

ISBN 979 - 98950 - 1 - 4

# REKONSTRUKSI KELEMBAGAAN SOSIAL PENANGANAN DAN PENCEGAHAN RAWAN PANGAN DAN GIZI BURUK

*PROSIDING LOKAKARYA NASIONAL II PENGANEKARAGAMAN PANGAN*



**Editor:**  
**Purwiyatno Hariyadi**  
**Drajat Martianto**  
**Bustanul Arifin**  
**Budianto Wijaya**  
**F.G. Winarno**

**FORUM KERJA  
PENGANEKARAGAMAN PANGAN**



**PT Indofood Sukses Makmur, Tbk.**

**Bogasari Flour Mills**



**2006**



*Angg. P. 12/2018*  
*2018, 2019*

# **Rekonstruksi Kelembagaan Sosial Penanganan dan Pencegahan Rawan Pangan dan Gizi Buruk**

Prosiding Lokakarya Nasional II Penganekaragaman Pangan

PT Indofood Sukses Makmur, Tbk.  
Bogasari flour mills  
&  
**FORUM KERJA PENGANEKARAGAMAN PANGAN**

# **Rekonstruksi Kelembagaan Sosial Penanganan dan Pencegahan Rawan Pangan dan Gizi Buruk**

Prosiding Lokakarya Nasional II Penganekaragaman Pangan

Editor

Purwiyatno Hariyadi  
Drajat Martianto  
Bustanul Arifin  
Budianto Wijaya  
F.G. Winarno

Hak Cipta @2006

**FORUM KERJA PENGANEKARAGAMAN PANGAN**

Pertama kali diterbitkan dalam edisi bahasa Indonesia oleh  
Forum Kerja Penganekaragaman Pangan 2006

Bogor, Pebruari 2006

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
ISBN 979 - 98950 - 1 - 4

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang mengutip, menjiplak, memfotokopi sebagian  
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

Forum Kerja Penganekaragaman Pangan 2006

## PENGANTAR

---

Simposium Nasional I "Penganekaragaman Pangan" tahun 2003 menghasilkan kesimpulan bahwa sistem pangan nasional yang baik hendaknya dibangun dengan konsep penganekaragaman. Penganekaragaman pangan yang berhasil, tidak hanya akan memberikan status gizi masyarakat yang lebih baik dan sehat, tetapi juga mampu mengkondisikan ketergantungan pangan dan menghindarkan ketergantungan pangan dan menumbuhkan partisipasi masyarakat.

Dipicu oleh tragedi busung lapar di daerah Nusa Tenggara Timur dan di Papua, **Forum Kerja Penganekaragaman Pangan** ingin memberikan sumbangan pemikiran pengembangan sistem pangan nasional yang lebih baik. Oleh karena itu **Forum Kerja Penganekaragaman Pangan** tanggal 21 Nopember 2005 mengadakan Lokakarya Nasional II Penganekaragaman Pangan dengan tema: "Rekonstruksi Kelembagaan Sosial Penanganan dan Pencegahan Rawan Pangan dan Gizi buruk".

Anatomi gunung es permasalahan busung lapar sangat kompleks, yang sangat terkait dengan sistem politik, sosial, ekonomi dan ideologi negara. Karena itu, **Forum Kerja Penganekaragaman Pangan** berpendapat bahwa masyarakat dan pemerintah mempunyai kewajiban mengkonseptualisasikan kerawanan pangan di masyarakat dalam hubungannya dengan semua segi kehidupan berbangsa, menganalisis dan mengidentifikasi sebab-sebab terjadinya kerawanan pangan; terutama pada tingkat mendasar (*basic causes*), serta melakukan perombakan, perubahan dan perbaikan nyata khususnya mengenai kebijakan politik, ekonomi dan ideologi yang kiranya berkontribusi pada timbulnya kerawanan pangan.

Tujuan penyelenggaraan Lokakarya Nasional II Penganekaragaman Pangan ini adalah untuk membahas serta mensosialisasikan hasil kajian dan pemikiran tentang bagaimana dan bentuk konstruksi sosial yang dapat diwujudkan guna penanganan dan pencegahan rawan pangan dan gizi buruk dengan alternatif penganekaragaman pangan. Hasil kajian dan pemikiran tersebut kemudian dibuatkan usulan program kerja yang *socially constructed*. Serta advokasi dan promosi penganekaragaman pangan dan khususnya untuk penanganan busung lapar akan dikembangkan.



Pembahasan yang dilakukan dalam Lokakarya Nasional II Penganekaragaman ini meliputi pembahasan dan analisis berdasarkan aspek-aspek yang relevan terhadap upaya penanganan dan pencegahan rawan pangan dan gizi buruk. Tiga aspek pembahasan yang telah dilakukan yaitu masing-masing dari aspek:

1. Aspek Sosial Budaya
2. Aspek Ekonomi
3. Aspek Teknologi

Dari ketiga aspek tersebut dapat dirumuskan permasalahan yang dihadapi bangsa ini, potensi yang ada dan saran bagaimana Rekonstruksi Kelembagaan Sosial Penanganan dan Pencegahan Rawan Pangan dan Gizi Buruk di Indonesia dapat diatasi untuk jangka panjang mendatang.

Forum Kerja Penganekaragaman Pangan percaya bahwa masalah nasional yang dihadapi bangsa; besar *magnitude*-nya, dan cara pendekatan dan penyelesaiannya, pasti tidak sesederhana membalikkan telapak tangan. Untuk itu diperlukan upaya-upaya yang sistematis dan berkelanjutan. Berbagai pemikiran tentang hal itu dicoba diungkapkan dalam prosiding ini.

Harapannya mudah-mudahan prosiding ini dapat menyumbangkan sesuatu yang berkontribusi pada berkembangnya penganekaragaman pangan, yang akan memperkuat sistem pangan nasional yang mampu mencegah rawan pangan dan gizi buruk. Semoga.

## II. ASPEK SOSIAL-BUDAYA

dalam Rekonstruksi Kelembagaan Sosial Penanganan  
dan Pencegahan Rawan Pangan dan Gizi Buruk

Dr. Arya Hadi Dharmawan<sup>1)</sup> dan Rilus Kinseng, MA<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup>Ketua Program Studi Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat,  
Departemen Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor

<sup>2)</sup>Ketua Program Pusat Studi Pembangunan Pertanian Pedesaan, Institut Pertanian Bogor

---

### I. PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang

Gagasan perlunya rekonstruksi kelembagaan sosial pangan asli (*indigenous food institution*) untuk mengatasi masalah rawan pangan dan gizi buruk di Indonesia berangkat dari beberapa *statements of belief* dan tesis tentang kenyataan yang membuktikan bahwa kelembagaan sosial pangan asli telah lama diyakini berhasil dalam menopang sistem ketahanan pangan, terutama di pedesaan atau pada aras lokalitas-mikro di masa lalu. Hasil riset-riset sosio-ekonomi pangan juga mengkonfirmasi bahwa kehadiran kelembagaan pangan formal dan mekanisme-mekanisme distribusi pangan yang sepenuhnya mengandalkan "mekanisme-pasar" telah meminggirkan eksistensi "kelembagaan pangan asli" yang selama ini menopang sistem ketahanan pangan masyarakat. Kehilangan aset kelembagaan sosial pangan memberikan implikasi yang sangat signifikan pada kapasitas ketahanan pangan masyarakat, terutama bagi komunitas di kawasan-kawasan terisolasi atau rumah tangga pada lapisan sosial terendah (miskin) dimana akses terhadap pangan sangat buruk.

Fakta membuktikan bahwa peran kelembagaan pangan lokal dalam sistem infrastruktur ketahanan pangan telah banyak digantikan oleh pranata formal yang seringkali tidak hanya sangat asing, namun juga menghadapi banyak kendala untuk dioperasionalisasikan di lapangan. Kondisi seperti itu menjadi prasyarat yang sangat mencukupi bagi munculnya persoalan rawan-pangan dan gizi buruk. Dari tesis ini, maka ada alasan yang kuat untuk *me-revisit* (menengok kembali) atau bahkan



*me-reinventing* (menemukan kembali dalam bentuk lain) kelembagaan pangan lokal yang *supportive* bagi sistem ketahanan pangan nasional.

Namun demikian, tantangan untuk merekonstruksi ulang dan merevitalisasi peran kelembagaan pangan asli yang berbasiskan sosio-budaya dan struktur sosial lokal tidaklah mudah. Di lapangan, sejumlah kendala yang sifatnya struktural dan sistemik segera menghadang dan segera memeras pemikiran. Pengembangan kelembagaan sosial pangan asli yang mampu menyediakan sistem ketahanan pangan andal di tingkat lokalitas perlu memperhitungkan *all-embracing aspects and issues* terkait dengan upaya untuk merevitalisasinya.

Makalah ini disusun bersumberkan pada gagasan, data, dan bahan-bahan yang diinventarisasikan serta dihasilkan pada *expert-meeting* (diskusi ahli ilmu-ilmu sosial dan peminat pangan pada 21/11/2005 di Jakarta). Pertemuan tersebut diselenggarakan secara sengaja untuk menginventarisasi dan merangkum gagasan-gagasan yang selama ini terakumulasi dengan baik pada kalangan para ahli sosio-budaya pangan. Secara khusus, pertemuan ilmiah tersebut didedikasikan untuk menegaskan kembali kehadiran dan peran strategis kelembagaan sosial pangan asli di masyarakat dalam rangka memperkokoh sistem ketahanan pangan nasional. Dari hasil diskusi tersebut ditemukan sejumlah relevansi yang sangat tinggi dan alasan-alasan logik yang penting di balik keyakinan untuk merekonstruksi dan merevitalisasi kelembagaan sosial pangan asli dalam sistem ketahanan pangan nasional.

## 2. Tujuan dan Keluaran

Tujuan tulisan ini adalah menginventarisasi dan merumuskan gagasan-gagasan yang relevan dan menjustifikasi pentingnya kehadiran kelembagaan sosial pangan asli dan lokal serta merumuskan strategi pengembangan kelembagaan tersebut ke depan. Secara tidak langsung, tulisan ini berguna sebagai landasan pemikiran bagi perumusan langkah nyata dan operasionalisasi revitalisasi kelembagaan sosial pangan asli/lokal di lapangan. Secara umum, gagasan-gagasan yang tertuang dalam makalah ini bermanfaat sebagai sumbangsih terhadap upaya penguatan ketahanan pangan nasional, terutama dari aspek sosio-budaya.



### 3. Ketahanan Pangan: Tinjauan Multi-Aras

#### 3.1. Sistem Ketahanan Pangan: Aras Makro Nasional

Sebelum memahami kompleksitas masalah ketahanan pangan nasional dan kaitannya dengan rawan pangan dan gizi buruk lebih jauh, akan ditinjau terlebih dahulu batasan konseptual ketahanan pangan (*food security*) yang dipahami selama ini. Undang Undang No. 7/1996 tentang pangan memberikan definisi ketahanan pangan sebagai: "*kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau*". Ketahanan pangan dapat dicapai bila ada sistem pangan nasional yang kuat, yaitu *segala sesuatu yang berhubungan dengan pengaturan, pembinaan, dan atau pengawasan terhadap kegiatan atau proses produksi pangan dan peredaran pangan sampai dengan siap dikonsumsi manusia*.

Terdapat tiga konsep yang pengertiannya saling dapat dipertukarkan dalam wacana akademik dengan konsep ketahanan pangan. Ketiga konsep tersebut adalah: (1) ketahanan pangan (*food security*), (2) kedaulatan pangan (*food sovereignty*), (3) kemandirian pangan (*food resilience*). Secara konseptual ketiga konsep itu selalu mengacu pada pengertian-pengertian keberdayaan masyarakat, *self-fulfilling capacity of food production, toughness of the food system, capacity to endure, system's flexibility of facing uncertainty* baik pada tataran makro nasional ataupun mikro rumah tangga.

Konsep ketahanan pangan berkaitan dengan beberapa konsep turunannya, yaitu *kemandirian pangan* yang menunjukkan kapasitas suatu kawasan (nasional) untuk memenuhi kebutuhan pangannya secara swa-sembada (*self-sufficiency*). Semakin besar proporsi pangan dan bahan pangan yang dipenuhi dari luar sistem masyarakat kawasan tersebut, maka semakin berkurang derajat kemandiriannya dalam penyediaan pangan, dan sebaliknya. Kemandirian pangan yang rendah juga ditunjukkan oleh lemahnya kapasitas kawasan (nasional) untuk menyediakan pangan bermutu, aman, dan terjangkau melalui usaha-usaha sendiri/mandiri tanpa bantuan pihak lain.

Sementara itu, konsep *kedaulatan pangan* menunjuk pada kemandirian pangan, namun melibatkan beberapa variabel tambahan



di bidang sosio-produksi dan sosio-politis dari sebuah sistem pangan di suatu kawasan (nasional). Konsep ini selain memperhitungkan ketersediaan pangan secara memadai dan mandiri bagi masyarakat yang hidup di kawasan yang bersangkutan, juga memperhitungkan siapa yang menguasai sumber-sumber pangan dan siapa yang termarginalisasi atas sumber pangan dan pangan yang tersedia di kawasan tersebut. Semakin tinggi proporsi penguasaan sumber-sumber pangan, jumlah produksi, distribusi, kontrol mutu, dan keamanan pangan oleh anggota masyarakat lokal, semakin tinggi derajat keberdaulatan pangannya. Demikian juga jika aspek-aspek tersebut berada sebaliknya, maka keberdaulatannya akan menjadi rendah. Sebuah sistem pangan suatu kawasan yang berkedaulatan, berarti sistem tersebut telah melalui tahapan kemandirian pangan.

Konsep ketahanan pangan sesungguhnya menunjukkan situasi yang agak berbeda. Dalam konsep ketahanan pangan, gagasan kemandirian dan keberdaulatan pangan dipandang penting, namun kedua konsep disikapi agak terpisah. Sebuah sistem pangan yang dianggap berketahanan tinggi adalah sistem yang mampu menjamin ketersediaan (produksi) pangan dalam jumlah dan mutu yang memadai, aman, merata serta terjangkau sepanjang waktu. Seolah-olah dimensi kemandirian dan kedaulatan penguasaan teknologi serta kedaulatan masyarakat lokal dalam mengontrol sumber-sumber pangan (sumberdaya lahan, air, agraria) diperhitungkan sekedar sebagai prioritas kedua. Prioritas pertama diletakkan pada fleksibilitas sistem pangan nasional dalam menyediakan pangan secara mencukupi jumlah, pemerataan, keterjangkauan dan mutunya. Ketahanan pangan sebagai sebuah konsep, dapat dibedakan "aras analisisnya" pada beberapa level perhatian. Analisis ketahanan pangan bisa diletakkan pada aras mikro, meso dan makro. Pada setiap aras, terlibat sejumlah permasalahan yang berbeda-beda tingkat kesulitan, kompleksitas dan pilihan solusinya.

Salah satu pengertian ketahanan pangan (pada aras mikro-sosial) yang sering dirujuk adalah sebagaimana rumusan yang digunakan oleh Riely *et.al* (1995) dalam Hodinott (1999) yakni: "*access for all people at all times to enough food for an active, healthy life*". Dengan batasan ini, maka kata kunci penting ketahanan pangan adalah ketersediaan pangan sepanjang waktu. Mengacu pada



konteks ketersediaan pangan sepanjang waktu, maka pencapaian cita-cita ketahanan pangan memerlukan pengetahuan yang mencukupi tentang pola produksi dan distribusi pangan di suatu kawasan lengkap dengan tata-sosial sistem komunitas yang memanfaatkan sumber pangan tersebut. Juga diperlukan pengetahuan tentang sifat keamanan keterjaminan suplai pangan serta masalah pemenuhan gizi pangan (*the nature of the food security and the nutrition problem*) yang dihadapi oleh masyarakat.

Agak berbeda dengan pandangan di atas, Maxwell dan Frankenberger (1992) dalam tataran analisis meso-sosial, memberikan batasan ketahanan pangan dengan menggunakan tolak ukur dimensi spasial dan temporal sebagai faktor pembeda. Dari dua faktor pembeda ini, mereka kemudian dapat mendeskripsikan dua situasi kerawanan pangan yang khas. Kedua situasi tersebut adalah:

- (1) *Chronic food insecurity* (ketidaktahanan/rawan pangan kronis-terus menerus) – *the inability of the people to meet food needs on an ongoing basis*, dan
- (2) *Transitory food insecurity* (ketidaktahanan/rawan pangan sementara) – *when the inability to meet food needs is temporary*.

Pada kategori rawan pangan yang bersifat sementara, jenis ketahanan pangan suatu masyarakat dapat dibagi ke dalam dua sub-tipe, yaitu kerawanan secara siklikal (*cyclical – where there is a regular pattern of food insecurity*), yang artinya ketahanan pangan akan bergerak menguat dan melemah seiring berjalannya waktu dan selaras dengan adanya perubahan faktor-faktor eksternal di suatu masyarakat. Tipe ketahanan pangan kedua berkaitan dengan sifat kerawanan menurut *degree of permanency*-nya. Didapati kerawanan pangan yang berlangsung secara temporer (*temporary food insecurity as a result of natural disaster such as drought or floods*), yang akan segera menghilang setelah faktor-faktor pengaruhnya dapat diatasi.

Dua situasi kerawanan pangan sebagaimana dijelaskan oleh Maxwell dan Frankenberger (1992), adalah yang paling sering terjadi di banyak kawasan bercirikan kurang menguntungkan secara ekologis (*ecologically poor*), terisolasi/terpencil, kawasan yang secara ekologis rusak (*ecologically devastated areas*) dan terancam (*vulnerable*), dimana bencana kelaparan (*hunger, food insufficiency*

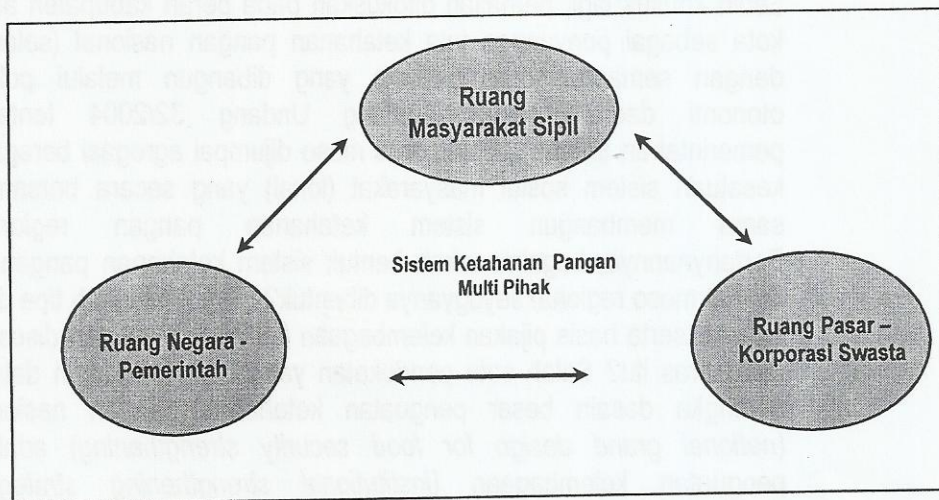


berlangsung di suatu negara, (4) aras meso-regional – ketahanan pangan seperti yang terjadi di kawasan *cluster*, misalnya Daerah Aliran Sungai, Kabupaten atau Provinsi tertentu, (5) aras desa atau kesatuan komunitas tertentu, (6) aras rumah tangga, dan terakhir (7) aras individual. Setiap level-analisis ketahanan pangan akan berangkat dari asumsi yang berbeda-beda dan solusi pemecahan masalah ketahanan/kerawanan pangan pun akan berbeda-beda pula.

### 3.2. Ketahanan Pangan pada Aras Meso - Regional - Komunitas

Pada bagian ini secara khusus lebih banyak dibahas tentang bagaimana mengembangkan sistem ketahanan pangan dan kelembagaan penopang ketahanan pangan pada aras *meso-regional*. Lebih khusus lagi, perhatian difokuskan pada peran kabupaten atau kota sebagai penyangga tata ketahanan pangan nasional (selaras dengan semangat demokratisme yang dibangun melalui politik otonomi daerah sesuai Undang Undang 32/2004 tentang pemerintahan daerah). Pada aras meso dijumpai agregasi beragam kesatuan sistem sosial masyarakat (lokal) yang secara bersama-sama membangun sistem ketahanan pangan regional. Pertanyaannya, bagaimanakah bentuk sistem ketahanan pangan di tingkat meso regional seyogyanya dibentuk? Bagaimanakah tipe dan struktur serta basis pijakan kelembagaan ketahanan pangan disusun pada aras itu? Salah satu pendekatan yang perlu dipikirkan dalam kerangka desain besar penguatan ketahanan pangan nasional (*national grand design for food security strengthening*) adalah penguatan kelembagaan (*institutional strengthening strategy*), pengembangan kelembagaan baru (*institutional development strategy*) penopang ketahanan pangan. Dalam semangat desentralisasi, ketahanan pangan juga bisa diupayakan melalui penguatan dan memberdayakan infrastruktur kelembagaan pemerintahan (*governmental institution empowerment*) dalam ikut berkiprah dalam pencapaian *food security program*. Swasta dan masyarakat umum, juga merupakan komponen yang semestinya ikut berpartisipasi aktif dalam program ini. Pertanyaan yang mengemuka adalah: bagaimana bentuk infrastruktur kelembagaan ketahanan pangan seyogyanya dibangun? Pada aras (level) apa, kelembagaan ketahanan pangan di-*set up*?

Tata-kelembagaan di tingkat (aras) meso-regional, dapat menempuh jalan (*pathway*) yang khas, dimana berbagai aktor penting ketahanan pangan bersama-sama terlibat dalam pola kemitraan. Pada aras *meso-regional*, ketahanan pangan dikembangkan oleh sistem kelembagaan kolaboratif antar-pihak yang mencakup tiga komponen masyarakat yang terpenting. Ketiga unsur masyarakat itu adalah: (a) negara – sebagai aktor dan sekaligus regulator pembangunan, (b) pasar atau sektor swasta – sebagai pelaku bisnis dan penggerak sistem perekonomian regional, (c) *civil-society* – masyarakat sipil yang diwakili oleh berbagai jenis organisasi dan asosiasi kemasyarakatan serta kelembagaan adat (lihat Gambar 1).



Gambar 1. Sistem Ketahanan Multi Aktor Pangan – Menyatukan Negara, Masyarakat Sipil dan Pasar

Pola pengembangan kelembagaan berikutnya yang juga penting adalah menumbuhkan kemitraan tiga pihak sebagaimana berlangsung pada aras meso-regional, namun bekerja di tingkat satuan-satuan wilayah antara lokal dan regional. Satuan wilayah itu meliputi “semacam” kecamatan atau satuan wilayah ekosistem satu bentang-ekologis tertentu.

Dalam hal ketahanan pangan secara lokalitas-spasial ini yang terpenting adalah mendorong serta memberdayakan peran yang



dimainkan oleh asosiasi dan organisasi (*civil society associations*) pada kolektivitas komunitas-lokal di ruang masyarakat sipil, selain peran negara dan pasar. Di ruang masyarakat sipil, inisiatif-inisiatif dan gerakan sosial yang bersifat lokalistik dan *grounded* (membumi) dikembangkan menuju sistem ketahanan pangan yang mandiri.

Ideologi pemberdayaan dan perspektif pembangunan partisipatif berbasiskan *grass-root* (*popular-based development*), bisa digunakan untuk mendorong terbentuknya kelembagaan ketahanan pangan (kelembagaan pangan asli) di tingkat lokal ini. Pemberdayaan sistem ketahanan pangan pada aras komunitas lokal, akan berdampak ganda yaitu mengurangi ketergantungan pada agensi dari luar dan sekaligus memandirikan ketahanan pangan setempat (*self-reliance food supply system*).

Pada aras lokal ini, sejak lama sejarah sistem ekonomi produksi tradisional telah menemukan sistem ketahanan pangan asli (*indigenous food security institutions*), yang cukup beragam di seantero negeri nusantara. Di Jawa Tengah, misalnya, konsep lumbung padi yang menghimpun kelebihan hasil panen setiap rumah tangga petani untuk mengantisipasi kelangkaan pangan di musim mendatang adalah aset kelembagaan yang tak ternilai harganya. Namun demikian, perubahan sosial di pedesaan yang berlangsung secara dramatis selama lima puluh tahun terakhir, telah "menggerus" eksistensi kelembagaan lokal ini dan menggantikannya dengan sistem-sistem pengadaan pangan berbasiskan ekonomi-transaksional yang sangat tergantung pada fluktuasi *supply* dan *demand* (pasar) pangan yang rawan pengaruh eksternal itu.

Tidak berlebihan kiranya, bila mekanisme antisipasi kerawanan pangan model lumbung atau modifikasi dari model kelembagaan lumbung dapat dikembangkan lagi di berbagai kawasan. Persoalannya, ada sejumlah persyaratan dan asumsi seperti sistem pelapisan sosial, sistem nilai ekonomi, dan struktur ekonomi yang perlu dikaji ulang untuk perekayaannya. Oleh karena dengan berubahnya struktur sosial dan orientasi nilai budaya masyarakat desa ke arah sistem ekonomi yang *profit-oriented* dan makin kapitalistik, maka sulit rasanya mengembangkan kelembagaan-kelembagaan berbasiskan kolektivitas-lokal dan solidaritas sosial yang tinggi. Namun demikian, upaya ke arah pembentukan



kelembagaan semacam lumbung dapat tetap memberikan harapan, selama ada kemauan ke arah tersebut. Kata kunci terpenting disini adalah bahwa ke depan, kelembagaan ketahanan pangan lokal seyogyanya harus dikembangkan berdasarkan potensi modal sosial (*trust, norms, dan social networking*) yang selama ini telah terbentuk di tingkat *grass-root*/lokal. Sementara kelembagaan ekonomi, menjadi pelengkap penopang sistem ketahanan pangan lokal dan lebih banyak bekerja di tingkat meso-regional serta nasional.

### 3.3. Sistem Ketahanan Pangan: Aras Mikro Komunitas hingga Rumah Tangga

Persoalan rawan pangan dan gizi buruk yang melanda berbagai kawasan di Indonesia selama tahun 2004-2005 dan telah dilaporkan oleh berbagai media massa nasional, salah satunya disebabkan oleh faktor ketidakberfungsian (*institutional dysfunction*) dan peminggiran (*marginalization*) kelembagaan pangan lokal dan kelembagaan pangan asli, seperti "lumbung", "leuwit" ataupun kelembagaan posyandu (pos pelayanan terpadu), dan sejenisnya yang dibentuk oleh Negara namun telah diterima meluas oleh masyarakat lokal. Kedua tipe kelembagaan pangan tersebut, selama ini berfungsi sebagai infrastruktur sosial penopang sistem ketahanan pangan lokal-daerah yang mampu memelihara status gizi dan pangan penduduk lokal hingga satuan desa atau bahkan dusun/kampung.

Namun, proses modernisasi suplai pangan dimana kelembagaan distribusi dan kelembagaan stok pangan formal yang diperkenalkan oleh pemerintah pusat yang mengandalkan sepenuhnya pada "mekanisme pasar" dan beroperasi secara meluas hingga ke pelosok desa dan kampung telah mengubah rejim tata-pengelolaan pangan (*food regime and food governance*) dari basis lokal ke basis pasar serta kekuatan negara pusat (yang bermain di sektor pasar). Dalam pola yang demikian, pasokan pangan menjadi sangat riskan, karena hanya mengandalkan "bekerjanya logika pasar" yang mengedepankan insentif dan profit. Kelembagaan pasar akan bekerja efektif, selama ada insentif dan profit yang menjanjikan. Artinya, distribusi pangan hanya akan terselenggara secara efektif pada area yang menguntungkan secara ekonomi. Pada kawasan dan lapisan masyarakat lokal yang tidak *profitable*, pasar tidak akan mampu menyentuh mereka. Artinya, mekanisme pasar menjadi tidak



efektif untuk menjaga ketersediaan pangan dan mendistribusikan bahan pangan hingga ke wilayah-wilayah yang secara spasial terisolasi ataupun secara sosial “tidak menguntungkan”. Akibatnya, jaminan pangan tidak terjaga secara memuaskan bagi seluruh lapisan masyarakat di seluruh pelosok negeri.

Struktur ketahanan pangan yang “mengandalkan sepenuhnya pada infrastruktur/pranata pasar”, dianggap sebagai “bangun” yang kurang kukuh dalam menjaga ketersediaan pangan secara merata hingga ke lapisan sosial terbawah dan kawasan terpencil yang sulit dijangkau. Oleh karenanya, diperlukan mekanisme-mekanisme atau kelembagaan selain pasar yang bisa bekerja secara efektif dalam menjamin setiap anggota masyarakat dari resiko rawan-pangan dan gizi buruk. Mekanisme-mekanisme ketahanan pangan lokal menjadi alternatif ke arah itu. Pranata “alternatif yang lokalistik” dan “berbasis non-pasar” ini penting untuk dihadirkan demi mereduksi derajat resiko kerawanan pangan dan susceptibility terhadap gizi buruk. Mekanisme pengaturan pangan alternatif tersebut juga bisa mengimbangi peran pasar seandainya di tingkat nasional terjadi “guncangan stabilitas” pasokan dan permintaan pangan yang sangat mengganggu. Intinya, dengan dibangun serta dihidupkannya kembali kelembagaan pangan lokal, maka struktur ketahanan pangan masyarakat menjadi makin kokoh, karena kini ia tidak hanya mengandalkan pada institusi tunggal (*single institution and mechanism*).

Pada dasarnya, persoalan kerawanan sistem ketahanan pangan di tingkat mikro-lokal yang disebabkan oleh karena ketiadaan mekanisme-mekanisme ketahanan pangan asli di tingkat komunitas lokal (desa-kampung) hingga tingkat rumah tangga, diduga kuat berkaitan dengan “hancurnya kelembagaan pangan lokal” yang selama ini sebenarnya telah tumbuh. Dalam pada itu, kelembagaan rumah tangga sebagai basis “terakhir-dan-terkecil” sistem ketahanan pangan dimana individu-individu memperoleh jaminan kecukupan pangan, pun seolah “bekerja” sendirian dalam mempertahankan status pangan, persoalan rawan pangan dan gizi-buruk para anggotanya. Kerentanan ketahanan pangan pada aras-masyarakat terkecil ini sangat terkait kuat oleh kebijakan dan strategi ketahanan pangan yang ditempuh oleh Negara di aras nasional hingga aras meso-regional. Bila, ternyata “tata-kelembagaan pangan” pada aras



nasional dan regional sulit menopang sistem ketahanan pangan lokal (desa hingga rumah tangga), maka pertanyaan yang muncul kemudian adalah: perlukah dirumuskan kembali "tata-kelembagaan pangan berbasis kekuatan-kekuatan lokal" yang efektif menangkal persoalan rawan pangan dan gizi buruk? Bagaimana cara menempuh strategi tersebut? Apa persoalan kritikal yang dihadapi oleh desa/komunitas lokal dalam mencapai status ketahanan pangan yang berbasiskan pada kekuatan kelembagaan lokal itu? Apakah kelumpuhan kelembagaan pangan asli yang selama ini telah bekerja secara efektif hingga ke lapisan sosial miskin dan kawasan terisolasi menjadi salah penyebab munculnya gizi buruk dan rawan pangan di tingkat nasional? Dari sinikah titik untuk menata kembali tata-kelembagaan pangan harus diawali?

Diskursus terkini tentang sistem ketahanan pangan yang dipandang dari perspektif "sistem tata kelembagaan" dan sosiologi pangan, secara bersama-sama mengarah pada satu titik-kesimpulan yang sama, yaitu: bahwa fenomena gizi buruk dan rawan pangan yang terjadi di Indonesia lebih banyak disebabkan oleh lumpuhnya kelembagaan adat dan kelembagaan asli sistem pangan di aras lokal. Dengan pandangan ini, maka penjelasan persoalan kerawanan pangan dan gizi buruk di Indonesia bergeser dari "ranah" teknis produksi kepada "ranah" sosio-budaya. Terdapat banyak faktor sosio-politik-budaya yang bertanggung jawab terhadap "proses pelumpuhan" kelembagaan lokal penopang sistem ketahanan pangan, diantaranya:

1. Secara kultural-institusional, kelembagaan penjaga stok pangan asli menghadapi tantangan dan desakan luar biasa atas desakan dan kehadiran sistem pangan formal. Rasionalisme distribusi pangan berbasiskan "pasar" yang diperkenalkan secara meluas dan didukung oleh negara telah menggerus *trust* dari komunitas lokal akan arti pentingnya kehadiran kelembagaan asli. Ada persoalan "*cultural-survival*" yang harus dihadapi oleh komunitas lokal dalam memperjuangkan kembali-tumbuhnya dan kehadiran-dan-keberfungsian kelembagaan pangan lokal seperti "lumbung" atau "leuwit" di masa lalu. Tantangan terberat secara kultural adalah menghidupkan kembali "*state of mind*" (yang selama ini luntur) dan berguna melandasi keyakinan akan pentingnya kehadiran kelembagaan asli disamping mekanisme-mekanisme



pertukaran berbasis pasar dalam distribusi pangan. Secara kultural, perlu menciptakan "ruang alternatif" bagi tumbuhnya rasionalisme-logik "selain *incentive behaviorism rationality*" ala pasar dalam masyarakat dan negara. Rationalitas ini, secara operasional mewujud dalam kelembagaan "selain pasar" yang selanjutnya berfungsi sebagai penjaga stok/ketersediaan pangan yang penting dalam budaya masyarakat lokal. Artinya, tantangan terbesar dalam hal ini adalah me-reformasi tata-pemikiran yang melandasi eksistensi infrastruktur kelembagaan pangan di tingkat lokal.

2. Persoalan struktural yang dihadapi oleh kelembagaan pangan lokal adalah benturannya terhadap sistem ketahanan pangan formal dan "struktur-struktur" ketahanan pangan nasional (pasar) yang bekerja di tingkat lokalitas. Struktur-struktur formal tersebut (pasar), ternyata tidak mampu "menjangkau" dan "dijangkau" oleh sebagian komunitas lokal, sehingga akses pangan menjadi tidak merata. Gizi buruk dan rawan pangan dalam konteks strukturalisme adalah kegagalan pasar (*market-failure*) dalam mendistribusikan pangan dan memberikan akses pangan bagi semua pihak sehingga pangan tersedia setiap saat dan di setiap lokalitas. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa pasar tidak "*friendly*" terhadap lapisan miskin di pedesaan dan komunitas yang secara spasial terisolasi dan sulit dijangkau. Tantangan revitalisasi kelembagaan pangan lokal, adalah "mengisi ruang-kosong" yang selama ini tidak pernah ("gagal") dimasuki oleh kelembagaan pasar dalam sistem pengadaan/distribusi dan jaminan pangan.
3. Aspek sosio-psikologis yang dihadapi oleh kelembagaan pangan lokal adalah penghargaan dan pengakuan (*social recognition*) terhadap kelembagaan pangan lokal yang rendah. Regime stok pangan nasional yang "terpusat" dan dianut oleh negara selama ini, tidak memberikan ruang memadai dan memungkinkan bagi kelembagaan pangan lokal untuk berkembang dengan baik. Era otonomi daerah yang diharapkan membawa "angin segar" perubahan pola pengelolaan ketahanan pangan yang lebih *decentralized* dan menghargai aset "kelembagaan lokal" ternyata mengalami kegagalan untuk mengangkat modal sosial pangan lokal untuk berkembang. Apa yang terjadi, justru sebaliknya,



- (1) Pada aras birokrasi pemerintahan, banyak dijumpai ketidakberfungsian kelembagaan yang relevan dalam pengembangan sistem ketahanan pangan. Di daerah, Dewan Ketahanan Pangan dinilai tidak berdaya secara fungsional dan secara politis dalam memperjuangkan strategi penjaminan akses pangan bagi semua orang. Pada sisi lain, pemerintah daerah dinilai kurang menunjukkan komitmen dan pemihakannya terhadap eksistensi kelembagaan lokal pangan di daerah masing-masing. Pada tataran operasionalisasi kerja departemen teknis, ketiadaan fasilitator-fasilitator lapangan (yang dahulu diperankan oleh para penyuluh), juga telah mengganggu proses inisiasi gagasan dan revitalisasi kelembagaan lokal.
- (2) Pada aras masyarakat sipil, banyak dijumpai fakta memudarnya kepercayaan mereka terhadap "kelembagaan pangan dan gizi berbasis komunitas lokal" bentukan negara semasa Orde Baru (Orba) seperti Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), PKK (Pendidikan Kesejahteraan Keluarga), Dasa Wisma, dan sebagainya. Tampaknya, atmosfer kehidupan politik era reformasi yang secara tegas menolak kehadiran semua produk-kelembagaan di masa Orba, telah meminggirkan dan melumpuhkan peran kelembagaan-kelembagaan tersebut.
- (3) Pada aras swasta, dijumpai fakta masih lemahnya komitmen sektor swasta pada fungsi pelayanan terhadap masyarakat di bidang gizi dan pangan. Hanya ada beberapa perusahaan yang bisa disebutkan, telah menunjukkan komitmennya pada perbaikan status gizi masyarakat melalui program *Community Social Responsibility* (CSR) mereka. Di masa depan ada harapan perlunya menggagas lebih konstruktif mekanisme-mekanisme kerjasama "*public-private-local community partnership*" untuk menekan resiko rawan pangan dan terjadinya gizi buruk di suatu lokalitas.
- (4) Pada aras manajemen kelembagaan pangan lokal, proses *advisory and assistance* (pendampingan) masih dijumpai status *local institutional governance* (indikator: transparan, akuntabel, bertanggung jawab) yang memprihatinkan. Di masa lalu, dalam banyak kasus dijumpai kenyataan bahwa Posyandu dan PKK hanyalah aksesori-kelembagaan pemerintahan desa, sehingga aktivitas riil-nya sebagai aksi-kolektif pemberdayaan gizi dan pangan di masyarakat dikesampingkan. Kegiatan dan performa kerja



kelembagaan dilaporkan melalui data sebatas "asal bapak senang", dimana angka-angka indikator aktivitas kelembagaan bisa dimanipulasi.

- (5) Pada aras kebijaksanaan pangan nasional dan regional, dijumpai *political-reluctance* terhadap proses implementasi kebijakan keanekaragaman pangan. Jikalau ada *political statement* ke arah itu, maka sifatnya hanyalah basa-basi politik yang bersifat retorika demi memuaskan sementara pihak semata-mata. Demikian juga, penguatan kelembagaan pangan lokal yang juga telah disuarakan oleh beragam kalangan, pun direspons secara minimal dalam sistem kebijaksanaan pangan nasional. Dalam hal ini, perjuangan di "wilayah politik" menghadapi kerumitan tersendiri, terutama sejak otonomi daerah. Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota dinilai terlalu terkooptasi pada persoalan-persoalan *struggle for governmental existence*, daripada memikirkan derajat kecukupan pangan dan gizi masyarakatnya.
- (6) Pada aras tata-organisasi pangan, "ketiadaan akses" langsung bagi universitas sebagai institusi yang dinilai netral untuk terlibat dalam sistem ketahanan pangan juga menjadi salah satu permasalahan tersendiri. Ke depan, universitas diharapkan berfungsi sebagai perekat semua *stakeholders* pangan yang membawa beragam kepentingan itu.
- (7) Pada skala mikro rumah tangga komunitas lokal (sebagai bagian dari tata-masyarakat sipil) ditemukan fakta bahwa di beberapa komunitas tertentu, masih dijumpai pemahaman nilai-nilai kultural pengasuhan anak yang sangat bias terhadap jender perempuan. Anggapan bahwa persoalan pemenuhan gizi adalah tanggung jawab isteri telah menyebabkan peran suami sangat kurang dalam upaya menekan resiko gizi buruk (pada aras rumah tangga). Dalam kasus seperti ini, pendekatan reformasi kelembagaan saja tidak cukup, tanpa disertai proses pendidikan.

Setiap aras-analisis ("wilayah persoalan") yang dikemukakan di atas, bukan berarti terletak dalam konstelasi terpisah dan terisolasi dengan atau terhadap aras-analisis yang lain. Kesemua wilayah persoalan di atas terjalin satu sama lain, membentuk kompleksitas persoalan ketahanan pangan yang sangat rumit. Ada persoalan yang bersifat *cross-cutting* melintasi batas-batas daerah, lokalitas, dan "wilayah



persoalan". Kelembagaan seperti PKK, misalnya, ada baik di tingkat nasional, daerah, hingga tingkat desa (lokal). Demikian juga dengan Dewan Ketahanan Pangan. Perguruan Tinggi (universitas) juga merupakan kelembagaan yang penting yang berkaitan dengan ketahanan pangan, yang bisa berada pada tingkat nasional maupun daerah. Keberadaan LSM, seperti *World Vision* bahkan beroperasi pada tingkat internasional hingga ke tingkat akar rumput di desa. Dalam kondisi demikian, proses pemecahan masalah di tingkat lokal saja tidak akan mencukupi, selama di tingkat "supra-lokal" jalinan persoalan "antar-wilayah-persoalan" tidak terpecahkan dengan baik.

## 2. *Cross-Cutting Issues* Permasalahan Rawan Pangan dan Gizi Buruk

Ada banyak permasalahan yang teridentifikasi dalam diskusi ini, yang menyebabkan sulitnya mewujudkan ketahanan pangan dan pencegahan gizi buruk. Permasalahan-permasalahan tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- (1) Kurangnya perhatian dan komitmen pemerintah. Dalam diskusi ini terungkap kurangnya perhatian dan komitmen dari Pemerintah Daerah terhadap persoalan ketahanan pangan dan gizi. Terlebih lagi, Pemerintah Daerah sedang disibukkan dengan urusan Pilkada. Akibatnya, masalah pangan dan gizi diabaikan. Selain itu, kurangnya perhatian dan komitmen ini nampak pula dari kebijakan menyangkut lahan pertanian. Di berbagai daerah, terutama di Jawa, konversi lahan pertanian menjadi non-pertanian terus terjadi. Lahan yang subur justru digunakan untuk kegiatan non-pertanian. Hal ini sudah barang tentu melemahkan ketahanan pangan tidak saja secara mikro, tetapi juga secara meso maupun makro nasional.
- (2) Kurangnya dana. Kurangnya perhatian dan komitmen dari berbagai pihak juga tercermin dari kurangnya dana bagi upaya-upaya mewujudkan ketahanan pangan dan gizi. Seperti diakui oleh beberapa peserta diskusi, alokasi dana untuk program-program ketahanan pangan kurang. Dana ini perlu ditanggung bersama oleh berbagai pihak. Posyandu, misalnya, memerlukan dana dari pemerintah, tidak bisa diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat saja. Pemerintah perlu melakukan investasi.



### 3. Strategi dan Langkah Rekonstruksi Kelembagaan Sosial Pangan

Diskusi tim ahli sosial dan pangan ini dibagi menjadi dua bagian, yakni bagian pertama yang mengidentifikasi isu-isu kritical kerawanan pangan dan gizi buruk, sedangkan bagian kedua difokuskan pada upaya mencari solusi bagi upaya revitalisasi kelembagaan sosial pangan (asli) guna menopang sistem ketahanan pangan nasional. Namun sebenarnya, ide-ide tentang langkah dan strategi untuk melakukan revitalisasi kelembagaan sosial pangan dan gizi tersebut juga muncul dalam diskusi tahap pertama. Oleh sebab itu, apa yang dikemukakan disini adalah hasil dari keseluruhan diskusi tersebut. Beberapa langkah dan strategi yang perlu dilakukan dalam rangka merekonstruksi kelembagaan sosial pangan demi tertanganinya masalah rawan pangan dan gizi buruk adalah:

- (1) Pada aras tata-kelembagaan nasional. Pada tataran nasional beberapa hal yang bisa segera dilakukan adalah membenahi seluruh persoalan yang berkaitan dengan rawan pangan dan gizi buruk dari berbagai sudut/aspek sebagaimana isu kriticalnya telah diidentifikasi di atas.
- (2) Pada aras tata komunikasi pendidikan pangan nasional, perlu dilakukan proses sosialisasi pemahaman terhadap persoalan rawan pangan dan gizi buruk yang memanfaatkan beragam saluran komunikasi. Pemahaman masalah ketahanan pangan bisa dimulai dari aras pendidikan formal hingga komunikasi publik melalui pemanfaatan media massa dalam mengkampanyekan penganekaragaman pangan. "Penghancuran" peran strategis pangan lokal seperti jagung, sagu, dan ubi, misalnya tidak boleh terulang lagi. *Images* buruk terhadap sumber pangan lokal (ubi kayu, ketela, dan sebagainya) harus diubah secara sungguh-sungguh demi terbangunnya sistem ketahanan pangan yang kokoh di masa depan. Selain itu, produk-produk perikanan juga penting untuk dipromosikan untuk menopang sistem ketahanan pangan dan gizi ini.
- (3) Pada aras tata-kebijakan nasional pangan, perlu dipikirkan untuk merumuskan Undang Undang atau Peraturan Pemerintah yang mendukung penguatan ketahanan pangan dan gizi. Dalam hal ini termasuk peraturan yang mencegah konversi lahan pertanian kepada peruntukan selain pertanian. Alokasi anggaran atau dana yang memadai bagi lembaga-lembaga ketahanan pangan dan gizi juga



perlu dilakukan melalui berbagai pengaturan yang dibuat secara konstruktif.

- (4) Pada aras tata-kelembagaan regional, dilakukan penguatan posisi kelembagaan Dewan Ketahanan Pangan Daerah. Dewan ini hendaknya diberi tugas yang fokus dan jelas, dan didukung oleh dana yang memadai pula. Selain itu, kelembagaan Penyuluhan Pertanian perlu direvitalisasi kembali keberadaannya.
- (5) Pada aras tata-wilayah pangan pada komunitas lokal, perlu segera dirintis satuan-satuan spasial yang memiliki sistem kemandirian pangan yang andal. Konsep "Desa Mandiri Pangan" perlu dicoba sebagai perintisan ke arah terbentuknya lokalitas dengan ketahanan pangan yang tinggi.
- (6) Pada aras kelembagaan lokal "eks bentukan Negara", perlu dilakukan revitalisasi peran Posyandu. Revitalisasi Posyandu dapat dilakukan melalui kerjasama dengan perusahaan swasta seperti Indofood atau perusahaan lainnya, LSM seperti *World Vision*, Perguruan Tinggi, serta Lembaga Penelitian. Revitalisasi Posyandu perlu dilakukan secara kreatif dengan menambah variasi kegiatan di Posyandu, misalnya menyediakan makanan tambahan, pelayanan kesehatan oleh dokter, penyediaan tempat bermain bagi anak-anak. Untuk itu ketersediaan dana mutlak diperlukan, termasuk untuk memberikan insentif kepada pada "kader" yang menjalankan kegiatan di Posyandu tersebut.
- (7) Pada aras kelembagaan lokal asli, perlu dilakukan revitalisasi lumbung desa, arisan dan sejenisnya. Untuk melakukan revitalisasi kelembagaan-kelembagan sosial ini, perlu dilakukan proses pendampingan, advokasi, dan asistensi baik oleh pemerintah daerah maupun Perguruan Tinggi (termasuk para mahasiswa), serta Lembaga Swadaya Masyarakat ataupun Swasta.
- (8) Pada lembaga keluarga atau rumah tangga perlu dilakukan upaya terciptanya kesetaraan jender dalam pola asuh anak. Pengalaman menunjukkan bahwa keterlibatan bapak atau ayah dalam menangani gizi anak, memberikan hasil yang lebih baik daripada pola asuh anak hanya mengandalkan pada ibu saja.

Perlu dicatat bahwa dalam melakukan revitalisasi berbagai kelembagaan sosial pangan tersebut (butir 6 dan 7), maka pendekatan



yang bersifat *bottom-up* (partisipatif) sangatlah penting. Masyarakat perlu diberdayakan dan ikut serta dalam keseluruhan proses penguatan kelembagaan tersebut untuk menjamin kesinambungan (*sustainability*) dari kegiatan yang ditawarkan secara operasional. Pengalaman di masa lalu dengan pola pendekatan yang sangat *top-down*, ketidakterlibatan masyarakat lokal menyebabkan runtuhnya kelembagaan-kelembagaan semacam itu bersamaan dengan selesainya masa komitmen suatu program.

#### DAFTAR PUSTAKA

- De Janvry, A. Et.al. 2001. Access to Land, Rural Poverty, and Public Action. Oxford University Press. Oxford, UK.
- Hodinott, J. 1999. Operationalizing Household Food Security in Developing Projects: An Introduction. IFPRI. Washington D.C.
- Maxwell, S and Frankenberger, T. 1992. Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. IFAD. Rome
- Sajogyo, et.al. 1993. Kemiskinan dan Pembangunan di Propinsi Nusa Tenggara Timur. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.