

KEAMANAN PANGAN: TANTANGAN GANDA BAGI PEMBANGUNAN KESEHATAN MASYARAKAT

Purwiyatno Hariyadi¹

¹Guru Besar Teknologi Pangan, Departemen Ilmu dan Teknologi Pangan, Fakultas Teknologi Pertanian, Institut Pertanian Bogor (IPB); Senior Scientist SEAFast Center, Institut Pertanian Bogor (IPB); Anggota Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI); dan Vice Chairperson, Codex Alimentarius Commission, FAO/WHO

phariyadi@ipb.ac.id

Diterima: 10 April 2018

Direvisi: 15 Mei 2018

Diterbitkan: 30 Juli 2018

ABSTRACT

Safety is a prerequisite of food. So, assurance of food safety is inherently attached to the effort of fulfill the need of food availability. Assurance of food safety, is directly linked with the initiatives to promote the public health status of the country. With regards to food safety, Indonesia faces a unique double challenges. The first challenge is due to the generally poor condition of domestic food safety, especially associated with (a) the misuse of (illegal use of) non-food grade chemicals for food processing, such as formalin, borax, rhodamin B and methanil yellow and (b) overused (abuse) of food additives above its allowable dosage. The second challenge is associated with new and emerging food safety issues as a results of international trade. Among other, the second challenge of food safety is in the form of more stringent requirements, such as the increasingly lower and lower maximum level of contaminants and residues (“chasing zero” phenomena). These challenges, the double challenges or double burdens of food safety need to be addressed seriously by developing more relevant national food safety system.

Keywords: food safety, public health status, double challenges, emerging issues

ABSTRAK

Keamanan adalah prasyarat dasar pangan. Karena itu, penjaminan keamanan pangan harus melekat pada upaya pemenuhan kebutuhan pangan. Jelas pula bahwa penjaminan keamanan pangan juga merupakan prasyarat bagi upaya peningkatan derajat kesehatan masyarakat. Kondisi keamanan pangan di Indonesia menghadirkan beban atau tantangan ganda. Tantangan **pertama** keamanan pangan muncul sebagai akibat kondisi keamanan pangan domestik yang masih berkaitan dengan (a) penggunaan bahan berbahaya (formalin, boraks, rhodamin B, dan metanil yellow) yang dilarang untuk pangan (*misuse*) dan (b) penggunaan bahan tambahan pangan secara berlebih-lebihan, melampaui batas maksimum yang diijinkan (*abuse*). Tantangan **kedua** keamanan pangan muncul dari globalisasi perdagangan; yang melahirkan tantangan baru; karena semakin ketatnya standar internasional keamanan pangan, dimana batas-batas maksimum cemaran menjadi semakin kecil (fenomena “*chasing zero*”). Beban atau tantangan **ganda** keamanan pangan perlu dijawab dengan pembenahan sistem keamanan pangan nasional.

Kata kunci: keamanan pangan, derajat kesehatan masyarakat, tantangan ganda, tantangan baru

I. PENDAHULUAN

Keamanan pangan didefinisikan oleh UU Pangan (UU No 18, 2012) 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*”. Sesuai dengan definisi tersebut, maka keamanan merupakan prasyarat dasar produk pangan. Dalam hal ini, berbicara mengenai kuantitas dan kualitas pangan menjadi tidak relevan jika pangan tersebut tidak aman.

Undang-Undang No.18 Tahun 2012 Tentang Pangan tersebut mempersyaratkan bahwa produk pangan harus (a) tidak “*mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia*” dan (b) tidak “*bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat*” sehingga aman untuk dikonsumsi. Oleh karena itu, terdapat dua faktor keamanan yang penting; yaitu keamanan fisiologis atau jasmani dan keamanan psikologis atau rohani¹.

Keamanan pangan secara jasmani dicirikan dengan terbebasnya masyarakat dari jenis pangan yang “*mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia*”. Dalam hal ini; keamanan secara fisiologis adalah rasa aman yang diperoleh konsumen karena produk pangan yang dikonsumsi tidak tercemar oleh bahan-bahan yang dapat mengganggu kesehatan manusia. Bahan-bahan berbahaya itu adalah cemaran biologis (virus, bakteri, protozoa, parasit, prion), cemaran kimia seperti toksin, allergen, residu (pestisida, herbisida, insektisida, antibiotik, dan hormon pertumbuhan), sisa pupuk, logam berat, dioksin, dan lain-lain; maupun cemaran fisik (potongan gelas, kayu, batu/kerikil, logam - potongan paku, bijih stepler-), bagian serangga, tulang, plastik, dan lain-lain). Beberapa contoh bahaya yang ditimbulkan oleh cemaran tersebut, seperti mikroba patogen dapat menyebabkan orang sakit atau keracunan, cemaran kimia dapat menimbulkan penyakit akut maupun kronis, serta bahan-bahan asing yang secara fisik dapat mencelakai konsumennya. Cemaran-cemaran biologis, kimia, dan fisik ini diatur dalam bentuk standar keamanan pangan yang disusun berdasarkan pada prinsip analisis risiko.

Faktor keamanan pangan yang kedua adalah keamanan pangan secara rohani (atau psikologis), yaitu rasa aman yang secara psikologis diterima oleh konsumen karena produk pangan yang dikonsumsi sesuai dengan latar belakang budaya, sosial, kepercayaan, agama, ataupun gaya hidup yang lain. Untuk sebagian besar masyarakat Indonesia yang beragama Islam, maka faktor kehalalan menjadi suatu prasyarat yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Bagi masyarakat muslim, produk pangan yang mengandung komponen haram (tidak halal) tentu akan menjadikan produk pangan tersebut tidak bernilai. Demikian juga bagi konsumen dari kelompok masyarakat lainnya, yang karena kepercayaan atau gaya hidup yang dipilihnya tidak mengonsumsi bahan hewani (kelompok vegetarian), maka adanya komponen hewani pada produk pangan akan menyebabkan produk tersebut menjadi tidak sesuai untuk dikonsumsi; yang artinya menjadi tidak bernilai. Secara khusus, dalam kaitannya dengan aspek halal pada faktor keamanan kedua ini, telah diterbitkan pula Undang- Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal. Karena itu, pengelolaan dan penjaminan pangan halal akan dilakukan secara khusus; dimana saat ini baru saja diresmikan satuan kerja baru di Kementerian Agama RI sejak Oktober 2017, yaitu Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH). Detail mengenai teknis pelaksanaan dan operasional BPJPH ini masih belum ditetapkan, karena masih memerlukan diterbitkannya Peraturan Pemerintah. Karena alasan itu, maka pembahasan mengenai tantangan keamanan pangan ini hanya pada faktor keamanan pertama; yaitu keamanan pangan jasmani.

Untuk faktor keamanan pangan jasmani ini, kondisi keamanan pangan di Indonesia juga masih memperhatikan. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) RI melaporkan bahwa setiap tahun, permasalahan keamanan pangan menyebabkan kematian sebanyak 2500 orang dan sebanyak 411.500 orang sakit. Disamping konsekuensinya terhadap kesehatan (bahkan bisa menyebabkan kematian), pangan tidak aman juga berakibat negatif terhadap ekonomi. Kerugian akibat pangan tidak aman ini cukup tinggi dan menjadi beban semua pihak; baik rumah tangga (konsumen), industri, maupun pemerintah. BPOM RI melaporkan bahwa kerugian ekonomi yang diakibatkan oleh kasus Kejadian Luar Biasa (KLB) keracunan pangan di Indonesia diperkirakan mencapai 2,9 triliun rupiah per tahun (BPOM, 2015). Angka perkiraan kerugian ekonomi ini saya yakini terlalu kecil dibandingkan dengan angka yang sesungguhnya. Pada tahun 2005, penulis menghitung besarnya biaya keamanan pangan di Indonesia, waktu itu telah mencapai paling tidak 6,7 triliun rupiah. Angka ini pun sesungguhnya masih terlalu kecil; termasuk jika dibandingkan dengan angka kerugian ekonomi di AS,

dimana CDC memperkirakan bahwa pangan tidak aman telah menyebabkan biaya ekonomi sekitar 7,7-23 milyar dollar (lebih dari 100-299 Triliun Rupiah).

II. TANTANGAN GANDA KEAMANAN PANGAN.

Dalam hal keamanan pangan secara jasmani (setelah ini akan dinyatakan sebagai keamanan pangan saja), Indonesia menghadapi tantangan ganda². Tantangan pertama muncul sebagai akibat kondisi keamanan pangan domestik; sumber pangan untuk konsumsi nasional. Tantangan ini muncul berkaitan dengan kondisi industri kecil menengah (IKM) pangan nasional, terutama yang berakar rendahnya akses IKM terhadap (i) sumber daya modal, (ii) prasarana dan fasilitas keamanan pangan/fasilitas sanitasi dan hygiene, (iii) sumber daya manusia dan (iv) informasi.

Kondisi demikian memicu praktek-praktek penyiapan dan produksi pangan yang tidak memperhatikan kaidah-kaidah Cara Produksi Pangan yang Baik (CPPB), yang pada gilirannya menyebabkan (1) pencemaran pangan oleh mikroba, dan (2) upaya salah untuk mengatasi/menutupi hal itu, yaitu (a) penggunaan bahan berbahaya (formalin, boraks, rhodamin B, dan metanil yellow) yang dilarang untuk pangan (*misuse*) dan (b) penggunaan bahan tambahan pangan secara berlebihan, melampaui batas maksimum yang diijinkan (*abuse*).

Hal ini perlu mendapatkan perhatian serius pemerintah, dengan mengembangkan pemberdayaan IKM Pangan, membuka akses IKM Pangan terhadap prasarana dan fasilitas keamanan pangan, bahan baku, Bahan Tambahan Pangan (BTP) dan ingredien pangan aman, dan alat bantu pengolahan (air bersih, es, listrik) yang memadai. Akses ini esensial bagi IKM Pangan untuk menghasilkan makanan yang aman.

Pemberdayaan IKM Pangan tidak hanya akan (i) menjamin keamanan dan mutu pangan yang diproduksi, tetapi juga berpotensi untuk (ii) memperluas perdagangan dan (iii) meningkatkan daya saing IKM. Hal ini, pada gilirannya bisa diharapkan akan (i) meningkatkan kualitas sumber daya manusia untuk IKM di Indonesia, (ii) mengurangi kemiskinan dan kekurangan gizi, (iii) memperluas kapasitas IKM itu sendiri. Secara keseluruhan; program strategis ini akan meningkatkan daya saing IKM dan berkontribusi untuk peningkatan kesehatan individu, yang bermuara pada peningkatan daya saing bangsa.

Tantangan kedua keamanan pangan muncul dari globalisasi perdagangan. Tumbuhnya perdagangan internasional telah mendorong semakin ketatnya standar internasional keamanan pangan, dimana batas-batas maksimum cemaran menjadi semakin kecil (Penomena “*chasing zero*”). Ilustrasi utama untuk ini adalah pada kasus standar aflatoksin, yang merupakan tantangan berat bagi Indonesia dan negara berkembang pengekspor pangan lainnya. Pada tahun 1998, Komisi Eropa mengusulkan kepada negara anggota Uni Eropa (UE) menurunkan batas maksimum kandungan aflatoksin menjadi 4 ppb –part per billion- (Sebelumnya, batas maksimum aflatoksin di UE juga sudah sangat rendah; yaitu 9 ppb). Usulan European Commission (EC) ini mengundang perselisihan di forum *World Trade Organization* (WTO). Bank Dunia menjadikan kasus aflatoksin ini sebagai “contoh baik” untuk mengevaluasi arti “*appropriate*” pada konsep ALOP (*appropriate level of protection*) yang diberlakukan negara maju, dan dampaknya bagi negara lain sebagai mitra dagangnya. Dalam penelitiannya, Otsuki et al. (2001) menyimpulkan bahwa standar aflatoksin yang lebih ketat di UE tersebut akan mempunyai dampak negatif serius bagi Negara Afrika eksportir buah-buahan kering dan kacang tanah ke Eropa. Saya kutipkan kesimpulan Otsuki et al. (2001) tersebut sebagai berikut “*The new EU standard, which would reduce health risk by approximately 1.4 deaths per billion a year, will decrease these African exports by 64% or US\$ 670 million, in contrast to regulation set through an international standard*”.

Selain itu, semakin meningkatnya perdagangan (termasuk perdagangan nasional) juga memunculkan isu tentang pemalsuan pangan², atau kontaminasi yang disengaja (*intentional contamination*) dengan berbagai motifnya. Hal ini telah menyebabkan pergeseran paradigma sistem manajemen keamanan pangan; dari yang tadinya fokus dari penanganan kontaminan dan *adulterant* ke upaya pencegahan terjadinya kontaminasi dan adulterasi.

Bagi eksportir, isu pemalsuan pangan ini telah melahirkan *regulatory barrier* baru yang perlu diantisipasi. Amerika Serikat (AS) telah menerbitkan Undang-Undang baru yang bernama *Food Safety Modernization Acts* (FSMA) yang mempersyaratkan semua industri pangan –termasuk

pengekspor dari luar AS- harus mempunyai rencana pertahanan pangan (*food defense plan*) yang rinci dan teruji; serta melakukan pendaftaran pada semua fasilitas yang dimilikinya. FSMA di AS akan mewajibkan industri tidak hanya mempunyai sistem manajemen keamanan pangan berbasis HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point), tetapi menyempurnakannya dengan basis HARPC (Hazard Analysis Risk-based Preventive Control). Sejak Tahun 2014 yang baru lalu, Eropa dipelopori oleh Food Safety Authority di United Kingdom (UK), juga telah mensyaratkan bahwa industri pangan tidak cukup memiliki program HACCP, tetapi perlu melengkapi dirinya dengan program TACCP (*Threats Analysis Critical Control Point*).

III. ANTISIPASI UNTUK PEMBANGUNAN KESEHATAN MASYARAKAT

Tantangan ganda keamanan pangan ini jelas sangat serius; khususnya bagi upaya pembangunan kesehatan masyarakat. Karena alasan itu, maka tantangan ganda ini perlu dijawab dengan pembenahan sistem keamanan pangan nasional. Indonesia mempunyai momentum bagus untuk hal ini; karena adanya amanat UU Pangan No 18/2012 tentang Pangan (Bab XII, pasal 126) yang menyatakan bahwa “Dalam hal mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan nasional, dibentuk lembaga Pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden”. Lembaga Pemerintah yang menangani bidang pangan ini hendaknya digunakan sebagai momentum pembenahan sistem keamanan pangan nasional; termasuk kemungkinan adanya Otoritas Nasional Keamanan Pangan.

Pembenahan juga perlu diartikan sebagai penegasan komitmen lebih baik terhadap pembangunan keamanan pangan; terutama komitmen membenahi keamanan pangan melalui pemberdayaan IKM Pangan. Disamping itu, untuk menghadapi tantangan global, diperlukan langkah proaktif pemerintah untuk melakukan diplomasi keamanan pangan di forum internasional; khususnya pada perdebatan mengenai standar keamanan pangan internasional. Diplomasi aktif Indonesia dalam membela kepentingan nasionalnya dalam forum *Codex Alimentarius Commission* (CAC) akan sangat penting untuk meminimalkan *regulatory barrier* yang mungkin merintang perdagangan internasional Indonesia. Diplomasi keamanan pangan Indonesia perlu memastikan bahwa standar internasional dikembangkan dengan tujuan (i) melindungi kesehatan publik dan (ii) memastikan terjadinya perdagangan internasional yang jujur, dan bukan seperti yang terjadi dengan kasus standar aflatoxin di atas. Untuk ini diperlukan komitmen tinggi dari pemerintah Indonesia untuk mempersiapkan SDM diplomat keamanan pangan yang tangguh; disertai dengan penyediaan dan pengelolaan data ilmiah sebagai basis perdebatan dan negosiasi standar keamanan pangan internasional.

Selain itu, ilmu teknologi pangan dan gizi juga mempunyai peran penting untuk memberikan solusi bagi tantangan ganda keamanan pangan ini. Secara khusus, pendidikan ilmu dan teknologi pangan dan gizi perlu menekankan pentingnya peranan ilmu pengetahuan; khususnya untuk menjamin keamanan pangan dan sekaligus meningkatkan nilai tambah.

IV. SIMPULAN

Sebagai kesimpulan, keamanan pangan merupakan hal yang penting dan merupakan prasyarat bagi upaya pembangunan kesehatan masyarakat. Siapa pun yang bergerak di bidang pangan, baik sebagai peneliti, industri, maupun regulator sebetulnya mempunyai misi mulia dan strategis; yaitu menjamin keamanan pangan dan meningkatkan kualitas pangan, sehingga akan berdampak pada meningkatnya kualitas kesehatan masyarakat, yang selanjutnya meningkatkan keaktifan dan produktivitas masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Purwiyatno Hariyadi, “Keamanan Pangan: Prasyarat Dasar Pangan”, Majalah Keamanan Pangan, Badan Pengawas Obat dan Makanan, Republik Indonesia, Volume 23, Halaman 10-13 (2017)
- [2] Purwiyatno Hariyadi, “Tantangan Ganda Keamanan Pangan Indonesia: Peranan Rekayasa Proses Pangan”, Naskah Orasi Ilmiah Guru Besar IPB, IPB Press, 2015
- [3] Purwiyatno Hariyadi, “Ancaman Serius Pemalsuan Pangan”, Harian KOMPAS, May 23, 2015