

# Model Pengawasan Pangan Dengan Pendekatan Rantai Pangan (*Food Chain Approach*)

M.M. Eddy Purnomo & Aji Kurnia Dermawan

## Abstrak

*Menurut pedoman Food and Agriculture Organization (FAO) & World Health Organization (WHO), setiap negara perlu melakukan mitigasi risiko untuk menjamin keamanan pangan dengan menerapkan prinsip pencegahan maksimum di seluruh rantai pangan (food chain approach). Pada kenyataannya, tidak mudah bagi setiap negara untuk menerapkan jaminan keamanan pangan di seluruh rantai pangan. Persoalan keamanan pangan dapat dibuktikan dengan pengalaman penolakan produk rempah di negara tujuan ekspor dan kasus penyakit bawaan makanan (foodborne disease). Penelitian ini merupakan penelitian hukum doktrinal yang bersifat kualitatif dengan melakukan studi data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan pentingnya konsep "multiple agency system" yang mencakup keterlibatan lembaga pemerintah untuk mengimplementasikan strategi pertanian ke meja makan yang terintegrasi (integrated farm to table approach). Sejalan dengan pedoman FAO & WHO, model pengawasan keamanan pangan ditentukan oleh kondisi budaya, ekonomi, dan politik suatu negara. Indonesia sangat tepat untuk menerapkan "multiple agency system" sebagai model pengawasan pangan karena keragaman komoditas/produk pangan dengan cara penanganan yang berbeda, pembagian urusan pemerintahan sektoral, luas geografis, serta ketersediaan aparatur, infrastruktur, dan fasilitas*

*Kata kunci: regulasi pangan, keamanan pangan, pengawasan pangan, good agricultural practices*

## A. PENDAHULUAN

Jaminan keamanan pangan selain semakin dituntut dalam perdagangan internasional, selama era pandemi telah menjadi tantangan tersendiri bagi sektor jasa dan ritel pangan.<sup>1</sup> Dunia yang semakin terbuka telah menciptakan transaksi perdagangan lintas batas negara dengan membawa risiko cemaran.<sup>2</sup> Sebagai tindakan pencegahan, setiap negara memberlakukan pengawasan terhadap impor pangan dengan sejumlah persyaratan maupun standar untuk

menjamin keselamatan di dalam negeri.

Dalam upaya pengawasan keamanan pangan yang berasal dari impor, Singapura mewajibkan pangan impor harus berasal dari produsen terdaftar. Australia mewajibkan pangan impor tertentu dilaporkan untuk pemeriksaan lebih lanjut berdasarkan klasifikasi risiko dan data kepatuhan produsen. Adapun Jepang tidak melakukan pengujian ulang di negaranya jika pangan tersebut telah diuji oleh laboratorium di negara asal yang diakuiinya.<sup>3</sup>

1. Muhammad Shahbaz (et al), "Food Safety and COVID-19: Precautionary Measures to Limit the Spread of Coronavirus at Food Service and Retail Sector", *Journal of Pure and Applied Microbiology*, Vol. 14.1, 2020, hlm. 1.
2. Ratih Hariyadi Dewanti dan Purwiyatno Hariyadi, "Antisipasi Terhadap Isu-Isu Baru Keamanan Pangan", *Jurnal Pangan*, Vol. 21.1, 2012, hlm. 90.
3. Fujio Lamtarida Panggabean (et al), "Regulasi Pengawasan Impor Pangan Segar di Indonesia dan Kesenjangannya dengan Kriteria Pengawasan Impor Pangan ASEAN", *Jurnal Mutu Pangan*, Vol. 3 (2), 2016, hlm. 146.

Indonesia melalui regulasi pangan dan regulasi sektoral telah menyadari pentingnya mutu pangan dan kandungan gizi dalam pangan yang bermanfaat bagi kesehatan masyarakat.<sup>4</sup> Dalam regulasi pangan, impor pangan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri wajib memenuhi persyaratan keamanan, mutu, gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Pemerintah juga telah mengakomodasi perkembangan teknologi pangan melalui rekayasa genetik pangan dengan mengedepankan prinsip kehati-hatian.<sup>5</sup>

Berbagai upaya Pemerintah untuk menjamin keamanan pangan sejauh ini masih menghadapi beberapa kendala dan tantangan. Hal ini setidaknya dapat terlihat dari *Global Food Security Index* (GFSI) 2022 dalam laporan *Economist Impact* yang menyebutkan bahwa indikator kualitas & keamanan pangan (*quality and safety*) Indonesia yang merupakan salah satu faktor GFSI, baru tercatat 56,2 poin atau peringkat 78 dari 113 negara.<sup>6</sup> Skor tertinggi diperoleh Indonesia pada indikator keterjangkauan harga pangan yang tercatat 81,4 poin.

Indonesia pernah mengalami kasus penolakan produk pertanian seperti pala, kayu manis, dan lada dari Uni Eropa karena dianggap tercemar aflatoxin yang berpotensi mengancam manusia karena bersifat karsinogenik atau menyebabkan kanker.<sup>7</sup> Selama ini Pemerintah telah memiliki perhatian pada agenda peningkatan produksi komoditas pertanian secara berkelanjutan, namun berkaitan dengan peningkatan mutu dan keamanan pangan masih perlu dioptimalkan.<sup>8</sup>

Meskipun telah didukung dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU No. 18/2012 tentang Pangan) sebagai kebijakan dasar dalam

pemenuhan jaminan keamanan pangan, namun dalam praktik, pemenuhan dan pengawasan keamanan pangan masih perlu dioptimalkan. Tidak hanya di sektor pertanian, hasil penelitian Departemen Perikanan Fakultas Pertanian Universitas Gadjah Mada menunjukkan bahwa sepanjang kurun waktu 2010-2020, ekspor perikanan Indonesia yang ditolak di AS mencapai 2.318 kasus & 79 kasus di Eropa.<sup>9</sup>

Penelitian ini membahas implementasi kebijakan pemerintah terkait keamanan pangan, kondisi yang dihadapi, regulasi, serta tinjauan preskriptif terhadap pendekatan rantai pangan (*food chain approach*) dalam pengawasan pangan. Perlu ditekan, aspek “keamanan pangan” dalam penelitian ini difokuskan pada pangan segar asal tumbuhan yang menjadi domain kewenangan Kementerian Pertanian.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian ini meliputi:

1. Bagaimana konsepsi keamanan dan pengawasan pangan?
2. Bagaimana implementasi pengawasan pangan saat ini?
3. Bagaimana model pengawasan pangan berdasarkan pendekatan rantai pangan (*food chain approach*)?

## C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum doktrinal yang bersifat kualitatif. Menurut W. Lawrence Neuman, dalam penelitian kualitatif, penelitian dilakukan dengan mengumpulkan data sekunder dengan salah satunya memeriksa dokumen tertulis.<sup>10</sup> Sementara Howard Lune & Bruce L. Berg menjelaskan bahwa penelitian kualitatif dilakukan untuk menjelaskan dan menganalisis suatu fenomena, peristiwa maupun persepsi yang ada atau terjadi.<sup>11</sup>

4. Diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

5. Bustanul Arifin, *Ekonomi Kelembagaan Pangan*, Jakarta: LP3ES, 2005, hlm. 85.

6. *Economist Impact*, “Global Food Security Index 2022”, <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/explore-countries/indonesia>, diakses tanggal 8 Agustus 2023.

7. Khorri Arianti, “Pala, Potensi Ekspor Indonesia Timur”, <https://ternate.karantina.pertanian.go.id/pala-potensi-ekspor-indonesia-timur/>, diakses tanggal 8 Agustus 2023.

8. B. Hafif, “Strategi Indonesia sebagai Produsen Utama Pala Dunia”, *Jurnal Penelitian & Pengembangan Pertanian*, Vol. 40, 2021, hlm. 58.

9. Kompas, “Potret Lemahnya Jaminan Keamanan Pangan”, 27 Februari 2023, hlm. 9.

10. W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Teaching Sociology, Seventh Ed, Harlow: Pearson Education Limited, 2014, hlm. 117.

11. Howard Lune & Bruce Lawrence Berg, *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Harlow: Pearson Education, 2017, hlm. 12.

Pengumpulan data dilakukan melalui teknik studi dokumen yang berkaitan dengan kebijakan keamanan pangan. Selanjutnya dilakukan analisis data secara deskriptif kualitatif terhadap antara lain dokumen kebijakan, regulasi, pedoman, kertas kerja, maupun laporan yang terkait keamanan pangan. Analisis tersebut diarahkan untuk mengetahui kebijakan dan regulasi keamanan pangan Indonesia & menilai sejauh mana implementasinya.

## D. Hasil dan Pembahasan

### Konsepsi Keamanan Pangan

FAO dan WHO memberikan batasan yang berbeda antara keamanan pangan dan kualitas pangan dengan menyatakan:<sup>12</sup>

*"Food safety refers to all those hazards, whether chronic or acute, that may make food injurious to the health of the consumer. It is not negotiable. Quality includes all other attributes that influence a product's value to the consumer. This includes negative attributes such as spoilage, contamination with filth, discoloration, off-odours and positive attributes such as the origin, colour, flavour, texture and processing method of the food."*

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka keamanan pangan merupakan kondisi yang membuat pangan terjamin dari bahaya, baik kronis maupun akut yang dapat membahayakan kesehatan konsumen. Definisi yang lebih ekstensif digunakan dalam UU No. 18/2012 tentang Pangan dengan menambahkan ketentuan "tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi."<sup>13</sup>

Sementara menurut Ahli, Seward, Robert A.,<sup>14</sup> keamanan pangan kerap

memiliki pengertian yang berbeda bagi kelompok masyarakat tertentu, regulator, industri, maupun akademisi. Kalangan masyarakat tertentu biasanya mendefinisikan makanan yang aman dengan batasan bahaya yang lebih spesifik. Kelompok masyarakat ini menentukan makanan yang aman melalui batas kontrol yang lebih ketat untuk patogen mikroba dan bahaya kimia.

Kelompok masyarakat tertentu memaknai keamanan pangan dengan sejumlah persyaratan untuk mengendalikan bahaya dan penghapusan bahan kimia yang digunakan dalam produksi pangan, karena khawatir dengan dampak kesehatan yang merugikan. Kelompok ini bahkan mengecualikan makanan yang dibuat melalui teknologi mutakhir, seperti rekayasa genetik.

Menurut ahli yang lain, keamanan pangan merupakan salah satu kondisi yang penting dan dibutuhkan oleh manusia. Keamanan pangan menjadi prasyarat utama yang harus dipenuhi dalam upaya terselenggaranya suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan bagi kepentingan kesehatan serta makin berperan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>15</sup>

### Konsepsi Pengawasan Pangan

Berdasarkan konsepsi keamanan pangan tersebut, maka sistem pengawasan pangan nasional berperan penting untuk melindungi kesehatan & keselamatan konsumen.

FAO dan WHO memberikan definisi pengawasan pangan dengan menyatakan:<sup>16</sup>

*"....a mandatory regulatory activity of enforcement by national or local authorities to provide consumer protection and ensure that all foods during production, handling, storage, processing, and distribution are safe, wholesome and fit for human consumption; conform to safety and quality requirements; and are honestly and accurately labelled as prescribed by law".*

12. FAO-WHO, Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems, 2003, hlm. 3.

13. Pasal 1 angka 5 UU No. 18/2012 tentang Pangan mendefinisikan keamanan pangan sebagai kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

14. Robert A. Seward, Definition of Food Safety, dalam Food Safety Handbook, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2003, hlm. 3-5.

15. M Herman, Tanaman Produk Rekayasa Genetik dan Kebijakan Pengembangannya, Bogor: Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Bioteknologi dan Sumber Daya Genetik Pertanian, 2009, hlm. 61.

16. FAO-WHO, *Loc.cit.*

Konsepsi pengawasan pangan tersebut membawa konsekuensi adanya jaminan keamanan pangan selama produksi, penanganan, penyimpanan, pemrosesan, dan distribusi hingga layak untuk dikonsumsi. Pengawasan pangan harus memberikan perlindungan dari bahaya yang terjadi di sepanjang rantai pangan. Perlindungan hanya akan terjadi jika semua sektor dalam rantai tersebut beroperasi secara terpadu dan sistem pengawasan pangan menangani semua tahapan rantai ini.

Sistem pengawasan pangan nasional memiliki beberapa elemen utama yakni regulasi pangan, pengendalian pangan, inspeksi pangan, laboratorium pengawasan pangan, serta informasi, edukasi, dan komunikasi keamanan pangan.<sup>17</sup> Untuk memperkuat pengawasan pangan, setiap negara harus mempertimbangkan sejumlah prinsip salah satu yang utama yakni prinsip pencegahan maksimum di seluruh rantai pangan. Selain itu, pengawasan pangan harus menjadi tanggung jawab bersama yang membutuhkan kolaborasi antara semua pemangku kepentingan.

### **Implementasi Keamanan Pangan Saat Ini**

Dalam praktik, komitmen tiap pemangku kepentingan terhadap keamanan pangan masih perlu ditingkatkan.<sup>18</sup> Pada tahun 2020, berdasarkan skor kualitas dan keamanan, Indonesia menduduki peringkat ketujuh dari sembilan negara di ASEAN. Peringkat ini semakin menuntut upaya perbaikan terhadap elemen-elemen utama dalam sistem keamanan pangan nasional mulai dari regulasi pangan hingga pengawasan di peredaran.

Pengawasan keamanan pangan tidak akan maksimal jika dilakukan secara seasonal atau musiman. Pengawasan pangan di masyarakat secara masif hanya pada bulan-bulan tertentu tidak akan menyelesaikan masalah secara mendasar. Pengawasan pangan di masyarakat secara

masif hanya pada bulan-bulan tertentu tidak akan menyelesaikan masalah secara mendasar.<sup>19</sup> Pengawasan pangan yang belum terintegrasi di setiap rantai pangan menyebabkan potensi cemaran yang membawa risiko penyakit bawaan makanan.

Selama ini, penjaminan keamanan dan mutu pangan segar asal tumbuhan dilaksanakan melalui pengawasan *pre* dan *post-market*. Pengawasan *pre-market* dilakukan untuk memberikan jaminan terhadap keamanan dan mutu pangan yang beredar, yakni melalui penerbitan izin peredaran, registrasi rumah kemas, sertifikat keamanan pangan untuk ekspor/*health certificate*, dan sertifikasi prima. Adapun pengawasan *post-market* dilaksanakan melalui pengawasan label dan kemasan, pengambilan contoh dan pengujian. Namun demikian, pengawasan ini masih memerlukan peningkatan kapasitas sumber daya pengawas dan acuan standar yang mudah diterapkan di daerah, baik provinsi maupun kabupaten.

Untuk mengefektifkan pengawasan keamanan pangan diperlukan batasan yang jelas terkait dengan kewenangan dan ruang lingkup pengawasan oleh beberapa lembaga pemerintah yang saat ini masing-masing melaksanakan perintah undang-undang termasuk undang-undang sektoral. Di satu sisi, telah terbentuk lembaga pemerintah yang menyelenggarakan fungsi di bidang keamanan pangan, di sisi lain beberapa kementerian teknis juga menyelenggarakan fungsi di bidang keamanan pangan, termasuk mengatur dan melakukan pengawasan penerapan sistem jaminan keamanan pangan.

### **Pengawasan Pangan dengan Pendekatan Rantai Pangan (*Food Chain Approach*)**

Sesuai dengan pedoman FAO dan WHO, pengawasan pangan harus dilakukan melalui sistem yang terpadu dari hulu sampai hilir sepanjang rantai pangan (*safe farm to table*). Konsep *safe farm to table*

17. Sandra Barinda dan Dumilah Ayuningtyas, "Assessing the Food Control System in Indonesia: A Conceptual Framework", Food Control, Vol. 134, 2022, hlm. 3-4.

18. Kompas, "Sistem Pengawasan Pangan Belum Terpadu", 27 Februari 2023, hlm. 12.

19. Moh Vicky Indra Pradicta, "Menjamin Keamanan Pangan yang Berkelanjutan", <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/04/27/menjamin-keamanan-pangan-yang-berkelanjutan>, diakses tanggal 17 Agustus 2023.

sebenarnya telah diadopsi dalam UU No. 18/2012 tentang Pangan. Berdasarkan Pasal 68 ayat (1) UU No. 18/2012 tentang Pangan, Pemerintah dan pemerintah daerah perlu menjamin terwujudnya penyelenggaraan keamanan pangan di setiap rantai pangan secara terpadu.

Selanjutnya dalam penjelasan, “rantai pangan” dimaknai sebagai urutan tahapan dan operasi di dalam produksi, pengolahan, distribusi, penyimpanan, & penanganan suatu pangan dan bahan bakunya mulai dari produksi hingga konsumsi, termasuk bahan yang berhubungan dengan pangan hingga pangan siap dikonsumsi. Konsep *safe farm to table* diperlukan untuk memastikan bahwa upaya penjaminan keamanan pangan harus dimulai dari saat pangan tersebut diproduksi (*from farm*). Hal ini juga diperlukan sebagai jaminan ketelusuran produk pangan (*traceability*).

Konsep *safe farm to table* ini membutuhkan dukungan prasarana dan sarana dalam upaya pengawasan, pemeriksaan, dan penelitian untuk mengidentifikasi setiap titik risiko di sepanjang rantai pangan.<sup>20</sup> Untuk mencapai perlindungan konsumen yang maksimal, pemenuhan keamanan pangan harus dilakukan dari produksi hingga konsumsi. Pendekatan *safe farm to table* harus dilakukan secara komprehensif dan terintegrasi dimana produsen, pengolah, pengangkut, penjual, & konsumen semuanya memainkan peran dalam memastikan keamanan pangan.

Perlindungan keamanan pangan tidak akan memadai jika hanya dilakukan dengan mengambil sampel & menganalisis produk akhir. Risiko cemaran dapat dikendalikan sepanjang rantai pangan melalui antara lain penerapan praktik budi daya yang baik (*Good Agricultural Practices/GAP*), penanganan pasca panen yang baik (*Good Handling Practices/GHP*), maupun pengolahan yang baik (*Good Manufacturing Practices/GMP*).

Pendekatan pencegahan pada semua tahap dalam produksi, pemrosesan, dan penanganan produk makanan juga menggunakan sistem *Hazard Analysis Critical Control Point* (HACCP). Prinsip HACCP telah diformalkan oleh *Codex Committee on Food Hygiene* untuk mengidentifikasi dan mengendalikan bahaya bawaan makanan. Pemerintah perlu meningkatkan penerapan pendekatan HACCP oleh industri pangan sebagai alat fundamental untuk meningkatkan keamanan pangan.<sup>21</sup>

Konsep *safe farm to table* juga memerlukan pembagian kewenangan yang tegas di antara lembaga pemerintah yang terlibat sepanjang rantai pangan dari hulu-hilir. Jika mengacu pedoman FAO dan WHO, pengawasan keamanan pangan dapat dilakukan dengan tiga model kelembagaan, yakni *multiple agency system*, *single agency system*, dan *integrated system*. Model yang pertama merupakan sistem yang didasarkan pada beberapa lembaga yang bertanggung jawab atas pengawasan pangan. Kedua, sistem yang didasarkan pada satu lembaga tunggal terpadu untuk pengawasan pangan. Ketiga, suatu sistem yang didasarkan pada pendekatan terpadu nasional.<sup>22</sup>

Di beberapa negara, tugas pengawasan keamanan pangan yang didistribusikan kepada beberapa lembaga memiliki kewenangan spesifik. Di AS, terdapat 3 lembaga pemerintah yang memainkan peran dominan dalam pengawasan keamanan pangan yakni U.S. Department of Agriculture (USDA), U.S. Food and Drug Administration (FDA), dan Centers for Disease Control and Prevention (CDC).

Pengawasan pangan di AS dibagi berdasarkan jenis produk pangan di bawah kewenangan beberapa lembaga tersebut. Pada tahun 2018, Pemerintahan Trump mengusulkan untuk menghapus wewenang dari FDA dan mengkonsolidasikan kewenangan di bidang keamanan pangan di dalam USDA. Konsolidasi kewenangan ini dinilai mengakibatkan biaya yang tinggi,

20. Seward, Op.cit, hlm. 90.

21. FAO-WHO, Op.cit, hlm. 10.

22. Selain Indonesia, *multiple agency system* digunakan oleh Amerika Serikat dan China. Uni Eropa dan Kanada menerapkan *integrated system*, sedangkan *single agency system* dipakai oleh Jepang.

penurunan produktivitas kinerja, menghilangkan manfaat persaingan sehat antarlembaga, dan menciptakan masalah baru pada masa transisi.<sup>23</sup>

Meskipun FDA mengatur sebagian besar pengendalian keamanan pangan, namun USDA tetap melakukan pengawasan beberapa produk hewan seperti daging, unggas, dan telur. Beberapa produk hewan ini menyumbang hampir 40% dari semua penyakit bawaan makanan, sehingga FDA berkolaborasi dengan USDA untuk memastikan keamanan pangan di semua jenis makanan.<sup>24</sup>

Meskipun model pengawasan pangan dengan konsep *single agency system*, seperti yang diterapkan Jepang dianggap lebih menciptakan keseragaman dalam perumusan kebijakan dan implementasi pengawasan, namun sistem ini bukan tanpa kelemahan. Pengawasan keamanan pangan di Jepang dilakukan oleh Ministry of Health, Life and Welfare. Sistem ini memiliki kelemahan karena memerlukan keseragaman sumber daya, sosial ekonomi dan kultur politik pada tiap

daerah. Selain itu, pengawasan pangan menjadi tidak mudah jika cakupan area pengawasan sangat luas yang berdampak pada kurang optimalnya kinerja pengawasan.<sup>25</sup>

Berdasarkan pedoman FAO dan WHO serta mempertimbangkan kondisi nasional, gambaran ketiga model kelembagaan pengawasan pangan nasional dapat dilihat dalam Tabel 1 di bawah.<sup>26</sup>

Berdasarkan tabel 1, meskipun model kelembagaan tunggal dan terintegrasi memiliki kelebihan seperti memberikan koherensi dalam kebijakan dan implementasi pengawasan pangan nasional, namun model "*multiple agency system*" memiliki kesesuaian dengan kondisi budaya, ekonomi, dan politik Indonesia. Indonesia yang memiliki keragaman komoditas/produk pangan dengan cara penanganan yang berbeda-beda, pembagian urusan pemerintahan sektoral, luas wilayah geografis, serta ketersediaan aparatur, prasarana dan sarana, memiliki kesesuaian untuk menerapkan model *multiple agency system* dalam pengawasan pangan.

Tabel 1. Tiga Model Kelembagaan Pengawasan Pangan Nasional

| <i>Multiple agency system</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <i>Single agency system</i>                                                                                                                                                                                                                                                                         | <i>Integrated system</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- keragaman komoditas/produk pangan dengan berbagai metode penanganan memerlukan kelembagaan lintas sektor.</li> <li>- pembagian urusan pemerintahan dan sistem desentralisasi yang mengharuskan pembagian peran antarlembaga.</li> <li>- peredaran pangan yang mencakup wilayah nasional yang luas membawa konsekuensi pengawasan yang memadai.</li> <li>- ketersediaan aparatur, prasarana dan sarana yang terdistribusi di beberapa lembaga pemerintah.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- kebijakan dan pelaksanaan pengawasan pangan yang seragam.</li> <li>- efisiensi sumber daya dalam pengawasan pangan.</li> <li>- harmonisasi standar pangan lebih mudah.</li> <li>- penyediaan layanan di bidang keamanan pangan lebih sederhana.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- menciptakan koherensi dalam sistem pengawasan pangan nasional.</li> <li>- kebijakan pengendalian keamanan pangan yang seragam.</li> <li>- mendorong transparansi dalam proses pengambilan keputusan dan akuntabilitas dalam implementasi pengawasan pangan.</li> </ul> |

23. Peter Bills, "Policymaking with Multiple Agencies", American Journal of Political Science, Vol. 64, No. 3, Juli, 2020, hlm. 8.

24. Hyo Jin Lee, "Policy Reform Ideas to Improve Food Safety at the Federal Level", <https://www2.law.temple.edu/lppp/policy-reform-ideas-to-improve-food-safety-at-the-federal-level/>, diakses tanggal 17 Agustus 2023.

25. W Trilaksani (et al), "Analisis Regulasi Sistem Manajemen Keamanan Pangan Tuna di Indonesia dan Negara Tujuan Ekspor", Jurnal Pengolahan Hasil Perikanan Indonesia, Vol. XIII, No. 1, 2010, hlm. 67-69.

27. FAO-WHO, *Op.cit*, hlm. 13-15.

Berdasarkan tabel 1, meskipun model kelembagaan tunggal dan terintegrasi memiliki kelebihan seperti memberikan koherensi dalam kebijakan & implementasi pengawasan pangan nasional, namun model “*multiple agency system*” memiliki kesesuaian dengan kondisi budaya, ekonomi, dan politik Indonesia. Indonesia yang memiliki keragaman komoditas/ produk pangan dengan cara penanganan yang berbeda-beda, pembagian urusan pemerintahan sektoral, luas wilayah geografis, serta ketersediaan aparatur, prasarana dan sarana, memiliki kesesuaian untuk menerapkan model *multiple agency system* dalam pengawasan pangan.

Dengan mempertimbangkan kondisi Indonesia yang memiliki wilayah geografis yang sangat luas dan menganut prinsip negara kesatuan, maka dilakukan pembagian urusan-urusan pemerintahan. Dalam prinsip negara kesatuan sebenarnya urusan-urusan negara tersebut merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi dipegang oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang membidang urusan tertentu.<sup>27</sup> Model *multiple agency system* dalam pengawasan pangan lebih sesuai dengan kondisi Indonesia karena dalam penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan telah dibagi kepada beberapa kementerian teknis.

Pembagian kewenangan beberapa lembaga pemerintah di bidang keamanan pangan berdasarkan *multiple agency system* sebenarnya telah diadopsi dalam PP No. 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan. Pembagian kewenangan tersebut dilakukan untuk penerapan sistem jaminan mutu dan keamanan pangan, penetapan persyaratan keamanan pangan, sampai dengan pengawasannya berdasarkan jenis pangan dan/atau skala usaha. Penyelenggaraan pengawasan keamanan pangan tetap dilakukan oleh beberapa lembaga pemerintah terhadap pangan segar asal hewan dan tumbuhan, pangan segar asal perikanan, pangan olahan industri besar,

pangan olahan industri rumah tangga, maupun pangan siap saji.

Pembagian kewenangan beberapa lembaga pemerintah dalam sistem tersebut membutuhkan kerja sama yang efektif. Pengawasan yang dilakukan harus mampu menjamin mutu dan keamanan pangan mulai dari fasilitas produksi, distribusi, maupun produk. Pemerintah harus mampu mengantisipasi masalah yang kerap muncul dalam *multiple agency system* yang dianut seperti duplikasi regulasi, birokratisasi, fragmentasi, dan kurangnya koordinasi antara berbagai lembaga pemerintah yang terlibat dalam kebijakan pangan, pemantauan, dan pengendalian keamanan pangan.<sup>28</sup>

Dalam kerangka *multiple agency system*, kementerian teknis tetap berkewajiban menyusun Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) dalam rangka memenuhi jaminan keamanan pangan sesuai dengan komoditas binaannya terutama pada tahap pre-market. Untuk pangan segar asal tumbuhan, sebagian besar NSPK tersebut sebenarnya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari pedoman praktik pertanian yang baik (*Good Agricultural Practices/ GAP*). Pedoman praktik pertanian yang baik atau GAP ini merupakan acuan utama dalam penjaminan keamanan pangan.

GAP pada dasarnya memuat prinsip-prinsip untuk diterapkan pada proses produksi dan pasca produksi pertanian, yang menghasilkan produk pertanian pangan dan nonpangan yang aman dan sehat, dengan tetap memperhatikan kelestarian ekonomi, sosial dan lingkungan.<sup>29</sup> Pemerintah perlu terus berupaya mengharmonisasikan standar GAP beberapa komoditas pertanian dengan standar yang berlaku internasional yakni ASEAN-GAP/Global-GAP untuk meningkatkan daya saing global.

Penerapan GAP sendiri sebenarnya telah dilakukan sejak 2003 dimulai dari GAP komoditas sayuran kemudian diikuti dengan skema IndoGAP yakni cara budi daya tanaman pangan yang baik dengan memper-syaratkan sejumlah standar mulai dari aspek sumber daya, proses pertanaman, panen,

27. FAO-WHO, *Op.cit*, hlm. 13-15.

28. FAO-WHO, *Op.cit*, hlm. 14.

29. FAO, A Scheme and Training Manual on Good Agricultural Practices (GAP) for Fruits and Vegetables, 2016, hlm. V.

penanganan pascapanen, penerapan sanitasi di lingkungan kerja, dan klasifikasi produk.

Semakin meningkatnya kebutuhan konsumsi dalam negeri dan pasar global, harus diikuti dengan penerapan sistem jaminan mutu dan keamanan pangan yang berbasis pada sistem ketelusuran (*traceability*). Penjaminan keamanan pangan mulai dari hulu harus didukung dengan skema sertifikasi jaminan keamanan pangan sebagai manifestasi pendekatan rantai pangan (*food chain approach*) dalam pengawasan pangan nasional.

### E. Kesimpulan

Keamanan pangan secara konseptual pada dasarnya merupakan kondisi yang membuat pangan terjamin dari bahaya, baik kronis maupun akut yang dapat membahayakan kesehatan konsumen, sedangkan pengawasan pangan dimaksudkan sebagai perlindungan konsumen untuk memastikan bahwa semua makanan selama produksi, penanganan, penyimpanan, pemrosesan, dan distribusi aman, sehat, dan layak untuk dikonsumsi manusia serta memenuhi sejumlah persyaratan lainnya.

Implementasi pengawasan keamanan pangan telah dilaksanakan melalui pengawasan *pre* dan *post-market* oleh beberapa lembaga pemerintah sesuai kewenangan baik di Pusat dan daerah. Pengawasan pangan dengan pendekatan rantai pangan sesuai pedoman FAO dan WHO masih memerlukan penataan kembali terhadap sistem pengawasan keamanan nasional yang meliputi regulasi pangan, pengendalian pangan, inspeksi pangan, laboratorium pengawasan pangan, serta informasi, edukasi, dan komunikasi keamanan pangan.

Pengawasan pangan dengan pendekatan rantai pangan perlu dilakukan dengan memperkuat kolaborasi antarsektor dalam kerangka *multiple agency system*, penguatan skema sertifikasi *pre* dan *post-market*, dan pengharmonisasian standar keamanan

pangan nasional termasuk pedoman praktik pertanian yang baik (GAP) yang memenuhi standar internasional.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Bustanul Arifin, *Ekonomi Kelembagaan Pangan*, Jakarta: LP3ES, 2005
- FAO-WHO, *Assuring Food Safety and Quality: Guidelines for Strengthening National Food Control Systems*, 2003.
- FAO, *A Scheme and Training Manual on Good Agricultural Practices (GAP) for Fruits and Vegetables*, 2016.
- Howard Lune dan Bruce Lawrence Berg, *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Ninth edit, Harlow: Pearson Education Limited, 2017.
- M Herman, *Tanaman Produk Rekayasa Genetik dan Kebijakan Pengembangannya*, Bogor: Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Bioteknologi dan Sumber Daya Genetik Pertanian, 2009.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Robert A. Seward, *Definition of Food Safety, dalam Food Safety Handbook*, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2003.
- W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, Teaching Sociology*, Seventh Ed, Harlow: Pearson Education Limited, 2014.

### Jurnal

- Bariot Hafif, "Strategi Mempertahankan Indonesia sebagai Produsen Utama Pala Dunia", *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Pertanian*, Vol. 40.1, 2021.
- Fujio Lamtarida Panggabean (et al), "Regulasi Pengawasan Impor Pangan Segar di Indonesia dan Kesenjangannya dengan Kriteria Pengawasan Impor Pangan ASEAN", *Jurnal Mutu Pangan*, Vol. 3 (2), 2016.

Muhammad Shahbaz (et al), “*Food Safety and COVID-19: Precautionary Measures to Limit the Spread of Coronavirus at Food Service and Retail Sector*”, *Journal of Pure and Applied Microbiology*, Vol. 14.1, 2020.

Peter Bills, “*Policymaking with Multiple Agencies*”, *American Journal of Political Science*, Vol. 64, No. 3, Juli, 2020.

Ratih Hariyadi Dewanti dan Purwiyatno Hariyadi, “*Antisipasi Terhadap Isu-Isu Baru Keamanan Pangan*”, *Jurnal Pangan*, Vol. 21.1, 2012.

Sandra Barinda dan Dumilah Ayuningtyas, “*Assessing the Food Control System in Indonesia: A Conceptual Framework*”, *Food Control*, Vol. 134, 2022.

W Trilaksani (et al), “*Analisis Regulasi Sistem Manajemen Keamanan Pangan Tuna di Indonesia dan Negara Tujuan Ekspor*”, *Jurnal Pengolahan Hasil Perikanan Indonesia*, Vol. XIII, No. 1, 2010.

### Situs Web

Economist Impact, “*Global Food Security Index 2022*”, <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/explore-countries/indonesia>, diakses tanggal 8 Agustus 2023.

Hyo Jin Lee, “*Policy Reform Ideas to Improve Food Safety at the Federal Level*”, <https://www2.law.temple.edu/lppp/policy-reform-ideas-to-improve-food-safety-at-the-federal-level/>, diakses tanggal 17 Agustus 2023.

Khori Arianti, “*Pala, Potensi Ekspor Indonesia Timur*”, <https://ternate.karantina.pertanian.go.id/pala-potensi-ekspor-indonesia-timur/>, diakses tanggal 8 Agustus 2023.

Moh Vicky Indra Pradipta, “*Menjamin Keamanan Pangan yang Berkelanjutan*”, <https://www.kompas.id/baca/artikel-opini/2022/04/27/menjamin-keamanan-pangan-yang-berkelanjutan>, diakses tanggal 17 Agustus 2023.