



PEMBAHARUAN SISTEM PANGAN DESA : Gagasan Mewujudkan Kedaulatan Pangan

Witoro



Koalisi Rakyat
untuk
Kedaulatan Pangan

Pembaruan Sistem Pangan Desa:

Gagasan Mewujudkan Kedaulatan Pangan

Witoro

Pembaruan Sistem Pangan Desa: Gagasan Mewujudkan Kedaulatan Pangan

Penulis:
Witoro

Perwajahan:
Wowno

Tata letak
Ayif

Ditebitkan oleh:
Koalisi Rakyat Untuk Kedaulatan Pangan (KRKP)
Jl. Dayaprasarsan no 5, Komplek Goodyear,
Sindangbarang, Bogor
Tlp. /fax: 0251 343333
email: krkp@indo.net.id

Buku ini terbit atas kerjasama
KRKP dan Oxfam GB

cetakan pertama, April 2005



Selain untuk kepentingan dagang, buku ini dapat diperbanyak atau dikutip sebagian atau seluruhnya dengan menyebutkan sumbernya.

Daftar Isi

Pengantar, i	
Daftar Isi, v	
1. Pangan dan Manfaatnya Bagi Manusia, 1	
2. Kelaparan, 7	
3. Pangan sebagai HAM, 14	
4. Globalisasi Pangan, 21	
5. Perempuan dan Pangan, 28	
6. Ketahanan Pangan, 35	
7. Kedaulatan Pangan, 42	
8. Sistem Pangan Masyarakat Desa, 50	
9. Pembaruan Sistem Pangan Masyarakat Desa, 58	
10. Membangun Solidaritas Warga Desa Untuk Pangan, 62	

1

Pangan

Pangan merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi untuk kelangsungan hidup setiap manusia. Pangan berfungsi mendukung proses biokimia dalam tubuh setiap manusia agar dapat hidup sehat, aktif dan produktif. Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan :

“Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.”

Kegiatan makan dan minum yang kita lakukan sehari-hari bertujuan untuk

mendapatkan gizi yang cukup bagi tubuh, karena di dalam makanan terdapat zat-zat gizi yang juga disebut nutrisi. Zat gizi yang terkandung dalam makanan meliputi karbohidrat, lemak, protein, vitamin, mineral dan air. Nutrisi yang terkandung dalam makanan memberi kita energi yang kita butuhkan untuk pertumbuhan, kegiatan fisik dan fungsi dasar tubuh seperti bernafas, berpikir, mengatur suhu, sirkulasi darah dan pencernaan. Makanan juga memberi kita bahan-bahan yang diperlukan untuk membangun dan menjaga serta meningkatkan kemampuan tubuh untuk melawan berbagai penyakit.

Setiap orang membutuhkan pangan yang cukup baik dari sisi kualitas ataupun jumlahnya. Kualitas pangan mencakup



antara lain aspek fisik pangan, kualitas, keamanan, dan aspek gizi. Kualitas gizi menekankan keanekaragaman pangan. Setiap manusia tidak hanya membutuhkan makanan pokok, tetapi juga bahan pangan lainnya. Semakin beragam dan seimbang komposisi pangan yang dikonsumsi semakin baik kualitas gizinya, karena pada hakikatnya tidak ada

satu pun jenis pangan yang mempunyai kandungan gizi yang lengkap dan cukup baik dalam jumlah maupun jenisnya. Kuantitas pangan adalah jumlah atau volume pangan yang dikonsumsi dan zat gizi yang dikandung bahan pangan.

Aspek kualitas dan kuantitas pangan tersebut digunakan untuk melihat apakah konsumsi pangan sudah dapat memenuhi kebutuhan yang layak untuk hidup sehat yang dikenal sebagai Angka Kecukupan Gizi (AKG) seperti direkomendasikan Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi. Untuk menilai kuantitas konsumsi pangan masyarakat digunakan Parameter Tingkat Konsumsi Energi (TKE) dan Tingkat Konsumsi Protein (TKP). Beberapa kajian menunjukkan bahwa bila konsumsi energi dan protein terpenuhi sesuai dengan norma atau angka kecukupan gizi dan konsumsi pangan beragam, zat-zat

lain juga akan terpenuhi dari konsumsi pangan.

Berbagai kelompok masyarakat yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia memiliki dan membudidayakan berbagai jenis tanaman pangan. Tidak mengherankan jika setiap daerah mempunyai pola makan tradisional atau lokal yang menyediakan makanan yang bervariasi yang dibutuhkan untuk kesehatan dan pertumbuhan. Pola makan tradisional ini kaya akan zat gizi untuk kesehatan dan pertumbuhan karena terdiri dari berbagai variasi seperti aneka makanan pokok, sayur-sayuran, daging, kacang-kacangan, dan berbagai macam bumbu yang mengandung lemak dan gula. Pangan pokok masyarakat juga beragam seperti beras, jagung, singkong, ubi jalar, sagu, talas dan kentang.

Bahan makanan dapat dibedakan menjadi tiga golongan besar, yaitu sumber zat tenaga, pembangun, dan pengatur. Zat tenaga berfungsi sebagai pemberi tenaga dalam tubuh yang digunakan untuk menggerakkan semua organ tubuh. Zat pembangun diperlukan tubuh untuk pertumbuhan sel-sel baru dan untuk menggantikan sel-sel yang rusak. Zat pengatur berfungsi untuk mengatur jalannya reaksi-reaksi kimia yang berlangsung di dalam tubuh.¹

Tabel 1. Angka Kecukupan Gizi yang Dianjurkan (rata-rata per orang per hari)

No	Kelompok Umur	Berat badan (kg)	Tinggi badan (cm)	Energi (Kkal)	Protein (g)	Vit.A (RE)	Vit D (ug)	Vit.C (mg)	Kalsium (mg)	Besi (mg)	Yodium (ug)
Anak											
1	0-6 bl	6	60	550	10	375	5	40	200	0,5	90
2	7-12 bl	8,5	71	650	16	400	5	40	400	7	90
3	1-3 th	12	90	1000	25	400	5	40	500	8	90
4	4-6 th	17	110	1550	39	450	5	45	500	9	120
5	7-9 th	25	120	1800	45	500	5	45	600	10	120
Laki-laki											
6	10-12 th	35	138	2050	50	600	5	50	1000	13	120
7	13-15 th	46	150	2400	60	600	5	75	1000	19	150
8	16-18 th	55	160	2600	65	600	5	90	1000	15	150
9	19-29 th	56	165	2550	60	600	5	90	800	13	150
10	30-49 th	62	165	2350	60	600	5	90	800	13	150
11	50-64 th	62	165	2250	60	600	10	90	800	13	150
12	60+ th	62	165	2050	60	600	15	90	800	13	150
Wanita											
13	10-12 th	37	145	2050	50	600	5	50	1000	20	120
14	13-15 th	48	153	2350	57	600	5	65	1000	26	150
15	16-18 th	50	154	2200	50	600	5	75	1000	26	150
16	19-29 th	52	156	1900	50	500	5	75	800	26	150
17	30-49 th	55	156	1800	50	500	5	75	800	26	150
18	50-64 th	55	156	1750	50	500	10	75	800	12	150
19	60+ th	55	156	1600	50	500	15	75	800	12	150
Hamil (+an)											
20	Trimester 1			+180	+17	+300	+0	+10	+150	+0	+50
21	Trimester 2			+300	+17	+300	+0	+10	+150	+0	+50
22	Trimester 3			+300	+17	+300	+0	+10	+150	+0	+50
Menyusui (+an)											
23	6 bl pertama			+500	+17	+350	+0	+45	+150	+6	+50
24	6 bl kedua			+550	+17	+350	+0	+45	+150	+6	+50

Sumber : Widiakarya Nasional Pangan dan Gizi 2004

Makanan sumber zat tenaga terdapat pada nasi, jagung, umbi-umbian, gandum, dan tepung-tepungan. Sedangkan zat pembangun terdapat pada ikan, daging, telur, ayam, kacang-kacangan, tahu dan tempe. Adapun sumber zat pengatur terdapat pada sayuran dan buah-buahan. Fungsi yang beragam itu dimungkinkan oleh beragam zat gizi yang terkandung dalam pangan. Pangan mengandung satu atau lebih zat gizi dalam jumlah yang beragam. Setiap jenis zat gizi mempunyai fungsi khusus. Kita semua membutuhkan zat gizi, yang disediakan oleh beragam pangan, untuk semua proses tubuh kita.

Meskipun kita memperoleh cukup pangan untuk memenuhi kebutuhan energi, kita menjadi tidak sehat apabila tidak memperoleh beragam jenis pangan yang dibutuhkan. Karena beragam zat gizi ditemukan dalam beragam pangan, maka kita membutuhkan jenis pangan yang beragam pula untuk memenuhi semua kebutuhan. Inilah sebabnya mengapa keragaman pangan penting bagi kesehatan. Kebutuhan manusia akan gizi dimulai sejak masih berada dalam kandungan, bayi, anak-anak, remaja, masa produktif sampai dengan usia lanjut. Kebutuhan tiap orang akan zat-zat makanan berbeda satu dengan yang lain sesuai usia, jenis kelamin, aktivitas, tinggi dan berat badan. Usia janin dalam kandungan 0 sampai 3 bulan

merupakan saat paling membutuhkan zat makanan. Dalam periode itu sedang terjadi proses pembentukan organ tubuh. Pemenuhan kebutuhan gizi sangat berpengaruh terhadap pembentukan otak janin hingga balita sehingga akan menentukan tingkat kecerdasan anak. Pada masa anak-anak, makanan diperlukan untuk mengoptimalkan masa pertumbuhan fisik dan otaknya sehingga tidak kerdil dan perkembangan kecerdasannya lambat.

Makanan pada masa remaja dibutuhkan untuk pertumbuhan fisik yang masih berlanjut serta aktivitas belajar dan bermain yang banyak dilakukan. Pangan juga memiliki peran yang sangat penting bagi perempuan sejak masa kanak-kanak, masa remaja, masa reproduksi, dan masa lanjut usia. Bagi perempuan yang sedang hamil dan menyusui, pangan tidak hanya penting untuk kelangsungan dirinya tetapi juga bagi pertumbuhan janin dan anak-anaknya. Pada manusia usia produktif, pangan diperlukan untuk menunjang produktivitas kerja.

Standar konsumsi pangan yang dianjurkan oleh Organisasi Pangan dan Pertanian Dunia (FAO) dan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) bagi penduduk negara-negara berkembang terdiri dari 50% kalori dari makanan pokok, 15-20% energi dari pangan hewani, 20-25% energi dari kacang-kacangan atau biji berminyak, 8% energi dari

gula, serta 5% energi dari sayur dan buah-buahan.²

Survei nasional Indonesia tahun 1999, menunjukkan bahwa rata-rata konsumsi energi per kapita per hari untuk padi-padian sebesar 1.232 Kkal atau 112% dari angka yang direkomendasikan. Konsumsi padi-padian ini cukup dominan yang meliputi 67% dari seluruh pangan yang dikonsumsi. Adapun konsumsi umbi-umbian, pangan hewani, kacang-kacangan serta sayur dan buah masih di bawah 50% dari anjuran.

Akses terhadap pangan yang cukup merupakan hal yang sangat menentukan bagi terpenuhinya kebutuhan gizi, tetapi hal itu belumlah cukup. Kecukupan pangan dan gizi setiap orang atau rumah tangga juga ditentukan oleh kapasitas untuk memanfaatkan pangan yang tersedia. Hal lain yang juga penting diantaranya cara menyimpan dan mengolah bahan pangan, kesehatan lingkungan, juga kondisi kesehatan dan pola makan seseorang.³ Bahan pangan dalam jumlah dan kualitas yang baik akan menyusut atau rusak jika tidak disimpan dan diolah dengan baik. Demikian juga seseorang yang menderita penyakit infeksi atau cacangan tidak dapat menyerap gizi dari makanan yang dikonsumsi dengan baik. Sarana kesehatan lingkungan dan pengetahuan dalam pengelolaan pangan pada tingkat rumah tangga juga merupakan

hal penting bagi terpenuhinya kebutuhan pangan dan gizi masyarakat.

Terpenuhinya kebutuhan pangan yang cukup baik kualitas maupun jumlahnya akan memungkinkan rakyat cerdas, sehat dan kuat. Apabila manusia cerdas, sehat dan kuat mereka mempunyai energi, kreativitas, jaminan dan keberanian untuk memecahkan masalah, membuat karya-karya besar dalam bidang seni dan musik, menyumbangkan pikiran pada kemajuan ilmu pengetahuan dan menjalani hidup dengan penuh martabat dan kegembiraan, yang pada akhirnya memajukan peradaban. Warga negara yang cukup makan dapat hidup produktif sehingga akan memberi sumbangan kepada masyarakatnya.

Penduduk yang kurang makan tidak mempunyai energi yang cukup untuk belajar dan bekerja. Kekurangan pangan dapat menurunkan kemampuan seseorang untuk melawan berbagai penyakit sehingga mudah terserang penyakit. Sementara di lain pihak, makan yang berlebihan dan tidak seimbang menyebabkan kelebihan berat badan atau obesitas yang juga mendorong munculnya berbagai penyakit degeneratif. Penyakit yang diderita seseorang menyebabkan yang bersangkutan tidak produktif sehingga kehilangan berbagai potensinya. Bahkan diperlukan perawatan kesehatan dan biaya perawatan yang akan mengganggu kehidupan keluarga dan masyarakat.

Selain berfungsi sebagai konsumsi untuk kelangsungan hidup manusia, pangan juga memiliki berbagai fungsi lain bagi masyarakat. Sebagai kebutuhan pokok sepanjang kehidupan masyarakat, pangan memiliki nilai sosial, budaya, dan religi. Bantuan bahan pangan maupun makanan olahan kepada tetangga atau keluarga yang sedang kesusahan (kurang pangan atau sakit) merupakan bentuk solidaritas berbagai masyarakat di Indonesia. Demikian juga bantuan pangan dari warga yang mampu kepada warga miskin baik secara berkala maupun pada saat tertentu juga merupakan bentuk kepedulian antar sesama. Tradisi makan bersama di antara tetangga, kawan, atau saudara juga menjadi media untuk meningkatkan hubungan di antara mereka.

Pangan juga merupakan bagian penting agama-agama dan kepercayaan yang ada di Indonesia. Umat Islam misalnya membedakan antara makanan halal yang boleh dimakan dan makanan haram yang tidak boleh dimakan. Pangan digunakan untuk sesaji dalam upacara keagamaan atau kepercayaan. Puasa untuk tidak makan juga dilakukan berbagai agama sebagai bentuk pengendalian diri serta kepedulian bagi mereka yang kelaparan. Pangan juga digunakan sebagai bentuk kepedulian antar umat suatu Agama. Bantuan pangan dari umat suatu agama yang mampu kepada

umat lain yang miskin juga merupakan bagian dari ajaran agama yang hidup di Indonesia.

¹ Yusnalaini Mukawi, *Gizi Sempurna Bagi Keluarga Sehat Sejahtera*, PT Friche Vlag dan PT Foremost Indonesia, 1996.

² Sunita Almatsier, *Prinsip Dasar Ilmu Gizi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.

³The South Centre, *Universal Food Security: Issues for the South*, Geneva, November 1997

2

Kelaparan

Indonesia dikenal sebagai negara yang memiliki laut yang luas dan daratan yang subur dengan kekayaan sumber-sumber pangan yang luar biasa besar. Namun, saat ini masih terdapat banyak penduduk yang kurang pangan. Kurang pangan atau kelaparan terjadi pada saat seseorang, suatu keluarga, sebuah komunitas tidak memiliki makanan untuk dikonsumsi. Kurang pangan disebabkan karena dua hal, yaitu (i) tidak ada persediaan pangan atau (ii) sebenarnya tersedia pangan tetapi penduduk tidak dapat mengakses. Kelangkaan pangan disebabkan oleh produksi pangan tidak mencukupi kebutuhan atau karena persoalan distribusi sehingga pangan sulit didapat. Tiadanya akses rakyat terhadap pangan karena meskipun pangan tersedia tetapi

penduduk tidak mampu membeli, tidak tersedia bantuan, atau tidak bisa meminjam.

Meskipun ada berbagai penyebab kelaparan dan kurang gizi, jika kita telusuri lebih lanjut, penyebab utama kelaparan saat ini



Kelaparan

adalah karena tiadanya kebijakan negara yang memadai serta tekanan liberalisasi perdagangan. Negara yang tidak menjalankan kewajibannya atau penatalaksanaan pemerintahan yang buruk (*bad governance*) menyebabkan penelantaran hak asasi manusia atas pangan. Kelaparan mencerminkan kegagalan negara menjalankan peran-peran utamanya terhadap masyarakat luas, terutama dalam mengalokasikan dan mengelola sumber-sumber yang ada untuk mengatasi masalah pemenuhan kebutuhan pangan.

Berbagai bukti menunjukkan kemiskinan dan kelaparan disebabkan oleh kebijakan negara yang mengutamakan kepentingan perusahaan sehingga menggusur sistem pertanian rakyat yang selama berabad-abad telah menjadi basis kehidupan rakyat. Kebijakan pertanian komersial untuk mendukung industrialisasi dan pertanian berorientasi ekspor yang dikembangkan justru menyebabkan semakin kecilnya akses rakyat terhadap sumber-sumber produksi pangan seperti tanah, benih, dan air untuk irigasi. Kebijakan neo-liberal telah mendorong terjadinya penumpukan pemilikan tanah serta meningkatkan ketergantungan petani terhadap input dari luar. Kebijakan itu mengikis kedaulatan dan kemandirian para petani untuk dapat memenuhi kebutuhan pangannya sendiri. Tiadanya perlindungan terhadap rakyat

khususnya petani terutama di Negara-negara Sedang Berkembang menyebabkan jumlah penduduk yang kelaparan demikian besar. Jumlah penduduk kurang pangan di seluruh dunia pada tahun 1998 - 2000 diperkirakan paling tidak 840 juta orang. Jumlah tersebut meliputi 11 juta penduduk di Negara-Negara Industri, 30 juta penduduk Negara-Negara Transisi dan 799 juta penduduk Negara-Negara Sedang Berkembang.¹

Besarnya jumlah penduduk kelaparan ini bertentangan dengan fakta bahwa jumlah produksi pangan dunia lebih dari cukup untuk memenuhi seluruh muka bumi. Bahkan menurut Direktur Jenderal FAO, besarnya jumlah produksi pangan saat ini belum pernah terjadi dalam sejarah umat manusia sebelumnya. Perbedaan antara jumlah produksi pangan dunia yang besar di satu sisi dan besarnya jumlah penduduk kelaparan di sisi lain membuktikan bahwa keadilan atas pangan belum terjadi sehingga sebagian rakyat pangan belum dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup.

Kenyataan di tingkat nasional juga tidak jauh berbeda. Pada tingkat nasional sebenarnya tersedia bahan pangan yang lebih dari cukup bagi seluruh penduduk Indonesia. Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2002 menunjukkan ketersediaan pangan per kapita pada tahun 2001 adalah

3.087 kalori dan protein 85,09 gram. Menurut rekomendasi Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VII Tahun 2000, kecukupan kalori adalah 2.500 kalori/kapita per tahun dan untuk protein adalah 55 gram. Konsumsi energi pada tahun 2002 menurut Susenas 2002 hanya 1982 Kkal/kapita/hari dan protein 54,42 gram/kapita/hari.

Fakta itu menunjukkan bahwa pangan yang tersedia tidak terdistribusi secara adil kepada seluruh penduduk sehingga mengakibatkan banyak penduduk kurang pangan. Pada tahun 2002 terdapat 21,7 persen penduduk rawan pangan, 15,7 persen merupakan penduduk rawan pangan dan 6 persen merupakan penduduk sangat rawan pangan. Mereka hanya dapat mengonsumsi energi kurang dari 80 persen dari angka kecukupan energi yang dianjurkan. Selain itu juga ada 37,3 juta (17,3 persen) penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan yang beresiko mengalami rawan pangan. Pada tahun 2002 terdapat 48 % daerah yang rawan pangan.²

Persoalan kurang pangan dialami sejak kelahiran seperti terlihat banyaknya bayi dengan berat badan lahir rendah (BBLR <2500 gram). Secara umum, Indonesia masih belum mempunyai angka untuk BBLR yang diperoleh berdasarkan survei nasional. Proporsi BBLR diketahui berdasarkan estimasi sangat kasar diperoleh dari Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) dan juga dari studi terserak. Seperti yang terlihat pada Tabel 3, proporsi BBLR berkisar antara 7 - 16% selama periode 1986-1999³. Jika proporsi ibu hamil yang akan melahirkan bayi adalah 2,5% dari total penduduk, maka setiap tahun diperkirakan 355.000 sampai 710.000 dari 5 juta bayi lahir dengan kondisi BBLR. Kejadian BBLR ini erat kaitannya dengan gizi kurang sebelum dan selama kehamilan. Tingginya angka BBLR ini akan berpengaruh pada tingginya angka kematian bayi.⁴

Tabel 2. Perkembangan Jumlah Penduduk Rawan Pangan 1996-2002

Rincian	1996	1999	2002
Persentase Penduduk Rawan Pangan	12,0	41,28	15,7
Persentase Penduduk Sangat Rawan Pangan	1,3	2,7	6,0
Persentase Penduduk Miskin	17,7	23,5	18,1

Sumber : Badan Bimas Ketahanan Pangan, Deptan, 2004

Tabel 3. Proporsi BBLR SDKI

Keterangan	1986-1991 (%)	1989-1994 (%)	1992-1997 (%)
SDKI	7,3	7,1	7,7
Perkotaan		6,8	6,6
Perdesaan		7,3	8,4
Rentang Provinsi		2,3-16,7	3,6-15,6

Sumber : Atmarita, Tatang S. Fallah, 2004

Anak-anak di bawah usia lima tahun (balita) merupakan kelompok paling rentan terhadap malnutrisi atau kurang gizi. SUSENAS 2003 mencatat adanya sekitar 5,1 juta (27,5%) anak balita kekurangan gizi. Dari jumlah itu 1,545 juta (8,3 %) di antaranya menderita gizi buruk dan 3,573 juta (19,2 %) menderita gizi kurang. Pada tahun 2001 diperkirakan lebih dari 3,3 juta anak balita yang berat badannya di bawah normal, 1,1 juta di antaranya anak berumur 6-23 bulan. Kematian sekitar 305.000 bayi dan anak balita setiap tahunnya, sekitar 180.000 di antaranya meninggal dengan penyebab dasar kekurangan gizi.⁵ Perempuan juga menjadi kelompok yang rawan pangan. Menurut SUSENAS 1999, sekitar 7,5 juta wanita usia 15-45 tahun menderita kurang gizi, 50% ibu hamil dan 30% anak usia sekolah menderita anemia akibat kekurangan gizi.

Masalah gizi yang utama di Indonesia mencakup empat hal, yaitu kurang energi protein, anemia gizi besi, kekurangan iodium dan kurang vitamin A. Keempat

masalah gizi itu pada gilirannya akan menurunkan derajat kesehatan dan produktivitas masyarakat.⁶

Kurang energi protein (KEP) disebabkan oleh kurangnya mengonsumsi sumber energi secara umum dan makanan sumber protein. KEP saat ini terutama terjadi pada anak balita. KEP pada anak menyebabkan lambatnya pertumbuhan, rentan terhadap penyakit (terutama penyakit infeksi) dan menyebabkan rendahnya kecerdasan. KEP berat pada orang dewasa dikenal sebagai *honger oedeem*. Pada orang dewasa, KEP menurunkan produktivitas kerja dan menurunkan derajat kesehatan sehingga mudah diserang penyakit.

Kekurangan kalori protein yang gawat pada anak-anak dikenal dengan gejala klinis seperti kwashiorkor, marasmus dan marasmik kwashiorkor. Kwashiorkor disebabkan oleh kekurangan protein, dan diderita bayi usia enam bulan dan anak balita. Penyebab marasmus adalah kekurangan

kalori atau energi atau gejala kekurangan pangan secara keseluruhan (kelaparan).

Marasmus dikenal sebagai gizi yang buruk sekali serta berakibat anak tidak dapat tumbuh, berat badannya kira-kira 60 persen dari berat badan normal pada umurnya, wajahnya tampak tua, dengan tungkai sangat kurus, lemak di bawah kulit tidak ada sama sekali, mata membesar, perut membuncit berlomba dengan ukuran kepala dan apatis, tubuh si penderita sangat kurus dan peot. Kwashiorkor adalah gizi buruk tingkat berat. Pada penderita ini terdapat bengkak di wajahnya, lengan maupun kakinya, bahkan, bisa sampai ke seluruh tubuh. Adapun marasmik kwashiorkor adalah

gabungan dari keduanya. Penderita ini selain mukanya sembab, wajahnya tampak tua. Mereka tidak hanya kekurangan protein saja tetapi juga energi atau kalorinya.

Masalah anemia gizi disebabkan karena kurang zat besi sebagai akibat sedikitnya mengonsumsi makanan sumber zat besi, terutama yang berasal dari hewan. Pada tahun 1995, masih banyak penduduk yang kurang zat besi. Antara lain dialami oleh 40,5% anak balita, 47,5% anak usia sekolah, 50,9 % ibu hamil, 45% ibu menyusui, juga 57,9% manula di atas 65 tahun. Kekurangan zat gizi pada perempuan juga disebabkan oleh hilangnya darah selama haid dan persalinan. Kekurangan zat besi

Tabel 4. Jumlah balita gizi buruk (BB/U<-3SD) dan gizi kurang (BB/U <-2SD) Susenas 1989-2003

Tahun	Total Penduduk	Total Balita	Prevalensi			Jumlah balita dengan		
			Gizi buruk	Gizi Kurang	Buruk + Kurang	Gizi Buruk	Gizi Kurang	buruk + Kurang
1989	177,614,965	21,313,796	6.3	31.2	37.5	1,342,769	6,643,510	7,986,279
1992	185,323,458	22,238,815	7.2	28.3	35.6	1,607,866	6,302,480	7,910,346
1995	195,860,899	21,544,699	11.6	20.0	31.6	2,490,567	4,313,249	6,803,816
1998	206,398,340	20,639,834	10.5	19.0	29.5	2,169,247	3,921,568	6,090,815
1999	209,910,821	19,941,528	8.1	18.3	26.4	1,617,258	3,639,329	5,256,587
2000	203,456,005	17,904,128	7.5	17.1	24.7	1,348,181	3,066,977	4,415,158
2001	206,070,543	18,134,208	6.3	19.8	26.1	1,142,455	3,590,573	4,733,028
2002	208,749,460	18,369,952	8.0	19.3	27.3	1,469,596	3,545,401	5,014,997
2003	211,463,203	18,608,762	8.3	19.2	27.5	1,544,527	3,572,882	5,117,409

Sumber : Atmarita, Tatang S. Fallah, 2004

Kelaparan

menyebabkan penurunan kemampuan fisik, kemampuan berfikir dan penurunan anti bodi sehingga mudah terserang infeksi.⁷

Kurang iodium terutama dialami oleh penduduk di daerah pegunungan yang tanahnya kurang mengandung iodium. Masyarakat yang mengalami GAKI (Gangguan Akibat Kekurangan Iodium) tersebar di wilayah sepanjang Bukit Barisan di Sumatera, daerah pegunungan di Jawa, Bali, NTB, NTT, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua. GAKI menyebabkan pembesaran kelenjar gondok (tiroid). GAKI pada anak-anak juga ditandai dengan bentuk tubuh kecil (cebol) dan terbelakang.

Kurang Vitamin A (KVA) yang diperoleh dari sumber makanan seperti buah-buahan dan sayuran menyebabkan kebutaan. Meskipun masalah KVA telah menurun tajam dalam satu dekade terakhir, masalah ini masih ada terutama pada anak-anak balita. Selain kebutaan, KVA juga menyebabkan rendahnya dayan tahan tubuh sehingga menyebabkan mudah terserang infeksi yang kemudian menyebabkan kematian terutama pada anak-anak.

Kurang pangan atau gizi dengan demikian akan berpengaruh terhadap tingkat pertumbuhan, tenaga, berat badan dan kesehatan sehingga mudah diserang berbagai penyakit, bahkan kematian.

Menurut Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) terdapat hubungan antara malnutrisi dengan kematian. Paling tidak setengah dari sekitar sepuluh juta kematian anak-anak yang terjadi setiap tahunnya berhubungan dengan masalah kurang gizi. Anak-anak balita paling rentan terhadap penyakit sebagai akibat malnutrisi. Dampak lebih jauhnya adalah kerusakan permanen baik fisik maupun mental yang akan dibawa sepanjang hidupnya.

Akibat paling dramatis dari kelaparan atau malnutrisi adalah kematian. Memang tidak banyak kematian yang disebabkan secara langsung karena malnutrisi atau kelaparan, tetapi malnutrisi menyebabkan seseorang menjadi lemah dan meningkatkan kerentanan terhadap penyakit yang kemudian menyebabkan kematian. Meskipun bukan penyebab langsung kematian, malnutrisi merupakan penyebab meningkatnya resiko kematian.

Kelangkaan pangan serta kekurangan pangan dan gizi akan menurunkan kualitas sumber daya manusia serta produktivitas masyarakat dan produktivitas nasional. Negara bakal kehilangan sumber daya manusia yang berkualitas. Pengabaian dan kelambatan mengatasi gizi buruk akan menghancurkan bukan hanya masyarakat tetapi juga masa depan bangsa. Membiarkan kelaparan merajalela berarti

mengabaikan hak asasi masyarakat atas pangan dan gizi, sekaligus mempertaruhkan masa depan masyarakat dan negara.⁸

Selain masalah kurang pangan, sebagian masyarakat kita juga mengalami masalah gizi lebih karena terlalu banyak atau tidak seimbang dalam mengonsumsi pangan. Peningkatan pendapatan dan perubahan pola makan yang terjadi pada sebagian masyarakat ini menyebabkan kegemukan atau obesitas. Pola makan tradisional yang tinggi karbohidrat, tinggi serat kasar, dan rendah lemak kemudian berubah dengan pola makan baru yang sebaliknya. Perubahan pola makan ini diperkuat perkembangan industri pangan asing dan gencarnya iklan di berbagai media yang juga berkembang pesat sebagai akibat globalisasi. Perkembangan berbagai fasilitas juga menyebabkan menurunnya aktifitas fisik masyarakat tertentu.

Analisis yang dilakukan Direktorat Bina Gizi Masyarakat (BGM) Departemen Kesehatan menunjukkan adanya peningkatan prevalensi kegemukan pada balita, sebesar 0,77% pada tahun 1989 menjadi 4,48% pada tahun 1999. Pemantauan dengan sampel secara acak di 14 kota yang dilakukan BGM tahun 1996/7 menunjukkan bahwa prevalensi kegemukan pada laki-laki sebesar 12,8% sedangkan perempuan sebesar 20%, dengan rata-rata 17,5%. Kegemukan ini terutama terjadi pada

masyarakat perkotaan Jawa, Sumatera dan Bali. Kegemukan dapat menyebabkan kesehatan memburuk dan tubuh beresiko terhadap penyakit degeneratif seperti jantung koroner, diabetes meilitus, hipertensi dan penyakit hati.

¹ *FAO, 2002, The State of Food Insecurity in the World 2002*

² *Badan Bimas Ketahanan pangan-Departemen Pertanian, "Pangan untuk Rakyat: Kondisi tahun 2000- 2003 dan Fokus Ke Depan", Jakarta, Maret 2004.*

³ *Bapenas dan Unicef, 2000, Laporan Indonesia untuk persiapan End Decade Goal 2000.*

⁴ *Atmarita, Tatang S. Fallah, Analisis Situasi Gizi dan Kesehatan Masyarakat, Makalah disajikan pada Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII, Jakarta 17-19 Mei 2004*

⁵ *Posman Sibuea, Kemiskinan, Rawan Gizi, dan "World Food Summit", Kompas, Rabu 10 Juli 2002*

⁶ *Posman Sibuea, Pengentasan Gizi Buruk Dalam Perspektif Keadilan, Suara Pembaruan, 20 Juli 2001*

⁷ *Sunita Almatsier, Prinsip Dasar Ilmu Gizi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.*

⁸ *Sudirman HN, Pangan dan Gizi sebagai Hak Asasi Manusia, Kompas, Kamis, 27 Juni 2002*

3

Pangan sebagai HAM

Sebagai kebutuhan dasar untuk kelangsungan hidup setiap manusia, pemenuhan pangan merupakan bagian dari hak hidup manusia. Hak atas kecukupan pangan dan terbebas dari kelaparan merupakan hak asasi yang paling mendasar. Presidential Commission on Hunger dengan tegas menyatakan bahwa pemenuhan hak asasi atas pangan dan gizi amat utama. Hak-hak asasi yang lain tidak mungkin bisa terjamin tanpa lebih dulu menjamin hak atas pangan dan gizi.

Akses terhadap pangan yang cukup merupakan bagian penting dalam hak asasi manusia atas pangan yang cukup. Pangan yang diakses harus cukup dalam arti kualitas dan jumlahnya. Akses terhadap pangan yang

cukup diartikan sebagai gizi, kalori dan protein yang dikonsumsi. Kelaparan dan kurang gizi merupakan akibat kurangnya akses terhadap pangan yang cukup. Kurang gizi tidak hanya disebabkan oleh kurangnya jumlah pangan yang dikonsumsi, tetapi mungkin karena kualitas pangan yang buruk. Pangan yang cukup juga mengacu pada lingkungan sosial-ekonomi dan budaya masyarakat bersangkutan.¹

Hak atas pangan mencakup antara lain hak untuk bebas dari kelaparan, hak untuk memperoleh air minum yang aman, hak untuk mendapatkan akses terhadap sumber daya, termasuk bahan bakar untuk memasak. Hak atas pangan yang cukup berarti setiap orang, baik perempuan, laki-

laki maupun anak-anak secara individu dan komunitas harus memiliki akses baik secara fisik serta ekonomi terhadap pangan sepanjang waktu. Hak atas pangan yang cukup/layak merupakan bagian dari hak atas standar hidup yang layak.²

Sebagai salah satu hak asasi manusia (HAM), pangan diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakikat dan kodrat kelahirannya sebagai manusia. Dikatakan “universal” karena hak-hak ini dinyatakan sebagai bagian dari kemanusiaan setiap manusia, tanpa memedulikan warna kulit, jenis kelamin, usia, latar belakang kultural ataupun agama dan kepercayaan spiritualitasnya. Sementara itu, dikatakan “melekat” atau “inheren” karena hak-hak itu dimiliki siapa pun berkat kodrat kelahirannya sebagai manusia dan bukan karena pemberian orang atau organisasi apapun. Karena dikatakan “melekat” itu pulalah, pada dasarnya hak-hak ini tidak boleh dirampas atau dicabut.³ Pengakuan atas adanya hak-hak manusia yang asasi memberikan jaminan - secara moral dan demi hukum - kepada setiap manusia untuk menikmati kebebasan dari segala bentuk perhambaan, penindasan, perampasan, penganiayaan atau perlakuan apa pun lainnya yang menyebabkan manusia itu tak dapat hidup secara layak sebagai manusia yang dimuliakan Allah. Berabad-abad lamanya manusia dalam jumlah massal

hidup dalam keadaan tak diakui hak-haknya yang asasi demikian itu. Jutaan manusia dalam sejarah hidup dalam kedudukannya yang rendah sebagai ulur-ulur atau hamba-hamba.⁴



Pangan sebagai hak asasi manusia telah dinyatakan dalam berbagai kesepakatan internasional ataupun dalam perundang-undangan nasional. Beberapa sumber yang mengakui hak atas pangan antara lain :

-Pasal 25 ayat 1, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia menyatakan: *“Setiap orang berhak atas suatu standar kehidupan yang layak untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk makanan, pakaian, rumah”*

Pasal 11, Kovenan tentang Hak-hak Sosial, Ekonomi, dan Budaya menjelaskan bahwa:

1. Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya,

termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup

2. Negara Pihak pada Kovenan ini, dengan mengakui hak mendasar dari setiap orang untuk bebas dari kelaparan, baik secara individual maupun melalui kerja sama internasional, harus mengambil langkah-langkah termasuk program-program khusus yang diperlukan untuk;

a) meningkatkan cara-cara produksi, konservasi dan distribusi pangan, dengan sepenuhnya memanfaatkan pengetahuan teknik dan ilmu pengetahuan, melalui penyebaran pengetahuan tentang asas-asas ilmu gizi, dan dengan mengembangkan atau memperbaiki sistem pertanian sedemikian rupa, sehingga mencapai suatu perkembangan dan pemanfaatan sumber daya alam yang efisien;

b) memastikan distribusi pasokan pangan dunia yang adil yang sesuai kebutuhan, dengan memperhitungkan masalah-masalah Negara-negara pengimpor dan pengekspor pangan.⁵

- Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan yang telah disahkan dalam Undang-undang RI No 7 Tahun 1984. Pasal 12 ayat 2 menyatakan bahwa:... *negara-negara peserta wajib menjamin kepada wanita memberikan makanan bergizi yang cukup*

selama masa kehamilan dan masa menyusui. Pasal 6 dan 24, Konvensi Hak-hak Anak.

- Pasal 6 Konvensi Hak-hak Anak berisi pengakuan bahwa setiap anak memiliki hak inheren untuk hidup, dan negara wajib semaksimal mungkin menjamin kelangsungan hidup dan tumbuh kembang anak.

- Hak atas kecukupan pangan juga dicantumkan dalam berbagai dokumen internasional, antara lain dalam Deklarasi Universal tentang Eradikasi Kelaparan dan Malnutrisi 1974 yang menyatakan “bahwa setiap orang, laki-laki, perempuan dan anak-anak memiliki hak melekat untuk terbebas dari kelaparan dan malnutrisi ...”, Deklarasi tentang Hak Orang Cacat 1975, Deklarasi tentang Hak Anak 1959, dan Konvensi Hak Anak 1989 yang menyatakan bahwa “setiap anak berhak mendapatkan standar hidup yang cukup bagi perkembangan fisik, mental, spiritual dan sosialnya.” Bahkan Konvensi ILO No. 169 tentang *Indigenous dan Tribal People* di negara-negara merdeka juga mencantumkan hak atas kecukupan pangan ini⁶.

Sementara di tingkat nasional hak atas pangan juga tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 pada Pasal 27 dan Pasal 34 UUD 1945. Pasal 27, khususnya ayat 2 tentang hak atas pekerjaan dan penghidupan, juga mencakup hak atas

pangan. Demikian juga Pasal 34 menyatakan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara sehingga negara wajib menyediakan pangan kepada mereka.

Undang-Undang (UU) No 7 tahun 1996 tentang Pangan, secara jelas juga menyatakan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi “hak asasi” setiap rakyat Indonesia dalam rangka mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional.

Hak atas pangan sebagaimana hak asasi lainnya memiliki asas *indivisibility*, yaitu keterkaitan satu bentuk hak asasi dengan bentuk hak asasi yang lain. Maksudnya, hak atas pangan tidaklah berdiri sendiri, tetapi juga bergantung pada penghormatan akan kebebasan dasar yang lain. HAM atas pangan juga merupakan bagian dari hak atas standar kehidupan yang layak. HAM atas pangan terkait erat dengan hak atas kesehatan, hak atas pekerjaan, dan hak budaya.

Setiap bentuk hak asasi manusia selalu diiringi dengan kewajiban atau tanggung jawab negara dalam tiga level, yaitu untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhinya (*to fulfill*).

· Kewajiban untuk menghormati hak atas pangan, mensyaratkan negara dengan seluruh organ dan badan-badannya tidak

boleh melanggar integritas perorangan atau melanggar kebebasan individu untuk memilih dan menggunakan sumber daya yang tersedia atau dimiliki dalam upaya mereka memenuhi keperluan dasarnya.

· Kewajiban melindungi berarti negara harus membuat peraturan-peraturan atau instrumen-instrumen hukum berkaitan pemenuhan hak atas pangan warganya yang berwawasan pada kepentingan masyarakat secara umum, bukan hanya menguntungkan individu atau kelompok tertentu, serta melaksanakannya dengan konsisten. Negara melalui badan-badannya juga perlu mencegah terjadinya pelanggaran seseorang atau kelompok dari dalam memanfaatkan sumber daya yang ada, khususnya sumber daya alam.

· Setiap negara juga bertanggung jawab menyediakan atau memenuhi kebutuhan pangan rakyat terutama mereka yang karena ketidakmampuannya tidak bisa memenuhi kebutuhan pangannya dalam jumlah dan kualitas yang layak. Dalam kondisi demikian, negara berkewajiban memenuhi (menyediakan) hak tersebut secara langsung. Kewajiban ini termasuk bagi mereka yang menjadi korban bencana alam atau bencana lainnya.

Ketiga tahapan kewajiban negara tersebut juga dicantumkan oleh *Intergovernmental Working Group (IGWG)*⁷- dalam sebuah pedoman sukarela tentang penerapan hak

atas kecukupan pangan yang tengah mereka kembangkan dalam rangka mendorong setiap negara untuk menciptakan lingkungan dan ukuran-ukuran yang memungkinkan agar hak atas pangan dapat dicapai dan diterapkan. Dalam hal ini setiap warga negara berhak menuntut negara menjamin terpenuhinya hak atas pangan serta melibatkan warga dalam pengambilan kebijakan serta mengawasi pelaksanaan kebijakan pangan.

Ketiga kewajiban negara di atas diperjelas pada Artikel 6 dan Artikel 7 *International Code of Conduct on the Human Right to Adequate Food*⁴ yang mendeskripsikan tanggung jawab negara di tingkat nasional dan internasional. Kewajiban dan tanggungjawab negara yang didasarkan pada pendekatan berbasis hak (*right based approach*) di atas menekankan pada pemenuhan akan kebutuhan dasar manusia sebagai bentuk dari hak dan bukan sebagai bentuk rasa kasihan pada seseorang.

Pemerintah suatu negara perlu mengembangkan kebijakan dan berbagai program untuk memenuhi hak rakyat atas pangan. Dalam berbagai kasus, ada berbagai program khusus yang secara nyata dirancang untuk memperbaiki status gizi suatu kelompok masyarakat tertentu yang mengalami rawan pangan, seperti beras murah untuk rakyat miskin, pemberian makanan tambahan untuk anak-anak balita

atau anak-anak sekolah dasar, program pendukung untuk mendorong pemberian air susu ibu, atau program pendidikan gizi. Pemerintah juga dapat membuat kebijakan terkait dengan peningkatan akses masyarakat rawan pangan terhadap lahan pertanian melalui reforma agraria, kebijakan pertanian, perdagangan atau fiskal yang secara substansial akan memberikan manfaat terhadap kemampuan masyarakat rawan pangan dalam memenuhi kebutuhan pangan serta memperbaiki status gizi keluarga dan masyarakatnya.

Selain pemerintah, peran berbagai aktor atau pihak di dalam masyarakat juga menentukan pemenuhan hak masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya. Keputusan yang diambil oleh para produsen, pengolah dan pedagang pangan akan berpengaruh langsung dan juga menentukan. Dalam berbagai kasus, lembaga keagamaan dan organisasi non-pemerintah lainnya dengan program bantuan pangan cukup membantu mengatasi masalah pemenuhan kebutuhan pangan kelompok rawan pangan.

Menghargai, melindungi dan memenuhi hak masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pangannya sendiri merupakan hal yang utama. Asumsi pokoknya adalah: jika komunitas-komunitas memiliki elemen-elemen yang berfungsi dengan baik, maka setiap warga, keluarga dan komunitas itu

akan dapat menyediakan pangan yang cukup untuk mereka sendiri. Tugas pemerintah yang utama bukanlah memberi pangan kepada rakyat, tetapi memastikan bahwa rakyat hidup dalam situasi di mana mereka dapat menyediakan pangan untuk mereka sendiri.

Menurut konsep *entitlement* yang digagas oleh Amartya Sen, ada empat cara yang dapat dilakukan baik oleh individu, keluarga atau komunitas untuk memperoleh pangan. Dalam konsep ini, memproduksi dan mendapatkan pangan bagi manusia adalah hak asasi. Empat cara manusia dalam mengakses pangan, yaitu: ⁸

- (i) *direct entitlement*, yakni hak atas pangan yang diperoleh dengan cara memproduksi pangan untuk mencukupi kebutuhan sendiri. Cara ini dilakukan oleh jutaan keluarga petani di Indonesia.
- (ii) *exchange entitlement*, yakni hak dan akses atas pangan yang diperoleh melalui kegiatan menjual jasa untuk memperoleh upah atau pangan. Upah yang diperoleh digunakan untuk membeli pangan.
- (iii) *trade entitlement*, yakni hak atas pangan yang diperoleh dengan cara memproduksi barang non-pangan yang hasilnya dijual untuk mendapat uang atau ditukar dengan pangan.
- (iv) *social entitlement*, yakni hak dan akses

terhadap pangan yang diperoleh melalui pertukaran sosial di antara anggota komunitas sosial atau dari bantuan pangan pihak lain.

HAM pangan merupakan hak bagi semua orang, baik individu maupun komunitas. Hal ini dapat dipahami bahwa hak untuk memenuhi kebutuhan pangannya sendiri adalah lebih utama dibandingkan hak untuk mendapatkan pangan dari pasar atau bantuan. Hak untuk terbebas dari kelaparan merupakan tingkatan minimum dari hak atas pangan yang cukup. Pengertian “ketersediaan pangan” terutama mengacu pada kemungkinan memenuhi kebutuhan pangan dari hasil produksi sendiri dari lahan-lahan produksi dan sumberdaya alam lainnya. Kunci pemenuhan hak atas pangan adalah pelaksanaannya. Hal ini berarti negara menegakkan mekanisme untuk menjalankan kewajibannya, jika perlu dengan menggunakan kekuatan atau sanksi. Penegakan HAM pangan dapat merupakan hasil suatu kebijakan negara atau merupakan perjuangan rakyat dan gerakan politik.

Merupakan hal penting bagi negara untuk membuat keputusan politik tentang bagaimana hak pangan ini akan diwujudkan. Mekanisme implementasi dan penegakan untuk mewujudkan hak pangan bukan hanya sekadar mekanisme untuk menghargai, melindungi dan memenuhi kebutuhan pangan

rakyat tanpa suatu sasaran dan program aksi yang jelas. Negara perlu membuat kebijakan pangan yang komprehensif, kebijakan reforma agraria, skema penjaminan pekerjaan, kebijakan upah minimum yang layak, perlindungan terhadap produsen dan konsumen dari serbuan pangan impor yang murah dan sebagainya.

pangan dalam konteks ketahanan pangan nasional.

⁸ *Commodity Policy and Projections Service Commodities and Trade Division, FAO, Trade Reform and Food Security, Rome, 2003.*

¹ *HRRC, The Right to Adequate Food, 2000*

² *PDHRE, Human Rights and Food What is the Human Right to Adequate Food? <http://www.pdhre.org/rights/food.html>*

³ *Soetandyo Wignjosoebroto, Hubungan Negara Dan Masyarakat Dalam Konteks Hak-Hak Asasi Manusia: Sebuah Tinjauan Historik Dari Perspektif Relativisme Budaya Politik, www.ifip.org*

⁴ *ibid*

⁵ *Elsam, Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya, Jakarta, 2002*

⁶ *FIAN International, WANHR, dan Institute Jacques Maritain International, International Code of Conduct on the Human Right to Adequate Food. 2000.*

⁷ *IGWG adalah subsidiary body yang dibentuk atas partisipasi stakeholders, dalam konteks tindak lanjut World Food Summit: Five Years Later untuk mengelaborasi, dalam kurun waktu 2 tahun, sebuah pedoman sukarela (voluntary guidelines) untuk mendukung upaya negara-negara anggota mencapai realisasi progresif hak atas kecukupan*

4

Globalisasi Pangan

Istiah globalisasi dalam beberapa tahun terakhir sering kita dengar. Globalisasi terjadi ketika sekat-sekat pemisah wilayah antarnegara semakin hilang sehingga arus perpindahan uang, berbagai bentuk barang, informasi, dan pengetahuan dapat dilakukan dengan mudah. Globalisasi juga terjadi dalam hal pangan yang merupakan kebutuhan amat penting semua manusia. Percepatan proses globalisasi pangan terjadi beberapa tahun terakhir yang ditandai dengan meningkatnya arus perdagangan pangan antarnegara. Hal ini dapat dilihat dari semakin banyaknya pangan dari berbagai negeri lain yang masuk dari kota-kota hingga ke pelosok desa-desa Indonesia.

Globalisasi pangan merupakan konsekuensi dari liberalisasi perdagangan pertanian.

Liberalisasi perdagangan menjadi isu yang penting karena pangan yang merupakan hak asasi menjadi bagiannya. Memperdagangkan pangan dapat diartikan memperdagangkan kehidupan rakyat. Liberalisasi perdagangan telah mengubah fungsi pangan dari kebutuhan pokok dan hak asasi manusia menjadi komoditas atau barang perdagangan. Pelaku utama globalisasi pangan ini adalah perusahaan-perusahaan raksasa yang berasal dari negara-negara maju. Merekalah yang paling berkepentingan untuk memperluas investasi, produksi *input* pertanian dan produk pangannya ke seluruh penjuru dunia. Upaya perusahaan lintas negara untuk melakukan liberalisasi perdagangan dilakukan dengan berbagai cara, antara lain memanfaatkan lembaga-lembaga

internasional terutama World Trade Organization (WTO), lembaga-lembaga keuangan internasional seperti International Monetary Fund dan bank pembangunan multilateral, khususnya Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia.

WTO lahir dari negosiasi-negosiasi Putaran Uruguay dalam Perjanjian Umum Tarif-tarif dan Perdagangan (GATT) pada tahun 1995. WTO merupakan organisasi perdagangan internasional yang paling penting. WTO membuat berbagai peraturan dan memiliki kekuasaan yang besar dalam mengatur dan menyelesaikan perselisihan di antara 134 negara anggotanya dalam rangka menegakkan aturan-aturannya. Berbagai aturan perdagangan pertanian WTO antara lain Persetujuan tentang Pertanian (AoA), TRIPS (*Trade Related Intellectual Property Rights*) dan Standar Sanitasi dan Fitosanitasi (*Sanitary and Phytosanitary Standards*).

Persetujuan tentang Pertanian (AoA) merupakan peraturan yang sangat penting dan berpengaruh terhadap masa depan kehidupan milyaran petani miskin di seluruh dunia. AoA membuka ruang persaingan antarnegara berdasarkan keunggulan harga, keunggulan komparatif, serta keunggulan kompetitif. Persaingan akan memaksa suatu negara memproduksi hanya barang-barang yang secara ekonomis menguntungkan, termasuk pangan. Jika tidak bisa

berkompetisi harga maka suatu negara akan mengimpor pangan yang lebih murah. Suatu negara akan mengeksport produk pertanian lainnya ke negara lain yang tidak bisa memproduksi produk itu dengan lebih murah. Bagi petani di negara-Negara Sedang Berkembang yang sebagian besar merupakan petani kecil, peraturan ini jelas merugikan karena mereka akan dipaksa bertarung dengan para petani dan industri pertanian besar yang ada di negara-negara kaya.

Ada tiga komponen pokok dalam AoA, yakni Dukungan Dalam Negeri, Akses Pasar, dan Persaingan Ekspor. Ketiga komponen tersebut dirancang untuk mempertahankan agar berbagai subsidi yang diterima perusahaan-perusahaan pertanian transnasional tetap utuh, bahkan jika mungkin diperbesar. Sementara itu, dukungan untuk para petani di negara-negara miskin dikurangi atau dihapuskan. Aturan tentang Dukungan Dalam Negeri menyebutkan bahwa semua negara anggota dituntut untuk mengurangi subsidi kepada para petaninya. Dengan pengurangan subsidi ini diharapkan produksi lebih kompetitif dan menciptakan harga yang sesuai dengan ongkos produksi sesungguhnya. Aturan ini jelas merugikan para petani kecil di negara-Negara Sedang Berkembang karena sebelumnya mereka hanya menerima subsidi dalam jumlahnya kecil. Sementara itu, petani dan industri pertanian-pangan di

negara-negara maju telah menerima subsidi dalam jumlah yang sangat besar. Bahkan, berbagai subsidi tambahan untuk perusahaan transnasional dan kepentingan global, seperti subsidi untuk investasi, pemasaran pupuk buatan dan prasarana lainnya, semua dibebaskan.¹

Aturan tentang Akses Pasar mewajibkan semua negara anggota untuk mengubah berbagai pembatasan kuantitatif dan kebijakan non-tarif untuk impor pangan menjadi tarif impor masuk biasa. Negara-Negara Sedang Berkembang dipaksa mengurangi bea masuk dan berbagai pajak atas pangan impor. Pembatasan kuantitatif atas impor komoditas pertanian juga harus dihapuskan. Pembatasan semacam itu penting untuk melindungi petani kecil dalam negeri terhadap tekanan impor pangan murah bersubsidi.

Aturan tentang Persaingan Ekspor mewajibkan semua anggota WTO mengurangi atau menghapuskan subsidi ekspor. Penghapusan atau pengurangan subsidi ekspor ini mengandaikan semua negara, baik Negara Sedang Berkembang maupun negara maju akan dapat mengekspor produk pertanian-pangan mereka dengan lancar. Dalam kenyataannya tidaklah mudah bagi Negara-negara Dunia Ketiga untuk meningkatkan ekspor pangan-pertanian mereka ke nagara-negara maju. Hanya

perusahaan-perusahaan berskala besar yang berbasis di negara maju yang dapat memanfaatkan aturan ini. Aturan ini memberi peluang besar mereka untuk meningkatkan produksi dan perdagangan mereka ke Negara-Negara Sedang Berkembang.



TRIPS (Perjanjian Perdagangan yang Berhubungan dengan Hak atas Kekayaan Intelektual / HAKI) mengatur hak paten, hak cipta (*copy right*) dan merk dagang (*trade-marks*) hingga sumber-sumber hayati. TRIPs antara lain memberikan hak monopoli kepada pemegang paten agar orang lain tidak membuat, menggunakan atau menjual benih yang telah dipatenkannya. Kesepakatan ini juga memungkinkan perusahaan benih raksasa untuk melakukan *biopiracy* atau praktik perampokan terhadap keanekaragaman hayati dan pengetahuan para petani. Perampasan oleh perusahaan transnasional ini akan menghilangkan hak petani atas benih yang menjadi kebutuhan penting dalam proses budidaya tanaman pangan mereka.

Perjanjian tentang Pertanian (AoA) dalam pelaksanaannya telah mendorong konsolidasi produksi dan perdagangan pertanian-pangan sehingga terjadi monopoli ke tangan

segelintir perusahaan pertanian-pangan raksasa. Mereka memperoleh keuntungan dari monopoli sumberdaya genetik dan pertanian, subsidi ekspor untuk pangan dan input pertanian, termasuk pangan transgenik, pestisida, dan pupuk kimia. Melalui subsidi besar-besaran, negara-negara eksportir pangan dapat meningkatkan surplus produksi tanaman pangan. Dengan adanya subsidi, produk pangan dapat dijual di bawah harga produksi sebenarnya. Subsidi ekspor yang juga diberikan kepada perusahaan pertanian-pangan mendorong terjadinya penurunan harga pangan di pasar dunia.

Globalisasi pangan memungkinkan perusahaan transnasional pangan dan pertanian memperluas investasi, produksi dan pemasaran produk pangan ke Negara-Negara Sedang Berkembang. Kekuasaan yang semakin besar memungkinkan mereka menguasai pangan dunia dan menggusur peran jutaan petani kecil yang sebelumnya menjadi pelaku mandiri dalam memenuhi kebutuhan pangan keluarga ataupun nasional. Sistem pangan global yang dipaksakan kepada negara-Negara Sedang Berkembang kemudian menggusur dan menggantikan sistem pangan lokal dan nasional yang sebelumnya menjadi basis pemenuhan kebutuhan pangan rakyat di tingkat lokal hingga nasional.

Liberalisasi perdagangan ini kemudian menyebabkan impor pangan negara-negara sedang berkembang semakin meningkat, sementara ekspor mereka tidak bertambah. Negara maju ingin negara berkembang membuka pasarnya, tetapi di sisi lain mereka tetap memberikan subsidi tinggi kepada para petaninya sekaligus menerapkan berbagai bentuk proteksi baru seperti *Bioterorism Act dan Food Safety Act* di pasar domestik mereka. Uni Eropa (UE) telah mengalokasikan total subsidi rata-rata 40 miliar dollar AS per tahun kepada petaninya dalam rangka pemihakan besar kepada sektor pertanian. Sejak tahun 2002, AS memberikan subsidi 19 miliar dollar AS per tahun kepada petaninya, atau sekitar dua kali dana yang dicadangkan untuk bantuan internasional (*foreign aid*).²

Subsidi besar-besaran yang diberikan pemerintah negara-negara maju menyebabkan peningkatan jumlah ekspor pangan mereka. Sebaliknya, ekspor pangan negara-negara miskin tetap bahkan cenderung menurun. Pada tahun 1995-1997, ekspor negara-negara berkembang ke pasar dunia hanya 26 persen dari total perdagangan pada tahun 1995-1997, kira-kira jumlahnya sama dengan tahun 1980. Sementara jumlah impor negara-negara berkembang yang hanya 28 persen pada tahun 1970-an meningkat menjadi 37 persen pada tahun 1997.³ Perdagangan biji-bijian

terkonsentrasi pada 6 perusahaan yang mengontrol 85% dari seluruh perdagangan dunia.⁴

Indonesia telah menjadi bagian dari liberalisasi perdagangan dunia terutama dengan masuknya negeri ini sebagai anggota WTO. Undang-Undang No.7 Tahun 1994 tanggal 2 Nopember 1994 tentang pengesahan (ratifikasi) “*Agreement Establishing the World Trade Organization*” menjadi bukti bahwa Indonesia secara resmi telah menjadi anggota WTO. Dengan demikian semua persetujuan WTO menjadi bagian dari legislasi nasional. Menjadi anggota WTO berarti terikat dengan adanya hak dan kewajiban.⁵

Krisis ekonomi sejak tahun 1997 dan lemahnya posisi Pemerintah Indonesia serta kuatnya tekanan lembaga donor terutama International Monetary Fund (IMF) telah mendorong pemerintah mempercepat proses liberalisasi perdagangan pertanian. Kebijakan liberalisasi sektor pertanian nampak pada pencabutan berbagai subsidi untuk petani, pengurangan tarif impor bahan pangan utama dan reduksi peran BULOG dengan membebaskan importir swasta untuk melakukan impor beras. Alasan yang sering dikemukakan adalah bahwa kebijakan proteksi akan mendistorsi pasar.

Penurunan tarif impor pangan dan dihilangkannya peran BULOG sebagai stabilisator harga pangan dan sebagai importir tunggal produk pangan strategis menyebabkan banjir impor pangan tak tertahankan. Liberalisasi perdagangan menyebabkan subsidi pupuk dan pestisida dihapuskan. Penghapusan subsidi mengakibatkan harga sarana produksi pertanian menjadi mahal dan biaya produksi pertanian meningkat. Di sisi lain, harga produk pertanian di dalam negeri merosot sebagai akibat banjir pangan impor murah. Meningkatnya biaya produksi dan merosotnya harga jual produk pertanian menyebabkan pendapatan petani merosot tajam.

Meningkatnya produksi pangan di negara-negara maju menyebabkan negara-negara Sedang Berkembang, termasuk Indonesia yang sebelumnya menjadi eksportir pangan kemudian secara bertahap menjadi importir pangan. Proses ini pada gilirannya meningkatkan ketergantungan Indonesia terhadap pangan impor. Pada periode 1989-91, Indonesia merupakan pengeksportir pangan (*net exporter*) dengan nilai sekitar US\$ 418 juta/tahun. Namun sejak 1994, Indonesia beralih menjadi *net food importer*. Pada periode 1998-2000, Indonesia mengimpor pangan (*net importer*) sekitar US\$ 863 juta/tahun.

Rata-rata impor bahan pangan dalam bentuk energi (kilokalori) pada periode 1990-1999 meningkat hampir 3,5 kali dibandingkan dengan periode 1961-1969. Ketergantungan terhadap pangan impor terjadi pada pangan utama seperti beras, jagung, kedelai, dan gula pasir serta bahan pangan lainnya seperti gandum, susu, daging, apel, jeruk, bawang dan kentang. Selama periode 1996-2003, Indonesia per tahun rata rata mengimpor beras 2,83 ton, gula 1,6 juta ton, jagung 1,2 juta ton pertahun, kedele 0,8 juta ton pertahun serta berberapa bahan pangan lainnya. Impor beberapa bahan pangan membutuhkan devisa yang besar dan cenderung meningkat setiap tahunnya. Dalam enam tahun terakhir, menurut Menteri Pertanian, nilai impor komoditas pangan rata-rata 2,3 milyar dollar AS per tahun.

Di sisi yang lain, negara-negara maju menghambat masuknya produk pertanian dari Negara-Negara Sedang Berkembang dengan menerapkan tarif tinggi dan berbagai hambatan lainnya. Tarif yang diterapkan negara-negara maju ini rata-rata 60 persen untuk produk primer pertanian, dibandingkan hanya empat persen untuk produk industri. Kebijakan tersebut sangat berpengaruh terhadap melemahnya pemberantasan kelaparan dan kemiskinan penduduk di Negara-Negara Sedang Berkembang. Seperti dimaklumi, sebagian besar adalah petani kecil atau petani

penggarap yang umumnya produsen komoditas pertanian primer.

Banjir pangan impor murah dan hambatan untuk melakukan ekspor produk pertanian serta tiadanya subsidi bagi para petani di berbagai negara dunia ketiga menyebabkan penurunan pendapatan petani, meningkatnya beban hutang di kalangan petani, meningkatnya jumlah petani tanpa tanah, dan meluasnya jumlah penduduk rawan pangan. Sebagai akibatnya adalah terlempar keluarnya petani gurem dari lahan pertanian mereka. Penguasaan sumber-sumber produksi pertanian-pangan terkonsentrasi pada petani kaya serta perusahaan multinasional. Proses ini berakibat terpinggirkannya kebudayaan dan cara hidup petani. Pertanian kemudian ditujukan untuk keuntungan segelintir orang dan perusahaan. Petani tidak lagi memiliki lahan untuk memproduksi, tidak punya pekerjaan, tidak punya uang untuk membeli makanan bahkan bila harga pangan impor itu murah sekalipun.

Adalah merupakan sesuatu yang aneh jika sebagian besar petani yang merupakan produsen pangan dan penyedia pangan seluruh rakyat Indonesia menderita kelaparan dan malnutrisi. Sistem pertanian masyarakat desa yang berorientasi untuk memenuhi kebutuhan sendiri (*subsistence*) dan dan berkelanjutan, yang berabad-abad

menjadi basis kehidupan mereka kemudian dilenyapkan oleh konsentrasi pemilikan tanah, penguasaan benih, dan alat-alat produksi lainnya ke tangan segelintir perusahaan transnasional.

Dari semua kesulitan yang menimpa petani tersebut, dampak yang lebih berat lagi harus dipikul para perempuan, terutama di perdesaan. Di berbagai wilayah Indonesia, perempuan terpaksa pergi ke luar negeri untuk bekerja sebagai pekerja rumah tangga (PRT) selama bertahun-tahun atau pergi ke kota. Mereka pergi meninggalkan keluarganya untuk bekerja ke kota atau ke luar negeri karena produk pertanian di desa mereka tidak lagi bisa memberi penghasilan yang cukup.

Satu publikasi yang berpengaruh dari UNDP menyatakan: “mencapai tujuan pembangunan manusia akan selalu menghadapi kesulitan selama AoA didasarkan pada paradigma akses pasar dengan asumsi bahwa semua negara akan mendapatkan perlakuan yang sama dalam produksi pertanian yang berorientasi pasar. Asumsi bahwa intensifikasi penggunaan input dan perbaikan teknologi dapat memberikan level arena persaingan yang sama (*level the playing field*) antara negara-negara industri dengan negara-Negara Sedang Berkembang pada jangka pendek dan menengah juga menjadi pertanyaan

besar.⁶ Bukan hanya menjadi pertanyaan besar, asumsi itu terbukti menyesatkan.

¹ Vandana Shiva, *Peraturan Pertanian WTO: Ancaman Bagi Para Petani Dunia Ketiga, dalam Globalisasi Kemiskinan dan Ketimpangan, Cindelarast Pustaka Rakyat Cerdas, 2003.*

² Kompas, Senin, 12 Mei 2003, *Menelusuri Anjloknya Harga Gabah*

³ Aileen Kwa, *Negosiasi Pertanian WTO Dirancang Untuk Memperparah Kelaparan Di Dunia*, <http://www.focusweb.org>

⁴ <http://www.aseed.net/agrocadabra/wto-brochure/wto-brochure-en.htm>, *The World Trade Organisation's Agreement on Agriculture: A Fair Deal?*

⁵ <http://www.dprin.go.id/Ind/publikasi/djkipi/wto.htm>, *W T O dan Sistem Perdagangan Dunia*

⁶ *The World Trade Organisation's Agreement on Agriculture: A Fair Deal?*, <http://www.aseed.net/agrocadabra/wto-brochure/wto-brochure-en.htm>

5

Perempuan dan Pangan

Hak atas pangan merupakan hak bagi semua orang tanpa membedakan jenis kelamin, usia, suku, agama dan lainnya. Dengan demikian hak atas pangan bukan hanya milik para laki-laki, tetapi juga milik kaum perempuan. Kenyataan menunjukkan bahwa perempuan memainkan peran yang besar dan menentukan dalam penyediaan pangan keluarga. Secara turun menurun para perempuan terlibat dalam proses mengkonservasi dan memanfaatkan aneka benih tanaman. Tidak mengherankan jika kaum perempuan disebut sebagai pelindung utama aneka benih tanaman dan keanekaragaman hayati lainnya.

Perempuan juga memainkan peran penting dalam budidaya tanaman pangan. Mereka juga memiliki andil yang besar dalam

menanam, memelihara, memanen, menyimpan dan mengolah pangan. Menurut perkiraan FAO, perempuan menyumbang sekitar 50 persen dari seluruh persediaan pangan dunia. Di sub-Saharan Afrika, perempuan menyumbang antara 60 hingga 80 persen tenaga kerja dalam produksi pangan, baik untuk konsumsi rumah tangganya sendiri maupun untuk dijual. Kaum perempuan di Asia menyumbang sekitar 50 persen dari seluruh produksi pangan di wilayah ini. Sementara para perempuan di Asia Tenggara sangat berperan dalam proses produksi padi.¹ Perempuan memberi sumbangan 47 persen tenaga kerja pertanian di Pilipina, 35 persen di Malaysia, 54 persen di Indonesia, dan lebih dari 60 persen Thailand.²

Kaum perempuan juga memainkan peran penting dalam penyediaan pangan di tingkat keluarga. Mereka memilih bahan pangan makanan dan mengolah makanan sehingga siap disantap seluruh anggota keluarga. Perempuan juga melakukan berbagai upaya pada saat persediaan pangan keluarga terancam - misalnya pada musim paceklik. Para perempuan di kota menanam berbagai tanaman sebagai pangan tambahan di kebun mereka yang sempit. Mereka juga mencari kayu bakar, dan mengambil air minum. Di banyak wilayah, para perempuan juga menjadi pedagang bahan pangan dan makanan olahan baik di rumah mereka atau di pinggir-pinggir jalan.

Bertolak belakang dengan perannya yang besar dalam penyediaan pangan, kaum perempuan justru menikmati pangan dalam jumlah dan kualitas yang lebih buruk dibanding kaum pria. Nilai dan praktik sosial-budaya masyarakat sangat menentukan bagaimana kaum perempuan memenuhi kebutuhan pangannya. Adalah suatu kebiasaan lama yang tumbuh di berbagai masyarakat bahwa hak perempuan atas pangan bersifat sekunder dibandingkan laki-laki yang dianggap sebagai pencari nafkan, kepala keluarga, dan pemimpin dalam masyarakat. Dalam tradisi banyak masyarakat, laki-laki memperoleh jatah makanan terbaik dan porsi lebih banyak karena dianggap melakukan berbagai

pekerjaan berat yang membutuhkan banyak energi. Oleh karenanya meskipun perannya dalam penyediaan pangan demikian besar namun biasanya kaum perempuan makan pada kesempatan terakhir setelah suami dan anak-anaknya.

Sebagai akibat diskriminasi itu kaum perempuan di Negara-Negara Sedang Berkembang lebih banyak menderita kurang pangan dan gizi dibanding kaum laki-laki. Masa kehamilan dan menyusui merupakan suatu resiko khusus terhadap keamanan pangan kaum perempuan. Kurang pangan dan gizi selama masa kehamilan menyebabkan anemia yang menyebabkan tingginya angka kematian ibu saat dan sesudah melahirkan. Tidak hanya itu, janin yang dikandung dan anak yang sedang disusui juga beresiko terkena dampak kurang pangan dan gizi ibunya.

Situasi pangan dan gizi yang buruk di kalangan kaum perempuan dapat dilihat dari jumlah penduduk perempuan yang kurang pangan dan gizi jumlahnya lebih besar dibanding kaum laki-laki. Menurut SUSENAS 1999, sekitar 7,5 juta wanita usia 15-45 tahun menderita kurang gizi, 50% ibu hamil menderita anemia karena kurang pangan. Depkes juga menyebutkan masih tingginya angka perempuan usia subur yang menderita kekurangan energi kronis (KEK) pada tahun 2002, yaitu sebanyak 17,6 persen dari

populasi atau sejumlah 11,7 juta orang. Perempuan usia subur yang menderita KEK memiliki risiko tinggi melahirkan bayi dengan berat lahir rendah yang akan berlanjut pada masa pertumbuhan. Kecerdasan dan fisik anak akan menjadi rendah jika ibunya kurang pangan dan gizi.³ Akibat buruk dialami anak-anak perempuan karena mereka mendapat pangan lebih buruk daripada anak laki-laki sehingga jumlah anak-anak perempuan meninggal karena kurang pangan diperkirakan dua kali lebih banyak dibanding anak laki-laki.

Sosialisasi pangan merupakan aspek penting untuk memahami ideologi gender terkait pangan. Dalam suatu kajian yang dilakukan pada tahun 1995 terhadap anak-anak berusia 10 tahunan, diketahui bahwa bagi para gadis pangan merupakan simbol perkawanan dan keakraban. Sedangkan bagi anak-anak laki-laki pangan memiliki makna untuk menunjukkan dominasi dan kompetisi. Dalam banyak masyarakat, pola makan perempuan juga dipengaruhi oleh ketersediaan dan nafsu makan di satu sisi dengan bentuk tubuh ideal perempuan serta daya tarik seksual.⁴ Nilai yang banyak dianut berbagai masyarakat hingga sekarang adalah bahwa perempuan dengan postur badan langsing lebih menarik dari pada perempuan berpostur padat. Nilai ini mendorong pembatasan jenis dan jumlah pangan yang dikonsumsi perempuan. Dalam beberapa

kasus, upaya pembatasan (diet) itu justru merugikan kesehatan perempuan itu sendiri. Makanan yang bergizi sangat dibutuhkan perempuan sejak masih janin dalam kandungan hingga usia lanjut. Kebutuhan pangan perempuan terkait dengan siklus kehidupan mereka yang dapat dibagi dalam empat (4) tahap, yakni (i) masa kecil dan masa anak-anak; (ii) masa remaja, (iii) masa reproduksi; dan (iv) masa usia lanjut. Apabila perempuan kekurangan gizi pada masing-masing tahapan tersebut mereka akan mengalami kerentanan biologis dan mudah mengalami gangguan kesehatan.

Kebutuhan pangan perempuan pada masa bayi dan anak-anak terutama untuk pertumbuhan, kecerdasan, dan meningkatkan daya tahan tubuh untuk mencegah penyakit. Kurang pangan mengakibatkan rendahnya tingkat pertumbuhan, menurunkan kapasitas kerja dan meningkatnya resiko reproduksi. Kurangnya pangan bergizi yang dikonsumsi anak-anak perempuan menjadikan pertumbuhan otak tidak normal dan tingkat kecerdasan rendah.

Kebutuhan perempuan pada masa remaja akan gizi yang cukup masih diperlukan untuk pertumbuhan. Perempuan pada usia remaja mengalami perubahan-perubahan biologis yang antara lain ditandai dengan haid. Oleh karena dibutuhkan haemoglobin yang

dapat dipenuhi dari makanan yang mengandung zat besi agar tidak terjadi anemia gizi. Pada masa remaja ini sering terjadi remaja perempuan melakukan diet yang agak ketat, sehingga kekurangan gizi. Diet ketat ini biasanya dilakukan karena ingin langsing sehingga lebih menarik.

Kebutuhan pangan perempuan pada usia subur sangat terkait dengan peran reproduksi dan kebutuhan energi untuk bekerja. Pada masa ini perempuan juga berperan baik peran domestik di rumah tangga maupun pekerjaan publik. Peran perempuan dalam reproduksi baik mentruasi, kehamilan, dan menyusui membutuhkan makanan yang cukup. Perempuan dalam usia reproduktif (15-45 tahun) membutuhkan makanan dan gizi yang khusus. Perempuan yang sedang hamil atau menyusui membutuhkan banyak energi, protein, vitamin and mineral. Kekurangan zat besi meningkatkan resiko kematian selama masa melahirkan yang jumlahnya di negara-negara sedang berkembang sekitar 43 persen.⁶

Perempuan pada masa usia lanjut juga membutuhkan makanan yang sesuai. Pada masa ini kemampuan mereka dalam menyerap makanan cenderung berkurang. Sementara itu karena usianya mereka sehingga apabila kekurangan gizi, perempuan usia lanjut akan rentan atau

mudah kena penyakit. Peranan makanan bergizi pada masa ini adalah untuk meningkatkan daya tahan tubuh dan juga memelihara kemampuan otak.

Banyak faktor yang mempengaruhi terjadinya malnutrisi pada kaum perempuan baik faktor sosial ekonomi (kemiskinan) maupun sosial budaya. Globalisasi dan tekanan sosial-ekonomi lainnya menyebabkan situasi kehidupan di pedesaan berubah, termasuk strukturnya. Ekonomi pedesaan semakin berorientasi pada uang yang membawa pengaruh bagi keluarga pedesaan untuk memburu uang. Kebutuhan akan uang telah mendorong kaum perempuan desa melakukan berbagai kegiatan untuk peningkatan pendapatan seperti menjadi buruh upahan sehingga mereka dapat membeli pangan dan kebutuhan pokok lainnya.⁷

Akses dan kontrol perempuan terhadap sumber-sumber produksi pangan juga menentukan kemampuan mereka untuk memperoleh pangan. Kaum perempuan, terutama di pedesaan, biasanya mengalami diskriminasi dalam memperoleh hak ekonomi dan sosial. Kaum laki-laki merupakan pemilik sumber-sumber produksi pangan. Sementara itu kaum perempuan masih sulit untuk memperoleh pekerjaan yang pantas, untuk mendapat pendidikan dan kesehatan yang baik. Perempuan juga jarang

dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan terkait pangan-pertanian baik di tingkat masyarakat maupun tingkat yang lebih tinggi. Tanpa hak-hak dasar tersebut, sulit bagi perempuan untuk mengembangkan kapasitasnya secara penuh dan memperoleh kehidupan sebagai petani, pengusaha, atau buruh upahan yang layak.⁸

Hak Kaum Perempuan Atas Pangan Pangan merupakan persoalan besar kaum perempuan. Bagi hampir semua keluarga, para perempuan berperan dalam menyiapkan makanan juga bekerja di lahan. Pada saat yang sama, mereka makan pada kesempatan terakhir dengan makanan yang tersisa. Meskipun para perempuan hanya memiliki sekitar satu (1) persen tanah pertanian, namun mereka mengerjakan lebih dari lima puluh (50) persen lahan pertanian yang ada. Upah minimum kaum perempuan biasanya lebih rendah dari upah minimum kaum laki-laki untuk pekerjaan yang sama. Posisi ekonomi kaum perempuan yang lebih lemah membuat mereka pada umumnya lebih rentan terhadap kurang pangan dan kurang gizi. Masa kehamilan dan menyusui merupakan suatu resiko khusus terhadap keamanan pangan kaum perempuan. Hukum waris yang mengabaikan hak anak perempuan atau isteri menyebabkan mereka berada dalam posisi yang lemah, ketahanan pangannya terancam terutama ketika suami atau bapaknya meninggal. Struktur keluarga

di banyak tempat menempatkan keamanan pangan para perempuan di tangan para suami, saudara laki-laki mereka, atau orang lain yang pada umumnya juga laki-laki. Situasi semacam ini memerlukan perhatian khusus oleh setiap masyarakat dan negara. Mereka perlu perhatian dan perbaikan melalui penyadaran, pemberdayaan dan perubahan perundang-undangan. Berbagai ukuran kebijakan keamanan ekonomi atau program mengabaikan para perempuan dan kebutuhan pangan mereka. Para perempuan secara terus menerus menderita karena diskriminasi di dalam implementasi dari tanggungjawab banyak negara. Hak-hak kaum perempuan dalam berbagai keadaan mempunyai hubungan yang erat dengan hak-hak mereka atas pangan. *HRRC, Module 12 :The Right to Adequate Food, 2000.*

Menjamin hak asasi kaum perempuan merupakan prasyarat bagi terciptanya masyarakat yang adil dan beradab. Selain itu juga merupakan strategi kunci untuk menjamin pemenuhan kebutuhan pangan bagi semua. Hak-hak perempuan terhadap pangan, kesehatan, pendidikan, pelatihan, dan kesempatan kerja telah ditekankan pada tahun 1979 dalam Konvensi tentang Penghapusan semua bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women = CEDAW). CEDAW merupakan konvensi PBB yang paling penting

yang ditujukan terhadap hak-hak kaum perempuan. Hingga tahun 1997, 153 negara -termasuk Indonesia- telah meratifikasi konvensi ini.

Dalam satu pasal khusus tentang masalah perempuan pedesaan (Pasal 14), CEDAW meminta Negara Peserta untuk menjamin agar perempuan pedesaan memiliki hak untuk memperoleh kredit atau pinjaman usaha tani, fasilitas pemasaran, dan teknologi tepat guna. Selain itu juga diperlukan perlakuan yang adil bagi perempuan dalam reforma agraria dan redistribusi tanah serta skema pemukiman kembali. Akses terhadap layanan dalam pelatihan, pendidikan dan penyuluhan juga merupakan hal penting untuk peningkatan pengetahuan dan kapasitas kaum perempuan. Hal yang sangat menentukan adalah partisipasi kaum perempuan dalam perencanaan pembangunan di setiap tingkat baik pada tingkat lokal hingga nasional.



Mengingat peran penting perempuan dalam pemenuhan pangan maka pemberdayaan perempuan dapat memungkinkan perempuan menjadi penggerak perubahan sistem pangan sehingga lebih adil dan berkelanjutan. Ada beberapa persoalan penting untuk mengatasi persoalan pangan kaum perempuan sehingga hak pangan mereka dapat terpenuhi bahkan menjadi agen perubahan sistem pangan. Pertama, meningkatkan akses perempuan untuk mengontrol dan memperoleh manfaat dari sumber daya utama seperti tanah, air, sumber daya hutan dan modal. Kedua, mendorong kaum perempuan untuk dapat menyuarakan kepentingan mereka pada tingkat komunitas hingga nasional bahkan internasional. Memberi tempat bagi kaum perempuan di dalam lembaga pengambil keputusan selain akan meningkatkan kesadaran tentang berbagai hak dasar mereka - termasuk hak atas pangan - juga akan memungkinkan terjadinya perubahan kebijakan yang berpihak kepada berbagai hak dasar perempuan. Ketiga, advokasi untuk meningkatkan perbaikan infrastruktur dasar pedesaan dan layanan, khususnya air, kesehatan dan pendidikan⁹.

¹ *FAO Women and Population Division, Rural women and the right to food, http://www.fao.org/documents/show_cdr.*

² *FAO Women and Population Division, Rome, 1996, Gender and Food Security.*

³ *Harian Kompas, 24 Mei 2004, Kesejahteraan Ibu yang Terlupakan*

⁴ *Roos seperti dikutip Penny Van Esterik, dalam Gender and Sustainable Food Systems: A Feminist Critique, <http://web.idrc.ca/>*

⁶ *Sustainable Development Departemen FAO, Gender and nutrition, Gender and development fact sheets, July 2001*

⁷ *FAO Women and Population Division, Rural women and the right to food, http://www.fao.org/documents/show_cdr*

⁸ *ibid*

⁹ *IFAD, Women As Agents Of Change, Roundtable Discussion Paper For The Twenty-Fifth Anniversary Session Of Ifad's Governing Council, February 2003*

6

Ketahanan Pangan

Krisis pangan yang terjadi di berbagai belahan dunia pada awal tahun 1970-an mendorong diselenggarakannya diskusi pangan tingkat internasional. Diskusi ini kemudian melahirkan konsep ketahanan pangan untuk pertama kalinya. Konsep ketahanan pangan pada awalnya difokuskan pada masalah penyediaan pangan dalam rangka menjamin ketersediaan dan stabilitas harga pangan utama pada tingkat internasional dan nasional. Pada mulanya ketahanan pangan diartikan sebagai kemampuan suatu negara atau wilayah untuk menjamin ketersediaan pangan yang cukup bagi penduduk saat ini dan yang diproyeksikan. Ketersediaan pangan diukur dari ketersediaan energi makanan, distribusi dan kualitas pangan.¹



Diskusi itu kemudian juga mendorong diadakannya Pertemuan Puncak Pangan Dunia (World Food Summit) pada tahun 1974 dalam rangka mengembangkan ketahanan pangan dan forum dialog tentang persoalan



kebijakan pangan. Jumlah dan stabilitas persediaan pangan menjadi perhatian utama pertemuan ini. Selain itu mereka juga merumuskan definisi atau konsep ketahanan pangan. Pertemuan ini mendefinisikan ketahanan pangan sebagai: *“ketersediaan yang cukup sepanjang waktu terhadap bahan pangan utama untuk melanjutkan pengembangan konsumsi pangan yang kokoh dan menyeimbangkan fluktuasi dalam produksi dan konsumsi”*.

Pada periode selanjutnya, ketahanan pangan didefinisikan sesuai persepsi dan kepentingan berbagai pihak. Pada tahun 1983, FAO memperluas konsep ketahanan pangan dengan memasukkan aspek keamanan akses penduduk yang rentan terhadap ketersediaan suplai pangan: *“menjamin akses bagi setiap orang untuk memperoleh pangan pokok yang dibutuhkan sepanjang waktu baik secara fisik maupun ekonomis”*.

Pada tahun 1986 Bank Dunia menerbitkan laporan yang sangat berpengaruh “Kemiskinan dan Kelaparan” dengan fokus dinamika temporal (sementara) kerawanan pangan. Laporan ini memperkenalkan perbedaan antara kerawanan pangan kronis (terus menerus) yang terkait dengan kemiskinan struktural dan pendapatan yang rendah dengan kerawanan pangan sementara (*transitory*) sebagai akibat tekanan yang disebabkan bencana alam, krisis ekonomi, atau konflik. Laporan ini kemudian merumuskan konsep ketahanan pangan sebagai: “akses semua orang sepanjang waktu terhadap pangan yang cukup untuk kehidupan yang aktif dan sehat”.

Pada pertengahan tahun 1990-an konsep ketahanan pangan telah diterima secara luas dan menjadi perhatian penting dunia. Konsep yang sudah berkembang mencakup spektrum yang luas mulai dari individu hingga tingkat global. Definisi ketahanan pangan yang diperkenalkan oleh Life Sciences Research Organization pada tahun 1991, menggambarkan hal itu: “akses yang berkelanjutan sepanjang waktu, dengan cara-cara yang secara sosial sesuai, terhadap kecukupan pangan baik dalam jumlah maupun kualitasnya untuk menjaga kehidupan yang sehat.” Definisi ini dapat digunakan pada individu maupun keluarga, dan dengan sedikit modifikasi dapat diterapkan terhadap seluruh penduduk.

Definisi ketahanan pangan berhubungan dengan beberapa konsep, yakni akses, keberlanjutan, ketersediaan pasokan pangan (dalam jumlah dan kualitas), kualitas pangan yang tersedia yang mencakup kecukupan gizi dan keamanan pangan.² Pengertian akses meliputi kecukupan pangan yang merupakan bentuk perhatian terhadap malnutrisi protein-energi. Definisi ini juga menghubungkan antara keamanan pangan dan keseimbangan gizi, yang menunjukkan perhatian terhadap komposisi makanan dan kebutuhan gizi mikro untuk kehidupan yang sehat dan aktif. Makanan yang disukai baik secara sosial maupun budaya juga menjadi perhatian.

Laporan Pembangunan Manusia yang dibuat United Nation Development Program (UNDP) tahun 1994 mengembangkan kerangka ketahanan manusia (*human security*), yang mencakup sejumlah komponen atau aspek, di mana ketahanan pangan menjadi salah satunya. Konsep ini sangat terkait dengan perspektif hak asasi manusia dalam pembangunan, di mana pangan menjadi bagian penting di dalamnya.³

Persoalan kelaparan di negara-negara miskin juga menjadi perhatian Gerakan Non-Blok. Dalam Deklarasi Bali yang dibuat oleh gerakan ini dan Negara-Negara Sedang Berkembang lainnya mendefinisikan ketahanan pangan sebagai “akses terhadap

pangan untuk kehidupan yang sehat bagi semua orang sepanjang waktu” (NAM, 1994). Mereka sepakat bahwa meskipun telah terjadi pertumbuhan produksi pangan yang memadai di tingkat dunia, tetapi jumlah penduduk kelaparan dan kurang gizi juga meningkat selama satu dekade terakhir di berbagai Negara Sedang Berkembang. Deklarasi Bali menegaskan bahwa ketahanan pangan menjadi tujuan utama dari kebijakan pembangunan serta menjadi ukuran keberhasilan pembangunan itu sendiri.

Perhatian diberikan terhadap berbagai penyebab dan sifat dari rawan pangan di masing-masing wilayah dan negara sehingga pengembangan kebijakan dan kelembagaan harus sesuai dengan situasi di tingkat global, nasional dan daerah agar dapat menjamin akses yang cukup terhadap pangan bagi semua orang sepanjang waktu. Sementara itu para pemimpin dunia yang bertemu di dalam Pertemuan Puncak Pangan tahun 1996 membuat definisi yang lebih kompleks terhadap ketahanan pangan, yakni: “Ketahanan pangan pada tingkat individu, rumah tangga, nasional, regional dan global (akan tercapai) jika semua orang, sepanjang waktu, memiliki akses secara fisik dan ekonomi terhadap pangan dalam jumlah yang cukup, aman dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan pangan dan makanan yang disukai untuk kehidupan yang aktif dan sehat.”

Laporan tentang situasi kerawanan pangan atau *The State of Food Insecurity* tahun 2001 merumuskan kembali berbagai definisi sebelumnya: “Ketahanan pangan (adalah) situasi yang ada ketika semua orang, sepanjang waktu, memiliki akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman dan bergizi yang sesuai dengan kebutuhan makanan dan makanan yang disukai untuk kehidupan yang aktif dan sehat”.

Ketahanan pangan pada dasarnya meliputi tiga pilar atau penyangga utama, yakni ketersediaan, aksesibilitas (keterjangkauan) dan pemanfaatan pangan. Ketersediaan pangan berarti pangan yang berkualitas dalam jumlah yang cukup harus tersedia pada tingkat nasional dan lokal baik dari produksi sendiri maupun impor. Aksesibilitas berarti bahan pangan harus didistribusikan dan tersedia secara lokal, dan harus dijangkau oleh semua orang. Pemanfaatan berarti pangan harus digunakan dengan cara sebaik mungkin bagi setiap orang sehingga terjamin kesehatan dan mengandung gizi yang memadai (cukup dalam kuantitas, kualitas dan jenis yang beraneka ragam bagi setiap kebutuhan individu).

Sejalan dengan berkembangnya perhatian terhadap persoalan pangan, Pemerintah Indonesia juga telah mengembangkan kebijakan pangan dan gizi sejak lama. Buku

Repelita II pada pertengahan tahun 1970-an menjelaskan tentang kebijakan pangan dan gizi seperti termuat dalam Bab Pangan dan Gizi. Namun secara formal, istilah ketahanan pangan baru dicantumkan dalam dokumen kebijakan dan program pembangunan nasional pada tahun 1992. Kebijakan ketahanan pangan secara menyeluruh kemudian diwujudkan dalam UU Pangan yang disahkan tahun 1996. UU ini mendefinisikan ketahanan pangan sebagai: “*kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, merata dan terjangkau*”.

Perkembangan istilah dan pengertian ketahanan pangan seperti di atas menunjukkan perkembangan perhatian terhadap persoalan pangan serta strategi untuk mengatasinya, baik pada tingkat dunia dan nasional. Dalam Konferensi Pangan Dunia tahun 1974, para pemimpin dunia mendiskusikan tentang besarnya jumlah penduduk kelaparan dan malnutrisi beserta dampaknya. Sebagai tindak lanjut pertemuan itu, antara tahun 1974 hingga tahun 1996 telah digelar serangkaian konferensi internasional dengan isu kunci anak-anak, nutrisi, lingkungan, hak asasi manusia, kependudukan, pembangunan sosial, perempuan, dan habitat yang secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan persoalan pangan. Sejumlah institusi

pendukung juga didirikan oleh dan dalam kerangka Perserikatan Bangsa-Bangsa. Di dalam PBB sendiri paling tidak ada 36 badan yang secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam upaya mengatasi masalah pangan dan gizi. Berbagai program bilateral juga dikembangkan. Bahkan cukup banyak Ornop juga mengembangkan program dengan tujuan utama ketahanan pangan.⁴ Para pemimpin dunia yang hadir dalam World Food Summit tahun 1996 dengan lantang mendeklarasikan untuk mengurangi separuh jumlah orang lapar menjadi 400 juta orang paling lambat pada tahun 2015. Deklarasi itu menyebutkan bahwa ketahanan pangan perlu bagi semua umat manusia, karena hak manusia yang paling dasar adalah bebas dari kelaparan dan kekurangan gizi. Diakui bahwa semua orang berhak memiliki akses untuk mendapatkan pangan setiap saat sesuai keperluan kesehatan masing-masing sepanjang hidupnya. Juga disebutkan pentingnya penelitian dan investasi sumber daya manusia untuk menghadapi tantangan masa datang, terjaminnya stabilitas politik dan ekonomi, serta perlunya prioritas terhadap pembangunan desa di mana petani menjadi modal utama untuk mencapai ketahanan pangan.

Namun sayangnya, apa yang dideklarasikan para pemimpin dunia itu dalam perjalannya gagal diwujudkan. Pertemuan Puncak Pangan Dunia Lima Tahun Sesudahnya yang

diselenggarakan kembali di Roma pada tahun 2001 menyimpulkan tentang kegagalan itu. Jumlah orang yang kekurangan pangan ternyata hanya berkurang enam juta orang per tahun dari target 22 juta orang seperti yang dideklarasikan tahun 1996. Dengan kecepatan pengurangan yang berjalan lambat itu, maka target 400 juta orang miskin dan lapar bisa diperbaiki kesejahteraannya, baru akan tercapai 45 tahun lagi.

Kegagalan itu, menurut Direktur Jenderal FAO, karena apa yang telah disepakati tahun 1996 tidak dijalankan sebagaimana yang direncanakan. Dukungan masyarakat dunia terhadap pertanian di negara-negara berkembang menurun. Dari tahun 1999 sampai 2000, bantuan berkonsesi dari negara maju dan pinjaman dari lembaga keuangan internasional turun 50 persen yang pertanian yang merupakan gantungan hidup 70 persen masyarakat miskin dunia. Selain itu pasar global untuk komoditas pertanian semakin tidak adil. Negara-negara yang tergabung dalam organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan mentransfer lebih dari 300 milyar dollar AS untuk sektor pertanian mereka. Itu berarti mereka memberi bantuan langsung kepada setiap petani mereka sebesar 12.000 dollar per tahun. Sementara itu negara-negara tersebut hanya menyediakan 8 milyar dollar per tahun untuk negara berkembang yang

artinya adalah 6 dollar per petani di negara berkembang. Akses ke pasar negara-negara maju juga dihambat oleh tarif yang besarnya rata-rata 60 persen untuk produk primer pertanian.⁵

Upaya memerangi kelaparan dan mengurangi kemiskinan juga telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia sejak awal kemerdekaan secara terus menerus. Setelah tahun 1996 pemerintah bersama masyarakat melakukan upaya antara lain melalui program peningkatan produksi pangan, program Jaring Pengaman Sosial di bidang pertanian, pendidikan, sosial dan kesehatan. Komitmen nasional untuk mewujudkan ketahanan pangan juga seperti terlihat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1999-2004 yang menyatakan untuk: *“Mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumber daya pangan, kelembagaan dan budaya lokal, dalam rangka menjamin tersedianya pangan dan nutrisi, baik jumlah maupun mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau, dengan memperhatikan peningkatan pendapatan petani/nelayan serta produksi yang diatur dengan undang-undang”*.

Sesuai dengan konsep ketahanan pangan, Pemerintah Indonesia menggunakan strategi pemecahan masalah untuk memerangi kelaparan dan mengurangi kemiskinan

dengan pendekatan yang berorientasi kepada rumah tangga, berpola desentralistik, dan peningkatan partisipasi masyarakat, serta tidak berfokus kepada komoditas beras dengan memperhatikan 3 (tiga) aspek. Pertama, peningkatan ketersediaan pangan yang diikuti dengan upaya pembenahan pada sistem distribusi dan konsumsi pangan, untuk mendekatkan pangan pada masyarakat (terutama masyarakat miskin). Kedua, peningkatan pendapatan masyarakat agar masyarakat (terutama masyarakat miskin) mampu memperbesar aksesibilitas atau keterjangkauan pangan. Ketiga, peningkatan pendidikan dan pengetahuan tentang pangan dan gizi agar masyarakat (terutama masyarakat miskin) dapat memperbaiki konsumsi pangan dan gizi sekaligus kesehatan mereka.⁶

Pemerintah melalui Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang ProPenas Tahun 2000-2004, telah menetapkan Program Peningkatan Ketahanan Pangan. Program ini bertujuan untuk: (1) meningkatkan keanekaragaman produksi, ketersediaan dan konsumsi pangan bersumber pangan ternak, ikan, tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, beserta produk-produk olahannya; (2) mengembangkan kelembagaan pangan yang menjamin peningkatan produksi, serta konsumsi yang lebih beragam; (3) mengembangkan usaha

bisnis pangan; dan (4) menjamin ketersediaan gizi dan pangan bagi masyarakat. Dalam rangka memerangi kelaparan dan mengurangi kemiskinan, pemerintah berkomitmen mengurangi jumlah penderita kelaparan dan kemiskinan sekurang-kurangnya separuh dari jumlah tersebut.

Namun apa yang dilakukan oleh pemerintah dan pihak-pihak lain untuk mengurangi penduduk yang kelaparan nampaknya juga tidak membuahkan hasil yang baik. Pada tahun 1999 misalnya masih tercatat 49,9 juta jiwa yang menderita kelaparan dan 47,9 juta jiwa yang miskin.⁷ Pada tahun 2002 misalnya, masih ada 31,75 juta (15,7 persen) penduduk yang rawan pangan. Mereka hanya dapat mengkonsumsi energi kurang dari 80 persen dari angka kecukupan energi yang dianjurkan. Selain itu juga ada 37,3 juta (17,3 persen) penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan yang beresiko mengalami rawan pangan. Sementara itu pada tahun 2002 terdapat 48 % daerah yang rawan pangan.⁸

Jika dibandingkan dengan kondisi tahun 1996, justru terjadi peningkatan prosentase jumlah penduduk rawan pangan dari 12% menjadi 15,7% pada tahun 2002. Dalam periode yang sama jumlah penduduk sangat rawan pangan melonjak pesat, dari 1,3% menjadi 6%. Penduduk miskin juga meningkat dari 17,7% menjadi 18,1%.

¹ Helen Young, Susanne Jaspars, Rebecca Brown, Jackie Frize and Hisham Khogali, *Food-security assessments in emergencies: a livelihoods approach*, Humanitarian Practice Network (HPN)-Overseas Development Institute, 2001

² Osman Galal, "Scoping Workshop on Future Activities of ICSU on Food Security", *International Union of Nutritional Sciences*, 2002

³ *The South Centre, Universal Food Security: Issues for the South*, Geneva, November 1997

⁴ Overseas Development Institute, 1997, "Global Hunger and Food Security after the World Food Summit".

⁵ Kompas, Senin, 17 Juni 2002, *World Food Summit: "Five Years Later"*, Menghapus Kemiskinan adalah Melawan Ketidakadilan

⁶ *Ibid.*

⁷ Departemen Pertanian, *Seminar Sehari Dalam Rangka Hari Pangan Sedunia, Butir-butir Hasil Seminar*; <http://database.deptan.go.id/HomePageBBKP/ PKP/pr01.htm>

⁸ Badan Bimas Ketahanan pangan-Departemen Pertanian, "Pangan untuk Rakyat: Kondisi tahun 2000-2003 dan Fokus Ke Depan", Jakarta, Maret 2004.

7

Kedaulatan Pangan

Dunia pada saat ini mampu memproduksi pangan dalam jumlah yang banyak. Secara teoritis semua orang dapat memperoleh akses terhadap pangan yang cukup sepanjang waktu. Teknologi modern dalam transportasi, komunikasi, pengolahan, penyimpanan, dan pengorganisasian sebenarnya juga memungkinkan untuk memindahkan atau mendistribusikan pangan secara cepat dari suatu tempat yang kelebihan ke tempat lain yang kekurangan di seluruh dunia. Namun saat ini, lebih dari seperlima manusia di dunia, terutama di Negara-Negara Sedang Berkembang, menderita kelaparan karena tidak memperoleh pangan yang cukup.¹

Proses pembuatan berbagai dokumen dan agenda untuk mengatasi persoalan pangan

yang dibuat oleh organisasi-organisasi internasional pada umumnya didominasi oleh Negara-negara Utara. Asumsi yang digunakan untuk mewujudkan ketahanan pangan adalah dengan mengadopsi kebijakan ekonomi neoliberal. Kebijakan ekonomi neoliberal merupakan asumsi dasar yang dipakai oleh berbagai organisasi internasional dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan. Hampir semua organisasi internasional menggunakan strategi pembangunan neo-liberal yang mengacu pada kesepakatan Washington (Washington concensus). Kebijakan ini meletakkan “kekuatan pasar”, “pasar bebas” dan “privatisasi” sebagai panglima dalam pembangunan, termasuk dalam membangun sistem pangan pada tingkat nasional dan internasional.

Kebijakan ekonomi neo-liberal terkait dengan pangan tidak hanya mengabaikan tetapi juga bertentangan dengan kenyataan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar serta hak asasi manusia. Kebijakan ini juga mengabaikan aspek otonomi dan keadilan dalam pengambilan keputusan dan upaya rakyat maupun negara dalam mewujudkan pangan sebagai hak bagi semua orang. Jika dilihat dari ketidakadilan global ini maka persoalan pangan berakar pada persoalan politik di mana berbagai komunitas dan negara miskin telah kehilangan kemampuan untuk menentukan sendiri kebijakan pangannya.

Meskipun persoalan pangan merupakan persoalan struktural namun hal itu tidak mendapat perhatian dalam diskusi tentang ketahanan pangan. Tiga syarat atau kriteria ketahanan pangan yakni ketersediaan (dan stabilitas), keterjangkauan, dan pemanfaatan justru mengabaikan kriteria penting lainnya, seperti otonomi, keadilan dan keberlanjutan ekologi dalam jangka panjang. Tiga persoalan itu hampir tidak pernah diperhatikan dalam debat internasional maupun dalam membuat rekomendasi mengatasi masalah kelaparan. Diskusi internasional tentang ketahanan pangan juga hanya sedikit memberi perhatian tentang siapa yang akan melaksanakan rekomendasi dan bagaimana rekomendasi itu dilaksanakan.²

Ketidakdaulatan negara atas pangan ini disebabkan karena berbagai hal, seperti : ketergantungan terhadap pangan impor, bantuan pangan, beban hutang dan program penyesuaian struktural (*structural adjustment*), ilmu pengetahuan pertanian dan riset terkait, perampasan hak kekayaan intelektual, dan penjajahan budaya pangan.³ Banyak Negara-Negara Sedang Berkembang hanya memiliki sedikit otonomi dalam membuat kebijakannya. Penyebabnya antara lain karena mereka sangat tergantung pada pangan impor. Impor pangan yang mereka terima biasanya dibiayai dengan kredit ekspor dari negara maju eksportir pangan. Kredit semacam ini tidak jarang dirancang untuk membuka pasar dalam negeri dalam upaya meningkatkan impor produk pertanian komersial dari negara pemberi kredit. Berbagai negara juga sangat tergantung kepada sekelompok kecil negara yang beruasa dan perusahaan lintas Negara dalam hal keuangan, pasar, input, teknologi dan makanan. Mereka akhirnya sangat tergantung kepada pangan impor tanpa bisa membuat kebijakan yang mandiri untuk melindungi dan mengembangkan sistem pangan nasionalnya.

Berbagai bentuk bantuan Pangan juga sangat berpengaruh negatif terhadap kedaulatan pangan. Bantuan pangan dalam situasi darurat memang diperlukan sebagai bantuan

kemanusiaan untuk mengatasi masalah kekurangan persediaan pangan. Namun bantuan pangan yang terus menerus dari luar negeri akan membahayakan sistem pangan negara penerima karena dapat menekan harga dan merugikan petani produsen pangan dalam negeri. Apalagi pangan yang diberikan berupa bahan pangan sisa persediaan yang telah kadaluarsa. Lebih penting lagi, bantuan pangan dapat memperkecil kemampuan tawar negara penerima. Bantuan juga dapat menekan negara penerima agar melakukan perubahan sistem pangan nasionalnya sehingga sesuai kepentingan negara pemberi bantuan.

Ketergantungan terhadap hutang luar negeri yang besar juga dapat menekan otonomi politik atau kedaulatan pangan banyak Negara Sedang Berkembang. Mereka terjebak hutang luar yang diperoleh dari berbagai sumber, terutama dari lembaga-lembaga keuangan internasional seperti IMF dan Bank Dunia. Ketergantungan terhadap hutang luar negeri menyebabkan beban yang besar terhadap pembayaran cicilan yang sebenarnya dapat digunakan untuk mendukung para petani dan membantu mengatasi masalah kelaparan. Keterjebakan ini juga menyebabkan pemerintah tidak memiliki banyak pilihan dalam membuat kebijakan pangan dalam negerinya. Bahkan program penyesuaian struktural untuk mempercepat proses liberalisasi

perdagangan dalam negeri yang dibuat oleh Bank Dunia dan IMF sulit ditolak oleh negara pengutang. Tidak jarang program ini justru menjadi penyebab hancurnya usaha rakyat terutama petani kecil produsen pangan serta meningkatkan pengangguran dan mengancam kehidupan konsumen berpendapatan rendah.

Hak atas kekayaan intelektual juga menyebabkan lemahnya kedaulatan pangan. Otonomi sistem pangan di Negara-Negara Sedang Berkembang semakin tererosi dan berada dalam bahaya sebagai akibat kesepakatan TRIPs yang menjadi bagian dari kesepakatan WTO. Perjanjian TRIPs memungkinkan segelintir perusahaan raksasa menguasai hak paten atas berbagai benih tanaman pangan yang menjadi kebutuhan pokok petani untuk budidaya tanaman. TRIPs menyebabkan hak para petani atas benih berpindah ke tangan perusahaan pemegang paten. Padahal sejak



dulu para petani telah menjaga, mengembangkan dan memproduksi berbagai benih serta saling mempertukarkan di antara mereka dengan gratis. Hilangnya hak petani atas benih berarti meningkatkan ketergantungan dan meningkatkan biaya usaha taninya karena harga benih produksi perusahaan terus meningkat. Kesepakatan TRIPs dengan demikian semakin meningkatkan kekuasaan atau kontrol bagi perusahaan benih raksasa. Dan sebaliknya, memperkecil kontrol petani serta semakin mengancam keberadaan berbagai benih lokal dan keanekaragaman pertanian.

Dominasi Negara-negara maju dan lembaga penelitian internasional dalam hal ilmu pertanian dan riset juga menyebabkan tipisnya kedaulatan pangan. Perhatian yang rendah dari Negara-Negara Sedang Berkembang terhadap pengembangan ilmu pertanian dan riset menyebabkan kapasitas untuk mengatasi persoalan pangan semakin terbatas. Oleh karenanya kemudian berbagai Negara Sedang Berkembang meminta dukungan dari lembaga penelitian pertanian-pangan internasional. International Agricultural Research Centres misalnya setiap tahunnya menerima bantuan ratusan juta dolar dari Consultative Group for International Agricultural Research (CGIAR) pada awal tahun 1990-an. Para pemberi dana itu adalah negara-negara maju yang memiliki kepentingan terhadap proses dan hasil riset.

Tak mengherankan jika agenda dan program yang dikembangkan mencerminkan persepsi dan kepentingan pemerintah, perusahaan dan ilmuwan dari negara-negara donor. Sebagai akibatnya banyak riset yang dilakukan bukan ditujukan untuk mendukung kepentingan para petani, tetapi riset modern untuk mendukung perusahaan-perusahaan pertanian multi nasional.

Penjajahan budaya pangan juga merupakan penyebab hilangnya kedaulatan pangan. Industri pertanian-pangan raksasa telah mendominasi produksi dan distribusi pangan di Negara-Negara Maju. Perusahaan pertanian raksasa atau perusahaan lintas negara itu kemudian secara cepat melakukan ekspansi pemasaran di Negara-negara sedang berkembang. Tempat penjualan (outlet) makanan cepat saji berupa minuman ringan, ayam goreng, pizza, donat, hamburger dan sejenisnya pada saat ini dapat dengan mudah kita temukan di kota-kota di hampir seluruh dunia. Makanan semacam itu biasanya harganya “relatif murah” dan terjangkau bagi konsumen berpendapatan sedang bahkan sebagian mereka yang berpendapatan rendah. Meskipun makanan semacam ini biasanya tidak sehat dan hanya sedikit mengandung gizi, namun semakin digemari oleh rakyat negara-negara sedang berkembang. Dengan modal yang sangat besar mereka dapat membuat iklan yang

mampu menyihir konsumen melalui tayangan televisi maupun berbagai media lainnya.

Menanggapi persoalan kelaparan ratusan juta penduduk dunia dan gagalnya pendekatan ketahanan pangan, organisasi petani internasional Via Campesina menawarkan pendekatan kedaulatan pangan. Kedaulatan pangan merupakan konsep tandingan terhadap kebijakan pangan neoliberal yang digunakan oleh sebagian besar negara di dunia. Konsep itu diajukan dalam debat publik selama World Food Summit pada tahun 1996. Sejak itu konsep kedaulatan pangan menjadi isu besar dalam berbagai diskusi internasional tentang pertanian, termasuk badan-badan yang ada di Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Menurut Via Campesina, kedaulatan pangan adalah hak rakyat dan negara untuk merumuskan sendiri kebijakan pertanian dan pangannya, tanpa adanya dumping terhadap negara-negara dunia ketiga. Kedaulatan pangan mencakup : pengutamaan produksi pertanian dalam rangka untuk menyediakan pangan bagi rakyat, akses petani kecil dan petani tanpa tanah terhadap tanah, air, benih dan kredit. Oleh karenanya dibutuhkan reforma agraria, perlawanan terhadap tanaman transgenik atau GMOs (Genetically Modified Organisms), akses yang bebas terhadap benih dan usaha untuk melindungi air sebagai barang publik agar

dapat didistribusikan secara berkelanjutan. Kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam suatu wilayah. Secara konseptual pemegang kedaulatan adalah mereka yang memiliki kekuasaan atau alat pemaksa. Kekuasaan menurut R.P. Wolff adalah: “hak untuk memerintah dan berhubungan dengan hak untuk ditaati”. Hal penting di sini adalah pengertian “hak” yang berarti legitimasi. Pemegang kekuasaan memperoleh kekuasaan dari sumber legitimasi dari berbagai sumber seperti hukum adat, undang-undang, hukum internasional, mandat dan sebagainya.⁴

Kedaulatan pangan merupakan jalan keluar dari persoalan masyarakat lokal yang semakin rentan karena kebijakan neo-liberal. Kebijakan itu bukannya memprioritaskan pangan untuk kebutuhan penduduk tetapi justru memprioritaskan pertanian untuk kepentingan perdagangan internasional. Kebijakan itu meningkatkan ketergantungan penduduk di negara-negara miskin terhadap pangan impor. Proses yang terjadi adalah semakin menguatnya industri pertanian yang berakibat terhadap meningkatkan resiko kerusakan genetik, lingkungan, budaya, dan kesehatan. Liberalisasi pertanian juga semakin menghancurkan usaha tani tradisional milik ratusan juta petani sehingga mendorong petani untuk lari ke luar desa menuju kota bahkan ke luar negeri.

Lembaga-lembaga internasional seperti Lembaga Keuangan Internasional (IMF), Bank dunia, dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) telah mengimplementasikan kebijakan pangan neo-liberal yang didekte oleh kepentingan segelintir perusahaan trans-nasional dan negara-negara kaya. Perjanjian perdagangan internasional (WTO), regional (AFTA dan APEC) atau perjanjian perdagangan bebas bilateral menyangkut produk pertanian secara nyata melebarkan jalan bagi perusahaan-perusahaan trans-nasional untuk mengontrol pasar pangan global. Dengan demikian, kebijakan neo liberal tidak akan pernah dapat memerangi kelaparan dunia.

Konsep kedaulatan pangan berbeda dengan konsep ketahanan pangan. Perbedaannya antara lain bahwa kedaulatan pangan tidak mempersoalkan secara tegas bahwa persoalan pangan merupakan persoalan ketidakadilan struktural. Dilihat dari perspektif hak maka komunitas lokal termasuk di dalamnya petani kecil, buruh tani, nelayan, perempuan petani, masyarakat adat, dan masyarakat sekitar hutan merupakan pemilik sebenarnya atas sumberdaya produktif seperti tanah, air, hutan, benih, sumberdaya genetik, dan pengetahuan lokal. Akses dan kontrol terhadap berbagai sumber daya lokal seperti benih, pupuk dan sarana pengendalian hama memungkinkan masyarakat lokal untuk

membudidayakan aneka tanaman pangan. Kedaulatan pangan berarti mengutamakan hak-hak rakyat dan komunitas terhadap pangan dan produksi pangan, di atas kepentingan perdagangan. Rakyat juga memiliki hak untuk mengutamakan kepentingan komunitasnya sendiri dalam mencukupi kebutuhan pangannya. Hasil produksi pangan itu terutama dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan keluarga dan komunitas serta sisanya akan dijual kepada konsumen lokal. Sistem produksi pangan lokal yang kuat merupakan landasan penting masyarakat untuk mengembangkan sistem pertanian yang kokoh. Sistem pertanian yang berbasis sub-sistem pertanian pangan memungkinkan terjaminnya pemenuhan kebutuhan pangan yang beranekaragam, segar dan sehat serta perputaran keuangan, pertumbuhan ekonomi, perluasan lapangan kerja, jaminan pangan serta kehidupan yang layak bagi komunitas lokal dan keluarga petani.

Kedaulatan pangan tidak berarti mendukung isolasi kelompok masyarakat dari dunia yang lebih luas. Juga tidak berarti anti perdagangan, tetapi menuntut sistem perdagangan yang adil dengan mengutamakan kebutuhan keluarga dan masyarakatnya sendiri dan masyarakat di sekitar mereka. Untuk itu diperlukan perlindungan dan dukungan terhadap petani serta pasar lokal dan domestik di atas kepentingan perdagangan internasional.

Kedaulatan pangan menekankan perlunya perlindungan hak petani kecil dan penduduk pribumi di mana pun untuk memulai atau melanjutkan praktik pengelolaan sumber daya dan pertanian yang berkelanjutan yang secara turun menurun menjadi penopang mata pencarian tradisional mereka. Perlindungan mencakup praktik tradisional dalam penyelamatan dan tukar-menukar benih serta dalam menggunakan dan membudidayakan tanaman tradisional dan tanaman obat-obatan. Konsep kedaulatan pangan juga menekankan pentingnya membangun solidaritas antar sektor dan wilayah untuk menghadapi tantangan model produksi perusahaan transnasional yang berorientasi keuntungan dan yang bersifat merusak. Konsep kedaulatan pangan mempersatukan berbagai isu petani, masyarakat adat, dan NGO dalam hal pertanian berkelanjutan dan ketahanan pangan.

Kedaulatan pangan dapat diwujudkan antara lain dengan:

- Memprioritaskan produksi pangan untuk pasar lokal dan dalam negeri serta berbasis pada sistem produksi yang beranekaragam dan agro-ekologis yang dikembangkan petani kecil dan keluarga petani;
- Menjamin harga yang adil untuk para petani kecil, yang berarti kekuasaan untuk melindungi pasar internal dari

impor pangan murah dan dumping;

- Akses terhadap tanah, air, hutan, daerah tangkapan ikan, dan sumber produksi lainnya melalui redistribusi yang sejati;
- Pengakuan dan penghargaan terhadap peran perempuan dalam produksi pangan serta akses dan kontrol yang adil terhadap sumber daya produktif;
- Kontrol komunitas terhadap sumberdaya produktif - sebagai lawan dari pemilihan tanah, air, sumberdaya genetik dan sumberdaya lain oleh perusahaan;
- Perlindungan terhadap benih sebagai landasan pangan dan kehidupan, kebebasan untuk saling mempertukarkan dan menggunakan benih di antara para petani. Hal ini yang berarti menolak paten terhadap makhluk hidup dan perlunya moratorium terhadap tanaman transgenik;
- Investasi publik untuk mendukung kegiatan produktif keluarga dan komunitas serta pemberdayaan komunitas lokal untuk mengontrol produksi dan pasar pangan untuk rakyat.

Peran negara dalam mewujudkan kedaulatan pangan sangat penting. Setiap negara harus melindungi dan mengatur produksi dan perdagangan pertanian-pangan dalam negerinya untuk menjamin keberlanjutan kehidupan petani dan memastikan terpenuhinya kebutuhan pangan seluruh rakyatnya. Kedaulatan pangan menghargai

peran para keluarga petani sebagai basis perkembangan ekonomi lokal dan nasional yang sehat. Dengan demikian kedaulatan pangan merupakan bagian dari ketahanan dan kedaulatan nasional.

Meskipun hak suatu negara untuk menentukan sendiri kebijakan pangan dalam negerinya merupakan prasyarat penting mengatasi persoalan pangan, namun hingga saat ini belum ada instrumen pengikatnya di tingkat internasional. Instrumen semacam itu sangat untuk menjamin hak rakyat atas pangan. Selain itu, hingga saat ini juga tidak ada instrumen untuk mewujudkan hak-hak atas pangan yang menjamin agar pemerintah mengakui dan menjamin kedaulatan pangan rakyat dan masyarakat - dengan menyediakan kebebasan dan kekuasaan bagi rakyat untuk mewujudkan hak-haknya.

Instrumen pengikat pada tingkat internasional sangat penting untuk mengembangkan dan menjamin kedaulatan pangan nasional oleh negara-bangsa baik dalam hubungan perdagangan maupun dalam persoalan investasi dan hutang. Diperlukan perubahan peraturan perdagangan produk pertanian dunia melalui Konvensi Dunia untuk Kedaulatan Pangan dan Perdagangan. Kedaulatan pangan tidak menolak perdagangan, tetapi mengembangkan rumusan kebijakan dan implementasi

perdagangan yang dapat melayani hak rakyat terhadap produksi pangan yang aman, sehat dan berkelanjutan secara ekologis.⁵

¹ *The South Centre, Universal Food Security: Issues for the South, Geneva, November 1997*

² *ibid.*

³ *ibid*

⁴ <http://plato.stanford.edu/entries/sovereignty/>, *Sovereignty*.

⁵ http://www.cioecbolivia.org/ingles/wgt/food_sovereignty, *Towards A World Convention On Food Sovereignty And Trade*

8

Sistem Pangan Masyarakat Desa

Lahirnya pendekatan kedaulatan pangan antara lain didorong oleh kenyataan bahwa komunitas lokal di berbagai negara miskin semakin terancam kelaparan sebagai akibat liberalisasi perdagangan. Banjir impor pangan murah dari luar negeri telah membuat usaha tani jutaan komunitas petani kecil di seluruh dunia bangkrut. Bangkrutnya usaha tani masyarakat pedesaan ini tidak hanya menyebabkan meningkatnya jumlah orang miskin tetapi juga keluarga rawan pangan. Pendekatan kedaulatan pangan lahir untuk menjawab persoalan besar ini.

Salah satu jawaban terhadap persoalan adalah bagaimana memperkuat sistem pangan komunitas di tingkat lokal dan

daerah agar lebih tahan atau lentur terhadap gempuran globalisasi. Pemenuhan pangan dengan memproduksi secara lokal akan menurunkan bahkan menghilangkan pemborosan biaya transport dan pencemaran yang diakibatkan oleh pengiriman pangan dari negara-negara lain yang jaraknya ratusan bahkan ribuan kilo meter. Kedaulatan pangan memberikan pilihan yang leluasa kepada komunitas lokal untuk membuat kebijakannya sendiri dalam mengelola produksi, penyimpanan, distribusi dan konsumsi sendiri pangan.

Sistem pangan lokal merupakan alternatif atau bentuk perlawanan terhadap menguatnya sistem pangan global. Sebagai hak asasi paling dasar makan pangan harus

berada dalam kendali rakyat agar pemenuhannya dapat terjamin dan berkelanjutan. Mengembalikan pangan sebagai hak rakyat dapat dilakukan dengan me-lokalisasi-pangan. Lokalisasi pangan berarti:

‘Mengupayakan sebisa mungkin agar semua kebutuhan pangan diproduksi sendiri pada tingkat lokal dan nasional. Dengan mengutamakan produksi dan distribusi pangan lokal dan nasional, kita dapat berswasembada pangan, memberikan kesempatan pasar kita berkembang sehingga dapat melindungi usaha para petani kecil dari kemungkinan krisis, kita bebaskan usaha tani dari kepentingan yang berorientasi ekspor perdagangan, memangkas biaya transportasi dan lingkungan yang tidak perlu, dan kita dapat mengembangkan perekonomian pedesaan yang berkelanjutan.’¹

Istilah “sistem pangan” biasanya dikaitkan dengan nutrisi atau gizi, pangan, kesehatan, pengembangan ekonomi rakyat dan pertanian. Sedangkan sistem pangan dapat diartikan sebagai suatu hubungan yang dinamis dari berbagai unsur yang mencakup seluruh proses budidaya tanaman, pemanenan, pengolahan, pengepakan, pengiriman, pemasaran, konsumsi dan pengolahan limbah pangan. Sistem pangan dilakukan dan dipengaruhi oleh lingkungan sosial, ekonomi dan alam yang ada di tingkat

lokal, daerah, nasional bahkan internasional. Unsur-unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan dan seringkali saling tergantung. Setiap unsur memainkan fungsi tertentu sehingga perubahan di dalam satu unsur akan berdampak langsung atau tidak langsung terhadap satu atau lebih unsur-unsur lain di dalam sistem itu.

Istilah sistem pangan komunitas atau masyarakat diartikan sebagai: “sistem pangan di mana produksi, pengolahan, distribusi, dan konsumsi pangan dikembangkan secara terintegrasi untuk meningkatkan kesehatan lingkungan, ekonomi, sosial dan nutrisi oleh suatu masyarakat di suatu lokasi geografis tertentu”. Sistem pangan lokal dalam konteks ketahanan pangan disebut dengan istilah ketahanan pangan komunitas. Menurut Institute for Food and Development Policy, ketahanan pangan komunitas diartikan sebagai: *suatu kondisi di mana setiap orang memiliki makanan bergizi, aman, dan sesuai dengan budaya mereka melalui sistem pangan yang berkelanjutan dengan memaksimalkan kemandirian komunitas dan keadilan sosial.*

Sistem pangan komunitas juga dapat diartikan sebagai kerjasama antar warga suatu komunitas dalam upaya meningkatkan produksi, pengolahan, distribusi, dan

konsumsi pangan. Upaya bersama itu bertujuan untuk meningkatkan kesehatan lingkungan, ekonomi dan sosial suatu wilayah. Petani, konsumen dan warga komunitas lainnya adalah mitra untuk menciptakan ekonomi pangan yang berbasis lokal dan mandiri. Sistem pangan komunitas terdapat atau berkembang dalam suatu wilayah yang relatif kecil seperti kampung, desa, masyarakat adat, beberapa desa, kecamatan, kabupaten atau suatu bio-region. Konsep sistem pangan komunitas sering ditukarkan dengan sistem pangan “lokal” atau “regional”, tetapi tetap mencantumkan kata “komunitas” atau masyarakat untuk menekankan adanya hubungan yang kuat antar komponen dalam sistem pangan.

Definisi sistem pangan komunitas yang biasa digunakan adalah : “(suatu) kondisi di mana seluruh warga komunitas memperoleh makanan yang sehat, sesuai dengan budaya dan bergizi melalui suatu sistem pangan berkelanjutan yang memaksimalkan kemandirian komunitas, keadilan sosial dan pengambilan keputusan yang demokratis.² Sistem pangan ini menekankan perlunya mengembangkan praktik pertanian berkelanjutan yang berbasis pada penggunaan input lokal seperti benih, pupuk, dan bahan pengendali hama dan penyakit tanaman.

Sistem pangan masyarakat ini juga mendukung pengembangan hubungan langsung dalam pemasaran antara produsen dan konsumen pangan. Aspek keadilan sosial merupakan hal penting yang diartikan sebagai upaya untuk mengatasi persoalan kesenjangan akses terhadap pangan terutama bagi penduduk yang kelaparan atau kurang gizi. Insentif yang cukup bagi petani, upah dan kondisi kerja yang memadai bagi para buruh menjadi syarat penting untuk memperoleh pangan yang cukup. Di dalamnya tercakup petani, buruh tani, buruh industri pangan dan pedagang makanan kecil serta mereka yang bekerja dalam jasa pangan lainnya. Sementara itu pengambilan keputusan secara demokratis adalah kata kunci dalam gerakan kedaulatan pangan. Seluruh pihak yang menjadi bagian dari sistem pangan komunitas memiliki hak yang setara dalam pengambilan keputusan yang berpengaruh terhadap ketersediaan, biaya, harga, kualitas, dan sifat pangan mereka bersama.

Sistem pangan lokal di Indonesia dapat kita lacak dari sejarah bangsa ini. Sejak berabad-abad lalu berbagai kelompok masyarakat yang tersebar di pelosok Nusantara telah mengembangkan sistem pertanian-pangannya masing-masing. Ada dua sistem pertanian yang dikembangkan sebelum kolonialisme, yakni sistem perladangan dan sistem persawahan. Sistem perladangan



merupakan evolusi dari berburu dan meramu ke bercocok tanam yang menetap, yakni dengan merubah hutan alam menjadi miniatur hutan tropis yang di dalamnya terdapat berbagai tanaman penghasil bahan makanan dan bahan yang bermanfaat lainnya. Sistem persawahan padi juga juga dikembangkan di lembah-lembah sungai di pulau Jawa.³

Sistem pertanian di Nusantara telah relatif terbentuk saat kedatangan orang-orang Portugis dan kemudian Belanda. Kehadiran Belanda ke Indonesia, adalah untuk memperoleh produk pertanian yang dapat dijual di pasaran Dunia. Setelah Perang Diponegoro usai pada tahun 1830, pemerintah Hindia Belanda melakukan eksploitasi besar-besaran melalui sistem perkebunan negara (*cultuurstelsel*) atau sistem tanam paksa. Petani diharuskan menanam tanaman ekspor seperti tebu, kopi, nila dan tembakau pada seperlima bagian dari luas tanah pertaniannya. Atau,

bekerja cuma-cuma pada perkebunan negara selama 66 hari dalam setahun. Sistem ini membawa keuntungan besar di negeri Belanda tetapi menyebabkan kemelaratan bagi masyarakat petani di Jawa.

Kebijakan itu membiarkan penduduk pribumi tetap melakukan usaha tani, tetapi sekaligus menghasilkan produk untuk pasaran dunia. Penduduk desa yang semakin bertambah berusaha untuk tetap bertahan hidup dengan cara meningkatkan produksi tanaman subsisten di tanah yang semakin terbatas. Proses inilah yang kemudian disebut oleh para Calvinis Belanda sebagai hantu “merosotnya kesejahteraan penduduk pribumi”.⁴ Persoalan rakyat itu diperparah dengan meningkatnya impor berbagai produk konsumsi dari luar.

Agrarisch Wet 1870 beserta segala peraturan pelaksanaannya kemudian dicabut dan diganti dengan UU No. 5, Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau UUPA 1960. Kebijakan baru ini merupakan titik balik bagi politik agraria di Indonesia, karena menempatkan hukum adat sebagai dasar hukum agraria di Indonesia. UUPA 1960 menghendaki penataan kembali struktur penguasaan sumber-sumber agraria yang timpang dan menimbulkan berbagai masalah sosial. UUPA 1960 juga akan merombak total terhadap strategi kapitalisme yang dirintis Pemerintah Hindia Belanda.

Pergantian rejim kekuasaan pada pasca 1965, menghasilkan perubahan strategi politik, termasuk strategi agraria. Orde Baru yang berkuasa kemudian memetieskan UUPA dan sebagai gantinya disahkan berbagai undang-undang sektoral seperti UU Penanaman Modal Asing, UU Pertambangan, dan UU Kehutanan. Kebijakan itu semakin memerosotkan akses rakyat terhadap sumber-sumber agraria yang menjadi alat produksi paling penting bagi petani untuk memproduksi pangan.

Orde Baru kemudian menetapkan Revolusi Hijau sebagai strategi pembangunan pertanian. Modernisasi pertanian ini difokuskan pada peningkatan produksi padi serta distribusinya yang dilakukan secara sentralistik. Kebijakan tersebut justru semakin meningkatkan pemusatan penguasaan lahan pertanian, ketergantungan petani terhadap input pertanian pabrikan, kerusakan lingkungan pertanian, konsumerisme, terpinggirkannya peran petani perempuan, dan hilangnya kemandirian petani. Sistem pertanian rakyat yang telah berkembang sebelumnya yang potensial untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani justru diabaikan. Hal itu dapat dilihat dari semakin melemahnya akses dan kontrol masyarakat terhadap sumber-sumber agraria, pengetahuan dan teknologi lokal, sistem kelembagaan pangan, sistem pengembangan

infrastruktur yang berbasis petani, sistem perdagangan lokal, juga sistem pengelolaan cadangan pangan seperti lumbung pangan. Pemerintah Orde Baru juga mengembangkan kebijakan sentralisasi pengelolaan desa yang berarti merampas sumber-sumber pangan masyarakat dan otonomi masyarakat desa. Desa kemudian dianggap sebagai kaki tangan pemerintah di atasnya yang berkedudukan langsung di bawah kecamatan. Penghapusan lembaga perwakilan desa dan sentralisasi kekuasaan desa pada kepala desa semakin meminggirkan peran warga desa dalam proses demokrasi desa. Sentralisasi kekuasaan ini meminggirkan berbagai kewenangan atau otonomi asli desa dalam mengatur dan mengelola kehidupan masyarakat desa, termasuk dalam mengelola sistem pangan desa. Otonomi yang dimiliki oleh masyarakat desa akan memungkinkan mereka melakukan berbagai upaya untuk mengatur dan mengelola berbagai sumberdaya desa dalam rangka pemenuhan kebutuhan pangan seluruharganya.

Soetardjo Kartohadikoesoemo dalam buku klasiknya “Desa” yang terbit tahun 1953 menjelaskan bagaimana masyarakat desa melakukan upaya untuk memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya: *“Kewajiban desa dilapangan pertanian, perchewanan dan perikanan. Jang berkenaan dengan pertanian dari djaman*

dahulu sampai sekarang maka desa itu memikul tanggung-djawab atas persediaan makan rakyat. Di desa-desa communaal maka tiap habis panen setahun sekali diadakan rapat-desa, yang dinamakan "bubrah-gawe". Didalam rapat itu selain menetapkan pembagian pekerdjaan desa, maka rakyat dengan pemerintah desa juga menetapkan tanah giliran. Dimana ada aturan pembagian tanah menurut system pembagian-tetap, maka dalam rapat itu kalau terdapat lowongan lantaran warga desa yang bersangkutan mati atau pergi dari desa, dsb ditetapkan siapa-siapa yang harus mengisi lowongan itu. Dalam rapat seringkali juga dimusjawatkan tentang pembagian air, tentang memperbaiki saluran air dan jajasan pengairan, tentang mengadakan perwinihan bersama, tentang pemberantasan hama, tentang pembelian rabuk bersama, tentang pembikinan rabuk kompos bersama, tentang mulainja menggarap tanah untuk tanaman padi, tentang penggarapnja (mengerdjakan) tanah yang kosong, tentang pembukaan lumbung desa dan pembajaran pindjaman kepada lumbung desa, tentang penanaman tanggul dan waderan dipinggir djalan desa, tentang tanaman ditegal dan pekarangan, tentang pembelian bibit bersama, tentang tanaman dipagar-desa dan lain-lain sebagainja. Djika ada orang

yang pemilik tanah sawah yang kekurangan tenaga, maka untuk mendjaga djangan sampai tanah itu tidak atau kurang tjukup ditanami, maka diatur siapa-siapa yang harus membantu orang itu'. (Soetardjo Kartohadikoesoemo, Desa, Jogjakarta, 1953)

Peminggiran sistem pertanian-pangan rakyat yang dilakukan melalui kebijakan Revolusi Hijau dan penghapusan otonomi desa menyebabkan kemampuan masyarakat desa untuk memenuhi kebutuhan pangannya semakin berkurang. Sumberdaya yang dimiliki penduduk miskin dikuasai dan dimonopoli oleh perusahaan atau orang-orang kaya untuk berbagai kepentingan termasuk untuk kebutuhan kemewahan. Penduduk terusir dari lahan pertanian, hutan, kawasan penggembalaan, dan daerah penangkapan ikan. Di berbagai negara di dunia, milyaran penduduk diasingkan dari proses produksi dan distribusi pangan sebagai akibat kebijakan nasional maupun global yang mengakibatkan mereka berada dalam kondisi rawan pangan dan kelaparan.

Pembaruan sistem pangan masyarakat lokal atau desa merupakan jawaban terhadap kelaparan dan kemiskinan yang dialami petani dan masyarakat desa lainnya sebagai akibat liberalisasi perdagangan. Pembaruan sistem pangan desa dilakukan dengan meningkatkan partisipasi seluruh warga komunitas untuk mewujudkan beberapa tujuan:

- Meningkatkan akses seluruh anggota komunitas terhadap kebutuhan pangan dalam jumlah yang cukup, bergizi, dan aman;
 - Menata kembali sumber-sumber produksi pangan seperti tanah, hutan, air, benih, kredit, teknologi dan sebagainya agar terdistribusi secara adil, dikelola secara produktif dan berkelanjutan.
 - Memperkuat pertanian keluarga yang mantap dengan mengutamakan penggunaan input lokal baik benih, pupuk maupun bahan pengendali hama dan penyakit tanaman serta padat karya;
 - Praktik pengolahan dan pemasaran yang memungkinkan terciptanya hubungan yang lebih langsung antara petani dengan konsumen;
 - Usaha pertanian dan pangan yang menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan perputaran uang di dalam komunitas itu sendiri;
 - Perbaiki kondisi kehidupan petani dan buruh tani serta perluasan lapangan kerja dalam produksi, pengolahan dan distribusi pertanian-pangan; dan
 - Mengembangkan kebijakan pangan dan pertanian lokal yang demokratis sehingga meningkatkan keberlanjutan produksi, pengolahan dan konsumsi.
- o *Berbasis komunitas*: sistem pangan komunitas sebaiknya difokuskan pada upaya untuk mempertemukan kebutuhan budaya, fisik, sosial, ekonomi dan lingkungan bagi seluruh warga komunitas;
 - o *Solidaritas antar warga*: SPK akan mendorong perkembangan hubungan yang berkelanjutan antara penduduk yang memproduksi pangan, mengolah pangan dan mengkonsumsi pangan;
 - o *Berbasis tempat* : Produksi dan konsumsi pangan dapat menjadi media untuk menghubungkan antar penduduk yang tinggal di suatu wilayah tertentu. Dengan kata lain, “pangan ditanam, dipanen, diolah, dipasarkan, dijual dan dikonsumsi sedapat mungkin dekat dengan rumah”.
 - o *Partisipatif*: Merupakan hal penting bahwa semua warga masyarakat desa yang miskin maupun yang kaya, anak-anak maupun orang tua, serta laki-laki dan perempuan-dari komunitas terlibat dalam semua tahapan pembaruan SPK.

Sistem pangan desa dapat terwujud jika warga desa bergotong royong memproduksi sendiri aneka pangan yang dibutuhkan dengan memanfaatkan berbagai sumber produksi yang ada di wilayah mereka. Hasil produksi diutamakan untuk memenuhi kebutuhan seluruh warga desa. Sisanya disimpan sebagai cadangan pangan untuk

Ada beberapa ciri atau syarat sistem pangan diinginkan, antara lain :

Hak Komunitas untuk Memenuhi Kebutuhannya Sendiri

Pangan tidak dapat dipisahkan dari proses bagaimana diproduksi, diperoleh, dan dikonsumsi. Produksi, distribusi dan konsumsi pangan merupakan aspek mendasar dari kebudayaan dan nilai-nilai suatu komunitas serta identitas mereka. Kecukupan pangan dengan demikian tidak sekadar hanya berupa kecukupan terhadap suatu paket kalori dan nutrisi. Pangan juga lebih dari sekadar komoditas atau barang dagangan. Kecukupan pangan adalah bagian dari budaya. Budaya dan hak minoritas terhadap pangan harus dihormati, dilindungi dan dipenuhi. Dari berbagai kasus kelaparan, diperlukan kemampuan komunitas untuk memenuhi pangannya sendiri. Bagi masyarakat adat hal itu menjadi keniscayaan. Bagaimanapun, suatu indikator umum tentang masyarakat yang memiliki mutu hidup [yang] tinggi adalah bahwa mereka yang menghargai makanan sebagai bagian dari budaya mereka dan dapat mencukupi kebutuhan makan diri mereka sendiri. Di dalam situasi kelaparan dan malnutrisi yang parah, selalu ditandai dengan tiadanya akses penduduk terhadap pangan karena komunitas mereka juga tidak memiliki akses terhadap pangan. Hak untuk mencukupi kebutuhan pangannya sendiri terutama ditujukan untuk suatu masyarakat bukannya perorangan. Di dalam masyarakat, wanita-wanita dan anak-anak perempuan yang paling menderita sebagai akibat perampasan hak atas pangan. Dalam berbagai situasi perlu melihat hak atas pangan, khususnya hak untuk mencukupi kebutuhan pangannya sendiri yang merupakan hak masyarakat yang diperoleh dari hak atas pangan perseorangan. (HRRC, Module 12 :The Right to Adequate Food)

mengantisipasi terjadinya paceklik. Perdagangan dilakukan ketika kebutuhan pangan hingga musim berikutnya telah terjamin. Perdagangan lokal menjadi prioritas dengan memperpendek jarak dan meningkatkan hubungan antara produsen dan konsumen.

¹ Alistair Mcconnachie, *Localisation And Food Sovereignty*, <http://www.sovereignty.org.uk/features/articles/root2.html>

² Hamm and Bellows, 2002, seperti dikutip Mark Winne, *Community Food Security: Promoting Food Security and Building Healthy Food Systems*, 2002

³ Clifford Geertz, *Involusi Pertanian*, Bharata Karya Aksara, 1976.

⁴ *ibid.*

9

Pembaruan Sistem Pangan Masyarakat Desa

Globalisasi pangan menyebabkan pangan semakin dikuasai oleh perusahaan-perusahaan trans nasional. Kebanyakan dari produksi pertanian pangan para petani kecil dijual kepada industri pangan yang menjadi bahan atau komoditas perdagangan, dikemas, diberi merek dan dijual dalam bentuk yang tidak kita kenali lagi sebagai produk pangan lokal. Sebagian besar dari keuntungan sistem pangan kita lari kepada mereka yang mengolah, mendistribusikan dan menjual, bukan kepada para petani dan ekonomi lokal petani atau pedesaan. Sistem pangan global itu mengakibatkan merosotnya kekuatan ekonomi petani, hilangnya identitas budaya pangan rakyat, degradasi lingkungan dan peningkatan penyakit serta kemampuan rakyat untuk

memenuhi kebutuhannya sendiri yang beranekaragam dan bergizi.

Oleh karenanya perlu dirumuskan dan dikembangkan kembali sistem pangan rakyat di pedesaan sehingga dapat menjamin hak-hak rakyat atas pangan dan berkelanjutan. Diperlukan sistem pangan yang lebih terdesentralisasi dan demokratis serta mengutamakan kebutuhan pangan warga desa sendiri daripada untuk kepentingan industri dan perdagangan. Perubahan dilakukan secara langsung dalam sistem produksi, distribusi dan konsumsi pangan yang khas di setiap desa.

Pembaruan sistem pangan rakyat di tingkat lokal ini sejalan dengan semangat otonomi

Aku bermimpi tentang komunitas-komunitas kita—desa, pinggiran kota, dan kota—yang sedang melakukan gerakan kebangkitan kembali budaya yang diwujudkan dalam aksi daerah untuk merevitalisasi sistem pangan komunitas. Aku membayangkan suatu gerakan pengembangan pangan dan pertanian yang berbasis komunitas dengan mendorong produksi pangan lokal untuk pasar lokal, menghilangkan berbagai aturan yang menghambat para produsen kecil pangan, membangun infrastruktur pengolahan pangan daerah, mendiskusikan ketahanan dan kemandirian pangan, serta mendorong pertumbuhan ekonomi.

(Billie Best, “Dreaming Up a New Food System”, Oktober 2003)

daerah yang bergulir sejak tahun 1999. Undang Undang (UU) Nomor 22 tahun 1999 menjelaskan bahwa desa tidak hanya menjadi penyelenggara administrasi negara di bawah kabupaten tetapi menjadi komunitas yang mandiri. Pemerintahan desa akan memainkan peran utama dalam proses pembangunan. Hal penting yang terkandung dalam otonomi desa adalah kewenangan dalam mengelola berbagai sumberdaya desa agar dapat memenuhi kebutuhan pokok, memperoleh pendapatan dan memenuhi kebutuhan lainnya.

Sumberdaya desa yang beranekaragam merupakan modal masyarakat desa yang dapat dikelola untuk memenuhi kebutuhan pangan, pendapatan dan lainnya. Di antara berbagai aset desa, aset sosial merupakan aset paling penting bagi berkembangnya otonomi desa. Melalui kebijaksanaan otonomi yang bermakna bahwa pemerintah memberi kewenangan dan kepercayaan

kepada komunitas masyarakat, maka pemerintah pusat maupun daerah perlu memfasilitasi untuk menumbuhkembangkan institusi-institusi tersebut.¹

Undang-Undang No.7 Tahun 1996 tentang Pangan juga menyatakan bahwa pemerintah bersama masyarakat bertanggungjawab mewujudkan ketahanan pangan. Dalam kaitan ini pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan. Sementara itu Pemerintah (PP) No. 68/2002 tentang Ketahanan Pangan juga sejalan dengan GBHN 1999-2004, menyatakan bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional harus bertumpu pada sumber daya pangan lokal dan menghindari ketergantungan pada pangan impor. Pemerintah provinsi, kabupaten, kota, dan desa mempunyai otonomi untuk melaksanakan kebijakan ketahanan pangan di wilayahnya masing-masing.

Harmoni Bumi-Manusia di Krayan

Subuh sekitar pukul 05.00 WITA, suara kentungan gereja terdengar bertalu-talu membuka hari yang baru di Desa Pa Raye di dataran tinggi Krayan, pedalaman Kalimantan Timur. Kabut tebal masih menyelimuti desa, sawah, hutan, dan pegunungan yang terpencil di daerah segi tiga yang terbagi dalam wilayah Indonesia-Sabah dan Sarawak, Malaysia Timur. KETERASINGAN menjadikan alam sebagai sahabat terbaik Dayak Lundayeh yang bersikap bijaksana dalam memanfaatkan lingkungan hidup. Hasil panen sawah, berburu hewan, dan serangga, serta menangkap ikan merupakan sumber pangan mereka yang utama. Budidaya padi yang mereka lakukan di sekitar desa mampu mencukupi kebutuhan setiap rumah tangga yang umumnya memiliki tiga buah lumbung, yaitu lumbung sawah atau ladang, lumbung rumah, dan lumbung desa yang dikelola gereja. Lumbung rumah setiap warga rata-rata mampu menampung 100 hingga 200 kaleng beras yang masing-masing berbobot 15 kilogram. Jumlah itu setara dengan satu setengah ton hingga tiga ton beras! Konsumsi rata-rata tiap keluarga dengan dua anak, hanya sebanyak tujuh hingga delapan kaleng sebulan atau rata-rata seratus kaleng setahun. Padahal, hasil panen setiap tahun mencapai 200-300 kaleng beras per hektar. Praktis terjadi surplus beras. Surplus padi itu juga menjadi berkah karena memungkinkan perdagangan lintas-batas negara tradisional Indonesia-Malaysia dari Long Bawan ke Bakalalan atau Bareo di Sarawak. Ironisnya, beras itu konon dikonsumsi Kesultanan Brunei Darussalam dengan nama "Beras Bakalalan", buatan Sarawak, Malaysia. Sementara itu, untuk memenuhi kebutuhan protein hewani, warga Lundayeh memburu rusa, babi hutan, hewan lainnya di hutan atau ikan di sungai. Serangga di hutan pun turut dikonsumsi mereka. Masyarakat setempat juga mengonsumsi jamur, buah-buahan hutan, dan tanaman yang disediakan alam untuk bahan pangan dan obat-obatan. Pola konsumsi tersebut, dapat berlangsung selama masyarakat menjaga kelestarian hutan dan lingkungan di sekitarnya. Harapan itu sejauh ini tampaknya masih terwujud karena masyarakat Krayan belum menggunakan bahan kimia berbahaya dalam bertani. Hidup berdampingan dengan alam tetap terjaga di Krayan yang terpencil merupakan kebijakan tradisi Dayak Lundayeh. Alam yang perawan dipadu pola hidup ramah lingkungan merupakan hal langka di Kalimantan Timur yang alamnya dieksploitasi secara membabi buta. Tanpa kewaspadaan Lundayeh, tidak mustahil harmoni Bumi-Manusia yang mereka miliki akan lenyap, tinggal kenangan yang membuka pintu konflik sosial.

Harian Kompas, Senin, 19 Mei 2003



Merintis dan menggerakkan pembaruan sistem pangan komunitas merupakan upaya yang tidak mudah dan mencakup berbagai hal. Selain itu setiap komunitas juga memiliki karakteristik sistem pangannya masing-masing yang berbeda. Namun ada beberapa gagasan tentang tahapan dasar yang dapat menjadi rujukan untuk memulai pembaruan sistem pangan komunitas pada tingkat kampung, desa atau daerah. Diharapkan berbagai pihak seperti tokoh masyarakat, petani, konsumen, kelompok perempuan, lembaga pemerintah, badan perwakilan desa dan wakil lembaga lainnya tergabung dalam suatu koalisi dan secara aktif berpartisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembaruan sistem pangan komunitas mereka. Pembaruan sistem pangan komunitas juga membutuhkan kepemimpinan yang kuat dari orang-orang yang berdedikasi.²

¹ SMERU News Letter, No. 04:Sep-Nov/2001,

Ketahanan Pangan Di Era Otonomi Daerah

² <http://www.hsus.org/> , “Local And Regional Food Systems”.

³ FAO, *Sustainability in Nutrition Improvement Programmes*, <http://www.fao.org/>

⁴ ⁵ *The South Centre, Universal Food Security: Issues for the South*, Geneva, November 1997

⁶ <http://www.inter pares.ca/> , *Community-based Food Security Systems: Local Solutions For Ending Chronic Hunger And Promoting Rural Development*

10

Solidaritas Warga Desa Melawan Kelaparan

Pebaharuan sistem pangan masyarakat desa tentu tidak akan terjadi dengan sendirinya. Diperlukan rangsangan dan dorongan terutama oleh orang luar untuk menumbuhkan kesadaran tentang persoalan pangan masyarakat setempat serta tentang hak-hak rakyat atas pangan. Kesadaran ini akan menjadi awal kebangkitan solidaritas dan kerjasama seluruh warga masyarakat desa untuk mengatasi persoalan pangan mereka serta untuk mewujudkan hak atas pangan.

Tujuan pokok dari pembaruan sistem pangan masyarakat adalah memperbaiki situasi rumah tangga yang rawan pangan dan kelaparan melalui kegiatan nyata yang dirancang, dilaksanakan, dimonitor dan

dievaluasi sendiri oleh warga masyarakat yang selama ini menderita kurang pangan. Gerakan pembaruan sistem pangan masyarakat desa juga akan menghasilkan perbaikan nyata dalam mengatasi penyebab kurang pangan dan gizi yang dilihat dari sudut pandang warga masyarakat itu sendiri. Strategi utama pembaruan sistem pangan desa adalah membangkitkan solidaritas dan kerjasama seluruh warga masyarakat desa. Solidaritas dan kerjasama ini mensyaratkan keterlibatan dan partisipasi seluruh warga dalam pengambilan keputusan. Proses pembaruan meliputi: penilaian situasi pangan (masalah, kebutuhan dan potensi), penentuan masalah prioritas dan tujuan, pembuatan rencana aksi, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi terhadap apa yang

telah dilakukan dan dihasilkan. Melalui partisipasi aktif seluruh warga berarti tanggungjawab seluruh tahapan pembaruan sistem pangan desa ada di tangan mereka sendiri.

Berbagai pengalaman menunjukkan bahwa jika seluruh warga masyarakat terlibat secara aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi maka program akan memberi manfaat nyata dan berkelanjutan. Melalui proses yang partisipatif kegiatan akan lebih sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat dan mencapai hasil yang berkelanjutan, meskipun hanya sedikit dukungan dari luar. Tulisan berikut merupakan contoh langkah-langkah yang dapat dilakukan fasilitator atau organisator dalam merintis dan mengembangkan pembaruan sistem pangan masyarakat. Contoh ini hanya memberi gambaran tentang beberapa kebutuhan serta langkah-langkah yang perlu dilakukan sehingga memungkinkan terjadinya pembaruan sistem pangan desa. Kapasitas fasilitator dan situasi yang ada di dalam masyarakat merupakan hal terpenting sehingga panduan langkah ini digunakan secara fleksibel.

Persiapan

Persiapan yang dilakukan oleh fasilitator atau organisator sangat menentukan keberhasilan proses dan hasil pembaruan

sistem pangan masyarakat desa. Oleh karenanya organisator perlu menyiapkan diri dengan memahami dengan jelas tujuan-tujuan yang akan dicapai, mengetahui dengan baik komunitas yang menjadi sasaran, memiliki keterampilan yang dibutuhkan dan memahami konsep dasar partisipasi. Hal itu menjadi syarat agar organisator bisa merangsang berkembangnya kerjasama antar elemen dalam masyarakat sehingga mereka dapat melakukan pembaruan secara mandiri. Keterampilan teknis yang perlu dimiliki seorang mobilisator atau organisator antara lain adalah kemampuan berbicara dengan publik, pengkajian, analisis, perencanaan, manajemen dan menulis. Cara terbaik untuk mengembangkan ketrampilan itu adalah dengan belajar secara mandiri. Pengembangan karakter diri juga penting seperti kejujuran, bersemangat, berfikir positif, toleran, sabar dan dapat memberi motivasi orang lain.

Pengetahuan dan keterampilan dasar seperti di atas akan digunakan untuk memfasilitasi serangkaian proses pembaruan mulai dari persiapan, pelaksanaan, hingga evaluasi. Langkah awal pembaruan adalah persiapan yang meliputi antara lain: mengumpulkan dan mengkaji informasi awal, membangun atau memperkuat hubungan dengan lembaga-lembaga lokal, menentukan komunitas, pengorganisasian warga, kajian partisipatif dan perencanaan aksi.

Langkah awal yang perlu dilakukan adalah mendapatkan informasi tentang situasi rawan pangan yang ada di wilayah kerja organisator atau di wilayah lain. Informasi diperoleh dari pengetahuan organisator sendiri maupun dari berbagai sumber lain seperti instansi pemerintah (puskesmas, dinas pertanian, atau dinas sosial), organisasi petani lokal, ornop, perguruan tinggi dan lainnya. Penggalan informasi tentang masyarakat rawan pangan dilakukan dengan mengumpulkan data statistik atau wawancara dengan nara sumber dari lembaga-lembaga di atas. Penggalan informasi dapat dilakukan secara individu maupun melalui diskusi kelompok.

Selain bermanfaat untuk memperoleh informasi, upaya untuk menghubungi beberapa institusi di atas juga merupakan langkah awal untuk membangun kerjasama dengan mereka. Selain itu juga perlu mengidentifikasi dan mencatat lembaga-lembaga lain yang menarik perhatian dan memiliki kegiatan terkait persoalan pangan dan gizi yang dialami masyarakat lokal. Selanjutnya lembaga yang potensial perlu dihubungi dan diajak untuk terlibat dalam proses pembaruan yang dapat dimulai dengan pertemuan bersama antar pihak.

Informasi awal yang didapat diharapkan dapat menghasilkan gambaran awal desa-desa rawan pangan. Gambaran awal ini

menjadi salah satu bahan untuk didiskusikan dengan lembaga-lembaga yang telah dinventarisir dan dihubungi. Pemilihan komunitas atau masyarakat yang menjadi perintis pembaruan sistem pangan lokal dapat dilakukan bersama lembaga-lembaga tersebut dalam pertemuan bersama dengan terlebih dahulu menyepakati indikatornya. Selain menentukan bersama komunitas perintis, pertemuan antar lembaga ini juga merupakan media untuk menentukan rencana aksi serta membangun komitmen bersama serta merumuskan dan menyepakati dukungan yang akan diberikan masing masing terhadap kegiatan yang akan dilakukan.

Indikator atau syarat untuk menentukan komunitas perintis juga dapat dilakukan bersama, misalnya banyaknya masyarakat yang rawan pangan, potensi sumber daya alam dan manusianya, keterbukaan masyarakat terhadap pihak luar, ketersediaan dukungan sumberdaya dari luar, ketersediaan fasilitator di komunitas bersangkutan dan sebagainya. Suatu masyarakat desa yang relatif kecil dan cukup terbuka serta kurang mendapat dukungan dari luar biasanya memiliki potensi yang baik bagi suksesnya perintisan pembaruan sistem pangan masyarakat.

Setelah komunitas telah terpilih, fasilitator akan mengunjungi dan membangun

hubungan dengan masyarakat desa tersebut. Fasilitator akan menemui warga dan tokoh masyarakat untuk menjelaskan maksud dan tujuan serta rencana kegiatan yang akan dilakukan. Pertemuan dengan warga masyarakat, tokoh masyarakat dan pemerintah desa bertujuan untuk menggali persoalan pangan dan gizi serta meningkatkan kesadaran mereka tentang hak atas pangan. Dialog antara fasilitator dengan masyarakat desa akan meningkatkan pemahaman tentang persoalan pangan dan gizi dalam masyarakat tersebut.

Fasilitator juga perlu mengidentifikasi berbagai organisasi atau kelompok yang ada di dalam masyarakat desa itu, hubungan antar kelompok serta hubungan dengan lembaga dari luar desa. Keterlibatan perempuan dan masyarakat miskin juga sangat penting karena pada umumnya mereka yang mengalami persoalan pangan dan gizi. Sementara itu kerjasama dan dukungan dari berbagai tokoh masyarakat juga diperlukan. Melalui kontak awal dengan kontak person di desa mobilisator dapat mengidentifikasi dan memahami persoalan pangan yang dipahami, hal-hal yang menjadi perhatian serta gagasan awal yang ada dalam pikiran kelompok-kelompok yang ada di desa tersebut.

Mengingat kerjasama antar warga desa merupakan kunci keberhasilan pembaruan

sistem pangan desa, maka upaya untuk membangun solidaritas dan kerjasama antar warga perlu dilakukan. Persoalan kelaparan dan kurang gizi yang dialami warga masyarakat serta dampak yang ditimbulkannya merupakan isu yang mudah menyentuh simpati dan menjadi titik masuk yang bagus dalam rangka meningkatkan kerjasama dan partisipasi seluruh warga masyarakat desa. Warga desa yang sebelumnya tidak pernah dilibatkan dalam proses pembangunan seperti kelompok miskin dan terutama kelompok perempuan merupakan bagian penting di dalamnya.

Kaum perempuan biasanya dapat memainkan peran yang menentukan dalam proses awal gerakan karena peran mereka yang penting dalam pengelolaan pangan dan gizi di dalam keluarga. Dalam banyak masyarakat, para perempuan bertanggungjawab dalam berbagai kegiatan terkait dengan pangan: produksi, pemanenan, pengolahan, penyimpanan, perdagangan, memasak, konsumsi, dan lainnya. Para perempuan memiliki perhatian yang besar terhadap pemenuhan kebutuhan pangan keluarga sepanjang waktu.

Partisipasi dari berbagai unsur komunitas baik secara langsung maupun perwakilan diperlukan untuk membangun suatu gerakan pembaruan sistem pangan komunitas sejak awal. Berbagai stakeholder yang relevan

bersama sama mengembangkan suatu kerjama dalam bentuk koalisi, forum atau lainnya. Sebuah koalisi dapat diartikan sebagai “individu-individu atau organisasi-organisasi yang bekerjasama dalam suatu usaha bersama untuk suatu tujuan bersama yang memungkinkan penggunaan sumberdaya secara lebih efektif dan efisien.” Koalisi merupakan mekanisme untuk menumbuhkan atau mengungkit kekuatan dari bawah yang dimiliki kelompok-kelompok atau individu-individu. Sesuatu yang sulit atau tidak mungkin dilakukan secara sendirian dapat dilakukan secara efektif jika dilakukan bersama mitra-mitra yang tepat. Mitra-mitra dari suatu koalisi akan termotivasi untuk berpartisipasi karena secara gamblang mereka akan memperoleh manfaat dalam berbagai bentuk dari adanya kemitraan.

Kegiatan awal koalisi pangan desa adalah melakukan pengkajian dan perencanaan partisipatif. Beberapa teknik yang ada dalam Participatory Rural Appraisal (PRA) seperti teknik pemeringkatan pemenuhan kebutuhan pangan dan pemeringkatan kesejahteraan, sejarah pangan desa, peta sumber produksi pangan, peta distribusi atau perdagangan pangan, kalender musim, wawancara terstruktur dan sebagainya. Pengkajian situasi pangan desa dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi awal dan mengkaji gambaran situasi pangan desa.

Merancang dan melaksanakan aksi

Gambaran situasi pangan merupakan landasan bersama untuk menentukan aksi yang akan dilakukan. Agar upaya mengatasi masalah kurang pangan dan gizi dapat terlaksana dengan efektif maka perlu melakukan pertemuan atau lokakarya desa. Lokakarya ini dimaksudkan untuk mendiskusikan hasil pengkajian situasi pangan desa serta membuat perencanaan. Lokakarya desa ini memiliki beberapa tujuan, antara lain: (i) memahami situasi dan masalah kurang pangan dan gizi yang ada di dalam masyarakat; (ii) menganalisis dan menyimpulkan tentang persoalan yang menjadi penyebab masalah kurang pangan dan gizi; (iii) menentukan persoalan yang menjadi prioritas untuk diatasi; dan (iv) mengidentifikasi sumberdaya yang tersedia untuk mendukung kegiatan dalam rangka mengatasi persoalan pangan dan gizi.

Setelah masyarakat cukup memiliki kesadaran tentang arti penting menangani persoalan pangan, tersedia gambaran persoalan pangan di masyarakat bersangkutan dan telah berkembang persatuan antar unsur masyarakat maka tiba saatnya untuk mulai merencanakan dan melaksanakan aksi bersama. Beberapa kegiatan yang perlu dilakukan dalam perencanaan dan pelaksanaan aksi ini antara lain: membentuk tim perumus, merumuskan tujuan untuk mengatasi prioritas aksi,

mengidentifikasi dan merumuskan prioritas kegiatan untuk mencapai tujuan, membuat rencana aksi, membentuk panitia pelaksana, memobilisasi sumberdaya lokal maupun dari luar serta melaksanakan aksi.

Tim perumus dipilih dalam jumlah terbatas dan mewakili semua unsur dalam masyarakat diperlukan untuk merumuskan rencana aksi secara terinci. Pembentukan tim perumus dilakukan dalam pertemuan warga desa baik melalui voting atau dengan musyawarah. Tim ini akan menjalankan tugas untuk membuat draf rencana aksi berdasarkan hasil kajian partisipatif maupun masukan dari warga desa melalui serangkain pertemuan intensif. Draft rencana aksi yang dihasilkan akan di presentasikan kepada seluruh warga desa untuk mendapatkan masukan dan kesepakatan.

Tahap awal yang perlu dilakukan untuk mengidentifikasi dan merancang aksi adalah membuat rencana aksi. Tim perumus yang difasilitasi oleh organisator kemudian merumuskan tujuan yang akan dicapai untuk mengatasi prioritas persoalan, merumuskan kegiatan untuk mencapai tujuan, mendiskusikan kelayakan dan efektifitas biaya, merumuskan capaian yang akan dihasilkan dan jadwal pelaksana masing-masing kegiatan serta sumber pendukungnya.

Organisator bersama tim perumus kemudian merancang kegiatan-kegiatan untuk mengatasi beberapa penyebab utama kurang pangan dan gizi. Persoalan pangan dan gizi masyarakat pedesaan biasanya disebabkan oleh berbagai hal seperti akses terhadap sumber produksi pangan - terutama tanah, sistem produksi monokultur yang berorientasi perdagangan, pendapatan yang rendah, pengetahuan gizi yang terbatas dan sebagainya.

Kegiatan yang dapat dilakukan untuk mengatasi persoalan tersebut antara lain: penataan sumber-sumber produksi pangan untuk meningkatkan akses keluarga rawan pangan, memprioritaskan budidaya aneka tanaman pangan dengan meng-optimalisasikan input lokal untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat desa itu sendiri, mengembangkan sistem cadangan pangan (lumbung), peningkatan pendapatan, pendidikan gizi, sistem bantuan pangan untuk anak-anak dan keluarga rawan pangan, dan sebagainya. Penentuan prioritas kegiatan antara lain didasarkan pada kebutuhan yang penting dan mendesak serta ketersediaan sumberdaya pendukung. Karena keluarga-keluarga miskin yang terpinggirkan pada umumnya merupakan penyandang masalah kekurangan pangan dan gizi, mereka merupakan kelompok yang akan menjadi prioritas.

Pertemuan desa perlu dilakukan lagi untuk membahas draf rencana aksi yang telah dibuat oleh tim perumus. Pertemuan ini mendiskusikan seluruh rencana aksi serta bagaimana berbagai sumberdaya lokal dapat dimobilisir untuk melaksanakannya. Sumberdaya lokal merupakan modal paling utama. Jika sumberdaya lokal tidak mencukupi maka pertemuan akan mengidentifikasi kegiatan yang tidak dapat dipenuhi sendiri dan mengidentifikasi sumberdaya dari luar yang potensial. Berbagai kegiatan yang dilakukan akan

membutuhkan dukungan dari luar, bukan saja dana tetapi berbagai hal lain seperti keahlian, informasi dan sebagainya. Suatu proposal sederhana dapat dibuat berdasar rencana aksi yang disepakati.

Rencana aksi yang telah disepakati mencakup berbagai kegiatan yang akan dilakukan memerlukan orang yang disertai tugas untuk mengelola kegiatan agar rencana terlaksana. Tentu saja tidak cukup satu atau dua orang yang diberi tugas dan bertanggungjawab untuk melaksanakannya, tetapi suatu tim atau panitia pelaksana yang

Berbagai sumberdaya untuk mendukung pembaruan sistem pangan desa:

- Sumbangan individu: uang, tanah, bangunan, alat dan bahan, dan lainnya yang disumbangkan oleh perseorangan terutama yang berasal dari desa bersangkutan;
- Dunia usaha: merupakan sumbangan dari perusahaan baik berupa hibah maupun sumbangan dalam rangka promosi (yang tidak bertentangan dengan prinsip dan tujuan gerakan);
- Sumbangan tenaga kerja: tenaga dan waktu yang disumbangkan oleh warga masyarakat seperti petani dan buruh (misalnya dalam kerja bakti mengolah lahan, menanam, membersihkan rumput, dan sebagainya) juga dalam keikutsertaan dalam pertemuan, perencanaan, aksi dan evaluasi);
- Sumbangan makanan dari petani: sumbangan berupa bahan pangan maupun makanan misalnya bagi mereka yang sedang mengerjakan lahan atau dalam pertemuan-pertemuan;
 - Pemerintah : dukungan dana, alat dan bahan, tenaga ahli dari berbagai departemen (pertanian, kesehatan, perkebunan-kehutanan, dan lainnya) baik pada tingkat pusat maupun daerah;
- Masyarakat sipil: berbagai dukungan dari organisasi masyarakat, organisasi keagamaan, orngop, pergrtuan tinggi dan sebagainya; dan
- Sumbangan lainnya.

Phil Bartle, Hand Book for Mobilizers, 1998, <http://www.scn.org/cmp>

berasal dari berbagai komponen masyarakat. Diperlukan kesesuaian antara kegiatan dengan kapasitas orang atau sub-tim yang akan melaksanakan. Gerakan pembaruan sistem pangan desa akan berjalan dengan baik jika ada kerjasama antar pihak, terutama antar kelompok di dalam masyarakat itu sendiri maupun dukungan dari institusi dari luar. Orang-orang yang kompeten dalam berbagai keahlian baik dari dalam dan dari luar diperlukan untuk mendukung suksesnya pelaksanaan aksi.

Setelah seluruh warga masyarakat desa berpartisipasi dalam pengambilan keputusan tentang rencana aksi dan organisasi pelaksana telah terbentuk maka saatnya aksi dilaksanakan. Tugas organisator adalah memastikan bahwa panitia pelaksana beserta sub tim masing-masing menjalankan kegiatan sesuai rencana. Juga membantu tim pelaksana dalam berbagai hal terkait pengelolaan aksi seperti pencatatan kegiatan, pelaksanaan pertemuan, membangun hubungan dengan pihak luar, supervisi, dan sebagainya. Juga memastikan bahwa berbagai pertemuan dan kegiatan telah dilaksanakan. Hal yang tak kalah penting adalah memastikan agar pencatatan dilakukan secara teratur, terutama dalam hal pengelolaan keuangan.

Monitoring dan evaluasi

Monitoring dan evaluasi merupakan aspek penting dalam gerakan yang merupakan bagian dari rancangan kegiatan. Monitoring dan evaluasi partisipatif akan dilakukan sendiri oleh masyarakat. Peran fasilitator adalah membantu orang atau tim yang ditugasi dalam prosesnya: mulai dari membuat rancangan, menentukan indikator, pengumpulan informasi dan pembuatan laporan. Fasilitator juga perlu memastikan agar monitoring dilakukan oleh orang atau tim yang telah ditunjuk. Monitoring dan evaluasi digunakan untuk memastikan bahwa kegiatan dilaksanakan sesuai dengan rencana. Monitoring and evaluasi memungkinkan masyarakat dan organisator untuk menilai perkembangan dan dampak dari aksi yang dilakukan.

Hasil monitoring dan evaluasi merupakan bahan penting bagi para pelaksana serta lembaga pendukung untuk merefleksikan hasil yang dicapai serta hambatan. Hasil yang diperoleh kemudian digunakan untuk melakukan perbaikan. Hal ini akan memperlihatkan akuntabilitas gerakan kepada para pendiri, koalisi maupun masyarakat, dan pihak-pihak lainnya. Hasil evaluasi juga dapat digunakan sebagai bahan untuk dipromosikan kepada pihak luar. Tujuan akhirnya adalah memungkinkan masyarakat untuk melakukan monitoring dan evaluasi secara mandiri.

Setelah seluruh warga masyarakat beserta para pendukungnya bekerja keras melaksanakan berbagai aksi, maka suatu pesta untuk merayakan keberhasilan perlu dilakukan. Berbagai acara seperti makan bersama, pentas seni desa, pameran, dan sebagainya dirancang dan dilakukan oleh warga desa. Kegembiraan bersama dalam pesta akan melahirkan energi baru yang berpengaruh terhadap penguatan motivasi dan semangat untuk melanjutkan dan memperkuat gerakan.

Pesta desa ini juga merupakan media publikasi kepada masyarakat luas atas proses dan hasil yang dilakukan serta gagasan-gagasan untuk penyebarluasan gerakan. Perayaan yang dilakukan diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat luas tentang keberadaan gerakan sekaligus pengakuan terhadap proses yang dilakukan. Ini akan meningkatkan dukungan dari berbagai pihak dan memperluas gerakan masyarakat di wilayah desa lain yang memiliki persoalan kelaparan dan kurang gizi.



PEMBARUAN SISTEM PANGAN DESA :

Gagasan Mewujudkan Kedaulatan Pangan

Sejak puluhan bahkan ratusan tahun lalu jutaan keluarga petani kecil di pedesaan telah mengembangkan berbagai cara agar dapat memenuhi kebutuhan pangan keluarga dan masyarakatnya. Mereka mengembangkan cara produksi, distribusi dan konsumsi pangan dengan memanfaatkan sumber daya lokal. Cara-cara itu disebut sistem pangan lokal atau desa.

Liberalisasi perdagangan sepuluh tahun terakhir mengancam kelangsungan sistem pangan desa. Dihilangnya subsidi untuk petani dan banjir aneka pangan impor murah menyebabkan melonjaknya biaya produksi dan merosotnya harga jual produk pertanian pangan. Kebangkrutnya usaha tani, pengangguran, kemiskinan dan kelaparan kemudian menjadi kenyataan sehari-hari di pedesaan.

Petani kecil dan warga lain di desa harus bangkit melawan skenario sistem pangan global dari perusahaan raksasa dan negara maju. Membangun kembali sistem pangan lokal adalah jawabannya. Solidaritas antar warga desa menjadi kunci untuk menata ulang sumber daya lokal. Pengetahuan lokal dan praktik pertanian berkelanjutan digunakan untuk meningkatkan produksi aneka tanaman pangan. Membangun kembali lumbung pangan dan sistem distribusi akan memungkinkan seluruh warga desa memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu.

Pembaruan sistem pangan desa menjadi cara rakyat untuk mewujudkan hak asasi manusia atas pangan dan kedaulatan rakyat atas pangan. Kita ditantang untuk mewujudkannya!



Jl. Dayaparkarsa no 5,
Komplek Goodyear,
SindangbarangBogor 16610
Telp. 0251 343333
email: krkp@indo.net.id

Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP), Lahir dari keprihatinan belasan aktivis organisasi petani dan ornop terhadap persoalan kelaparan rakyat dan nasib petani penghasil pangan. Koalisi menjadi media kerjasama antar partisipan untuk memperjuangkan hak rakyat atas pangan melalui pendekatan kedaulatan pangan di tingkat lokal, nasional dan internasional. Perjuangan dilakukan melalui advokasi, kajian, pengembangan kapasitas, penguatan jaringan nasional dan internasional.