

DAMPAK UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TENTANG PANGAN TERHADAP KETAHANAN PANGAN INDONESIA

Ahmad Hadi¹, Budiman Rusli², Mohammad Benny Alexandri³
ahmadhadinasri@gmail.com¹, budiman9560@gmail.com², mohammad.benny@unpad.ac.id³
Program Pasca Sarjana Kebijakan Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Padjadjaran

ABSTRAK

Pangan adalah kebutuhan yang mendasar bagi manusia dan pemenuhannya merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan negara berkewajiban untuk mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan pangan yang cukup, aman, bermutu. Undang – Undang 18 Tahun 2012 Tentang Pangan adalah kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mewujudkan tugas negara untuk mewujudkan ketahanan pangan. Artikel ini mencoba untuk memahami bagaimana dampak dari UU 18 Tahun 2012 dalam menciptakan ketahanan pangan di Indonesia yang dinilai dari pilar ketahanan pangan, yaitu ketersediaan pangan, akses pangan, pemanfaatan pangan, dan stabilitas pangan. Artikel ini menyimpulkan bahwa kebijakan harus di revisi dengan memperhatikan pilar pilar ketahanan pangan.

Kata Kunci: Ketahanan Pangan, Kebijakan Pangan, Gizi Buruk

ABSTRACT

Food is a basic need for humans and its fulfillment is a human right guaranteed by the 1945 Constitution and the state is obliged to realize the availability, affordability, and fulfillment of adequate, safe, quality food. Law 18 of 2012 concerning Food is a policy set by the government to realize the duty of the state to realize food security. This article tries to understand how the impact of Law 18 of 2012 in creating food security in Indonesia is assessed from the pillars of food security, namely food availability, food access, food utilization, and food stability. This article concludes that policies must be revised by taking into account the pillars of food security..

Keywords: Food Security, Food Policy, Malnutrition

Pendahuluan

Dalam laporan *World Food Programme* pada tahun 2016 terdapat 815 Juta orang mengalami kelaparan yang meningkat dari tahun sebelumnya yang berjumlah 777 juta orang yang tersebar di seluruh dunia terutama di negara-negara berkembang (FAO,2017). Indeks Kelaparan Global pada tahun 2018 menunjukkan bahwa tingkat kelaparan dan kekurangan gizi di dunia masuk dalam kategori serius (GHI, 2018)

.Berdasarkan laporan GHI tersebut Indonesia berada pada posisi yang serius dan jika dibandingkan dengan negara di ASEAN Indonesia hanya lebih baik dari Kamboja dan Laos, kemudian pada tahun 2018 4 warga Indonesia yang ada di Maluku meninggal karena kelaparan hal ini menunjukkan bahwa belum seluruhnya masyarakat Indonesia yang mendapatkan keadilan pangan.

Pada tahun 2012 ditetapkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan yang bertujuan untuk menciptakan ketahanan pangan atau *food security*. World Food Summit (1996) mendefinisikan ketahanan pangan adalah situasi dimana semua orang dapat memiliki akses makanan yang cukup, aman, dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan makanan mereka untuk mewujudkan kehidupan yang aktif dan sehat. Sedangkan menurut UU 18 Tahun 2012 ketahanan pangan adalah 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. Dua definisi ini menyimpulkan empat dimensi dalam ketahanan pangan yaitu akses, ketersediaan, pemanfaatan, dan stabilitas.

Permasalahan kelaparan dan ketahanan pangan telah menjadi isu internasional dan masuk dalam tujuan pembangunan SDGs poin 2 yaitu mengakhiri kelaparan, mencapai ketahanan pangan dan nutrisi lebih baik dan mendukung pertanian berkelanjutan. Pada artikel ini akan mencoba untuk menganalisis dampak dari kebijakan pangan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia.

MENGUKUR KETIDAKTAHANAN PANGAN

Ketahanan pangan merupakan sebuah konsep yang kompleks dan multidimensi. Konsep ketahanan pangan tidak hanya

memikirkan bagaimana menciptakan swasembada pangan yang focus terhadap produksi bahan pangan. Menurut FAO terdapat 4 dimensi didalam ketahanan pangan yaitu Ketersediaan, Akses, Pemanfaatan, dan Stabilitas (FAO, 2013). Terdapat indicator untuk mengukur ketahanan pangan seperti ketersediaan bahan pokok, prevalensi kekurangan gizi, kekurangan berat badan pada anak-anak dan BMI rendah padang orang dewasa.

Untuk ketersediaan pangan Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh BPS pada tahun 2018, Indonesia telah mampu meingkatkan produksi beras dengan jumlah 32,42 juta ton dengan perkiraan konsumsi beras nasional sebanyak 29,57 juta ton (<https://www.bps.go.id/dynamictable/2019/04/15/1608/luas-panen-produksi-dan-produktivitas-padi-menurut-provinsi-2018.html>). Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia telah mampu memenuhi kebutuhan beras dalam negeri dengan surplus 2,85 juta ton.

Prevalensi kekurangan gizi digunakan oleh FAO untuk mengukur tingkat kelaparan dunia, menurut FAO pada tahun 2014-2016 terdapat 19,4 juta penduduk Indonesia yang mengalami kelaparan menurun dibandingkan tahun 1990-1992 yang mencapai 35,9 juta penduduk. (<http://www.fao.org/indonesia/fao-in-indonesia/indonesia-at-a-glance/en/>). Jika dibandingkan dengan negara di asia tenggara tingkat kelaparan di Indonesia masih tergolong

tinggi, indonesia hanya lebih baik jika dibandingkan dengan Laos dan kamboja.

Indikator selanjutnya adalah prevalensi berat badan pada anak balita atau dapat juga disebut dengan stunting yaitu masalah kurang gizi kronis yang disebabkan oleh kurangnya asupan gizi dalam waktu yang cukup lama, sehingga mengakibatkan gangguan pertumbuhan pada anak yakni tinggi badan anak lebih rendah atau pendek (kerdil) dari standar usianya. Pada tahun 2015 prevalensi stunting di Indonesia sebesar 36,4% atau 8,8 juta balita mengalami masalah gizi yang berdampak pada pertumbuhan anak dan terbesar ke 2 di Asean setelah Laos 43,8%, dan pada tahun 2017 mengalami penurunan menjadi 29,6 (Kemenkes, 2018), .Angka ini masih di atas ambang batas yang telah ditetapkan oleh WHO sebesar 20%. Dengan tingkat penurunan saat ini, Indonesia belum berhasil mengatasi permasalahan gizi pada anak.

Untuk mensesederhanakan indikator di atas maka dapat dihitung dengan GHI. Global Hunger Index (GHI) dihitung dengan menggabungkan tiga indikator kelaparan (IFPRI, 2013). Tiga indikator tersebut adalah penduduk yang kekurangan gizi, prevalensi kurang gizi pada anak di bawah lima tahun dan angka kematian pada anak di bawah lima tahun. Kondisi kelaparan di Indonesia pada tahun 2018 dengan skor GHI 21,9 masuk dalam kategori serius (GHI, 2018). Di Asia Tenggara Indonesia hanya lebih baik jika dibandingkan dengan Laos dan Kamboja sangat jauh jika

dibandingkan dengan Thailand yang memiliki score 10,4.

Lembaga internasional seperti FAO, IFPRI menggunakan indikator ini untuk menilai tingkat kelaparan dan pencapaian SDGs poin 2 yaitu mengatasi kelaparan dan menciptakan ketahanan pangan. Pilar utama yang menentukan ketahanan pangan adalah (DKP,2009):

1. Ketersediaan Pangan, yakni tersedianya pangan secara fisik di daerah, yang diperoleh baik dari hasil produksi domestic, impor, atau perdagangan maupun bantuan pangan. Ketersediaan pangan ditentukan dari produksi domestic, jumlah impor, stok pedagang dan pemerintah serta bantuan.
2. Akses Pangan, yakni kemampuan rumah tangga untuk memperoleh cukup pangan, baik yang berasal dari produksi sendiri, pembelian, barter, hadiah, pinjaman, dan bantuan pangan maupun kombinasi kelimanya. Ketersediaan pangan suatu daerah boleh jadi mencukupi akan tetapi mungkin tidak semua rumah tangga memiliki akses yang memadai baik secara kuantitas maupun keragaman pangan.
3. Pemanfaatan pangan, yakni penggunaan pangan oleh rumah tangga, dan kemampuan individu untuk menyerap dan metabolisme

zat gizi. Pemanfaatan pangan juga meliputi cara pengimanan, pengelolaan, dan penyiapan makanan termasuk penggunaan air dan bahan bakar selama proses pengolahannya serta kondisi kebersihan dan budaya.

Selain 3 pilar diatas, Gross (2000) menyatakan bahwa terdapat satu pilar yang juga menjadi pilar ketahanan pangan, yaitu stabilitas, stabilitas merupakan factor penentu yang mempengaruhi ketiga elemen di atas, stabilitas merupakan kemampuan untuk mendapatkan atau memperoleh pangan sepanjang waktu.

Kekurangan Gizi Pada Anak Indonesia

Dalam hal kekurangan gizi pada anak di Indonesia, pada tahun 2015 terdapat 8,8 juta balita yang mengalami stunting karena kekurangan gizi, jauh lebih buruk jika di bandingkan dengan negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura, di ASEAN Indonesia hanya lebih baik dari Laos. Ini merupakan kondisi yang sangat buruk sehingga menjadi isu internasional maupun nasional dan isu ini menjadi perbincang dalam debat pilres 2019.

Kondisi gizi manusia tergantung pada empat factor yaitu akses makanan, perawatan, kesehatan, dan kebersihan lingkungan termasuk didalamnya sanitasi yang baik. Status gizi seseorang tergantung pada empat faktor — akses ke makanan, perawatan, layanan kesehatan, dan kebersihan lingkungan dan

sanitasi. Menurut Riset Kesehatan Dasar bahwa proporsi balita berusia 0 hingga 59 bulan dengan gizi buruk pada 2013 mencapai 19,6 persen angka ini meningkat dari 17,9 persen pada 2010, (Kemenkes, 2013). jika dilihat berdasarkan provinsi ada 16 provinsi dengan proporsi balita gizi buruk diatas rata-rata, dan didominasi oleh di bagian Indonesia timur, ini menunjukkan ada masalah dalam mendapatkan akses terhadap makanan. Salah satu permasalahan dalam mewujudkan ketahanan pangan di Kawasan Indonesia Timur adalah masih besarnya potensi masyarakat yang mempunyai daya beli rendah dan tidak mempunyai akses terhadap pangan (Rachmaningsih,2012)

Tingkat pendidikan kepala keluarga dan pendidikan ibu berpengaruh terhadap pola asuh atau perawatan serta kesehatan anak. Pendidikan yang rendah menjadi pendorong munculnya gizi buruk terhadap anak karena pendidikan berpengaruh signifikan pada pengetahuan masyarakat terhadap pola asuh dan kesehatan anak. Pendidikan mempengaruhi kualitas gizi anak, ketika pendidikan rendah maka pengetahuan terhadap kesehatan dan gizi menjadi rendah sehingga konsumsi gizi untuk anak semakin tidak baik berbalik jika pendidikan orang tua semakin baik maka semakin kecil resiko anak terkena gizi buruk (Saputra, 2012)

Factor terakhir yang mempengaruhi prevalensi gizi buruk terhadap anak adalah permasalahan sanitasi yang buruk seperti buang

air sembarangan. Masalah sanitasi merupakan masalah lama yang belum terselesaikan. Menurut Badan Pusat Statistik pada tahun 2017 rumah tangga yang memiliki akses sanitasi yang layak ada 67.89 persen. Berdasarkan data tersebut masih menyisahkan 32.1 persen rumah tangga di Indonesia yang tidak memiliki akses sanitasi yang layak. Anak yang tidak mempunyai akses terhadap sanitasi yang layak maka akan meningkatkan resiko untuk menderita *stunting* 1.3 kali lebih tinggi dibandingkan anak yang memiliki sanitasi yang baik (Adiyanti, 2010).

Undang-Undang Pangan Indonesia

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 dikatakan bahwa pemerintahan negara Indonesia di bentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, dan pada pasal 27 ayat 2 tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Jadi dapat dipahami bahwa pemerintah Indonesia bertanggung jawab untuk mewujudkan terciptanya kesejahteraan bagi rakyat agar mendapatkan penghidupan yang layak, pangan dan gizi merupakan kebutuhan dasar manusia dan pemenuhannya merupakan hak asasi manusia yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mewujudkan kesejahteraan dan kehidupan yang layak.

Untuk pelaksanaan hak rakyat atas pangan, maka di tetapkanlah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang pangan yang

mengantikan aturan sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, pada konsiderannya Undang-Undang ini ditetapkan untuk menimbang bahwa negara berkawajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah dalam artian bahwa pemerintah wajib untuk menciptakan ketahanan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai upaya mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas sehingga tidak ada lagi ditemukan kasus krisis pangan hingga gizi buruk pada anak-anak Indonesia.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, merupakan kebijakan pangan yang yang landasan hukum bagi penyelenggaraan pangan yang mencakup perencanaan pangan, ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan, konsumsi pangan dan gizi, keamanan pangan, penelitian dan pengembangan pangan, kelembagaan pangan, peran serta masyarakat dan pendyediaan yang mengamanatkan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan.

Undang-undang ini juga mengamanatkan bahwa pemerintah bertanggung jawab dalam penyediaan dan penyaluran pangan pokok sesuai kebutuhan, baik bagi masyarakat miskin, rawan pangan dan gizi, maupun dalam keadaan darurat untuk mengatasi masalah pangan dan krisis pangan

seperti permasalahan kelaparan dan kekurangan gizi. Namun dalam kebijakan ini tidak dijelaskan bagaimana upaya pemerintah dalam melaksanakan bantuan pangan bagi masyarakat yang mengalami krisis pangan khususnya bagi masyarakat yang kelaparan dan kekurangan gizi.

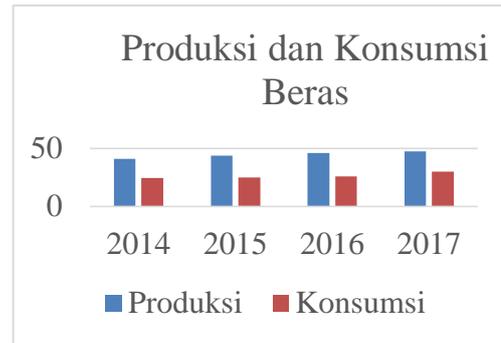
Dampak Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pangan

Ketersediaan pangan adalah kondisi tersedianya pangan dari hasil produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional serta impor apabila kedua sumber utama tidak dapat memenuhi kebutuhan. Jadi dalam mewujudkan ketersediaan pangan produksi dalam negeri merupakan prioritas untuk pemenuhan pangan nasional. Untuk komoditas beras sejak tahun 2014 hingga 2017 terus mengalami peningkatan.



Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Berdasarkan gambar diatas menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 18 tentang Pangan mampu mewujudkan ketersediaan pangan dari hasil produksi dalam negeri, dimana setiap tahunnya produksi melebihi kebutuhan beras nasional. Jika melihat data yang dikeluarkan oleh BPS ini benar, lantas muncul sebuah pertanyaan besar mengapa pemerintah masih melakukan impor beras disaat produksi beras nasional indonesi



melebihi konsumsi nasional atau yang biasa disebut dengan surplus beras.

Akses pangan yaitu kondisi masyarakat untuk memperoleh kebutuhan pangan, biasanya diukur dengan prevalensi kurang gizi dan stunting atau hambatan pertumbuhan balita dalam populasi.

Sumber: Kemenkes, diolah

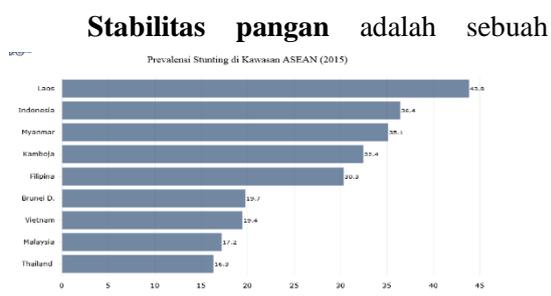
Undang-Undang Nomor 18 tentang Pangan belum mampu mengatasi permasalahan gizi buruk dan stunting dimana sejak tahun 2007 hingga 2018 tidak ada perubahan yang signifikan, bahkan angka gizi buruk dan stunting di Indonesia melebihi ketentuan wajar yang ditetapkan oleh WHO yakni 10% untuk gizi buruk dan 20% untuk stunting.

Untuk kemampuan akses pangan Indonesia bagian timur merupakan wilayah yang memiliki akses pangan yang sangat butuh perhatian, provinsi NTT dan Sulawesi Barat merupakan provinsi yang memiliki prevalensi gizi buruk dan stunting yang paling tinggi, bahkan pada tahun 2017 angka kematian bayi dan balita mencapai 1174. Ini merupakan tugas pemerintah meningkatkan akses pangan demi memenuhi hak pangan warga negara.

Pemanfaatan pangan biasanya diukur dengan indikator antropometrik, indikator penentuan status gizi dengan membandingkan berat dengan tinggi, berat dengan usia dan tinggi dengan usia. Tujuannya untuk menghitung penggunaan pangan oleh rumah tangga dan kemampuan individu untuk menyerap gizi. Untuk Indonesia, angka prevalensi status gizi pada balita masih di atas ketentuan wajar WHO dan di ASEAN Indonesia ada di urutan ke 2 yang paling buruk setelah Laos.

Sumber: katadata.co.id

Pemanfaatan pangan yang baik akan menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas karena kebutuhan gizinya dapat terpenuhi. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan belum ada memuat mengenai pemanfaatan pangan.

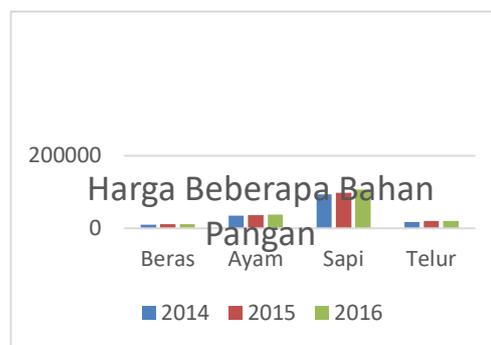


keadaan pangan yang stabil tanpa adanya pengaruh yang kekurangan atau kebihan pangan sehingga ada kemampuan masyarakat untuk membeli pangan, lonjakan inflasi akan mempengaruhi harga pangan kemudian akan memengaruhi status ketahanan pangan rumah tangga dan mendorong mereka ke dalam kemiskinan dan akibatnya muncul kondisi

kerawanan pangan. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 mengamantkan bahwa pemerintah memiliki kewajiban untuk menciptakan stabilitas pasokan dan harga pangan untuk melindungi pendapatan produsen serta menjaga keterjangkauan konsumen.

Sumber : Badan Pusat Statistik, diolah

Jika dilihat dari gambar diatas dalam rentang 2014-2016 pada setiap tahunnya terjadi peningkatan harga bahan pokok namun tidak terjadi kenaikan cukup signifikan, pemerintah melaksanakan tanggung jawab dalam menekan harga kenaikan pangan dengan mengadakan operasi pasar pada saat terjadi lonjakan harga



yang signifikan.

Kesimpulan

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik, jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi. Menurut FAO ada 3 indikator untuk mengukur ketahanan pangan, dilihat dari 3 indikator tersebut Indonesia dalam kondisi ketidaktahanan pangan dimana masih

**Dampak Undang-Undang Nomor 12 Tentang Pangan Terhadap Ketahanan Pangan Indonesia
(Ahmad Hadi, Budiman Rusli, Mohammad Benny Alexandri)**

tingginya tingkat kelaparan dan gizi buruk pada balita, meskipun dalam produksi beras yang mencukupi. Dalam indeks GHI Indonesia merupakan negara yang terburuk ke 2 di Asia Tenggara. Untuk menciptakan ketahanan pangan sesuai dengan kewajiban negara untuk menjamin setiap warga negara untuk mendapatkan pangan yang layak ini sesuai dengan UUD 1945 yakni warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pangan. Jika dinilai berdasarkan pilar ketahanan pangan, 2 pilar menjadi perhatian khusus bagi pemerintah yaitu untuk akses pangan di mana belum adanya kemudahan dan pemerataan akses pangan terutama bagi Indonesia bagian timur dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pangan belum mengatur bagaimana pemanfaatan pangan di mana tingginya prevalensi gizi buruk pada anak. Untuk ketersediaan pangan Indonesia, produksi dalam negeri telah mencapai surplus namun pemerintah belum memprioritaskan potensi pertanian dalam negeri. Yang terakhir stabilitas pangan yang mengalami kenaikan namun tidak secara signifikan.

Daftar Pustaka

Adiyanti, Maya. (2014). Pola Asuh Gizi, Sanitasi Lingkungan, Dan Pemanfaatan Posyandu Dengan Kejadian Stunting Pada Baduta Di Indonesia

Dewan Ketahanan Pangan. (2009). Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia. Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan BKP

FAO. (2013). The State Of Food Insecurity In The World. Dari <http://www.fao.org/3/i3434e/i3434e00.htm> (diakses 10 Mei 2019)

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. (2017). The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Dari <http://www.fao.org/3/I9553EN/i9553en.pdf> (diakses 10 Mei 2019)

IFPRI (2013). Global hunger index: The challenge of hunger: Building resilience to achieve food and nutrition security. Bonn, Washington, DC, and Dublin: Welthungerhilfe, International Food Policy Research Institute, and Concern Worldwide.

Gross R. (2000). The Four Dimensions of Food and Nutrition Security: Definitions and Concepts. Switzerland : UN

Klaus von Grebmer, Jill Bernstein, et al. (2018). Global Hunger Index : Forced Migration And Hunger. Dublin: Concern Worldwide

Kemenkes. (2018). Situasi Balita Pendek (Stunting) di Indonesia.

Kemenkes. (2013). Riset Kesehatan Dasar. Dari <http://www.depkes.go.id/resources/download/general/Hasil%20Rikesdas%202013.pdf>

Rachmaningsih, Triana. (2012). Ketahanan Pangan di Kawasan Timur Indonesia. Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia

Saputra, Wiko. (2012). Faktor Demografi dan Risiko Gizi Buruk dan Gizi Kurang Makara Kesehatan. 2012;16(2):95-101.

from
http://www.fao.org/wfs/index_en.htm (akses 10 Mei 2019).

World Food Summit (1996). Rome declaration on World FoodSecurity. Retrieved

Undang-Undang Nomor 18 tentang Pangan