

# Pangan dan Kebijakan (Studi Evaluasi Kebijakan Mikro Terhadap Kemandirian Pangan Lokal atas Pangan Non Lokal di Kota Ternate)

Laily Ramadhany Can<sup>1✉</sup> dan Sukur Suleman<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Program Studi Ilmu Administrasi Negara - Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Ternate, Indonesia,  
Email : lailyramadhany10@gmail.com; sukursuleman@gmail.com

✉Korespondensi : Laily Ramadhany Can, Universitas Muhammadiyah Maluku Utara, Ternate, Indonesia,  
Email : : lailyramadhany10@gmail.com

## ABSTRAK.

Keberadaan pangan telah menjadi perhatian masyarakat dunia, tak terkecuali di Indonesia. Pangan berkaitan dengan kelanjutan kehidupan manusia, dan bahkan merupakan sebuah identitas. Karena itu, kebijakan mengenai pangan terus dikembangkan untuk mendorong terwujudnya ketersediaan dan kemandirian pangan bagi masyarakat yang dapat diakses secara mudah, aman, sehat, dan bergizi. Pangan telah menjadi komoditas yang strategis dan penting, di mana harus dipenuhi oleh pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama. Kemudian hadir konsep fast food, yang hampir merambah semua wilayah di Indonesia, termasuk di Kota Ternate. Yang terjadi, pangan lokal melawan pangan non-lokal. Lahirnya UU Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan, yang dikuatkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, memberi isyarat bahwa upaya membangun kemandirian dan ketahanan pangan semakin kuat secara struktural (kebijakan makro). Sementara di Kota Ternate, kebijakan menguatkan pangan lokal kurang menjadi perhatian.

**Keyword:** Pangan Lokal, Pangan Non Lokal, Evaluasi Kebijakan

## I. PENDAHULUAN

UNDANG-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi mengisyaratkan upaya pemerintah mendukung terwujudnya kemandirian masyarakat di bidang pangan, dan lebih menitik beratkan pada pangan yang dapat diakses masyarakat secara mudah, aman, dan sehat sehingga tercipta kehidupan yang lebih baik. Tujuan UU No. 18 Tahun 2012 adalah untuk meningkatkan kemampuan memproduksi pangan secara mandiri; menyediakan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi konsumsi masyarakat. Selain itu, mewujudkan tingkat kecukupan pangan, terutama pangan pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai kebutuhan masyarakat; mempermudah atau meningkatkan akses pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan pangan dan gizi; meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri; meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat; meningkatkan kesejahteraan bagi petani, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan; dan melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya pangan nasional.<sup>1</sup>

Sejalan dengan ini, bahan pangan lokal perlahan-lahan mengalami penurunan produksi, yang diindikasikan dengan luas lahan yang dimiliki masyarakat Kota Ternate di mana awalnya cukup besar, yakni 120,30 Ha (luas lahan tahun 2014), setahun kemudian (tahun 2015) luas lahan tersebut mengalami penurunan cukup drastis, tersisa luas lahan 61, 50 Ha.<sup>2</sup> Sementara pada sisi lain, pasokan komoditi dari luar Maluku Utara, khususnya daging ayam justru mengalami peningkatan. Ini dapat

<sup>1</sup> Pasal 4 UU No. 18 tahun 2012 Tentang Pangan

<sup>2</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Ternate Tahun 2016-2021, hal. 76

dilihat dari pengeluaran penduduk Kota Ternate tahun 2015, di mana makanan relatif lebih besar 55,04% dibanding pengeluaran non-makanan sebesar 44,96%<sup>3</sup>

Sementara konsumsi *fast food* dan ayam lalapan, yang juga mengkonsumsi padi-padian di Kota Ternate mengalami perkembangan cukup signifikan dibanding mengkonsumsi makanan lokal, seperti umbi-umbian, jagung, kacang, dan sebagainya, yang dikenal dengan istilah *slow food*. Dengan realitas ini, kebijakan makro mengenai ketahanan pangan di Kota Ternate, terutama pengembangan pangan lokal akan berbenturan dengan tradisi pola konsumsi baru masyarakat : menguatnya konsumsi pangan non lokal daripada pangan lokal.

Pada konteks ini, evaluasi kebijakan makro tentang pangan, dan kesiapan Pemerintah Kota Ternate menghadapi arus kecenderungan konsumsi pangan akhir-akhir ini dan dampaknya bagi kemandirian pangan di kemudian hari, mengalami pelambatan. Evaluasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang berkaitan dengan estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup implementasi dan dampak kebijakan tersebut<sup>4</sup>

Penelitian ini bertujuan memahami dampak kebijakan makro tentang pangan terhadap kemandirian pangan lokal di Kota Ternate, serta untuk memahami pandangan masyarakat dalam menyikapi pangan lokal dan pangan non-lokal di Kota Ternate.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan di Kota Ternate, sebagai wilayah dengan pusat pertumbuhan yang dinamis di Maluku Utara. Menggunakan penelitian kualitatif, studi yang dilakukan tahun 2018/2019 mencoba memberikan deskripsi mengenai situasi, latar sosial-budaya, hubungan-hubungan sosial, baik struktural maupun kultural terhadap pangan, kebijakan yang telah ada, dan aktivitas sosial. Sumber data utama dan data pendukung diperoleh dengan menggali secara mendalam melalui wawancara dari informan terpilih.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 3.1. Keberadaan Pangan Lokal di Kota Ternate

Kota Ternate tidak memiliki kawasan lahan sawah. Karena itu, beras diimpor dari Pulau Halmahera atau dari wilayah lain. Ketersediaan beras di Kota Ternate tahun 2016 mencapai sebesar 28.070 ton yang berasal dari daerah lain (impor). Konsumsi beras penduduk Kota Ternate tahun 2016 sebesar 16.330 ton atau 0.205 kg/kapita/hari.<sup>5</sup>

Selain beras, masyarakat Kota Ternate juga mengkonsumsi jagung dan ubi jalar. Pada tahun 2016, produksi jagung di Kota Ternate sebesar 72 ton, dengan produksi terbanyak di Kecamatan Ternate Utara, yang menghasilkan sepertiganya. Sementara produksi ubi jalar sebesar 12 ton, dengan produksi terbanyak di Kecamatan Pulau Ternate sebesar 4,2 ton. Kota Ternate menghasilkan potensi tanaman pangan terbesar lewat tanaman ubi kayu, di mana produksinya mencapai 796 ton, dengan produksi hasil terbanyak berasal dari Kecamatan Moti sebesar 268,5 ton (33,73%).

**Tabel 1. Keadaan Sayur-Sayuran dan Wilayah Penghasil di Kota Ternate, 2017**

No	Jenis Sayur-Sayuran	Jumlah (Ton)	Wilayah Penghasil
1	Ketimun	60	Kecamatan Pulau Ternate
2	Terong/Terung	30	Kecamatan Pulau Ternate
3	Kangkung	28,50	Kecamatan Ternate Selatan
4	Tomat	20,50	Kecamatan Pulau Ternate
5	Bayam	21,20	Kecamatan Ternate Tengah
6	Bawang Merah	11,30	Kecamatan Moti
7	Cabe Besar	1,10	Kecamatan Ternate Selatan
8	Cabe Rawit	15,20	Kecamatan Ternate Selatan
9	Kacang Panjang	20	Kecamatan Pulau Ternate

Sumber : BPS Kota Ternate, Kota Ternate Dalam Angka 2017 (diolah)

Sementara di tahun yang sama, Kota Ternate menghasilkan 226.765 Kg daging sapi, 40.896 kg daging kambing, 35.442 kg daging ayam kampung, 17.250 kg daging ayam petelur, 381.690 kg daging

<sup>3</sup> Kota Ternate Dalam Angka 2016, hal. 196

<sup>4</sup> Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Edisi Revisi, Penerbit Media Pressindo, Yogyakarta, 2007

<sup>5</sup> Anonimous, *Neraca Bahan Makanan (NBM) dan PPH Ketersediaan Kota Ternate Tahun 2017*, Dinas Ketahanan Pangan Kota Ternate, 2017, hal. 30

ayam ras. Sementara itu, sebanyak 363.318 butir ayam kampung, 1.958.006 butir ayam ras, dan 812.665 butir telur itik/itik manila dihasilkan. Tidak hanya sektor peternakan, pada sektor perikanan menghasilkan 28.719 ton hasil perikanan laut dan 34.360 ton hasil perairan umum. Adapun produksi terbesar perairan laut dan umum berasal dari kecamatan Ternate Selatan, yang menyumbang 69,47% untuk hasil produksi Kota Ternate.

Dalam usaha ekonomi mikro, masyarakat Kota Ternate juga mengelola bahan-bahan pangan di atas dalam bentuk penganan (kue, dan lain-lain) yang dikelola secara perorangan. Data berikut memperlihatkan gerak dinamis usaha ekonomi mikro masyarakat Kota Ternate

**Tabel 2. Data Pangan Lokal Olahan Kota Ternate Tahun 2017**

NO	KECAMATAN	JUMLAH	PROSENTASE
1	Ternate Tengah	28	13,14
2	Ternate Utara	46	21,59
3	Ternate Selatan	42	19,71
4	Ternate Barat	26	12,20
5	Pulau Ternate	14	6,57
6	Hiri	20	9,38
7	Moti	27	12,67
8	Batang Dua	10	4,69
<b>JUMLAH</b>		<b>213</b>	<b>100</b>

Sumber : Dinas Ketahanan Pangan Kota Ternate, 2017 (data diolah)

Data di atas memperlihatkan bahwa makanan lokal olahan lebih banyak terpusat di wilayah Kecamatan Ternate Utara (97,98%) dan Ternate Selatan (9,66%), selebihnya ada di Ternate Tengah (59,64%), Ternate Barat (55,38%) serta Kecamatan Moti (57,51%). Hanya saja, di wilayah ini pangan lokal lain kurang mendapat tempat untuk berkembang. Realitas lain, beras masih harus diimpor, terutama dari luar wilayah lain, demikian halnya dengan bahan pangan lain. Kondisi ini sama sekali tidak didukung oleh kebijakan mikro di Kota Ternate.

### 3.2. Perkembangan Pangan Non Lokal di Kota Ternate

Sejak tahun 2006, masuk gerai *franchise California Fried Chicken (CFC)* di Kota Ternate, walau pun sebelumnya telah ada makanan cepat saji berupa ayam lalapan, dan lain-lain dari Pulau Jawa dengan jumlah masih terbatas. Seturut kemudian, di tahun 2010, hadir gerai kuliner modern seperti *Kentucky Fried Chicken (KFC)*, *Papa Rons*, dan *Solaria*. Tak hanya itu, lapak-lapak kuliner non-lokal ikut tumbuh semarak : bakso, ayam lalap, coto makassar, ketoprak, sate, dan sebagainya menyerbu dan menyebar di beberapa wilayah Kota Ternate. Di luar dari gerai kuliner modern, lapak-lapak penjualan kuliner khas dari luar begitu massif tersebar di Kota Ternate, yang dominan terkonsentrasi di Kecamatan Ternate Tengah dan Kecamatan Ternate Selatan. Berikut datanya :

**Tabel 3. Data Warung Pangan Non-Lokal Kota Ternate Tahun 2017**

No	Kecamatan	Jumlah	Prosentase
1	Ternate Tengah	66	72,52
2	Ternate Utara	4	4,39
3	Ternate Selatan	21	23,07
4	Ternate Barat	--	--
5	Pulau Ternate	--	--
6	Hiri	--	--
7	Moti	--	--
8	Batang Dua	--	--
Jumlah		91	100

Sumber : Diolah dari Data Penelitian Lapangan 2018

Data lapangan di atas memperlihatkan bahwa warung pangan non-lokal justru lebih terpusat di Kecamatan Ternate Tengah (72,52%), lalu Ternate Selatan (23,07%) dan sedikit di Ternate Utara (4,39%). Tentu perkembangan warung makan yang menyajikan menu non-lokal pada siang hari kurang terlihat. Di beberapa lokasi, warung-warung/lapak penjualan kuliner ayam lalap biasanya dibuka pada malam hari, karena mereka menggunakan area yang siang hari dipergunakan untuk aktivitas lain. Warung/lapak yang dibuka pada malam hari umumnya dalam bentuk tenda-tenda

dengan "sistem buka pasang". Selain itu, ada juga warung ayam lalap yang telah permanen, biasanya mereka menyewa/membeli rumah milik warga setempat lalu dijadikan sebagai usaha kuliner khas yang umumnya dari Jawa. Oleh Pemerintah Kota, disediakan area untuk penjualan kuliner dari luar Maluku Utara, yang berlokasi di belakang Jatiland Mall. Tempat penjualan itu dibuat dalam bentuk tenda putih besar dan di sekat oleh papan yang disewakan.

### 3.3. Dampak Kebijakan Makro Bagi Kemandirian Pangan Lokal di Kota Ternate

Menurut Sofyan Wahab (55 Thn), Kepala Dinas Ketahanan Pangan Kota Ternate, menyatakan pangan lokal di Kota Ternate masih belum mandiri, karena masih tergantung pada pasokan pangan dari luar daerah. Menurutnya, pangan lokal di Kota Ternate masih belum mandiri. Rata-rata pangan yang dimasukkan dari luar terutama daging ayam, telur dan sayur mayur. Untuk sayur mayur banyak masuk (dipasok) dari Manado. Kol, tomat, rica/chili, daging ayam, dan telur banyak masuk (dipasok) dari Surabaya. Jadi tidak menutup kemungkinan pangan lokal sendiri pada petani lokal juga sedang berproduksi, Cuma volumenya lebih kecil dari pasokan yang masuk dari luar.<sup>6</sup>

Apa yang disampaikan Kepala Dinas Ketahanan Pangan justru sebaliknya, dengan yang disampaikan Rijal Santoso (51 Thn) Sekretaris Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Ternate. Menurut Rijal, pangan lokal Kota Ternate sudah mandiri, hal ini dilihat dari tumbuhnya makanan-makanan kebun (*kobong*) yang difasilitasi Pemerintah Kota Ternate. "Malah kita disini," menurut Rijal, "lebih laku dan lebih diutamakan, karena acara-acara memakai makanan kebun. Sampai ada kafe pemerintah di Taman Nukila pun disediakan khas makanan kebun."<sup>7</sup>

Berangkat dari uraian di atas, kebijakan mikro mengenai pangan lokal di Kota Ternate belum sepenuhnya "terlindungi" secara maksimal. Pada konteks ini, diperlukan evaluasi terhadap kebijakan makro pada level mikro. Menurut Charles O. Jones, evaluasi kebijakan merupakan kegiatan yang berkaitan dengan estimasi atau penilaian kebijakan, terkait substansi, implementasi dan dampaknya<sup>8</sup> Dalam analisis Jones, yang menyebutkan bahwa, evaluasi kebijakan dapat dipergunakan untuk dua kepentingan : *pertama*, untuk menilai hal-hal yang terjadi pada seluruh proses kebijakan. Di sini, evaluasi kebijakan merupakan alat (*tools*) untuk melihat kembali, lalu mengantisipasi atau menilai keseluruhan kemajuan yang hendak dicapai oleh pemerintah mengenai kebijakan yang disusun dan kemudian diimplementasikan. *Kedua*, sebagai upaya sistematis, guna melakukan penilaian akan manfaat atas program-program pemerintah tertentu. Hal ini merupakan upaya mengidentifikasi metode-metode secara sistematis guna menilai program-program pemerintah seperti : metode eksperimental, metode perbandingan, replikasi atau analisis biaya manfaat.

Berdasarkan kajian ini, maka, dapat disebutkan, seluruh proses kebijakan soal pangan secara makro dapat dikatakan belum mengalami kemajuan. Antara satu kebijakan dengan kebijakan lain saling tumpang-tindih. Karena itu, manfaat mengenai kebijakan makro mengenai pangan yang tertuang melalui UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan serta Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi dapat dikatakan kurang memiliki kekuatan "memaksa" pada tingkatan mikro, terutama di daerah-daerah yang memiliki kekayaan sumber daya lokal.

Kaitan dengan ini, Beuchelt and Virchow<sup>9</sup> menyatakan, kedaulatan pangan lebih berkaitan dengan hak komunitas, masyarakat, dan negara yang secara bebas menetapkan kebijakan pangan mereka, serta melakukan penekanan atas hak pangan yang cukup (*right to adequate food*) sebagai payung kebijakan nasional, bahkan internasional.

## IV. PENUTUP

Kebijakan makro melalui UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi menginsyaratkan perlunya dukungan pada tingkat bawah untuk menguatkan pangan lokal, dengan memberi ruang yang lebih leluasa bagi

<sup>6</sup> Wawancara dengan Kepala Dinas Ketahanan Pangan, Sofyan Wahab (55 Thn), Rabu, 9 Mei 2018

<sup>7</sup> Wawancara dengan Sekretaris Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Ternate, Rijal Santoso (51 Thn), Selasa, 6 Pebruari 2018

<sup>8</sup> Charles O. Jones, 1984., *An Introduction to The Study of Public Policy*: Third Edition., California: Brooks/Cole Publishing Company, hal. 199

<sup>9</sup> Tina D. Beuchelt dan Detlef Virchow. "Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction?" *Agric Hum Values* (2012) 29:259-273. DOI 10.1007/s10460-012-9355-0.)

keragaman pangan yang telah hidup dan menjadi tradisi bagi masyarakat. Kajian ini menyimpulkan bahwa seluruh proses kebijakan soal pangan secara makro dapat dikatakan belum mengalami kemajuan. Antara satu kebijakan dengan kebijakan saling tumpang tindih. Hal ini dapat diindikasikan dengan kebijakan pemerintah untuk mendorong pangan berdasarkan sumberdaya lokal yang dimiliki, tetapi pada sisi yang lain, pemerintah juga kukuh mendorong impor beras dan gandum. Tentunya, upaya menjaga ketahanan pangan dan kedaulatan pangan belum maksimal terimplementasi secara merata.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous, (2016) *Kota Ternate Dalam Angka 2016*, Diterbitkan oleh Bappeda Kota Ternate dan BPS Kota Ternate.
- Anonimous, (2016), *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Ternate Tahun 2016-2021*, diterbitkan Bappeda Kota Ternate.
- Anonimous (2017), *Neraca Bahan Makanan (NBM) dan PPH Ketersediaan Kota Ternate Tahun 2017*, Dinas Ketahanan Pangan Kota Ternate.
- Beuchelt, Tina D. dan Detlef Virchow, (2012), "Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction?" *Agric Hum Values* 29:259–273. DOI 10.1007/s10460-012-9355-0.).
- Budi Winarno, (2007), *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Edisi Revisi, Penerbit Media Pressindo, Yogyakarta.
- Jones, Charless O., (1984)., *An Introduction to The Study of Public Policy: Third Edition.*, California: Brooks/Cole Publishing Company.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.
- Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.