

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
 "RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"
 Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
 dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh

Transformasi Sistem Pangan Indonesia Melalui Perumusan Kebijakan Tata Kelola Sistem Pangan

Arif Syaifudin

Badan Pangan Nasional
 e-mail : arifsyafudin001@gmail.com

Abstrak

Perubahan iklim, pandemi Covid-19 dan ketegangan regional antara Rusia dan Ukraina telah mempengaruhi situasi ketahanan pangan global, termasuk Indonesia. Dalam situasi seperti ini, diperlukan tata kelola sistem pangan untuk mengarahkan sistem pangan tersebut dalam memperkuat ketahanan pangan. Kajian ini bertujuan untuk merumuskan kebijakan tata kelola sistem pangan Indonesia. Kajian ini menggunakan pendekatan analisis kualitatif dengan penelusuran data skunder dari studi literatur. Hasil kajian menunjukkan bahwa pembangunan pangan Indonesia masih mengacu pada konsep ketahanan pangan dan masih belum ada regulasi yang secara khusus mengatur sistem pangan. Namun demikian, Indonesia saat ini telah memiliki komitmen untuk melakukan transformasi sistem pangan dalam rangka mendukung pencapaian ketahanan pangan yang diharapkan. Rumusan kebijakan tata kelola sistem pangan Indonesia meliputi: (1) membuat peta jalan pencapaian ketahanan pangan; (2) menyusun skenario dalam pencapaian ketahanan pangan; (3) menunjuk Badan Pangan Nasional untuk mengkoordinasikan lintas sektor dalam perumusan, penetapan dan pelaksanaan peta jalan; dan (4) melibatkan seluruh pelaku pangan.

Kata Kunci: ketahanan pangan, sistem pangan, tata kelola sistem pangan, pembangunan pangan, kebijakan publik

Food System Transformation in Indonesia through Policy Formulation on Food System Governance

Abstract

Climate change, Covid-19 pandemic and regional tension between Russia and Ukraine have impacted on global food security situation, including Indonesia. In this situation, food system governance is required to govern food system in strengthening food security. This study aims at formulating policy on Indonesia's food system governance. This study employs a qualitative analysis approach by using secondary data from literature study. The result of study showed that Indonesia's food development is based on the concept of food security and there is no a specific regulation on food system yet. However, Indonesia has commitment to transform food system in supporting food security achievement. The policy formulation on Indonesia's food system governance includes: (1) establishing a roadmap of food security achievement; (2) formulating scenario in achieving food security; (3) appointing the National Food Agency to coordinate multi-sector in formulating, establishing and implementing the roadmap; and (4) involving food multi-stakeholder.

Keywords: *food security, food system, food system governance, food development, public policy*

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

A. PENDAHULUAN

Situasi ketahanan pangan global mengalami penurunan sejak tahun 2019 yang ditunjukkan dengan adanya 720-811 juta orang mengalami kelaparan, 2,37 miliar orang mengalami kesulitan mengakses pangan yang cukup, dan jutaan balita menderita *stunting*, *wasting* atau *overweight* (FAO, 2021). Penurunan situasi pangan global tersebut disebabkan oleh adanya pelambatan pertumbuhan ekonomi, konflik politik dan perubahan iklim.

Pandemi Covid-19 yang terjadi sejak awal 2020 telah memperburuk situasi ketahanan pangan global dengan menyebabkan guncangan (*shock*) pada rantai pasok pangan (*food supply chain*) karena adanya pembatasan ruang gerak barang dan jasa, kelangkaan tenaga kerja sektor pertanian dan penurunan daya beli masyarakat (Butler et al., 2021). Dalam keadaan ini, dunia kembali dikejutkan dengan adanya ketegangan regional antara Rusia dan Ukraina yang terjadi sejak awal 2022. Ketegangan regional tersebut tidak hanya berdampak pada kondisi politik internasional, namun juga berimplikasi pada situasi ketahanan pangan global. Kedua negara tersebut merupakan pengekspor gandum dan pupuk di dunia dengan proporsi masing-masing sebesar 29% dan 28%, dimana hal ini telah mengakibatkan kenaikan harga pangan global (Domm, 2022).

Sejalan dengan hal tersebut di atas, status ketahanan pangan di Indonesia juga mengalami penurunan selama dua tahun terakhir. Berdasarkan *Global Food Security Index* (GFSI) yang diterbitkan oleh Economist Impact (2022), skor ketahanan pangan Indonesia menurun dari 61,4 pada tahun 2020 menjadi 59,2 pada tahun 2021. Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan tahun 2021 juga menunjukkan peningkatan kabupaten/kota yang rentan terhadap kerawanan pangan pada periode 2020-2021, yaitu dari 70 kabupaten/kota (13,6%) menjadi 74 kabupaten/kota (14,4%) (BKP, 2021a). Pada periode yang sama, persentase populasi yang mengkonsumsi energi kurang untuk hidup sehat dan tetap aktif sesuai dengan standar minimum atau *Prevalence of Undernourishment* (PoU) juga meningkat dari 8,34% menjadi 8,49% (BKP, 2021b).

Studi dari McCarthy et al. (2020) menunjukkan bahwa penurunan status ketahanan pangan Indonesia salah satunya disebabkan oleh adanya kerentanan dalam sistem pangan sehingga mudah terganggu oleh guncangan yang terjadi, misalnya guncangan pandemi Covid-19. Kerentanan sistem pangan tersebut diakibatkan karena panjangnya rantai pasok pangan dengan melibatkan berbagai aturan dan pelaku rantai pasok pangan yang banyak. Saat ini, paling tidak terdapat 12 Kementerian/Lembaga yang ditugaskan untuk mengatur pangan, mulai dari Kementerian Pertanian sampai Kemenko Kemaritiman dan Investasi yang ditugaskan untuk mengatur stabilisasi harga minyak goreng (Amanta, 2021). Rantai pasok pangan yang panjang tersebut tidak terkoordinasi dengan baik sehingga mudah terganggu oleh adanya guncangan.

Sebagai upaya penguatan ketahanan pangan, FAO merekomendasikan untuk menggunakan pendekatan berbasis sistem (*system-based approach*) dalam penyediaan, pendistribusian dan pemanfaatan pangan (HLPE, 2020). Untuk itu, FAO telah mengembangkan kerangka sistem pangan (*food system*) untuk menjamin ketahanan pangan dengan tiga komponen utama, yaitu lingkungan strategis, rantai pasok dan perilaku konsumsi pangan. Sejalan dengan hal tersebut, Indonesia sebagai Presidensi G20 2022 juga mengangkat isu pembangunan sistem pangan yang tangguh dan berkelanjutan dalam *Agriculture Working Group* (AWG) (g20.org, 2022).

Menurut Termeer et al. (2018), sistem pangan harus diatur dalam sebuah bentuk tata kelola sistem pangan (*food system governance*) sehingga dapat mendukung pencapaian ketahanan pangan sebagai *outcome* dari sistem pangan. Kajian ini bertujuan untuk merumuskan tata kelola sistem pangan untuk Indonesia sehingga dapat mengatur sistem pangan menjadi tangguh dan berkelanjutan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan. Kajian ini menggunakan pendekatan analisis kualitatif dengan penelusuran data skunder dari studi literatur. Hasil dari kajian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi Pemerintah Indonesia dalam perumusan kebijakan tentang tata kelola sistem pangan.

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh

B. PEMBAHASAN

Kerangka Pembangunan Pangan Indonesia

Pembangunan pangan Indonesia didasarkan pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. UU Pangan tersebut telah mendefinisikan ketahanan pangan yang didalamnya merangkum beberapa substansi penting, yaitu: (1) pemenuhan pangan bagi negara sampai tingkat perseorangan; (2) pemenuhan kebutuhan pangan harus memperhatikan: (a) kuantitas jumlah, (b) kualitas mutu, keamanan, beragaman dan bergizi, (c) tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat, dan (d) tersedia merata dengan harga terjangkau; serta (3) pemenuhan kebutuhan pangan dimaksudkan supaya masyarakat sampai perseorangan dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan (Suryana, 2014).

Sebagai amanat UU Pangan tersebut, Pemerintah Indonesia telah membentuk Badan Pangan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021. Badan Pangan Nasional menjadi lembaga pemerintah yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden secara langsung. Secara umum, Badan Pangan Nasional akan melakukan koordinasi, perumusan, penetapan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan ketersediaan pangan, stabilisasi pasokan dan harga pangan, kerawanan pangan dan gizi, penganekaragaman konsumsi pangan dan keamanan pangan.

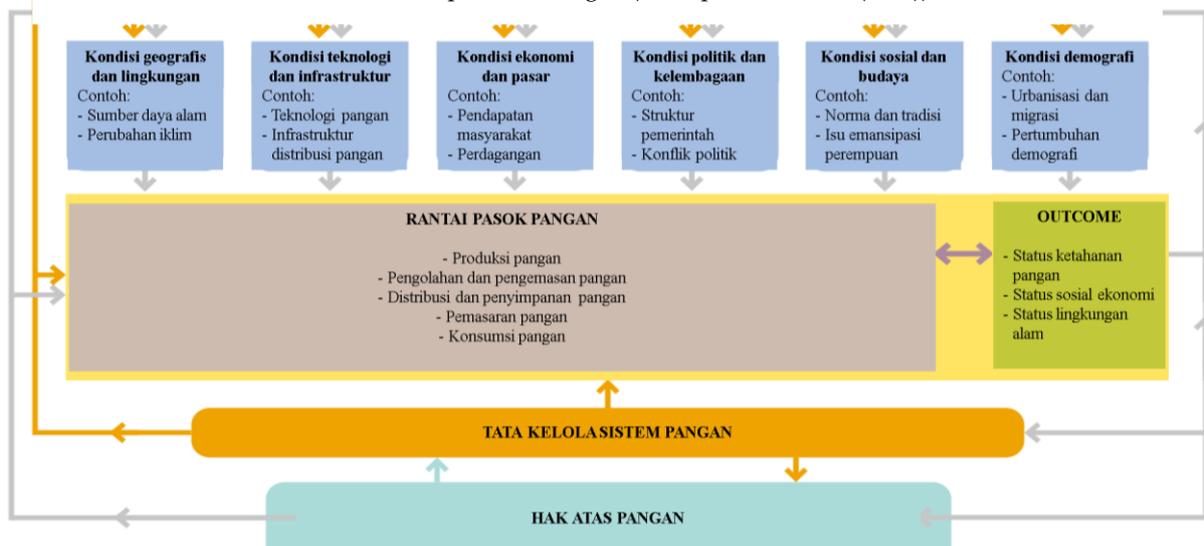
Sejauh ini masih belum ada regulasi yang mengatur secara khusus mengenai sistem pangan Indonesia. Namun demikian, Pemerintah Indonesia melalui Bappenas telah melaksanakan serangkaian Dialog Sistem Pangan dengan berbagai pemangku kepentingan pada tahun 2020 (Arif, 2021). Dialog tersebut bertujuan untuk mengidentifikasi tantangan, potensi dan solusi sistem pangan Indonesia. Dialog tersebut merupakan bentuk komitmen Indonesia untuk melakukan transformasi sistem pangan yang dilaporkan dalam UN *Food System Summit* 2021.

Konsep sistem Pangan dan Prinsip Tata Kelola Sistem Pangan yang Baik

Sistem merupakan kumpulan dari sub sistem atau komponen yang saling berhubungan satu sama lain untuk menghasilkan output tertentu (Djahir dan Pratita, 2015). Dalam konteks ini, sistem dikaitkan dengan substansi pangan dan selanjutnya disebut dengan sistem pangan.

Pendekatan sistem pangan untuk mewujudkan ketahanan pangan menjadi perhatian global saat ini. Sistem pangan mencakup: (1) lingkungan strategis (misalnya kondisi geografis, ekonomi dan politik, kelembagaan, sosial budaya dan demografi); (2) rantai pasok pangan (kegiatan produksi, pengolahan, distribusi, pemasaran dan konsumsi pangan); serta (3) *outcome* (misalnya status ketahanan pangan dan gizi, sosial ekonomi dan lingkungan alam) (HLPE, 2020). Secara lengkap, konsep sistem pangan diilustrasikan dalam Gambar 1.

Gambar 1. Konsep Sistem Pangan (diadopsi dari HLPE (2020))



PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh

Konsep sistem pangan tersebut menunjukkan kompleksitas kegiatan dalam sistem pangan yang saling terkait satu dengan lainnya, sebagai contoh hubungan antara produksi pangan, rantai pasok pangan, perilaku konsumsi pangan dan status gizi. Oleh karena itu, diperlukan sebuah tata kelola untuk membantu dalam mengatur sistem pangan (Termeer et al., 2018).

Tata kelola sistem pangan meliputi aturan dan norma baik formal maupun non formal yang dapat mempengaruhi sistem pangan (Termeer et al., 2018). Dalam hal ini, tata kelola sistem pangan memainkan peran penting dalam koordinasi, perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan dan kegiatan yang terkait dengan sistem pangan (HLPE, 2020). Ketika tata kelola sistem pangan lemah, maka beberapa masalah dalam sistem pangan akan muncul.

Dalam rangka merumuskan kebijakan tata kelola sistem pangan, Termeer et al. (2018) mengembangkan prinsip tata kelola sistem pangan yang baik. Prinsip ini disusun untuk mengatasi masalah yang sering muncul dalam sistem pangan, yaitu: (1) tidak saling mengkaitkan berbagai hal dalam penyelesaian masalah pangan; (2) tidak adanya integrasi antar sektor yang terkait pangan; (3) adanya ketidakpastian situasi pangan; serta (4) tidak adanya pelibatan para pelaku pangan. Dalam rangka mengatasi masalah sistem pangan yang sering muncul tersebut, prinsip tata kelola sistem pangan yang ditawarkan oleh Termeer et al. (2018) meliputi: (1) pembingkai masalah pangan berbasis sistem; (2) pembuatan struktur kelembagaan yang dapat mengkoordinasikan antar sektor terkait; (3) kemampuan beradaptasi; serta (4) inklusif. Penjelasan lengkap prinsip tata

kelola sistem pangan yang baik disajikan dalam Tabel 1.

Rumusan Kebijakan Tata Kelola Sistem Pangan Indonesia

Termeer et al. (2018) telah memberikan panduan tentang prinsip tata kelola sistem pangan yang baik. Berdasarkan pada prinsip tersebut, maka rumusan kebijakan tata kelola sistem pangan Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Pembuatan peta jalan (*roadmap*) pencapaian ketahanan pangan. Peta jalan ini berisi masalah pangan yang dihadapi serta target dan strategi penyelesaiannya dalam periode jangka panjang. Dalam hal ini, masalah pangan yang dihadapi Indonesia adalah mulai dari gejolak pasokan dan harga pangan, logistik dan infrastruktur pangan, *food loss and waste*, kesejahteraan dan regenerasi petani, jumlah asupan kalori masyarakat kurang dari rekomendasi (*undernutrition*), kualitas konsumsi pangan masyarakat kurang ideal (konsumsi beras melebihi standar dan konsumsi pangan hewani, sayur dan buah kurang dari standar), sampai masalah gizi (*stunting, wasting* dan *overweight*) (BKP, 2019). Setiap masalah pangan tersebut harus diidentifikasi semua faktor penyebabnya dan selanjutnya dibuat target dan strategi penyelesaiannya.
2. Penyusunan beberapa skenario dalam peta jalan ketahanan pangan sebagai bentuk antisipasi terhadap adanya ketidakpastian situasi pangan baik di tingkat domestik maupun global. Skenario dapat dibuat menjadi tiga tingkatan, yaitu optimis, normal dan pesimis, dimana setiap tingkatan

Tabel 1. Prinsip Tata Kelola Sistem Pangan yang Baik (diadopsi dari Termeer et al (2018))

Tantangan Sistem Pangan	Prinsip Tata Kelola Sistem Pangan yang Baik
- Tidak saling mengkaitkan berbagai hal dalam penyelesaian masalah pangan	- Pembingkai masalah pangan berbasis sistem
- Tidak adanya integrasi antar sektor yang terkait pangan	- Pembuatan struktur kelembagaan yang dapat mengkoordinasikan antar sektor terkait
- Adanya ketidakpastian situasi pangan	- Kemampuan beradaptasi
- Tidak adanya pelibatan para pelaku utama pangan	- Inklusif
- Adanya ketergantungan pada suatu hal dalam pelaksanaan kegiatan dalam sistem pangan	- Kemampuan transformasi

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

skenario tersebut akan memiliki target dan strateginya masing-masing.

3. Penugasan kepada salah satu institusi pemerintah untuk mengkoordinasikan dalam penyusunan, penetapan dan pelaksanaan peta jalan ketahanan pangan. Institusi pemerintah ini harus dapat mengkoordinasikan lintas sektor, antara lain sektor pertanian, perdagangan, kesehatan, pendidikan, dan lainnya. Dalam hal ini, sejalan dengan tugas dan fungsinya, maka Badan Pangan Nasional dinilai dapat melaksanakan koordinasi lintas sektor tersebut.
4. Disamping bersifat lintas sektor, pelibatan seluruh pelaku pangan secara inklusif juga harus dilakukan dalam penyusunan, penetapan dan pelaksanaan peta jalan ketahanan pangan. Pelaku pangan meliputi pemerintah pusat dan daerah, swasta, akademisi, LSM, kelompok petani, asosiasi pedagang, dan sebagainya. Pelibatan para pelaku pangan tersebut juga harus dikawal oleh Badan Pangan Nasional sebagai institusi pemerintah yang dinilai memiliki tugas dan fungsi yang terkait dengan tata kelola sistem pangan.

C. PENUTUP DAN REKOMENDASI

Berdasarkan hasil pembahasan tentang kebijakan tata kelola sistem pangan Indonesia, dapat disimpulkan bahwa pembangunan pangan Indonesia masih mengacu pada konsep ketahanan pangan dan masih belum ada regulasi yang secara khusus mengatur sistem pangan. Namun demikian, Indonesia telah memiliki komitmen untuk melakukan transformasi sistem pangan dalam rangka memperkuat ketahanan pangan. Untuk mendukung upaya transformasi tersebut, diperlukan perumusan kebijakan tata kelola sistem pangan untuk mengatur sistem pangan sehingga dapat meningkatkan status ketahanan pangan. Adapun rumusan kebijakan tata kelola sistem pangan meliputi: (1) membuat peta jalan pencapaian ketahanan pangan; (2) menyusun skenario dalam pencapaian ketahanan pangan; (3) menunjuk Badan Pangan Nasional untuk mengkoordinasikan lintas sektor dalam perumusan, penetapan dan pelaksanaan peta jalan; dan (4) melibatkan seluruh pelaku pangan.

Rekomendasi yang dapat diajukan dalam kajian ini adalah segera melakukan inisiasi untuk mendorong penyusunan regulasi terkait tata kelola sistem pangan sebagai upaya transformasi sistem pangan Indonesia. Regulasi tersebut akan menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan rumusan tata kelola sistem pangan.

REFERENSI

Amanta, Felippa. 2021. *Can the National Food Agency Strengthen Indonesia's Food System Governance?*. <https://www.cips-indonesia.org/post/opinion-can-the-national-food-agency-strengthen-indonesia-s-food-system-governance>.

Arif, Ahmad. 2021. *Sistem Pangan Kepulauan Harus Berbasis Keragaman Lokal*. <https://www.kompas.id/baca/ilmu-pengetahuan-teknologi/2021/12/30/sistem-pangan-kepulauan-harus-berbasis-keragaman-lokal>

Badan Ketahanan Pangan (BKP). 2019. *Kebijakan Strategis Ketahanan Pangan Dan Gizi*. Jakarta.

Badan Ketahanan Pangan (BKP). 2021a. *Peta Ketahanan Dan Kerentanan Pangan*. Jakarta.

Badan Ketahanan Pangan (BKP). 2021b. *Prevalence of Undernourishment*. Jakarta.

Butler, J. R., Davila, F., Alders, R., Bourke, R. M., Crimp, S., McCarthy, J., McWilliam, A., Palo, A., S. M., Robins, L., Webb, M.J., Wensveen, M, V., Sanderson, T., Walker, D. 2021. *A Rapid Assessment Framework for Food System Shocks: Lessons Learned from COVID-19 in the Indo-Pacific Region*. *Environmental Science d Policy*, Vol 81 (1), p 27-37.

Djahir, Yulia dan Pratita, Dewi. 2015. *Bahan Ajar Sistem Informasi Manajemen*. Yogyakarta: Deepublish.

Domm, Patti. 2022. *A Fertilizer Shortage, Worsened by War in Ukraine, is Driving Up Global Food Prices and Scarcity*. <https://www.cnbc.com/2022/04/06/a-fertilizer-shortage-worsened-by-war-in-ukraine-is-driving-up-global-food-prices-and-scarcity.html>.

Economist Index. 2021. *Global Food Security Index*. <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security>

PRESIDENSI G-20 INDONESIA TAHUN 2022
"RECOVER TOGETHER, RECOVER STRONGER"

**Transformasi Administrasi dan Kebijakan Publik di Era Post Truth
dalam Mewujudkan Indonesia Tumbuh, Indonesia Tangguh**

index/Country/Indonesia.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2021. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming Food Systems For Food Security, Improved Nutrition And Affordable Healthy Diets For All*. Rome, FAO.

g20.org. 2022. *Sherpa track*.
<https://g20.org/sherpa-track/>.

High Level Panel of Experts (HLPE). 2020. *Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative Towards 2030. A Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security*. Rome, FAO.

McCarthy, J.F., Winarto, Y.T., Sitorus, H., Kutaneegara, P.M., Budianto, V., (2020). *COVID19 and food systems in Indonesia*, pp. 41-91. In: Robins, L., Crimp, S., van Wensveen, M., Alders, R.G., Bourke, R.M., Butler, J., Cosijn, M., Davila, F., Lal, A., McCarthy, J.F., McWilliam, A., Palo, A.S.M., Thomson, N., Warr, P., Webb, M. (Eds.), *COVID-19 and Food Systems in the Indo-Pacific: An Assessment of Vulnerabilities, Impacts and Opportunities for Action*. ACIAR Technical Report 96, Canberra, <https://aciarc.gov.au/publication/covid19>.

Suryana, A. 2014. *Menuju Ketahanan Pangan Indonesia Berkelanjutan 2025: Tantangan dan Penanganannya*. Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol 32 No. 2, p 123-135.

Termeer, C. J., Drimie, S., Ingram, J., Pereira, L., & Whittingham, M. J. 2018. *A Diagnostic Framework for Food System Governance Arrangements: the Case of South Africa*. NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences, 84, 85-93