



FIAN
INDONESIA

MENDESAK PEMBENTUKAN BADAN PANGAN DAERAH: ALTERNATIF DI TENGAH KEBIJAKAN YANG NEGARA-SENTRIS

POLICY BRIEF

FUAD ABDULGANI

RINGKASAN

Praktik kebijakan pangan yang mengutamakan peningkatan produksi skala nasional melalui model pertanian lahan-luas dan padat modal serta absennya kelembagaan negara di bidang pangan dalam proses kebijakan berdampak pada kurangnya pemenuhan hak atas pangan dan gizi layak khususnya bagi kelompok masyarakat yang rentan. Badan pangan nasional yang akan ditetapkan dalam waktu dekat ini pun cenderung akan menjadi pelaksana semata dari kebijakan yang sudah ada dan terbatas dalam kepengaturan kebijakan yang bersifat korporatis-industrial. Meski demikian, pandemi COVID-19 telah membuka momentum “balikan lokal” yang menunjukkan pentingnya penguatan sistem pangan lokal bagi ketahanan pangan masyarakat. Hal ini perlu direspon oleh pemerintah dengan menguatkan penyelenggaraan pangan di daerah diantaranya dengan membentuk badan pangan daerah yang dapat berperan dalam mengelola cadangan pangan masyarakat serta membangun sistem informasi pangan bersama pemerintah untuk menyediakan basis perencanaan pangan yang tangguh dan berkelanjutan.

REKOMENDASI

1. Pemerintah harus mempertimbangkan pendekatan yang holistik dan multidimensional dalam memahami masalah pangan alih-alih terjebak pada pandangan produktivis dan industrialis yang seringkali mengabaikan pemenuhan hak atas pangan di tingkat komunitas dan rumah tangga khususnya bagi kelompok masyarakat yang rentan.
2. Pemerintah harus mengambil posisi etis yang memprioritaskan hak asasi manusia dalam penentuan kebijakan pertanian-pangan dengan mematuhi Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Penentuan kebijakan harus sesuai dengan prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi masyarakat, desentralisasi, kapasitas legislatif dan kemandirian peradilan.
3. Pemerintah pusat perlu menggeser fokus kebijakan pangan yang berorientasi pada ketahanan nasional menjadi ketahanan di tingkat daerah yang salah satunya yakni dengan mendorong dan memfasilitasi pembentukan badan pangan daerah untuk meningkatkan resiliensi pangan di tingkat masyarakat.
4. Pemerintah daerah harus menjamin bahwa badan pangan daerah dapat menjadi ruang yang inklusif bagi himpunan inisiatif masyarakat untuk berinovasi dalam merumuskan strategi serta solusi jangka panjang bagi ketahanan pangan masyarakat berdasarkan potensi sumber daya lokal.
5. Badan pangan daerah berperan dalam pengelolaan cadangan pangan masyarakat dan pembangunan sistem informasi pangan yang memuat kondisi, potensi, dan tantangan di bidang pangan dari tiap daerah guna berkontribusi pada proses perencanaan pangan baik di level daerah maupun nasional.

PENDAHULUAN

Food and Agriculture Organization (FAO) telah memperingatkan adanya ancaman krisis pangan yang disebabkan oleh terganggunya produksi maupun distribusi bahan pangan sebagai akibat dari krisis multidimensi yang ditimbulkan oleh pandemi COVID-19. Situasi ini tentunya berpotensi menimbulkan kerawanan pangan terutama bagi kelompok masyarakat yang selama ini rentan untuk terpenuhi haknya atas pangan dan gizi yang layak. Di luar dampak yang ditimbulkan oleh pandemi COVID-19, Indonesia memiliki setumpuk masalah di bidang pangan. Kompleksitas urusan penyelenggaraan pangan yang bersifat multisektor belum menjadi perhatian serius pemerintah pusat. Sebagaimana ditunjukkan dengan absennya lembaga pangan negara yang sebetulnya memiliki fungsi krusial dalam mengoordinasi penyelenggaraan pangan dan pembentukannya merupakan amanat dari Undang-Undang No. 18 tahun 2012 tentang Pangan (selanjutnya disebut UU Pangan).

Kertas kebijakan ini akan menjelaskan keterkaitan antara praktik kebijakan pangan dan absennya lembaga pangan negara di bidang pangan yang berdampak pada kurangnya pemenuhan hak atas pangan dan gizi khususnya bagi kelompok rentan. Bertolak dari keadaan ini kami memandang bahwa negara harus memenuhi hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan berdasarkan sumber daya lokal dengan memfasilitasi pembentukan kelembagaan pangan daerah. Kami berargumen bahwa kebijakan pangan yang mengedepankan prinsip keberlanjutan (*sustainability*) dan keadilan sosial merupakan instrumen yang dapat memprioritaskan pemenuhan hak atas pangan dan gizi yang layak. Hal ini mendesak untuk diupayakan oleh badan pangan nasional maupun daerah.

ORIENTASI DAN MASALAH DALAM KEBIJAKAN PANGAN NEGARA

Dalam satu dekade terakhir kebijakan pangan Indonesia cenderung mengedepankan peningkatan produksi bahan pangan yang berorientasi pada kecukupan dalam skala nasional melalui model pertanian lahan-luas yang bersifat padat modal (*capital intensive*) dan berteknologi tinggi. Pemerintah selalu memandang model pertanian tersebut sebagai solusi untuk mengatasi kerawanan pangan meskipun banyak pakar memperingatkan hal yang sebaliknya. Berbagai pengalaman seperti Proyek Lahan Gambut (PLG) sejuta hektar di Kalimantan Tengah (1995), *Merauke Integrated Food and Energy Estate* (MIFEE) di Papua (2010), *Delta Kayan Food Estate* di Kalimantan Utara (2011) telah gagal meningkatkan hasil produksi pangan. Padahal 'biaya' sosial dan lingkungan dari proyek-proyek tersebut sangat besar dan masyarakat lokal sendiri yang mesti menghadapi kerentanan dalam penghidupan maupun akses mereka atas pangan yang layak.

Kedua, secara etis dan normatif pengakuan hak atas pangan yang layak dan prinsip keadilan sosial belum dipenuhi dalam proses pengambilan kebijakan. Padahal Indonesia telah menyepakati Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang memuat hak atas pangan sebagai hak fundamental. Butir ini wajib dipenuhi oleh setiap negara yang menyepakati Kovenan melalui realisasi progresif yang dituangkan di dalam kebijakan. Dengan kata lain, setiap kebijakan semestinya dibangun dengan mengutamakan prinsip kecukupan dan keberlanjutan dari keterjangkauan dan ketersediaan pangan guna memenuhi hak atas pangan.

Berkaitan dengan hal tersebut penting untuk melihat kembali tiga asas dalam UU Pangan yakni kedaulatan, ketahanan, dan kemandirian pangan sebagai sebuah konsep kontestatif (lihat Vel, McCarthy, & Zen, 2016) karena memuat pandangan dan ideologi serta konsekuensi strategis yang berbeda-beda. Oleh karena itu, setiap pilihan kebijakan semestinya secara eksplisit menyatakan nilai etis dan asumsi dasarnya serta secara komprehensif mempertimbangkan konsekuensi dari pilihan kebijakan tersebut. Pasalnya praktik kebijakan pertanian-pangan berimplikasi pada relasi lahan, tenaga kerja, dan penghidupan yang terhubung dengan situasi kerentanan pangan pada setiap konteks lokal (McCarthy & Obidzinski, 2017).

Kasus MIFEE di Papua dapat dijadikan ilustrasi dari masalah di atas. Proyek yang diluncurkan untuk merespon krisis pangan global ini dijustifikasi oleh visi “memberi makan bangsa, memberi makan dunia” dan telah menarik investasi dalam jumlah besar untuk dioperasikan dalam model pertanian food-estate di atas lahan seluas kurang lebih 3 juta hektar. Penebangan hutan yang merupakan ruang hidup masyarakat adat Marind Anim telah mengeksklusi masyarakat dari sumber pangan dan penghidupannya tanpa proteksi sosial yang jelas. Menjadikan mereka rentan terhadap rawan pangan, malnutrisi, serta berbagai masalah kesehatan lainnya (Ito, Rachman, & Savitri, 2014; Savitri, 2013). Kondisi inilah yang tidak pernah secara eksplisit dinyatakan sebagai konsekuensi yang mungkin timbul sebagai akibat dari suatu pilihan kebijakan.

Kebijakan pertanian-pangan yang diputuskan pemerintah saat ini cenderung mengulangi pendekatan yang tidak mempertimbangkan hal-hal di atas. *Food-estate* dan korporasi petani di eks lahan Proyek Lahan Gambut kini digaungkan sebagai kebijakan strategis nasional 2020-2024. Pemilihan kebijakan ini juga tidak menyertakan peranan lembaga pemerintah di bidang pangan yang mestinya dibentuk maksimal dua tahun setelah UU Pangan disahkan. Padahal keberadaan lembaga ini sangat krusial dalam mengoordinasi, mengintegrasikan dan menyinergikan lintas sektor dalam proses penentuan kebijakan pertanian-pangan mengingat urusan penyelenggaraan pangan itu sendiri bersifat multisektoral. Absennya lembaga pangan nasional mengakibatkan urusan penyelenggaraan pangan diserahkan pada kementerian dengan ruang lingkup wewenang masing-masing yang berpotensi menimbulkan miskoordinasi dengan implikasi serius terhadap hak atas pangan yang layak [1].

[1] Sebagai contoh, lihat kasus pelaporan 34 importir bawang putih yang tidak mengantongi surat Rekomendasi Produk Impor Hortikultura oleh Kementerian Pertanian. Kasus ini jelas menunjukkan tidak adanya koordinasi yang baik antara Kementerian Pertanian dan Kementerian Perdagangan yang berpotensi melanggar ketentuan keamanan pangan, di samping adanya indikasi persaingan usaha yang cacat hukum dalam urusan impor bahan pangan. www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01578604/jangan-membingungkan-kemendag-dan-kementan-harus-kompak-dalam-urusan-impor. (Diakses 3 Februari 2021.)

Maka dari itu, kebijakan yang koheren dan sinergis antarsektor hanya bisa dilakukan jika terdapat lembaga negara yang memiliki kewenangan koordinasi lintas sektor.

Pertimbangan faktual yang holistik dan multidimensional serta kedudukan etis dan normatif yang mengedepankan hak asas manusia harus direalisasikan di dalam proses kebijakan. Kedua pertimbangan ini dapat diakomodir secara efektif apabila terdapat lembaga pangan negara yang mampu mengintegrasikan keduanya di dalam kebijakan serta memastikan implementasinya berjalan secara konsisten dan sinergis oleh lembaga-lembaga yang melaksanakan.

MAMPUKAH BADAN PANGAN NASIONAL MEREALISASIKAN HAK ATAS PANGAN YANG LAYAK?

Saat ini proses pembentukan lembaga pangan negara (selanjutnya disebut badan pangan nasional) yang bertugas di bidang pangan sedang berlangsung dan BULOG (Badan Urusan Logistik) tengah diproyeksikan untuk mengemban tugas tersebut. Jika BULOG akan diubah statusnya maka tugas dan fungsinya mesti ditetapkan melalui Peraturan Presiden merujuk pada Pasal 129 dalam UU Pangan. Perubahan status ini berimplikasi pada perubahan tugas dan fungsi yang idealnya diperluas. Sebagai badan pangan nasional BULOG akan menjalankan tugas pemerintah di bidang pangan yang tidak hanya mengelola cadangan pangan pemerintah tetapi juga mengoordinasi holding BUMN Pangan, lintas kementerian/lembaga dalam urusan penyelenggaraan pangan, dan memastikan implementasi kebijakan di sektor pangan dan pertanian. Tugas koordinator ini bisa jadi tidak mudah terkait penentuan ruang lingkup kewenangan antara BULOG dan kementerian dan lembaga serta masih kentalnya ego sektoral.

Sejauh mana badan pangan nasional mungkin untuk merealisasikan pemenuhan hak atas pangan yang layak dalam kebijakan dan implementasinya?

Batasan pertama: badan pangan nasional cenderung akan menjadi pelaksana kebijakan alih-alih berperan dalam merumuskan kebijakan sebab penentuannya sudah dilakukan sebelum badan pangan disahkan. Kebijakan pertanian-pangan yang merujuk pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024 dan Undang-Undang No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) telah ditetapkan. Begitu juga Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi dan Rencana Aksi Nasional dan Daerah proses formulasinya sedang berjalan. Penting untuk memerhatikan kemungkinan implikasi dari UU Cipta Kerja terkait dengan ketersediaan dan keterjangkauan pangan. Kriteria ketersediaan berkaitan dengan kemampuan produksi pangan domestik dan pengembangan cadangan pangan sementara keterjangkauan terkait dengan kemampuan memperoleh pangan dan stabilitas harga. Kedua kriteria sasaran dalam kebijakan strategis ini akan menentukan bagaimana hak atas pangan yang layak dipenuhi jika diukur dari kecukupan pangan dan gizi (lihat KSKPG, 2020).

Sebagaimana telah dilontarkan kalangan masyarakat sipil, UU Cipta Kerja berpotensi mengancam kemandirian produksi dan produsen pangan dalam negeri dengan naiknya status impor sebagai pilihan penyediaan bahan pangan.

Di samping itu, UU Cipta Kerja juga berpotensi menimbulkan ancaman atas lahan pertanian (sumber pangan) yang dihidupi oleh petani dan masyarakat adat, marginalisasi praktik pemuliaan benih lokal, dan terkikisnya wewenang pemerintah daerah terhadap urusan penyelenggaraan pangan. Hal ini akan berdampak pada kecukupan pangan masyarakat dengan adanya potensi kelaparan, malnutrisi, dan kemiskinan (FIAN Indonesia, 2020; Siaran Pers Koalisi Pangan, 2020). Kebijakan seperti ini akan membuat pekerjaan badan pangan nasional menjadi berat. Misalnya, bagaimana memastikan bahwa proyek cetak sawah atau *food-estate* akan berhasil mendongkrak produksi beras ketika di sisi lain alih-fungsi lahan pertanian-pangan semakin ekstensif oleh karena longgarnya regulasi perlindungan lahan pertanian dan dimudahkannya konversi lahan oleh UU Cipta Kerja? Jika yang pertama gagal dan yang kedua skalanya makin luas maka pilihan penyediaan pangan akan jatuh pada impor.

Pemerintah hendak mengantisipasi jebakan ketergantungan impor dengan merancang organisasi produksi bahan pangan yang mengintegrasikan petani kecil dengan korporasi, baik itu BUMN atau korporasi swasta. Proyek *food-estate* di Sumatera Utara (hortikultura) dan Kalimantan Tengah (padi) dicanangkan sebagai pilot-project dengan skema public-private partnership (PPP), sebagaimana telah dipraktikkan di dalam industri kelapa sawit (skema inti-plasma). Perusahaan berperan dalam menginvestasikan modal dari rentang hulu sampai hilir serta memberikan pendampingan untuk ‘memodernisasi’ produksi dari tahap akses atas bibit dan pupuk, teknis budidaya, serta jaminan pembelian hasil petani. Sementara lembaga keuangan berperan dalam memberikan kredit untuk petani (Pingit, 2020). Proyek ini tak lain merupakan inkorporasi petani ke dalam pengaturan kekuasaan korporasi-industrial yang dilandasi asumsi petani sebagai subjek yang ‘terbelakang’ dan ‘tertinggal’ (lihat Li, 2002)

Masalah momen faktual kembali mengemuka di sini. Pemerintah dan jajaran pengusaha dalam asosiasi dan kamar dagang berkeyakinan bahwa dalam model di atas peningkatan produksi akan berbanding lurus dengan kesejahteraan petani. Tetapi berbagai penelitian telah menunjukkan bahwa praktik skema PPP justru meningkatkan laju diferensiasi sosial di dalam komunitas petani dengan eksekusinya ketimpangan sosial yang diukur dari distribusi penguasaan lahan serta jaminan penghidupan dan pendapatan. Skema ini cenderung menguntungkan petani kaya atau berlahan luas namun merugikan petani kecil dan ini pada gilirannya mendorong produksi kemiskinan baru di pedesaan (White, 2002; McCarthy, 2010). Salah satu potensi yang merentankan petani kecil terdapat dalam mekanisme kredit. Jika panen gagal, siapa yang akan menanggung resiko? Bagaimana skema kredit dapat ‘berlaku adil’ pada tiap-tiap golongan petani yang berbeda kekuatannya?

Batasan kedua: dengan mempertimbangkan kebijakan pertanian-pangan seperti di atas serta ideal wewenang mengoordinasikan kementerian/lembaga terkait dan holding BUMN Pangan termasuk peran swasta yang berinvestasi dalam sektor pertanian-pangan, maka orientasi kepengaturan badan pangan nasional akan berjalan dalam kerangka kepentingan korporatis-industrial. Gambaran kebijakan di atas menunjukkan berulangnya kecenderungan kebijakan pertanian-pangan yang negara-sentris di mana negara mengoperasionalkan kekuasaannya tanpa melibatkan partisipasi masyarakat yang akan terkena dampak paling signifikan dari praktik kebijakan di dalam penentuan kebijakan. Keadaan-keadaan tersebut membatasi peluang badan pangan nasional untuk merealisasikan hak masyarakat dalam menentukan sistem pangan sendiri berdasarkan sumber daya lokal maupun untuk memprioritaskan pemenuhan hak atas pangan yang layak dalam proses kebijakan.

MENDESAK PEMBENTUKAN BADAN PANGAN DAERAH UNTUK MERESPON “THE LOCAL TURN”

Pandemi COVID-19 memberi pelajaran berharga bahwa sistem pangan dengan rantai pasok yang panjang ternyata sangat rentan terhadap krisis. Pada konteks pulau Jawa saja, ketika di satu sisi ada sebagian penduduk kota yang sangat membutuhkan makanan, di sisi lain hasil panen menumpuk di wilayah perdesaan sampai-sampah terjadi pembuangan hasil panen akibat jalur distribusi yang terganggu^[2]. Pengalaman ini nampaknya tidak menjadi pelajaran bagi pemerintah pusat yang ngotot dengan pembangunan *food-estate* padahal konsep ini sangat bergantung pada jalur distribusi dan rantai pasok yang panjang (lihat Napitupulu, dkk., 2020).

Di sisi lain petani kecil yang terintegrasi dengan produksi komoditas pangan dalam rantai pasok global sangat rentan terpukul krisis. Kerentanan mereka disebabkan oleh kedudukannya yang paling lemah dalam rantai nilai yang dikuasai bisnis korporasi. Kebijakan pangan yang berorientasi ekspor dan subsidi pemerintah pun lebih menguntungkan korporasi. Akibatnya petani cenderung memikul sendiri segala resiko yang muncul (Savitri, dkk., 2020).

Berdasarkan kajian global tentang dampak pandemi terhadap sistem pangan, FAO merekomendasikan pentingnya produksi pangan lokal dengan rantai pasok yang pendek dalam membantu membangun sistem pangan lokal yang resilien dan berkelanjutan serta mampu meningkatkan derajat kemandirian pangan. FAO juga menyoroti kebutuhan dalam menjamin dan menguatkan kesalingterkaitan desa dan kota serta menginkorporasikan produksi pangan kota dan pinggir-kota ke dalam perencanaan daerah dan strategi ketahanan pangan jangka panjang (FAO, 2020). Pengamatan atas resiliensi petani dan nelayan kecil semasa pandemi memperlihatkan bahwa jaringan sosial dalam lingkup lokal termasuk pasar lokal mampu menyelamatkan mereka dari guncangan yang ditimbulkan gangguan distribusi (Savitri, dkk., 2020; EDF Oceans, 2020). Dengan kata lain, momentum pandemi telah membuka jalan bagi “Balikan Lokal” (the local turn) sebagai antitesis dari paksaan globalisasi.

Pemerintah perlu merespon momentum “balikan lokal” ini dengan menguatkan proses penyelenggaraan pangan di tingkat daerah. Peran penting daerah sebetulnya sudah diakui dalam UU Pangan. Disebutkan bahwa negara berkewajiban “mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan... dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal”. Asas kedaulatan dalam UU Pangan mengamanatkan negara untuk menjamin “hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal”. Maka dari itu, sebetulnya kewajiban negara dapat dipenuhi dengan merealisasikan hak masyarakat untuk menentukan sistem pangan sesuai dengan sumber daya lokalnya. Hal ini bisa dilaksanakan dengan mendorong pemerintah daerah untuk memfasilitasi peran aktif masyarakat melalui kelembagaan pangan masyarakat.

[2] Mediatama, Grahanusa. ‘Darurat Pangan Saat Pandemi Covid-19’. kontan.co.id, 21 April 2020.
www.analisis.kontan.co.id/news/darurat-pangan-saat-pandemi-covid-19.

KOTAK 1

Kewajiban, Tanggung Jawab, dan Wewenang Pemerintah Daerah Menurut UU Pangan

*Produksi
Distribusi*

Sistem Informasi & Kelembagaan

Tanggung Jawab

- ◉ Ketersediaan pangan
- ◉ Mewujudkan keterjangkauan dan penyediaan pangan
- ◉ Distribusi pangan

Kewajiban

- ◉ Melindungi dan memberdayakan petani, nelayan, pembudidaya ikan, dan pelaku usaha pangan sebagai produsen pangan (Pasal 17);
- ◉ Mengantisipasi dan menanggulangi ancaman produksi pangan, yang antara lain disebabkan alih fungsi penggunaan lahan (Pasal 22)
- ◉ Mewujudkan penganekaragaman konsumsi pangan (Pasal 60)
- ◉ Mengatasi krisis pangan dengan melakukan pengadaan, pengelolaan, dan penyaluran cadangan pangan pemerintah dan mobilisasi cadangan pangan masyarakat (Pasal 44)
- ◉ Mengembangkan lembaga distribusi pangan masyarakat (Pasal 49)
- ◉ Membangun, menyusun, dan mengembangkan sistem informasi pangan yang terintegrasi yang dapat digunakan untuk perencanaan (Pasal 114)

Wewenang

- ◉ Menetapkan jenis dan mengembangkan produksi pangan lokal (Pasal 12)
- ◉ Memfasilitasi pengembangan cadangan pangan masyarakat* (Pasal 33)
- ◉ Memfasilitasi pengembangan cadangan pangan masyarakat sesuai dengan kearifan lokal (Pasal 27)
- ◉ Melaksanakan perencanaan pangan yang melibatkan masyarakat (Pasal 8)
- ◉ Mengembangkan kelembagaan pangan masyarakat** (Pasal 21)
- ◉ Menyusun rencana aksi pangan dan gizi (Pasal 63)

*Cadangan pangan masyarakat: persediaan pangan yang dikuasai dan dikelola oleh masyarakat di tingkat pedagang, komunitas, dan rumah tangga.

**Kelembagaan pangan masyarakat: organisasi dan/atau norma penyelenggaraan pangan yang berlaku di masyarakat.

Pemetaan tugas dan fungsi pemerintah daerah di bidang pangan (kotak 1) dapat memandu inisiatif “dari bawah” (masyarakat) dalam menuntut dipenuhinya hak untuk menentukan sistem pangan. Peluang untuk melaksanakan hal tersebut yakni melalui kelembagaan pangan masyarakat dan pengelolaan cadangan pangan masyarakat.

Menurut UU Pangan pemerintah pusat dan daerah harus menjamin dan memfasilitasi pembentukan kelembagaan pangan masyarakat yang dapat berupa badan pangan daerah. Lembaga ini perlu berbeda dari Badan Ketahanan Pangan (BKP) Kementerian Pertanian sebab wewenang BKP terbatas pada lingkup Kementerian/Dinas Pertanian. Badan pangan daerah bersifat lintas sektor dan transdisiplin sesuai dengan karakteristik penyelenggaraan pangan yang multisektoral. Pembentukan badan pangan yang didukung pemerintah daerah dapat menjadi ruang inklusif dan kolaboratif bagi banyak-aktor di bidang pangan baik yang bergerak di ranah produksi, distribusi, dan konsumsi. Badan ini dapat terdiri dari elemen organisasi masyarakat sipil termasuk organisasi yang mewadahi produsen pangan (petani, masyarakat adat, pemuda, perempuan), akademisi, aparatus pemerintahan, pembuat kebijakan, pegiat pangan lokal dan terutama representasi dari kelompok sosial yang selama ini rentan mengalami kerawanan pangan. Tujuannya yakni mengidentifikasi dan menawarkan solusi lintas disiplin guna memperbaiki sistem pangan di konteks lokal agar lebih berkelanjutan secara lingkungan dan berkeadilan sosial (Bonomelli & Eggen, 2017).

Meskipun badan pangan ini tidak menjadi bagian dari struktur pemerintahan tetapi perannya mesti diakui, dipertimbangkan, dan memiliki pengaruh dalam perencanaan pangan maupun penyusunan rencana aksi pangan dan gizi daerah. Misalnya dengan memberi rekomendasi kebijakan. Badan pangan daerah juga dilibatkan dalam pelaksanaan tugas badan pangan nasional di daerah, khususnya dalam menginformasikan dan memberi rekomendasi tentang potensi, diversifikasi pangan dan sistem pangan lokal, maupun kendala yang dihadapi di daerah sehingga dapat memberikan gambaran dan pemetaan kondisi terkait penyelenggaraan pangan bagi pengambilan keputusan di tingkat nasional yang tentu akan berimplikasi di daerah. Tugas lain yang penting adalah mempromosikan sistem pangan berbasis teritori lokal dan paradigma kedaulatan pangan di dalam kebijakan pemerintah daerah (Bonomelli & Eggen, 2017).

Merujuk pada UU Pangan, fungsi badan pangan daerah yang paling memungkinkan yakni dalam hal pengelolaan cadangan pangan masyarakat serta sistem informasi pangan. Pasal 33 sudah membuka peluang bagi inisiatif masyarakat untuk merealisasikan hak dan kesempatannya dalam mewujudkan cadangan pangan sesuai kondisi dan kearifan lokal yang mesti difasilitasi pemerintah. Perbaikan dan re-lokalisasi sistem pangan berbasis teritori lokal dapat diupayakan pada konteks cadangan pangan serta pengembangan pangan lokal. Misalnya dengan membentuk sentra benih lokal, lahan pertanian kelompok, bank pangan, atau membentuk jejaring dapur umum. Keanggotaan yang beragam dan bersifat transdisiplin penting bagi pembangunan sistem informasi pangan yang terintegrasi yang bisa digunakan dalam perencanaan pangan atau rencana aksi pangan dan gizi daerah. Peran ini sejalan dengan lima fokus area rekomendasi FAO untuk penguatan sistem pangan lokal, produsen lokal, dan memperpendek rantai pasok pangan guna meningkatkan keterjangkauan pangan (lihat kotak 2).

KOTAK 2

Lima Fokus Area untuk Penguatan Sistem Pangan Lokal

- ◉ Membangun kebijakan yang berbasis bukti dan inklusif serta merencanakan sistem pangan yang siap dan resilien terhadap guncangan, kejadian ekstrim, dan krisis.
- ◉ Mempromosikan kerjasama lintas sektor diantara lembaga-lembaga daerah, kerjasama vertikal antara daerah – provinsi – nasional, dan kordinasi horizontal antar pemerintah daerah.
- ◉ Mempromosikan produksi pangan lokal dan rantai pasok yang pendek serta meningkatkan derajat kemandirian pangan.
- ◉ Memfasilitasi akses untuk pangan bagi kelompok yang paling rentan melalui program proteksi sosial yang efisien, aman, dan distribusi pangan yang inovatif.
- ◉ Menguatkan pertukaran jaringan dan pengetahuan antarkota.

Dengan demikian penguatan sistem pangan lokal yang resilien dapat diwujudkan melalui pemenuhan hak masyarakat untuk menentukan sistem pangan berdasarkan sumber daya dan kearifan lokal dengan membentuk badan pangan daerah. Sebagai sebuah ruang yang mewadahi inisiatif publik, penting bagi badan pangan daerah untuk mengadopsi kerangka hak atas pangan dan gizi serta tiga pilar baru keberlanjutan yakni agroekologi, kedaulatan pangan, dan keadilan pangan (Chappel & Schneider, 2017). Paradigma ini menyediakan perspektif yang paling memadai untuk memperjuangkan kepentingan kelompok yang paling rentan terhadap kerawanan pangan.

Meski demikian, terdapat beberapa batasan terkait wewenang badan pangan daerah. Pertama, status badan pangan daerah sebagai organisasi pangan masyarakat yang berada di luar struktur pemerintahan menjadikan badan ini tidak punya kewenangan dalam pengambilan keputusan perencanaan pangan meskipun bisa memberikan rekomendasi. Kedua, status ini menjadikan badan pangan daerah tidak dapat menjadi bagian dari struktur badan pangan nasional, pun jika BULOG ditetapkan sebagai badan pangan nasional sebab lembaga ini telah memiliki kewenangan koordinatif sampai tingkat daerah. Ketiga, ketentuan bahwa perencanaan pangan daerah harus terintegrasi dengan rencana pembangunan nasional membuat ruang bagi inisiatif daerah dibatasi oleh kepentingan pusat. Meski demikian, inisiasi badan pangan daerah potensial sebagai titik berangkat bagi proses transformasi sistem pangan yang berkelanjutan. Dengan kewenangannya, pemerintah daerah maupun pusat harus mendukung pembentukan badan ini sebagai ruang yang dapat mewadahi aspirasi dan inovasi masyarakat sipil serta wujud pemenuhan hak masyarakat oleh negara.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

Pemerintah perlu memfasilitasi pembentukan, pengembangan, dan penguatan kelembagaan pangan masyarakat/badan pangan daerah.

Pembentukan badan pangan daerah melibatkan aktor-aktor di bidang pangan baik yang bergerak di ranah produksi, distribusi, dan konsumsi. Terdiri dari elemen organisasi masyarakat sipil meliputi organisasi yang mewadahi produsen pangan (petani, masyarakat adat, pemuda, perempuan), akademisi, aparatus pemerintahan, pembuat kebijakan, pegiat pangan lokal dan representasi dari kelompok sosial yang selama ini rentan mengalami kerawanan pangan.

Keanggotaan badan pangan daerah bersifat voluntaristik.

Badan pangan daerah berperan dalam pengelolaan cadangan pangan masyarakat dan pembangunan sistem informasi pangan untuk menginformasikan perencanaan kebijakan pangan di daerah maupun nasional.

KESIMPULAN

Pertimbangan faktual yang holistik dan multidimensional serta kedudukan etis dan normatif yang mengedepankan hak asasi manusia harus direalisasikan di dalam proses kebijakan pangan.

Kedua pertimbangan tersebut dapat diakomodir secara efektif apabila terdapat lembaga pangan negara yang mampu mengintegrasikan keduanya di dalam kebijakan serta memastikan implementasinya berjalan secara konsisten dan sinergis oleh lembaga-lembaga yang melaksanakan.

Pentingnya produksi pangan lokal dengan rantai pasok yang pendek dalam membantu membangun sistem pangan lokal yang resilien dan berkelanjutan serta mampu meningkatkan derajat kemandirian pangan dapat ditindaklanjuti pemerintah dengan mendorong pembentukan dan penguatan kelembagaan pangan masyarakat/badan pangan daerah.

Badan pangan daerah dapat berperan dalam pengelolaan cadangan pangan masyarakat serta pembangunan sistem informasi pangan untuk perencanaan pangan. Peran ini sejalan dengan rekomendasi FAO untuk penguatan sistem pangan lokal, produsen lokal, serta memperpendek rantai pasok pangan guna meningkatkan keterjangkauan pangan.

Badan pangan daerah dapat berperan sebagai ruang inklusif yang mewadahi berbagai aktor di bidang pangan terutama kelompok masyarakat yang paling rentan sehingga kepentingannya dapat diperjuangkan melalui praktik inovasi dan strategi pangan serta rekomendasi dalam perencanaan pangan di daerah maupun nasional.

REFERENSI

Bonomelli, V., & Eggen, M. (2017, September). Food policy councils: towards democratic governance of food systems? FIAN Belgium Analytical Note. Belgia: FIAN Belgium.

Chappel, M. J., & Schneider, M. (2017). The New Three-Legged Stool; Agroecology, food sovereignty, and food justice. In M. C. Rawlinson, & C. Ward, *The Routledge handbook of food ethics* (pp. 419-429). Routledge, Taylor & Francis Group.

EDF Oceans. (2020, November 16). Building back better: how Lampung, Indonesia is innovating for a brighter future. Diambil dari <http://blogs.edf.org/>: <http://blogs.edf.org/edfish/2020/11/16/building-back-better-how-lampung-indonesia-is-innovating-for-a-brighter-future/>

FAO. (2020). COVID-19 and the role of local food production in building more resilient local food systems. Roma: FAO.

FIAN Indonesia. (2020, Oktober 12). Pernyataan Sikap Organisasi Masyarakat Sipil Atas UU Cipta Kerja. Diambil dari <https://fian-indonesia.org/pernyataan-sikap-organisasi-masyarakat-sipil-atas-uu-cipta-kerja/>: https://res.cloudinary.com/mulia/image/upload/v1602476622/P-DF%20Files/Dokumen/Pernyataaan_Sikap__Fian_Indonesia_UU_Ciptaker.pdf

Ito, T., Rachman, N. F., & Savitri, L. (2014). Power to Make Land Dispossession Acceptable: a policy discourse analysis of Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), Papua, Indonesia. *Journal of Peasant Studies*.

KSKPG, T. (2020). Kebijakan Strategis Ketahanan Pangan & Gizi. Diambil dari bkp.pertanian.go.id: http://bkp.pertanian.go.id/storage/app/media/KSKPG%202020-2024%20_feb%202020.pdf

Li, T. (2002). Keterpinggiran, Kekuasaan, dan Produksi: Analisis terhadap Transformasi Daerah Pedalaman. In T. Li, *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia* (pp. 3-74). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

McCarthy, J. F. (2010). Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia. *The Journal of Peasant Studies*, 821-850.

McCarthy, J. F., & Obidzinski, K. (2017). Framing the food poverty question: Policy choices and livelihood consequences in Indonesia. *Journal of Rural Studies*, 344-354.

Napitupulu, L., Putra, O. A., Prakoso, A., Wibowo, C., Abas, I., & Karina, G. (2020, Januari 30). 3 Alasan 'Food Estate' Belum Menjawab Agenda Ketahanan Pangan dan Gizi. Diambil dari wri-indonesia.org/: <https://wri-indonesia.org/id/blog/3-alasan-food-estate-belum-menjawab-agenda-ketahanan-pangan-dan-gizi>.

Neilson, J., & Wright, J. (2017). The state and food security discourses of Indonesia: feeding the bangsa. *Geographical research*, 131-143.

Pingit, A. (2020, November 19). Genjot Industri Pangan Lewat Swasta, Holding BUMN hingga Food Estate. Diambil dari <https://katadata.co.id/>: <https://katadata.co.id/pingitaria/berita/5fb6538779553/genjot-industri-pangan-lewat-swasta-holding-bumn-hingga-food-estate>

Priyono, H. (2021, Maret 3). Polemik Filsafat - Filsafat & Kebijakan Publik. Diambil dari youtube.com: <https://youtu.be/PWkM9rpRGnk>

Savitri, L. A. (2013). *Korporasi dan Politik Perampasan Tanah*. Yogyakarta: Insist Press.

Savitri, L. A., Nurdin, I., Pribadi, D. P., & KIBAR. (2020). Merentankan yang Rentan: Kajian Awal Tentang Kondisi Petani Kediri dalam Jeratan Rantai Distribusi Pangan Global Semasa Pandemi. FIAN Indonesia, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif, Oxfam.

Siaran Pers Koalisi Pangan. (2020, Maret 12). Diambil dari <https://igj.or.id/>: https://igj.or.id/wp-content/uploads/2020/03/Siaran-Pers-Koalisi-Pangan_WTO-OmnibusLaw_Final-1.pdf

Subahani, E. (2021). Praktik Pengelolaan Handeel dan Ketahanan Pangan. *Jurnal FIAN Indonesia* (akan diterbitkan).

Vel, J. A., McCharty, J. F., & Zen, Z. (2016). The Conflicted Nature of Food Security Policy: Balancing Rice, Sugar and Palm Oil in Indonesia. *Anthropological Forum*, 233-247.

White, B. (2002). Inti dan Plasma: Pertanian Kontrak dan Pelaksanaan Kekuasaan di Dataran Tinggi Jawa Barat. In T. M. LI, *Proses Transformasi Daerah Pedalaman di Indonesia* (pp. 293-228). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

White, B. (2013). Does Indonesia Need Corporate Farms? Reflections on Modernization, Efficiency, and the Social Function of Land. *Journal of Rural Indonesia*, 1-14.



FIAN
INDONESIA

TENTANG FIAN INDONESIA

FIAN Indonesia merupakan organisasi masyarakat sipil yang mendukung realisasi penuh seluruh hak-hak asasi manusia, terutama hak atas pangan dan gizi yang memadai bagi seluruh rakyat Indonesia melalui kegiatan riset, advokasi, dan kampanye. Selain itu, FIAN Indonesia melakukan kerja-kerja promosi untuk pemajuan dan pemaknaan progresif atas hak atas pangan dan gizi sembari mengakui pentingnya kedaulatan pangan bagi pemenuhan hak atas pangan dan gizi yang layak. Hak atas pangan dan gizi telah diamanatkan dalam Pasal 11 Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.

Berdiri pada tanggal 28 Januari 2016 di Jakarta, visi kami adalah menciptakan tatanan masyarakat Indonesia yang adil dan demokratis di mana setiap orang dapat menikmati semua hak-hak asasinya, terutama hak atas pangan dan gizi yang memadai demi keberlangsungan hidup yang bermartabat. Sedangkan misi kami adalah berkontribusi dalam pelaksanaan sila kelima Pancasila, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, Pasal 27 Paragraf 2 UUD 1945, dan Bab XA Undang-Undang Dasar 1945 melalui kerja-kerja untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak atas pangan dan gizi yang memadai dari perorangan atau kelompok yang terancam atau menderita kelaparan dan kekurangan gizi.

Saat ini, FIAN Indonesia tengah aktif mengkampanyekan dan mengadvokasi isu-isu soal *Food Estate*, UU Cipta Kerja, dan liberalisasi pangan yang semakin masif di Indonesia. Kerja riset, monitoring, dan kampanye FIAN Indonesia dapat ditengok melalui situs web www.fian-indonesia.org, Instagram @fianindonesia, dan Twitter @IndonesiaFian.