

NOL KELAPARAN

Pengalaman Brasil

“Kita akan menciptakan kondisi dimana seluruh penduduk di negara kita dapat makan dengan layak tiga kali sehari, setiap hari, tanpa bantuan dari siapa pun. Brasil tidak dapat terus hidup dalam ketimpangan seperti sekarang. Kita harus melawan kelaparan, kemiskinan dan pengucilan sosial. Perang kita bukan untuk membunuh siapa pun — tapi untuk menyelamatkan nyawa.”

*Sambutan inagurasi,
Presiden Luiz Inacio Lula da Silva,
1 Januari 2003*



Sebuah pendekatan untuk pembangunan yang fokus pada pemberantasan kelaparan

Pada tahun 1930-an, Josue de Castro menyimpulkan bahwa kelaparan di Brasil merupakan konsekuensi dari model pembangunan ekonomi yang mengeksploitasi rakyat miskin, yang menyebabkan mereka tidak dapat menikmati hasil-hasilnya. Pada akhir abad ke-20, perekonomian Brasil berkembang pesat, tapi jurang antara kaya dan miskin semakin besar dan dari total 170 penduduk, 44 juta jiwa menderita kelaparan. Mereka terlalu miskin untuk mampu membeli makanan yang diperlukan untuk hidup sehat dan oleh karenanya kehilangan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pertumbuhan kemakmuran Brasil.

Program Zero Hunger diluncurkan oleh Presiden Lula pada 2003 guna memperbaiki situasi dengan memperkenalkan model pembangunan yang baru, yang fokus pada pemberantasan kelaparan dan inklusi sosial, menghubungkan ekonomi makro, sosial dan kebijakan produktif. Beliau berusaha menjadikan program ini murni usaha nasional dengan melibatkan partisipasi warga Brasil seluas mungkin.

Brasil saat ini dijadikan contoh oleh negara-negara lain dalam hal penanggulangan kelaparan, kerawanan pangan dan penurunan kemiskinan. Keberhasilan Zero Hunger tidak terlepas dari lima faktor utama, yaitu:

- > Komitmen politik di tingkat atas: Mulai dari hari pertama bekerja di kantornya, Presiden Lula menempatkan pemberantasan kelaparan dan penurunan kemiskinan sebagai tujuan utama pembangunan Brasil. Beliau melibatkan seluruh sektor kementerian dan tingkat pemerintahan serta masyarakat Brasil dalam upaya bersama dan secara besar-besaran untuk menjalankan agenda ini.
- > Tujuan Zero Hunger tercermin dalam kebijakan-kebijakan ekonomi makro Brasil.
- > Dibentuknya kebijakan ketahanan pangan nasional dan nutrisi yang terintegrasi, yang didukung oleh kerangka kerja hukum dan kelembagaan yang baru. Hal ini didasarkan pada konsep bahwa pemerintahlah yang bertanggung jawab untuk memastikan seluruh rakyat Brasil dapat memperoleh haknya atas pangan yang cukup.
- > Pendekatan jalur ganda: kebijakan-kebijakan untuk meningkatkan produksi dihubungkan dengan promosi inklusi sosial guna memperkuat dampaknya. Dengan cara ini, daya beli baru yang diciptakan oleh proteksi sosial dimanfaatkan untuk menstimulasi petani skala-kecil yang miskin meningkatkan produksi pangan dan dengan demikian memperkuat ekonomi lokal komunitas mereka.
- > Inisiatif Zero Hunger dipelajari dari pengalaman lain: Zero Hunger dibangun diatas kebijakan lokal dan nasional yang ada di Brasil dan juga inspirasi-inspirasi dari tempat lain. Program transfer uang diinspirasi dari program Kupon Pangan (Food Stamps) di Amerika Serikat yang diciptakan setelah terjadinya Depresi Besar, sementara lingkaran kebajikan (virtuous circle) antara produksi dan konsumsi lokal didasarkan pada pengalaman dari California.

Sepuluh tahun setelah diluncurkan, Zero Hunger memperlihatkan bahwa mengkombinasi antara pertumbuhan ekonomi yang cepat dan distribusi pendapatan yang lebih baik dapat dilakukan. Zero Hunger mendemonstrasikan bahwa perlindungan sosial bukanlah “kesejahteraan”, melainkan investasi sehat dalam sumberdaya manusia yang tidak hanya menghentikan kesulitan, penderitaan, dan ketidakadilan yang paling buruk sekalipun, tapi juga menstimulasi pertumbuhan dengan mendorong masyarakat memenuhi potensi kreativitas dan produktivitas mereka. Dengan demikian, mereka yang menerima manfaat ini menjadi sumber baru untuk permintaan barang dan jasa, termasuk pangan.

Pendekatan untuk pembangunan ini telah menginspirasi pembuatan kebijakan-kebijakan baru di Brasil dan kesuksesannya mendorong Brasil menetapkan tujuan baru untuk “Rencana Brasil Tanpa Kemiskinan Ekstrim”.

Komponen-komponen utama

Zero Hunger berusaha memperbaiki nutrisi dengan cepat dan sekaligus mengatasi penyebab kelaparan dan malnutrisi, termasuk ketimpangan penghasilan, ketidakadilan dalam akses terhadap lahan, dan buruknya kualitas infrastruktur dan pelayanan di daerah pedesaan.

Program ini meliputi 30 rangkaian aksi yang setara dan saling mendukung dan diimplementasikan di tingkat nasional, sektoral dan lokal:

- > Pada tingkat nasional, reformasi kebijakan berfokus pada pekerjaan dan peningkatan pendapatan, perlindungan sosial, bantuan untuk pertanian skala- kecil dan percepatan reformasi lahan.
- > Aksi terkait sektor pangan dan gizi meliputi: kupon makanan; bantuan pangan darurat yang didukung oleh persediaan pangan yang dimiliki publik; keamanan pangan; nutrisi ibu dan anak; makanan di sekolah, dan pendidikan nutrisi.
- > Pada tingkat lokal, kebijakan disesuaikan untuk menjawab perbedaan kebutuhan antara situasi kota dan desa dengan fokus pada kebutuhan pelayanan yang lebih baik untuk petani skala-kecil: bank pangan; perbaikan infrastruktur penyimpanan pangan; keterlibatan supermarket dalam manajemen pangan yang lebih baik; pertanian kota, dan sebagainya.

Bobot yang diberikan pada aksi-aksi yang berbeda ini berubah seiring waktu, yang mengakibatkan adanya empat komponen utama yang mendominasi:

- 1 Transfer Uang**
Program kupon pangan digabungkan dengan program lain guna menciptakan Bolsa Familia, sebuah program transfer uang nasional. Program ini dikelola dari pusat melalui daftar keluarga penerima kupon yang selalu diperbaharui secara lokal, yang dimonitor dengan partisipasi masyarakat sipil. Dana bantuan sejumlah kurang lebih US\$ 30 per keluarga (d disesuaikan dengan inflasi harga pangan), dibayarkan setiap bulan dengan kartu tarikan tunai. Apabila memungkinkan, kartu ini beratasnamakan anggota perempuan di dalam keluarga. Program tersebut saat ini telah melayani lebih dari 13 juta keluarga dengan jumlah bantuan rata-rata US\$75 per keluarga.
- 2 Pengadaan Pangan Sektor Publik**
Pemerintah mengimplementasikan program pengadaan pangan langsung untuk memenuhi hampir seluruh kebutuhan pangan institusi negara dan program darurat petani skala kecil, seringkali melalui kontrak berjangka (*forward contract*).
- 3 Makanan di Sekolah**
Program makan siang sekolah yang ada saat ini diperluas meliputi anak-anak pra-sekolah dan sekolah (47 juta anak). Sekolah diminta untuk membeli sekitar 30% nilai pangan dari petani lokal skala-kecil melalui program pengadaan pangan langsung.

4 Dukungan bagi Petani Skala-Kecil

Kredit pertanian dan pelayanan teknis untuk petani skala-kecil diperluas agar petani dapat meningkatkan produksi sehingga mampu memenuhi permintaan ekstra dari Bolsa Familia, makan siang di sekolah dan program-program pengadaan lainnya.

Manajemen

Zero Hunger didirikan dan dikelola pada awalnya oleh Kementerian Khusus Ketahanan Pangan (MESA) untuk menjalankan program dan mengkoordinasi kegiatan selama tahun pertama Zero Hunger. Setelah satu tahun, kepemimpinannya diserahkan pada Kementerian Pembangunan Sosial.

Terdapat Sekretariat Eksekutif, yang melapor pada Presiden, yang memastikan koordinasi masukan-masukan dari pemerintah. Dewan Ketahanan Pangan dan Gizi Nasional (CONSEA), dua pertiganya terdiri dari perwakilan rakyat dan satu pertiganya adalah perwakilan pemerintah, memberi nasehat pada Presiden mengenai perkembangan strategi dan monitoring program. Dewan ini juga terdapat di tingkat provinsi dan kota.

Tataran hukum untuk program ini juga diperkuat guna memastikan keberlangsungan kegiatan-kegiatan yang diprakarsai oleh Zero Hunger. Langkah-langkahnya termasuk menyetujui Undang-undang Ketahanan Pangan dan Gizi Nasional pada tahun 2006 dan dimasukkannya poin Hak atas Pangan dalam Konstitusi Brasil tahun 2010.

Hasil

Sebagai hasil dari Zero Hunger dan langkah-langkah terkait lainnya (mis. undang-undang upah minimum), Brasil berhasil memenuhi target Tujuan Pembangunan Global dengan mengurangi angka kelaparan dan kemiskinan sampai 50% di tahun 2010. Tren peningkatan ketimpangan antara kaya dan miskin menjadi berbalik; misalnya indeks Gini turun dari 58,7 di tahun 2003 menjadi 51,9 di tahun 2012. Angka kematian menurun 45% selama 11 tahun dan jumlah orang yang menderita kurang gizi tingkat sedang dan parah turun dari 16,9% di tahun 2004 menjadi 11,5% pada 2009.

Saran-saran

Meskipun keadaan dan kemungkinan di tiap-tiap negara berbeda, kita dapat belajar dari Brasil mengenai bagaimana melakukan pendekatan dalam menyusun strategi ketahanan pangan yang strategis.

- > Sebagai langkah awal, ambil konsep yang memungkinkan seluruh warga negara memperoleh hak atas pangan.
- > Menyadari bahwa tujuan dari pemberantasan kemiskinan dan kelaparan serta malnutrisi adalah hal yang berbeda dan mungkin membutuhkan kegiatan-kegiatan yang berbeda.
- > Ingat bahwa banyak aspek dari ketahanan pangan mempengaruhi seluruh masyarakat dan tidak hanya kaum miskin.
- > Tentukan batasan-batasan realistik mengenai apa yang dapat dilakukan, mengenali keterampilan dan kendala kelembagaan dan mengambil langkah untuk mengatasi masalah-masalah ini.
- > Apabila memungkinkan, tetapkan tujuan yang tegas dan implementasikan kegiatan-kegiatan pada tingkat nasional sejak awal.

Pengalaman Zero Hunger menunjukkan bahwa:

- > Program transfer penghasilan skala nasional untuk meningkatkan daya beli pangan dari anggota masyarakat termiskin akan memiliki dampak langsung dalam mengurangi kelaparan kronis. Efektivitasnya dapat diperkuat dengan menawarkan dana bantuan keluarga pada wanita dan melibatkan masyarakat dalam seleksi dan monitoring penerima dana.

- > Dampak nutrisi dari transfer penghasilan dapat diperkuat dengan program pendidikan pangan dan nutrisi berbasis media dan intervensi kesehatan dan nutrisi yang menargetkan kelompok tertentu (mis. ibu dan anak, warga miskin kota, masyarakat keturunan suku asli dan budak, dsb) dan mereka yang menderita kekurangan vitamin dan mineral.
- > Dampak ganda dari transfer penghasilan dapat diperkuat dengan program-program pendukung (pelayanan teknis, kredit, pembelian sektor publik dan infrastruktur pedesaan) untuk petani skala-kecil agar mereka dapat memenuhi permintaan pangan ekstra. Misalnya dukungan khusus untuk meningkatkan manfaat nutrisi dari pertanian subsisten.

Tiga langkah perumusan yang berguna:

- 1 Pakar nasional dengan dukungan internasional jika diperlukan, merumuskan proposal awal (diagnosis, target, kebutuhan sumberdaya, strategi).
- 2 Dilakukannya mekanisme konsultasi partisipatif untuk mengkaji ulang, memperbaiki dan secara terus-menerus memperbaharui dan meningkatkan program.
- 3 Membuat pengaturan manajemen dan koordinasi, dilengkapi dengan tenaga dan sumber daya yang diperlukan.

Menurunkan Risiko

Risiko utama terkait dengan tingginya daya tarik politis dari program pemberantasan kelaparan ini, sehingga dapat menciptakan harapan-harapan yang mungkin tidak dapat dipenuhi karena lemahnya kelembagaan, kurangnya dana dan korupsi.

Guna mengatasi risiko tersebut, disain awal program ini harus dijaga agar tetap sederhana, harus dilakukan pembangunan kapasitas kelembagaan termasuk di tingkat lokal, mengurangi penggunaan perantara dalam transfer dana (mis. transfer elektronik atau telepon), mengkoordinasi keterlibatan pemerintah di semua tingkat dan harus aktif memobilisasi partisipasi sosial. Yang juga penting adalah kemauan untuk menyesuaikan program sebagai respon terhadap monitoring kinerja.

Risiko program tidak dapat berkelanjutan bisa diperkecil dengan menciptakan kerangka kerja hukum berdasarkan pada hak atas pangan.

INFORMASI LEBIH LANJUT, HUBUNGI:

Rodrigo Castaneda
Rodrigo.Castaneda@fao.org
Chief, Partnerships and Advocacy Branch
Office of Communication, Partnership and Advocacy
Food and Agriculture Organization of the United Nations
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

