

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. Pengertian Diversifikasi Pangan

2.1.1. Pengertian Pangan

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber daya hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia. Termasuk di dalam pengertian pangan adalah bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan-bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan dan minuman. Pengertian pangan di atas merupakan definisi pangan yang dikeluarkan oleh badan dunia untuk urusan pangan, yaitu *Food and Agricultural Organization (FAO)*.

Berkaitan dengan kebijakan ketahanan pangan, pengertian pangan dikelompokkan berdasarkan pemrosesannya, yaitu:

- 1) Bahan makanan yang diolah, yaitu bahan makanan yang dibutuhkan proses pengolahan lebih lanjut, sebelum akhirnya siap untuk dikonsumsi. Pemrosesan di sini berupa proses perubahan bahan dasar menjadi bahan jadi atau bahan setengah jadi untuk tujuan tertentu dengan menggunakan teknik tertentu pula. Contoh bahan makanan olahan adalah nasi, pembuatan sagu, pengolahan gandum, pengolahan singkong, pengolahan jagung, dan lain sebagainya.

- 2) Bahan makanan yang tidak diolah, yaitu bahan makanan yang langsung untuk dikonsumsi atau tidak membutuhkan proses pengolahan lebih lanjut. Jenis makanan ini sering dijumpai untuk kelompok buah-buahan dan beberapa jenis sayuran.

Bahan baku pangan secara umum dapat dikatakan untuk diolah lebih lanjut ataupun dapat langsung dikonsumsi (tanpa diolah). Dalam proses pengolahan ini juga dibutuhkan bahan tambahan, berupa bumbu masak, bahan-bahan penyedap, dan bahan-bahan lainnya yang berfungsi untuk pelengkap penyajian makanan. Pengertian pangan yang dimaksudkan dalam penelitian ini atau sesuai dengan konteks ketahanan pangan nasional difokuskan pada jenis pangan yang mendominasi kandungan karbohidrat. Jenis makanan atau pangan yang dimaksudkan terdiri atas beras, jagung, ketela, singkong, jenis ubi-ubian, dan jenis ketela.

2.1.2. Pengertian Diversifikasi Pangan

Diversifikasi atau penganekaragaman adalah suatu cara untuk mengadakan lebih dari satu jenis barang/komoditi yang dikonsumsi. Di bidang pangan, diversifikasi memiliki dua makna, yaitu diversifikasi tanaman pangan dan diversifikasi konsumsi pangan. Kedua bentuk diversifikasi tersebut masih berkaitan dengan upaya untuk mencapai ketahanan pangan. Apabila diversifikasi tanaman pangan berkaitan dengan teknis pengaturan pola bercocok tanam, maka diversifikasi konsumsi pangan akan mengatur atau mengelola pola konsumsi masyarakat dalam rangka mencukupi kebutuhan pangan.

Menurut Riyadi (2003), diversifikasi pangan merupakan suatu proses pemilihan pangan yang tidak hanya tergantung pada satu jenis pangan, akan tetapi memiliki beragam pilihan (alternatif) terhadap berbagai bahan pangan. Pertimbangan rumah tangga untuk memilih bahan makanan pokok keluarga di dasarkan pada aspek produksi, aspek pengolahan, dan aspek konsumsi pangan. Penganekaragaman pangan ditujukan tidak hanya untuk mengurangi ketergantungan akan jenis pangan tertentu, akan tetapi dimaksudkan pula untuk mencapai keberagaman komposisi gizi sehingga mampu menjamin peningkatan kualitas gizi masyarakat.

Konsep diversifikasi pangan bukan suatu hal baru dalam peristilahan kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia karena konsep tersebut telah banyak dirumuskan dan diinterpretasikan oleh para pakar. Kasryno, *et al* (1993) memandang diversifikasi pangan sebagai upaya yang sangat erat kaitannya dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia, pembangunan pertanian di bidang pangan dan perbaikan gizi masyarakat, yang mencakup aspek produksi, konsumsi, pemasaran, dan distribusi.

Pakpahan dan Suhartini (1989) menyebutkan bahwa pada dasarnya diversifikasi pangan mencakup tiga lingkup pengertian yang saling berkaitan, yaitu diversifikasi konsumsi pangan, diversifikasi ketersediaan pangan, dan diversifikasi produksi pangan. Kedua penulis tersebut menterjemahkan konsep diversifikasi dalam arti luas, tidak hanya aspek konsumsi pangan tetapi juga aspek produksi pangan. Pakpahan dan Suhartini (1989) menetapkan konsep diversifikasi hanya terbatas pangan pokok, sehingga diversifikasi konsumsi pangan diartikan

sebagai pengurangan konsumsi beras yang dikompensasi oleh penambahan konsumsi bahan pangan non-beras.

2.1.3. Ketahanan Pangan Nasional

Diversifikasi pangan ataupun produksi pangan, keduanya berkaitan dengan kebijakan ketahanan pangan nasional. Upaya kebijakan untuk diversifikasi pangan sudah dilaksanakan sejak awal dekade 1960an untuk mengantisipasi kebutuhan atau permintaan akan jenis tanaman pangan nasional (Handewi dan Ariani, 2008). Pada tahun 1974, dikeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 14 Tahun 1974 tentang Usaha Perbaikan Menu Makanan Rakyat (UPMMR) yang selanjutnya ditegaskan kembali melalui Inpres No 20 Tahun 1979 tentang UPMMR. Tujuan dikeluarkannya instruksi presiden tersebut adalah untuk menindaklanjuti upaya penganeekaragaman jenis pangan dalam rangka meningkatkan mutu gizi makanan rakyat, baik secara kuantitas maupun kualitas. Pada tahun 1996, dikeluarkan Undang-Undang No 7 Tahun 1996 tentang Pangan yang memberikan amanat untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional. Selanjutnya, dikeluarkan pula Undang-Undang No 25 Tahun 2000 tentang Proopenas yang di dalamnya mulai mengisyaratkan upaya diversifikasi tanaman pangan, baik untuk konsumsi maupun produksi.

Ketahanan pangan menitikberatkan pada aspek terpenuhinya gizi masyarakat, baik kuantitas maupun kualitas gizi dalam rangka untuk membentuk sumber daya manusia yang berkualitas. Titik temu antara diversifikasi pangan dan ketahanan pangan nasional terletak pada tujuan untuk mencapai terpenuhinya gizi

nasional dengan harga yang terjangkau dan kualitas gizi yang tinggi. Diversifikasi pangan akan memberikan kesempatan bagi rumah tangga untuk memiliki lebih dari satu jenis pilihan bahan pangan yang digunakan untuk memenuhi gizi keluarga. Dengan pilihan yang lebih banyak, maka akan menciptakan kesempatan bagi seluruh kelompok pendapatan masyarakat untuk memenuhi gizi secara seimbang di dalam konsumsi rumah tangga.

2.2. Tujuan Diversifikasi Konsumsi Pangan

Penganekaragaman tanaman pangan ataupun konsumsi pangan memiliki dua bentuk tujuan dari aspek pelaksanaan, yaitu tujuan berdasarkan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan tujuan berdasarkan aspek kesejahteraan masyarakat (Suyastiri, 2008). Fakta yang dihadapi sekarang ini, bahwa pola konsumsi pangan nasional masih bertumpu atau tergantung pada satu jenis tanaman pokok, yaitu beras/padi. Berdasarkan fakta tersebut, tujuan diversifikasi konsumsi pangan berdasarkan konsep pembangunan berkelanjutan adalah:

1) Mengurangi Ketergantungan Impor Beras

Impor beras dilakukan karena adanya ketergantungan permintaan pangan terhadap bahan pangan berupa beras. Melalui diversifikasi konsumsi pangan diharapkan akan membuat pilihan akan bahan pangan menjadi semakin beragam, sehingga dapat menekan ketergantungan terhadap impor beras.

2) **Mencapai Pola Konsumsi Pangan Yang Tepat**

Ketahanan pangan menitikberatkan pada aspek alokasi sumberdaya ke arah penggunaan yang efisien, fleksibel, dan stabil dengan memanfaatkan potensi lokal yang tersedia. Salah satu prinsip pokok dalam pelaksanaan diversifikasi konsumsi pangan adalah pemanfaatan atau pengoptimalan potensi lokal, baik berupa potensi tanaman lokal maupun sumberdaya manusia.

3) **Mewujudkan Pola Pangan Harapan**

Diversifikasi konsumsi pangan memiliki sasaran untuk memberikan nutrisi atau gizi yang memadai bagi pola konsumsi rumahtangga, sehingga akan mampu untuk memenuhi pola konsumsi sehat dan bergizi di masyarakat.

4) **Gizi Yang Terjangkau Oleh Semua Tingkat Pendapatan**

Pola konsumsi pangan nasional yang selama ini banyak bergantung pada jenis beras menyebabkan harga beras semakin cepat meningkat. Akibatnya, harga beras semakin lama menjadi semakin sulit untuk dijangkau oleh semua kelompok pendapatan rumahtangga. Melalui diversifikasi konsumsi pangan diharapkan akan mampu untuk mengalokasikan pendapatan memilih jenis komoditi pangan yang relatif lebih terjangkau.

2.3. Konsep Pelaksanaan Diversifikasi Konsumsi Pangan

Seperti yang telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya, bahwa pelaksanaan diversifikasi konsumsi pangan terkait dengan perwujudan ketahanan

pangan (Suyastiri, 2008). Dengan berpedoman pada Undang-Undang No 7 Tahun 1996 tentang Pangan, maka konsep pelaksanaan diversifikasi pangan selaras dengan konsep ketahanan pangan (*food security*) yang diadopsi dari definisi ketahanan pangan dari *Food and Agricultural Organization* (FAO). Ada empat pilar utama yang dibutuhkan untuk mewujudkan ketahanan pangan, yaitu:

1) Aspek Ketersediaan (*Food Availability*)

Aspek ketersediaan yang dimaksudkan oleh FAO merujuk pada pengertian pangan yang diperjualbelikan atau prinsip pasar (*market*). Ketersediaan dapat dipenuhi melalui cara menanam sendiri dan membeli dengan cara impor. Cara impor hanya menjadi cara alternatif yang dilakukan untuk kebutuhan jangka pendek. Di negara-negara seperti Indonesia yang masih memiliki potensi lahan pertanian, maka impor pangan akan menyebabkan semakin berkurangnya potensi tanaman-tanaman lokal. Oleh karenanya, aspek ketersediaan lebih memfokuskan pada upaya di mana salah satunya melalui penganekaragaman atau diversifikasi pangan.

2) Aspek Stabilitas Ketersediaan (*Stability of Supplies*)

Ketahanan pangan diartikan pula sebagai kemampuan untuk memenuhi kecukupan pangan masyarakat dari waktu ke waktu. Kecukupan diartikan sebagai kecukupan kuantitas maupun kualitas, baik dengan menggunakan prinsip memproduksi sendiri ataupun membeli dengan cara impor. Stabilitas ketersediaan pangan memfokuskan pada aspek pengelolaan tanaman pangan, baik dari segi produksi tanaman pangan maupun pengaturan konsumsi pangan.

3) Aspek Keterjangkauan (*Access to Supplies*)

Ketahanan pangan salah satunya diwujudkan pula berdasarkan prinsip bahwa ketersediaan pangan harus dapat dijangkau oleh seluruh lapisan pendapatan masyarakat. Aspek keterjangkauan berarti memfokuskan pada segala sesuatu yang mempengaruhi keseimbangan permintaan dan penawaran komoditi pangan. Ini berarti pula jika keterjangkauan akan memperhatikan aspek kuantitas dan keberagaman pilihan komoditas pangan, sehingga harga komoditas pangan akan lebih terjangkau oleh seluruh lapisan pendapatan.

4) Aspek Konsumsi Pangan (*Food Utilization*)

Aspek konsumsi pangan memfokuskan pada penyediaan pangan yang bermutu dan bergizi yang dikonsumsi oleh keluarga/masyarakat. Di negara-negara tertentu, seperti Indonesia, selain masalah mutu dan gizi, diperhatikan pula aspek halal konsumsi. Mengenai mutu dan gizi pangan yang dikonsumsi akan berdampak pada pembentukan kualitas sumber daya manusia di suatu negara.

Berdasarkan keempat pilar ketahanan pangan di atas, pelaksanaan diversifikasi konsumsi pangan diharapkan akan mampu mendukung keseluruhan aspek di dalam ketahanan pangan. Melalui penganekaragaman konsumsi pangan akan memberikan pilihan konsumsi, sesuai dengan golongan pendapatan maupun potensi tanaman lokal (daerah). Potensi tanaman lokal, selain mampu untuk mencukupi mutu dan gizi makanan, diharapkan pula dapat mengembangkan potensi pendapatan yang dapat mendukung aspek keterjangkauan pangan.

2.4. Pelaksanaan Diversifikasi Konsumsi Pangan

Pada prinsipnya, selain berpedoman pada keempat pilar ketahanan pangan, bahwa prinsip pelaksanaan diversifikasi konsumsi pangan harus didasarkan salah satunya pada potensi sumber daya pangan lokal. Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki karakteristik tanaman yang beragam atau *multi holticultura*. Keberagaman tanaman tersebut meliputi fungsi tanaman pangan, obat, sandang, maupun keperluan lainnya. Untuk tanaman pangan sendiri, Indonesia memiliki potensi variasi tanaman pangan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan karbohidrat. Ini berarti bahwa sebagian besar wilayah tingkat propinsi di Indonesia memiliki potensi untuk dikembangkan keberagaman produksi pangan maupun konsumsi tanaman pangan.

Dalam pelaksanaan diversifikasi konsumsi pangan, perlu dilakukan identifikasi atas segala jenis tanaman pangan yang dapat dijadikan sebagai sumber pemenuhan kebutuhan pangan. Berikut ini adalah jenis tanaman pangan untuk keperluan konsumsi yang menjadi sasaran pelaksanaan diversifikasi konsumsi tanaman pangan.

1) Jenis Umbi-Umbian

Jenis umbi-umbian adalah jenis tanaman pangan pokok yang dapat mudah tumbuh di seluruh daerah di Indonesia. Tanaman jenis umbi-umbian terdiri atas ubi jalar, ubi kayu, talas, kimpul, uwi, garut, dan ganyong. Hingga saat ini, jenis tanaman umbi-umbian belum dikelola sebagai tanaman pokok, kecuali hanya dimanfaatkan sebagai tanaman pangan alternatif.

2) Jenis Serealia

Jenis serealia merupakan tanaman pangan yang sebenarnya sudah cukup banyak ditanam di sebagian besar wilayah di Indonesia. Jenis tanaman serealia meliputi jagung, cantel, dan sorgum. Seperti halnya jenis umbi-umbian, tanaman jenis serealia belum dimanfaatkan optimal sebagai konsumsi pangan pokok (utama). Masyarakat menanam tanaman jenis serealia untuk keperluan selain konsumsi pangan pokok seperti menjadi bahan baku makanan lain ataupun bahan setengah jadi yang tidak dikonsumsi sebagai konsumsi pokok. Di beberapa negara, tanaman talas dimanfaatkan untuk membuat bahan baku tepung ataupun terigu.

3) Jenis Padi-Padian

Jenis padi-padian adalah jenis tanaman pangan pokok yang sekaligus menjadi satu-satunya konsumsi pangan masyarakat di Indonesia. Konsumsi atau kebutuhan masyarakat akan jenis padi-padian sebagai sumber pemenuhan pangan rumah tangga mencapai di atas 70% setiap tahunnya. Selain didukung oleh karakteristik lahan yang sebagian besar mampu ditanamai oleh padi-padian, program makanan pokok oleh pemerintah masih difokuskan pada distribusi jenis tanaman padi-padian.

4) Jenis Rimpang

Ada dua tanaman pangan jenis rimpang yang dikenal di Indonesia, yaitu ganyong dan garut. Tanaman gayong belum populer dimanfaatkan sebagai alternatif pangan atau makanan pokok. Tanaman ganyong sebenarnya cukup mudah ditanam di hampir semua jenis lahan di Indonesia. Pemanfaatannya dilakukan dengan mengambil patinya untuk pembuatan

bubur ataupun bihun, termasuk pula campuran untuk pembuatan nasi jagung. Jenis tanaman garut belum banyak dikenal sebagai jenis tanaman pangan. Sekalipun demikian, tanaman garut merupakan komoditi bahan baku untuk pembuatan biskuit ataupun puding.

Di antara keempat jenis kelompok tanaman di atas, tidak semuanya dijadikan sasaran pelaksanaan diversifikasi konsumsi pangan melalui program Percepatan Program Diversifikasi Pangan (PPDP). Pihak Departemen Pertanian (Deptan) RI memfokuskan pada prioritas tanaman jagung, ubi jalar, dan ubi kaya sebagai komoditas alternatif dari komoditas utama. Ketiga jenis tanaman tersebut, selain sudah banyak dikenal oleh masyarakat, metode bercocok tanam dianggap lebih mudah, sehingga lebih mampu untuk disosialisasikan ke dalam program diversifikasi konsumsi pangan.

2.5. Jenis Tanaman Pangan Untuk Makanan Pokok

Penelitian ini memfokuskan pada jenis tanaman pangan yang dikonsumsi masyarakat, terutama dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan karbohidrat. Berdasarkan jenis dan penggolongan tanaman pangan yang telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya, di sini akan difokuskan pada tanaman jenis padi, jagung, ubi kayu, dan ubi jalar. Untuk tanaman pangan padi merupakan konsumsi pangan pokok yang selama ini banyak dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat di Indonesia. Mengenai jenis jagung, ubi kayu, dan ubi jalar merupakan jenis tanaman pangan alternatif. Pertimbangan untuk memilih jenis tanaman pangan untuk pemenuhan karbohidrat didasarkan pada beberapa aspek, yaitu:

1) Kandungan Gizi

Kandungan gizi merupakan pertimbangan utama dalam pelaksanaan program diversifikasi tanaman pangan. Hal ini dimaksudkan untuk tercapainya salah satu tujuan dari perwujudan ketahanan pangan nasional, yaitu terpenuhinya gizi masyarakat yang seimbang. Adapun kandungan gizi makanan pokok dan makan alternatifnya diperlihatkan pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.1
Kandungan Gizi Makanan Pokok Dan Alternatif

No	Komoditi	Karbohidrat ^{*)}	Protein ^{*)}	Lemak ^{*)}
1	Padi	77,4	6,70	0,40
2	Jagung	70,0	3,22	1,18
3	Ubi Kayu	36,8	1,00	0,30
4	Ubi Jalar	27,9	1,43	0,17

Sumber: Cahyani (2008).

Keterangan:

*) Kandungan gizi dari 100 gram berat basah (gram).

Dari tabel nutrisi di atas, jenis padi memiliki kandungan yang cukup tinggi untuk karbohidrat dan protein. Menurut Cahyani (2008), pemenuhan karbohidrat tidak perlu memiliki kandungan tinggi, akan tetapi mencukupi. Selain jenis tanaman pokok, karbohidrat pun bisa diperoleh dari jenis makanan lain, seperti lauk pauk maupun jenis sayuran, termasuk minuman. Oleh karenanya, dua makanan alternatif yang dapat dipertimbangkan adalah jenis ubi kayu dan ubi jalar.

2) Harga Komoditas

Jika dilihat dari sisi konsumen, harga komoditas jenis padi termasuk paling mahal dibandingkan tiga tanaman alternatif seperti jagung, ubi kayu, dan ubi jalar (Cahyani, 2008). Kecenderungan (*trend*) kenaikan untuk harga

komoditas padi memiliki *slope* yang melengkung ke atas. Artinya, percepatan kenaikan harga komoditas padi lebih tinggi dibandingkan percepatan kenaikan harga komoditas pangan alternatif.

3) Kemudahan Dalam Bercocok Tanam

Di antara 4 tanaman untuk memenuhi kebutuhan pokok seperti yang diperlihatkan pada Tabel 2.1, jenis tanaman ubi kayu dan ubi jalar relatif lebih mudah ditanam dibandingkan jenis tanaman padi dan jagung. Jenis tanaman padi memiliki varietas yang kebanyakan rentan terhadap perubahan cuaca maupun serangan hama pengganggu. Hanya jenis tanaman ubi kayu dan ubi jalar yang dianggap paling mudah ditanam, termasuk paling sederhana cara pengelolaannya.