kali sehari, frekuensi makan sebenarnya dapat menggambarkan keberlanjutan ketersediaan pangan dalam rumah tangga. Dalam satu rumah tangga, salah satu cara untuk mempertahankan ketersediaan pangan dalam jangka waktu tertentu adalah dengan mengurangi frekuensi makan atau mengkombinasikan bahan makanan pokok (misal beras dengan ubi kayu). Penggunaan frekuensi makan sebanyak 3 kali atau lebih sebagai indikator kecukupan makan didasarkan pada kondisi nyata di desa-desa, dimana rumah tangga yang memiliki persediaan makanan pokok 'cukup' pada umumnya makan sebanyak 3 kali per hari. Jika mayoritas rumah tangga di satu desa, misalnya, hanya makan dua kali per hari, kondisi ini semata-mata merupakan suatu strategi rumah tangga agar persediaan makanan pokok mereka tidak segera habis, karena dengan frekuensi makan tiga kali sehari, kebanyakan rumah tangga tidak bisa bertahan untuk tetap memiliki persediaan makanan pokok hingga panen berikutnya.

### **Aksesibilitas/keterjangkauan terhadap pangan**

Indikator aksesibilitas/keterjangkauan dalam pengukuran ketahanan pangan di tingkat rumah tangga dilihat dari kemudahan rumah tangga memperoleh pangan, yang diukur dari pemilihan lahan serta cara rumah tangga untuk memperoleh pangan. Akses yang diukur berdasarkan pemilihan lahan dikelompokkan dalam 2 (dua) kategori: Akses langsung (direct access), jika rumah tangga memiliki lahan sawah/ladang dan akses tidak langsung (indirect access) jika rumah tangga tidak memiliki lahan sawah/ladang. Dari pengukuran indikator aksesibilitas ini kemudian diukur indikator stabilitas ketersediaan pangan yang merupakan penggabungan dari stabilitas ketersediaan pangan dan aksesibilitas terhadap pangan. Indikator stabilitas ketersediaan pangan ini menunjukkan suatu rumah tangga apakah

mempunyai persediaan pangan cukup, konsumsi rumah tangga normal dan mempunyai akses langsung terhadap pangan

#### **Kualitas dan keamanan pangan**

Aspek ini menyangkut kualitas dan keamanan jenis pangan yang dikonsumsi untuk memenuhi kebutuhan gizi. Ukuran kualitas pangan seperti ini sangat sulit dilakukan karena melibatkan berbagai macam jenis makanan dengan kandungan gizi yang berbeda-beda, sehingga ukuran keamanan pangan hanya dilihat dari ada-tidaknya bahan makanan yang mengandung protein hewani atau nabati yang dikonsumsi dalam rumah tangga.

#### **Pasca Kenaikkan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM)**

##### **Ketersediaan Pangan Nasional**

Data yang menggambarkan ketersediaan pangan nasional berdasarkan kajian BPS (2008) menunjukkan bahwa pada empat dekade terakhir produksi beras domestik telah mampu memenuhi sekitar 97% dari total pasokan yang dibutuhkan setiap tahun. Jumlah pemenuhan pasokan beras tertinggi dicapai pada periode 1991-2000 yang mencapai 101% dari total pasokan per tahun, namun kemudian menurun terus hingga pada tahun 2008 terakhir mencapai rata-rata 94% dari total pasokan per tahun. Sebagian besar atau sekitar 89% dari pasokan tersebut digunakan untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional yang berdasarkan angka-angka makro diperhitungkan bahwa tingkat konsumsi beras untuk pangan (food) mencapai 121,6 kg per kapita. Tingkat konsumsi untuk pangan tersebut pada dasarnya telah dapat dipenuhi dari produksi domestik yang mencapai 107,5% dari kebutuhan pangan nasional. Namun demikian impor beras masih dilakukan untuk memenuhi kebutuhan nasional yaitu dengan jumlah rata-rata per tahun mencapai sekitar 1.043.140 ton atau sekitar 4,7% dari pasokan nasional. Hal ini menunjukkan bahwa kesetimbangan neraca perberasan nasional masih ditopang oleh impor walaupun dengan tingkat/persentase pemenuhan pasokan domestik yang cenderung menurun selama empat dekade terakhir. Hasil telah memberikan gambaran bahwa produksi beras baik melalui produksi dalam negeri atau impor tidak banyak terganggu dengan kenaikan harga BBM. Hal ini terjadi karena adanya subsidi pemerintah pada sektor pertanian

#### **Gizi Buruk : Minimalnya Stabilitas dan Aksesibilitas Terhadap Pangan**

Berdasarkan perkembangan masalah gizi, pada tahun 2007 diperkirakan sekitar 5 juta anak

menderita gizi kurang (berat badan menurut umur), dan 1,5 juta di antaranya menderita gizi buruk. Dari anak-anak yang menderita gizi buruk tersebut ada 150.000 menderita gizi buruk tingkat berat yang disebut marasmus, kwashiorkor, dan marasmus-kwashiorkor, yang memerlukan perawatan kesehatan yang intensif di Puskesmas dan Rumah Sakit. Masalah gizi kurang dan gizi buruk terjadi hampir di semua Kabupaten dan Kota. Pada saat ini masih terdapat 110 Kabupaten/Kota dari 440 Kabupaten/Kota di Indonesia yang mempunyai prevalensi di atas 30% (berat badan menurut umur). Keadaan ini masih tergolong sangat tinggi. Berdasarkan hasil pendataan Dinas Kesehatan Propinsi dari bulan Januari sampai dengan bulan Desember 2007, total kasus gizi buruk sebanyak 75.671 balita. Akan tetapi kasus gizi buruk yang dilaporkan menurun setiap bulan. Semua anak gizi buruk mendapatkan penanganan berupa: perawatan di Puskesmas dan di Rumah Sakit serta dilakukan tindak lanjut pasca perawatan berupa rawat jalan, dan melalui posyandu untuk dipantau kenaikan berat badan dan mendapatkan makanan tambahan.

Jumlah kasus gizi buruk yang meninggal dunia dilaporkan dari bulan Januari 2007 sampai Desember 2007 adalah 286 balita (Depkes, 2008). Kasus gizi buruk yang meninggal tersebut pada umumnya disertai dengan penyakit infeksi seperti ISPA, diare, TB, campak dan malaria. Jumlah kasus gizi buruk yang meninggal tertinggi terjadi pada bulan Juni sebanyak 107 kasus, selanjutnya pada bulan-bulan berikutnya kasus gizi buruk yang meninggal cenderung menurun, bahkan pada bulan Nopember tidak ada laporan kasus gizi buruk yang meninggal dunia. Namun demikian pada bulan Desember 2007 terjadi peningkatan kasus gizi buruk yang meninggal dunia sebanyak 54 kasus.

Di sisi lain, akses rumah tangga terhadap pangan masih memprihatinkan. Di tingkat rumah tangga, konsumsi rata-rata pangan belum mencapai standar kecukupan. Data Departemen Kesehatan (2008) menunjukkan bahwa terdapat 81 juta orang yang mengalami defisit energi dan protein, sementara 8 juta orang lainnya berada dalam kondisi rawan pangan. Begitu pun status gizi anak, angka kematian bayi, dan gangguan pertumbuhan anak menunjukkan indikasi belum tercukupinya kebutuhan gizi di tingkat individu secara merata. Keadaan di atas menunjukkan bahwa di tingkat rumah tangga ketahanan pangan masih lemah. Penyebab utama lemahnya ketahanan pangan tersebut adalah kemiskinan yang menyebabkan bukan hanya keluarga tidak mampu membeli pangan untuk mencukupi kebutuhan minimum mereka, tetapi juga

rendahnya pengetahuan mengenai pangan yang ikut meyumbang terhadap status gizi seseorang. Jangan dilupakan pula di sini terbaikannya status sosial-ekonomi perempuan sebagai ibu yang sangat berperan dalam mengolah pangan dan mengasuh bayi serta anak-anaknya. Peran posyandu perlu dipertimbangkan lagi sebagai salah satu ujung tombak pelayanan kesehatan dan peningkatan gizi bagi ibu hamil dan bayi/balitanya. Sementara itu, pada kelompok masyarakat yang lain justru terjadi kecenderungan masalah gizi lebih yang mengakibatkan munculnya penyakit degeneratif, seperti jantung, diabetes, dan kanker. Penyakit ini muncul akibat terjadinya perubahan pola makan menjadi rendah sayuran dan buah, tetapi tinggi lemak. masalah ini bukan hanya terjadi pada kelompok berpenghasilan cukup-kaya, tetapi juga pada kelompok miskin, terutama yang tinggal dipertanian.

Data yang dikeluarkan Badan Pusat Statistik (BPS, 2007) memperlihatkan bahwa sektor pertanian on farm tanaman bahan makanan menunjukkan pertumbuhan yang tinggi dan menjadi penunjang pertumbuhan sektor pertanian secara keseluruhan. Produk domestik bruto (PDB) sektor pertanian, peternakan, dan perikanan sendiri tumbuh sebesar 17,07. Sektor tersebut menunjukkan pertumbuhan ekonomi tertinggi dibandingkan dengan pertumbuhan sektor lain dan menjadi penyebab pertumbuhan ekonomi secara nasional yang PDB-nya adalah 3,54 per-sen.

#### **Kebijakan Pemerintah: Instrumen Pengendali Keamanan Pangan**

Kebijakan pemerintah yang tertuang dalam PP No. 68/2002 dalam meningkatkan ketahanan pangan pemerintah antara lain tercermin dalam intervensi kebijakan harga pangan, terutama beras, yang memungkinkan meningkatnya akses individu terhadap pangan, dan pada saat yang sama melindungi produsen dari anjloknya harga pada saat panen, yaitu antara lain melalui kebijakan harga dasar gabah dan pagu harga beras. Kebijakan tersebut ditambah dengan kebijakan pemerintah yang terfokus pada penyediaan infrastruktur mulai dari jaringan irigasi, pembangunan pabrik pupuk, sistem penyimpanan dan distribusi pangan. Namun, perubahan ekonomi dunia dengan adanya kesepakatan perdagangan bebas serta perubahan peta produksi pangan dunia menyebabkan kebijakan yang pernah diterapkan di Indonesia sebelum masa krisis moneter itu harus disesuaikan dengan perkembangan saat ini.

Sumber penyediaan pangan diwujudkan berasal dari produksi dalam negeri, cadangan

pangan dan pemasukan pangan. Pemasukan pangan dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan tidak mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri. Cadangan pangan nasional diwujudkan dengan cadangan pangan masyarakat dan cadangan pangan pemerintah. Cadangan pangan pemerintah dibatasi pada pangan tertentu yang bersifat pokok, karena tidak mungkin pemerintah mencadangkan semua pangan yang dibutuhkan masyarakat.

Penganekaragaman pangan merupakan suatu hal yang harus ditingkatkan sejalan dengan teknologi pengolahan, yang bertujuan menciptakan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang. Dalam kegiatan pencegahan dan penanggulangan masalah pangan perlu dilakukan perencanaan dan pelaksanaan program dan analisis serta evaluasi terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi ketersediaan pangan. Pencegahan masalah pangan dimaksudkan sebagai langkah antisipatif untuk menghindari terjadinya masalah pangan. Dalam hal penanggulangan masalah pangan harus terlebih dahulu diketahui secara dini tentang kelebihan pangan, kekurangan pangan dan ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan. Oleh sebab itu, penanggulangan masalah pangan kegiatannya antara lain pengeluaran pangan apabila terjadi kelebihan pangan, peningkatan produksi dan/atau pemasukan pangan apabila terjadi kekurangan pangan. Selain dari pada itu, penyaluran pangan secara khusus diutamakan bagi ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan, dan memberikan bantuan pangan kepada penduduk miskin.

Ketentuan pengendalian harga khususnya terhadap pangan tertentu yang bersifat pokok bertujuan untuk menghindari terjadinya gejala harga yang berakibat resahnya masyarakat seperti keadaan darurat yang meliputi bencana alam, konflik sosial dan paceklik yang berkepanjangan. Dengan demikian pengendalian harga pangan harus mengetahui mekanisme pasar atau adanya intervensi pasar dengan cara mengelola dan memelihara cadangan pangan pemerintah, mengatur dan mengelola pasokan pangan, mengatur kelancaran distribusi pangan dan menetapkan kebijakan pajak dan/atau tarif.

#### **C. KESIMPULAN**

Hasil review secara singkat ini memberikan bukti bahwa dengan kenaikan harga BBM secara makro tidak berpengaruh terhadap ketahanan pangan secara nasional. Kekurangan stok bahan

makanan dapat dialokasikan melalui impot beras. Persoalan yang muncul sebetulnya terletak pada ketahanan pangan pada tingkat rumahtangga. Ketersediaan pangan pada level ini tidak hanya dipengaruhi oleh stok bahan pangan akan tetapi justru terletak pada aksesibilitas bahan makanan, dan sebetulnya sangat terkait dengan kemampuan masyarakat untuk mengalokasikan dana rumahtangga dalam membeli bahan makanan. Melemahnya kemampuan masyarakat antara lain dapat tercermin pada penurunan kualitas gizi pada tingkat keluarga. Kasus gizi buruk telah memberikan bukti bahwa kenaikan harga BBM telah membaw dampak pada penurunan kualitas gizi masyarakat.

**Daftar Pustaka.**

FAO. 1996. World Food Summit, 13-17 November 1996. Rome, Italy: Food and Agriculture Organisation of the United Nations.  
Republik Indonesia. 2002. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002

Tentang Ketahanan Pangan. Jakarta: Sekretaris Negara RI.  
Biro Pusat Statistik, 2007, Produk Domestik Bruto (PDB), Jakarta.  
UU RI No. 7 tahun 1996 : Ketahanan Pangan Nasional.  
PPK-LIPI. 2008. Ketahanan Pangan, Kemiskinan dan Demografi Rumah Tangga. Seri Penelitian PPK-LIPI No. 56/2008. Jakarta: Puslit kependudukan \_ LIPI.  
Departemen Kesehatan, 2007, Laporan Kondisi Gizi Buruk Indonesia, Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Kesehatan, Jakarta.  
Krisnamurti, 2007, Peran Pemerintah dalam Ketahanan Pangan Nasional, Institut Pertanian Bogor (IPB) materi Seminar Ketahanan Pangan Nasional, Januari-2007.