

**KAJIAN**  
**KELEMBAGAAN UNTUK PEMANTAUAN**  
**KETAHANAN PANGAN**

Tim Peneliti :

Hardinsyah  
Dodik Briawan  
Siti Madanijah  
Cesilia Meti Dwiriani  
Sumali M. Atmojo  
Yayat Heryatno



**Kerjasama**  
**PUSAT STUDI KEBIJAKAN PANGAN DAN GIZI, LP-IPB**  
**Dengan**  
**UNICEF dan BIRO PERENCANAAN, DEPTAN**  
**1998**

D, S. M. A, Y. H/

Collection

Dodie R.

I.B.B.I.B.Q.

**KAJIAN  
KELEMBAGAAN UNTUK PEMANTAUAN  
KETAHANAN PANGAN**

**Penaanggung Jawab :**

**Suhardjo**

**Tim Peneliti :**

**Hardinsyah  
Dodik Briawan  
Siti Madanijah  
Cesilia Meti Dwiriani  
Sumali M. Atmojo  
Yayat Heryatno**



**Kerjasama  
PUSAT STUDI KEBIJAKAN PANGAN DAN GIZI, LP-IPB  
Dengan  
UNICEF dan BIRO PERENCANAAN, DEPTAN  
1998**

## RINGKASAN

Ketahanan pangan menjadi salah satu tujuan utama dan ukuran keberhasilan Pembangunan Nasional Jangka Panjang Tahap II di bidang pangan. Untuk menilai ketahanan pangan, diperlukan sistem informasi dan kelembagaan pemantauan ketahanan pangan. Salah satu sistem informasi antar instansi terkait dalam pengelolaan program pangan dan gizi adalah Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) yang mulai dikembangkan sejak Repelita III. SKPG adalah suatu rangkaian kegiatan berkesinambungan dalam penyediaan informasi situasi pangan dan gizi, untuk pengambilan keputusan dan perumusan kebijaksanaan, perencanaan dan pengendalian program pangan dan gizi secara cepat dan tepat.

Untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan SKPG, sejak Repelita VI (1994/1995) telah dilakukan penyempurnaan dengan memberikan peran yang lebih besar pada sektor-sektor terkait dalam jalur pangan sejak produksi, distribusi, sampai ke konsumsi dan gizi yang dikelompokkan ke dalam tiga subsistem dalam suatu sistem mekanisme kerja. Ketiga subsistem tersebut adalah SKPP, SKDP dan SKKG. Dari 16 propinsi yang direncanakan, SKPG telah dilaksanakan di 10 propinsi dan pada masa mendatang akan dikembangkan ke propinsi lainnya. Dalam pelaksanaannya, terungkap bahwa SKPG belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Penelitian ini mengkaji apakah masalah kelembagaan menjadi salah satu sebab belum berperannya SKPG seperti yang diharapkan.

Tujuan penelitian ini adalah : 1) Mengkaji kinerja Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) sebagai sistem pemantauan situasi pangan dan gizi dalam rangka ketahanan pangan daerah, ditinjau dari segi kelembagaan, peubah/indikator, mekanisme pelaporan, dan penggunaan hasil analisa, 2) Mengkaji kinerja SDM dalam penerapan SKPG untuk pemantauan ketahanan pangan daerah, 3) Mengkaji kemungkinan pengembangan kelembagaan dan sistem informasi SKPG sebagai alat pemantauan ketahanan pangan daerah, 4) Mengidentifikasi kebutuhan pelatihan untuk meningkatkan kemampuan sumberdaya manusia dalam pemantauan dan analisis ketahanan pangan daerah.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai penyempurnaan kelembagaan dan sistem informasi SKPG dalam pemantauan situasi pangan di daerah. Disamping itu hasil penelitian ini berguna dalam perencanaan pelatihan guna meningkatkan kinerja SKPG di dalam pemantauan ketahanan pangan.

Penelitian dilakukan selama 8 (delapan) bulan mulai Agustus 1997 sampai Maret 1998 di berbagai tingkat administratif yaitu tingkat pusat, propinsi (Jatim, NTB, Kalsel) yang melaksanakan SKPG dan kabupaten yang sudah melaksanakan SKPP (Ngawi dan Trenggalek di Jatim, Lombok Tengah dan Dompu di NTB, Banjar dan Hulu Sungai Utara di Kalsel).

Data primer dikumpulkan melalui wawancara dengan pejabat dan pelaksana teknis yang mewakili instansi terkait dengan SKPG di tingkat propinsi dan kabupaten, yaitu instansi/sector Bulog, Kesehatan, Dalam Negeri, Bimas, Pertanian, Peternakan, Perikanan, Statistik. Wawancara juga dilakukan dengan pejabat dari instansi terkait di tingkat pusat, termasuk Kantor Menpangan. Jenis data primer yang dikumpulkan didasarkan pada kerangka pikir *input-proses-output* pelaksanaan SKPG, yang meliputi : input (pedoman, komitmen, dana, SDM, sekretariat, sarana, laporan, indikator, proses (tim, mekanisme, pelatihan, pertemuan, data, konsep program); output (pokja, mekanisme, undangan, notulen, hasil, laporan, tindakan, konsep kebijakan). Selain itu juga dikumpulkan data melalui observasi langsung, antara lain berupa ketersediaan buku pedoman, Surat Keputusan (SK), ketersediaan formulir, notulen rapat dan pelaporan. Data/informasi tersebut dianalisis secara deskriptif untuk menjawab tujuan studi. Kinerja kelembagaan SKPG ditinjau dari aspek organisasi serta aspek koordinasi dan pelaporan. Sebagai suatu sistem koordinasi, pencapaian tujuan SKPG sangat ditentukan oleh kinerja organisasi Tim Pangan yang menjadi wadah dimana sistem tersebut dijalankan.

Dari hasil penelitian diketahui bahwa terdapat dua lembaga di tingkat propinsi dan kabupaten yang mewadahi kegiatan SKPG yaitu Badan Perbaikan Gizi Daerah (BPGD) dan Tim Pangan. Pada ketiga propinsi yang diteliti, telah ada Tim Pangan yang dibentuk dengan SK Gubernur. Namun dari enam Dati II yang diteliti, ada empat Dati II yang belum membentuk Tim Pangan yaitu di Ngawi, Trenggalek, Lombok Tengah dan Hulu Sungai Utara. Susunan organisasi Tim Pangan propinsi umumnya sudah sesuai dengan Buku Pedoman Operasional SKPG, antara lain dilihat dari keberadaan dua kelompok kerja (Pokja) yaitu Ketersediaan dan Stabilisasi Harga Pangan (Pokja I) dan Peningkatan Mutu dan Keamanan Pangan (Pokja II). Meskipun demikian, SKPG sebagai unit fungsional tidak tampak dalam struktur organisasi Tim Pangan. Di Kabupaten Trenggalek (Jatim) dan Hulu Sungai Utara (Kalsel) yang belum ada Tim Pangan, kegiatan SKPG diwadahi oleh BPGD, tetapi belum berfungsi seperti yang diharapkan.

Di dalam konsep SKPG dikenal tiga sub sistem (SKPP, SKDP, dan SKKG). Sub sistem SKPP sebagai kegiatan dari proyek Diversifikasi Pangan dan Gizi (DPG) sudah dibentuk pada seluruh Dati I dan Dati II yang diteliti. Di Dati I, Pokja SKPP dibentuk oleh Kanwil Deptan dan di Dati II dibentuk oleh Asda II/Bupati. Sub sistem SKDP dan SKKG secara resmi belum dibentuk, meskipun secara teknis peran dan fungsi sub sistem tersebut sudah dilaksanakan oleh instansi yang berwenang (Dolog/Sub Dolog dan Kesehatan).

Keberadaan Tim Pangan baik di Dati I maupun Dati II, belum disertai dengan keberadaan sekretariat dan tenaga pelaksana teknis, serta berbagai unsur pendukung kesekretariatan seperti buku-buku pedoman, komputer untuk kegiatan operasional (administrasi, pengolahan data dan pelaporan). Kinerja kelembagaan Tim Pangan dan BPGD untuk pelaksanaan SKPG dapat dikatakan sangat rendah dilihat dari aktivitas yang dilakukan. Pertemuan koordinasi pangan di daerah belum berlangsung secara berkala. Dalam pedoman SKPG dinyatakan pertemuan tersebut minimal dilakukan dua kali per tahun di Dati I dan empat kali per tahun di Dati II. Pertemuan koordinasi yang ada, umumnya dilakukan maksimal sekali setahun jika ada permintaan laporan dari pusat untuk menghadapi Rakomas Pangan, supervisi dari pusat, adanya masalah pangan akibat kemarau panjang atau publikasi rawan pangan di media massa.

Beberapa hal yang menyebabkan rendahnya kinerja SKPG antara lain masih kurangnya komitmen dan pemahaman pejabat, tidak ada *reward system* serta tidak adanya dukungan dana dan tenaga teknis kesekretariatan. Sub sistem SKPP dapat berjalan meskipun belum optimal, karena mempunyai dukungan dana dan legalitas yang jelas dari pusat, komitmen pejabat daerah, pelatihan petugas lapangan serta supervisi dari tingkat pusat/propinsi. Kegiatan SKPP antara lain adalah melaksanakan rapat koordinasi, pengumpulan data dan pelaporan. Namun demikian pengolahan data masih dilakukan secara manual, dan pelaporannya belum digunakan untuk pemantauan dan perencanaan program pangan dan gizi.

Untuk lebih mengoptimalkan kinerja lembaga koordinasi pangan dan gizi di daerah, pejabat di lokasi penelitian mengusulkan adanya Inpres baru tentang penyempurnaan BPGD dan Tim Pangan yang sudah ada, yang disertai dengan struktur dan mekanisme kerja yang jelas, dimana pelaksanaan SKPG merupakan salah satu tugas utamanya. Selanjutnya diperlukan juga adanya kesekretariatan (di Bappeda) yang dilengkapi dengan petugas yang terampil disertai dengan dana berkala dan sarana yang memadai, termasuk komputer dan paket *software* manajemen

informasi SKPG. Indikator peramalan yang selama ini dikumpulkan menurut sebagian besar responden masih terlalu rumit, sehingga perlu dikembangkan indikator yang lebih sederhana dan spesifik di daerah. Hal ini berimplikasi pada perlunya penyempurnaan buku pedoman SKPG.

Sumberdaya manusia merupakan faktor penting dalam mewujudkan tujuan organisasi/kelembagaan. Sebagian besar responden dari instansi yang terkait di daerah belum memahami konsep dan perannya dalam lembaga Tim Pangan, maupun pelaksanaan SKPG, SKPP, SKDP, dan SKKG. Sosialisasi/orientasi bagi pejabat dan pelatihan bagi pengambil keputusan dan petugas teknis diperlukan untuk meningkatkan kinerja SKPG. Di dalam struktur organisasi Tim Pangan, tidak ada petugas tetap sebagai pelaksana operasional SKPG. Pejabat dan petugas pelaksana yang terkait dalam SKPG semuanya merangkap dengan tugas rutin di sektornya masing-masing. Tidak adanya pembinaan dan pelatihan secara reguler, serta mutasi pegawai juga dapat menyebabkan terhentinya kegiatan SKPG di daerah. Walaupun ada pelatihan, bersifat insidental dan terbatas serta belum mencakup materi manajemen informasi pangan dan gizi, manajemen koordinasi dan kesekretariatan Tim Pangan. Sehubungan dengan masalah di atas diperlukan suatu buku pedoman dan paket modul pelatihan SKPG yang lebih sempurna.

Dari hasil-hasil penelitian di atas disarankan untuk : 1) Perlu ada sekretariat pelaksana kegiatan SKPG pada setiap tingkat administrasi (Dati II, Dati I, Pusat) yang dilengkapi dengan petugas sekretariat tetap yang terampil disertai dana berkala dan sarana yang memadai, termasuk komputer dan paket *software* manajemen informasi SKPG. Salah seorang tenaga tetap sekretariat ini sebaiknya minimal berlatar belakang pendidikan sarjana (S1) di bidang gizi atau pangan dan gizi; 2) Mengusulkan adanya Inpres baru tentang penyempurnaan BPGD dan Tim Pangan menjadi Badan Pangan dan Gizi Daerah (BPGD) atau Tim Pangan dan Gizi Daerah (TPGD) yang disertai dengan struktur dan mekanisme kerja yang jelas, dimana pelaksanaan SKPG merupakan tugas utamanya. Penanggung jawab dan ketua lembaga ini pada Dati I adalah Gubernur dan Wakil Gubernur, sedangkan pada Dati II adalah Bupati dan Wakil Bupati/Sekwilada dan sebagai sekretaris adalah Ketua Bappeda. Lembaga baru ini disarankan mempunyai tujuh pokja yaitu : (a) Pokja Produksi Pangan (Pertanian), (b) Pokja Industri dan Perdagangan Pangan (Perindag), (c) Pokja Stok Pangan dan Operasi Pasar (Dolog), (d) Pokja Harga Pangan Dan Peramalan (Statistik), (e) Pokja Gizi, Konsumsi dan Keamanan Pangan (Kesehatan), (f) Pokja Mobilisasi Dana dan

Bantuan Pangan (Sosial), dan (g) Pokja Pemberdayaan Keluarga (BKKBN); 3) Mengembangkan sistem manajemen informasi SKPG yang lebih cepat dan tepat secara elektronik (komputer) pada Dati II yang dapat diakses oleh Dati I dan pusat; 4) Perlu dikembangkan indikator peramalan dan pengamatan yang tidak rumit, dengan mempertimbangkan cakupan pemantauan, frekuensi, kemampuan petugas lapang, serta mengembangkan indikator lokal yang spesifik. Untuk itu diperlukan kerjasama riset dengan perguruan tinggi/lembaga penelitian; 5) Melakukan orientasi/sosialisasi tentang SKPG untuk pejabat dalam rangka meningkatkan kepeduliannya, pelatihan dan penyegaran bagi petugas teknis untuk meningkatkan kemampuannya. Pelatihan tersebut dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat pusat sampai dengan kabupaten; 6) Sehubungan dengan saran butir (3), (4), dan (5) perlu disempurnakan buku pedoman SKPG serta disusun buku pedoman pelatihan dan paket modul sosialisasi dan pelatihan SKPG pada tingkat pusat, Dati I dan Dati II; dan diperlukan kegiatan pendampingan dari pihak terlatih (petugas dari pusat atau pakar dari perguruan tinggi) selama 3-6 bulan sampai kegiatan SKPG berjalan dengan baik; 7) Peningkatan peran media massa dalam menyiarkan/ memberitakan situasi pangan dan gizi, agar BPGD/Tim Pangan lebih waspada terhadap ancaman rawan pangan dan secara aktif melakukan *cross check* di lokasi terduga; 8) Perlu ditingkatkan koordinasi dalam perencanaan dan evaluasi program, termasuk perencanaan anggaran SKPG pada setiap tingkat administrasi; 9) Tiap tahun Departemen Dalam Negeri dan Kementerian Negara Pangan, Hortikultura dan Obat-obatan sebaiknya mengumumkan hasil penilaian kegiatan SKPG Dati II pada momentum peringatan Hari Pangan dan Rakomas Pangan. Penilaian dilakukan secara independen oleh tim yang dibentuk terdiri dari pakar-pakar SKPG dari perguruan tinggi. Hasil penilaian SKPG ini dikelompokkan pada SKPG yang sangat baik, baik, dan tidak baik di daerah pelaksana SKPG. Hasil penilaian ini dijadikan salah satu indikator "sukses pembangunan" pimpinan daerah (Bupati).