

Fortifikasi Pangan Wajib dan Penurunan Stunting: Strategi Tandem Peningkatan SDM Indonesia Menuju Indonesia Emas 2045



Komitmen pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kualitas SDM Indonesia tidak perlu diragukan lagi. Hal ini tertuang dalam Agenda 3 RPJMN 2020-2024. Akan tetapi, untuk mencapai Indonesia emas 2045, Indonesia masih dihadapkan oleh berbagai tantangan salah satunya yaitu *triple burden of malnutrition*. Saat ini, Indonesia tidak hanya dihadapkan oleh permasalahan gizi kurang dan gizi lebih, tetapi juga dihadapkan dengan permasalahan kekurangan gizi mikro. Hal ini tentu berpengaruh terhadap kualitas SDM Indonesia. Oleh karena itu, untuk peningkatan SDM Indonesia dalam Agenda 3 RPJMN 2020-2024, 3 dari 7 aspek yang akan ditingkatkan sangat erat kaitannya dengan sumbangsih pangan dan gizi.

Percepatan penurunan stunting merupakan salah satu program prioritas pemerintah. Pemerintah Indonesia juga telah menunjukkan komitmennya dalam mengatasi masalah stunting sejak tahun 2018 melalui peluncuran Strategi Nasional Percepatan Penurunan Stunting oleh Wakil Presiden. Pada tahun 2021, Presiden juga telah menetapkan Peraturan Presiden No 72 Tahun 2021 tentang Percepatan Penurunan Stunting sebagai acuan bersama untuk lebih memperkuat upaya percepatan penurunan stunting dan juga memperkuat kerangka intervensi yang harus dilakukan serta kelembagaannya. Akan tetapi, prevalensi stunting menurut

SSGI tahun 2022 di Indonesia masih cukup tinggi yaitu 21,6%. Sehingga masih memerlukan perhatian lebih untuk mencapai target nasional tahun 2024 (prevalensi stunting turun hingga 14%).

Upaya percepatan stunting di Indonesia dilaksanakan berdasarkan **lima pilar utama** sebagaimana yang tercantum dalam Perpres Nomor 72 Tahun 2021 yaitu untuk meningkatkan komitmen kepemimpinan, komunikasi perubahan perilaku, **konvergensi program kegiatan intervensi spesifik dan intervensi sensitif**, peningkatan ketahanan pangan dan gizi, serta penguatan sistem, informasi data dan inovasi.

Stunting merupakan masalah yang bersifat multifaktor. Oleh karenanya, upaya penanggulangan stunting juga perlu dilakukan secara multipihak dan multidisiplin. Berdasarkan pilar 4, upaya penurunan stunting memerlukan intervensi gizi spesifik dan juga intervensi gizi sensitif. Intervensi gizi spesifik terdiri atas berbagai macam program yang bertujuan untuk menanggulangi penyebab langsung masalah stunting, sementara intervensi gizi sensitif merupakan kelompok program yang bertujuan untuk menanggulangi berbagai masalah tak langsung dari stunting. Adapun penyebab langsung dari stunting adalah status gizi dan status kesehatan. Sementara itu, penyebab tidak langsung dapat berasal dari berbagai



faktor seperti **ketahanan pangan (ketersediaan, keterjangkauan, dan akses pangan bergizi)**, lingkungan sosial (norma, makanan bayi dan anak, hygiene, pendidikan tempat kerja), lingkungan kesehatan (akses, pelayanan preventif dan kuratif), serta lingkungan pemukiman (air, sanitasi, dan kondisi bangunan). Berdasarkan penyebab tak langsung dari stunting, salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam upaya penurunan stunting berkaitan dengan faktor ketahanan pangan adalah **peningkatan ketersediaan, keterjangkauan, dan akses pangan yang bergizi**. Hal ini dapat dilakukan dengan salah satunya melalui **strategi tandem penurunan stunting dan fortifikasi pangan wajib**.

Meskipun studi efektivitas dan efikasi program fortifikasi pangan dalam menangani stunting belum ada, tetapi program fortifikasi pangan merupakan program yang jangkauannya paling luas dan dapat menembus berbagai kelompok umur dan penduduk seluruh pelosok negeri sepanjang tidak ada gangguan distribusi dan daya beli. Salah satu faktor penyebab utama stunting adalah status sosial ekonomi rumah tangga. Fortifikasi pangan dapat menjangkau kelompok sosial ekonomi bawah jika terintegrasi dalam bantuan sosial atau dengan intervensi subsidi pemerintah yang akan menjaga harga pangan yang difortifikasi tetap terjangkau. Fortifikasi pangan disebut juga sebagai "*silent intervention*" yang mana sosialisasi kepada sasaran tidak menjadi faktor paling utama untuk program ini berhasil, sehingga cakupan program ini akan sangat luas. Fortifikasi pangan sangat diperlukan oleh seluruh kelompok umur untuk menutupi kekurangan zat gizi mikro dari dietnya, dan sangat besar

peranannya pada 1000 Hari Pertama Kehidupan, khususnya pada ibu hamil dan dua tahun pertama kehidupan yang dietnya masih sangat terbatas. Bila hal ini dapat dipenuhi, tentu masalah gizi lain yang muncul, khususnya stunting dapat dicegah.

Upaya menyeluruh melalui sistem pangan yang menghubungkan pertanian, pangan, gizi dan kesehatan, termasuk di dalamnya biofortifikasi pangan yang salah satunya adalah beras inpari fortizinc saat ini juga telah diterapkan dan masuk dalam rancangan Bappenas pada RPJMN 2020-2024. Fortifikasi pangan ditemukan sebagai metode yang paling hemat biaya dengan perkiraan rasio manfaat-biaya kesehatan adalah USD 17 untuk setiap USD 1 yang diinvestasikan. Biaya fortifikasi pangan di berbagai negara umumnya kurang dari 0,5% harga produknya, tanpa biaya tambahan untuk pendistribusiannya hingga sampai ke konsumen karena distribusi pangan mengikuti jalur normal seperti biasanya

Fortifikasi pangan yang berupa upaya meningkatkan nilai gizi suatu jenis makanan dengan menambahkan satu atau beberapa zat gizi tertentu melalui penerapan teknologi pengolahan industri pangan dengan tujuan untuk **PERBAIKAN GIZI MASYARAKAT** telah terbukti efektif dalam menurunkan kelaparan tersembunyi, sekaligus sangat *cost-effective*. Fortifikasi pangan bukanlah hal baru bagi kita semua. Selama ini, Pemerintah Indonesia telah menetapkan program fortifikasi pangan wajib untuk mengatasi gangguan akibat kekurangan yodium (GAKY) melalui fortifikasi garam, anemia gizi besi (AGB) melalui fortifikasi terigu dan fortifikasi minyak goreng dengan



vitamin A untuk mengatasi kurang vitamin A (KVA).

Persoalan fortifikasi pangan adalah persoalan ketepatan pengambilan kebijakan dan pemihakan kepada rumah tangga miskin dan kelompok rentan, bukan persoalan teknologi karena teknologi yang dibutuhkan pada prinsipnya sangat sederhana dan telah tersedia. Sehingga untuk berdampak luas, pemerintah disarankan untuk menerapkan fortifikasi wajib sehingga semua pangan yang beredar dapat difortifikasi dan manfaatnya dapat dirasakan oleh setiap orang. Pada pangan tertentu yang sulit diterapkan secara wajib lingkup nasional atau wilayah, penerapan fortifikasi untuk kelompok khusus dan komoditas tertentu berdasar mekanisme pasar dapat pula dilakukan.

Dalam implementasinya, fortifikasi pangan wajib menghadapi tantangan sebagaimana yang dibahas dalam WNPG, yaitu sebagai berikut.

- 1) Tantangan fortifikasi garam beryodium antara lain terkait disparitas harga antara gram yang difortifikasi dan tidak difortifikasi, garam tradisional tidak memenuhi Standar Nasional Indonesia (SNI), pasokan KIO₃, salah tafsir asupan garam beryodium yang berlebihan, peraturan daerah tidak semuanya mengontrol distribusi dan kualitas garam beryodium, data cakupan garam beryodium
- 2) Tantangan fortifikasi tepung terigu antara lain rentan isu perubahan perdagangan internasional, belum adanya studi efektivitas penunjang untuk mendukung SNI terbaru 2021, belum adanya sistem monitoring evaluasi yang terintegrasi.

- 3) Tantangan fortifikasi minyak goreng sawit antara lain situasi perdagangan internasional, ketentuan SNI yang hanya berlaku pada minyak goreng sawit kemasan, padahal 70% masyarakat Indonesia menggunakan minyak goreng curah. Cakupan konsumsi minyak goreng kemasan hanya 30%, belum ada instrumen peraturan yang memungkinkan fortifikasi minyak goreng curah bersifat wajib, teknologi produksi minyak goreng yang mempertahankan kadar B-Karotennya masih dikembangkan, belum ada pedoman untuk mencampur vitamin A dan minyak goreng, dan belum tersedianya *rapid test kit* untuk vitamin dan beta karoten untuk evaluasi kadar vitamin A pada minyak goreng atau beta-karoten pada minyak goreng sawit
- 4) Tantangan fortifikasi beras antara lain jumlah pelaku penggilingan padi banyak tetapi skala kecil, terbatasnya industri *Fortified Rice Kernel* (FRK) dalam negeri, harga FRK impor yang mahal, dan biaya *mixing* yang mahal.

Dinamika fortifikasi pangan terkait beberapa isu penting yang dapat berperan sebagai penghambat atau pendorong.

- (1) Keterbatasan Bukti Empiris Efikasi dan Efektivitas.

Bukti-bukti empiris efikasi umumnya masih merujuk pada kajian lain di luar negeri. Untuk studi efektivitas idealnya dilakukan di negara yang mengimplementasikannya agar keunikan masalah, kendala, dan faktor pendukung teridentifikasi dengan tepat sesuai kondisi setempat sehingga program bisa berjalan dengan baik. Pentingnya



**YAYASAN KEGI ZIAN PENGEMBANGAN
FORTIFIKASI PANGAN INDONESIA**

Komp. Bappenas A1 Jl. Siaga Raya, Pejaten
Jakarta 12510, Indonesia
Phone / 62-021-26966290
Email : kfi@kfindonesia.org

bukti-bukti empiris dari hasil kajian studi konsumsi pangan, studi efikasi, dan studi efektivitas sangat diperlukan dalam menentukan kebijakan fortifikasi, penyusunan dosis fortifikan, penetapan aturan, dan sebagainya. Oleh karena itu, pada masa mendatang dalam menetapkan kebijakan di bidang fortifikasi pangan hendaknya disertai pula dengan dukungan penyediaan anggaran untuk melakukan studi yang terpercaya. Bukti empiris efikasi dan efektivitas fortifikasi pangan di Indonesia baru dilakukan terhadap fortifikasi minyak. Penelitian Salam dkk menunjukkan efektivitas fortifikasi minyak goreng sawit dalam menekan angka kesakitan pada ibu nifas. Di samping itu, studi efektivitas tahun 2009 menunjukkan bahwa dengan hanya mengkonsumsi makanan yang diolah dengan minyak goreng dan pola konsumsi yang tetap sesuai kebiasaan makan sebelumnya, vitamin A anak sekolah dapat tercukupi. Dibandingkan dengan efektivitas social marketing kampanye konsumsi sayuran hijau tua dan telur dari studi lain di Jawa Tengah, fortifikasi minyak goreng ini mampu menaikkan asupan vitamin A lebih dua kali lipat. Penelitian lanjutan yang dilakukan di Tasikmalaya dan Ciamis tahun 2013 memberikan hasil konsumsi minyak goreng yang difortifikasi ternyata meningkatkan status vitamin A pada semua kelompok umur.

(2) Lemahnya Advokasi, dan Sosialisasi.

Di Indonesia, ketentuan untuk mewajibkan SNI yang seharusnya bersifat sukarela menjadi SNI Wajib diputuskan oleh Kementerian Perindustrian atas permintaan Kementerian Kesehatan. Prosesnya pun cukup Panjang melibatkan berbagai pihak seperti BSN untuk penerapan standar, BPOM untuk pengawasan, dsb. Untuk produk-produk yang diperdagangkan secara Internasional, Pemerintah harus menyampaikan notifikasi ke WTO sebelum fortifikasi wajib diimplementasikan agar fortifikasi wajib ini tidak dikategorikan sebagai hambatan perdagangan (*trade barrier*). Meyakinkan industri adalah salah satu bagian tersulit. Mengintegrasikan pemahaman dunia bisnis dalam program kesehatan atau program pembangunan lainnya memerlukan advokasi yang kuat. Materi advokasi terhadap industri harus menyentuh tujuan bersama untuk memperbaiki kesehatan masyarakat sekaligus meningkatkan keuntungan bisnis (setidaknya tidak merugikan bagi dunia bisnis). Istilah ini dikenal dengan Public-Private Partnership (PPP). Advokasi yang intensif dan melibatkan industri sejak awal adalah kunci dari keberhasilan advokasi kepada industri. Oleh karena itu, fortifikasi pangan wajib tidak memerlukan edukasi tambahan dan perubahan konsumsi pangan konsumen sasaran, atau sering disebut juga



sebagai “*silent intervention*”. Meski demikian, sosialisasi kepada beberapa stakeholder kunci tetap saja diperlukan walaupun sifatnya bukan promosi.

- (3) Fortifikasi pangan melibatkan berbagai pihak sehingga adanya konflik kepentingan tidak dapat dihindarkan. Umumnya, konflik kepentingan tidak terlepas dari kepentingan ekonomi, sosial, politik dan lingkungan. Bagi produsen terigu asing dan atau importir nasional, ketentuan memfortifikasi dianggap sebagai hambatan. Dalam hal ketersediaan fortifikan, harus diakui bahwa industri farmasi di Indonesia saat ini belum mampu mengembangkan seluruh fortifikan yang diperlukan. Isu impor ini sering dijadikan alasan tidak mendukung program fortifikasi. Penerapan SNI MGS mengharuskan minyak harus bermerek dan dikemas. Diperkirakan setiap tahun ada sekitar 3,5 milyar botol kemasan minyak baru bila asumsinya semua minyak dikemas dalam ukuran 1 liter. Tentu ini akan menjadi masalah lingkungan baru dan oleh karenanya diperlukan revitalisasi implementasi fortifikasi minyak goreng dengan Vitamin A secara menyeluruh mencakup minyak kemasan dan minyak curah.

Berdasarkan diskusi yang berkembang di atas, rekomendasi yang telah dirumuskan adalah sebagai berikut:

- Fortifikasi pangan wajib dan penurunan stunting dapat menjadi

strategi tandem dalam peningkatan SDM Indonesia menuju Indonesia Emas 2045

- Untuk memastikan keterlibatan bisnis dan investor dalam program fortifikasi pangan, diperlukan upaya untuk memastikan terakomodasikannya isu Fortifikasi dan Biofortifikasi Pangan Berkelanjutan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) 2025 – 2045, yang kemudian dirinci dalam setiap rencana lima tahun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN)
- Diperlukan detail rencana, tahapan, target, dan *timeline* Fortifikasi Pangan Skala Besar (LSFF) untuk memandu pelaksanaan program fortifikasi & biofortifikasi
- Dalam mengantisipasi dan menangani masalah teknis dan non-teknis diperlukan *Working Group/Forum Public Private Partnership* (PPP) untuk mengkoordinasikan pelaksanaan program fortifikasi pangan nasional, meliputi penelitian (pengembangan produk/efikasi, efektivitas, CBA, dll) regulasi, standarisasi, *capacity building* (SDM, teknologi, panduan), penganggaran, edukasi, advokasi, monitoring dan evaluasi terintegrasi.
- Revitalisasi implementasi fortifikasi minyak goreng curah dengan vitamin A. Disarankan agar fortifikasi minyak sawit curah tetap dapat dilakukan dengan titik kontrol mutu di pabrik saat minyak goreng akan didistribusikan. Untuk mengurangi dampak lingkungan, pemerintah



dapat mendorong depo-depo minyak curah dalam bentuk seperti pompa bensin mini (Pertamini) di Bandung, atau bentuk toren di DKI, dan sebagainya. Disamping lebih ramah lingkungan, penjualan eceran dengan cara ini relatif lebih higienis dan dapat menekan kehilangan vitamin A.

- perlunya kajian efficacy dan effectiveness fortifikasi tepung terigu dengan fortifikan baru zat besi yang perlu difasilitasi oleh Kementerian Kesehatan, BRIN atau oleh lembaga penelitian independen.
- penguatan pengawasan dan pembinaan fortifikasi garam dengan yodium untuk mencapai target *Universal Salt Iodization (USI)*.
- Pengembangan fortifikasi beras untuk kelompok khusus, beras komersial, dan yang terintegrasi dengan bantuan sosial
- Pembangunan Industri Fortifikan dalam negeri
- Pengembangan Fortifikasi Skala Kecil berbasis Pangan Lokal