

PEMBANGUNAN PANGAN

DI ERA OTONOMI DAERAH¹

Oleh : Dr. Hardinsyah, MS²

KENAPA PERLU PEMBANGUNAN PANGAN

Paling tidak ada lima alasan kenapa perlu pembangunan pangan, yaitu: 1) Masalah pangan atau potensi masalah pangan, 2) Pangan merupakan hak azasi manusia; 3) Pangan berperan penting dalam peningkatan kualitas manusia; 4) Pangan berperan penting dalam perbaikan ekonomi; dan 5) Pangan berperan penting dalam mewujudkan ketahanan dan citra bangsa.

1. Masalah pangan atau potensi masalah pangan

Bila tidak ada masalah pangan atau potensi kemungkinan masalah pangan, besar kemungkinan tidak diperlukan pembangunan pangan. Tetapi kenyataannya pasang surut masalah pangan di Indonesia sejak kemerdekaan menjadi bukti bahwa masalah pangan di tanah air sering terjadi, hanya saja jenis masalah, besaran (magnitude) masalah, dan sebaran masalah pangan tersebut beragam dan berbeda antar waktu dan daerah. Potensi akan terjadi masalah pangan tetap ada, besar kecil masalahnya sangat tergantung pada berbagai upaya pembangunan pangan yang dilakukan pemerintah dan masyarakat, serta sinerginya dengan berbagai kegiatan pembangunan.

Kini fakta menunjukkan bahwa tiga dari 10 anak balita Indonesia mengalami gizi kurang (KEP), tiga dari sepuluh wanita hamil mengalami kurang energi kronik (KEK), enam dari 10 keluarga potensi mengalami rawan pangan (*food insecurity*), karena tidak mampu memenuhi dua-pertiga dari kebutuhan pangannya, dan sebagian besar penduduk belum

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

² Direktur Eksekutif Pusat Studi Kebijakan Pangan dan Gizi - IPB dan Dosen GMSK, Faperta, IPB



mengkonsumsi pangan hewani, sayur dan buah dalam jumlah yang memadai setiap hari. Fakta tersebut menunjukkan bahwa bangsa Indonesia masih mengalami masalah pangan yang serius.

2. Pangan Hak Azasi Manusia

Indonesia turut menandatangani *International Declaration of Human Right* tahun 1948 dan menyepakati hasil *World Conference on Human Right* 1993. Salah satu butir berkenaan dengan pangan dalam kedua dokumen internasional tersebut dinyatakan bahwa pangan adalah hak azasi manusia, setiap orang berhak memperoleh pangan yang cukup, dan setiap negara harus mengembangkan sistem jaminan pemenuhan pangan bagi penduduknya.

Khusus bagi anak, *Convention on the Rights of the Children* 1989, yang juga disepakati Indonesia, menekankan bahwa pemenuhan kebutuhan dasar (termasuk pangan) bagi kelangsungan hidup dan tumbuh kembang anak adalah hak azasi anak (Pasal 6). Lebih lanjut dalam Pasal 24 dinyatakan bahwa negara menjamin pelayanan kesehatan dasar dan perbaikan gizi bagi anak, termasuk melalui makanan bergizi, air bersih dan pencegahan polusi lingkungan. Dalam Pasal 27 ayat 2 dan 3 diatur tentang peran orangtua dan negara, yaitu orangtua bertanggungjawab sesuai batas kemampuannya. Sementara Negara mengambil langkah-langkah layak membantu orangtua dan orang lain untuk melaksanakan hak-hak anak tsb, bila perlu memberikan bantuan materiil dan dukungan program.

Sebelum lahir *International Declaration of Human Right* tahun 1948, Indonesia telah lebih dahulu mempunyai komitmen akan pentingnya pemenuhan pangan setiap penduduk Indoinesia, sebagai bagian dari penjabaran pasal 34 UUD 1945. Dalam pasal ini dinyatakan bahwa negara bertanggungjawab di dalam memenuhi kebutuhan dasar (termasuk pangan) bagi setiap warganya. Memperkokoh aspek legal internasional dan UUD 1945 tersebut, Undang-undang nomor 7/1996 tentang Pangan juga menekankan bahwa pangan adalah hak azasi manusia (HAM).

Dengan demikian jelas bahwa pemenuhan kebutuhan pangan adalah bagian dari HAM. Artinya setiap orang setiap keluarga mempunyai hak untuk pemenuhan kebutuhan pangan, bila seseorang atau keluarga atau masyarakat tidak mampu memenuhi kebutuhan pangannya maka negara dalam hal ini pemerintah, swasta dan masyarakat harus membantu, memfasilitasi agar mereka yang tidak mampu dapat memenuhi kebutuhan pangannya. Bila tidak negara, terutama pemerintah dari birokrasi yang terdekat (Pemda di era otonomi) dengan masalah tersebut dapat dituntut secara hukum karena kelalaian atau kesengajaannya.

3. Pangan dan Kualitas SDM

Pembangunan pangan tidak sekedar untuk membebaskan penduduk dari kelaparan, rawan pangan dan membebaskan negara dari pelanggaran HAM, tetapi lebih dari itu adalah untuk menjamin tercapinya kehidupan manusia atau penduduk berkualitas. Apa artinya penduduk yang mempunyai kehidupan berkualitas? Yaitu penduduk yang hidup sehat, aktif dan produktif secara berkesinambungan, seperti halnya tujuan ketahanan pangan yang diamanatkan dalam *International Conference of Nutrition* 1992 dan *World Food Summit* 1996.

Banyak bukti bahwa pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup, bermutu dan beragam, yang dalam istilah gizi disebut "gizi seimbang", dapat meningkatkan tumbuh kembang anak secara optimal, meningkatkan kecerdasan, meningkatkan imunitas tubuh, meningkatkan ketahanan dan kemampuan fisik, yang secara keseluruhan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia. Kurang makan juga berdampak jangka panjang pada diabet dan hipertensi (Philip, W, et. al. 1997).

Sarapan pagi mempunyai nilai strategik dalam peningkatan kualitas pendidikan anak usia sekolah. Penelitian Christine Powell, et al (1998) di Jamaica membuktikan bahwa sarapan pagi bagi anak SD yang mengalami gizi kurang meningkatkan nilai matematika, kemampuan membaca dan bicara serta status gizi anak tersebut. Kajian lainnya menunjukkan, sarapan pagi bagi anak sekolah dasar dapat meningkatkan daya ingat dan nilai matematika

anak (Grantham-McGregor, 1989). Program makanan tambahan anak sekolah (PMT-AS) di NTT dapat meningkatkan ketahanan fisik. anak yang ukur dari peningkatan 20-25 % kadar gula darah anak pada hari PMT-AS dibanding hari tidak ada PMT-AS (Hardinsyah, dkk., 1999).

Kekurangan pangan dan gizi akan berdampak panjang bahkan berlanjut pada generasi berikutnya (Unicef, 1998). Bayi wanita yang dilahirkan dengan ukuran tubuh yang pendek dan kecil (berat lahir rendah) sebagai pertanda kurang gizi, setelah dewasa cenderung melahirkan anak yang pendek dan kecil pula. Penelitian di Cebu, Philippina menunjukkan bahwa anak-anak usia dua tahun yang pendek/*stunted* (pertanda kurang makan dalam jangka panjang) lebih pendek 11 cm dibanding anak dengan status gizi baik pada usia yang sama; dan mempunyai skor IQ (ukuran kecerdasan intelektual) 11 skor lebih rendah dibanding anak dengan status gizi baik pada usia yang sama (Unicef, 1998).

4. Pangan dan Perbaikan Ekonomi

Pembangunan pangan mempunyai peran strategis dalam pembangunan ekonomi baik pada tingkat mikro maupun makro. Sebagian besar alokasi pengeluaran keluarga untuk belanja pangan, sehingga harga-harga pangan mempunyai peran dominan dalam menentukan laju inflasi. Sebagian besar pangan disediakan melalui kegiatan produksi (pertanian dan industri besar dan kecil pangan) dalam negeri yang mempunyai andil besar dalam menggerakkan ekonomi rakyat/kerakyatan dan bangsa secara keseluruhan. Sebaliknya, ketergantungan yang semakin tinggi pada pangan impor akan menguras devisa dan dapat mengancam ketahanan pangan dan ekonomi bangsa.

Hasil kajian Fogel RW. (1994) membuktikan bahwa pembangunan pangan dan gizi mempunyai peran penting bagi kemajuan ekonomi suatu bansa. Sekitar separuh (50%) dari pertumbuhan ekonomi yang menakjubkan dicapai oleh Inggris dan negara-negara Eropah Barat selama hampir satu abad (1970 – 1980) sejak era industrialisasi disebabkan oleh karena investasi pembangunan di bidang gizi (terutama faktor pangan), sanitasi lingkungan dan

sosial. Hubungan sukses pembangunan pangan dan gizi dengan sukses pembangunan ekonomi tersebut dapat mudah dipahami dengan mencermati hubungan pangan dan gizi dengan kecerdasan/pendidikan, hubungan pangan dan gizi dengan kesehatan dan produktifitas kerja, serta hubungan tingkat pendidikan dengan ekonomi dan kesejahteraan yang banyak dianalisis oleh Becker, GS. (1993).

5. Pangan dan Ketahanan Bangsa

Ketahanan pangan setiap individu akan menjadi fondasi bagi ketahanan pangan keluarga. Selanjutnya ketahanan pangan keluarga akan menjadi fondasi bagi ketahanan pangan daerah dan bangsa. Pangan yang cukup disertai dengan manusia yang sehat berkualitas dan ekonomi yang tangguh akan melahirkan bangsa yang mempunyai kebudayaan dan Iptek yang tinggi. Sehingga melahirkan bangsa yang bermartabat, mandiri dan disegani.

Sebaliknya kelaparan, kurang gizi, kematian dan kemiskinan yang tinggi akan merapuhkan persatuan dan kesatuan bangsa, dan memperburuk citra pemerintahan dan bangsa dalam percaturan dan persaingan global.

PEMBANGUNAN PANGAN DI ERA OTONOMI

Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk lebih banyak mengatur dan mengola pembangunan di daerah. Kewenangan pemerintah pusat yang tidak dilimpahkan ke daerah hanya dibidang politik luar negeri, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama yang kewenangan lain (Pasal 7). Kewenangan lain tersebut meliputi kebijaksanaan tentang perencanaan dan pengendalian pembangunan nasional, perimbangan keuangan, sistem administrasi dan kelembagaan perekonomian negara negara, pembinaan dan pemberdayaan SDM, pendayaan sumberdaya alam dan teknologi tinggi, konservasi dan standarisasi

nasional. Dengan demikian kewenangan dalam pembangunan pangan diserahkan kepada daerah.

Disamping sisi positif keberadaan Undang undang Otonomi Daerah, sisi negatif dalam pelaksanaan Undang undang ini juga bermunculan diberbagai daerah yang tampak dari egoisme Kepala Daerah atau Pemda (provinsi dan kabupaten/kota) dalam menolak berbagai kebijakan pusat, dan menganggap tidak ada hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam perumusan kebijakan dan program pangan dan gizi di daerah, atau daerah menghiraukan kebijakan dan program pangan nasional (pusat). Sisi negatif ini muncul terutama karena pemahaman tentang Undang undang Otonomi Daerah yang tidak menyeluruh. Pemahaman Undang undang ini secara parsial bias menjadi ancaman bagi terwujudnya ketahanan pangan daerah dan ketahanan pangan nasional. Padahal disadari benar bahwa ketahanan pangan nasional adalah resultante dari ketahanan pangan di berbagai daerah di Indonesia. Masing-masing daerah di era Otonomi perlu memposisikan pembangunan pangan daerahnya sebagai bagian dari pembangunan pangan nasional. Daerah yang surplus akan memberikan kontribusi kepada daerah yang membutuhkan melalui mekanisme perdagangan pangan antar daerah, dan demikian pula sebaliknya. Sementara pemerintah pusat memberikan kebijakan makro, rambu-rambu, standar dan pedoman, serta memfasilitasi agar terwujud ketahanan pangan daerah dan nasional.

Bila masing-masing kepala daerah memahami kewajibannya sesuai pasal 43 Undang undang Otonomi Daerah, termasuk kewajiban dalam pembangunan pangan, tidak mungkin seorang kepala daerah akan mengkesampingkan arahan kebijakan pembangunan pangan seperti yang dituangkan dalam GBHN dan Propenas.

Berdasarkan pasal 43 UU Otonomi Daerah ada tujuh butir kewajiban kepala daerah (gubernur, bupati/walikota). Ketujuh butir kewajiban ini berkaitan dengan pembangunan pangan. Pertama, mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI sebagai cita-cita proklamasi. Kecukupan dan pemerataan pangan merupakan salah satu alat pemersatu bangsa. Sejarah membuktikan bahwa ketimbangan pangan, lonjakan harga pangan dan kelaparan dapat memicu gerakan anti-pemerintah dan mengganggu stabilitas dan mengancam disintegrasi bangsa.

Kedua, memegang teguh Pancasila dan UUD 1945. Seperti telah dipaparkan pada bagian sebelumnya bahwa pasal 34 UUD 1945 mengamanatkan bahwa negara bertanggungjawab dalam memenuhi kebutuhan dasar (termasuk pangan) setiap penduduk Indonesia. Dalam kaitannya dengan desentralisasi, tanggungjawab ini diserahkan kepada pemerintah daerah, dan UU no 22/1999 mengamatkan bahwa Kewajiban kepala daerah untuk menegakkan UUD 1945 termasuk pasal 34 tersebut.

Ketiga, menghormati kedaulatan rakyat. Setiap rakyat atau penduduk mempunyai kedaulatan sebagai warga negara dan mempunyai hak azasi. Salah satu hak azasi yang dijamin oleh Deklarasi Internasional (*Declaration of Human Right* tahun 1948) dan perundangan yang berlaku di Indonesia seperti Undang-Undang nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan (butir 1 dari aspek menimbang).

Keempat, menegakkan seluruh Peraturan perundang-undangan. Mengawali era otonomi daerah, masalah ini seringkali dilecehkan. Kepada Daerah seakan-akan hanya menegakkan peraturan didaerahnya, karena “taa atau takut” pada DPRD. GBHN 1999 adalah produk perundangan (Tap MPR), Popenas adalah produk perundangan (Undang-undang), Undang-Undang nomor 7 tentang Pangan, Kepres 41/2001 adalah bagian dari peraturan perundangan yang berlaku di negara ini, yang didalamnya memuat berbagai kebijakan dan arahan program pembangunan pangan di Indonesia. Bila ada Kepala Daerah yang merumuskan kebijakan dan program pembangunan pangan di daerah bertentangan atau mengiraukan kebijakan ketahanan pangan dari dokumen peraturan-perundangan tersebut berarti kepala daerah melanggar salah satu butir dari pasal 43 UU nomor 22/1999 tentang Otonomi Daerah.

Kelima, meningkatkan kesejahteraan rakyat. Peningkatan kesejahteraan rakyat menyangkut dimensi yang luas, yang pada dasarnya diprioritaskan pada bidang pemenuhan kebutuhan dasar, yaitu kebutuhan pangan, pakaian, perumahan, kesehatan dan pendidikan yang saling berkaitan erat. Pemenuhan kebutuhan pangan dan kesehatan merupakan syarat mutlak untuk memperoleh kebutuhan pendidikan secara optimal baik formal maupun non-

formal. Tidak mungkin pemenuhan kesehatan dapat dicapai tanpa pemenuhan kebutuhan pangan, pakaian, perumahan.

Oleh karena itu pemenuhan kebutuhan pangan penduduk, palagi bagi keluarga yang tidak mampu merupakan bagian dari kewajiban kepala daerah. Karena itu setiap setiap Pemerintah Daerah harus mempunyai sistem ketahanan pangan daerah, termasuk kebijakan dan program-program pembangunan pangan daerah yang bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan gizi dan peningkatan kesejahteraan penduduk. Bukti terpeuhinya kebutuhan pangan penduduk dapat dilihat dari tersedianya pangan yang cukup, tidak ada keluhan harga pangan yang tinggi, tidak terjadi kelaparan, kerawanan pangan dan gizi buruk dikalangan penduduk.

Keenam, memeliharta ketentraman dan ketertiban masyarakat. Hal ini terkait dengan butir pertama, dimana pembangunan pangan berperan dalam memantapkan hubungan penduduk dengan pemerintah, hubungan antar penduduk, hubungan antara yang miskin dan yang kaya, sehingga terwujud stabilitas keamanan dan ketertiban masyarakat. Bahwa yang kaya perlu dipajak, dan didalam harta orang yang kaya ada hak orang yang miskin, yang pengelolannya perlu diatur oleh pemerintah pusat dan daerah.

Ketujuh, mengajukan rancangan Perda dan menetapkannya bersama DPRD. Pembangunan pangan di daerah perlu dirumuskan sebagai bagian integral dari Rencana strategis Pembangunan Daerah, yang kondusif dengan kebijakan dan program lainnya serta mendorong berkembangnya ekonomi daerah, pemenuhan kebutuhan pangan dan peningkatan kesejahteraan penduduk di daerah. Untuk mencapai hal ini Pemda perlu merumuskan dan menyempurnakan berbagai aturan bagi terselenggaranya pembangunan pangan di daerah secara optimal. Bila ini tidak terwujud berarti Kepala Daerah tidak memenuhi salah satu kewajibannya sebagai kepala daerah. Tidak jarang, karena terlalu mendewa-dewakan indikator ekonomi berupa PDRB, pencapaian tujuan-tujuan pembangunan ekonomi daerah dalam tatanan implementasi bertentangan dengan tujuan pembangunan pangan, misalnya masalah penggunaan lahan, pengelolaan air dan lingkungan, pengelolaan pasar dan prasarana transportasi pedesaan, yang amat penting bagi pembangunan pangan..

Dalam upaya mewujudkan berbagai kewajiban Kepala Daerah tersebut diatas dalam berbagai dimensi pembangunan pangan, kepala daerah perlu membangun suatu sistem ketahanan pangan daerah, yang meliputi kebijakan dan program pembangunan pangan yang jelas dan terukur dari waktu ke waktu, sistem informasi dan kewaspadaan pangan, kelembagaan pangan, personalia dan manajemen program pangan, kemiktraan dan koordinasi program pangan dengan swasta dan masyarakat, memfasilitasi pengembangan agribisnis dan agroindustri, pengembangan pasar dan pemasaran produk-produk pangan, serta insentif bila perlu.

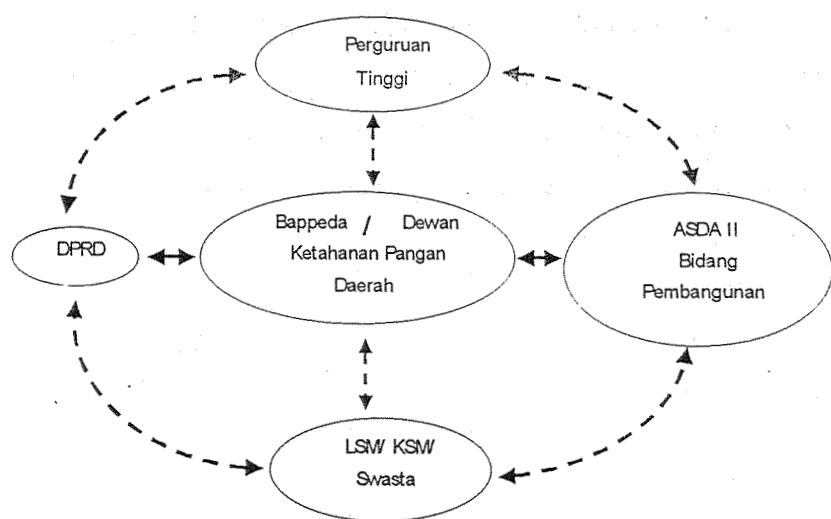
PERAN KEMITRAAN

Paradigma baru pembangunan pangan di era otonomi daerah menuntut keberadaan sumberdaya manusia dan kelembagaan pangan dan pertanian yang kompeten di masing-masing daerah. Proses perencanaan pembangunan pangan masa lalu yang sentralistik bisa jadi membuat kelembagaan pangan di daerah agak lemah pada masa transisi pelaksanaan otonomi daerah.

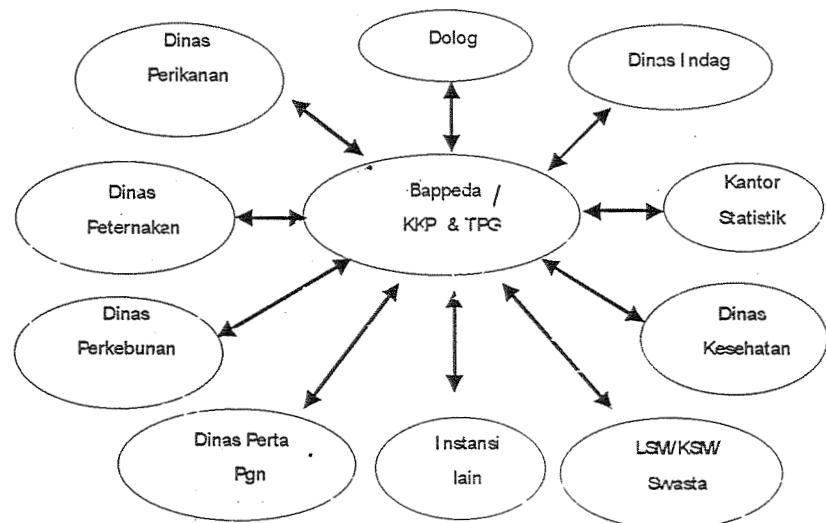
Salah satu upaya mempercepat peningkatan kemampuan SDM dan kelembagaan terkait di daerah menghadapi paradigma baru pembangunan pangan di daerah adalah dengan mengembangkan kemitraan dengan perguruan tinggi dan LSM yang kompeten dalam memberikan bantuan teknis dan pelatihan perumusan kebijakan dan program, perencanaan dan pengelolaan pembangunan pangan di daerah, baik dari daerah setempat maupun dari luar daerah. Disamping itu kegiatan magang, studi banding dan tukar-menukar pengalaman dengan daerah lain yang sudah lebih maju dalam perencanaan, koordinasi dan pengelolaan pembangunan pangan daerahnya juga menjadi alternatif.

Di masing-masing daerah perlu ditingkatkan dan dikembangkan kemitraan antar kelembagaan terkait dalam pembangunan pangan. Kelambagaan yang telah ada (seperti Tim Pangan dan Gizi) selagi dapat berfungsi dengan baik perlu dipertahankan dan dikembangkan

sebagai salah satu wahana koordinasi teknis pembangunan ketahanan pangan di daerah. Bila memungkinkan, dibentuk kelembagaan kebijakan seperti dewan ketahanan pangan daerah serta kantor ketahanan pangan daerah yang bersifat structural, dengan fungsi utama pada koordinasi pembangunan pangan daerah, mnegembangkan system informasi dan pemantauan serta melakukan pengkajian operasional untuk perumusan kebijakan dan program pangan dan gizi daerah. Sebagai salah satu contoh lembaga kemitraan koordinasi pada tatanan kebijakan disajikan pada Gambar 1, dan pada tatanan koordinasi pelaksanaan dan sistim informasi pangan disajikan pada Gambar 2.



Gambar 1. Kemitraan perumusan kebijakan pangan dan gizi daerah



Gambar 2. Kemitraan perencanaan dan program pangan dan gizi daerah.

BACAAN:

1. Becker, GS. 1993. Human Capital: A Theretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. The University of Chicago Press. Chicago.
2. Fogel, RW. 1994. Economic Growth, Population Theory and Physiology: The Bearing of Long-term Process on the making of Economic Policy. The American Economic Review, 1994;84:369-395.
3. Grantham-McGregor, S. 1995. A Review of Studies of the Effect of Severe Malnutrition on Mental Development. Journal of Nutrition, 1995;125:22S-35S.
4. Hardinsyah et al. 1999. Membangun Sistem Ketahanan Pangan yang Tangguh. Dalam Thaha, Hardinsyah, Alla (eds). Pembangunan Gizi dan Pangan dari Perspektif Kemandirian Lokal. Perhimpunan peminat Gizi dan Pangan (PERGIZI PANGAN) Indonesia dan Center for Regional Resources Development & Community Empowerment. Bogor.
5. Hardinsyah. 2000. Arah Pembangunan Tanaman Pangan dan Hortikultura Menuju Ketahanan Pangan. Dalam Wibowo, R (ed). Pertanian dan Pangan. Sinar Harapan. Jakarta.
6. Philip, W. et. al. 1997. The Contribution of Nutrition to Inequalities in Health. British Medical Journal, 1997;314:1545.
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Penerbit Restu Agung, Jakarta.
8. Unicef. 1998. The State of The World's Children 1998. Oxford University Press. Oxford.