

# IMPLIKASI REGULASI IMPOR PANGAN TERHADAP UPAYA MEWUJUDKAN KEDAULATAN PANGAN DI INDONESIA

Oleh: Nunuk Febriananingsih  
Badan Pembinaan Hukum Nasional  
Jalan Mayjend Sutoyo No. 10 – Cililitan Jakarta Timur

## ABSTRAK

Kebutuhan akan pangan merupakan hak asasi manusia yang dijamin dalam UUDNRI Tahun 1945. Negara mempunyai kewajiban untuk memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya. Pada era pemerintahan Jokowi yang disebut dengan “Nawacita” yang tertuang dalam RPJMN Tahun 2015-2019 mengatakan bahwa pilitik hukum pangan saat ini tidak hanya berketahanan pangan namun juga mewujudkan Kedaulatan Pangan. Kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Namun dalam pelaksanaannya tidak semudah membalikkan telapak tangan. Banyak kendala yang harus dihadapi dalam mewujudkannya seperti kebijakan Impor pangan. Saat ini, Indonesia telah menjadi Negara importir terhadap komoditas pangan seperti beras, gula, kedelai. Akhir September 2015 pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan impor beras sebanyak 1 juta ton dari Vietnam. Hal ini tentu saja kontraproduktif dengan upaya pemerintah untuk mewujudkan kedaulatan pangan di Indonesia, sebab kedaulatan pangan justru bertujuan untuk mencapai swasembada pangan sehingga kebutuhan pangan dapat dicukupi dari produksi dalam negeri. Dalam makalah ini akan dibahas mengenai dampak kebijakan impor pangan terhadap upaya pemerintah dalam mewujudkan kedaulatan pangan.

Kata kunci: Impor pangan, kedaulatan pangan, ketahanan pangan

## ABSTRACT

*The human right to food is guaranteed in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The State has the obligation to fulfil the need for food of its citizen. In the era of Jokowi regime, what is so-called “Nawacita” contained in RPJMN Year 2015-2019 stated that the current food law politics is not only food resilience, but also to realize the food sovereignty. The food sovereignty is the right of the State and the nation to independently determine the food policy which guarantees the right to food for the people and give the right for the people to determine the food system in accordance with the potential of its local resources. However, it is not as easy as one’s turning one’s palm in its implementation. There are just too many obstacles must be faced in its realization, such as food import policy. Currently, Indonesia has become an importer to food commodity such as rice, sugar, and soy. In the end of September 2015, the Government has issued a policy to import as much as 1 million tons of rice from Vietnam. It is of course counterproductive to the Government’s efforts to achieve food sovereignty in Indonesia, since food sovereignty is in fact aimed at achieving self-sufficiency so that the need of food can be fulfilled from domestic production. This paper will discuss the impact of food import policy towards the Government’s efforts to achieve food sovereignty.*

*Keywords: Food imports, food sovereignty, food security.*

## A. Pendahuluan

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling hakiki bagi penduduk suatu negara termasuk Indonesia. Oleh karena itu, dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa negara wajib menjalankan kedaulatan pangan (hak rakyat atas pangan) dan mengupayakan terpenuhinya kebutuhan pangan bagi penduduk. Kedaulatan pangan adalah hak Negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.<sup>1</sup>

Politik hukum di bawah kepemimpinan Jokowi-JK yang disebut Nawacita, sebagaimana dituangkan dalam Buku I RPJMN Tahun 2015-2019 mengatakan bahwa pemerintah mencanangkan untuk mewujudkan kedaulatan pangan sebagai agenda prioritas nasional. Pemerintah menetapkan target kenaikan produksi padi rata-rata 3,03% per tahun, jagung 4,7% gula 8,3%, produksi ikan 8,7%, daging sapi 10,8%, garam 12,9% dan kedelai 22,7%. Dengan target demikian, pemerintah berpendapat bahwa swasembada pangan khususnya padi akan tercapai dalam jangka waktu tiga tahun dan swasembada kedelai akan tercapai dalam waktu lima tahun.<sup>2</sup> Ketika kita berbicara soal target, kita juga harus melihat realitasnya seperti apa. Dalam kenyataannya, saat ini Indonesia mengalami banyak persoalan terkait pangan, seperti membanjirnya berbagai jenis pangan yang di impor dari Luar Negeri seperti beras dari Thailand dan Vietnam, buah-buahan dari China,

daging sapi dari Australia sampai kedelai dari Amerika.

Pada akhir September 2015 pemerintah melakukan impor beras Vietnam sebanyak 1 juta ton. Alasan pemerintah mengeluarkan kebijakan impor beras adalah sebagai dampak adanya bencana El Nino di Indonesia dan untuk menjaga cadangan stock beras untuk masyarakat tetap terpenuhi.<sup>3</sup> Kebijakan impor lain adalah komoditas kedelai. Saat ini hampir 90% kebutuhan pangan berbahan kedelai mengandalkan impor kedelai dari Negara lain seperti Amerika. Para petani di Indonesia tidak mau menanam kedelai karena harga kedelai impor dari Amerika lebih murah daripada harga produksi kedelai oleh petani kita. Kebijakan impor bukan suatu hal yang salah. Kebijakan impor dimungkinkan dalam Pasal 36-40 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (selanjutnya disebut Undang-Undang Pangan), di mana impor pangan hanya dapat dilakukan jika produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri, sementara untuk impor makanan pokok hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi. Impor pangan seharusnya menjadi pilihan paling terakhir dalam pemenuhan hak pangan warga Negara. Dalam konsep kedaulatan pangan, kewajiban pemenuhan kebutuhan pangan tidak hanya berbasis ketahanan pangan yang hanya menitikberatkan pada terpenuhinya kebutuhan pangan dalam negeri, tidak peduli darimana asalnya pangan tersebut namun lebih dari itu melibatkan masyarakat untuk menentukan hak atas pangannya. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka dalam makalah ini

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 1 Angka 2.

<sup>2</sup> Bappenas, RPJMN Tahun 2015-2019, Buku I, hlm. 6-145.

<sup>3</sup> <http://u.msn.com/id-id/ekonomi/ekonomidanbisnis/beras-impor-1-juta-ton-dari-vietnam-masuk-ri-pekan-ini/ar-BBmraGx?li=AAfuv7o>

akan dijelaskan bagaimana implikasi kebijakan impor pangan terhadap upaya pemerintah dalam mewujudkan kedaulatan pangan di Indonesia, apa kendala-kendalanya dan bagaimana usaha-usaha yang dilakukan untuk mencapai kedaulatan pangan tersebut.

## B. Pembahasan

Kedaulatan pangan (*food sovereignty*) pada awalnya adalah sebuah konsep tandingan yang muncul pada saat berlangsungnya World Food Summit 1996 di Roma. Tetapi penggagasnya bukan lah perwakilan-perwakilan dari negara-negara anggota FAO, lembaga-lembaga riset maupun akademisi, melainkan La Via Campesina – sebuah organisasi gerakan tani internasional yang dibentuk sejak tahun 1993.<sup>4</sup> Konsep tandingan ini dikemukakan oleh La Via Campesina dalam rangka menantang Rezim ‘ketahanan pangan’ (*food security*) yang selama ini dianut baik oleh pendukung neoliberal. Ketahanan Pangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Kebijakan ketahanan pangan memiliki arti yang penting untuk menjamin kecukupan penyediaan pangan secara nasional. Namun demikian, kebijakan ketahanan pangan belum menyebutkan bagaimana pangan itu diproduksi dan darimana pangan tersebut berasal.

Ketahanan pangan tidak mensyaratkan untuk melakukan swasembada produksi pangan karena tergantung pada sumberdaya yang dimiliki. Suatu Negara bisa saja menghasilkan dan mengekspor komoditas pertanian yang bernilai ekonomi tinggi dan barang-barang industri untuk kemudian membeli komoditas pangan di pasar internasional. Sebaliknya, ada Negara yang melakukan swasembada produksi pangan namun sebagian masyarakatnya terkena rawan pangan dikarenakan adanya hambatan akses dan distribusi pangan. Dengan kata lain cara apapun yang bisa dilakukan untuk memenuhi kebutuhan persediaan pangan bisa dilakukan termasuk salah satu caranya melalui kebijakan impor pangan oleh karena pangan diserahkan melalui mekanisme pasar yaitu perdagangan bebas.

Menurut data, bila pada tahun 1960-an negara-negara berkembang merupakan eksportir pangan dan produk pertanian penting dunia, pada akhir tahun 1980-an terjadi pergeseran peran dan mulai awal 1990-an negara-negara berkembang berubah menjadi importir. Keadaan ini terus memburuk hingga saat ini negara maju telah menguasai produksi dan perdagangan pangan dunia, sementara 70% negara berkembang menjadi tergantung pada impor pangan dan diperkirakan pada tahun 2025 akan terjadi defisit pangan.<sup>5</sup>

Indonesia, pada saat ini sedang menghadapi tantangan yang cukup berat karena kondisi lingkungan global, regional dan nasional yang semakin tidak mudah. Adanya kekeringan yang kemudian disusul hujan, perubahan iklim yang tidak menentu, eskalasi kenaikan harga pangan, harga pupuk yang tidak

<sup>4</sup> La Via Campesina adalah gerakan internasional yang menyatukan jutaan petani, petani kecil dan menengah, orang yang tidak memiliki lahan, petani perempuan, masyarakat adat, migran dan pekerja pertanian dari seluruh dunia. Organisasi ini membela pertanian berkelanjutan skala kecil sebagai cara untuk mempromosikan keadilan sosial dan martabat. Organisasi ini sangat menentang pertanian yang melibatkan perusahaan dan perusahaan transnasional yang menghancurkan manusia dan alam, sumber dari [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org).

<sup>5</sup> [http://bkp.riau.go.id/index.php?com=isi\\_artikel&id\\_news=6](http://bkp.riau.go.id/index.php?com=isi_artikel&id_news=6) diakses pada tanggal 12 November 2015.

stabil mempengaruhi hasil produksi dan ketersediaan pangan di dalam negeri. Pada pertengahan 2014, Badan Pusat Statistik (BPS) mengumumkan bahwa produksi komoditas pangan penting dan strategis seperti padi, jagung dan kedelai mengalami penurunan produksi. Produksi padi mengalami penurunan 2% dari 71,3 juta ton gabah kering giling (GKG) pada tahun 2013 menjadi 69,9 juta ton GKG pada tahun 2014. Produksi jagung juga mengalami penurunan menjadi 18,5 juta ton, sementara kedelai mengalami kenaikan sedikit menjadi 851 ribu ton dan masih jauh dari harapan swasembada kedelai pada tahun 2015.

Penurunan produksi pangan disebabkan salah satunya karena adanya peralihan fungsi lahan pertanian. Konversi lahan pertanian menjadi ancaman utama bagi revitalisasi pertanian, kemandirian dan ketahanan pangan. Konversi lahan ini merupakan dampak dari kebijakan yang kurang memihak pada pertanian yang terkait dengan tata ruang dan tata bangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah (Pemda). Seringkali, dengan alasan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mengeluarkan kebijakan yang justru merugikan masyarakat. Jika dalam RTRW suatu daerah dinyatakan bahwa lahan pertanian tertentu bisa beralih fungsi, maka perizinan untuk konversi lahan pertanian akan sangat mudah.

Angka peralihan fungsi lahan pertanian untuk kepentingan pembangunan non-pertanian selama ini relatif sangat besar, yakni mencapai rata-rata 100 ribu hektar per tahun, sementara tanah pertanian baru yang bisa dicetak tidak lebih dari 50 ribu hektar per tahun.<sup>6</sup> Seperti kita lihat di Karawang misalnya, pada tahun 1990-an karawang masih menjadi sentra berasnya Indonesia khususnya Jakarta, namun saat ini sudah banyak dibangun perumahan, mall, hotel

dan bangunan lainnya. Tingkat kebutuhan lahan untuk perumahan dan industri sangat tinggi karena pertumbuhan penduduk yang meningkat. Dampak dari peralihan fungsi lahan pertanian produktif adalah terjadinya penurunan produksi pangan terutama pangan pokok seperti beras. Permasalahan bukan terletak pada ketidakadanya perangkat hukum yang melindungi lahan pertanian. Indonesia sudah memiliki Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Adanya undang-undang ini dan regulasi turunannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan dan PP Nomor 25 Tahun 2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Aturan lebih teknis adalah Peraturan Menteri Pertanian Nomor 07/Permentan/OT.140/2/2012 tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan, dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Berbagai regulasi telah dikeluarkan, tetapi laju konversi lahan pertanian produktif masih tetap berlangsung. Secara legal formal seharusnya dengan perangkat regulasi yang demikian lengkap pemerintah mampu untuk menahan laju peralihan fungsi lahan. Dibutuhkan komitmen, keseriusan dan kemampuan yang kuat dari pemerintah dalam mengimplementasikan regulasi tersebut khususnya dari segi penegakan hukumnya.

Persoalan lainnya adalah harga pupuk yang mahal menyebabkan petani

<sup>6</sup> Badan Intelijen Negara, Memperkuat Ketahanan Pangan Demi Masa Depan Indonesia 2015-2025, Rumah Buku, Jakarta, Tahun 2015, hlm. 12.

enggakan untuk menanam padi, jagung ataupun kedelai. Adanya perubahan iklim (*global climate change*) yang berdampak pada terjadinya berbagai bencana alam serta kekeringan lahan pertanian di berbagai negara termasuk Indonesia sehingga menyebabkan gagal panen dan lahan-lahan gersang sehingga tidak lagi bisa ditanami oleh tanaman pangan. Indonesia merupakan salah satu negara yang paling rawan terhadap bencana alam. Menurut penelitian dari *Center For Research on The Epidemiology of Disaster (CRED)*, terdapat enam negara yang paling sering mengalami bencana alam yaitu Indonesia, Cina, Amerika Serikat, Filipina, Afganistan dan India.<sup>7</sup> Perubahan iklim, bencana alam memiliki dampak yang besar pada ketahanan pangan di Indonesia. Terjadinya iklim yang ekstrim seperti kekeringan yang berkepanjangan yang berkaitan dengan fenomena El Nino dapat mengakibatkan hilangnya produksi tanaman pangan dalam jumlah yang signifikan di beberapa daerah di Indonesia. Di Kabupaten Karawang Jawa Barat mengalami gagal panen akibat kekeringan tahun ini. Seluas 1.872 hektar areal persawahan terancam gagal panen alias poso. Di Jembrana Bali, 258 hektar sawah mengalami kekeringan namun dari seluas itu 25 hektar yang mengalami gagal panen. Di Indramayu seluas 16 hektar sawah yang mengalami gagal panen.<sup>8</sup>

Beberapa faktor ini membuat harga pangan di pasar dunia terus meningkat. Kondisi yang sama juga terjadi di Indonesia. Gejala perdagangan komoditas pangan global dan regional langsung berimbas ke pasar domestik. Harga komoditas pangan baik pangan pokok dan strategis selama ini diserahkan sepenuhnya kepada kekuatan penawaran

(*supply*) dan permintaan (*demand*) di pasar bebas. Sebagai negara pengimpor pangan, gejolak harga seperti ini akan sangat berpengaruh. Dengan kebijakan impor pangan yang dikeluarkan pemerintah, menjadikan para pedagang Indonesia lebih memilih impor daripada membeli gabah dari petani. Hal ini disebabkan adanya disparitas harga yang tinggi. Beras misalnya, harga eceran beras di pasar domestik berkisar antara 8.000 – 11.000 per kilogram, sementara harga beras Thailand adalah 4.000 per kilogram. Disparitas harga beras inilah yang menjadikan impor beras menjadi salah satu aktivitas perdagangan yang sangat menguntungkan. Kebijakan impor, menurut Undang-Undang Pangan merupakan upaya terakhir jika kebutuhan masyarakat tidak terpenuhi oleh persediaan dalam negeri. Upaya pemerintah untuk membangun pertanian pangan sudah sejak lama dilakukan. Bapak pendiri bangsa, Presiden Soekarno mengatakan bahwa pangan adalah urusan hidup dan mati suatu bangsa. Ungkapan ini menjadi fondasi semangat kemandirian, kedaulatan dan ketahanan pangan nasional. Kebijakan ketahanan pangan dilaksanakan oleh pemerintah selanjutnya dari era dibawah kepemimpinan Suharto, Abdul Rahman Wahid, Megawati, BJ Habibie dan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jokowi. Namun, yang berbeda adalah sejak pemerintahan Jokowi, kebijakan pangan nasional tidak saja berpijak pada ketahanan pangan akan tetapi juga bercita-cita mewujudkan kedaulatan pangan. Namun, untuk mewujudkannya tidak semudah membalik telapak tangan karena banyak faktor internal dan eksternal yang mempengaruhinya.

Gegap gempita kedaulatan pangan mengalami dinamika yang sedemikian

<sup>7</sup> Badan Ketahanan Pangan, Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2015, Laporan Ringkasan, Jakarta, Tahun 2015.

<sup>8</sup> Republika, Petani Rugi Milyaran Rupiah, Kolom Pro Kontra, Edisi Selasa 22 September 2015.

mendalam. Dideklarasikan tahun 1996 dari organisasi buruh tani dan petani kecil dunia, La Via Campesina, kedaulatan pangan (*food sovereignty*) didefinisikan sebagai hak setiap orang, masyarakat dan negara untuk menentukan kebijakan pangan sendiri dengan memprioritaskan produk pangan lokal untuk kebutuhan sendiri, serta melarang praktik perdagangan dengan cara dumping. Dalam konsep kedaulatan pangan ini, setiap Negara berhak menentukan dan mengendalikan sistem produksi, distribusi dan konsumsi pangan sendiri sesuai dengan kondisi ekologis, sosial, ekonomi dan budaya lokal, serta bebas dari campur tangan negara lain. Pada pertemuan *World Food Sovereignty Summit* tahun 2007 di Desa Nyeleni, Selingue, Mali.<sup>9</sup> Perwakilan 80 negara dari berbagai organisasi petani, nelayan, masyarakat adat, tuna wisma, pekerja pedesaan, migran, peternak, penggembala, pemuda, perempuan, konsumen, lingkungan dan urban menyatakan tekadnya untuk mewujudkan kedaulatan pangan. Kedaulatan pangan lahir sebagai agenda perlawanan petani terhadap rezim pangan global yang destruktif. Berbagai dampak yang ditimbulkan pada rezim itu antara lain kerusakan ekologi akibat penggunaan bahan kimia pertanian berskala besar, tergesurnya petani dari lahannya akibat kepentingan korporasi besar sehingga menurunkan tingkat kesejahteraan petani karena tidak mampu bersaing dengan produk-produk impor hasil pertanian berskala besar.

Konsep kedaulatan pangan di Indonesia diawali dengan peran organisasi petani dan jaringan masyarakat sipil dan jaringan masyarakat sipil seperti Serikat Petani Indonesia (SPI), Bina Desa dan organisasi lainnya. Konsolidasi jaringan petani dan masyarakat sipil terus berlangsung

hingga kemudian mendorong dan melahirkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan di mana salah satu pencapaiannya adalah mewujudkan kedaulatan pangan. Kedaulatan pangan merupakan hak asasi manusia untuk pemenuhan kebutuhan pangannya, hak untuk menentukan hidup sendiri, hak masyarakat adat menentukan wilayah, dan hak masyarakat desa untuk memproduksi kebutuhan lokal dan pasar nasional. Konsep kedaulatan pangan menjadi alternatif kebijakan dari kebijakan pasar bebas. Sejak tahun 1998 pangan di Indonesia sepenuhnya diserahkan pada mekanisme pasar. Akibatnya negara tidak lagi berdaulat mengatur produksi, distribusi dan konsumsi pangan. Berbagai kebijakan pro pasar dikeluarkan pemerintah misalnya pengurangan subsidi benih, subsidi pupuk, pengairan hingga pengurangan tarif bea impor bahan pangan pokok, seperti *tariff nol (zero tariff)* untuk impor kedelai. Beberapa komoditas pangan seperti beras, kedelai, jagung, gula dan gandum berasal dari bahan impor. Hal ini disebabkan komoditas tersebut di luar negeri lebih murah karena petaninya mendapat banyak subsidi. Sementara subsidi petani dalam negeri terus dikurangi sehingga menyebabkan ongkos produksi menjadi naik. Dengan ongkos produksi tinggi mengakibatkan produksi pangan dalam negeri kalah bersaing harganya dengan produk pangan impor. Adanya kondisi yang demikian, menyebabkan para petani beralih profesi menjadi kuli bangunan, pekerja rumah tangga, ojek dan sektor non pertanian lainnya. Hal ini menyebabkan produksi dalam negeri tidak cukup dan untuk mencukupinya dikeluarkanlah kebijakan impor pangan.

Pangan sebagai bagian dari hak asasi manusia tidak hanya merupakan komoditas yang bernilai ekonomi tapi

<sup>9</sup> Nyeleni bagi masyarakat di Mali dan sebagian Afrika dikenal sebagai perempuan petani, dewi kesuburan yang bertani dan memberikan makan manusia

juga komoditas politik karena menyangkut komitmen politik (*political will*) pemerintah, sehingga pemenuhannya tidak bisa diserahkan sepenuhnya pada mekanisme pasar. Negara harus turut serta dan campur tangan untuk mengontrolnya. Ketidakkampuan negara dalam mengelola urusan pangan rakyatnya bisa menjadi sumber potensi instabilitas nasional oleh karena pangan merupakan masalah yang bersifat lintas sektoral, lintas kementerian/lembaga. Idealnya setiap kementerian/lembaga yang berhubungan dengan persoalan pangan baik secara langsung ataupun tidak langsung saling bersinergi bersama-sama untuk mencapai target-target yang telah ditetapkan dalam upaya mewujudkan kedaulatan pangan dengan mengesampingkan ego-ego sektoral demi kesejahteraan bangsa.

Politik hukum pemerintah saat ini yang disebut NAWACITA sebagai agenda prioritas kabinet kerja mengarahkan pembangunan pertanian kedepan untuk mewujudkan kedaulatan pangan, agar Indonesia sebagai bangsa dapat mengatur dan memenuhi kebutuhan pangan rakyat secara berdaulat. Kedaulatan pangan diterjemahkan dalam bentuk kemampuan bangsa. Kedaulatan pangan diterjemahkan dalam bentuk kemampuan bangsa dalam hal: (1) mencukupi kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri, (2) mengatur kebijakan pangan secara mandiri, serta (3) melindungi dan mensejahterakan petani sebagai pelaku utama usaha pertanian pangan, dimulai dari swasembada pangan yang secara bertahap diikuti dengan peningkatan nilai tambah usaha pertanian secara luas untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Sebagaimana yang tertuang di dalam Undang-Undang Pangan, terdapat 5 (lima) komoditas utama yang wajib dicapai oleh pemerintah Indonesia dalam mewujudkan swasembada pangan yaitu beras, jagung, gula, kedelai dan jagung. Dari kelima komoditas ini, tiga

komoditas menjadi target yang lebih dititikberatkan untuk dicapai yaitu beras, jagung dan gula. Guna mencapai target ini, terdapat beberapa hal yang harus dilakukan yaitu:

- (1) Peningkatan produksi pertanian yang berbiaya rendah (*low cost production*)

Upaya peningkatan produksi pertanian bisa dilakukan dengan berbagai cara. *Pertama*, melalui intensifikasi. Intensifikasi pertanian adalah usaha penambahan subsidi pupuk, pembelian bibit unggul, peningkatan SDM, pembangunan infrastruktur dan teknologi untuk meningkatkan produktivitas lahan pertanian dengan biaya rendah. Pemerintah bisa melakukan pendampingan kepada para petani dalam penggunaan pupuk dan benih unggul. Terkait pupuk, pemerintah mengeluarkan peraturan menteri pertanian Permentan No. 130/SR.130/11/2014 tentang subsidi pupuk. Permentan ini bertujuan untuk mengatur peredaran pupuk bersubsidi bagi kalangan petani kecil dan menengah dengan luas lahan maksimal 2 Ha bagi petani dan maksimal 1 Ha bagi penambah. Petani sebagai SDM dalam bidang pertanian harus diperhatikan juga kesejahteraannya dan peningkatan kapasitasnya sebagai petani modern. Pendampingan oleh program dari Kementerian Pertanian, pelatihan teknik pertanian, tenaga penyuluh pertanian dan program-program pemerintah seperti penguatan kelembagaan kelompok usaha tani. Pada masa kepemimpinan Siswono sebagai Menteri Pertanian terdapat program "Satu Desa Satu Penyuluh". Secara normatif program ini akan sangat bagus jika dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Namun, pada kenyataannya program ini tidak berjalan dengan mulus. Minimnya tenaga penyuluh pertanian mengindikasikan bahwa sektor pertanian dirasa kurang menjanjikan masa depan yang baik. Banyak lulusan sarjana pertanian yang terjun ke dunia kerja di bidang non pertanian seperti industri

perbankan, asuransi dan lainnya. Padahal dengan program seperti ini kualitas SDM petani Indonesia bisa bersaing dengan petani-petani negara lain. Selain peningkatan SDM petani juga harus didukung oleh kualitas bibit unggul melalui pengembangan produk pertanian dengan melibatkan para peneliti di lembaga penelitian dan akademisi yang berkompeten.

*Kedua*, Ekstensifikasi merupakan perluasan lahan pertanian dengan membuka lahan baru untuk penyediaan pangan nasional khususnya di luar Jawa. Sasarannya adalah lahan hutan, lahan gambut dan tanah-tanah terlantar. Namun dalam pelaksanaannya di Indonesia seringkali mendapat kendala pembebasan lahan dan makin maraknya alih fungsi lahan pertanian ke fungsi non pertanian. Indonesia harus belajar pada Thailand. Saat ini Thailand termasuk negara pengekspor produk pangan termasuk ke Indonesia. Negeri gajah putih itu tidak menjadikan sawit dan karet sebagai komoditas utama sebagaimana halnya Indonesia dan Malaysia karena akan mengorbankan lahan-lahan subur. Thailand lebih fokus pada pengembangan sayuran dan buah-buahan di lahan subur. Untuk lahan-lahan yang tidak subur baru ditanami kelapa sawit. Di samping itu, Negara Thailand juga memberikan dukungan penuh untuk penelitian dan pelatihan hingga mendirikan *Bank of Agriculture* untuk membantu permodalan petani, perbaikan infrastruktur dan pasar secara profesional. Kebijakan pro petani juga dilaksanakan oleh Vietnam. Dengan program “Delta Mekong” menjadikan Vietnam sebagai Negara Eksportir beras yang terkuat di Asia dan Internasional termasuk ke Indonesia. Bahkan akhir September lalu Indonesia telah mengimpor beras dari Vietnam sebanyak kurang lebih 1 juta ton beras. Vietnam menjadikan beras sebagai komoditas strategis dengan beragam kemudahan bagi petani seperti misalnya pembebasan pajak pengairan dan pajak

lahan. Jika petani gagal panen akibat bencana, pemerintah akan mengganti biaya produksi benih dan pupuk sehingga petani tidak bangkrut. Namun demikian, pemerintah harus tetap bersungguh-sungguh melaksanakan reformasi agraria yang berpihak pada petani. Reformasi agraria diperlukan untuk menyediakan tanah bagi petani-petani kecil dan buruh tani khususnya perempuan, menjamin kepemilikan dan kontrol atas tanah yang mereka garap. Salah satu reformasi agraria yang dilakukan adalah menjadikan tanah-tanah yang dikuasai perusahaan-perusahaan perkebunan dan kehutanan sebagai tanah objek landreform. Saat ini di Indonesia masih terdapat jutaan hektar tanah terlantar apabila didistribusikan akan sangat bermanfaat bagi para petani. Pendistribusian tanah diberikan kepada para petani yang belum mempunyai tanah, buruh tani dan petani-petani kecil dengan kepemilikan tanah kurang dari 0,5 hektar. Di samping itu pemerintah juga mengeluarkan regulasi yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan untuk mencegah konversi lahan pertanian ke non pertanian yang sudah mencapai 100 ribu hektar per tahun.

(2) Mengatasi permasalahan permodalan yang sering dihadapi oleh para petani.

Dalam upaya mengatasi persoalan modal pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang bisa membantu para petani dalam mengatasi masalah modal, di mana salah satunya melalui program pembangunan bank pertanian yang khusus menangani permasalahan kredit di bidang pertanian, penyelenggaraan program kredit usaha tani, memberikan subsidi di bidang pertanian seperti subsidi pupuk dan benih. Penyaluran kredit ataupun subsidi dapat dilakukan melalui kelompok usaha tani atau koperasi-koperasi tani yang



lebih dekat dengan petani sehingga dampaknya lebih efektif terhadap para petani. Dengan adanya peningkatan modal dan subsidi petani dapat menambah input untuk produksinya sehingga menghasilkan output yang lebih besar.

(3) Kepastian pemasaran hasil produksi pertanian.

Salah satu program yang dapat dilakukan adalah pemberdayaan instansi pemerintah untuk menjadi penyeimbang di pasar pertanian dengan revitalisasi BULOG BULOG merupakan salah satu institusi terpenting dalam menjamin ketahanan pangan di Indonesia. BULOG mengalami perubahan status hukum dari Badan menjadi Perum (Badan Usaha Milik Negara/BUMN) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2003 tentang Perum Bulog menjadikan Perum Bulog memiliki posisi yang strategis. Sebagai lembaga BUMN Bulog memiliki ruang lingkup yang lebih luas dalam melakukan aktivitas komersil sebagai bagian dari peran pentingnya dalam pelayanan jasa publik.

Pemerintah menugaskan Perum Bulog untuk menjaga stabilitas harga gabah di tingkat petani produsen dan stabilitas harga beras di tingkat konsumen. Dalam melaksanakan pengadaan dalam negeri dan membeli gabah petani, Bulog melibatkan satuan kerja dan mitra pedagang yang memiliki tangan-tangan sampai pelosok desa. Perjalanan gabah dari petani ke gudang Bulog lebih rumit karena gabah harus melalui pedagang pengumpul, penggilingan padi, pedagang kecamatan, pedagang kabupaten dan sebagainya. Hal terpenting dari fungsi Bulog adalah memastikan hasil produksi petani dibeli oleh Bulog dengan harga gabah yang telah ditetapkan pemerintah sehingga harga di tingkat petani tidak bergejolak,

dan kepastian usaha, peningkatan produksi dan produktivitas padi dapat terjaga. Stabilitas harga beras di tingkat konsumen dilaksanakan Bulog melalui pemenuhan tugas untuk mengisi cadangan beras pemerintah (CBP), operasi pasar pada keadaan tertentu (misalnya pada saat harga pasaran naik atau menjelang hari raya) dan distribusi beras sejahtera (dulu dinamakan beras raskin). Apabila produksi dalam negeri tidak mencukupi, Bulog dapat melakukan pengadaan beras dari luar negeri (impor) beras. Impor dimungkinkan oleh Undang-Undang Pangan, namun harus dengan alasan yang sangat urgen. Disini diperlukan data yang akurat dari pemerintah terkait ketersediaan pangan dan berapa kebutuhan pangan bagi masyarakat. Selama ini persoalan yang paling sering terkait pangan adalah kevaliditasan data. Seharusnya ada kejelasan 1 data yang dijadikan patokan bagi pemerintah hingga akhirnya kebijakan impor tersebut terjustifikasi.

(4) Peningkatan Program Diversifikasi Pangan

Saat ini mayoritas masyarakat Indonesia masih menggantungkan beras sebagai sumber pangan utamanya. Hampir di seluruh Indonesia, bahkan di Maluku yang kita ketahui sebagai daerah dengan makanan pokok sagu, dalam penelitian yang dilakukan penulis terdapat fakta bahwa hampir 90% mengkonsumsi beras sebagai makanan pokoknya.<sup>10</sup> Padahal, dalam konsep ketahanan pangan, diversifikasi pangan merupakan salah satu jalan untuk mencapai ketahanan pangan yang kokoh. Ketergantungan pangan Indonesia dari impor pangan bisa diatasi dengan jalan diversifikasi dan ketahanan pangan. Indonesia sebagai salah satu negara dengan kekayaan dan keragaman hayati

<sup>10</sup> Wawancara dengan Kepala Badan Ketahanan Pangan Provinsi Maluku, dalam rangka Penelitian Hukum tentang Penegakan Hukum Pemberantasan Mafia Impor Pangan di Maluku tanggal 6-9 September 2015.

sumber daya alam terbesar di dunia sudah seharusnya memanfaatkannya sebaik mungkin untuk kesejahteraan masyarakat dan menjadi negara pengekspor produk hasil olahan diversifikasi pangan terbesar di dunia dalam rangka mengatasi krisis pangan. Oleh karena itu kebijakan diversifikasi pangan sangat penting untuk digalakkan untuk memperkokoh ketahanan pangan dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan. Kebijakan diversifikasi pangan sebenarnya sudah dilakukan sejak lama yang dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN Tahun 2005-2025), namun kenyataan yang ada di lapangan belum menunjukkan hasil yang maksimal terbukti dengan langkah pemerintah mengimpor beras untuk mencukupi kebutuhan beras dalam negeri.

Program diversifikasi pangan bertujuan untuk menggali dan meningkatkan penyediaan berbagai komoditas pangan sehingga terjadi penganekaragaman konsumsi pangan masyarakat. Kegiatan yang dilaksanakan antara lain dengan meningkatkan usaha diversifikasi secara horizontal melalui pemanfaatan sumber daya yang beraneka ragam seperti pengembangan produk umbi-umbian sebagai pengganti beras sebagai makanan pokok, pengembangan produk olahan sukun sebagai jajanan sehat masyarakat dan masih banyak lagi. Selain diversifikasi horizontal dilakukan pula program diversifikasi vertikal melalui pengembangan penganekaragaman pengolahan komoditas pangan terutama non beras sehingga memiliki nilai tambah dari segi ekonomi, nutrisi maupun sosial. Dengan melaksanakan diversifikasi pangan tidak saja sebagai upaya mengurangi ketergantungan pada beras tetapi juga sebagai upaya peningkatan perbaikan gizi untuk mendapatkan manusia yang berkualitas dan berdaya saing tinggi sekaligus juga

mempertahankan ketahanan pangan. Selain upaya diversifikasi, pemerintah juga penting untuk mengedepankan upaya edukasi terhadap masyarakat terkait paradigma baru ketahanan pangan Indonesia sehingga masyarakat dapat segera menyadari urgensi ketahanan dan kemandirian pangan bangsa menuju kedaulatan pangan.

### C. Penutup

Tidak bisa dipungkiri bahwa mekanisme pasar bebas di era globalisasi mengkondisikan harga-harga kebutuhan pangan menjadi fluktuatif. Oleh karena itu jika kita menyerahkan urusan hidup matinya bangsa yaitu pangan ke dalam mekanisme pasar bebas maka kita telah menyerahkan secara sukarela kedaulatan bangsa khususnya di bidang pangan karena menyandarkan hidup matinya bangsa ke dalam iklim perdagangan bebas. Pemenuhan kebutuhan pangan mengalami benturan makna antara ketahanan pangan dan kedaulatan pangan. Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan Dalam konteks ini yang terpenting adalah kebutuhan pangan tercukupi dan tidak mempersoalkan bagaimana dan dari mana pangan itu diperoleh termasuk melalui impor pangan. Sementara kedaulatan pangan adalah Sikap politik bangsa dan negara untuk menentukan sistem pangannya sendiri sesuai dengan sumber daya lokal. Upaya yang dilakukan pemerintah di antaranya adalah Peningkatan produksi pertanian yang berbiaya rendah (*low cost production*), Mengatasi permasalahan permodalan yang sering dihadapi oleh para petani, Kepastian pemasaran hasil produksi pertanian dan Peningkatan Program Diversifikasi Pangan. Oleh karena itu, bangsa ini sudah tidak bisa menunda lagi mewujudkan kedaulatan pangannya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Intelijen Negara, 2015, Memperkuat Ketahanan Pangan Demi Masa Depan Indonesia 2015-2025, Jakarta: Rumah Buku.
- Badan Ketahanan Pangan, 2015, Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2015, Jakarta: Laporan Ringkasan.
- Bappenas, RPJMN Tahun 2015-2019, Buku I.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
- Republika, "Petani Rugi Milyaran Rupiah", Kolom Pro Kontra (22 September 2015).
- Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2003 tentang Perum Bulog.
- Permentan No. 130/SR.130/11/2014 tentang Subsidi Pupuk.
- The World Bank, Pangan Untuk Indonesia, 2015.
- Manat Rahim, Dampak Kebijakan Harga dan Impor Beras terhadap Nilai Tukar Petani di Pantai Utara Jawa Barat, *Trikonomika* Volume 9, Nomor 1, Juni 2010, ISSN 1411-514X.
- Sri Lestariningsih, Kejahatan Korupsi Bidang Pertanian: Pelanggaran Hak Asasi Masyarakat Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat Yang Berkeadilan Sosial, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 2, Tahun 2013.
- <http://u.msn.com/id-id/ekonomi/ekonomidanbisnis/beras-impor-1-juta-ton-dari-vietnam-masuk-ri-pekan-ini/ar-BBmraGx?li=AAfuv7o>
- [http://bkp.riau.go.id/index.php?com=isi\\_artikel&id\\_news=6](http://bkp.riau.go.id/index.php?com=isi_artikel&id_news=6), diunduh 12 November 2015.

