

# HARMONISASI KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN

## NASIONAL DAN DAERAH<sup>1</sup>

Oleh : Dr. Ir. Achmad Suryana<sup>2</sup>

### I. PENDAHULUAN

Pemenuhan kebutuhan pangan bagi setiap individu selalu mendapatkan prioritas perhatian masyarakat dunia, baik dinegara maju maupun negara berkembang. Perhatian atas pangan lebih mengemuka semenjak diadakannya *World Food Summit* yang pertama oleh FAO (*Food and Agriculture Organization*) pada tahun 1974, dengan pernyataan penting adalah "seluruh negara dan masyarakat dunia secara keseluruhan mengupayakan untuk menghilangkan kelaparan dan kekurangan gizi dalam waktu satu dekade". Sangat disayangkan pernyataan pada pertemuan FAO tersebut belum dapat diwujudkan dengan baik. Oleh karena itu pada *World Food Summit* yang diselenggarakan oleh FAO tahun 1996 memberi tekanan lebih besar mengenai pentingnya ketahanan pangan dengan dikeluarkannya kesepakatan "untuk mencapai ketahanan pangan bagi setiap orang dan untuk melanjutkan upaya menghilangkan kelaparan di seluruh negara". Sasaran jangka menengah yang ingin dicapai adalah "menurunkan jumlah orang yang kekurangan gizi menjadi setengahnya paling lambat tahun 2015".

Indonesia merupakan salah satu negara yang mempunyai komitmen tinggi terhadap pembangunan ketahanan pangan sebagai komponen strategis dalam pembangunan nasional. Komitmen tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 tentang Pangan yang mengamalkan agar pemerintah bersama masyarakat mewujudkan ketahanan pangan bagi

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada acara Dialog dan Lokakarya Kebijakan dan Program Ketahanan Pangan di Era Otonomi, 2-3 Oktober 2001, Ruang Setba Guna I Kantor Pemerintah Kabupaten Bogor, Cibinong

<sup>2</sup> Kepala Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian

*Dialog dan Lokakarya Kebijakan dan Program Ketahanan Pangan di Era Otonomi - B 1*

seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya yang dimaksud dengan ketahanan pangan menurut undang-undang tersebut adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan secara cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. ✓

Konsep dan upaya untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional telah dimulai sejak awal kemerdekaan, yang terus disempurnakan dari waktu ke waktu hingga Indonesia mampu berswasembada beras pada tahun 1984. Namun demikian, berkembang pesatnya penduduk beserta seluruh aktivitas sosial, ekonomi dan politik telah menimbulkan tantangan dan masalah yang sangat kompleks dan sangat mempengaruhi upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional. Situasi krisis pangan yang dialami oleh berbagai bangsa termasuk Indonesia, memberikan pelajaran bahwa ketahanan pangan harus diupayakan sebesar mungkin bertumpu pada sumberdaya nasional dengan keragaman antar daerah, karena ketergantungan pada pangan impor menyebabkan kerentanan yang tinggi. Tidak satupun negara dapat melaksanakan pembangunan berkelanjutan tanpa terlebih dahulu mengatasi masalah ketahanan pangannya. Oleh sebab itu perwujudan ketahanan pangan yang bertumpu pada sumberdaya pangan, kelembagaan dan budaya lokal telah menjadi komitmen nasional untuk diwujudkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bersama masyarakat dalam arti luas termasuk dunia usaha yang bergerak di bidang pangan.

Perkembangan tatanan sosial, ekonomi dan politik pada era demokratisasi dan globalisasi ekonomi saat ini, menghendaki perubahan serta pendekatan dalam kebijakan dan pola pembangunan ketahanan pangan. Dari pendekatan yang bersifat makro, sentralistik, dominasi pemerintah; kepada pendekatan mikro, yaitu desentralistik dan peningkatan pemberdayaan masyarakat. Demikian pula pola konsumsi pangan masyarakat diarahkan dari pola pangan yang didominasi beras menjadi pola pangan beragam yang berbasis pada keanekaragaman sumberdaya pangan, kelembagaan dan budaya lokal.

## II. KEBIJAKAN PEMANTAPAN KETAHANAN PANGAN.

### 1. Pengertian dan ruang lingkup.

Ketahanan pangan merupakan “kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik dalam jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau”. Dengan pengertian tersebut, mewujudkan ketahanan pangan dapat diartikan lebih lanjut sebagai berikut :

- a. Terpenuhinya pangan yang cukup diartikan ketersediaan pangan dalam arti luas bukan hanya beras tetapi mencakup pangan yang berasal dari tanaman, ternak dan ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral yang bermanfaat bagi pertumbuhan kesehatan manusia.
- b. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang aman, diartikan bebas dari cemaran biologis, kimia dan benda/zat lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia serta aman dari kaidah agama.
- c. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang merata, dapat diartikan pangan harus tersedia setiap saat dan merata diseluruh tanah air.
- d. Terpenuhinya pangan dengan kondisi terjangkau, diartikan pangan mudah diperoleh oleh setiap rumah tangga dengan harga yang terjangkau.

Ketahanan pangan merupakan suatu sistem ekonomi pangan yang terintegrasi yang terdiri atas berbagai subsistem. Subsistem utamanya adalah ketersediaan pangan, distribusi pangan, dan konsumsi pangan. Terwujudnya ketahanan pangan merupakan sinergi dan interaksi dari ketiga subsistem tersebut.

- a. Subsistem ketersediaan pangan mencakup aspek produksi, cadangan serta keseimbangan antara ekspor dan import pangan. Ketersediaan pangan harus dikelola sedemikian rupa, sehingga walaupun produksi pangan bersifat musiman, terbatas dan tersebar antar wilayah, volume pangan yang tersedia bagi masyarakat harus cukup jumlah dan jenisnya, serta stabil penyediaannya dari waktu ke waktu.

- b. Subsistem distribusi pangan mencakup aspek aksesibilitas secara fisik dan ekonomi atas pangan secara merata. Sistem distribusi bukan semata-mata mencakup aspek fisik dalam arti pangan yang tersedia di semua lokasi yang membutuhkan, tetapi juga menyangkut keterjangkauan ekonomi yang dicerminkan oleh harga dan daya beli masyarakat. Suplus pangan di tingkat wilayah belum menjamin kecukupan pangan bagi individu masyarakatnya. Sistem distribusi ini perlu dikelola secara optimal dan tidak bertentangan dengan mekanisme pasar global, agar tercapai efisiensi dalam proses pemerataan akses pangan bagi seluruh penduduk.
- c. Subsistem konsumsi menyangkut upaya peningkatan pengetahuan dan kemampuan masyarakat agar mempunyai pemahaman atas pangan, gizi dan kesehatan yang baik, sehingga dapat mengelola konsumsinya secara optimal. Konsumsi pangan hendaknya memperhatikan asupan (intik) zat pangan dan gizi yang cukup dan berimbang sesuai dengan kebutuhan bagi pembentukan manusia yang sehat, kuat, cerdas dan produktif. <sup>keamanan</sup> Dalam subsistem konsumsi terdapat aspek penting lain yaitu aspek diversifikasi. Diversifikasi pangan merupakan suatu cara untuk memperoleh keragaman konsumsi zat gizi, sekaligus melepaskan ketergantungan masyarakat atas satu jenis pangan pokok tertentu yaitu beras. Ketergantungan yang tinggi tersebut dapat memicu instabilitas menakala pasokannya terganggu. Sebaliknya agar masyarakat menyukai pangan alternatif perlu ditingkatkan cita rasa, penampilan dan kepraktisan pengolahannya agar dapat bersaing dengan produk yang telah ada. Dalam kaitan ini teknologi pengolahan sangat penting.

*pangan*

Ditinjau dari sistem kelembagaan pangan, terwujudnya ketahanan pangan dihasilkan oleh bekerjanya secara sinergis suatu sistem yang terdiri dari subsistem rumah tangga, subsistem lingkungan masyarakat, dan subsistem pemerintah. Subsistem rumah tangga mencakup pengaturan pola konsumsi, pola pengadaan, pola cadangan; subsistem lingkungan masyarakat mencakup pengaturan produksi, distribusi dan pemasaran; dan subsistem pemerintah mencakup kebijakan, fasilitasi dan pengamanan.

Subsistem rumah tangga mengatur pola konsumsi secara sadar, hemat, efisien dan bertanggung jawab, yaitu yang mampu menyesuaikan diri dengan sumber pangan yang paling efisien dihasilkan atau disediakan oleh lingkungan sekitar, mampu memproduksi seluruhnya atau sebagian kebutuhannya, mampu menjaga keanekaragaman, mendapatkan gizi dan nutrisi yang seimbang, mampu menekan keborosan pangan, mampu memiliki dan mengelola cadangan pangan. ①

Subsistem lingkungan masyarakat mengatur sistem produksi yang efisien, membangun industri pangan, menata dan membangun jaringan distribusi serta bersama-sama menjaga dan mengembangkan pasar yang berkeadilan, memelihara cadangan pangan bersama, menumbuhkan sikap sosial yang tinggi untuk bekerjasama, memiliki budaya konsumsi yang hemat dan efisien. ②

Subsistem pemerintah membuat dan menerapkan kebijakan-kebijakan yang mampu mendukung kreatifitas dan swadaya masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pangannya, mengatur dan menyediakan fasilitas untuk produksi dan distribusi, menjamin keamanan pangan serta mengamankan masyarakat dari persaingan tidak adil. ③

## 2. Paradigma Baru Pembangunan Ketahanan Pangan.

Dengan berubahnya lingkungan strategis global dan domestik, terutama dengan berubahnya manajemen pembangunan ke arah yang lebih desentralistik, demokratis, dan lebih terbuka pada ekonomi pasar yang kompetitif, pembangunan ketahanan pangan perlu direorientasi dengan mengacu pada suatu paradigma baru yang lebih tepat. Paradigma baru dalam pembangunan pemantapan ketahanan pangan adalah sebagai berikut :

**a. Pendekatan pengembangan : Dari ketahanan pangan pada tataran makro/agregat menjadi ketahanan pangan rumah tangga.**

Pendekatan makro yang menitikberatkan pada volume ketersediaan pangan secara agregat pada masa lalu ternyata tidak menjamin terpenuhinya pangan yang cukup bagi setiap individu. Pada saat pertumbuhan ekonomi mencapai 6 hingga 7 persen dan volume produksi pangan nasional relatif cukup, ternyata kasus kekurangan gizi buruk meningkat dari 6,3 persen pada tahun 1989 menjadi 11,4 persen pada tahun 1995. Demikian pula kondisi tahun 2000, dimana tingkat ketersediaan energi dan protein perkapita perhari telah melebihi tingkat rekomendasinya, tingkat konsumsinya baru mencapai 82,2 persen dan 97,4 persen. Hal ini mengisyaratkan perlunya mengubah fokus pembangunan ketahanan pangan dari ketahanan pangan nasional yang diukur dari ketersediaan pangan secara agregat menjadi pemantapan ketahanan pangan tingkat rumah tangga. Dengan terbangunnya ketahanan pangan rumah tangga, secara otomatis ketahanan pangan daerah akan tercapai, dan ketahanan pangan nasional akan terwujud.

**b. Pendekatan manajemen pembangunan: Dari pola sentralistis menjadi pola desentralistis.**

Pola sentralistis dalam manajemen pembangunan yang dilaksanakan pada periode tahun 1969 hingga 1997 telah menyebabkan sistem birokrasi yang panjang dan lambat, serta pola pembangunan seragam yang kadangkala tidak mampu merespon masalah dan kebutuhan masyarakat yang beragam antar daerah. Penetapan target nasional produksi pangan yang harus dipenuhi oleh daerah dengan sistem perencanaan dan pelaksanaan yang berpola *top down*, walaupun berhasil dalam memacu peningkatan produksi, namun telah mengubah perilaku masyarakat yang terlalu bergantung pada program pemerintah serta mengurangi daya kreatifitas dan kemandiriannya. Berdasarkan hal tersebut, reformasi manajemen pembangunan menghendaki suatu proses desentralisasi yang sesuai dengan iklim demokrasi. Dengan

desentralisasi tersebut, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan ketahanan pangan sebagian besar menjadi kewenangan Pemerintah Daerah bersama masyarakatnya. Pendekatan ini lebih memungkinkan masyarakat melaksanakan kegiatan pembangunan pangan yang lebih tepat dalam mengatasi masalah yang dialami oleh mereka secara lebih spesifik. Kondisi ini juga memungkinkan berkembangnya kreatifitas masyarakat daerah dalam mengembangkan potensi pangannya sesuai dengan sumber daya, budaya dan selera masyarakat setempat. Dengan demikian pemantapan ketahanan pangan daerah dapat terlaksana secara lebih cepat, tepat dan efektif.

**c. Pelaku utama pembangunan : Dari dominasi pemerintah menjadi dominasi peran masyarakat.**

Dominasi peran pemerintah dalam pembangunan yang terjadi sejak awal tahun 1970-an telah menyebabkan sempitnya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Seluruh kegiatan pembangunan fisik dan pengadaan berbagai sarana publik dilakukan oleh institusi pemerintah, telah menempatkan masyarakat sebagai peserta pasif. Pendekatan demikian sudah tidak sesuai lagi. Disamping kemampuan pemerintah yang semakin terbatas, juga karena adanya kehendak masyarakat untuk berperan lebih besar dalam iklim demokrasi saat ini. Oleh sebab itu, tidak ada pilihan lain bagi pemerintah untuk mengedepankan peran masyarakat dalam pembangunan ketahanan pangan dan membatasi peran pemerintah hanya pada fungsi-fungsi fasilitasi, pembangunan prasarana publik, dan peran-peran lain dimana masyarakat belum mampu melaksanakannya.

**d. Fokus pengembangan komoditas : Dari beras menjadi komoditas pangan.**

Fokus pembangunan pangan yang bertumpu pada beras telah menyebabkan ketergantungan yang sangat tinggi kepada komoditas tersebut. Hal ini berakibat pada rentannya ketahanan pangan masyarakat manakala kemampuan penyediaan beras terganggu karena iklim, gejolak harga, maupun sebab-sebab lainnya. Pendekatan

seperti ini tidak lagi sesuai karena disamping menambah kerentanan, juga membatasi fokus pengembangan pada penyediaan sumber karbohidrat dari satu jenis pangan, sehingga penyediaan pangan sumber karbohidrat non-beras, protein dan zat gizi tertinggal jauh. Oleh sebab itu pengembangan komoditas pangan diarahkan pada diversifikasi produksi maupun konsumsi pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya dan budaya pangan daerah. Pendekatan ini memberikan peluang kepada masyarakat untuk mengembangkan potensi sumber daya pangannya untuk menopang kebutuhan pangan dan gizi masyarakatnya.

e. **Keterjangkauan rumah tangga atas pangan : Dari penyediaan pangan murah menjadi peningkatan daya beli.**

Upaya pemenuhan pangan yang cukup bagi masyarakat melalui peningkatan produksi domestik dan penyediaan pangan murah di masa lalu, khususnya beras, ditempuh melalui kebijakan subsidi pada sisi produksi maupun kebijakan stabilisasi harga pada sisi konsumsi. Kebijakan ini memerlukan biaya intervensi yang sangat besar. Hal ini disamping merupakan suatu pemborosan, juga menyebabkan rendahnya daya saing petani dalam perekonomian yang semakin terbuka saat ini. Oleh sebab itu pendekatan ini perlu diubah ke arah pengembangan usahatani pangan yang efisien dan berdaya saing, yang memungkinkan para pelaku usahanya memperoleh peningkatan pendapatan yang memadai. Dengan demikian usahatani yang terintegrasi dengan usaha hulu dan hilirnya atau agribisnis menjadi lebih tepat untuk diterapkan pada era ekonomi terbuka saat ini. Melalui pendekatan ini, pendapatan rumah tangga akan meningkat, yang berarti daya beli atas pangan yang cukup dan berkualitas meningkat pula.

### 3. Strategi dan Kebijakan.

Pada dasarnya pemantapan ketahanan pangan yang ingin diwujudkan adalah ketahanan pangan rumah tangga, yang tentunya secara kumulatif akan menopang ketahanan pangan daerah dan nasional. Masalah utama yang dihadapi untuk mewujudkan hal tersebut adalah adanya percepatan permintaan atas kebutuhan pangan yang lebih tinggi dari percepatan penyediaannya. Hal ini terjadi karena adanya berbagai permasalahan seperti yang telah dikemukakan dalam bab terdahulu. Penanganan permasalahan tersebut pada dasarnya terkait dengan kapasitas sumberdaya, pemanfaatan teknologi, peluang pasar, partisipasi dan keberdayaan masyarakat, serta peran fasilitasi pemerintah.

Sehubungan dengan itu, strategi yang dikembangkan dalam upaya pemantapan ketahanan pangan adalah :

- a. Pengembangan kapasitas produksi pangan nasional melalui rehabilitasi kemampuan dan optimalisasi pemanfaatan sumberdaya alam: lahan, air, perairan.
- b. Peningkatan keberdayaan dan partisipasi masyarakat dalam keseluruhan sistem ketahanan pangan, melalui berbagai bentuk kerja sama dan kemitraan usaha.
- c. Pengembangan dan peningkatan intensitas jaringan kerja sama lintas pelaku, lintas wilayah, dan lintas waktu dalam suatu sistem koordinasi guna mensinergikan kebijakan, program dan kegiatan pemantapan ketahanan pangan.
- d. Peningkatan efektivitas dan kualitas kinerja pemerintah dalam memfasilitasi masyarakat berpartisipasi dalam pemantapan ketahanan pangan.
- e. Pengembangan agribisnis pangan yang berdaya saing, berkerakyatan, berkelanjutan dan terdesentralisasi dengan pengertian sebagai berikut:
  - i. Berdaya saing tinggi, yang diupayakan melalui peningkatan efisiensi dengan memanfaatkan inovasi dan teknologi, peningkatan produktivitas dan nilai tambah, serta penajaman orientasi pasar.

- ii. Berkerakyatan, yaitu memfasilitasi peluang yang lebih besar bagi masyarakat luas untuk berpartisipasi dalam usaha kecil dan menengah, dengan mendayagunakan sumber daya yang dimilikinya.
- iii. Berkelanjutan, diupayakan melalui peningkatan dan pemeliharaan kapasitas sumberdaya alam, penerapan teknologi ramah lingkungan, dan pengembangan sistem distribusi keuntungan yang adil.
- iv. Terdesentralisasi, yang berarti keputusan tentang hal-hal yang terkait dengan pengelolaan sumber daya daerah untuk meningkatkan ketahanan pangan berada di tangan masyarakat bersama Pemerintah Daerah, dalam rangka mendorong pendayagunaan keunggulan sumber daya daerah sesuai preferensi masyarakat di daerah yang bersangkutan.

Kebijakan pemantapan ketahanan pangan diarahkan untuk mengatasi tantangan dan masalah yang menghambat proses dan kinerja ketiga subsistem ketahanan pangan, serta mendayagunakan peluang yang tersedia untuk memenuhi kecukupan pangan bagi setiap penduduk. Kecukupan pangan tersebut dihasilkan oleh masyarakat dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal.

Kebijakan jangka pendek diarahkan untuk menangani kerawanan pangan transien (mendadak), yang pada intinya berupa penanganan yang harus segera dilakukan. Kebijakan jangka menengah diarahkan untuk mengatasi kerawanan pangan kronis secara lebih efektif serta meningkatkan kemampuan dan kemandirian dalam penyediaan, distribusi dan konsumsi pangan secara berkelanjutan. Kebijakan jangka panjang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas produksi pangan nasional dalam rangka memenuhi kebutuhan pangan yang terus meningkat dan mendorong diversifikasi pangan, serta meningkatkan jaminan bagi setiap penduduk untuk memperoleh pangan yang cukup. Ketiga kelompok kebijakan tersebut dilaksanakan secara simultan walaupun pada tahun pertama prioritas utama diberikan pada implementasi kebijakan jangka pendek, khususnya mengatasi masalah kerawanan pangan transien.

### III. PERANAN DAN KEWENANGAN PEMERINTAH DALAM PEMANTAPAN KETAHANAN PANGAN

#### 1. Peranan Pemerintah (Pusat dan Daerah)

Dalam rangka melaksanakan strategi/pendekatan kebijakan dan pencapaian sasaran pembangunan ketahanan pangan, pemerintah berperan dalam memfasilitasi penciptaan kondisi yang kondusif bagi masyarakat dan swasta untuk berkiprah dalam pembangunan ketahanan pangan. Upaya penciptaan kondisi tersebut dapat dilaksanakan melalui :

- a. Penerapan kebijakan makro ekonomi yang kondusif, menyangkut: suku bunga, nilai tukar, perpajakan, investasi prasarana publik, peraturan perundangan, dan intervensi kegagalan pasar.
- b. Peningkatan kapasitas produksi nasional melalui pengembangan sistem dan usaha agribisnis yang berbasis pada komoditas pertanian bahan pangan, dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alam nasional, efisiensi penerapan teknologi spesifik lokasi, dan mengembangkan manajemen serta prasarana ekonomi untuk menghasilkan produk-produk pangan yang berdaya saing.
- c. Penanganan simpul-simpul kritis dalam pelayanan publik, seperti: sistem mutu, dan informasi pasar agribisnis, ilmu pengetahuan dan teknologi, permodalan, transportasi, pendidikan dan pelatihan manajemen, kemitraan usaha agribisnis, pemupukan cadangan pangan masyarakat dan pemerintah, pendidikan gizi dan pengelolaan konsumsi, penerapan sistem mutu dan perlindungan konsumen dari bahaya akibat mengkonsumsi pangan.
- d. Peningkatan kemandirian dan pemberdayaan masyarakat agar mampu dan mandiri untuk mengenali potensi dan kemampuannya, alternatif peluangnya, dan mampu mengambil keputusan yang terbaik untuk mengembangkan usahanya secara berkelanjutan dalam suatu perekonomian yang mengikuti azas mekanisme pasar

yang berkeadilan. Upaya peningkatan kemandirian dan pemberdayaan masyarakat dilakukan melalui upaya : (a) pengembangan kelembagaan tani; (b) percepatan transfer teknologi kepada masyarakat; (c) mempermudah akses fasilitas produksi oleh petani/produsen dan pelaku usaha; dan (d) meningkatkan dan mempermudah akses pasar.

Peran-peran pemerintah tersebut di atas dilaksanakan melalui instansi-instansi yang mengemban misi yang bersangkutan, di pusat, propinsi, dan kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya dalam sistem otonomi daerah. Pemberdayaan aparat pada masing-masing instansi pemerintah perlu ditingkatkan, baik dari sisi pemahaman substansi, kerja sama lintas instansi, serta penyesuaian metoda dan prasarana pelayanannya agar dapat melaksanakan fungsi-fungsi fasilitas secara optimal dan efektif. Dalam melaksanakan fungsi-fungsi fasilitasi tersebut, pemerintah mengembangkan proses dialog untuk memahami aspirasi dan kepentingan unsur-unsur "*stake holders*", agar kebijakan dan pelayanan publik sedapat mungkin efektif merespon kebutuhan masyarakat.

Dalam kerangka mematuhi azas-azas desentralisasi, pemerintah pusat dan propinsi membatasi perannya sesuai peraturan yang berlaku, khususnya pada urusan-urusan yang bersifat lintas daerah, serta membantu pemerintah daerah sesuai permintaan. Pemerintah kabupaten melaksanakan perannya sesuai kewenangan otonomnya, namun tetap dalam kerangka sistem yang lebih luas. Setiap kebijakan perlu dipertimbangkan keterkaitan timbal baliknya dengan kehidupan di tingkat lokal, regional, hingga nasional, dan bahkan di tingkat global.

## 2. Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan kewenangan yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 dan PP No. 25 tahun 2000, maka pelaksanaan manajemen pembangunan ketahanan pangan di pusat dan daerah yang dijabarkan dalam program pembangunan sistem ketahanan pangan, diletakkan sesuai dengan peta kewenangan pemerintah, yang lebih memberikan peluang pada partisipasi aktif masyarakat. Beberapa kewenangan tersebut antara lain :

### a. Kewenangan Pemerintah.

- 1) Penetapan norma dan standar pengadaan, pengelolaan dan distribusi bahan pangan.
- 2) Penetapan standar dan prosedur pengujian mutu bahan pangan nabati dan hewani.
- 3) Penyusunan pedoman pemantauan, pengkajian, dan evaluasi produksi pangan nabati dan hewani.
- 4) Penyusunan pedoman pemantauan, pengkajian dan evaluasi ketersediaan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat.
- 5) Penyusunan perencanaan terpadu ketersediaan dan cadangan pangan nasional dan daerah.
- 6) Penyusunan pedoman pemantauan serta pengkajian pangan dengan distribusi dan perdagangan pangan strategis.
- 7) Penyusunan pedoman pemantauan, pengkajian, dan perumusan kelayakan harga pangan strategis.
- 8) Penyusunan pedoman pemantauan, pengkajian, serta peningkatan sarana dan prasarana distribusi pangan.
- 9) Penetapan norma dan standar pengadaan, pengelolaan dan distribusi pengadaan pangan.

- 10) Penetapan kebijakan perencanaan nasional pengembangan system informasi ketahanan pangan nasional.
- 11) Penetapan kebijakan nasional penanganan kerawanan pangan dan gizi.
- 12) Penetapan pedoman perlindungan konsumen terhadap mutu bahan pangan nabati dan hewani.
- 13) Penetapan pedoman pembinaan dan pengawasan, bimbingan pelatihan dan supervisi atas penyelenggaraan otonomi daerah dalam kewaspadaan pangan.
- 14) Penetapan standar dan prosedur pengujian mutu bahan pangan.
- 15) Penetapan pedoman umum pemberdayaan masyarakat.
- 16) Penetapan kebijakan pola pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat.
- 17) Penetapan kebijakan motivasi ketahanan pangan masyarakat.

**b. Kewenangan Pemerintah Propinsi**

Dalam rangka pelaksanaan koordinasi bidang ketahanan pangan dilakukan melalui :

- 1) Penetapan standar pelayanan minimal dalam bidang pertanian yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota.
- 2) Koordinasi lintas Kabupaten/Kota dalam pemantauan dan evaluasi produksi pangan nabati dan hewani.
- 3) Koordinasi lintas Kabupaten/Kota dalam pemantauan, pengkajian, dan evaluasi pelaksanaan pengembangan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat.
- 4) Perencanaan terpadu lintas Kabupaten/Kota dalam ketersediaan cadangan pangan strategis.

- 5) Penetapan standar pelayanan pengembangan distribusi pangan.
- 6) Koordinasi perencanaan dan pengendalian lintas Kabupaten/Kota dalam.
- 7) Pengembangan distribusi dan perdagangan pangan strategis di wilayah propinsi.
- 8) Penyusunan pedoman pemantauan pengkajian dan perumusan kelayakan harga pangan strategis.
- 9) Penyusunan pedoman pemantauan, pengkajian, serta peningkatan sarana dan prasarana distribusi pangan.
- 10) Koordinasi regional lintas Kabupaten/Kota dalam perencanaan dan pengembangan sistim informasi ketahanan pangan.
- 11) Koordinasi regional lintas Kabupaten/Kota dalam perencanaan pemantauan dan penanganan kerawanan pangan dan gizi.
- 12) Koordinasi regional lintas Kabupaten/Kota dalam pelatihan sistim informasi ketahanan pangan serta pelatihan sistim informasi ketahanan pangan serta pelatihan kerawanan pangan dan gizi.
- 13) Kebijakan dukungan kerjasama antar Kabupaten/Kota dalam bidang perlindungan konsumen atas bahan pangan.
- 14) Koordinasi regional antar Kabupaten/Kota dalam pemberdayaan ketahanan pangan masyarakat.
- 15) Kerjasama antar Kabupaten/Kota dalam pengembangan motivasi dan partisipasi masyarakat.
- 16) Advokasi, konsultasi, dan pelayanan pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan ketahanan pangan.

**c. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota**

Dalam rangka operasional bidang ketahanan pangan dilakukan melalui :

- 1) Pemantauan produksi dan ketersediaan/cadangan pangan strategis nabati dan hewani.
- 2) Pemantauan, pengkajian, dan pengembangan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat.
- 3) Koordinasi lintas wilayah dalam rangka kecukupan pangan dan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat.
- 4) Fasilitasi pelaksanaan, norma, dan standar pengembangan distribusi pangan.
- 5) Pemantauan, pengkajian, dan pengawasan penerapan standar teknis distribusi pangan.
- 6) Pemantauan dan pengawasan distribusi pangan di wilayah Kabupaten/Kota.
- 7) Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan sistim pangan.
- 8) Kebijakan pelaksanaan kewaspadaan pangan.
- 9) Pelaksanaan pengawasan mutu dan keamanan pangan.
- 10) Pengawasan sistim jaminan mutu pangan.
- 11) Pembinaan perbaikan mutu pangan masyarakat.
- 12) Koordinasi penanggulangan kerawanan pangan masyarakat di pedesaan dan perkotaan.
- 13) Perumusan langkah-langkah pencegahan dan penanggulangan gejala kekurangan pangan serta keadaan darurat pangan.
- 14) Pengembangan peran serta koperasi dan swasta dalam menanggulangi kerawanan pangan.

- 15) Pengembangan sumberdaya manusia (SDM) dibidang kewaspadaan dan pengembangan mutu pangan siap konsumsi.
- 16) Pengkajian, perekayasaan, dan pengembangan kelembagaan ketahanan pangan di pedesaan.
- 17) Penggalangan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan cadangan pangan.
- 18) Peningkatan motivasi masyarakat/aparat dalam rangka pemantapan ketahanan pangan.
- 19) Pelaksanaan promosi bahan pangan lokal.
- 20) Gerakan pengembangan lumbung pangan masyarakat dan stabilisasi terhadap pangan masyarakat.
- 21) Pemberdayaan kelembagaan petani (kelompoktani/koperasi) dalam rangka ketahanan pangan masyarakat.
- 22) Penyuluhan dan penerangan kepada masyarakat tentang ketahanan pangan.
- 23) Pengembangan kemitraan dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan masyarakat.

Selanjutnya, dalam implementasinya beberapa contoh yang dapat dilakukan pemerintah daerah dalam pemantapan ketahanan pangan diantaranya :

**a. Analisis situasi ketahanan pangan daerah.**

Analisis situasi dan kondisi ketahanan pangan wilayah tersebut, dapat dilakukan dengan melihat dari sisi gambaran situasi produksi dalam ketersediaan pangan dengan menggunakan pendekatan Neraca Bahan Makanan (NBM). Dengan metode tersebut dapat diperoleh gambaran atau evaluasi penyediaan pangan melalui produksi, distribusi pangan regional (pangan yang masuk dan keluar

wilayah serta cadangan pangan) dan penggunaan (untuk pakan, bibit dan industri) sehingga tersedia untuk dikonsumsi.

Karena NBM merupakan gambaran penyediaan pangan secara utuh, baik dari komoditas pangan, ternak, ikan dan perkebunan serta menguraikan aliran pangan dari produksi, pengadaan, dan penggunaan maka diperlukan dukungan data yang akurat dari instansi lintas subsektor dan sektor di daerah seperti perdagangan, Dolog, kesehatan, kantor statistik serta dari sector pertanian sendiri.

Dari sisi konsumsi pangan daerah dapat dilakukan dengan menganalisis situasi konsumsi pangan dengan mempertimbangkan potensi sumberdaya dan sosial daerah. Berbagai data yang dilakukan melalui "Survey Ekonomi Nasional (SUSENAS)" yang dilakukan dinas statistik atau data pemantauan konsumsi pangan oleh dinas kesehatan, dapat dipergunakan untuk menganalisis konsumsi pangan di daerah .

**b. Perencanaan Pangan dengan Pendekatan Pola Pangan Harapan (PPH).**

Dalam rangka perencanaan konsumsi pangan di daerah, pendekatan Pola Pangan Harapan (PPH) sebagai alat perencanaan pangan mulai perlu dipergunakan. Untuk menjadikan PPH sebagai instrumen perencanaan pangan di daerah diperlukan kesepakatan tentang pola konsumsi pangan dengan mempertimbangkan (a). pola konsumsi pangan penduduk saat ini; (b). kebutuhan gizi yang dicerminkan oleh pola kebutuhan energi; (c). mutu gizi pangan yang dicerminkan oleh kombinasi makanan yang mengandung pangan nabati dan hewani; (d). permasalahan pangan dan gizi di daerah; (e). kecenderungan permintaan pangan; (f). kemampuan dalam penyediaan pangan daerah.

Dalam rangka pengetrapan perencanaan pangan berbasis PPH, Badan Bimas Ketahanan Pangan Pusat sedang menyusun pedoman PPH 2002 – 2004, sehingga masing-masing Pemda dapat menterjemahkan, mengadaptasi dan menggunakan

konsep PPH tersebut pada perencanaan pangan daerah. Penerjemahan adaptasi ini perlu melibatkan lintas sector terkait serta para pakar pangan dan gizi di daerah dalam suatu pertemuan atau workshop perencanaan pangan daerah.

c. **Program Daerah dalam Pemantapan Ketahanan Pangan.**

Program pemantapan ketahanan pangan perlu dirumuskan dan dimantapkan di daerah dengan lebih mempertimbangkan permasalahan serta kondisi agrosistem dan social budaya pangan local daerah. Berbagai kegiatan program tersebut antara lain : (a). pengembangan lumbung pangan; (b). peningkatan pangan lokal; (c). pengembangan makanan tradisional (d). pemanfaatan pekarangan; (e). sistem kewaspadaan pangan serta; (f). pemberdayaan ketahanan pangan di daerah melalui intensifikasi, perluasan areal dan deversifikasi pangan.

Agar lebih efektif dan berdaya guna, pelaksanaan program tersebut agar menggunakan pendekatan pengembangan wilayah dengan memperhatikan tiga kriteria utama, yaitu wilayah rawan pangan, wilayah perbatasan dan wilayah sentra produksi pangan. Pendekatan menurut kriteria wilayah perlu dilakukan mengingat permasalahan ketahanan pangan di masing-masing wilayah tersebut memerlukan penanganan yang berbeda-beda.

#### IV. PENUTUP

Upaya mewujudkan ketahanan pangan dan berbagai permasalahannya akan terus menjadi isu selama kehidupan manusia masih berlangsung. Hak untuk memperoleh pangan melekat pada setiap individu sepanjang hidup. Oleh karena itu ketahanan pangan di tingkat rumah tangga harus diwujudkan dari waktu ke waktu. Prasyarat untuk itu adalah ketersediaan pangan yang cukup di tingkat lokal akan lebih terjamin apabila dapat dipenuhi dari sumber daya lokal, atau dipenuhi melalui kerja sama antar lokasi atau antar daerah. Ketahanan masing-masing lokasi dan daerah tersebut pada akhirnya menjadi komponen ketahanan nasional.

Disamping mempunyai hak atas pangan, setiap individu juga mempunyai tanggung jawab untuk mengupayakan sendiri kebutuhan pangannya, baik dari produksi sendiri atau membelinya dengan penghasilannya. Dengan demikian individu atau rumah tangga tidak perlu menjadi beban lingkungannya. Namun demikian apabila terjadi ketidak mampuan karena sesuatu hal, maka masyarakat sekitarnya dan pamong praja, baik Pemerintah Daerah maupun Pemerintah, wajib mengusahakannya agar hak atas pangan tersebut dapat terpenuhi.

Memperhatikan tantangan tersebut masyarakat, pemerintah daerah maupun pemerintah pusat sangat berperan sentral dalam upaya memantapkan ketahanan pangan baik pada tingkat nasional dan wilayah masyarakat rumah tangga.