

## **PENGARUSUTAMAAN GENDER DAN KETAHANAN PANGAN (GENDER MAINSTREAMING AND FOOD SECURITY)**

**Dr. Ir. Yayuk Farida Baliwati, MS<sup>1</sup>**

### **ABSTRAK**

Paper ini menganalisis pengarusutamaan gender di bidang pembangunan Ketahanan Pangan, berdasarkan pendekatan *content analysis* terhadap regulasi dan dokumen kebijakan ketahanan pangan. Pemenuhan pangan merupakan hak azasi setiap individu dan secara formal telah diakui oleh Negara, termasuk Indonesia. Fakta menunjukkan bahwa masalah kurang gizi masih mengintai pada golongan rawan. Fenomena tersebut tidak bisa dilepaskan dari isu gender dan pembangunan pangan.

PUG dalam ketahanan pangan belum konsisten dan eksplisit dinyatakan dalam regulasi maupun dokumen kebijakan, program ketahanan pangan. Pada dasarnya substansi PUG merupakan orientasi pembangunan ketahanan pangan. Pernyataan PUG secara tegas tercantum pada PIDRA yaitu kegiatan kerjasama dengan IFAD untuk meningkatkan ketahanan pangan masyarakat di lahan kering. Potensi konsistensi PUG sejak pola pikir sampai monev kegiatan ketahanan pangan perlu dioptimalkan, melalui strategi proaktif dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan.

Kata kunci : *PUG, Ketahanan Pangan, Kebijakan*

### **PENDAHULUAN**

Pangan merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia untuk hidup secara berkualitas. Kecukupan pangan merupakan bagian dari hak azasi setiap individu. Hak atas pangan telah diakui secara formal oleh banyak negara di dunia, termasuk Indonesia. UU No 7 Tahun 1996 tentang pangan mengamanatkan pemenuhan hak atas pangan dilaksanakan secara bersama-sama oleh negara dan masyarakat dalam konteks pembangunan ketahanan pangan.

Ketahanan pangan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar (*PP NO 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*). Pembangunan ketahanan pangan bertujuan untuk menjamin ketersediaan dan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi seimbang dan merata baik di tingkat nasional, daerah hingga rumah tangga sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal (DKP, 2006).

---

<sup>1</sup> Staf Pengajar Departemen Gizi Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia IPB

Dengan demikian, pemerintah berperan dalam menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Dalam konteks tersebut, maka pemenuhan pangan dilaksanakan berdasarkan pendekatan hak atas pangan atau "rights-based", yaitu pemerintah wajib menghormati, melindungi, memfasilitasi dan menyediakan kebutuhan pangan. Pendekatan hak dalam pembangunan ketahanan mengandung makna bahwa 1) pemerintah tidak boleh menghilangkan akses masyarakat terhadap pangan yang cukup; 2) pemerintah harus melindungi masyarakat dari keadaan kehilangan akses tersebut; dan 3) pada masyarakat yang tidak tercukupi kebutuhannya, pemerintah secara proaktif harus menciptakan lingkungan yang memungkinkan masyarakat untuk dapat mandiri, apabila masyarakat belum mampu melakukannya, maka pemerintah harus menjamin ketersediaannya (FAO, 2006).

Kenyataannya, pembangunan juga memberi kontribusi bagi timbulnya ketidakadilan dan kesenjangan gender. Kondisi tersebut dapat menurunkan kesejahteraan yang merugikan masyarakat baik laki-laki, perempuan dan anak-anak, yang berdampak pada kemampuan meningkatkan taraf kehidupan. Ketidaksetaraan gender juga mengurangi produktifitas dalam usaha sehingga mengurangi prospek mengentaskan kemiskinan dan kemajuan ekonomi. Ketidaksetaraan gender juga dapat melemahkan pemerintahan suatu negara dan akan berakibat pada buruknya efektifitas kebijakan pembangunan. (King dan Madson *et. al* 2001 dalam Subiyantoro, 2005).

Hasil Survei Kesehatan Rumah tangga (SKRT 1995) yang dipaparkan dalam Rencana Aksi Pangan dan Gizi Nasional tahun 2001-2005, menunjukkan masih adanya ketidakadilan dan kesenjangan gender dalam situasi gizi masyarakat (Tabel 1).

Tabel 1. Prevalensi Anemia Gizi, Indonesia (SKRT 1995 dalam RAPGN 2001-2005)

Kelompok Umur	Laki-laki	Perempuan	Total
Balita	35,7	45,2	40,5
Usia sekolah	46,4	48,0	47,3
10-14 tahun	45,8	57,1	51,5
15-44 tahun	58,3	39,5	48,9
45-54 tahun	53,7	39,5	48,9
55-64 tahun	62,5	40,5	51,5
>65 tahun	70,0	45,8	57,9
Ibu hamil			50,9
Ibu menyusui			45,1

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa perempuan pada usia balita, usia sekolah dan 10 – 14 tahun lebih banyak menderita anemia daripada laki-laki. Sebaliknya, jumlah laki-laki berusia 14 sampai diatas 65 tahun yang menderita anemia lebih banyak daripada perempuan. Satu dari dua ibu hamil, ibu menyusui mengalami anemia. Prevalensi anemia pada semua jenis kelamin pada semua kelompok umur berada pada kisaran 35 - 70 %. Fenomena ini menunjukkan adanya masalah gizi dengan tingkat sedang sampai berat.

Pada tahun 2003, masalah kurang gizi pada WUS yang ditunjukkan oleh LILA < 23,5 cm tergolong ringan. Proporsi WUS dengan LILA < 23,5 cm adalah 16,7 %. LILA < 23,5 cm digunakan untuk menggambarkan resiko Kekurangan Energi Kronis (KEK). WUS dengan resiko KEK mempunyai resiko melahirkan bayi yang BBLR dan kematian ibu (Muningtyas dan Atmawikarta, 2006). Hasil tersebut sejalan dengan data Angka

Kematian Ibu (AKI) tahun 2004 adalah 307 per 100.000 kelahiran hidup. Angka ini tentu masih jauh dari target internasional ICPD yang menargetkan dibawah 125 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2005 (*Indonesia Country Report 2004* dalam Subiyantoro, 2005).

Status gizi merupakan muara akhir dari sistem ketahanan pangan yang mencakup subsistem ketersediaan, distribusi dan konsumsi pangan. Sebaliknya, situasi status gizi masyarakat akan berdampak pada kinerja ketahanan pangan. Berdasarkan pola pikir sistem tersebut maka apakah pengarusutamaan gender telah terintegrasi dalam pembangunan ketahanan pangan?, atau dengan kata lain, apakah pemenuhan hak atas pangan melalui pembangunan ketahanan pangan di Indonesia telah sensitif gender? Pertanyaan tersebut mengacu pada konferensi PBB yang menghasilkan '*The Millenium Development Goals*' (MDGs), yang antara lain mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan sebagai cara efektif untuk memerangi kemiskinan, kelaparan, dan penyakit serta menstimulasi pembangunan yang sungguh-sungguh dan berkelanjutan.

## PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN

Mengapa masalah kurang gizi masih terjadi pada kelompok rawan (balita, anak, dan perempuan, wanita hamil dan menyusui). Dengan mengadopsi pola pikir UNICEF, maka Kebijakan pembangunan merupakan salah satu bentuk pokok masalah yang mengakibatkan terjadinya masalah kurang gizi. Kebijakan merupakan penjabaran secara normatif komitmen pemerintah dalam pembangunan sehingga menjadi acuan tindakan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya. Komitmen pemerintah (berbentuk konstitusi, legislasi, regulasi, dokumen kebijakan pemerintah) merupakan salah satu bentuk jaminan legal dan normatif pemenuhan hak individu yang berada pada suatu negara/daerah. Hal ini terkait dengan peran dan tanggungjawab institusi pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan. Berdasarkan pola pikir tersebut, masalah kurang gizi merupakan indikasi bahwa capaian pembangunan ketahanan pangan belum dapat dinikmati secara merata dan memberi manfaat secara adil kepada perempuan dan laki-laki. FAO (2006) menyatakan bahwa *vulnerability: the importance of gender*.

Pembahasan akan dilakukan dengan cara *content analysis* berbagai komitmen pemerintah yang berkaitan dengan gender dan ketahanan pangan nasional. Alur pembahasan dimulai dari (a) perkembangan komitmen internasional tentang isu gender; (b) komitmen pemerintah Indonesia terhadap isu gender dalam melaksanakan pembangunan; (c) pengarusutamaan gender dalam kebijakan ketahanan pangan; (d) kesimpulan; (e) rekomendasi dan implikasi terhadap penyelenggaraan Tri Dharma Perguruan Tinggi.

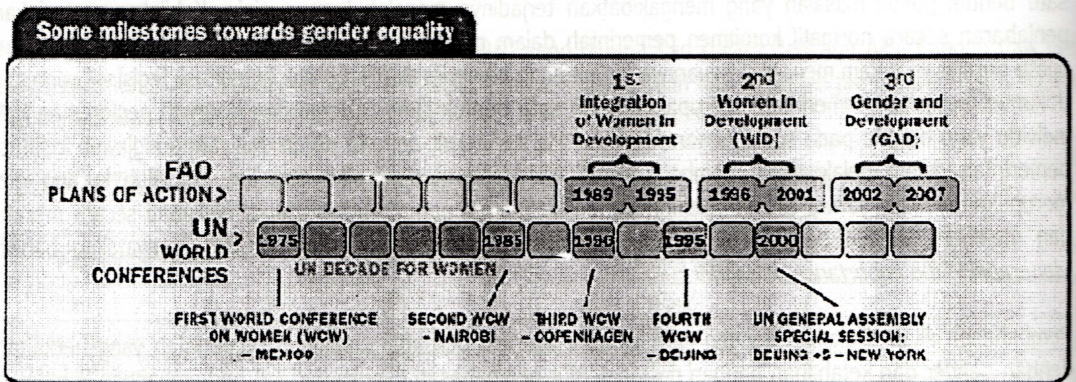
### a. Perkembangan komitmen internasional tentang isu gender

Kesamaan perempuan dan laki-laki dimulai dengan dikumandangkannya 'emansipasi' di tahun 1950 dan 1960-an. Kovenan Internasional tentang Ekonomi, Sosial dan Budaya (ECOSOC) tahun 1968 mengakui hak setiap individu atas kecukupan pangan dan hak dasar (azasi) untuk terbebas dari kelaparan.

Penolakan berbagai bentuk diskriminasi, juga menjadi salah satu kesepakatan KTT Bumi I di Stockholm tahun 1972, yaitu *manusia mempunyai hak kebebasan, hak yang sama untuk memperoleh kehidupan dalam lingkungan yang berkualitas*. Pada KTT Bumi II di Rio De Janeiro tahun 1992, secara tegas dinyatakan bahwa *wanita mempunyai peran penting dalam pengelolaan lingkungan dan pembangunan. Karenanya, partisipasi mereka secara penuh dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan sangatlah penting*. Pernyataan tersebut tercantum dalam Prinsip ke 20 Deklarasi Rio De Janeiro tentang Lingkungan dan Pembangunan.

Kesamaan perempuan dan laki-laki diperkuat dengan deklarasi yang dihasilkan dari konferensi PBB I tentang perempuan tahun 1975, yang memprioritaskan pembangunan bagi kaum perempuan. Pada tahun 1978 terdapat Konvensi Internasional tentang Eliminasi Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan yang menekankan perlunya perlindungan khusus untuk gizi semasa kehamilan, menyusui serta komitmen untuk menghapus diskriminasi bagi perempuan di perkotaan dan pedesaan dalam hal akses ke pekerjaan, tanah, kredit dan lain-lain. Perlindungan tersebut dipertegas lagi pada tahun 2000 melalui konferensi PBB yang menghasilkan 'The Millenium Development Goals' (MDGs), antara lain mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan sebagai cara efektif untuk memerangi kemiskinan, kelaparan, dan penyakit serta menstimulasi pembangunan yang sungguh-sungguh dan berkelanjutan.

Pada tahun 1996, FAO menginisiasi berbagai program pemberdayaan perempuan dengan tema *Women In Development* (WID), yang bermaksud mengintegrasikan perempuan dalam pembangunan. Berbagai studi menunjukkan bahwa kualitas kesetaraan lebih penting daripada sekedar kuantitas, sehingga tema WID diubah menjadi *Women and Development* (WAD). Akan tetapi, tanpa kerelaan, kerjasama, dan keterlibatan kaum laki-laki maka program pemberdayaan perempuan tidak akan berhasil dengan baik. Dengan alasan tersebut maka pada tahun 1995 dipergunakan pendekatan gender yang dikenal dengan *Gender and Development* (GAD), yang menekankan prinsip hubungan kemitraan dan keharmonisan antara perempuan dan laki-laki (Gambar 1).



Gambar 1. Perkembangan Pemikiran tentang Pendekatan Perempuan dalam Pembangunan (Sumber : FAO 2003)

b. Komitmen Indonesia terhadap isu gender dalam melaksanakan pembangunan

Bagaimana bentuk perhatian pemerintah Indonesia terhadap perkembangan isu gender? Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara Republik Indonesia mengamanatkan kepada penyelenggara negara untuk memberikan jaminan kepada seluruh warganegara (baik laki-laki maupun perempuan) agar dapat hidup sejahtera lahir dan batin. Amanat tersebut tersurat pada Pasal 28 A, ayat 1 UUD 1945 Amandemen ke dua yang menyebutkan bahwa *Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.* Pasal 34 menjamin *hak warganegara atas perlindungan dari diskriminasi:*

Sejak awal, Indonesia mempunyai pandangan kesetaraan gender dan memberikan respon positif terhadap perkembangan internasional tentang gender. Peran dan kedudukan perempuan serta pengarusutamaan gender dalam pembangunan mendapat perhatian "serius" dari pemerintah dan diatur dalam bentuk legislasi, regulasi dan dijabarkan dalam dokumen kebijakan pembangunan, seperti terdapat pada Tabel 2.

Dalam Dokumen Agenda 21 Indonesia, Strategi Nasional untuk Pembangunan Berkelanjutan yang di inisiasi oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup pada tahun 1996 menjelaskan komitmen Indonesia dalam mendukung pembangunan berkelanjutan. Komitmen terkait pembangunan pangan secara berkelanjutan terdapat pada bab 1 tentang pengentasan kemiskinan dan bab2 tentang perubahan pola konsumsi termasuk pola produksi, konsumsi pangan dan kecukupan gizi.

Melalui *Inpres No. 9 tahun 2000 tentang "Pengarutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional"*, Presiden menginstruksikan kepada Menteri, Kepala LPND, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, Gubernur, dan Bupati/Walikota agar melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi serta kewenangan masing-masing. Secara khusus, Presiden menginstruksikan kepada Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan untuk (a) memberikan bantuan teknis kepada instansi dan lembaga pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah dalam Pelaksanaan Pengarusutamaan gender; (b) melaporkan hasil pelaksanaan pengarusutamaan gender kepada Presiden. Dalam rangka pemantapan pelaksanaan pengarusutamaan gender, Pimpinan Instansi dan lembaga pemerintah baik Pusat maupun Daerah membentuk dan/atau menunjuk mekanisme internal/ unit kerja/penanggung jawab guna kelancaran pelaksanaan pengarusutamaan gender di lingkungannya; menyusun uraian kerja dan menetapkan langkah-langkah yang diperlukan dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender; melaksanakan koordinasi internal yang berkaitan dengan bidang tugasnya untuk menjamin terlaksananya pengarusutamaan gender dengan baik; memberikan bantuan teknis dalam bentuk penyediaan data dan informasi, pelatihan dan konsultasi yang berkaitan dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangannya kepada pihak-pihak yang membutuhkan.

Tabel 2. Komitmen Pemerintah Indonesia Terhadap Gender

No	TAHUN	Komitmen Pemerintah Indonesia Terhadap Gender
1	1978	Dibentuk Menteri Peranan Wanita dan isu gender masuk dalam GBHN
2	1984	UU No. 7/1984 tentang Ratifikasi Konvensi CEDAW (Konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan)
3	1996	Dokumen Agenda 21 Indonesia: Strategi Pembangunan Berkelanjutan, Menteri Negara Lingkungan Hidup
4	1999	GBHN menyatakan bahwa PUG merupakan kebijakan nasional yang harus diemban oleh Lembaga yang mampu mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan Gender (KKG); Dibentuk Menteri Pemberdayaan Perempuan; UU No 39 tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia.
5	2000	UU No 25 tentang Program Pembangunan Nasional/PROPENAS 2000 – 2004
6	2000	Intruksi Presiden No.9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan
7	2003	UU Partai Politik yang memasukkan unsur 30 Persen keterwakilan perempuan
8	2003	Kep Menteri Dalam Negeri Nomor : 132 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Di Daerah
9	2004	UU Nomor 23 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga
10	2004	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (pasal 13 salah satu urusan wajib terkait pelayanan dasar adalah Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak)
11	2005	Peraturan Presiden No 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RP JMN) Tahun 2004 – 2009
12	2005	Rancangan Pembangunan Nasional Transisi Tahun 2005-2006
13	2005	Renstra Kementerian Pemberdayaan Perempuan, 2005 -2009
14	2007	PP 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, pasal 22 : perum-punan urusan pemerintah", isu gender tercakup dalam bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana dengan bentuk organisasi pemerintah sebagai badan atau kantor.

Agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah tidak berdampak pada kesenjangan gender maka diterbitkan *Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 132 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Di Daerah*, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi, maupun dalam pengambilan keputusan dan kebijakan publik. Agar pelaksanaan pembangunan yang responsif gender dapat berjalan optimal, maka pengetahuan, kesadaran dan pemahaman tentang pengarusutamaan gender bagi pelaksana pembangunan perlu ditingkatkan sehingga terjadi perubahan perilaku yang peduli gender. Untuk itu diperlukan komunikasi, informasi, dan edukasi kepada seluruh aparat pemerintah, baik yang berada di pusat maupun daerah untuk menumbuhkan kesadaran gender, yang merupakan modal dasar bagi tersusunnya kebijakan yang responsif gender. Selain itu, diharapkan kontribusi APBD dalam pembiayaan bagi pelaksanaan pengarusutamaan gender di daerah sekurang-kurangnya minimal sebesar 5 % (lima persen) dari APBD Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Dalam *RPJMN Tahun 2004-2009*, permasalahan perempuan dan anak diwadhahi dalam satu bab tersendiri, yaitu *Bab 12 tentang Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak*, dan mempunyai sasaran sebagai berikut : (1). terjaminnya keadilan gender dalam berbagai perundangan, program pembangunan, dan kebijakan publik; (2). menurunnya kesenjangan pencapaian pembangunan antara perempuan dan laki-laki, yang diukur oleh angka GDI (*Gender-related Development Index*) dan GEM (*Gender Empowerment Measurement*); (3). menurunnya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak; (4). meningkatnya kesejahteraan dan perlindungan anak.

Dalam ruang lingkup yang lebih spesifik, peningkatan keadilan dan kesetaraan gender terimplementasi dalam Rencana Strategis Kementerian Pemberdayaan Perempuan tahun 2005 – 2009. Visi utama kementerian ini adalah mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, kesejahteraan dan perlindungan anak dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Misi, sasaran pelaksanaan dan keluaran terdapat pada Tabel 3.

Tabel 3. Rencana Strategis Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI Tahun 2005-2009

Misi	Sasaran Pelaksanaan	Keluaran
Meningkatkan kualitas hidup perempuan	Pendidikan, Kesehatan, Ekonomi, Hukum, Lingkungan dan sosial budaya, Tenaga Kerja, Lansia dan penyandang cacat, Perlindungan di daerah bencana dan konflik, dan Perlindungan Remaja Puteri	Kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-Undangan (UU,Perpres)
Memajukan tingkat keterlibatan perempuan dalam proses politik dan jabatan publik	Meningkatkan keterwakilan perempuan di legislatif dan peningkatan proporsi perempuan di jabatan publik	
Menghapus segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak	Tindak kekerasan, Perdagangan perempuan dan anak, Pornografi dan pornoaksi	
Meningkatkan pelaksanaan dan memperkuat Kelembagaan pengarus- utamaan gender, termasuk ketersediaan data	Kebijakan PUG; Komunikasi, Informasi dan Edukasi; Peningkatan kemampuan Pusat Studi Wanita/Gender; Peningkatan kemampuan kelembagaan Pusat; Peningkatan kemampuan pengarusutamaan gender dan anak di daerah; Penyediaan data dan statistik gender	Koordinasi Pelaksanaan
Meningkatkan partisipasi masyarakat	Peningkatan komitmen; Peningkatan kemampuan; Peningkatan kerjasama pelaksanaan program; Pengembangan kelembagaan partisipasi masyarakat; Peningkatan partisipasi masyarakat dalam monitoring pelaksanaan pembangunan	

### C. Pengarusutamaan gender (PUG) dalam kebijakan ketahanan pangan

Uraian diatas menunjukkan bahwa isu gender telah menjadi komitmen pemerintah Indonesia dalam pembangunan. Komitemen tersebut secara konsisten terdapat dalam konstitusi, legislasi, regulasi dan dijabarkan dalam dokumen kebijakan. Apakah pengarusutamaan gender juga secara konsisten terdapat kebijakan ketahanan pangan dan kegiatan fungsional lembaga ketahanan pangan tingkat Pusat dan Daerah?. Pengarusutamaan Gender (PUG) adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional (Lampiran Inpres 9 Tahun 2000).

Dokumen kebijakan pembangunan ketahanan pangan di Indonesia disusun dan dipublikasikan oleh Dewan Ketahanan Pangan pada tahun 2006. Orientasi pembangunan ketahanan pangan adalah terwujudnya ketahanan pangan di tingkat rumahtangga, sehingga menjadi pilar ketahanan pangan daerah dan nasional. Pembangunan ketahanan pangan merupakan proses pemberdayaan masyarakat, agar mampu menanggulangi masalah pangannya secara mandiri serta mewujudkan ketahanan pangan rumahtangga secara berkelanjutan. Melalui proses pemberdayaan, masyarakat ditingkatkan kapasitasnya untuk meningkatkan produktivitas, produksi dan pendapatan, baik melalui usahahati maupun usaha lainnya. Peningkatan pendapatan dan produksi pangan menggambarkan akses rumahtangga untuk memenuhi kebutuhan pangan. Bagi kelompok rawan, pemerintah berkewajiban mengupayakan jaminan akses pangan, agar mereka senantiasa terpenuhi haknya untuk memperoleh pangan yang cukup. Kebijakan umum ketahanan pangan tahun 2006-2009 terdiri dari 14 elemen yaitu menjamin ketersediaan pangan; menata pertanahan, tata ruang dan wilayah; mengembangkan cadangan pangan; mengembangkan sistem distribusi pangan yang adil & efisien; menjaga stabilitas harga pangan; meningkatkan aksesibilitas rumahtangga terhadap pangan; melakukan diversifikasi pangan; meningkatkan mutu dan keamanan pangan; mencegah & menangani keadaan rawan pangan dan gizi; memfasilitasi penelitian dan pengembangan; meningkatkan peran serta masyarakat; melaksanakan kerjasama internasional; mengembangkan sumberdaya manusia; kebijakan makro dan perdagangan yang kondusif (DKP, 2006).

Secara normatif, uraian diatas tentang Kebijakan Umum Ketahanan Pangan (KUKP) tahun 2006-2009 telah merespon substansi yang terdapat pendekatan PUG. FAO (2006) menyatakan bahwa PUG dalam kebijakan ketahanan pangan mengandung makna adanya kesetaraan gender dalam hal akses kecukupan pangan dan gizi yang aman; akses terhadap sumberdaya alam dan sarana produksi pertanian; keterlibatan dalam pengambilan keputusan serta mempunyai kesempatan/peluang untuk memperoleh pekerjaan di dalam dan di luar pertanian.

Konsep kebijakan ketahanan pangan disusun berdasarkan dokumen hukum nasional yaitu (a) pasal 28 dan 34 UUD 1945 Amandemen ke dua; (b) UU No 39 tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia pasal 9 ayat 1, bahwa *setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya*; serta komitmen internasional terkait yaitu (a) Deklarasi Universal tentang Hak Azasi Manusia tahun 1948, bahwa *hak atas pangan adalah bagian yang tidak terpisahkan dari hak azasi manusia*; (b) Kovenan Internasional tentang Ekonomi, Sosial dan Budaya (ECOSOC) tahun 1968 mengakui *hak setiap individu atas kecukupan pangan dan hak dasar (azasi) untuk terbebas dari kelaparan*, (c) Konvensi tentang Hak Anak (*International Convention on the Right of Child*) pasal 27 " *Negara anggota mengakui hak azasi setiap anak kepada standar kehidupan yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial anak, termasuk hak anak untuk mendapatkan gizi yang baik*, (d) Konvensi Internasional tentang Eliminasi Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan, yang menekankan perlunya perlindungan khusus untuk gizi semasa kehamilan, menyusui serta komitmen untuk menghapus diskriminasi bagi perempuan di perkotaan dan pedesaan dalam hal akses ke pekerjaan, tanah, kredit dan lain-lain.

Apakah kegiatan fungsional lembaga ketahanan pangan juga secara konsisten berbasis PUG? Implementasi ke-14 elemen kebijakan ketahanan pangan tersebut dijabarkan dalam Matrik Kegiatan Operasional Pembangunan Ketahanan pangan, yang menguraikan Tujuan kebijakan, kegiatan, instansi (penanggungjawab dan pendukung) serta indikator keberhasilan (*output*). Jika matrik tersebut (dokumen KUKP 2006-2009 halaman 89-94) diamati lebih lanjut maka Kementerian Pemberdayaan Perempuan tidak terlibat/dilibatkan dalam kegiatan operasional pembangunan ketahanan pangan. Kementerian Pemberdayaan Perempuan juga tidak termasuk dalam anggota DKP, sejak kelembagaan ini dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No 41 tahun 2001 tentang Dewan Bimbingan Massal Ketahanan Pangan, yang diperbaharui menjadi Keputusan Presiden No 132 tahun 2001 tentang Dewan Ketahanan Pangan, dan diperbaharui lagi dalam bentuk Peraturan Presiden No 83 tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan pangan.

Akan tetapi, pada Inpres No 20 tahun 1979 tentang perbaikan menu makanan rakyat, pada diktum pertama, presiden juga menginstruksikan kepada Menteri Muda Urusan Peranan Wanita "untuk melanjutkan dan meningkatkan usaha perbaikan menu makanan rakyat secara terus-menerus, menyeluruh dan terkoordinasi.....". Dalam Lampiran Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan rakyat No 06/KEP/MENKO/KESRA/VIII/1989 tentang Pola Umum Gerakan Perbaikan Menu Makanan Rakyat dan Petunjuk Pelaksanaannya, maka Kantor Meneg UPW bertugas sebagai penanggungjawab dan penyelenggara program dan kegiatan tentang "Pangan dan gizi berdimensi kesehatan.

Fokus kegiatan ketahanan pangan tahun 2006 adalah (a) pengembangan desa mandiri pangan, (b) pengembangan modal lembaga usaha ekonomi pedesaan untuk pembelian produksi pangan strategis (LUEP), (c) percepatan diversifikasi pangan dan peningkatan mutu serta keamanan pangan masyarakat, (d) penanganan daerah rawan pangan; (e) pemantapan kelembagaan ketahanan pangan; (f) Proyek partisipasi lahan kering terpadu (PIDRA); (g) *special programme for food security/SPFS* dan (h) pemantauan dan analisis. Pernyataan PUS secara eksplisit terdapat pada kegiatan PIDRA dan substansi PUG secara implisit terdapat pada kegiatan pengembangan desa mandiri pangan.

PIDRA merupakan jabaran dari kebijakan kerjasama internasional dalam ketahanan pangan. Program PIDRA merupakan kerjasama Pemerintah Indonesia dengan IFAD (International Fund for Agriculture Development) berdasarkan Loan Agreement (LA) No. 539-ID tanggal 21 Juni 2000. Jangka waktu pelaksanaan program selama 8 tahun yang dibagi menjadi 2 fase, yaitu Fase I (2001-2004) dan Fase II (2005-2008). Deskripsi program PIDRA *Fase II* adalah "*Kegiatan PIDRA tetap difokuskan pada kegiatan pemberdayaan masyarakat miskin dan kesetaraan gender dengan mewujudkan lingkungan yang kondusif untuk meningkatkan taraf hidup keluarga miskin di lahan kering, dengan meningkatkan kemampuan mereka melalui: pengembangan lembaga-lembaga masyarakat berdasarkan afinitas yang merupakan wadah untuk pengembangan modal sosial dan keuangan mereka, memberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk meningkatkan aset dan pendapatan mereka secara berkelanjutan, meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menggunakan kesempatan-kesempatan dalam bidang sosial, ekonomi, hukum dan lingkungan yang kondusif melalui kegiatan pengembangan usaha mikro serta kegiatan peningkatan pendapatan, melalui pengembangan infrastruktur, pengembangan manajemen sumber daya alam berbasis masyarakat dan melalui peningkatan kapasitas manajemen dan keterampilan individu maupun lembaga-lembaga masyarakat.* Pendekatan yang digunakan dalam pelaksanaan Program PIDRA Fase II adalah: Partisipatif. Pemberdayaan masyarakat dikembangkan atas dasar inisiatif, peran aktif dan kesepakatan kolektif para pemangku kepentingan terutama masyarakat pemanfaat program; Fleksibel. Program dilaksanakan secara transparan dan akomodatif terhadap aspirasi pemanfaat program, masyarakat desa, pelaksana dan para pemangku kepentingan lainnya; Perspektif Gender. Program dilaksanakan dengan mengarusutamakan gender pada setiap komponen program untuk mencapai keadilan dan kesetaraan gender; Pendampingan LSM. Pembentukan dan peningkatan kualitas organisasi yang berbasis masyarakat dalam mencapai



kemandiriannya, dilakukan melalui kerjasama dengan LSM (Lembaga Masyarakat Desa); Keberlanjutan. Seluruh kegiatan program dirancang dan dilaksanakan dengan berorientasi kepada tercapainya kemandirian dan peningkatan taraf hidup secara keberlanjutan; Desentralisasi. Proses perencanaan dan pelaksanaan program didelegasikan secara penuh ke tingkat Kabupaten, dengan tingkat Propinsi dan Pusat sebagai pelaksana fungsi koordinasi dan pengawasan. Program PIDRA Fase II dilaksanakan melalui tiga komponen utama, yaitu:

i) Pengembangan taraf hidup secara berkelanjutan, terdiri dari :

a. Pemberdayaan Masyarakat dan Kesetaraan Gender, melalui:

- ***Pengembangan Kelompok Mandiri (KM)***. KM-KM yang telah ditumbuhkan berdasarkan afinitas dan homogenitas anggota-anggotanya pada Fase I akan terus diperkuat pada Fase II untuk: i) meningkatkan keterampilan manajerial guna meningkatkan skala dan nilai usaha dari mata pencaharian tradisional mereka, dan ii) menggalang lembaga-lembaga desa maupun pihak lainnya dalam rangka memperjuangkan hak-hak mereka. Pengembangan kelompok ini dilakukan dengan: i) Pembentukan dan penguatan kelompok mandiri sebanyak 270 KM serta penguatan kelompok-kelompok yang ada, melalui pendampingan, pelatihan dan studi banding; dan ii) Pemberian dana *lebih prestasi (Machting Grant - MG)* kepada KM-KM yang belum menerima MG sebanyak tiga kali.
- ***Pengembangan Federasi***. Pengembangan usaha-usaha mikro pada Fase II membutuhkan biaya yang lebih besar dan terus menerus, struktur yang lebih tepat untuk mendukung pengadaan input dan pemasaran, jejaring dan keterampilan untuk mengelolanya, sehingga dibutuhkan suatu lembaga yang lebih besar, seperti federasi. Pengembangan federasi ini dilakukan dengan: i) Pembentukan dan penguatan federasi yang beranggotakan kelompok-kelompok mandiri melalui pendampingan, pelatihan dan studi banding; dan ii) Pemberian dana stimulan untuk memulai usaha dan menumbuhkan permodalan usaha federasi.
- ***Pembentukan dan Penguatan Koperasi***. Untuk meningkatkan peluang bagi KM dalam mengakses sumber daya keuangan, setiap KM dapat mendaftarkan diri sebagai Koperasi Primer<sup>1</sup>, bila mereka menghendaki. Federasi juga dapat mendaftarkan diri menjadi koperasi, tetapi karena anggotanya adalah KM yang merupakan Koperasi Primer dan bukan anggota-anggota KM secara individu, maka Federasi akan berfungsi sebagai Koperasi Sekunder. LSM berperan utama dalam pembentukan Federasi/Koperasi Sekunder, pelatihan dan peningkatan kapasitas kelembagaan, serta pengembangan pembukuan yang disesuaikan dengan fungsi masing-masing Koperasi Sekunder. Materi pelatihan mencakup termasuk menyadarkan KM mengenai keuntungan dan kerugian mendaftarkan diri sebagai Koperasi Sekunder. Dengan demikian Koperasi ini diharapkan dapat mengelola organisasi dan keuangannya untuk memenuhi kebutuhan anggota KM dalam meningkatkan skala dan nilai usahanya serta dalam mengadopsi teknologi baru. Kinerja Koperasi Sekunder akan dinilai setiap tahun sebagaimana penilaian terhadap KM.
- ***Pengembangan Lembaga Pembangunan Desa (LPD)***. LPD dibentuk berdasarkan pada kebutuhan untuk: i) menyatukan kegiatan TP3D dan P2DM; ii) bekerjasama dengan lembaga desa atau LPM (Lembaga Pembinaan Masyarakat); serta iii) berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. LPD akan menetapkan kegiatan gotong royong, mengintegrasikan program LPD pada rencana desa, menyatukan organisasi masyarakat miskin pada proses pengambilan keputusan tingkat desa, berperan dalam pengembangan kesetaraan gender serta dalam pengelolaan sumber daya alam. Tiga paket pelatihan akan diberikan kepada LPD oleh LSM, yaitu paket-paket: i) penguatan organisasi; ii) pengelolaan SDA; dan iii) pembangunan prasarana desa.
- ***Peningkatan Kesetaraan Gender***. Peningkatan kesetaraan gender difokuskan untuk mengurangi kesenjangan peran antara pria dan wanita. Program PIDRA akan terus berusaha membuat semua

pihak lebih peka terhadap masalah gender, memasukkan modul kesetaraan gender pada paket pelatihan yang diberikan kepada KM, LPD, Koperasi maupun staf PIDRA, serta analisis untuk menentukan apakah dampak negatif timbul mengenai hubungan gender dari setiap intervensi program. LSM Nasional maupun LSM-P akan berperan utama dalam pengarusutamaan gender ini.

b. Pengembangan Usaha Mikro Pedesaan

c. Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Berbasis Masyarakat

ii) Pembangunan prasarana desa; terdiri dari :

iii) Penguatan kelembagaan dan manajemen program.

Desa mandiri pangan adalah desa yang masyarakatnya mempunyai kemampuan untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi sehingga dapat menjalani hidup sehat dan produktif dari hari ke hari, secara berkelanjutan, melalui optimalisasi pemanfaatan sumberdaya setempat untuk memproduksi bahan pangan dan meningkatkan daya beli, dengan terus memelihara kelestarian lingkungan hidup dan sesuai dengan nilai sosial, budaya dan agama. Desa mandiri pangan merupakan salah satu program pemberdayaan masyarakat ketahanan pangan, di desa rawan pangan dengan kelompok sasaran rumah tangga miskin. Pemberdayaan masyarakat ketahanan pangan dilaksanakan melalui pelatihan, pendampingan dan penguatan akses pangan.

Kondisi tersebut menggambarkan adanya kesenjangan antara pola pikir dan tindakan terkait PUG dalam bidang ketahanan pangan. Agar pemantapan ketahanan pangan dapat terwujud maka PUG dapat digunakan dalam pemantauan dan analisis ketahanan pangan. Jika informasi kesetaraan gender tersedia secara konsisten dan kontinyu sejak subsistem produksi sampai konsumsi pangan dan status gizi maka pengembangan program ketahanan pangan menjadi lebih optimal.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### a. Kesimpulan

1. Komitmen dalam pembangunan berbasis PUG belum terintegrasi secara menyeluruh dalam kebijakan ketahanan pangan.
2. Terdapat peluang untuk optimalisasi PUG dalam pembangunan ketahanan pangan. Kebijakan ketahanan pangan disusun dengan mengacu pada berbagai komitmen nasional dan internasional yang terkait dengan hak azasi, penghapusan diskriminasi, kesetaraan gender dan pembangunan berkelanjutan; pelaksanaan program/kegiatan ketahanan pangan berbasis pada kesetaraan gender.

### b. Rekomendasi dan implikasi terhadap penyelenggaraan Tri Dharma Perguruan Tinggi.

1. Kementerian Pemberdayaan Perempuan mengoptimalkan strategi proaktif dalam memberikan bantuan teknis instansi dan lembaga pemerintah di tingkat Pusat dan Daerah dalam Pelaksanaan Pengarusutamaan gender.
2. Secara formal, FEMA menginisiasi pengayaan kurikulum untuk mengintegrasikan PUG ke dalam mata kuliah relevan pada strata S1, S2, S3, untuk meningkatkan sensitivitas gender pada penerus pembangunan (berdasarkan *rapid assessment* maka PUG dapat diintegrasikan pada MK Sistem Ketahanan Pangan di PS MKP; MK Perencanaan Pangan dan Gizi di S1 dan S2 Departemen GM)
3. Bekerja sama dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Depdagri dan Badan SDM Pertanian merancang kurikulum pelatihan manajemen data ketahanan pangan nasional dan daerah berbasis PUG (sejak awal desain pengumpulan dan analisis data di tingkat nasional maupun daerah)

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Bimas Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian. 2004. Pedoman Umum Pemberdayaan Masyarakat untuk Mewujudkan Ketahanan pangan. BBKP. Jakarta.
- Baman Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian. 2007. Kebijakan Program Ketahanan Pangan. Makalah disampaikan dalam Pelatihan TOT SKPG.
- Dewan Ketahanan Pangan. 2006. Kebijakan Umum Ketahanan pangan 2006-2009. DKP. Jakarta.
- FAO. 2003. Gender, Key To Sustainability and Food Security, Plan Of Action Food And Agriculture Organization Of The United Nationsome ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- FAO. 2006. The Right To Food In Practice, Implementation At The Nation Level. Food And Agriculture Organization Of The United Nationsome. ([www.fao.org](http://www.fao.org))
- Kantor Menteri Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat. 1989. Pola Umum Perbaikan Menu Makanan Rakyat. Kantor Menteri Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat, Jakarta.
- Kantor Menteri Lingkungan Hidup. 1996. Agenda 21 Indonesia, Strategi Nasional untuk Pembangunan Berkelanjutan. KLH. Jakarta.
- Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. 2006. Peraturan Presiden Republik Indonesia No 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan.
- Subiyantoro, E. B. 2005. Sensitivitas gender kebijakan pemerintahan sbj. The Indonesian Institute-Center for Public Policy Research ([www.theindonesianinstitute.com](http://www.theindonesianinstitute.com)).

## PENDAHULUAN

Paradigma modernisasi yang diawali dengan pembangunan pertanian, serta kegiatan ekonomi sebagai alat pembangunan ekonomi, merupakan hal yang sangat penting dalam pola struktur sosial, politik, ekonomi, dan budaya masyarakat Indonesia. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat Indonesia, terutama di bidang politik, ekonomi, dan budaya, merupakan hasil dari proses pembangunan yang berlangsung sejak tahun 1960-an. Perubahan-perubahan tersebut telah membawa dampak yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat Indonesia, terutama di bidang politik, ekonomi, dan budaya. Perubahan-perubahan tersebut telah membawa dampak yang signifikan terhadap kehidupan masyarakat Indonesia, terutama di bidang politik, ekonomi, dan budaya.