

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Pangan yang berasal dari jajanan merupakan salah satu jenis makanan yang sangat dikenal, terutama di kalangan anak usia sekolah. *World Health Organization (WHO)* mengartikan pangan jajanan adalah makanan dan minuman yang dipersiapkan dan atau dijual oleh pedagang kaki lima di jalanan dan tempat-tempat keramaian, langsung dimakan atau dikonsumsi kemudian tanpa pengolahan atau persiapan lebih lanjut. Cakupan pangan jajanan dalam definisi tersebut meliputi buah dan sayuran segar yang dijual di luar pasar resmi untuk dikonsumsi segera. Menurut FAO/WHO (1997) Keamanan pangan adalah jaminan bahwa pangan tidak akan menyebabkan bahaya bagi konsumen saat disiapkan dan atau dikonsumsi sesuai dengan penggunaannya.

Pada Konferensi Internasional FAO/WHO tahun 1992 tentang gizi, dideklarasikan bahwa masalah keamanan pangan telah menjadi keprihatinan dunia, ratusan juta manusia di dunia menderita penyakit menular maupun tidak menular karena pangan yang tercemar, dan perlu diingat bahwa “memperoleh pangan yang cukup, bergizi dan aman dikonsumsi adalah hak setiap orang” (Badan POM RI, 2011). Sedangkan menurut *Codex Alimentarius Commission (CAC)*, Keamanan pangan adalah semua kondisi dan tindakan yang diperlukan untuk menjamin keamanan dan kelayakan pada semua tahap dalam rantai makanan (Badan POM RI & FKM UI, 2011).

Sangat penting adanya peranan pemerintah dalam mensejahterakan rakyatnya di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kita cintai ini, baik kebutuhan sandang, pangan dan papan. Anak sekolah sebagai konsumen utama Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS), merupakan aset Negara Indonesia yang akan menjadi penerus Bangsa di masa mendatang. Oleh karena itu, memperoleh asupan pangan yang aman, bermutu, dan bergizi dalam rangka pertumbuhan dan

perkembangan mereka adalah suatu hak yang harus dipenuhi oleh setiap negara hak-hak anak ini juga tertuang dalam Undang-undang, diantaranya adalah UU No.23 tahun 2002 pada BAB III tentang Perlindungan Anak secara Nasional dan konvensi hak-hak anak yang diatur oleh PBB (Persatuan Bangsa-Bangsa). Sedangkan menurut UU No 18 Tahun 2012 tentang pangan, keamanan pangan adalah 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.

Keberadaan makanan di sekolah sangat perlu diperhatikan karena akan memberikan kontribusi energi harian sebesar 25-33% (Anu Devi et.al, 2010) dan menurut Guharja dkk (2004) sebesar 36% (Badan POM a, 2013) dari kebutuhan hariannya. Hasil Uji Badan POM RI tahun 2010, menemukan makanan di sekolah dan sekitarnya mengandung bahan berbahaya ( formalin, boraks, rhodamin B, methanyl yellow dll) sebesar 18%, mengandung bahan tambahan pangan (BTP) melebihi batas maksimal sebesar 23%, dan mengandung cemaran mikroba sebesar 59% (Badan POM, 2011). Indikasi bahaya ini juga terlihat dari data Badan POM RI tahun 2009 tentang Kejadian Luar Biasa (KLB), dimana 16,35% kejadian KLB terjadi di sekolah/kampus.

Hasil pengawasan Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) yang dilakukan secara rutin oleh (Badan POM RI,2006) pada lima tahun terakhir ( 2006-2010), menunjukkan jajanan anak sekolah yang tidak memenuhi syarat kesehatan berkisar antara 40%-44%. Oleh karena itu perlu dilakukan razia untuk menertibkan berbagai jajanan anak yang tidak memenuhi standar kesehatan. Isu utama kebijakan sekolah juga muncul dalam workshop pengembangan *evidence base* untuk kebijakan berbasis makanan sekolah di London pada Januari 2012, menyatakan bahwa ada 2 (dua) isu utama dalam kebijakan sekolah (Nelson.M, & Breda.J, 2013):

- a. Komitmen seluruh pemerintah (Nasional, lokal dan internasional jika perlu) untuk memastikan bahwa hasil dari kebijakan dan intervensi benar-benar dapat dievaluasi dampaknya terhadap penyediaan makanan sekolah, pendidikan anak, kesehatan, pertumbuhan dan kesejahteraan
- b. Isi, waktu dan pendanaan dari program penelitian, monitoring dan evaluasi. Disamping itu ada permasalahan penting lainnya yaitu: Konteks sosial, politik dan budaya dari kebijakan; kebutuhan *stakeholder* untuk memiliki hasil penelitian yang bisa membantu mereka memahami dampak kebijakan dari perspektif mereka; dan kesediaan untuk menilai kekuatan dan keterbatasan kebijakan sekolah.

Indonesia pun saat ini sedang melaksanakan kebijakan terhadap pengawasan terhadap mutu dan keamanan makanan di sekolah yaitu kebijakan “Aksi nasional menuju Pangan Jajanan Anak Sekolah yang aman, bermutu dan bergizi”. Kebijakan Aksi Nasional Menuju Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) yang aman, bermutu dan bergizi ini bertujuan untuk :

- 1). Memberdayakan komunitas sekolah untuk menjaga keamanan, mutu, dan gizi PJAS,
- 2) Memperkuat koordinasi dan jejaring kerja lintas sektor di pusat dan daerah untuk meningkatkan PJAS yang aman, bermutu, dan bergizi, dan
- 3) Meningkatkan keamanan, mutu dan gizi PJAS di Indonesia.

Program ini merupakan salah satu program pengawasan makanan, khususnya terhadap pangan jajanan anak di sekolah oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia (Badan POM RI). Program ini telah dicanangkan oleh bapak Wakil Presiden Budiono di Istana Wakil Presiden pada 31 Januari 2011, dimana dalam pengarahannya Wapres menyatakan:

“Ini adalah gerakan bersama, tidak mungkin Badan POM sendiri. Oleh sebab itu harus ada gerakan masyarakat di sini, gerakan yang menyangkut pemerintah. Pemerintah ini artinya pusat dan daerah, daerah harus diikutkan karena merekalah yang di ujung tombak lapangan. Didalam pemerintah sendiri ada instansi-instansi, tidak mungkin POM kita diamkan.”

Kebijakan Aksi Nasional Pangan jajanan Anak Sekolah yang aman, bermutu dan bergizi (Aksi nasional PJAS), dilaksanakan sejak tahun 2011 sampai tahun 2014. Sebagai pelaksana dari

aksi Nasional untuk upaya peningkatan keamanan, mutu dan gizi PJAS ini, ditingkat pusat dilaksanakan oleh Kementerian Koordinasi Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pertanian, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, Bappenas dan Badan POM RI dan didukung oleh *stakeholder* dan lembaga internasional / donor lainnya, serta Lembaga Kemasyarakatan seperti PKK serta Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Sedangkan untuk kegiatan di daerah akan dikoordinir oleh Pemerintah Provinsi atau kabupaten / kota setempat dan bekerjasama dengan pemerintah pusat dan lembaga terkait, dan sebagai pelaksana utamanya adalah Balai POM, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan dan LSM (Badan POM, 2011).

Aksi Nasional ini tidak akan bisa berhasil tanpa adanya sinergisitas diantara lintas sektor terkait lainnya, terutama pada Pemerintah Daerah karena sesuai dengan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana urusan pendidikan dan kesehatan sudah menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hal ini pun juga sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2004 tentang Keamanan Mutu dan Gizi Pangan, bahwa Pangan siap saji pengawasan dan pembinaannya ada pada Pemerintah Daerah.

Edukasi keamanan pangan menjadi salah satu upaya sehingga masyarakat memahami dan menerapkan perilaku keamanan pangan secara konsisten. Baik pangan yang berasal dari bekal, kantin sekolah maupun dari pedagang diluar lingkungan sekolah apabila tidak ditangani secara benar berpotensi untuk menyebabkan penyakit. Penyakit akibat pangan tentunya akan mempengaruhi aktivitas belajar mengajar, juga mengganggu kesehatan siswa dan guru, mulai dari yang intensitasnya ringan sampai berat bahkan dapat menyebabkan kematian.

Semenjak tahun 2011 sampai tahun 2014, dalam rangka Aksi Nasional PJAS, Hasil penelitian higienes dan sanitasi pedagang jajanan tradisional di lingkungan sekolah dasar di Pekanbaru menyebutkan 70% higienes pedagang tidak baik, 65% memiliki sanitasi tidak baik dari segi peralatan, 90% pedagang menyajikan makanan tidak baik, 70% sarana penjaja tidak baik ( BPOM Pekanbaru, 2015).

Program yang terkait Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) di sekolah dasar yaitu:

1. Membentuk tim keamanan pangan sekolah
2. Melakukan KIE keamanan pangan bagi komunitas sekolah (guru, siswa, pedagang, orang tua) dan masyarakat
3. Mendapatkan sertifikat higienis
4. Sanitasi kantin sekolah dari Dinkes
5. Mendapatkan Piagam Bintang Keamanan Pangan kantin sekolah (PBKP-KS) dari Balai Besar /Balai POM
6. Mengusulkan kantin sekolah ikut lomba kantin sehat nasional.

Pangan jajanan anak sekolah (PJAS) menjadi salah satu prioritas pengawasan pangan karena PJAS dikonsumsi anak-anak secara luas. Hasil monitoring dan verifikasi Profil Keamanan Pangan Jajanan Anak Sekolah tahun 2008 menunjukkan hampir 100% anak sekolah memiliki kebiasaan jajan. Mereka umumnya memperoleh PJAS dari kantin sekolah (69%) dan penjaja disekitar sekolah (28%). Oleh karena itu, suatu aksi nasional sangat diperlukan untuk meningkatkan keamanan dan mutu PJAS yang secara terpadu dapat menggerakkan kemandirian Sekolah Dasar /Madrasah Ibtidaiyah (SD/MI) untuk menjaga keamanan dan mutu PJAS di lingkungan. Badan POM menginisiasi Gerakan Aksi Nasional Menuju Pangan Jajanan Anak Sekolah yang Aman, Bermutu dan bergizi (Aksi Nasional PJAS) dengan pencanangan Oleh Bapak

Budiono, Wakil Presiden RI pada tanggal 31 Januari 2011. Aksi Nasional PJAS direncanakan berlangsung pada tahun 2011-2014. Strategi yang dirumuskan untuk Aksi Nasional ini, Badan POM lah yang akan menjadi penanggung jawab Aksi Nasional PJAS, **dengan strategi** antara lain: Menurut George Edward III dalam Widodo (2010:96) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan evaluasi program antara lain yaitu faktor (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.

Meski demikian, Aksi Nasional PJAS diharapkan dapat terlaksana melalui sinergisme antara Badan POM dengan lintas sektor strategis dan tidak hanya dilakukan oleh Badan POM sendiri. Beberapa lintas sektor strategis yang dapat digandeng untuk implementasi seperti Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Komunikasi dan Informatika, dan Kementerian Pertanian. Oleh karena itu, Badan POM di pusat dan daerah agar memperkuat koordinasi dan kerjasama dengan lintas sektor sehingga hasil Aksi Nasional PJAS dapat menjangkau masyarakat lebih luas dan anak sekolah dasar khususnya.

Kegiatan Aksi Nasional PJAS difokuskan pada pemberdayaan komunitas sekolah untuk dapat mandiri mengawasi keamanan PJAS dilingkungannya. Upaya untuk mewujudkan ini melalui Aksi Nasional PJAS dilaksanakan dengan pengawasan PJAS, pembinaan PJAS dan Pengawasan komunitas sekolah di SD/ MI yang mendapat intervensi selama Aksi. Balai Besar POM adalah unit teknis dilapangan yang mengkoordinasikan dan melaksanakan ketiga kegiatan tersebut. Peran Balai Besar POM menjadi instansi penjuror dan penanggungjawab implementasi program Aksi Nasional Pangan Janjangan Anak Sekolah yang Aman, Bermutu, dan Bergizi (Aksi PJAS), sedangkan Balai Besar POM Aksi Nasional PJAS merupakan ujung tombak dilapangan dalam rangka mencapai tujuan, yaitu peningkatan PJAS yang aman, bermutu dan bergizi. Balai BPOM

mempunyai program PJAS melalui Grand Program design 2013 yang terdiri dari Intervensi A, B, C dan D, pengawalan untuk implementasi program PJAS yang selama ini dilakukan di sekolah dasar.

Dasar hukum untuk implementasi program pangan jajanan anak sekolah (PJAS) dari aspek kelembagaan sampai penerapan, disajikan dalam Tabel I.1.

**Tabel I.1 : Dasar Hukum Kebijakan Jajanan Anak**

| No | Instansi                         | Instrumen Kebijakan  |
|----|----------------------------------|--|
| 1  | Direktorat Penyehatan Lingkungan | 1) UU No. 36 tahun 2009 tentang kesehatan pasal 111 (ayat 1), Pasal 163 (ayat 3);<br>2) Undang-undang No.18 tahun 2012 tentang Pangan Pasal 70, pasal 71   |
| 2  | <b>BPOM</b>                      | <b>1. UU No 18 tahun 2012 tentang Pangan;</b><br>2. PP No 28 tahun 2004 tentang keamanan mutu dan gizi pangan Bag V pasal 16-20;<br><b>3. Surat Edaran bersama Kemendikbud dan BPOM No:1801/C/TU/2012 No: HK.05.01.1.54.04.12.2549, tentang program nasional keamanan PJAS tahun 2011-2014 telah ditetapkan pada tgl 31 Januari 2011 oleh Wapres RI Budiono;</b><br><b>4. Juknis Kegiatan Aksi Nasional Pangan Jajanan Anak Sekolah (PJAS) yang Aman, Bermutu, dan Bergizi. Tahun BPOM 2011;</b><br>5. MOU dengan Kemendiknas tentang PJAS di sekolah yaitu dengan membuat Nota Kesepahaman antara Sekjen Kemendiknas dengan Kepala BPOM No 01/II/NS/2010 Nomor:HH.00.04.1.54.0773;<br>6. Peraturan Kepala BPOM No HK.03.1.23.11.6664 tahun 2011 tentang pengawasan keamanan pangan;<br><br>Peraturan Bersama Mendagri dan Kepala BPOM No 43 tahun 2013 No 2 tahun 2013. |
| 3  | Direktorat Bina Kesehatan Anak   | 7. UU Kesehatan No.36 tahun 2009, Pasal 79, Pasal 136-137  |
| 4  | Kementerian Kesehatan            | Keputusan Menteri Kesehatan No. 942/ MENKES/SK/VII/2003 tentang Pedoman Persyaratan Higiene Sanitasi Makanan Jajanan   |

Dalam implementasi program ini sesuai dengan pendapat George Edward III dalam Widodo (2010:96) terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan tentang program nasional keamanan Aksi Nasional Pangan Jajanan Anak Sekolah dilaksanakan melalui program konsumsi pangan aman melalui kantin sehat bagi siswa SD antara lain yaitu faktor (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.

Dimensi **kejelasan** (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditramisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakna tersebut secara efektif dan efisien.

Tujuan dari program PJAS terdiri dari

- 1). Memberdayakan komunitas sekolah untuk menjaga keamanan, mutu, dan gizi PJAS,
- 2) Memperkuat koordinasi dan jejaring kerja lintas sektor di pusat dan daerah untuk meningkatkan PJAS yang aman, bermutu, dan bergizi, dan
- 3) Meningkatkan keamanan, mutu dan gizi PJAS di Indonesia.

#### **a. Sumber Daya**

Edward III dalam Widodo (2010:98) mengemukakan bahwa faktor sumberdaya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:98) bahwa sumber daya tersebut meliputi sumberdaya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya peralatan.

##### 1) Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa "*probably the*



*most essential resources in implementing policy is staff*". Edward III dalam Widodo (2010:98) menambahkan "*no matter how clear and consistent implementation order are and no metter accurately they are transmitted, if perdonnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementing will not effective*".

Pegawai lintas sektor

1. Pegawai Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Pekanbaru
2. Pegawai dinas Pendidikan Kota Pekanbaru
3. Pegawai Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru

2) Sumber daya anggaran

Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan bahwa kesimpulan studinya "*budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This is turn limit the quality of service that implementor can be provide to public*". Menurut Edward III, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan bahwa "*new towns studies suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*". Menurut Edward III, terbatasnya insentif yang diberikan kepada implementor merupakan penyebab utama gagalnya pelaksanaan program.

3) Sumber Daya Anggaran

Pada Tahun 2015 anggaran yang tersedia untuk kegiatan Balai Besar POM di Pekanbaru adalah Rp **24.954.285.000,-** yang terdiri dari Rupiah Murni (Anggaran DIPA) Rp **23.854.285.000,-** dan PNPB Rp. **1.100.000.000,-**. Realisasi penggunaannya adalah Rp **22.858.451.711,-** dengan

rincian Rupiah Murni Rp. **21.869.611.234,-** dan PNBPNP Rp **988.840.477,-**. Realisasi Anggaran Tahun 2011- 2015.

#### 4) Sumber Daya Peralatan

Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan bahwa sumberdaya peralatan merupakan sasaran yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2010:102) menyatakan :

*“Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed”.*

##### 1) Disposisi/ Sikap dari pelaksana kebijakan

Pengertian disposisi menurut Edward III dalam Widodo (2010:104) dikatakan sebagai “kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan”.

Edward III dalam Widodo (2010:105) mengatakan bahwa :

*“Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (implementors) tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut”.*

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustinus (2006:159-160) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari :

1. Pengangkatan birokrasi. Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang

memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat dan berdasarkan sk

2. Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka manipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

### 3. Struktur Birokrasi

Ripley atau Franklin dalam Winarno (2005:149-160) mengidentifikasi 6 karekteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Serikat, yaitu :

- 1) Birokrasi diciptakan sebagai instrument dalam menangani keperluan-keperluan publik (*publik affair*),
- 2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya,
- 3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda,
- 4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas,
- 5) Birokrasi mempunyai naluri pertahanan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati,
- 6) Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana (*implementors*) mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mempunyai keinginan untuk melakukannya, namun Edward III dalam Widodo (2010:106) menyatakan bahwa “implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif karena ketidakefisienan struktur birokrasi”.

Struktur birokrasi ini menurut Edward III dalam Widodo (2010:106) mencakup aspek-aspek

seperti struktur birokrasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi dan sebagainya.

Menurut Edward III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni : “*Standar Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi*”, menurut Winarno (2005:150), “*Standard operational procedure (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas*”. Edward III dalam Widodo (2010:107) menyatakan bahwa : Demikian pula dengan jelas tidaknya standar operasi, baik menyangkut mekanisme, system dan prosedur pelaksanaan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi dan kewenangan, dan tanggung jawab diantara pelaku, dan tidak harmonisnya hubungan diantara organisasi pelaksana satu dengan yang lainnya ikut pula menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Namun, berdasarkan hasil penelitian Edward III dalam Winarno (2005:152) menjelaskan bahwa :

Standar Operasional Prosedur (SOP) sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi.

Edward III dalam Winarno ( 2005:155) menjelaskan bahwa “fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi” Edward III dalam Widodo (2010:106), mengatakan bahwa :

*“Struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar-red) dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif”.*

Berdasarkan pengamatan pendahuluan yang dilakukan dilapangan, adapapun fenomena-fenomena yang dapat didiskripsikan sebagai berikut terdiri dari :

- 1) Pangan yang tercemar bahan berbahaya di sekolah dasar negeri 138 di kelurahan Sidomulyo Timur Kecamatan Bukit Raya. Sekolah Dasar Negeri ini dengan 10 orang siswanya keracunan jajanan sekolah pada tahun 2015 yang muridnya keracunan jajanan disekolah, tidak sesuai dengan standar kesehatan pangan untuk anak sekolah, dimana beberapa murid sekolah dasar yang berada di Sekolah Dasar Negeri 138 terjadi kasus keracunan makanan saat menyantap mie goreng olahan yang dijual dikantin sekolahnya yang ada di Pekanbaru, kondisi ini menyebabkan siswa tersebut harus dibawa ke Rumah Sakit Sansani Pekanbaru. (Tribun,2015). Pada tahun 2015, Balai Besar POM di Pekanbaru telah mengunjungi beberapa rumah sakit di Provinsi Riau untuk meminta informasi mengenai data keracunan di masing-masing rumah sakit. Beberapa rumah sakit sudah memberikan laporan secara berkala kepada BBPOM di Pekanbaru. Dari laporan tersebut diketahui data kasus keracunan perorangan maupun insidental adalah sebanyak 508 kasus ( Sumber : BBPOM Pekanbaru,2017)
- 3) Beberapa kandungan zat berbahaya pada PJAS yang ditemukan BBPOM, antara lain pemanis buatan, mikrobiologi, rhodamin B, boraks, dan pengawet makanan lainnya. Pemanis ditemukan pada es dawet, es doger, es cendol, es krim. Lalu terdapat pula makanan yang tidak higienis yang ditemukan terutama, mikrobiologi ditemukan di es doger, es agar-agar, es krim, es kacang, es dawet, bakwan, mi, dan siomay. Kemudian rhodamin B, boraks, dan bakso serta keripik singkong. Serta pengawet ada pada es teler dan minuman sari kelapa. (sumber<http://riaupost.co/berita/pekanbaru-bbpom-temukan-pjas-berbahaya> diakses tanggal 15 April 2017). Pangan yang tercemar bahan berbahaya seperti mikrobiologi dan bahan kimia, Pangan yang tidak memenuhi syarat higienis. Temuan tersebut berdasarkan uji sampel dari

mobil keliling BPOM Pekanbaru ke sekolah dasar- sekolah dasar di Pekanbaru dengan frekuensi pengujian dua pekan sekali. Uji sampel dilakukan di 500 SD di seluruh kabupaten/kota, sebanyak **9,09 %** yang tidak memenuhi syarat (*klubpompi.pom.go.id, diakses pada tanggal 2 November2017*).

**Tabel I.2 : Hasil Pengujian PJAS oleh BPOM di Jenjang SD/MI Tahun 2015**

| Balai POM        | Memenuhi Syarat |              | Tidak Memenuhi Syarat |             | Total       |
|------------------|-----------------|--------------|-----------------------|-------------|-------------|
|                  | Jumlah(sampel)  | %            | Jumlah(sampel)        | %           |             |
| Banda Aceh       | 216             | 51,85        | 14                    | 48,15       | 230         |
| Bandung          | 462             | 93,91        | 36                    | 6,09        | 498         |
| Banjarmasin      | 202             | 92,77        | 89                    | 7,23        | 291         |
| Batam            | 208             | 69,42        | 2                     | 30,58       | 210         |
| Bengkulu         | 67              | 99,05        | 110                   | 0,95        | 177         |
| Denpasar         | 361             | 37,85        | 59                    | 62,15       | 420         |
| Gorontalo        | 148             | 85,95        | 1                     | 14,05       | 149         |
| Jakarta          | 139             | 99,33        | 16                    | 0,67        | 155         |
| Jambi            | 97              | 89,68        | 102                   | 10,32       | 199         |
| Jayapura         | 19              | 48,74        | 51                    | 51,26       | 70          |
| Kendari          | 187             | 27,14        | 23                    | 72,86       | 210         |
| Kupang           | 164             | 89,05        | 87                    | 10,95       | 251         |
| Lampung          | 59              | 65,34        | 41                    | 34,66       | 100         |
| Makassar         | 189             | 59,00        | 29                    | 41,00       | 218         |
| Manado           | 174             | 86,70        | 89                    | 13,30       | 263         |
| Mataram          | 81              | 66,16        | 40                    | 33,84       | 121         |
| Medan            | 100             | 66,94        | 48                    | 33,06       | 148         |
| Padang           | 311             | 67,57        | 110                   | 32,43       | 421         |
| Palangkaraya     | 150             | 73,87        | 44                    | 26,13       | 194         |
| Palembang        | 500             | 77,32        | 27                    | 22,68       | 527         |
| Palu             | 224             | 94,88        | 1                     | 5,12        | 225         |
| Pangkalpinang    | 160             | 99,56        | 16                    | 0,44        | 176         |
| <b>Pekanbaru</b> | <b>77</b>       | <b>90,91</b> | <b>43</b>             | <b>9,09</b> | <b>120</b>  |
| Pontianak        | 294             | 64,17        | 126                   | 35,83       | 420         |
| Ambon            | 28              | 70,00        | 26                    | 30,00       | 54          |
| Samarinda        | 139             | 66,19        | 71                    | 33,81       | 210         |
| Semarang         | 251             | 62,28        | 152                   | 37,72       | 403         |
| Serang           | 114             | 54,29        | 96                    | 45,71       | 210         |
| Surabaya         | 274             | 77,84        | 78                    | 22,16       | 352         |
| Yogyakarta       | 85              | 47,75        | 93                    | 52,25       | 178         |
| <b>Total</b>     | <b>5480</b>     |              | <b>1720</b>           |             | <b>7200</b> |

Sumber : klubpompi.pom.go.id, diakses pada tanggal 2 November2017

- 4) Cukup lemahnya pengawasan dilapangan oleh pihak BPOM Pekanbaru. Ini terbukti kurang tanggapnya BPOM atas kasus pelayanan konsumen terhadap kasus keracunan di sekolah dasar negeri 138 di kelurahan Sidomulyo Timur Kecamatan Bukit Raya, ini terbukti dari hasil wawancara dengan Kabid Sertifikasi dan Layanan Informasi Konsumen (BPOM Pekanbaru) Dra. Syelviyane Pelle, melalui Riau Pos, "Kita belum dapat informasinya soal itu, dan laporan masuk di BPOM juga belum ada". (Sumber Riau Pos, Jumat 21 Agustus 2015).
- 5) Selanjutnya, kecukupan gizi anak usia sekolah juga masih kurang. Data laporan hasil Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2015 menunjukkan bahwa, secara nasional prevalensi anak pendek masih tinggi, yaitu di atas 30%, tertinggi pada kelompok anak 6-12 tahun (35,8%), Status gizi pada kelompok dewasa di atas 18 tahun didominasi dengan masalah obesitas, walaupun masalah kurus juga masih cukup tinggi, dan masalah kekurangan konsumsi energi dan protein terjadi pada semua kelompok umur, terutama pada anak usia sekolah (6-12 tahun), usia pra remaja (13-15 tahun), usia remaja (16-18 tahun).
- 6) Pengawasan terhadap jajanan anak sekolah terutama tingkat Sekolah Dasar belum optimal, hal ini dapat dilihat dari data hasil pengujian Pangan Jajanan Anak Sekolah pada tahun 2008 sampai 2015, secara nasional memperlihatkan bahwa 40-44% Pangan Jajanan tersebut tidak memenuhi syarat kesehatan, khususnya terkait keamanan pangan.

Kondisi tersebut di atas menunjukkan, adanya risiko kejadian penyakit pada anak usia sekolah dasar terkait jajanan. Untuk itu perlu dilakukan kajian pengelolaan makanan jajanan anak sekolah. Kajian dilakukan dengan analisis hasil penelitian dan melakukan observasi uji petik di beberapa sekolah dasar di Kota Pekanbaru. Untuk itu, perlu diselenggarakan suatu sistem pembangunan pangan yang memberikan perlindungan, baik bagi pihak yang memproduksi maupun yang mengkonsumsi pangan, serta tidak bertentangan dengan keyakinan

masyarakat. Pada umumnya sasaran pembangunan pangan adalah menyediakan pangan yang cukup dan bermutu, mencegah masyarakat dari jenis pangan yang berbahaya bagi kesehatan dan memantapkan kelembagaan pangan dengan diterapkannya peraturan dan perundang-undangan yang mengatur mutu gizi dan keamanan pangan baik oleh industri pangan maupun masyarakat konsumen, bagaimana agar musibah keracunan makanan ataupun makanan yang tidak memenuhi syarat untuk dikonsumsi bagi manusia (masyarakat) pada umumnya dan siswa sekolah dasar pada khususnya. Dilihat pada perspektif administrasi Negara, sesuai dengan undang-undang otonomi daerah, masalah implementasi program pangan jajanan anak sekolah berada dibawah kewenangan di BPOM kabupaten /kota, Dinkes Provinsi membina kabupaten/kota dengan penyuluhan dan sosialisasi terhadap sekolah kerjasama dengan dinas pendidikan dan pemerintah kabupaten/kota.

Latar belakang inilah yang mendorong keinginan penulis untuk melakukan penelitian ini dengan judul: **(Implementasi Program Aksi Nasional Gerakan Menuju PJAS yang aman, bermutu, dan bergizi oleh BPOM Pekanbaru Pada Sekolah Dasar di Kota Pekanbaru).**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah penulis sajikan pada latar belakang, maka didalam implementasinya dilapangan, program aksi nasional PJAS yang dilaksanakan oleh BBPOM Pekanbaru sebagai instansi yang ditunjuk dan bertanggungjawab dalam pelaksanaan program aksi nasional tersebut untuk Sekolah Dasar di kota Pekanbaru.

- 1. Bagaimana Implementasi Program Aksi Nasional Gerakan Menuju PJAS yang aman, bermutu, dan bergizi oleh BPOM Pekanbaru Pada Sekolah Dasar di Kota Pekanbaru.**
- 2. Apa saja Faktor-faktor mempengaruhi Program PJAS yang Aman, Bermutu, Bergizi oleh BBPOM Pekanbaru, pada Sekolah Dasar di Pekanbaru**



### 1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Memperkuat koordinasi antar pegawai lintas sector komunitas sekolah, agar sama-sama melakukan pengawasan, baik itu dalam bentuk komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.
2. Menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program Aksi Nasional Menuju Pangan Jajanan Anak Sekolah yang Aman, Bermutu dan Bergizi di kota Pekanbaru melalui kantin sehat.

### 1.4 Manfaat Penelitian

- a. untuk melindungi anak, terutama anak sekolah dari pangan yang tidak memenuhi syarat keamanan, mutu dan bergizi .
- b. Bagi Pemerintah Pusat Sebagai bahan masukan untuk implementasi dari program aksi nasional serta pemerintah yang didaerah diharapkan mengeluarkan peraturan agar menjadi pengganti pelindung dari program tersebut.
- c. Bagi Pemerintah Daerah Sebagai masukan untuk menindak lanjuti program Aksi Nasional-PJAS dan memperkuat komitmen Pemerintah Daerah dalam upaya menyediakan pangan yang aman, bermutu dan bergizi di wilayahnya.
- d. Bagi para pengusaha Untuk meningkatkan rasa tanggung jawab pengusaha terhadap apa yang mereka buat dan perdagangkan, sehingga produk mereka aman dikonsumsi anak sekolah dan mampu bersaing, terutama dalam menghadapi era Masyarakat Ekonomi Asean.