

**REGULASI PANGAN LOKAL GUNA MENCIPTAKAN  
KETAHANAN PANGAN NASIONAL**

**SKRIPSI**

**Untuk Memenuhi sebagian Syarat-syarat**

**Untuk memperoleh Gelar Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum**

**Oleh:**

**IKA ARLINA PRABOWO**

**NIM. 0410110120**



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS HUKUM**

**MALANG**

**2008**

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**REGULASI PANGAN LOKAL GUNA MENCIPTAKAN  
KETAHANAN PANGAN NASIONAL**

**Oleh:**

**IKA ARLINA PRABOWO**

**NIM. 0410110120**

**Disetujui pada tanggal:**

**Pembimbing Utama**

**Moh. Fadli, S.H., M.H.**  
**NIP. 131 897 040**

**Pembimbing Pendamping**

**Herlin Wijayati, S.H., M.H.**  
**NIP. 131 573 931**

**Mengetahui**  
**Ketua Bagian**  
**Hukum Tata Negara,**

**Herlin Wijayati, S.H., M.H.**  
**NIP. 131 573 931**



LEMBAR PENGESAHAN

REGULASI PANGAN LOKAL GUNA MENCIPTAKAN  
KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Disusun oleh:

**IKA ARLINA PRABOWO**

**NIM. 0410110120**

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal: .....

**Pembimbing Utama,**

**Moh. Fadli, S.H., M.H.**  
**NIP. 131 879 040**

**Ketua Majelis Penguji,**

**DR. Isrok, S.H., M.S.**  
**NIP. 130 531 851**

**Pembimbing Pendamping,**

**Herlin Wijayati, S.H., M.H.**  
**NIP. 131 573 931**

**Ketua Bagian  
Hukum Tata Negara,**

**Herlin Wijayati, S.H., M.H.**  
**NIP. 131 573 931**

**Mengetahui,**  
**Dekan Fakultas Hukum**

**Herman Suryokumoro, S.H., M.Si.**  
**NIP. 131 472 741**

## KATA PENGANTAR

Asyhadualla Ila Ha Illallah wa Asyhaduanna Muhammadarrasulullah,  
Allahumma solli 'ala Sayyidina Muhammad wa 'ala ali Sayyidina Muhammad.  
Alhamdulillahirrabbi'l'amin, puji syukur atas rahmat Allah Yang Maha Kuasa  
karena peneliti dapat merampungkan skripsi tepat pada waktunya.

Ketahanan pangan merupakan awal Indonesia membangun dan mewujudkan cita-cita bangsa yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesi Tahun 1945, yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk itu, penulis berusaha memunculkan solusi dalam skripsi ini dengan judul "Regulasi Pangan Lokal Guna Menciptakan Ketahanan Pangan Nasional".

Terima kasih peneliti ucapkan kepada seluruh pihak yang telah membantu kelancaran dan penulisan skripsi ini, baik berupa masukan maupun kritik membangun demi perbaikan tulisan ini, diantaranya:

1. Bapak Herman Suryokumoro, S.H., M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya;
2. Moh. Fadli, S.H., M.H., selaku Pembimbing Utama;
3. Herlin Wijayati, S.H., M.H., selaku dosen Pembimbing Pendamping;
4. Suprahtomo S.H., M.H., M.Si., Kepala Biro Hukum Departemen Pertanian;
5. Bapak Cahyo Damirin dan Novianto, Staff Biro Hukum Departemen Pertanian;

6. Ir. Iping Zainal Arifin, Kepala Sub Bagian Hubungan Masyarakat dan Tata Usaha pada Bagian Umum Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian;
7. Ibu Rini, Staff Sub Bagian Hubungan Masyarakat dan Tata Usaha pada Bagian Umum Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian;
8. Prof. Dr. H. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S., anggota Komisi IV, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
9. Pihak I-MHERE, yang telah mempercayakan pemberian beasiswa skripsi;
10. Seluruh keluarga yang mendoakan dan memberikan semangat;
11. Dan semua pihak yang namanya tidak dapat dicantumkan satu per satu.

Penulis mengharapkan masukan dan kritik yang membangun guna penyempurnaan skripsi ini dan karya-karya penulis di mas yang akan datang. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan menjadi sejarah bahwa peneliti pernah menempuh kuliah di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Malang, 17 Agustus 2008

Penulis

## RINGKASAN

Masyarakat Indonesia saat ini sangat bergantung pada beras meskipun sebelum adanya swasembada pangan masyarakat memiliki makanan pokok tertentu sesuai dengan ekologi dan kearifan lokal yang dimiliki daerahnya. Kebijakan swasembada beras tidak dijalankan secara berkelanjutan serta mengalami perubahan arah kebijakan pembangunan. Pertanian berbasis ekologi dan kearifan lokal diharapkan dapat memenuhi kebutuhan pangan di tiap daerah sehingga tercipta ketahanan pangan lokal. Untuk itu penelitian ini akan membahas mengenai dukungan regulasi mengenai pangan terhadap konsep pangan lokal guna menciptakan ketahanan pangan nasional; permasalahan yang harus ditangani secara berkelanjutan terkait dengan pangan lokal; dan regulasi pangan lokal yang harus dibuat guna menciptakan ketahanan pangan nasional.

Regulasi di Indonesia diaplikasikan ke dalam peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pangan lokal adalah pangan yang diproduksi setempat (suatu wilayah/Daerah) untuk tujuan ekonomi atau konsumsi. Pangan lokal merupakan pangan yang sudah dikenal, mudah diperoleh disuatu wilayah, jenisnya beragam dan dapat diusahakan baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk dijual. Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Teknik analisis data menggunakan teknik analisis konten.

Regulasi mengenai pangan terdiri dari: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan; Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi atas Manusia; Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan; Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan; serta Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan. Permasalahan pangan di daerah seharusnya terselesaikan dengan pangan lokal sekaligus menyelesaikan masalah pangan nasional.

Regulasi pangan lokal yang harus dibuat guna menciptakan ketahanan pangan nasional adalah Peraturan Presiden tentang pangan lokal dengan materi pokok yang dapat dimuat adalah sebagai berikut: pembinaan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Pemerintah Daerah; peningkatan investasi pembangunan sumber daya manusia dan alih teknologi; optimalisasi kelembagaan formal dan non formal; mengembangkan cadangan pangan daerah dalam bentuk lumbung pangan di tiap desa; peningkatan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan lokal dengan prinsip gizi seimbang; jaminan kesejahteraan petani; Pemerintah Daerah dalam menjalankan Perintah Peraturan Presiden membuat kebijakan mengenai pangan lokal dalam Peraturan Daerah.

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Persetujuan .....	ii
Halaman Pengesahan .....	iii
Kata Pengantar .....	iv
Daftar Isi .....	vi
Daftar Tabel .....	viii
Ringkasan .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	10
1.3 Tujuan Penelitian .....	10
1.4 Manfaat Penelitian .....	10
1.5 Sistematika Penulisan .....	12
<b>BAB II TELAAH PUSTAKA</b>	
2.1 Regulasi .....	14
2.1.1 Pengertian .....	14
2.1.2 Hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 .....	14
2.1.3 Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik .....	18
2.2 Pangan .....	25
2.2.1 Pengertian .....	25
2.2.2 Pangan Lokal .....	25
2.3 Ketahanan Pangan .....	26
2.3.1 Landasan Hukum .....	28
2.3.2 Sistem Ketahanan Pangan .....	34
2.3.3 Kebijakan Ketahanan Pangan .....	41
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
3.1 Metode Pendekatan .....	48

3.2 Jenis Data .....	48
3.3 Sumber Data .....	50
3.4 Teknik Penelusuran Data .....	50
3.5 Teknik Analisis Data .....	50

#### BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Pengaturan mengenai Pangan Lokal dalam Regulasi Pangan .....	52
4.1.1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	55
4.1.2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan .....	60
4.1.3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi atas Manusia .....	67
4.1.4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah .....	71
4.1.5 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan .....	76
4.1.6 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan .....	88
4.1.7 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan .....	92
4.2 Permasalahan yang Harus Ditangani secara Berkelanjutan terkait dengan Ketahanan Pangan .....	96
4.2.1 Permasalahan Ketersediaan Pangan .....	101
4.2.2 Permasalahan Distribusi Pangan .....	105
4.2.3 Permasalahan Konsumsi Pangan .....	106
4.3 Regulasi Pangan Lokal yang Harus Dibuat Guna Menciptakan Ketahanan Pangan Nasional .....	109

#### BAB V PENUTUP

5.1 Kesimpulan .....	129
5.2 Saran .....	133

#### DAFTAR PUSTAKA

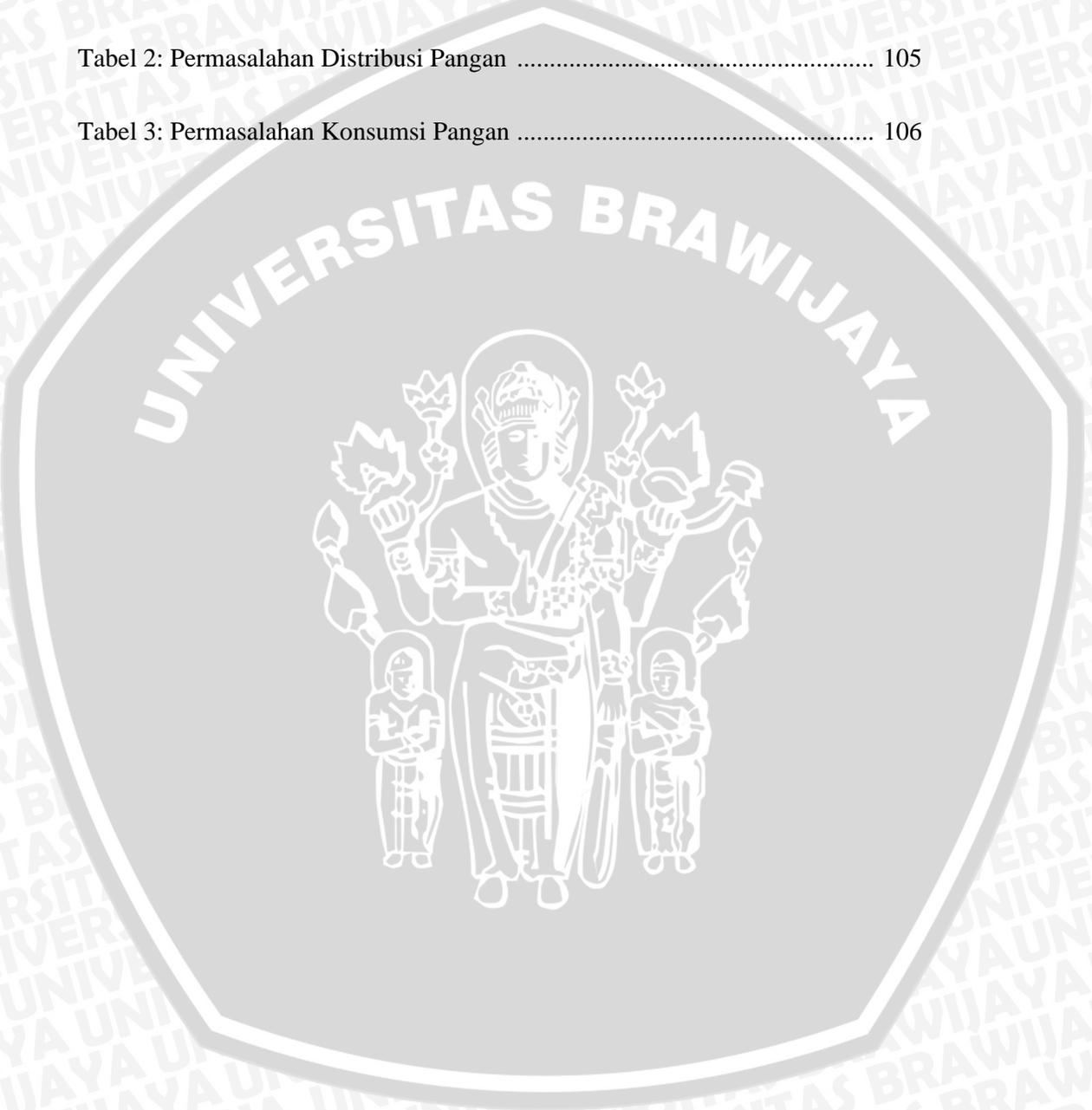
#### BIODATA PENELITI

**DAFTAR TABEL**

Tabel 1: Permasalahan Ketersediaan Pangan ..... 102

Tabel 2: Permasalahan Distribusi Pangan ..... 105

Tabel 3: Permasalahan Konsumsi Pangan ..... 106



*Dan dia telah menciptakan binatang ternak untuk kamu, padanya ada (bulu) yang menghangatkan dan berbagai manfaat, dan sebagiannya kamu makan.<sup>1</sup> Dia menumbuhkan bagi kamu dengan air hujan itu tanam-tanaman, zaitun, kurma, anggur, dan segala macam buah-buahan. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar ada tanda (kekuasaan Allah) bagi kaum yang memikirkan.<sup>2</sup>*

*Dan Dia-lah, Allah, yang menundukkan lautan (untukmu) agar kamu dapat memakan darinya daging yang segar (ikan),....<sup>3</sup>*

*Dan jika kamu menghitung-hitung nikmat Allah, niscaya kamu tak dapat menentukan jumlahnya. Sesungguhnya Allah benar-benar Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.<sup>4</sup>*

Allah telah memberikan semua agar manusia bersyukur...

Keserakahan dan ketamakan ternyata lebih berkuasa bagi manusia...

Rakus menjadi pahlawan...

Mereka lupa akan peluh yang mengucur dari jerih payah petani...

Mereka lupa akan penat yang menghampiri para peternak...

Mereka lupa akan maut yang menunggu para nelayan di laut lepas...

Indonesia negeriku...

63 tahun telah merdeka...

Namun lupa akan pahlawan yang telah mengenyangkan perut rakyat...

Tak bersyukur atas nikmat Allah yang telah dikaruniakan...

Sampai kapan pahlawan yang terlupa itu dapat bertahan...

Sampai kapan kesabaran itu masih tetap tersisa dalam relung hati mereka...

Sampai kapan mereka bertahan dalam derita kemiskinan...

Indonesia tercinta...

Akankah derita menjadi warisan bagi generasi penerus...?

Akankah kelaparan menjadi makanan lezat di masa yang akan datang...?

Indonesia...

Saatnya tuk bangkit...

Bersyukur atas nikmat yang telah Allah berikan...

Menghargai mereka yang tak mengharap imbalan tuk mengenyangkan perut kita...

Untukmu Indonesiaku...

<sup>1</sup> QS An Nahl: 5

<sup>2</sup> QS An Nahl: 11

<sup>3</sup> QS An Nahl: 14

<sup>4</sup> QS An Nahl: 18

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Sejak kemerdekaan hingga sekarang, kebijakan pangan nasional berbasis beras (*monophagous*/satu jenis) rentan krisis pangan. Hal tersebut disebabkan karena ledakan hama, gangguan iklim, usaha berlebih peningkatan produksi padi, impor beras, dan operasi pasar. Swasembada beras yang penuh dengan resiko tidak mungkin dapat dipertahankan. Oleh sebab itu, kebijakan pangan nasional *monophagous* (satu jenis) harus diubah dengan kebijakan pangan nasional *poliphagous* (banyak jenis). Dengan penerapan *poliphagous* berbasis pada kebudayaan pangan lokal yang telah mengadaptasikan diri pada kondisi lingkungan hidup lokal dan memperhatikan semua jenis pangan secara berimbang.<sup>1</sup>

Adanya kebijakan swasembada beras yang diterapkan oleh Pemerintah Orde Baru secara tidak langsung telah merubah pola makan masyarakat dari pola makan lokal yang merupakan salah satu kearifan lokal menjadi pola makan nasional beras. Hal ini yang kemudian oleh Otto Soemarwoto dikatakan bahwa dengan tidak adanya kebijaksanaan pola makan nasional, melainkan pola makan regional dan lokal yang didasarkan pada kemampuan ekologi daerah.<sup>2</sup> Pemerintah telah mengganti secara sepihak strategi kebudayaan tani bangsa sendiri dengan

---

<sup>1</sup> Otto Soemarwoto. 2005. *Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian dalam Perspektif Keberlanjutan Fungsi Ekologi*. Makalah untuk Semiloka II Kebijakan Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi, Universitas Padjajaran, Bandung, 4 Juli 2005.

<sup>2</sup> Otto Soemarwoto. 1980. *Aspek Ekologi Penganekaan Pangan*. Yogyakarta: Bagian Penerbitan Yayasan Pembina Fakultas Pertanian. hlm. 12.

strategi kebudayaan bangsa lain yang jauh lebih unggul modal dan teknologinya. Kebudayaan tani lokal secara salah kaprah selalu diidentikkan dengan kebudayaan primitif dan tertinggal.<sup>3</sup> Kebudayaan tani lokal mulai ditinggalkan beralih pada “pertanian modern” yang berasal dari bangsa lain dengan memanfaatkan teknologi mesin. Namun cara tersebut tidak sepenuhnya mampu mengoptimalkan hasil pertanian. Kebudayaan tani lokal dengan menggunakan teknologi sederhana yang peduli akan lingkungan lebih bermanfaat karena telah teruji selama ratusan tahun.

Permasalahan krusial yang menjadi isu serius yang tengah dihadapi Indonesia, antara lain: (a) menurunnya kemampuan Indonesia di bidang pertanian untuk memenuhi kebutuhan pangan sendiri; (b) Indonesia saat ini berada pada keadaan ‘rawan pangan’, bukan karena tidak adanya pangan tetapi karena pangan untuk rakyat Indonesia sudah tergantung dari pasokan luar negeri, dan ketergantungannya semakin besar; dan (c) kurangnya daya dukung sektor pertanian yang komprehensif, termasuk ketersediaan lahan pertanian.

Permasalahan tersebut semakin diperparah dengan kenyataan terjadinya konversi lahan subur pertanian dan degradasi lahan yang semakin berkembang. Pertambahan penduduk yang tidak sejalan dengan ketersediaan pangan dan lahan untuk perumahan mendesak produktivitas pertanian yang ditunjukkan dengan konversi lahan pertanian menjadi lahan perumahan. Sementara lahan subur yang ada tidak terjamin dan pencetakan lahan sawah baru pun relatif kecil. Padahal, ketersediaan lahan untuk usaha pertanian merupakan *conditio sine-quantum* untuk mewujudkan peran sektor pertanian secara berkelanjutan dalam mewujudkan ketahanan pangan secara nasional.

---

<sup>3</sup> Francis Wahono. 2008. *Runtuhnya Kedaulatan Pangan dan Rapuhnya Ketahanan Bangsa*. Majalah BASIS. No. 05-06, Tahun ke-57, Mei-Juni 2008. hlm. 6.

Beberapa waktu yang lalu di Indonesia harga beras naik tajam sehingga membuat masyarakat berekonomi lemah mengonsumsi nasi aking yaitu nasi basi yang telah dikeringkan kemudian diolah lagi untuk menjadi makanan pokok. Sehingga tidak jarang menyebabkan kekurangan gizi yang diakibatkan oleh kadar gizi rendah yang terkandung dalam makanan yang dikonsumsi. Bahkan seorang ibu di Makassar dengan tiga anak dan sedang mengandung enam bulan meninggal karena kekurangan makan dan asupan gizi. Suaminya yang seorang tukang becak setiap hari hanya mampu memberi makan seluruh anggota keluarganya sebanyak satu kali berupa bubur encer dengan kandungan gizi rendah.

Masyarakat telah dinabobokkan dengan swasembada beras sehingga mulai meninggalkan pangan lokal yang telah menjadi kearifan lokal daerahnya. Keberhasilan swasembada beras pada 1984 membuat Presiden Soeharto mendapatkan penghargaan dari FAO. Produksi padi berhasil dinaikkan dengan mensyaratkan suplai air yang cukup, asupan kimiawi pupuk dan pestisida, serta bibit luar yang diproduksi oleh perusahaan transnasional. Asupan kimiawi pupuk dan pestisida serta bibit unggul menjadi bumerang karena telah menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan. Dampak yang paling dirasakan adalah tanaman semakin tidak responsif terhadap pemupukan, sementara pestisida telah memusnahkan cacing tanah dan ular sawah yang mengemburkan tanah.<sup>4</sup>

Padi dibudidayakan diseluruh Indonesia. Padahal tidak semua daerah cocok untuk ditanami padi karena membutuhkan tingkat kesuburan tanah tertentu didukung oleh persediaan air yang cukup. Hal tersebut diketahui setelah program transmigrasi ke luar pulau Jawa tidak berhasil melakukan budi daya padi karena

---

<sup>4</sup> Khudori. 2008. *Ironi Negeri Beras*. Yogyakarta: INSISTPress. hlm. 10-15.

tidak sesuai dengan ekologi daerah setempat yang kering. Daerah Indonesia timur lebih cocok dengan pohon sagu dan umbi-umbian seperti singkong. Itulah sebabnya sebelum adanya swasembada pangan orang Papua mengonsumsi sagu dan singkong, orang Maluku dan Mentawai mengonsumsi sagu. Di Kepulauan Kai, Maluku Tenggara, nasi bukanlah hal penting. Di sana masyarakat makan jagung atau embal (singkong yang diolah secara tradisional) sebagai makanan pokok.<sup>5</sup> Berbagai makanan pokok tersebut merupakan hasil dari kearifan lokal dan ekologi yang telah berlangsung selama ratusan tahun.

Dengan demikian jelas bahwa swasembada beras yang tercapai pada tahun 1980-an telah menghancurkan kebiasaan pola makanan masyarakat yang didasarkan pada kemampuan ekologi daerah sebagai salah satu kearifan lokal. Disamping itu pemerintah tidak dapat mempertahankan kesuksesan swasembada beras karena arah pembangunan beralih dari sektor pertanian ke sektor industri. Perekonomian agraris berubah arah menjadi perekonomian industri. Peralihan tersebut menyebabkan lahan pertanian semakin berkurang seiring dengan pembangunan industri yang cukup pesat. Hal tersebut turut mengurangi jumlah petani yang ikut beralih sebagai pekerja industri.

Masyarakat Indonesia semakin terancam dengan krisis pangan. Produksi beras diragukan sehingga pemerintah melakukan impor. Ditambah dengan berbagai bencana alam seperti banjir yang turut menenggelamkan keinginan petani untuk memanen sawahnya. Ironis, karena Indonesia sebagai negara agraris yang mengembangkan pertanian padi memenuhi kebutuhan berasnya dengan mengimpor. Badan Pusat Statistik (BPS) menghitung laju pertumbuhan penduduk

---

<sup>5</sup> Bondan Winarno. 2002. *Pemuja Nasi*. <http://www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1026957026,82233>. Diakses 8 Januari 2008.

pada 2005-2010 sebesar 1,3%, tahun 2011-2015 sebesar 1,18%, dan 2025-2030 sebesar 0,82%, dengan demikian di tahun 2030 kebutuhan beras untuk pangan mencapai 59 juta ton, dengan catatan konsumsi per kapita beras tetap, yaitu 139 kg per orang per tahun. Tahun 2007 produksi beras dunia hanya tumbuh 0,8% atau dari 419,2 juta ton menjadi 422,6 juta ton.<sup>6</sup> Hal tersebut mengindikasikan bahwa laju pertumbuhan penduduk tidak sebanding dengan laju pertumbuhan pangan sehingga krisis pangan tidak dapat dihindarkan.

Masyarakat Indonesia saat ini sangat bergantung pada beras meskipun sebelum adanya swasembada beras masyarakat memiliki makanan pokok tertentu sesuai dengan ekologi yang menjadi salah satu kearifan lokal yang dimiliki daerahnya. Padahal unsur penunjang terpenting yaitu pertanian sudah menempati ujung tanduk. Lahan pertanian terutama di pulau Jawa telah disulap menjadi kawasan industri begitu pula dengan lahan pertanian di pulau Sumatra telah diubah menjadi perkebunan kelapa sawit untuk memenuhi permintaan luar negeri. Hal ini terjadi karena kebijakan swasembada beras tidak dijalankan secara berkelanjutan serta mengalami perubahan arah kebijakan pembangunan, yaitu dari pembangunan pertanian menjadi pembangunan industri.

Perubahan iklim menjadi sangat mencemaskan karena berdampak buruk pada pola pertanian yang mengandalkan makanan pokok beras pada pertanian sawah yang bergantung pada musim hujan. Suhu bumi yang panas akan mengeringkan air permukaan, sehingga air menjadi langka. Ini akan sangat

---

<sup>6</sup> Hermas E Prabowo. *Ketergantungan pada Beras*.  
[http://unisosdem.org/ekopol\\_detail.php?aid=8153&coid=2&caid=30](http://unisosdem.org/ekopol_detail.php?aid=8153&coid=2&caid=30). Diakses 2 Januari 2008.

memukul pola pertanian berbasis air.<sup>7</sup> Bahkan pada musim hujan, curah hujan yang tinggi telah menyebabkan petani gagal panen karena sawahnya tergenang banjir. Hal ini terjadi di beberapa daerah di Jawa Timur, yaitu Tuban, Bojonegoro, Kediri, dan sebagainya.

Pertanian merupakan komponen dasar terciptanya ketahanan pangan nasional sehingga diperlukan perhatian khusus dalam membangun pertanian Indonesia. Ketahanan pangan merupakan suatu kemampuan untuk memenuhi kecukupan pangan dari waktu ke waktu agar dapat hidup sehat dan mampu melakukan kegiatan sehari-hari. Deklarasi Roma tentang Ketahanan Pangan Dunia dan Rencana Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Pangan Dunia tahun 1996 kemudian mendefinisikan terwujudnya ketahanan pangan apabila semua orang, setiap saat, memiliki akses secara fisik maupun ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan selera mereka bagi kehidupan yang aktif dan sehat.<sup>8</sup>

Ketahanan pangan bukan hanya konsep yang berdiri sendiri melainkan memasukkan aspek kelestarian lingkungan dan ketersediaan lahan pertanian sebagai penyokong utama terciptanya ketahanan pangan. Akses pangan harus dapat terpenuhi oleh masyarakat pada tingkat perkonomian terendah dan lingkungan sosial terkecil, yaitu rumah tangga. Hal tersebut menjadi tanggung jawab bersama Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam

---

<sup>7</sup> Daniel Murdiyarso. 2005. *Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. hlm. xii.

<sup>8</sup> Usep Sobar Sudrajat. *Membangun Ketahanan Pangan*. <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/092006/12/0901.htm>. Diakses 29 Agustus 2007.

mewujudkan ketahanan pangan. Demikian pula halnya dengan tanggung jawab atas keamanan pangan.

Program peningkatan ketahanan pangan diarahkan untuk memberikan fasilitas bagi terjaminnya masyarakat memperoleh pangan yang cukup setiap saat, sehat, dan halal. Untuk dapat memenuhi target di atas, sektor pertanian dihadapkan pada berbagai masalah dan tantangan. Ditinjau dari aspek pertanahan, permasalahan sektor utama pertanian antara lain adalah (a) semakin terbatasnya sumberdaya lahan yang cocok untuk dikembangkan bagi kegiatan pertanian; (b) sempitnya rata-rata penguasaan lahan pertanian per kapita penduduk Indonesia ( $900\text{m}^2$  per kapita); serta (c) makin dominannya petani berlahan sempit ( $<0,5$  ha/keluarga). Disisi lain, sulitnya upaya pengendalian alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian merupakan salah satu penyebab semakin terbatasnya kemampuan Indonesia dalam menyediakan pangan untuk masyarakat.<sup>9</sup>

Kondisi tersebut disadari oleh Presiden Republik Indonesia. Presiden telah mencanangkan revitalisasi pertanian, perikanan dan kehutanan (RPPK) pada tanggal 11 Juni 2005 di Jati Luhur, Jawa Barat. Revitalisasi pertanian mengandung arti sebagai kesadaran untuk menempatkan kembali arti penting sektor pertanian secara proporsional dan kontekstual; dalam arti menyegarkan kembali vitalitas; memberdayakan kemampuan dan meningkatkan kinerja pertanian dalam pembangunan nasional dengan tidak mengabaikan sektor lain. Revitalisasi pertanian banyak terkait dengan persoalan pembangunan pertanian jangka menengah dan jangka panjang, untuk itu perlu sistem perencanaan yang

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

baik dan konsistensi, perhatian, serta koordinasi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

Agenda pokok Revitalisasi Pertanian adalah membalik tren penurunan dan mengakselerasi peningkatan produksi dan nilai tambah usaha pertanian. Faktor kuncinya adalah peningkatan dan perluasan kapasitas produksi melalui renovasi, penumbuhkembangan dan restrukturisasi agribisnis, kelembagaan maupun infrastruktur penunjang. Peningkatan dan perluasan kapasitas produksi diwujudkan melalui investasi bisnis maupun investasi infrastruktur. Pada intinya investasi adalah modal yang digunakan untuk meningkatkan atau memfasilitasi peningkatan kapasitas produksi.<sup>10</sup>

Pencanangan revitalisasi pertanian tersebut sayangnnya tidak diperkuat dengan suatu perangkat peraturan perundang-undangan. Selain itu, pendekatan strategi revitalisasi terkesan hanya berbasis administrasi pemerintahan.<sup>11</sup> Akhir November 2006, Peter Timmer, *Indonesianis* di bidang ekonomi pertanian membuat pernyataan bahwa revitalisasi pertanian yang dijalankan pemerintahan hanyalah retorika.<sup>12</sup> Bustanul Arifin pun pada tahun 2005 pernah memberikan peringatan bahwa strategi revitalisasi pertanian yang dicanangkan hanya akan terjebak dalam retorika.<sup>13</sup>

Fakta yang ada saat ini menjadi sangat ironis karena Indonesia yang telah

---

<sup>10</sup> *Keynote Speech* Menteri Pertanian RI pada Acara Semiloka Kebijakan Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Abadi di Medan, Sumatera Utara, 3 Agustus 2007.

<sup>11</sup> Bustanul Arifin. 2007. *Diagnosis Ekonomi Politik*. Dalam Bustanul Arifin. 2007. *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*. Jakarta: PT. Raja Grafindo. hlm. 113-114.

<sup>12</sup> *Ibid.* hlm. 27.

<sup>13</sup> Bustanul Arifin. 2005. *Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*. Dalam Bustanul Arifin. *Ibid.* hlm. 28.

dianugerahi Allah swt sumber daya alam yang sangat berlimpah dan kemerdekaan selama hampir 63 tahun terjebak dalam kondisi krisis pangan. Perubahan harus segera dilakukan, yaitu perbaikan pangan masyarakat berbasis ekologi dan kearifan lokal sebagai penghormatan terhadap keberagaman masyarakat dalam satu kesatuan wilayah Indonesia. Pertanian berbasis ekologi dan kearifan lokal diharapkan dapat memenuhi kebutuhan pangan di daerah masing-masing sehingga tercipta ketahanan pangan lokal. Jika hal ini dilakukan secara nasional maka diharapkan dapat menciptakan ketahanan pangan nasional.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, dan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan masih belum mampu mengakomodir terciptanya ketahanan pangan nasional berkelanjutan. Oleh karena itu, untuk mengatasi hal tersebut dibutuhkan suatu regulasi atau kebijakan mengenai pangan lokal yang berpihak kepada petani dan masyarakat sehingga dapat memperbaiki kondisi ketahanan pangan di seluruh wilayah Indonesia dengan cermat dan berkesinambungan.

Regulasi pangan lokal dibuat berskala nasional yang akan mengatasi keterpurukan Indonesia sebagai negara agraris yang subur *gemah ripah loh jinawi* dengan maksud untuk menciptakan ketahanan pangan nasional berkelanjutan. Selanjutnya, daerah dapat menerapkan regulasi tersebut dalam bentuk Peraturan Daerah yang disesuaikan dengan kondisi dan potensi daerah. Kebijakan pangan lokal harus memberikan peluang kepada daerah agar dapat mengembangkan sekaligus menjamin produk pangan lokal agar tetap eksis dan dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat.

### 1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana regulasi pangan yang ada mengatur mengenai pangan lokal?
2. Permasalahan apa yang harus ditangani secara berkelanjutan terkait dengan ketahanan pangan?
3. Bagaimana menjadikan pangan lokal sebagai solusi guna menciptakan ketahanan pangan nasional dalam suatu regulasi berskala nasional?

### 1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menjelaskan dan menganalisis pangan lokal dalam regulasi yang telah ada.
2. Untuk menjelaskan dan menganalisis masalah yang harus ditangani secara berkelanjutan terkait dengan ketahanan pangan.
3. Untuk membuat dan menganalisis regulasi pangan lokal berskala nasional guna menciptakan ketahanan pangan nasional.

### 1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritik

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian kebijakan regulasi pangan lokal bagi para akademisi yang menunjang kemajuan dan perkembangan ilmu hukum dan ketatanegaraan.

## 2. Manfaat Aplikatif

### a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pembuatan regulasi pangan lokal berskala nasional sebagai payung hukum guna menciptakan ketahanan pangan nasional.

### b. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi pembuat regulasi pangan lokal di daerah dalam mengembangkan potensi dan sumber daya lokal terkait dengan pangan lokal guna menciptakan ketahanan pangan nasional.

### c. Bagi Petani

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan acuan bagi para petani (pertanian dalam arti luas, yaitu pertanian, peternakan, dan perikanan) dalam mengelola pertaniannya secara optimal sesuai dengan kondisi ekologis dan kearifan lokal yang hidup di daerah setempat sehingga dapat meningkatkan taraf hidup petani sekaligus menciptakan ketahanan pangan lokal yang menunjang terciptanya ketahanan pangan nasional.

### d. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan acuan bagi masyarakat dalam proses keikutsertaannya dalam memonitor dan mengevaluasi kebijakan pemerintah. Selain itu, dapat dijadikan sebagai bahan acuan

bagi masyarakat dalam mengatasi krisis pangan dan mengawal terciptanya ketahanan pangan nasional.

### 1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini terbagi menjadi beberapa bab, yaitu:

#### Bab I : Pendahuluan

Dalam bab ini berisi tentang latar belakang penelitian, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

#### Bab II : Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini diuraikan tentang regulasi; pengertian pangan dan pangan lokal; serta ketahanan pangan.

#### Bab III : Metode Penelitian

Dalam bab ini berisi metode pendekatan, jenis data, sumber data, teknik penelusuran data, dan teknik analisis data.

#### Bab IV : Hasil dan Pembahasan

Dalam bab ini berisi tentang kajian mengenai regulasi, permasalahan yang harus ditangani secara berkelanjutan terkait dengan ketahanan pangan, dan regulasi pangan lokal yang harus dibuat guna menciptakan ketahanan pangan nasional.

Bab V : Penutup

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran dari pembahasan tentang regulasi pangan lokal guna menciptakan ketahanan dan keamanan pangan nasional.



## BAB II

### TELAAH PUSTAKA

#### 2.1 Regulasi

##### 2.1.1 Pengertian

Regulasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengaturan. Regulasi di Indonesia diartikan sebagai sumber hukum formil berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki beberapa unsur, yaitu merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum.<sup>1</sup> Ruang lingkup peraturan perundang-undangan telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 Ayat (1) disebutkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; serta Peraturan Daerah.

##### 2.1.2 Hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7, yang dirumuskan sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> Maria Farida Indrati S. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 12.

*Pasal 7*

- (1) *Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:*
  - a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
  - b. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
  - c. *Peraturan Pemerintah;*
  - d. *Peraturan Presiden;*
  - e. *Peraturan Daerah.*
- (2) *Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf e meliputi:*
  - a. *Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur;*
  - b. *Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;*
  - c. *Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.*
- (4) *Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.*
- (5) *Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).*

Dalam penjelasan Pasal 7 dinyatakan bahwa Ayat (1), Ayat (2) huruf b dan huruf c, serta Ayat (3) dan Ayat (5) adalah “*cukup jelas*”, sedangkan ayat-ayat yang diberi penjelasan antara lain:

*Ayat (2) Huruf a: Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di provinsi Papua.*

*Ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*

*Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati, Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang berkedudukan sebagai hukum dasar bagi setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ada di bawahnya. Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Undang-Undang yang kedudukannya secara hierarki sejajar dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.<sup>2</sup> Sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.<sup>3</sup>

Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang adalah Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.<sup>4</sup> Keberadaan Pemerintah hanya untuk menjalankan Undang-Undang. Secara yuridis konstitusional tidak satupun Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan dan/atau ditetapkan oleh Presiden di luar perintah dari suatu Undang-Undang.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 Angka 3.

<sup>3</sup> *Ibid* Pasal 1 Angka 4.

<sup>4</sup> *Ibid* Pasal 1 Angka 5.

<sup>5</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah*

Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa *Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden*. Ketentuan tersebut mirip dengan Peraturan Pemerintah. Namun keduanya berbeda pada proses pembentukannya. Peraturan Pemerintah tidak dibuat dan disusun atas inisiatif dan prakarsa Presiden sendiri melainkan untuk melaksanakan perintah Undang-Undang.

Peraturan Presiden yang dibuat oleh Presiden mengandung dua makna. Pertama, Peraturan Presiden dibuat oleh Presiden atas inisiatif dan prakarsa sendiri untuk melaksanakan Undang-Undang sehingga kedudukannya sederajat dengan Peraturan Pemerintah. Kedua, maksud pembuatan Peraturan Presiden ditujukan untuk mengatur materi muatan yang diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah sehingga kedudukannya menjadi jelas berada di bawah Peraturan Pemerintah.<sup>6</sup>

Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden berlaku secara nasional di seluruh wilayah Indonesia. Sedangkan Peraturan Daerah pemberlakuannya terbatas pada daerah tertentu yang mengeluarkannya sebagai bagian dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.<sup>7</sup>

---

Akademik. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta. hlm. 110.

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm. 114.

<sup>7</sup> *Ibid.* hlm. 118.

### 2.1.3 Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik

#### 2.1.3.1 Menurut I.C. van der Vlies

Dalam bukunya yang berjudul “*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*” I.C. van der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

- a. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- b. asas tentang dapat dikenali;
- c. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- d. asas kepastian hukum;
- e. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hal 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hal. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, hlm. 253-254.

### 2.1.3.2 Menurut A. Hamid S. Attamimi

Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

- a. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
- b. Asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.
- c. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

- a. asas tujuan yang jelas;
- b. asas perlunya pengaturan;
- c. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. asas dapatnya dilaksanakan;
- e. asas dapatnya dikenali;
- f. asas perlakuan yang sama dalam hukum;

- g. asas kepastian hukum;
- h. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.<sup>9</sup>

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

- a. Asas-asas formal, dengan perincian:
  - (1) asas tujuan yang jelas;
  - (2) asas perlunya pengaturan;
  - (3) asas organ/ lembaga yang tepat;
  - (4) asas materi muatan yang tepat;
  - (5) asas dapatnya dilaksanakan; dan
  - (6) asas dapatnya dikenali;
- b. Asas-asas material, dengan perincian:
  - (1) asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
  - (2) asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
  - (3) asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas Hukum; dan
  - (4) asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> A. Hamid Attamimi, *Ibid.*, hal. 344-345 dalam Maria Farida Indrati S., *Ibid.* hlm. 254-256.

<sup>10</sup> A. Hamid Attamimi, *Ibid.*, hal. 344-345 dalam Maria Farida Indrati S., *Ibid.* hlm. 256.

### 2.1.3.3 Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6 yang dirumuskan sebagai berikut:

#### *Pasal 5*

*Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:*

- a. kejelasan tujuan;*
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;*
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;*
- d. dapat dilaksanakan;*
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;*
- f. kejelasan rumusan; dan*
- g. keterbukaan*

Asas-asas yang dimaksudkan dalam Pasal 5 diberikan penjelasannya dalam Penjelasan Pasal 5 sebagai berikut:

#### *Pasal 5*

##### *Huruf a*

*Yang dimaksud dengan “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.*

##### *Huruf b*

*Yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.*

##### *Huruf c*

*Yang dimaksud dengan asas “kesesuaian antara jenis dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.*

**Huruf d**

Yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

**Huruf e**

Yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

**Huruf f**

Yang dimaksud dengan asas “kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

**Huruf g**

Yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 6 sebagai berikut:

**Pasal 6**

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. keseimbangan; keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain asas sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas-asas yang dimaksudkan dalam Pasal 6 diberikan penjelasannya dalam Penjelasan Pasal 6 sebagai berikut:

*Penjelasan Pasal 6 Ayat (1)*

*Huruf a*

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.

*Huruf b*

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

*Huruf c*

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

*Huruf d*

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

*Huruf e*

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.

*Huruf f*

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan

*budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*

*Huruf g*

*Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporcional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.*

*Huruf h*

*Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.*

*Huruf i*

*Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.*

*Huruf j*

*Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.*

*Penjelasan Pasal 6 Ayat (2)*

*Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:*

- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;*
- b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.*

## 2.2 Pangan

### 2.2.1 Pengertian

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.<sup>11</sup>

### 2.2.2 Pangan Lokal

Pangan lokal adalah pangan yang diproduksi setempat (suatu wilayah/Daerah) untuk tujuan ekonomi atau konsumsi. Pangan lokal merupakan pangan yang sudah dikenal, mudah diperoleh disuatu wilayah, jenisnya beragam dan dapat diusahakan baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk dijual.<sup>12</sup> Dalam Peraturan Perundang-undangan tidak terdapat istilah pangan lokal melainkan penganeekaragaman pangan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Penganeekaragaman pangan adalah upaya peningkatan konsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang.<sup>13</sup> Istilah pangan lokal menjadi wacana yang didengungkan oleh Kepala Badan Ketahanan Pangan Departemen

<sup>11</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

<sup>12</sup> Departemen Pertanian. *Pengembangan Umum Pangan Lokal*.  
<http://iptek.apji.or.id/artikel/pangan/DEPTAN/materi-pendukung/Pedum%20Pengembangan%20Pangan%20Lokal.htm>. Diakses 16 Februari 2008.

<sup>13</sup> Pasal 1 Angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.

Pertanian yang sekaligus merangkap sebagai Sekretaris Dewan Ketahanan Pangan Pusat, Dr. Ir. Kaman Nainggolan, M.S.<sup>14</sup>

Pangan lokal merupakan wujud dari penganekaragaman pangan atau diversifikasi pangan yang berusaha melepaskan diri dari ketergantungan terhadap komoditas tertentu seperti beras dengan memperhatikan nilai gizi yang seimbang. Pemenuhan pangan lokal dilakukan dengan optimalisasi sumber daya manusia, sumber daya alam, pengetahuan, teknologi, dan budaya lokal untuk menjamin ketersediaan pangan yang cukup bagi seluruh masyarakat sekaligus dapat mengentaskan kemiskinan yang menjadi masalah terbesar dalam pemenuhan kebutuhan pangan, dan meningkatkan taraf hidup petani, peternak, maupun nelayan yang menjadi tulang punggung pemenuhan pangan nasional. Optimalisasi pangan lokal diharapkan dapat menyelesaikan masalah krisis pangan yang dapat mengganggu stabilitas nasional.

### 2.3 Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.<sup>15</sup> Ketahanan pangan, yang dipakai sebagai padanan kata *food security*, adalah suatu keadaan dimana semua orang dalam suatu wilayah, sepanjang waktu, mempunyai akses baik secara fisik maupun ekonomis terhadap pangan yang bergizi, aman dan mencukupi kebutuhan

---

<sup>14</sup> Kaman Nainggolan. 2008. *Ketahanan dan Stabilitas Pasokan, Permintaan, dan harga Komoditas Pangan*. Materi pada Seminar Pangan dalam rangka Memperingati Hari Ulang Tahun ke-40 Fraksi Partai Golongan Karya DPR RI, Senin, 11 Februari 2008 di Jakarta.

<sup>15</sup> *Op Cit.* Pasal 1 Angka 17.

dan preferensi makanan mereka untuk menjalani hidup yang aktif dan sehat. Pengertian ketahanan pangan ini mencakup tidak hanya aspek ketersediaan (*availability*) melainkan juga aspek *accessibility*, yakni kemampuan mengakses.<sup>16</sup> Sebagai contoh, dunia memproduksi cukup bahan makanan untuk kebutuhan penduduk dunia, namun ternyata masih banyak (800 juta) orang yang kelaparan.<sup>17</sup> Tingkat keamanan pangan di dunia masih sangat labil, diperkirakan hanya sekitar 0,25% produksi makanan global di atas permintaan makanan dunia.

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi setiap rumah tangga, yang tercermin bagi tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Dari pengertian tersebut dapat ditinjau dari segi makro (nasional) maupun mikro (rumah tangga). Secara makro dapat diartikan tersedianya pangan yang cukup (volume, keragaman, mutu, gizi, keterjangkauan) bagi seluruh penduduk, di seluruh wilayah, setiap saat. Secara mikro dapat diartikan sebagai kemampuan mengakses pangan dan gizi sesuai kebutuhan dan pilihan, setiap saat, untuk tubuh sehat dan produktif. Dengan demikian ketahanan pangan melekat pada individu/rumah tangga, berlanjut pada masyarakat, wilayah, hingga nasional. Dengan perkataan lain ketahanan pangan yang harus dibangun tidak saja menjadi kebutuhan nasional, tetapi juga daerah bahkan hingga tingkat rumah tangga sebagai unit terkecil dari masyarakat.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Brichelo. 2000. Dalam Luthfi Fatah. 2006. *Dinamika Pembangunan Pertanian & Pedesaan*. Banjar Baru: Jurusan Sosek Fakultas Pertanian Universitas Lambung Mangkurat dengan Pustaka Banua. hlm. 173.

<sup>17</sup> FAO. 2002. Dalam *Ibid*. hlm. 174.

<sup>18</sup> Luthfi Fatah. 2006. *Ibid*.

Ketahanan pangan disamping sebagai prasyarat untuk memenuhi hak asasi pangan masyarakat, juga merupakan pilar bagi eksistensi dan kedaulatan suatu bangsa. Oleh sebab itu, seluruh komponen bangsa, yaitu pemerintah dan masyarakat, sepakat untuk bersama-sama membangun ketahanan pangan nasional. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, dan desentralistis saat ini, pelaku utama pembangunan pangan mulai dari produksi, penyediaan, distribusi, dan konsumsi adalah masyarakat, sedangkan pemerintah lebih berperan sebagai inisiator, fasilitator, serta regulator, agar kegiatan masyarakat yang memanfaatkan sumber daya nasional dapat berjalan lancar, efisien, berkeadilan, dan bertanggungjawab.<sup>19</sup>

Ketahanan Pangan masuk ke dalam kerangka Ketahanan Nasional. Ketahanan Nasional adalah kondisi dinamis suatu bangsa meliputi segenap aspek kehidupan nasional yang terintegrasi, berisi keuletan dan ketangguhan, yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional, dalam menghadapi dan mengatasi segala tantangan, ancaman hambatan, serta gangguan, baik yang datang dari luar maupun dari dalam, yang langsung maupun tidak langsung membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup bangsa dan negara, serta perjuangan mengejar tujuan nasionalnya.<sup>20</sup>

### 2.3.1 Landasan Hukum

Landasan hukum dalam konteks ketatanegaraan Indonesia adalah sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia yang diatur

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Moh. Hasan. *Meningkatkan Ketahanan Pangan Nasional Guna Memperkokoh Perekonomian Nasional dalam Rangka Mencegah Disintegrasi*. Jakarta: Lembaga Ketahanan Pangan Nasional. hlm. 9.

dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah; Peraturan Pemerintah yang terdiri dari Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan; Peraturan Presiden yang terdiri dari Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan; serta Peraturan Daerah yang dalam hal ini tidak digunakan sebagai salah satu landasan hukum.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan kepada penyelenggara negara untuk memberikan jaminan kepada warga negaranya agar dapat hidup sejahtera dan mewujudkan keadilan sosial.<sup>21</sup> Dalam batang tubuh tiap warga negara dijamin dalam Pasal 18A Ayat (2) agar dapat memanfaatkan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Selain itu, dalam Pasal 27 Ayat (2) tiap warga negara juga berhak atas penghidupan yang layak. Salah satu hak fundamental warga negara juga dijamin dalam Pasal 28 untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 9 Ayat (1) menyebutkan "*Setiap orang berhak untuk hidup,*

---

<sup>21</sup> Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea keempat.

mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya.” Walaupun secara eksplisit hak atas pangan tidak disebutkan, ayat tersebut secara implisit memuat perintah kepada penyelenggara negara untuk menjamin kecukupan pangan dalam rangka memenuhi hak asasi pangan tiap warganya dan menyatakan pentingnya pangan sebagai salah satu komponen utama dalam mencapai kehidupan sejahtera lahir dan batin.<sup>22</sup>

Regulasi yang secara eksplisit menyatakan kewajiban mewujudkan ketahanan pangan adalah Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan yang secara umum mengamanatkan untuk mewujudkan ketahanan pangan. Penjabaran Undang-undang tersebut berupa:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, yang pengaturannya meliputi ketersediaan pangan; cadangan pangan nasional; penganekaragaman pangan; pencegahan dan penanggulangan masalah pangan; peran pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat; serta pengembangan sumber daya manusia dan kerjasama internasional.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan, yang pengaturannya meliputi pembinaan dan pengawasan di bidang label dan iklan pangan untuk menciptakan perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, yang pengaturannya meliputi keamanan pangan; mutu dan gizi pangan; pemasukan dan pengeluaran pangan ke dalam dan dari

---

<sup>22</sup> Dewan Ketahanan Pangan. 2006. *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006-2009*. Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan. hlm. 10.

wilayah Indonesia; pengawasan dan pembinaan; serta peran serta masyarakat.

Di samping mengacu pada berbagai peraturan perundang-undangan nasional, pelaksanaan pembangunan ketahanan pangan juga mengacu pada komitmen bangsa Indonesia dalam kesepakatan dunia. Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB/*United Nations*), Indonesia telah menyatakan komitmen untuk melaksanakan aksi-aksi mengatasi masalah kelaparan, kekurangan gizi, serta kemiskinan di dunia. Kesepakatan tersebut antara lain tertuang dalam *World Food Summit Declaration 1996* dan ditegaskan kembali dalam *World Food Summit: five years later (WFS: fyl) 2001*, serta *Millenium Development Goals (MDGs) 2000*, untuk mengurangi angka kemiskinan ekstrim dan kerawanan pangan di dunia sampai setengahnya di tahun 2015.

Beberapa konvensi internasional yang memuat komitmen bangsa Indonesia terhadap pembangunan di bidang pangan, gizi dan kesejahteraan antara lain:

1. Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) tahun 1948 yang menyatakan bahwa hak atas pangan adalah bagian yang tidak terpisahkan dari hak asasi manusia.
2. Konvenan Internasional tentang Ekonomi, sosial dan budaya (ECOSOC) tahun 1968, yang mengakui hak individu atas kecukupan pangan dan hak dasar (asasi) until terbebas dari kelaparan.
3. Konvensi tentang Hak Anak (*International Convention on the Right of Child*) pasal 27 “Negara anggota mengakui hak asasi dari setiap anak

*kepada standar kehidupan yang layak bagi perkembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosial anak” yang mengakui hak anak untuk mendapatkan gizi yang baik.*

4. Konvensi Internasional tentang Eliminasi Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan Tahun 1978 (CEDAW) yang memberi perlindungan khusus untuk nutrisi semasa kehamilan, menyusui, serta komitmen untuk menghapus diskriminasi bagi perempuan di perkotaan dan pedesaan dalam hal akses ke pekerjaan, tanah, kredit, dan lain-lain.

Mengacu pada berbagai dokumen hukum serta kesepakatan nasional maupun internasional, Pemerintah Indonesia menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2005-2009 yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 serta dokumen Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPPK) yang telah dicanangkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada tanggal 11 Juni 2005. Kedua dokumen hukum tersebut memuat kebijakan dan program pembangunan nasional, termasuk ketahanan pangan.

Khusus untuk mengatur pembangunan perberasan nasional, pemerintah telah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 2005 tentang Kebijakan Perberasan. Instruksi Presiden tersebut mewajibkan kementerian terkait untuk melaksanakan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan dan pengembangan ekonomi pedesaan melalui:

1. Pemberian dukungan pada upaya peningkatan produksi dan produktivitas.
2. Pemberian dukungan pada upaya diversifikasi usaha dan pengembangan pasca panen.

3. Kebijakan harga.
4. Kebijakan ekspor dan impor beras.
5. Penyaluran beras bersubsidi untuk masyarakat miskin.
6. Pengelolaan cadangan beras nasional.

Mengingat kompleksnya pembangunan ketahanan pangan yang melibatkan banyak pelaku dan daerah, dengan perubahan dinamika antar waktu, maka koordinasi dan sinergi yang baik merupakan kunci keberhasilan dalam pembangunan ketahanan pangan. Untuk melaksanakan koordinasi dan sinergi tersebut, pemerintah membentuk Dewan Ketahanan Pangan melalui Keputusan Presiden Nomor 132 Tahun 2001 yang kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan yang pengaturannya meliputi pembentukan, tugas, dan susunan organisasi; Dewan Ketahanan Pangan Provinsi; Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota; tata kerja; serta pembiayaan.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengatur peran serta pemerintah yang lebih bersifat sebagai inisiator, fasilitator dan regulator sedangkan peran serta masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan ketahanan pangan. Sejalan dengan itu, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan atau pemerintah desa sesuai dengan kewenangannya, menjadi pelaksana fungsi-fungsi inisiator, fasilitator dan regulator atas penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayah masing-masing, namun tetap dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional. Berkaitan dengan ini, maka kebijakan ketahanan pangan nasional menjadi payung kebijakan ketahanan pangan daerah; sedangkan kebijakan ketahanan

pangan daerah menjadi komponen utama dalam kebijakan pangan nasional. Kebijakan ketahanan pangan nasional harus menjamin sinergi kebijakan antar daerah, sehingga tidak ada kebijakan suatu daerah yang merugikan daerah lain. Untuk itu pemerintah memberikan pedoman, norma, standar, dan kriteria yang harus ditaati pemerintah daerah, melakukan pemantauan dan pengendalian untuk menjaga sinergi pembangunan antar daerah dan mengarahkan proses pembangunan pada tujuan bersama, yaitu mewujudkan ketahanan pangan nasional.<sup>23</sup>

### 2.3.2 Sistem Ketahanan Pangan

Ketahanan pangan merupakan sistem yang terdiri atas subsistem ketersediaan, distribusi dan konsumsi. Kinerja dari masing-masing subsistem tersebut tercermin dalam hal stabilitas pasokan pangan, akses masyarakat terhadap pangan, serta pemanfaatan pangan (*food utilization*) termasuk pengaturan menu dan distribusi pangan dalam keluarga.

Kinerja dari ketiga subsistem ketahanan pangan akan terlihat pada status gizi masyarakat, yang dapat dideteksi antara lain dari status gizi anak balita (usia di bawah lima tahun). Apabila salah satu atau lebih, dari ketiga subsistem tersebut tidak berfungsi dengan baik, maka akan terjadi masalah kerawanan pangan yang akan berdampak peningkatan kasus gizi kurang dan/atau gizi buruk. Dalam kondisi demikian, negara atau daerah dapat dikatakan belum mapu mewujudkan ketahanan pangan.

Berikut ini adalah kerangka sistem ketahanan pangan:

---

<sup>23</sup> Dewan Ketahanan Pangan. *Ibid.* hlm 11-12.

## 1. Subsistem Ketersediaan

Subsistem ketersediaan pangan berfungsi menjamin pasokan pangan untuk memenuhi kebutuhan seluruh penduduk, dari segi kuantitas, kualitas, keragaman dan keamanannya. Terdapat acuan kuantitatif untuk hal ini, yaitu Angka Kecukupan Gizi (AKG) rekomendasi Widya Karya Pangan dan Gizi VIII tahun 2004, dalam satuan rata-rata perkapita perhari untuk energi sebesar 2.200 kilo kalori dan protein 57 gram. Angka tersebut merupakan standar kebutuhan energi bagi setiap individu agar mampu menjalankan aktivitas sehari-hari. Di samping itu juga terdapat acuan untuk menilai tingkat keragaman ketersediaan pangan, yaitu Pola Pangan Harapan (PPH) dengan skor 100 sebagai PPH yang ideal. Kinerja keragaman ketersediaan pangan pada suatu waktu dapat dinilai dengan metoda PPH.

Ketersediaan pangan dapat dipenuhi dari tiga sumber, yaitu: (1) produksi dalam negeri, (2) impor pangan, dan (3) pengelolaan cadangan pangan. Dengan jumlah penduduk yang besar dan kemampuan ekonomi relatif lemah, maka kemauan untuk menjadi bangsa yang mandiri di bidang pangan harus terus diupayakan. Karena itu, bangsa Indonesia mempunyai komitmen tinggi untuk memenuhi kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri. Impor pangan merupakan pilihan akhir, apabila terjadi kelangkaan produksi pangan dalam negeri. Hal ini sangat penting untuk menghindari ketergantungan pangan terhadap negara lain, yang dapat berdampak pada kerentanan oleh campur tangan asing baik secara ekonomi maupun politik. Hal yang perlu disadari, bahwa kemampuan

memenuhi kebutuhan pangan dari produksi sendiri, khususnya bahan pangan pokok, juga menyangkut harkat martabat dan kelanjutan eksistensi bangsa.

Impor pangan sebagai alternatif akhir untuk mengisi kesenjangan antara produksi dan kebutuhan pangan dalam negeri, diatur sedemikian rupa agar tidak merugikan kepentingan para produsen pangan di dalam negeri, yang mayoritas petani skala kecil, juga kepentingan konsumen khususnya kelompok miskin. Kedua kelompok produsen dan konsumen tersebut rentan terhadap gejolak perubahan harga yang tinggi.

Cadangan pangan merupakan salah satu sumber pasokan untuk mengisi kesenjangan antara produksi dan kebutuhan dalam negeri atau daerah. Stabilitas pasokan pangan dapat dijaga dengan pengelolaan cadangan pangan yang tepat. Cadangan pangan terdiri atas cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Cadangan pangan masyarakat meliputi rumah tangga, pedagang, dan industri pengolahan. Cadangan pangan pemerintah (pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota) hanya mencakup pangan tertentu yang bersifat pokok.

Untuk menjaga dan meningkatkan kemampuan produksi pangan domestik diperlukan kebijakan yang kondusif, meliputi insentif untuk berproduksi secara efisien dengan pendapatan yang memadai, serta kebijakan perlindungan dari persaingan usaha yang merugikan petani.

Kebijakan perdagangan perlu diterapkan dengan tepat untuk melindungi kepentingan produsen maupun konsumen.<sup>24</sup>

## 2. Subsistem Distribusi

Subsistem distribusi berfungsi mewujudkan sistem distribusi yang efektif dan efisien, sebagai prasyarat untuk menjamin agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan dalam jumlah dan kualitas yang cukup sepanjang waktu, dengan harga yang terjangkau. Bervariasinya kemampuan produksi pangan antar wilayah dan antar musim menuntut kecermatan dalam mengelola sistem distribusi, sehingga pangan tersedia sepanjang waktu di seluruh wilayah. Kinerja subsistem distribusi dipengaruhi oleh kondisi prasarana dan sarana, kelembagaan dan peraturan perundangan.

Sebagai negara kepulauan, selain memerlukan prasarana dan sarana distribusi darat dan antar pulau yang memadai untuk mendistribusikan pangan, juga inout produksi pangan ke seluruh pelosok wilayah yang membutuhkan. Untuk itu, penyediaan prasarana dan sarana distribusi pangan merupakan bagian dari fungsi fasilitasi pemerintah, yang pelaksanaannya harus mempertimbangkan aspek efektivitas distribusi pangan sekaligus aspek efisiensi secara ekonomi. Biaya distribusi yang paling efisien harus menjadi acuan utama, agar tidak membebani produsen maupun konsumen secara berlebihan.

Lembaga pemasaran berperan menjaga kestabilan distribusi dan harga pangan. Lembaga ini menggerakkan aliran produk pangan dari

---

<sup>24</sup> *Ibid.* Hlm. 13-14.

sentra-sentra produksi ke sentra-sentra konsumsi, sehingga tercapai keseimbangan antara pasokan dan kebutuhan. Apabila lembaga pemasaran bekerja dengan baik, maka tidak akan terjadi fluktuasi harga terlalu besar pada musim panen maupun paceklik, pada saat banjir maupun sungai (sebagai jalur distribusi) mengering, ketika ombak normal maupun ombak ganar, saat normal maupun saat bencana.

Peraturan-peraturan pemerintah daerah, seperti biaya retribusi dan pungutan lainnya dapat mengakibatkan biaya tinggi yang mengurangi efisiensi kinerja subsistem distribusi. Disamping itu, keamanan di sepanjang jalur distribusi, di lokasi pemasaran maupun pada proses transaksi yang sangat mempengaruhi besarnya biaya distribusi. Untuk itu, iklim perdagangan yang adil, khususnya dalam penentuan harga dan cara pembayaran perlu diwujudkan, sehingga tidak terjadi eksploitasi oleh salah satu pihak terhadap pihak lain (pihak yang kuat terhadap yang lemah). Dalam hal ini, penjaga keamanan, pengaturan perdagangan yang kondusif dan penegakan hukum menjadi kunci keberhasilan kinerja subsistem distribusi.

Stabilitas pasokan dan harga merupakan indikator penting yang menunjukkan kinerja subsistem distribusi. Harga yang terlalu berfluktuasi dapat merugikan petani produsen, pengolah, pedagang, hingga konsumen, sehingga berpotensi menimbulkan keresahan sosial. Oleh sebab itu hampir semua negara melakukan intervensi kebijakan untuk menjaga stabilitas harga pangan pokok yang mempengaruhi kehidupan sebagian besar masyarakat. Dalam kaitan ini pemerintah telah menerapkan kebijakan

stabilitas harga pangan, melalui pembelian maupun penyaluran bahan pangan (beras) oleh Perum Bulog.

Sistem perdagangan pangan global yang semakin terbuka dapat menjadi kendala dalam upaya stabilisasi harga pangan. Kebijakan-kebijakan subsidi domestik, subsidi ekspor, dan kredit ekspor yang diterapkan oleh negara-negara eksportir telah menyebabkan harga pangan global terdistorsi dan tidak merefleksikan biaya produksi yang sebenarnya. Untuk melindungi produsen dalam negeri dari persaingan yang tidak adil, diperlukan kebijakan proteksi secara selektif dengan perhitungan yang cermat.<sup>25</sup>

### 3. Subsistem konsumsi

Subsistem konsumsi berfungsi mengarahkan agar pola pemanfaatan pangan secara nasional memenuhi kaidah mutu, keragaman, kandungan gizi, keamanan dan kehalalan, di samping itu juga efisiensi untuk mencegah pemborosan.

Subsistem konsumsi juga mengarahkan agar pemanfaatan pangan dalam tubuh (*food utility*) dapat optimal, dengan peningkatan kesadaran atas pentingnya pola konsumsi beragam dengan gizi seimbang mencakup energi, protein, vitamin, dan mineral, pemeliharaan sanitasi dan higiene serta pencegahan penyakit infeksi dalam lingkungan rumah tangga. Hal ini dilakukan melalui pendidikan dan penyadaran masyarakat untuk meningkatkan pengetahuan, kesadaran, dan kemauan menerapkan kaidah-kaidah tersebut dalam pengelolaan konsumsi.

---

<sup>25</sup> *Ibid.* Hlm. 14-15.

Kinerja subsistem konsumsi tercermin dalam pola konsumsi masyarakat di tingkat rumah tangga. Pola konsumsi dalam rumah tangga dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain kondisi ekonomi, sosial dan budaya setempat. Untuk itu, penanaman kesadaran pola konsumsi yang sehat perlu dilakukan sejak dini melalui pendidikan formal dan non-formal. Dengan kesadaran gizi yang baik, masyarakat dapat meninggalkan kebiasaan serta budaya konsumsi yang kurang sesuai dengan kaidah gizi dan kesehatan. Kesadaran yang baik ini lebih menjamin terpenuhinya kebutuhan gizi masing-masing anggota keluarga sesuai dengan tingkatan usia dan aktivitasnya.

Acuan kuantitatif untuk konsumsi pangan adalah Angka Kecukupan Gizi (AKG) rekomendasi Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi (WNPG) ke-VIII tahun 2004, dalam satuan rata-rata per kapita perhari, untuk energi 2.000 kilo kalori dan protein 52 gram. Acuan untuk menilai tingkat keragaman konsumsi pangan adalah Pola Pangan Harapan (PPH) dengan skor 100 sebagai pola yang ideal. Kinerja keberagaman konsumsi pangan pada suatu waktu untuk komunitas tertentu dapat dinilai dengan metoda PPH.<sup>26</sup>

Dalam kondisi kegagalan berfungsinya salah satu subsistem diatas, maka pemerintah perlu melakukan tindakan intervensi. Berbagai macam tindakan intervensi yang dapat dilakukan adalah:

---

<sup>26</sup> *Ibid.* Hlm. 15-16.

1. Pada subsistem ketersediaan berupa bantuan/subsidi saprodi, kebijakan harga pangan, kebijakan impor/ekspor, kebijakan cadangan pangan pemerintah.
2. Pada subsistem distribusi berupa penyaluran pangan bersubsidi, penyaluran pangan untuk keadaan darurat dan operasi pasar untuk pengendalian harga pangan.
3. Pada subsistem konsumsi dapat dilakukan pemberian makanan tambahan untuk kelompok rawan pangan/gizi buruk, pemberian bantuan tunai untuk meningkatkan kemampuan mengakses pangan.<sup>27</sup>

### 2.3.3 Kebijakan Ketahanan Pangan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak, (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.<sup>28</sup>

Dapat dikatakan bahwa pemaknaan kebijakan dalam kamus tersebut memang bersifat umum, tidak tergambar khusus kebijakan yang bernuansa yuridis.

Sementara itu Suharto, mengartikan kebijakan sebagai:

... sebuah instrument pemerintahan, bukan saja dalam arti *government*, dalam arti hanya menyangkut aparatur negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh berbagai bentuk kelembagaan, baik swasta, dunia usaha maupun masyarakat madani (*civil society*). Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-

<sup>27</sup> *Ibid.* Hlm. 16.

<sup>28</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia Tahun 2005.*

pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.<sup>29</sup>

Rumusan Suharto di atas itulah kiranya yang sejalan dengan pemikiran Prof. Siti Sundari Rangkuti<sup>30</sup> yang menyatakan bahwa kebijakan terkait erat dengan hukum, saling berhubungan dan saling berpengaruh. Dalam makna ini, kebijakan yang dituangkan dalam wujud produk hukum (peraturan, keputusan, dan sejenisnya) bisa berarti sama dengan regulasi.

Kebijakan dan Kebijaksanaan di kalangan ahli biasa dipakai sebagai padanan/terjemah kata *policy* dalam bahasa Inggris. Solichin A. Wahab (2001) misalnya, menerjemahkannya menjadi kebijakan.

Banyak sekali rumusan *policy*. Salah satu yang terkenal adalah pendapat Tomas R. Dye, seorang pakar kebijakan publik, yang mendefinisikan kebijakan (*Policy*), “*is whatever governments choose to do or not to do*”.<sup>31</sup> Dengan demikian kebijakan berarti pilihan pemerintah untuk berbuat atau tidak berbuat. Sudah tentu pilihan itu harus disertai dengan pertimbangan rasional.

---

<sup>29</sup> Edi Suharto. 2005. *Modal Sosial dan Kebijakan Publik*. <http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/pdf>. Diakses tanggal 25 Januari 2007.

<sup>30</sup> Siti Sundari Rangkuti. 2000. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya.

<sup>31</sup> M. Irfan Islamy. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta. hlm. 18.

Pengertian kebijakan negara dari semua/berbagai rumusnya, menurut M. Irfan Islamy mempunyai implikasi sebagai berikut<sup>32</sup>:

- a. Kebijakan negara dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- b. Kebijakan negara tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata;
- c. Kebijakan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu mempunyai dan dilandasi oleh maksud dan tujuan tertentu;
- d. Kebijakan negara harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Kebijakan negara sangat menentukan, karena akan/harus diperuntukkan seluruh kepentingan anggota masyarakat. Dengan demikian, kebijakan negara akan sangat menentukan dalam mengatasi atau menimbulkan masalah. Kebijakan negara akan menentukan prioritas, alternatif, dan kebijakan yang paling efisien yang bisa ditempuh. Dengan begitu maka bisa dipahami, bila kebijakan yang diambil salah maka akibat kesalahannya akan berbahaya.

Yang lebih penting, kebijakan tidaklah cukup sekedar digariskan/ditetapkan. Ia harus dilaksanakan dengan taat asas, dan konkrit. Demikian pula kebijakan yang dibuat haruslah dievaluasi, bagaimana pelaksanaannya. Selanjutnya ditingkatkan mutunya agar lebih baik.

Pemerintah sebuah negara demokrasi harus benar-benar peka mendengar atau menampung kemauan rakyatnya. Tuntutan suara rakyat,

---

<sup>32</sup> *Ibid.* hlm. 20.

haruslah ditanggapi serius, mengingat pemerintah sebenarnya bertugas sebagai pengejawantah kemauan mayoritas rakyat yang telah memilih mengurus rakyat. Negara demokrasi (“Poliarchy” menurut istilah Robert Dahl ciri khasnya adalah: “*Sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap preferensi atau keinginan warga negaranya*”<sup>33</sup>).

Pembuat kebijakan demokratis menurut Yahezkel Dror, salah seorang penganut model “Rasional-komprehensif” (Islamy, 1997: 50) harus:

- a. mengetahui semua nilai utama yang ada pada masyarakat;
- b. mengetahui semua alternatif kebijakan yang tersedia;
- c. mengetahui semua konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan;
- d. menghitung rasio antara tujuan dan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijakan;
- e. memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Selain sebagaimana telah dikemukakan, kebijakan negara menurut Nicolas Henry dapat dianalisis dari segi proses dan dari segi hasil dan akibat (efek).<sup>34</sup> Dari segi proses lebih bersifat deskriptif. Sedangkan dari hasil lebih bersifat preskriptif, yaitu menunjukkan cara-cara untuk meningkatkan mutu/kualitas isi, hasil dan akibat kebijakan negara.

Kebijakan ketahanan pangan diarahkan guna mewujudkan kemandirian pangan untuk menjamin ketersediaan pangan di tingkat nasional, daerah hingga rumah tangga, serta menjamin konsumsi pangan yang cukup,

---

<sup>33</sup> Mohtar Mas’oed. 1999. *Negara Kapital dan Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. hlm. 9.

<sup>34</sup> M. Irfan Islamy. *Op. Cit.* hlm. 36.

aman, bermutu, dan bergizi seimbang di tingkat rumah tangga sepanjang waktu; melalui pemanfaatan sumber daya dan budaya lokal, teknologi inovatif dan peluang pasar, peningkatan ekonomi kerakyatan dan pengentasan kemiskinan. Dengan arahan umum tersebut maka kebijakan pembangunan ketahanan pangan adalah sebagai berikut.<sup>35</sup>

1. Ketersediaan

- a. meningkatkan kualitas lingkungan dan kualitas sumber daya alam dan air;
- b. menjamin kelangsungan produksi pangan utamanya dari produksi dalam negeri;
- c. mengembangkan kemampuan pengelolaan cadangan pangan pemerintah dan masyarakat; dan
- d. meningkatkan kapasitas produksi nasional dengan menetapkan lahan abadi untuk produksi pangan.

2. Distribusi

- a. mengembangkan sarana dan prasarana distribusi pangan untuk meningkatkan efisiensi perdagangan, termasuk didalamnya mengurangi kerusakan bahan pangan dan kerugian akibat distribusi yang tidak efisien;
- b. mengurangi dan/atau menghilangkan peraturan daerah yang menghambat distribusi pangan antar daerah; dan

---

<sup>35</sup> Dewan Ketahanan Pangan. *Op Cit.* hlm 60-61.

- c. mengembangkan kelembagaan pengolahan dan pemasaran di pedesaan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas distribusi pangan serta mendorong peningkatan nilai tambah.

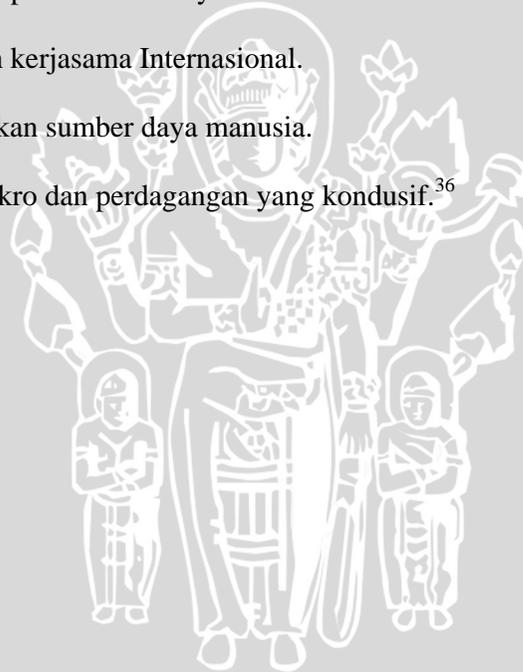
### 3. Konsumsi

- a. menjamin pemenuhan pangan bagi setiap rumah tangga dalam jumlah dan mutu yang memadai, aman dikonsumsi dan bergizi seimbang;
- b. mendorong, mengembangkan, dan membangun, serta memfasilitasi peran serta masyarakat dalam pemenuhan pangan sebagai implementasi pemenuhan hak atas pangan;
- c. mengembangkan jaringan antar lembaga masyarakat untuk pemenuhan hak atas pangan; dan
- d. meningkatkan efisiensi dan efektivitas intervensi bantuan pangan/pangan bersubsidi kepada golongan masyarakat tertentu.

Kebijakan umum ketahanan pangan terdiri atas 14 elemen penting, yang diharapkan menjadi panduan bagi pemerintah, swasta, dan masyarakat untuk bersama-sama mewujudkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga, tingkat wilayah, dan tingkat nasional. Selain memberikan arah kebijakan yang lebih jelas dan mudah dicerna, pemerintah berperan dalam menjabarkan secara rinci kebijakan-kebijakan lain yang mampu memberikan insentif kepada petani dan konsumen, serta secara komprehensif dari hulu ke hilir. Adapun elemen-elemen penting dalam kebijakan umum ketahanan pangan adalah sebagai berikut:

1. Menjamin ketersediaan pangan.
2. Menata pertahanan dan tata ruang/wilayah.

3. Pengembangan cadangan pangan.
4. Mengembangkan sistem distribusi pangan yang efisien.
5. Menjaga stabilitas harga pangan.
6. Meningkatkan aksesibilitas rumah tangga terhadap pangan.
7. Melaksanakan diversifikasi pangan.
8. Meningkatkan mutu dan keamanan pangan.
9. Mencegah dan menangani keadaan rawan pangan dan gizi.
10. Memfasilitasi penelitian dan pengembangan.
11. Meningkatkan peran serta masyarakat.
12. Melaksanakan kerjasama Internasional.
13. Mengembangkan sumber daya manusia.
14. Kebijakan makro dan perdagangan yang kondusif.<sup>36</sup>



---

<sup>36</sup> *Ibid.* hlm. 63-71.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1 Metode Pendekatan

Penelitian ini adalah penelitian hukum untuk mencari jawaban yang benar atas permasalahan hukum<sup>1</sup> tentang dukungan regulasi mengenai pangan lokal; permasalahan yang harus ditangani secara berkelanjutan terkait dengan pangan lokal; serta penanganan secara berkelanjutan permasalahan pangan lokal guna menciptakan ketahanan pangan nasional dalam suatu regulasi. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), yaitu dengan menelaah Peraturan Perundang-undangan<sup>2</sup> yang berkaitan dengan pangan untuk mempelajari kesesuaian pengaturan dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut sehingga didapatkan hasil berupa kekuatan dasar hukum untuk membuat regulasi mengenai pangan lokal.

#### 3.2 Jenis Data

Penelitian hukum normatif lebih mengacu pada penggunaan data sekunder. Menurut Soekanto dan Mamudji<sup>3</sup> data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

##### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan

---

<sup>1</sup> Soetandyo Wignosoebroto. 1992. *Konsep Hukum, Tipe Kajian, dan Metode Penelitiannya*. Dalam Ed. Moh. Fadli. *Kumpulan Bahan Bacaan, Penataran Metode Penelitian Hukum*. Diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Cimanggis, 20-30 Juli 1997.

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana. hlm. 93.

<sup>3</sup> Valerine J.L. Kriekhoff. *Analisis Konten dalam Penelitian Hukum: Suatu Telaah Awal*. Era Hukum No. 6/Th. 2/1995. hlm. 86-87, 92-93. Dalam Ed. Moh. Fadli. *Ibid*.

yang mengatur mengenai pangan, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
- c. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang hak Asasi Manusia;
- d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan; serta
- g. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam hal ini berupa dokumen, buku, dan literatur yang diperoleh dari Departemen Pertanian, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, serta artikel-artikel yang berasal dari surat kabar maupun internet.

## 3. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier dalam hal ini bahan penunjang berupa kamus Bahasa Indonesia dan kamus Bahasa Inggris.

Dalam penelitian hukum normatif ini, peneliti menggunakan data primer sebagai data pendukung guna memperkuat analisis terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen. Data primer tersebut berupa wawancara dengan Kepala dan Staff Biro Hukum Departemen Pertanian; Kepala Sub Bagian Hubungan Masyarakat dan Tata Usaha pada Bagian Umum Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian; serta salah satu anggota Komisi IV DPR-RI.

### 3.3 Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari penelusuran kepustakaan yang terkait dengan regulasi perbaikan pangan lokal guna menciptakan ketahanan pangan nasional di Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, surat kabar, majalah dan artikel internet. Disamping penelusuran kepustakaan, peneliti melakukan wawancara dengan Kepala Biro Hukum Departemen Pertanian, Suprahtomo S.H., M.H., M.Si., dan Staff Biro Hukum Departemen Pertanian, Cahyo Damirin dan Novianto; Kepala Sub Bagian Hubungan Masyarakat dan Tata Usaha pada Bagian Umum Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian, Ir. Iping Zainal Arifin; serta salah satu anggota Komisi IV, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Prof. Dr. H. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S., yang memiliki kompetensi pada bidang pangan.

### 3.4 Teknik Penelusuran Data

Bahan hukum diperoleh melalui dokumentasi dan studi pustaka, serta dari penelusuran internet. Perekaman data dilakukan dengan pencatatan, *copy file*, dan foto copy. Data penunjang digali dari responden dengan *indepth interview*, dengan menggunakan kuesioner bebas terpimpin yang disiapkan sebelumnya.

### 3.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian hukum ini menggunakan teknik analisis konten yang menurut Berelson berbunyi sebagai berikut:

*“Content analysis is a research technique for the objective, systematic,*

*and quantitative description of the manifest content of communication”*,<sup>4</sup>

(Analisis konten adalah semua teknik penelitian yang bertujuan untuk mencandra atau mendeskripsikan secara objektif, sistematis, dan kuantitatif isi komunikasi yang tersurat).

Sedangkan definisi analisis konten yang diajukan oleh Holsti berbeda dengan Berelson, yang berbunyi:

*“Content analysis is any technique for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of messages”*,<sup>5</sup>

(Analisis konten adalah suatu teknik untuk membuat kesimpulan objektif dan sistematis yang memperkenalkan karakter khusus suatu pesan).

Definisi Holsti memungkinkan adanya ciri kualitatif dalam analisis konten. Holsti tidak membatasi isi komunikasi sehingga terbuka kemungkinan untuk menganalisis isi yang tersurat maupun yang tersirat.

Bila analisis konten pada prinsipnya dikaitkan dengan data sekunder atau studi dokumen, dan penelitian hukum normatif atau *legal research* juga mengacu pada data yang sama, maka bertolak dari pemikiran ini, teknik analisis tersebut dapat pula diterapkan pada penelitian hukum normatif. Pemanfaatan data sekunder sebagai acuan berarti bahwa teknik analisis konten dapat digunakan untuk menganalisis materi yang tertera dalam peraturan perundang-undangan (data sekunder dalam arti khusus) serta bahan dokumen, misalnya berita-berita yang terkait dengan substansi penelitian (data sekunder dalam arti umum).<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### 4.1 Pengaturan mengenai Pangan Lokal dalam Regulasi Pangan

Keberadaan pangan lokal guna menciptakan ketahanan pangan nasional tidak dapat terlepas dari adanya dukungan regulasi dalam hal ini peraturan perundang-undangan mengenai pangan. Dukungan dari peraturan perundang-undangan tersebut terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi atas Manusia;
4. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan; serta
7. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan.

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut, dukungan atas pangan lokal dinyatakan secara eksplisit dalam kerangka penganeekaragaman pangan atau diversifikasi pangan. Dalam bab ini peneliti akan mengkaji peraturan perundang-undangan tersebut dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis.

Aspek filosofi dalam pengkajian peraturan perundang-undangan didasarkan nilai-nilai, asas-asas, dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Naskah Proklamasi yang telah dijabarkan dalam Pembukaan Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena secara substantif nilai-nilai yang terkandung dalam Naskah Proklamasi kental dengan karakter nilai filosofis bersama-sama dengan nilai-nilai Pancasila di dalamnya.<sup>1</sup> Dalam perspektif “asal sumber hukum”, Naskah Proklamasi dapat dikualifikasikan sebagai *Grundnorm* karena merupakan sumber keberlakuan hukum tertinggi dan/atau terakhir, serta menjadi dasar keharusan ditaatinya hukum positif.<sup>2</sup> Menurut B. Arief Sidharta, Naskah Proklamasi dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia dikualifikasikan sebagai *Staatsfundamentalnorm* yang menjadi satu kesatuan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi norma hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.<sup>3</sup>

Aspek yuridis dalam pengkajian peraturan perundang-undangan didasarkan pada sumber hukum pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sumber hukum pembentukan suatu peraturan perundang-undangan didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Selain itu, kajian dari aspek yuridis akan mengkaji substansi dari peraturan perundang-undangan. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan atau Hierarki Peraturan Perundang-undangan harus sesuai dengan Undang-Undang

---

<sup>1</sup> Jazim Hamidi. 2005. *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Jakarta: Konstitusi Press, Yogyakarta: Citra Media. hlm. 204. Pendapat ini merupakan temuan baru hasil disertasi Dr. Jazim Hamidi yang sangat berbeda dengan Prof. Mohammad Noor Syam yang berpendapat bahwa Pancasila sebagai sistem filsafat yang memancarkan identitas dan martabatnya yang unik, yaitu *theisme religius*, sebagai identitas dan kualitas keunggulannya dibandingkan dengan ajaran atau sistem filsafat lainnya. Lihat dalam Mohammad Noor Syam. 1999. *Pancasila Dasar Negara Republik Indonesia: Wawasan Sosio-Kultural, Filosofis, dan Konstitusional*. Malang: Penerbit Laboratorium Pancasila IKIP Malang. hlm. 127.

<sup>2</sup> *Ibid.* hlm. 168.

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm. 177-178.

Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 7 Ayat (1) dan (2), yang dirumuskan sebagai berikut:

*Pasal 7*

- (1) *Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:*
  - a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
  - b. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
  - c. *Peraturan Pemerintah;*
  - d. *Peraturan Presiden;*
  - e. *Peraturan Daerah.*
- (2) *Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf e meliputi:*
  - a. *Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur;*
  - b. *Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;*
  - c. *Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.*

Aspek sosiologis dalam pengkajian peraturan perundang-undangan didasarkan pada gejala sosial yang terjadi pada masyarakat sehingga mendorong suatu peraturan perundang-undangan tersebut dibuat. Pengkajian secara sosiologis menyelidiki persoalan-persoalan umum yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk menemukan dan menafsirkan kenyataan hidup masyarakat sekaligus memecahkan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat.<sup>4</sup> Persoalan sosial yang terjadi di masyarakat merupakan integrasi permasalahan moral, politik, pendidikan, agama, kebiasaan, ekonomi, dan rumah tangga. Pemecahan persoalan tersebut dalam ketatanegaraan diselesaikan dengan regulasi yaitu mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai dasar hukum bagi tindakan yang akan dilakukan oleh para *stake holders*.

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto. 2002. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. hlm 357.

#### 4.1.1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri dari Pembukaan dan Pasal-Pasalnya sebanyak 37 Pasal, Aturan Peralihan yang terdiri dari tiga pasal, dan Aturan Tambahan yang terdiri dari dua pasal. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya bisa dikaji dari aspek filosofis dan sosiologis. Hal tersebut dikarenakan posisi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum tertulis tertinggi yang wajib dijunjung tinggi oleh warga negara, sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea empat menyebutkan beberapa tujuan dibentuknya suatu pemerintahan Negara Indonesia, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; serta ikut melaksanakan ketertiban dunia. Tujuan dibentuknya pemerintahan tersebut adalah sebagai pelaksanaan kemerdekaan dan kedaulatan sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Konsep kesejahteraan menunjuk pada proses mensejahterakan manusia atau aktivitas untuk mencapai kondisi sejahtera.<sup>5</sup> Berdasarkan *Human Development Index* (Indeks Pembangunan Manusia), indikator kesejahteraan dapat dilihat dari tiga aspek penting, yaitu meningkatnya kualitas pendidikan,

---

<sup>5</sup> Edi Suharto. 2005. *Modal Sosial dan Kebijakan Publik*.  
<http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/pdf>. Diakses tanggal 25 Januari 2007.

meningkatnya derajat kesehatan dan meningkatnya daya beli masyarakat. Pengertian yang lebih sederhana adalah bahwa keberadaan pemerintah adalah untuk membuat rakyat cerdas, badannya sehat dan dompetnya berisi.<sup>6</sup>

Hal utama untuk memenuhi tiga aspek penting indikator kesejahteraan adalah pangan. Pangan merupakan dasar terpenting seseorang dapat dikatakan cerdas, sehat dan dompet berisi. Hal tersebut dimaksudkan bahwa harus ada ketersediaan pangan yang cukup bagi seluruh masyarakat dengan didukung oleh sistem distribusi yang tepat sehingga pangan tersebut sampai pada masyarakat dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Pada tingkat selanjutnya pangan tersebut dapat dikonsumsi masyarakat secara aman dengan gizi seimbang sehingga tercipta masyarakat yang cerdas dan sehat.

Kondisi rawan pangan atau krisis pangan yang terjadi saat ini baik di Indonesia maupun di seluruh dunia perlu mendapatkan perhatian yang serius. Untuk itu Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat harus melakukan kerja sama yang baik agar masyarakat terpenuhi kebutuhan pangannya. Hal tersebut dapat dilakukan dengan menerapkan pola diversifikasi pangan yang tidak melulu mengandalkan beras sebagai pangan pokok. Keanekaragaman budaya dan sumber daya alam yang dimiliki oleh Indonesia dapat dimaksimalkan dengan mengembalikan pola pangan kepada pola pangan lokal yang menjadi kearifan lokal masyarakat selama ratusan tahun yang beberapa tahun ini telah tergeser dengan adanya swasembada beras. Dengan demikian

---

<sup>6</sup> Syarif Muhtarom. 2006. *Mengukur Komitmen Kepala Daerah*. <http://www.dprd-sidoarjo.info/news.php%3Fid%3D83+parameter+kesejahteraan+rakyat&hl=id&gl=id&ct=clnk&cd=14>. Diakses tanggal 25 Januari 2007.

diharapkan bahwa keadilan sosial sebagai dasar dari kedaulatan rakyat dapat terwujud.

Pada Pasal-Pasalnya, beberapa pasal baik secara eksplisit maupun implisit terkait dengan pangan, yaitu Pasal 18A Ayat (2), Pasal 27 Ayat (2) dan Ayat 28A. Pasal 18A Ayat (2) berbunyi “*Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang*”.

Pasal tersebut dapat diartikan bahwa sumber daya alam yang ada dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pangannya. Dapat diartikan bahwa pangan lokal menjadi misi eksplisit yang harus diwujudkan dengan melihat kondisi ekologi, sosial masyarakat dan kearifan lokal masing-masing daerah. Masyarakat dalam hal ini harus memenuhi berbagai aturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Disamping itu Pasal ini mengamanatkan pada lembaga legislatif untuk membuat Undang-Undang yang mengatur mengenai pemanfaatan sumber daya alam termasuk mengenai pemanfaatan lahan untuk pertanian, perkebunan, dan peternakan serta pemanfaatan perairan untuk perikanan yang nantinya dapat dimaksimalkan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah harus melakukan koordinasi yang dalam hal ini dilakukan oleh Dewan Ketahanan Pangan, Dewan Ketahanan Pangan Provinsi, dan Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota. Koordinasi tersebut berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam di masing-masing

daerah dalam memenuhi kebutuhan pangan masyarakat terutama masyarakat yang berada di daerah tempat sumber daya alam tersebut berada. Misalkan masyarakat Papua yang memanfaatkan pohon sagu yang berasal dari hutan untuk menghasilkan tepung sagu sebagai makanan pokoknya. Dengan demikian akan tercipta suatu keadilan sosial dengan pemenuhan kebutuhan pangan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam Pasal 27 Ayat (2) dinyatakan bahwa *“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*.

Penghidupan yang layak merupakan salah satu indikator kesejahteraan yang harus dimiliki oleh masyarakat. Dengan penghidupan yang layak masyarakat diharapkan mampu memenuhi kebutuhan pangan yang saat ini mengalami peningkatan tajam baik secara nasional maupun internasional. Peningkatan harga pangan di seluruh dunia tersebut merupakan salah satu indikator yang menunjukkan bahawa dunia saat ini sedang mengalami krisis pangan.

Penghidupan yang layak ini juga harus dimiliki oleh petani sebagai tulang punggung pertanian nasional. Meskipun harga pangan mengalami peningkatan tajam, hal tersebut tidak mampu meningkatkan taraf hidup petani yang sebagian besar hidup dalam kemiskinan. Hal tersebut yang mendorong petani untuk menjual lahan pertanian yang dimiliki untuk dialihfungsikan sebagai industri maupun perumahan. Meskipun upaya perbaikan berupa kenaikan harga dasar gabah telah dilakukan namun petani membutuhkan perlindungan lebih sehingga dalam hal ini Pemerintah harus menjamin kehidupan yang layak bagi petani.

Pada *Pasal 28A* dinyatakan bahwa “*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*”. *Pasal* ini merupakan *pasal* dasar mengenai hak asasi manusia yang kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi atas Manusia. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan berbagai hak asasi manusia yang tertulis dalam *Pasal 28A* sampai dengan *Pasal 28J*. Hak tersebut diantaranya adalah hak untuk hidup, hak membentuk keluarga, hak mengembangkan diri, hak memperoleh pendidikan, hak atas kepastian hukum, hak memperoleh kesempatan dalam pemerintahan, hak atas status kewarganegaraan, hak untuk memeluk agama, hak meyakini kepercayaan, dan lain-lain. Hak Asasi Manusia merupakan hak dasar yang dimiliki oleh manusia karena diterima langsung sebagai pemberian dari Allah swt. Hak Asasi Manusia bukan tidak terbatas, melainkan dibatasi oleh adanya Hak Asasi Manusia yang dimiliki oleh individu yang lain.

Menurut Bomer Pasaribu, ada tiga hak dasar yang harus dipenuhi oleh tiap manusia, yaitu hak untuk hidup, hak untuk berpolitik, hak pangan.<sup>7</sup> Pangan dimasukkan sebagai hak dasar karena pemenuhannya dilakukan untuk kelangsungan hidup manusia. Di Indonesia hak pangan ditujukan untuk rumah tangga sehingga jika suatu keluarga mampu untuk mengonsumsi makanan setiap harinya hal tersebut dianggap telah memenuhi hak atas pangan. Hal tersebut tentunya berbeda dengan hak pangan di Eropa yang pemenuhannya ditujukan pada tiap individu karena adanya perbedaan tingkat ekonomi. Pangan lokal tidak secara eksplisit dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar

---

<sup>7</sup> Hasil wawancara dengan Prof. Dr. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S., anggota Komisi IV DPR RI pada tanggal 24 April 2008 pukul 11.00-12.00 di Gedung Nusantara I DPR-RI.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun semangat untuk memenuhi hak masyarakat dalam mengakses pangan sebagai bagian dari pelaksanaan cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara menjadikan pangan lokal sebagai jalan keluar yang bijak bagi permasalahan pangan.

#### **4.1.2 Undang- Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan merupakan payung hukum pengaturan mengenai pangan. Berikut ini merupakan pengkajian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis.

##### **Kajian Filosofis**

Pertimbangan pertama dibentuknya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan adalah untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional sebagaimana tertulis dalam konsideran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Pangan menjadi dasar untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pemenuhan pangan merupakan indikator kesejahteraan sekaligus diharapkan dapat mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional sebagai perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Terwujudnya keadilan sosial dalam hal pangan dapat terlihat dengan terciptanya ketahanan pangan nasional dengan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi, dan beragam, serta tersebar merata di

seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Selain itu, pemenuhan kebutuhan pangan merupakan aspek dasar dalam perwujudan kemanusiaan yang adil dan beradab.

### **Kajian Yuridis**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dibuat sebelum adanya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Pada waktu itu Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>8</sup> Sedangkan saat ini dengan diberlakukannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20 Ayat (1), Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Presiden memiliki hak untuk mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Rancangan tersebut kemudian dibahas secara bersama-sama oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan bersama.<sup>9</sup> Pengesahan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat berada di tangan Presiden.

Pembuatan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan didasarkan pada Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

#### *Pasal 27*

*(2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.*

---

<sup>8</sup> Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

<sup>9</sup> Pasal 20 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

*Pasal 33*

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara.*
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan terbagi dalam dua belas bab, yaitu ketentuan umum; keamanan pangan; mutu dan gizi pangan; label dan iklan pangan; pemasukan dan pengeluaran pangan ke dalam dan dari wilayah Indonesia; tanggung jawab industri pangan; ketahanan pangan; peran serta masyarakat; pengawasan; ketentuan pidana; penyerahan urusan dan tugas pembantuan; ketentuan peralihan; dan ketentuan penutup.

Urutan pembaban dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, materi pokok kurang terstruktur dengan baik. Bab setelah ketentuan umum seharusnya memuat tentang materi ketahanan pangan yang memiliki substansi yang lebih luas dibandingkan dengan materi yang lain. Materi ketahanan pangan mencakup ketersediaan, distribusi, dan konsumsi pangan yang lebih menitikberatkan ketercapaian pada tingkat rumah tangga sebagai sasaran terkecil. Keamanan pangan akan terwujudnya dengan tercapainya ketahanan pangan.

Materi keamanan pangan dapat dikategorikan menjadi keamanan pangan dalam sektor rumah tangga dan sektor industri pangan. Keamanan pangan dalam tingkat rumah tangga masuk dalam kerangka materi ketahanan pangan yaitu dalam kategori konsumsi. Materi keamanan pangan pada tingkat industri pangan berkaitan erat dalam sektor produksi pangan yang nantinya

akan diedarkan pada masyarakat secara luas. Pada tingkat produksi industri pangan, hal yang harus diperhatikan selain keamanan pangan yaitu mutu dan gizi pangan dengan mempertimbangkan kesehatan masyarakat secara luas. Oleh sebab itu keamanan pangan serta mutu dan distribusi pangan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dimasukkan dalam bab tersendiri.

Dengan pertimbangan tersebut, maka Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan harus mengalami penyempurnaan. Materi pokok yang diatur harus diatur kembali dengan merunutkan substansinya, yaitu ketahanan pangan; keamanan pangan; mutu dan gizi pangan; label dan iklan pangan; pemasukan dan pengeluaran pangan ke dalam dan dari wilayah Indonesia; tanggung jawab industri pangan; peran serta masyarakat; dan pengawasan.

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.<sup>10</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan tidak ada pengaturan secara jelas mengenai pangan lokal.

Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.<sup>11</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menjamin pemenuhan pangan sebagai

---

<sup>10</sup> *Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.*

<sup>11</sup> *Ibid.* Pasal 1 Angka 17.

kebutuhan dasar manusia dengan pembangunan pangan. Namun ketahanan pangan disalahartikan dengan ketahanan beras sehingga pangan lokal yang selama ini ada dan lestari di masyarakat mulai terpinggirkan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang belum tidak mengatur secara jelas mengenai pangan lokal yang sangat bermanfaat untuk mengurangi ketergantungan terhadap beras dan melestarikan budaya lokal. Pembangunan pangan lokal diharapkan dapat memberikan manfaat secara adil dan merata berdasarkan kemandirian dan tidak bertentangan dengan keyakinan masyarakat.

Tingkat selanjutnya setelah terpenuhinya ketahanan pangan adalah keamanan, mutu, dan gizi pangan. Namun dengan adanya krisis pangan yang disebabkan oleh hasil produksi yang terbatas serta kenaikan bahan bakar minyak yang berlangsung saat ini, persyaratan mengenai keamanan, mutu, dan pangan dikesampingkan dengan tetap memperhatikan keselamatan dan terjaminnya kesehatan masyarakat. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 61 Ayat (1) dan (2) dalam Bab Ketentuan Lain. Krisis pangan yang terjadi saat ini tentunya membutuhkan penanganan yang cepat dari pemerintah demi mengembalikan ketahanan pangan nasional.

Dalam Bab Ketentuan Lain Pasal 63 menyatakan bahwa undang-undang ini dan peraturan pelaksanaannya tidak berlaku bagi pangan yang diproduksi dan dikonsumsi oleh kalangan rumah tangga. Hal tersebut tentunya mempertimbangkan skala produksi dalam tingkat rumah tangga yang masuk dalam lingkup usaha mikro. Ketentuan tersebut tidak dapat diartikan bahwa undang-undang ini secara keseluruhan tidak berlaku bagi tingkatan rumah tangga. Hanya beberapa materi pokok yang tidak diberlakukan bagi tingkatan

rumah tangga seperti keamanan pangan; mutu dan gizi pangan; label dan iklan pangan; pemasukan dan pengeluaran pangan ke dalam dan dari wilayah Indonesia; dan tanggung jawab industri pangan.

Materi pokok dalam undang-undang ini memerlukan pengaturan yang lebih lanjut dalam tingkatan peraturan yang ada di bawahnya yaitu dalam Peraturan Pemerintah. Diantaranya mengenai ketahanan pangan; keamanan, mutu, dan gizi pangan; label dan iklan pangan; pemasukan dan pengeluaran pangan ke dalam dan dari wilayah Indonesia; serta tanggung jawab industri pangan.

### **Kajian Sosiologis**

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap orang. Pemenuhan kebutuhan pangan merupakan upaya untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional. Pada pertengahan tahun 90-an, yaitu pada saat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan sedang dibuat, kondisi pangan nasional belum mengalami krisis pangan. Substansi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan dapat dikatakan telah memiliki arah pandang yang jauh dengan mengantisipasi berbagai masalah pangan meskipun Undang-Undang tersebut kurang sistematis dalam merumuskan materi pokoknya.

Kondisi sosial masyarakat saat ini memiliki perbedaan yang sangat mendasar dengan kondisi masyarakat 13 tahun yang lalu. Pada tahun 1997 terjadi krisis ekonomi secara global. Hal tersebut menyebabkan kondisi perekonomian nasional ikut mengalami krisis. Berbagai bahan pokok

mengalami kenaikan ditambah dengan kenaikan harga minyak mentah dunia. Peristiwa tersebut mengalami persamaan dengan peristiwa yang terjadi saat ini. Namun pada saat itu ketersediaan pangan bagi masyarakat tidak mengalami kekurangan pangan melainkan terdapat peningkatan harga pangan. Selain itu, krisis ekonomi yang terjadi menyebabkan masyarakat tidak lagi percaya kepada Pemerintah.

Ketidakpercayaan masyarakat kepada Pemerintah tersebut menyebabkan terjadi perubahan ketatanegaraan dengan tumbangnya rezim politik Orde Baru yang kemudian melahirkan Reformasi sebagaimana tuntutan yang dikehendaki oleh masyarakat menyebabkan perubahan bernegara sehingga Undang-Undang Dasar 1945 sejak tahun 1999 hingga tahun 2002 diamendemen sehingga saat ini menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada tahun 90-an terjadi perubahan arah kebijakan pembangunan negara yang awalnya pembangunan di bidang agraris menjadi pembangunan di bidang industri dan jasa. Hal tersebut menyebabkan sedikit demi sedikit terjadi peralihan fungsi lahan yang awalnya menjadi lahan pertanian atau lahan peternakan berubah menjadi tempat industri-industri baru, dalam hal ini dilakukan dengan pembangunan pabrik-pabrik. Pertumbuhan populasi penduduk Indonesia yang pesat mengikuti deret ukur sedangkan pertumbuhan pangan mengikuti deret hitung.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menjadi salah satu itikad baik pemerintah Orde Baru demi kelangsungan hidup masyarakat Indonesia. Sampai dengan tumbangya Orde Baru ketersediaan pangan tidak

menjadi masalah yang menjadi beban pemerintah. Terjadinya krisis ekonomi sejak tahun 1997 yang melambungkan harga pangan menjadi masalah yang cukup sulit untuk diatasi meskipun pada saat itu ketersediaan pangan cukup bagi masyarakat. Namun saat ini masalah pangan menjadi kompleks karena ketersediaan pangan di tingkat dunia mulai diragukan ditambah dengan kenaikan harga minyak dunia yang turut membebani sistem pendistribusian pangan.

#### **4.1.3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia**

Pengkajian mengenai pangan tidak pernah dapat terlepas dari Hak Asasi Manusia. Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk yang dibekali akal budi dan merupakan anugerah yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara dan hukum, pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.<sup>12</sup> Berikut ini adalah kajian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia khususnya pasal-pasal tertentu mengenai ketahanan pangan dari aspek filosofis, yuridis dan sosiologis.

##### **Kajian Filosofis**

Pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat merupakan hak dasar atau hak asasi yang dimiliki oleh tiap manusia yang diperoleh dari Allah swt. sekaligus sebagai bagian dari hak yang diakui dan dilindungi oleh negara merdeka dan berdaulat. Manusia dianugerahi hak asasi untuk menjamin keberadaan harkat dan martabat kemuliannya serta keharmonisan

<sup>12</sup> Pasal 1 Angka 1 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

lingkungannya. Hak pangan tidak dapat diingkari oleh siapapun. Jika pengingkaran tersebut terjadi maka dapat diartikan telah mengingkari martabat manusia sebagai makhluk hidup sekaligus makhluk sosial yang bermartabat. Pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam hal ini bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, membela, dan menjamin hak asasi manusia setiap warga negara dan penduduknya tanpa diskriminasi termasuk dalam hal pemenuhan kebutuhan pangan.

### **Kajian Yuridis**

Pangan erat kaitannya dengan hak seseorang untuk hidup dan mempertahankan hidupnya. Pembuatan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 yang berpedoman pada Deklarasi Hak Asasi Manusia serta berbagai instrumen internasional yang mengatur tentang hak asasi manusia. Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa tiap warga negara berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan yang salah satu indikatornya adalah pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat agar seseorang dapat mempertahankan hidupnya.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 lebih rinci mengatur tentang hak asasi manusia. Dalam hal ini Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peringatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan

kecerdasan serta keadilan.<sup>13</sup> Hal tersebut sesuai dengan Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Terdapat dua pasal dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang secara pasti memberikan jaminan untuk hidup dan mengembangkan diri sehubungan dengan pelaksanaan ketahanan pangan nasional. Kedua pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

*Pasal 9*

- (1) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya.*
- (2) Setiap orang berhak hidup tentram, aman, bahagia, sejahtera lahir dan batin.*

*Pasal 11*

*Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak.*

Pada Pasal 9 Ayat (1) dinyatakan bahwa tiap orang berhak untuk hidup dan mempertahankan hidupnya. Pemenuhan kebutuhan pangan merupakan pemenuhan hak dasar seseorang untuk hidup dan mempertahankan hidupnya. Seorang manusia butuh asupan makanan untuk tumbuh dan berkembang secara layak. Pasal 71 menyatakan bahwa Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia dalam Undang-Undang tersebut. Oleh sebab itu, pemenuhan kebutuhan masyarakat akan pangan menjadi mutlak untuk dipenuhi sebagai pelaksanaan hak asasi manusia.

Dengan adanya jaminan untuk hidup, pemenuhan kebutuhan pangan menjadi tanggung jawab Pemerintah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 71. Adanya otonomi daerah turut menempatkan Pemerintah Daerah sebagai

---

<sup>13</sup> *Ibid.* Pasal 2.

pemegang tanggung jawab disamping Pemerintah dalam memenuhi hak untuk hidup tiap warga negara. Namun kenyataan yang ada pada saat ini pemenuhan kebutuhan pangan oleh tiap warga negara tidak dapat terpenuhi dengan adanya krisis pangan yang melanda saat ini. Hal tersebut dapat diartikan hak asasi masyarakat Indonesia dalam memperoleh pangan belum terwujud.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tidak mengatur mengenai pangan lokal. Namun secara eksplisit memberi ruang pada pangan lokal untuk eksis guna mendukung terwujudnya hak asasi manusia di bidang pangan. Nasionalisasi beras yang terjadi dengan adanya swasembada beras telah merubah pola konsumsi masyarakat Indonesia. Untuk itu, pangan lokal menjadi jalan keluar bagi masyarakat dalam mengatasi ketergantungan terhadap beras meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit dalam Undang-Undang ini.

### **Kajian Sosiologis**

Prinsip hak asasi manusia dalam masa pemerintahan Orde Baru belum mendapat perhatian yang seharusnya seperti pada era Reformasi. Disamping itu, pada masa pemerintahan Orde Baru belum terjadi krisis pangan secara global. Indonesia masih mampu mewujudkan ketahanan pangan dengan ketersediaan yang cukup bagi seluruh masyarakat. Namun saat ini, telah terjadi krisis pangan di Indonesia bahkan di dunia secara global akibat hasil produksi pangan yang kian menurun sedangkan pertumbuhan masyarakat dunia semakin meningkat. Hal tersebut sejalan dengan teori Malthus yang menyatakan bahwa pertumbuhan populasi manusia yang pesat mengikuti deret ukur sedangkan pertumbuhan pangan mengikuti deret hitung.

Pada tahun 2000 di Indonesia terdapat 10 juta anak-anak Indonesia yang menderita kekurangan energi protein (KEP) seperti dilaporkan UNICEF. Ada pula 2,4 juta anak di bawah umur lima tahun pada tahun 1998 yang menderita gizi buruk dan tujuh juta anak balita yang menderita gizi kurang.<sup>14</sup> Hal tersebut menjadi bukti bahwa belum terdapat penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi atas pangan baik oleh Pemerintah maupun oleh Pemerintah Daerah. Negara-negara industri maju memprioritaskan pangan, seperti di Amerika Serikat, Eropa, dan Jepang. Hal tersebut dapat dilihat dari kebijakan nasionalnya dengan subsidi yang cukup besar, yaitu kebijakan *non-tariff barrier* guna melindungi petani dalam negeri. Pemerintah Indonesia memberikan subsidi dengan menekan harga beras, membagi beras miskin, dan membagikan bantuan langsung tunai sebagai kompensasi kenaikan BBM kepada masyarakat ekonomi lemah yang tidak memandirikan masyarakat ekonomi lemah.

#### **4.1.4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**

Pemberlakuan otonomi daerah menempatkan Pemerintah Daerah sebagai penanggungjawab pelaksanaan pemerintahan dan kepentingan masyarakat. Dapat diartikan bahwa pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat tidak akan terlepas dari peran Pemerintah Daerah. Berikut ini adalah kajian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya pasal-pasal tertentu mengenai ketahanan pangan dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis.

---

<sup>14</sup> Ja'far Hafshah. Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. 2006. *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jakarta: Kompas. hlm. 77-78.

### **Kajian Filosofis**

Pembagian daerah menjadi provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi kabupaten/kota yang memiliki Pemerintah Daerah masing-masing merupakan upaya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dengan memperhatikan potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam yang terdapat di daerah tersebut.

Pemerintah Daerah yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya diharapkan mampu mensejahterakan masyarakat di daerah tersebut. Karena Pemerintah Daerah dalam menjalankan kewenangannya akan lebih tepat dalam menganalisa permasalahan yang sedang dihadapi masyarakat di daerah tersebut sehingga kebijakan yang dikeluarkan akan dapat memajukan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini kebijakan yang dikeluarkan oleh tiap daerah berbeda sesuai dengan sumber daya manusia, sumber daya alam, serta berbagai permasalahan di masing-masing daerah tersebut.

### **Kajian Yuridis**

Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas daerah provinsi yang terbagi lagi atas kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota memiliki pemerintah daerah yang kemudian oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 Ayat (1) diamanatkan untuk diatur dengan Undang-Undang yang kemudian memunculkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Otonomi daerah telah memberikan wewenang kepada Pemerintah Daerah dalam mengatur dan

mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat di daerah tersebut.

Permasalahan mengenai pangan saat ini tidak hanya menjadi tanggung jawab Pemerintah saja melainkan telah menjadi tanggung jawab yang juga diemban oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota. Permasalahan tersebut dapat dikategorikan sebagai urusan yang bersifat pilihan karena secara nyata ada dan berpotensi untuk dapat diselesaikan dengan memperhatikan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 13 Ayat (2) dan Pasal 14 Ayat (2).

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah memiliki kewajiban yang harus dipenuhi sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 22. Diantaranya adalah meningkatkan kualitas hidup masyarakat; mewujudkan keadilan dan pemerataan; mengembangkan sistem jaminan sosial; serta mengembangkan sumber daya produktif di daerah. Dalam hal pangan, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan pangan untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Peran yang diberikan oleh Pemerintah Daerah lebih bersifat sebagai inisiator, fasilitator dan regulator sedangkan peran serta masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan ketahanan pangan. Sejalan dengan itu, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan atau Pemerintah Desa sesuai dengan kewenangannya, menjadi pelaksana fungsi-fungsi inisiator, fasilitator dan regulator atas penyelenggaraan ketahanan

pangan di wilayah masing-masing, namun tetap dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat akan pangan merupakan perwujudan keadilan dan pemerataan. Untuk memenuhinya Pemerintah Daerah dapat mengembangkan sistem jaminan sosial. Disamping itu, Pemerintah Daerah juga dapat mengoptimalkan sumber daya alamnya secara produktif dengan perencanaan wilayah yang akurat dan tidak terbawa imbas industrialisasi. Namun pada kenyatannya banyak daerah yang membuat kebijakan yang salah dengan memaksakan pertanian padi untuk memenuhi kebutuhan beras sedangkan keadaan di daerah tersebut tidak cocok untuk ditanami padi.

Pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan atau pemerintah desa sesuai dengan kewenangannya, menjadi pelaksana fungsi-fungsi inisiator, fasilitator dan regulator atas penyelenggaraan ketahanan pangan di wilayah masing-masing, namun tetap dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan nasional. Berkaitan dengan ini, maka kebijakan ketahanan pangan nasional menjadi payung kebijakan ketahanan pangan daerah; sedangkan kebijakan ketahanan pangan daerah menjadi komponen utama dalam kebijakan pangan nasional.

Guna mewujudkan ketahanan pangan daerah, Pemerintah Daerah dalam hal ini harus melihat kondisi ekologi, sosial, dan kearifan lokal masyarakat di daerah tersebut. Pemerintah Daerah harus tahu pangan lokal yang biasa di konsumsi oleh masyarakatnya sebelum adanya nasionalisasi beras dan harus tahu potensi ekologi daerahnya untuk melakukan

pengembangan tanaman pangan, mengembangkan peternakan, atau mengembangkan perikanan. Hal tersebut merupakan pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengatur dan mengurus daerahnya. Pangan lokal meskipun secara eksplisit tidak dinyatakan namun menjadi solusi tepat guna untuk mengatasi masalah pangan di tiap daerah.

### **Kajian Sosiologis**

Masyarakat Indonesia terbentuk dari berbagai macam suku bangsa yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Mereka memiliki kebudayaan dan kebiasaan yang berbeda termasuk mengenai pangan. Sebelum adanya nasionalisasi beras, di tiap daerah memiliki pangan lokal yang telah dikonsumsi selama bertahun-tahun bahkan sebelum datangnya penjajah. Namun kebijakan nasionalisasi beras yang sudah dirintis sejak jaman penjajahan Belanda membuat masyarakat mulai meninggalkan pangan lokal yang selama ini dikonsumsi padahal kandungan gizi pangan lokal tidak kalah dengan kandungan gizi yang dimiliki oleh beras.

Saat ini masyarakat bahkan mulai beralih pada pangan hasil olahan gandum padahal 100% gandum yang diolah di Indonesia adalah hasil impor. Indonesia sampai saat ini belum mampu memproduksi gandum sendiri meskipun pada jaman kolonial, Belanda mencoba dan berhasil menanam gandum di dataran-dataran tinggi seperti Salatiga, Wonosobo, dan Sukabumi.<sup>15</sup> Produksi pangan sebenarnya disesuaikan dengan keadaan ekologi di masing-masing daerah. Hal tersebut yang menjadikan pangan lokal di

---

<sup>15</sup> Bambang Setiadi. 1997. *Ketahanan Pangan di Era Globalisasi, Rapuh atau Tangguh*. Dalam Badan Urusan Logistik. 1997. *30 Tahun Peran Bulog dalam Ketahanan Pangan*. Jakarta: BULOG. hlm. 244.

masing-masing daerah berbeda. Dapat dipastikan bahwa produksi pangan yang tidak disesuaikan dengan kondisi ekologi daerahnya tidak akan berhasil seperti yang diharapkan.

Kebijakan Pemerintah di masa lampau memberi bantuan beras pada masyarakat Nusa Tenggara Timur (NTT) yang menderita kelaparan bukan hal yang baik. Hal tersebut dikarenakan masyarakat NTT memiliki pangan lokal berupa jagung. Bantuan tersebut membuat perubahan pola konsumsi masyarakat sehari-hari dari jagung menjadi beras padahal di daerah NTT hasil pertaniannya bukan padi melainkan jagung. Masyarakat NTT kini telah bergantung pada beras.

Pemerintah Daerah harus mampu melihat potensi daerah masing-masing. Daerah dengan tanah yang subur untuk ditanami tanaman pertanian harus memanfaatkannya secara baik untuk memperoleh hasil yang optimal dan tidak mengalihfungsikan lahan tersebut. Lahan yang baik untuk peternakan juga harus dimanfaatkan sesuai dengan fungsinya. Sedangkan daerah yang memiliki potensi dalam hal perikanan harus memanfaatkannya secara optimal. Optimalisasi sumber daya tersebut terlebih dahulu manfaatnya harus dirasakan oleh masyarakat setempat. Setelah itu, hasilnya dapat didistribusikan kepada daerah lain.

#### **4.1.5 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan**

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dibuat sebagai penjabaran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Ketahanan pangan merupakan hal sangat penting dalam

proses pembangunan nasional dengan mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi, dan beragam, serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat. Berikut ini adalah kajian Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis.

### **Kajian Filosofis**

Ketahanan pangan merupakan suatu konsep yang dibuat dan hendak diwujudkan sebagai amanat nilai-nilai yang terkandung dalam Naskah Proklamasi maupun yang telah dijabarkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akses masyarakat terhadap pangan merupakan perwujudan adanya masyarakat yang merdeka dalam negara yang berdaulat dengan hak pangan yang melekat sebagai hak asasi yang langsung berasal dari Allah swt. Tersedianya pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi, dan beragam, serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat merupakan bentuk nyata dari asas persamaan dan perikemanusiaan yang mengarah pada keadilan bagi seluruh masyarakat sehingga dapat memantapkan persatuan bangsa Indonesia.

Ketahanan pangan merupakan bagian dari pembangunan nasional yang semestinya masuk pula dalam kerangka ketahanan nasional. Suatu negara yang tidak memiliki ketahanan pangan akan mengganggu stabilitas nasional yang berarti merusak sistem ketahanan nasional dengan terjadinya *chaos*. Sehingga ketahanan pangan perlu diwujudkan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera secara keseluruhan.

### Kajian Yuridis

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan mengamanatkan penjabaran mengenai ketahanan pangan dengan materi sebagai berikut:

1. pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata dan terjangkau oleh daya beli masyarakat;
2. menyelenggarakan, membina dan atau mengkoordinasikan cadangan pangan nasional yang terdiri atas cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, hingga tingkat pedesaan;
3. menyelenggarakan, membina dan atau mengkoordinasikan penyediaan, pengadaan, dan atau penyaluran pangan yang bersifat pokok;
4. menetapkan dan menyelenggarakan penganekaragaman kebijakan mutu pangan dan penganekaragaman pangan;
5. mengambil tindakan pencegahan dan penganggulangan kekurangan pangan, keadaan darurat dan atau spekulasi atau manipulasi dalam pengadaan dan peredaran pangan;
6. pengendalian harga pangan;
7. pembinaan oleh Pemerintah yang meliputi:
  - a. mengembangkan sumber daya manusia di bidang pangan;
  - b. mendorong dan meningkatkan peran serta masyarakat, asosiasi dan organisasi profesi di bidang pangan;

- c. mendorong dan menunjang kegiatan penelitian dan atau pengembangan teknologi di bidang;
- d. penyebarluasan pengetahuan dan penyuluhan di bidang pangan;
- e. pembinaan kerja sama internasional di bidang pangan seduai dengan kepentingan nasional; mendorong dan meningkatkan kegiatan penganeekaragaman pangan yang dikonsumsi masyarakat serta pemantapan mutu pangan tradisional, pangan tradisional tersebut dapat dikategorikan dalam pangan lokal yaitu pangan yang diproduksi setempat (suatu wilayah/Daerah) untuk tujuan ekonomi atau konsumsi, pangan yang sudah dikenal, mudah diperoleh disuatu wilayah, jenisnya beragam dan dapat diusahakan baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk dijual<sup>16</sup>, pangan lokal tersebut yang nantinya dapat dioptimalkan oleh Pemerintah dalam kegiatan penganeekaragaman pangan.

Materi Pokok dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan adalah sebagai berikut:

1. penyediaan pangan yang diutamakan dari produksi pangan dalam negeri yang merata dengan jalan distribusi pangan ke seluruh wilayah sampai tingkat rumah tangga;
2. cadangan pangan nasional yang disalurkan untuk menanggulangi masalah pangan;
3. penganeekaragaman pangan dengan memperhatikan sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal;

---

<sup>16</sup> Departemen Pertanian. *Pengembangan Umum Pangan Lokal*.  
<http://iptek.apjii.or.id/artikel/pangan/DEPTAN/materi-pendukung/Pedum%20Pengembangan%20Pangan%20Lokal.htm>. Diakses 16 Februari 2008.

4. pencegahan dan penanggulangan masalah pangan serta pengendalian harga pangan;
5. peran serta Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam mewujudkan ketahanan pangan;
6. pengembangan sumber daya manusia dan kerja sama internasional untuk mewujudkan ketahanan pangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan merupakan penjabaran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan khususnya Bab VII Pasal 50 mengenai penetapan lebih lanjut Pasal 45 sampai dengan Pasal 49. Kelima pasal tersebut menjadi landasan pembuatan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Pasal 1 Angka 9 terdapat konsep penganeekaragaman pangan sebagai upaya peningkatan konsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang. Dalam penjelasan dinyatakan bahwa upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional harus bertumpu pada sumber daya pangan lokal yang mengandung keragaman antar daerah dan harus dihindari sejauh mungkin ketergantungan pada pemasukan pangan. Fakta lapang menunjukkan bahwa Indonesia sebagai negara agraris memiliki ketergantungan yang cukup tinggi akan pangan dengan mengimpor berbagai bahan pangan mulai dari beras, jagung, ternak sapi, susu, kedelai, dan lain sebagainya.

Ketersediaan pangan di Indonesia ditujukan untuk memenuhi konsumsi pada tingkatan rumah tangga dengan mengembangkan sistem produksi, efisiensi sistem usaha pangan, teknologi produksi pangan, sarana

dan prasarana produksi pangan, serta mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif yang terdapat dalam Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.

Pengembangan sistem produksi dilakukan dengan memperhatikan sumber daya manusia maupun sumber daya alam yang menyesuaikan keadaan ekologi masing-masing daerah dalam penanaman bahan pangan, pengembangbiakan ternak, maupun budi daya perikanan; kelembagaan yang ada di masyarakat seperti kelompok usaha tani atau koperasi usaha tani maupun kelembagaan yang dibentuk oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah yaitu Dewan Ketahanan Pangan; serta harus memperhatikan budaya lokal yang sampai saat ini tetap hidup di masyarakat seperti kebiasaan mengkonsumsi makanan jenis tertentu yang dihasilkan oleh pertanian di daerah tersebut. Hal tersebut dapat diartikan bahwa adanya nasionalisasi beras telah memarginalkan budaya lokal dan memojokkan pangan lokal.

Pengembangan sarana dan prasarana produksi harus disertai dengan insentif atau bantuan yang diberikan oleh Pemerintah atau Pemerintah daerah kepada para petani. Hal tersebut dapat dilakukan dengan pemberian subsidi pupuk dan pembasmi hama serta bantuan bibit unggul. Namun subsidi tersebut telah lama dicabut sejak masa pemerintahan Orde Baru. Bahkan saat ini harga pupuk per 50 kg yang awalnya Rp 50.000,- saat ini telah mencapai angka Rp 77.500,- sehingga banyak petani gurem yang tidak mampu membelinya. Pengembangan sarana dan prasarana produksi dengan pemberian kredit lunak pada para petani untuk melengkapi peralatan yang menunjang peningkatan hasil produksi meskipun saat ini belum dapat terlaksana.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Pasal 3 Ayat (1) menyebutkan bahwa sumber penyediaan diperoleh dari produksi dalam negeri, cadangan pangan, dan pemasukan pangan atau yang lebih dikenal dengan impor pangan. Menurut Bomer Pasaribu, penyediaan pangan seharusnya mencapai 120%. 100% adalah pemenuhan kebutuhan pangan yang diperkirakan habis dikonsumsi oleh seluruh masyarakat, sedangkan 20% dijadikan *iron stock* atau cadangan pangan sebagai jaminan ketahanan pangan berkesinambungan.<sup>17</sup>

Cadangan pangan sebanyak 20% tersebut, 10% merupakan cadangan pangan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang dikelola oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah untuk menghadapi bahaya kekurangan pangan, gejolak harga maupun dalam keadaan darurat seperti bencana alam atau paceklik yang hebat diluar kemampuan manusia. 3% hasil pertanian dikelola sendiri oleh petani sebagai jaminan kesejahteraan bagi petani sekaligus untuk menghadapi paceklik akibatnya musim kemarau yang melebihi batas waktu. Sisa 7% akan dikelola secara mandiri oleh seluruh elemen masyarakat sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 8 Ayat (2). Pengelolaan tersebut dapat dilakukan oleh masyarakat, baik oleh koperasi maupun masyarakat secara luas. Ekspor akan dilakukan jika persediaan bahan pangan melebihi 120%. Namun hal tersebut baru pewacanaan yang dilakukan oleh peneliti atas keterangan yang diberikan oleh Prof. Dr. Bomer Pasaribu, S.H. S.E., M.S., anggota Komisi IV DPR RI.

---

<sup>17</sup> Hasil Wawancara dengan Prof. Dr. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S. *Op. cit.*

Pemasukan pangan akan dilakukan oleh pemerintah dengan cara impor apabila produksi dalam negeri yang dijadikan sebagai prioritas tidak dapat mencukupi kebutuhan masyarakat akan pangan. Impor pangan tersebut seharusnya memperhatikan petani sebagai tulang punggung pertanian nasional. Tingginya harga pangan harus diimbangi dengan peningkatan kesejahteraan petani bukan sebaliknya seperti yang tengah terjadi saat ini. Pemasukan pangan dari luar dapat dihindari bila Pemerintah dan Pemerintah Daerah bijak menyikapinya dengan kembali pada pangan lokal yang berbasis ekologi dan kearifan lokal masyarakat di tiap daerah.

Ketersediaan pangan harus didistribusikan ke seluruh daerah di Indonesia sampai pada tingkatan rumah tangga. hal tersebut dilakukan untuk memenuhi aksesibilitas masyarakat terhadap pangan antar daerah maupun antar waktu sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Distribusi tersebut dilakukan dengan mengembangkan sistem distribusi yang dapat menjangkau ke seluruh pelosok nusantara; pengelolaan sistem distribusi pangan yang dapat mempertahankan keamanan, mutu, dan gizi; serta jaminan keamanan dalam pendistribusian pangan.

Bab III Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan mengatur tentang cadangan pangan yang terdiri dari cadangan Pemerintah dan cadangan masyarakat.<sup>18</sup> Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dapat diartikan bahwa cadangan pangan tersebut harus dimiliki oleh tiap Pemerintah

---

<sup>18</sup> Pasal 5 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan

Daerah untuk mengantisipasi kekurangan pangan masyarakat setempat, gejolak harga pasar dan/atau keadaan darurat berupa bencana alam maupun paceklik berkepanjangan. Cadangan pangan tersebut akan disalurkan dengan mekanisme yang disesuaikan dengan kondisi di tiap daerah dan rumah tangga serta tidak merugikan masyarakat dan konsumen.

Penunjukan swasta oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota pada Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan dirasa kurang tepat. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 33 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan negara sebagai penguasa tertinggi cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Cadangan pangan merupakan hasil produksi pertanian yang penting dalam masyarakat sebagai persiapan menghadapi segala kemungkinan buruk yang akan dihadapi baik oleh petani maupun oleh masyarakat secara luas di berbagai daerah. Maka dalam hal ini hasil pertanian dapat dikategorikan sebagai suatu cabang produksi yang penting. Penguasaan pertanian tidak secara langsung berada di tangan Pemerintah, namun dalam hal ini Pemerintah sebagai regulator memiliki andil dalam menentukan harga.

Pasal 9 Ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan mengatur tentang penganekaragaman pangan. Penganekaragaman pangan dilakukan untuk meningkatkan ketahanan pangan dengan memperhatikan sumber daya manusia dan sumber daya alam berupa ekologi di tiap daerah; kelembagaan formal yang dibuat oleh Pemerintah maupun oleh Pemerintah Daerah dan kelembagaan lokal yang telah

berlangsung sebagai warisan turun temurun; serta budaya lokal. Hal ini dapat diartikan bahwa Pemerintah mencoba untuk tidak lagi bergantung pada beras untuk mencapai ketahanan pangan dengan didukung oleh peningkatan kesadaran masyarakat untuk mengonsumsi aneka pangan. Dalam hal ini Pemerintah telah memiliki wacana untuk melakukan penganeekaragaman pangan berdasarkan kemampuan dan kebiasaan yang dimiliki di tiap daerah.

Permasalahan pangan yang terdiri dari kelebihan pangan, kekurangan pangan dan ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan diatasi dengan tiga cara, yaitu pencegahan, penanggulangan, dan pengendalian harga. Pencegahan masalah pangan dilakukan sebelum terjadinya masalah pangan dengan cara pemantauan, analisis dan evaluasi ketersediaan pangan beserta faktor yang mempengaruhinya. Penganggulan masalah pangan dilakukan untuk menanggulangi masalah pangan yang sedang terjadi dengan cara mengekspor pangan jika terjadi kelebihan pangan; peningkatan produksi dan/atau impor pangan jika terjadi kekurangan pangan; penyaluran pangan secara khusus bila terjadi ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan; serta memberikan bantuan pada penduduk miskin. Pengendalian harga dilakukan untuk mengatasi gejolak harga yang meresahkan masyarakat melalui berbagai kebijakan.

Ketahanan pangan dalam pelaksanaan dan perwujudannya menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Pelaksanaan oleh elemen pemerintahan tersebut tentunya harus didukung oleh peran serta masyarakat yang dapat ditumbuhkan dengan memberikan informasi dan pendidikan yang berkaitan dengan penyelenggaraan ketahanan

pangan sehingga dalam hal ini dapat dilakukan pelurusan pola pikir masyarakat yang menganggap swasembada beras sebagai perwujudan ketahanan pangan; membantu kelancaran dan meningkatkan motivasi dalam penyelenggaraan ketahanan pangan; serta meningkatkan kemandirian rumah tangga dalam mewujudkan ketahanan pangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Pasal 15 mengamanatkan pada Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk melakukan pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelatihan di bidang pangan; penyebarluasan ilmu pengetahuan dan teknologi di bidang pangan; serta penyuluhan pangan yang ketiganya dilakukan untuk menunjang ketersediaan pangan. Selain itu, dalam rangka menunjang perwujudan ketahanan pangan dilakukan kerja sama internasional dalam bidang produksi, perdagangan dan distribusi pangan; cadangan pangan; pencegahan dan penanggulangan masalah pangan; serta melakukan riset dan pengembangan teknologi pangan.

Untuk mewujudkan ketahanan pangan dilakukan perumusan, kebijakan, evaluasi dan pengendalian ketahanan pangan. Ketiga upaya tersebut dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta peran serta masyarakat melalui kerjasaman dengan Dewan Ketahanan Pangan Nasional maupun Dewan Ketahanan Pangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan pada beberapa pasal mengamanatkan untuk dibentuk suatu pengaturan lebih lanjut oleh menteri-menteri yang bertanggungjawab di bidangnya dengan sistem koordinatif. Dalam hal penganeekaragaman pangan, ketentuan

lebih lanjut yang diamankan untuk ditetapkan oleh beberapa menteri adalah ketentuan mengenai pengendalian harga. Seharusnya penyelenggaraan penganeekaragaman pangan untuk memperkokoh ketahanan pangan memerlukan pengaturan lebih lanjut berupa Peraturan Presiden. Hal tersebut diperlukan mengingat saat Indonesia bahkan dunia sedang terancam krisis pangan. Peraturan Presiden tersebut nantinya akan ditindaklanjuti oleh tiap daerah dengan mengeluarkan Peraturan Daerah yang dapat mengoptimalkan pangan lokal untuk menciptakan ketahanan pangan yang saat ini terganggu.

### **Kajian Sosiologis**

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan merupakan dasar terselenggaranya ketahanan pangan untuk mensejahterakan bangsa. Ketahanan pangan sebenarnya telah didukung oleh ketersediaan sumber daya alam dan sosial budaya yang beragam. Perwujudan ketahanan pangan nasional harus berlandaskan pada pangan lokal yang mengandung keragaman antar daerah dan harus dihindari sejauh mungkin ketergantungan pemasukan pangan dari negara lain.

Swasembada beras telah membelokkan arti dari ketahanan pangan dengan mengartikan ketahanan pangan sebagai swasembada beras. Hal tersebut terjadi akibat kebijakan perberasan nasional yang mendorong terjadinya nasionalisasi beras. Kebijakan tersebut telah membuat masyarakat Maluku yang dulunya makan sagu kini beralih pada beras. Masyarakat NTT yang dulunya makan jagung kini juga telah beralih pada beras. Pengalihan pola konsumsi dari pangan lokal masing-masing daerah kepada beras menjadikan masyarakat Indonesia sangat bergantung pada beras. Hasil

produksi nasional yang tidak mencukupi kebutuhan beras menyebabkan Pemerintah mengambil jalan impor atau pemasukan pangan dari negara lain.

Sampai saat ini Pemerintah masih beranggapan bahwa beras merupakan makanan pokok masyarakat Indonesia sehingga untuk memenuhinya Pemerintah harus melakukan impor. Hal tersebut membuat petani lokal menjerit. Kerja keras mereka sebagai tulang punggung pertanian nasional masih belum mendapatkan kompensasi yang setimpal berupa kesejahteraan. Berbagai bencana alam yang telah terjadi karena perubahan iklim sebagai akibat pemanasan global turut menyapu harapan para petani yang merugi disebabkan kegagalan panen.

Kenaikan harga pupuk baru-baru ini menyebabkan banyak petani gurem dengan tingkat perekonomian yang lemah tidak mampu menjangkaunya seperti para petani di Solok Sumatera Barat tidak mampu membeli. Hal tersebut akan menurunkan tingkat produksi hasil pertanian yang berarti memperlemah kondisi ketahanan pangan yang penyediaannya lebih mengutamakan produksi dalam negeri.

#### **4.1.6 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan**

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan dibuat sebagai penjabaran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Keamanan, mutu dan gizi pangan merupakan hal sangat penting dalam proses mewujudkan ketahanan pangan. Konsumsi pangan oleh masyarakat tentunya harus didukung dengan keamanan, mutu dan gizi pangan untuk menjadikan masyarakat Indonesia sehat dan cerdas dalam rangka

keikutsertaannya dalam pembangunan nasional. Berikut ini adalah pengkajian Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis.

### **Kajian Filosofis**

Pangan merupakan hak dasar yang dimiliki oleh tiap manusia sebagai bagian dari hak asasi manusia. Keamanan, mutu dan gizi merupakan instrumen yang melekat pada pangan. Tersedianya pangan yang cukup dan aman disertai dengan mutu dan gizi yang memadai merupakan jalan untuk mewujudkan insan Indonesia yang berkualitas. Sumber daya manusia yang berkualitas merupakan penentu keberhasilan pembangunan yang akan meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat didukung oleh harga yang memadai agar dapat terjangkau oleh masyarakat.

### **Kajian Yuridis**

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan merupakan penjabaran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan Bab II mengenai keamanan pangan serta Bab III mengenai mutu dan gizi pangan. Keamanan pangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan yaitu mengenai sanitasi pangan; bahan tambahan pangan; rekayasa genetika dan iradiasi pangan; kemasan pangan; jaminan mutu pangan dan pemeriksaan laboratorium; serta pangan tercemar. Sedangkan mutu dan gizi pangan yang diatur yaitu mengenai mutu pangan dan gizi pangan.

Materi pokok dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan adalah:

1. keamanan pangan yang terdiri dari sanitasi, bahan tambahan pangan, pangan produk rekayasa genetika, iradiasi pangan, kemasan pangan, jaminan mutu pangan dan pemeriksaan laboratorium, dan pangan tercemar;
2. mutu dan gizi pangan yang terdiri dari pengaturan mengenai mutu pangan, dan gizi pangan;
3. pemasukan dan pengeluaran pangan ke dalam dan dari wilayah Indonesia;
4. pengawasan dan pembinaan; serta
5. peran serta masyarakat.

Keamanan, mutu dan gizi pangan merupakan bagian yang tidak dapat terlepas dari ketahanan pangan. Pangan yang dikonsumsi oleh masyarakat merupakan ujung dari proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan peredaran yang pada akhirnya berada di tangan konsumen untuk dikonsumsi. Penerapannya merupakan bagian yang tidak dapat terpisah dari ketahanan pangan. Keamanan, mutu dan gizi pangan merupakan bagian dari sub konsumsi pangan dalam ketahanan pangan.

Pemenuhan keamanan, mutu dan gizi pangan lebih ditujukan pada produsen penyedia pangan dalam hal ini tidak tertutup pangan segar maupun pangan olahan. Misalnya penjual buah maupun sayur harus memastikan kedua komoditas tersebut bebas dari racun yang terbawa oleh pestisida. Bagi ternak sapi harus bebas pula dari sapi gila dan penyakit mulut dan kuku yang membahayakan bagi kesehatan manusia. Penangkapan ikan tidak boleh menggunakan racun atau pukat harimau yang dapat merusak sumber daya air setempat.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan juga ditujukan bagi industri yang menggunakan rekayasa genetika. Rekayasa genetika dalam hal ini dipergunakan sebagai salah satu cara dalam melakukan diversifikasi pangan. Bahan tambahan pangan yang dinyatakan berbahaya dilarang dipergunakan dalam produksi pangan.

### **Kajian Sosiologis**

Keamanan, mutu dan gizi pangan seringkali tidak menjadi pertimbangan masyarakat dalam mengonsumsi. Beredarnya pangan segar dan pangan olahan terutama yang berasal dari luar negeri merupakan salah satu upaya diversifikasi pangan guna mewujudkan ketahanan pangan. Banyak penelitian yang membuktikan bahwa pangan segar dan pangan olahan yang berasal dari luar negeri tersebut berbahaya untuk dikonsumsi padahal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan Pasal 36 sampai dengan Pasal 49 telah mengatur mengenai keamanan, mutu dan gizi pangan tersebut.

Masyarakat Indonesia beranggapan bahwa negara barat merupakan pemimpin modernisasi sehingga masyarakat kita banyak mengikuti teknologi, budaya, bahkan pola makan. Masyarakat dengan ekonomi menengah keatas lebih senang mengonsumsi pangan impor yang dijual bebas di swalayan yang memiliki pelayanan bagus dibandingkan pasar tradisional. Bahkan saat ini tidak sulit untuk menemukan pangan impor di pasar tradisional.

Pada awal tahun 2008 Pemerintah telah melakukan pengurangan beban pajak atas komoditas pangan strategis penambahan subsidi pangan. Hal tersebut dilakukan sebagai salah satu upaya untuk mencukupi ketersediaan

pangan.<sup>19</sup> Bahkan pada 1 Februari Menteri Perindustrian telah mencabut Standar Nasional Indonesia wajib terhadap tepung terigu yang mengancam kualitas gizi masyarakat. Pencabutan tersebut memberi jalan masuk terhadap terigu yang mengandung logam berat, merkuri, timbal dan kadmium.<sup>20</sup>

#### **4.1.7 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan**

Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan merupakan Pengganti Keputusan Presiden Nomor 132 Tahun 2001 tentang Dewan Ketahanan Pangan guna mengoptimalkan kinerja Dewan Ketahanan Pangan. Dewan Ketahanan Pangan merupakan lembaga struktural yang keberadaannya tidak hanya di ibu kota negara melainkan terdapat Dewan Ketahanan Pangan di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dewan Ketahanan Pangan dibentuk dengan maksud untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional; serta melaksanakan evaluasi dan pengendalian dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional. Tugas yang diemban meliputi kegiatan di bidang penyediaan pangan, distribusi pangan, cadangan pangan, penganeekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan dan gizi.

Dewan Ketahanan Pangan diketuai langsung oleh Presiden Republik Indonesia sedangkan Ketua Harian dipegang oleh Menteri Pertanian. Dalam

---

<sup>19</sup> Oin. 2008. *Revisi APBN 2008 Dipercepat, Presiden Harus Ajukan dalam Bentuk RUU*. Kompas Up Date Edisi Kamis 31 Januari 2008.

<sup>20</sup> Osa. 2008. *Tepung Terigu: Kualitas Gizo Masyarakat Terancam*. Kompas Edisi Sabtu 2 Januari 2008.

melaksanakan tugas, Dewan Ketahanan Pangan dibantu oleh Sekretariat Dewan yang secara *ex-officio* dilaksanakan oleh Badan Ketahanan Pangan yang merupakan unit kerja struktural di lingkungan Departemen Pertanian. Sekretariat Dewan dipimpin oleh Sekretaris yang sekaligus dipegang oleh Kepala Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian, Dr. Ir. Kaman Nainggolan. Struktur Sekretariat Dewan dan Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian melebur menjadi satu sehingga sulit untuk memisahkan tugas pokok dan fungsi keduanya.

Dewan Ketahanan Pangan melakukan koordinasi dengan Dewan Ketahanan Pangan Provinsi dan Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota. Pada tahun 2006 telah tercapai Kesepakatan Gubernur selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan Provinsi, yaitu:

1. Memperkuat upaya penurunan tingkat kelaparan dan kemiskinan sekurang-kurangnya 1% per tahun.
2. Memantapkan upaya-upaya diversifikasi konsumsi pangan yang beragam, bergizi serta aman berbasis pangan lokal menuju pola pangan harapan ideal.
3. Mengembangkan cadangan pangan daerah dalam bentuk lumbung pangan masyarakat dan kelembagaan cadangan pangan lainnya untuk mengantisipasi terjadinya rawan pangan dan gizi.
4. Menjaga ketersediaan pangan melalui peningkatan produksi dan produktivitas pangan serta memperlancar distribusi sinergitas antar daerah.

5. Mengembangkan desa mandiri pangan dengan melibatkan sektor terkait dan mengalokasikan anggaran daerah serta menggalang sumber-sumber dana masyarakat yang memadai.
6. Memantapkan kelembagaan struktural ketahanan pangan serta mengoptimalkan fungsi Dewan Ketahanan Pangan dengan dukungan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.
7. Para Gubernur selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan Provinsi bertanggung jawab penuh dalam penyelenggaraan ketahanan pangan dan gizi di daerahnya.
8. Meningkatkan penyelenggaraan pendidikan dan penyuluhan pangan dan gizi menuju keluarga sejahtera sadar pangan dan gizi.
9. Dewan Ketahanan Pangan menyusun instrumen monitoring dan evaluasi kesepakatan gubernur serta Indonesia Tahan Pangan dan Gizi 2015.<sup>21</sup>

Dewan Ketahanan Pangan melakukan koordinasi dengan Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota dalam Sidang Dewan Regional Dewan Ketahanan Pangan 2007. Sidang tersebut dilaksanakan di tiga wilayah, yaitu:

1. Wilayah Tengah di Pekanbaru Provinsi Riau yang diikuti oleh Kabupaten/Kota se-Jawa dan Kalimantan. Kegiatan dilaksanakan pada tanggal 24-26 Juli 2007 di Hotel Ibis Pekanbaru.
2. Wilayah Timur di Denpasar Provinsi Bali yang diikuti oleh Kabupaten/Kota se-Sulawesi, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara

---

<sup>21</sup> Poster di sudut kantor Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian RI, Gedung E-Lantai 4. Disalin pada 22 April 2008.

Barat, Maluku, Maluku Utara, Papua dan Papua Barat pada tanggal 31 Juli-2 Agustus 2007 di Sanur Paradise Plaza Hotel Denpasar.

3. Wilayah Barat di Banjarmasin Provinsi Kalimantan Selatan yang diikuti oleh Kabupaten/Kota se-Sumatera dan Bali pada tanggal 8-10 Agustus 2007 di Hotel Banjarmasin Internasional.<sup>22</sup>

Kinerja pembangunan ketahanan pangan dan gizi masyarakat tahun 2006 ketiga wilayah Kabupaten/Kota tersebut dinilai membaik karena telah terjadi penurunan angka kemiskinan dan kerawanan pangan pada Kabupaten/Kota. Namun demikian beberapa kendala masih dihadapi dalam upaya pemantapan ketahanan pangan, terutama masalah koordinasi dan pendanaan yang masih terbatas. Fungsi kelembagaan ketahanan pangan belum dapat dilaksanakan secara maksimal, sehingga terkadang menjadi hambatan untuk berkoordinasi dengan *stakeholders* lainnya.<sup>23</sup>

Kesepakatan umum yang dicapai dalam Sidang Dewan Regional Dewan Ketahanan Pangan 2007 adalah percepatan penganekaragaman pangan atau diversifikasi pangan berbasis pangan lokal menuju gizi seimbang dan aman melalui gerakan pengembangan teknologi komunikasi, informasi, dan edukasi; penguatan sistem deteksi dini rawan pangan dan gizi; serta penyediaan peta kerawanan pangan sampai tingkat desa/kelurahan secara periodik dan berkelanjutan guna merumuskan langkah-langkah intervensi. Kesepakatan umum tersebut belum dapat berjalan optimal karena masih

---

<sup>22</sup> Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. *Kesepakatan Bersama Bupati/Walikota selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota; dalam Sidang Regional Dewan Ketahanan Pangan di Tiga Wilayah Tahun 2007*. Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. hlm. 5.

<sup>23</sup> *Ibid.* hlm. 10-11.

ditemukan masyarakat yang kekurangan pangan dan mengalami kurang gizi. Namun kesepakatan tersebut telah menampilkan itikad baik para Bupati/Walikota dalam mewujudkan ketahanan pangan dengan usaha percepatan penganekaragaman pangan melalui pangan lokal.

#### **4.2 Permasalahan yang Harus Ditangani secara Berkelanjutan terkait dengan Ketahanan Pangan**

Ketahanan pangan nasional dewasa ini diartikan sebagai swasembada beras. Hal tersebut terlihat dari adanya nasionalisasi beras bagi pangan masyarakat meskipun secara nyata jelas terlihat bahwa masyarakat Indonesia yang tinggal di berbagai pulau di Indonesia telah memiliki pangan lokal sebagai wujud dari kebhinnekaan. Ketersediaan beras menjadi komponen utama ketahanan pangan. Hal tersebut menunjukkan bahwa pengertian ketahanan pangan di Indonesia jauh dari pengertian sebenarnya yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan Pasal 1 Angka 7 yaitu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Pada masa Orde Baru, Pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan terkait dengan ketahanan pangan, antara lain:

1. pemberian subsidi input produksi pertanian;
2. penetapan harga out put dan pemberian kredit pertanian;
3. perbaikan sistem penyuluhan dan litbang pertanian;
4. pengembangan infrastruktur;

5. pengembangan industri dan tata guna lahan di wilayah urban.<sup>24</sup>

Kebijakan tersebut tidak selalu berdampak positif. Pada awalnya kebijakan tersebut memberikan manfaat yang sangat besar bagi petani dengan berbagai kemudahan yang diterima. Namun kebijakan tersebut bukan merupakan kebijakan berkelanjutan. Saat Pemerintah menilai bahwa Indonesia telah mencapai ketahanan pangan, Pemerintah mencabut subsidi input produksi, yaitu pencabutan subsidi pupuk dan pestisida. Hal tersebut menyebabkan produksi semakin menurun sehingga kondisi ketahanan pangan nasional turut menurun. Menurunnya produksi disebabkan padi dan tanaman pangan lainnya sering mendapat serangan hama dan penyakit.

Kelangkaan dan kenaikan harga beras di dunia membuat Pemerintah kalang kabut. Berbagai upaya dilakukan agar ketersediaan beras cukup bagi seluruh masyarakat Indonesia. Salah satu cara yang ditempuh adalah impor. Namun hal tersebut tidak memecahkan masalah karena petani tetap dimarginalkan. Kenaikan harga beras dunia tidak membawa keuntungan bagi petani. Panen raya pada kuartal pertama 2008 tidak membawa keuntungan bagi para petani karena mereka harus menjual gabahnya pada para renteiner yang memberikan pinjaman bagi mereka untuk membeli benih, pupuk, dan pestisida.

Peternak ayam mengalami kesulitan karena harga pakan ayam berupa jagung mengalami kenaikan karena sebagian besar dipergunakan sebagai *biofuell*. Peternak sapi mengalami berbagai kendala karena berbagai penyakit yang menyerang ternak mereka. Para nelayan harus menerima kenyataan pahit bahwa

---

<sup>24</sup> Adnyana dkk. 2003; Krisnamurti 2003; Pasandaran 2003. Made Oka Adnyana. 2006. *Lintasan dan Marka Jalan Menuju Ketahanan Pangan Terlanjutkan dalam Era Perdagangan Bebas*. Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. *Op. cit.* hlm. 113-114.

cuaca tak lagi dapat diprediksi. Kenaikan bahan bakar membuat para nelayan harus tersenyum pahit dan merelakan hasil tangkapannya dengan harga rendah untuk tengkulak yang memberi pinjaman.

Berbagai macam cara dilakukan oleh Pemerintah untuk memperkuat persediaan pangan terutama beras. Kesalahan fatal yang terjadi sampai saat ini adalah adanya asumsi yang dibangun bahwa beras merupakan makanan pokok masyarakat Indonesia. Berbagai macam cara dilakukan untuk memenuhi kebutuhan beras masyarakat. Penambahan lahan pertanian di Kalimantan sampai dengan impor beras dilakukan oleh Pemerintah meskipun harga beras dunia mengalami kenaikan tajam pada tahun ini. Bahkan beberapa negara lumbung beras seperti Vietnam dan Thailand menghentikan pasokan beras ke pasar dunia untuk memastikan kecukupan persediaan beras di negerinya.<sup>25</sup>

Pada upacara penyerahan penghargaan pangan di Istana Negara, 15 November 2007, Presiden menginstruksikan Menteri Pertanian, Anton Apriyantono untuk melakukan diversifikasi makanan pokok yang bertujuan agar sumber karbohidrat tidak hanya bergantung pada beras.<sup>26</sup> Hal tersebut merupakan langkah yang tepat mengingat tingginya impor beras. Namun yang terjadi belakangan adalah diversifikasi pangan yang dilakukan dengan mengimpor pangan segar maupun pangan olahan yang tidak menunjukkan hal yang bijak. Selain itu, penganekaragaman pangan dilakukan dengan mengimpor tepung terigu

---

<sup>25</sup> Dwi Astuti. 2008. *Pangan sebagai Gerakan Sosial*. Dalam Majalah BASIS. No. 05-06, Tahun ke-57, Mei-Juni 2008. hlm. 52.

<sup>26</sup> Maya Sofia. 2007. *Perlu Diversifikasi Makanan Pokok*. <http://www.seputar-indonesia.com/edisetak/berita-utama/perlu-diversifikasi-makanan-pokok.html>. Diakses 8 Januari 2008.

berbahan dasar gandum yang tidak bisa diproduksi di Indonesia. Padahal berbagai umbi-umbi-umbian dapat diproses menjadi tepung seperti pengembangan yang dilakukan oleh beberapa orang mahasiswa ITS Surabaya pada tahun 2007 yang berhasil membuat tepung dari umbi uwi.

Dewasa ini masyarakat mulai terbiasa pula mengonsumsi pangan berbahan dasar tepung terigu seperti roti dan mie instan. Bahkan bantuan pangan pada daerah yang kurang pangan diberikan berupa roti dan mie instan yang cara penyajiannya lebih mudah dan cepat. Pemerintah agaknya lupa bahwa masyarakat Indonesia memiliki pangan lokal beraneka ragam yang telah menjadi ciri dan budaya lokal masyarakat. Pemerintah telah terjebak politik ekonomi negara-negara maju yang menina-bobokkan dengan harga gandum yang terjangkau. Dibalik itu semua, negara maju memberikan subsidi domestik bagi pertaniannya. Contohnya Amerika yang menerbitkan *Farm Bill* pada 2002 yang memberikan subsidi pertanian berbasis gandum sampai dengan tahun 2012 sebesar US\$ 180 Miliar.<sup>27</sup>

Laporan Pangan PBB pada 17 April 2008 menyatakan bahwa 40 negara berpotensi rusuh pangan akibat kenaikan tajam harga komoditas pangan seperti beras, jagung, kedelai, dan gandum. FAO menyebutkan kategorisasi negara-negara krisis pangan sebagai berikut:

1. Kerusuhan: Haiti (4 tewas).
2. Termiskin: Karibia.
3. Gagal panen: Lesotho, Somalia, Swaziland, Zimbabwe, Irak, dan Moldova.

---

<sup>27</sup> Naomi Siagian. 2004. *Masa Depan Sektor Pertanian Indonesia di Tengah Liberalisasi*. <http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/industri/2004/0804/ind1.html>. Diakses 8 Januari 2008.

4. Kesulitan akses pangan: Eritrea, Liberia, Mauritania, Siera Leone, Afganistan, dan Korea Utara.
5. Demo dan rusuh: Mesir, Kamerun, Haiti, dan Burkina Faso.
6. BBM dan Pangan naik: Indonesia, Pantai Gading, Mauritania, Mozambik, dan Senegal.
7. Biaya Pangan=60% income: banyak negara lain.<sup>28</sup>

Laporan PBB tersebut membuktikan bahwa tidak hanya Indonesia yang sedang mengalami krisis pangan melainkan seluruh negara di dunia. Menurut Bomer Pasaribu, saat ini terdapat tiga krisis yang melanda dunia. Pertama, harga pangan saat ini merupakan titik tertinggi harga pangan dalam jangka waktu 20 tahun. Kedua, laju pertumbuhan produksi pangan mengalami stagnansi sehingga negara-negara penghasil pangan menahan hasil produksi untuk mencukupi ketersediaan pangan bagi masyarakatnya. Ketiga, adanya ancaman perubahan iklim dan pemanasan global memberikan dampak yang cukup signifikan bagi sektor pertanian di seluruh dunia.<sup>29</sup>

Kepanikan dunia akibat semakin menurunnya ketersediaan bahan bakar fosil menyebabkan tuntutan pemenuhan energi beralih pada *biofuell* yang semakin memperparah krisis pangan. Pembukaan perkebunan kelapa sawit besar-besaran demi *biofuell* telah mempersempit lahan untuk pertanian. Otonomi daerah bahkan semakin memperparah kondisi ini dengan mengangkat prinsip *raising fund* artinya menjual apa yang bisa dijual termasuk tanah kas desa yang dikerjakan oleh para

---

<sup>28</sup> Ely. 2008. *Ketahanan Pangan: Tinggalkan Pendekatan Komoditas*. Kompas. Kamis, 24 April 2008. hlm. 21.

<sup>29</sup> Hasil Wawancara dengan Prof. Dr. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S. *Loc. cit.*

petani gurem dan buruh tani untuk dijadikan lahan perumahan ataupun lahan industri.<sup>30</sup>

Pemerintah Daerah yang seharusnya dapat mengatasi permasalahan di daerahnya sendiri dengan mengoptimalkan potensi di daerahnya malah menjadi *entrepreneur* untuk mengembalikan modal yang telah dikeluarkan demi menjadi kepala daerah sekaligus untuk mengumpulkan modal masa pensiun. Posisi pangan lokal tetap dimarginalkan. Permasalahan pangan di tiap daerah seharusnya dapat terselesaikan dengan pangan lokal. Pemerintah sebagai penyelenggara negara dan Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah memiliki kewajiban untuk menangani masalah tersebut terkait dengan hak asasi tiap individu untuk dapat mengakses pangan. Permasalahan pangan di daerah tidak dapat terlepas dari permasalahan ketahanan pangan secara nasional.

Berikut ini adalah berbagai permasalahan yang harus ditangani secara berkelanjutan yang akan dibahas dalam tiga subsistem ketahanan pangan yaitu ketersediaan, distribusi dan konsumsi.

#### **4.2.1 Permasalahan Ketersediaan Pangan**

Pertumbuhan penduduk Indonesia semakin pesat mengikuti deret ukur sedangkan peningkatan produksi pangan mengikuti deret hitung. Hal tersebut menyebabkan belum dapat terpenuhinya kebutuhan pangan masyarakat secara keseluruhan. Semakin terbatasnya kapasitas produksi pangan nasional antara lain disebabkan oleh berbagai macam hal yang dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

---

<sup>30</sup> Francis Wahono. 2008. *Runtuhnya Kedaulatan Pangan dan Rapuhnya Ketahanan Bangsa*. Majalah BASIS. No. 05-06, Tahun ke-57, Mei-Juni 2008. hlm. 9.

**Tabel 1:**  
**Permasalahan Ketersediaan Pangan**

No.	Isu Spesifik	Permasalahan	Parameter (Indikator)
1.	Terbatasnya kapasitas produksi pangan nasional	<p>a.berlanjutnya konversi lahan pertanian ke penggunaan non pertanian (khususnya di Pulau Jawa);</p> <p>b.rusaknya prasarana pengairan;</p> <p>c.persaingan pemanfaatan sumber daya air dengan sektor industri dan permukiman;</p> <p>d.tidak adanya jaminan pasokan dan harga gas untuk memproduksi pupuk yang cukup;</p> <p>e.tidak terealisasinya harga eceran tertinggi pupuk bersubsidi;</p> <p>f.terbatasnya fasilitas permodalan di pedesaan dan meningkatnya suku bunga kredit ketahanan pangan (KKP);</p> <p>g.lambatnya teknologi akibat kurangnya insentif ekonomi;</p> <p>h.rendahnya kemampuan mengelola cadangan pangan;</p> <p>i.masih berlanjutnya pemotongan ternak betina produktif;</p> <p>j.adanya gangguan hama dan penyakit pada tanaman dan ternak;</p> <p>k.masih luasnya areal pertanaman tebu rakyat dari pertunasan lama (<i>ratoon</i>);<sup>31</sup></p>	<p>-luas tanam padi periode Oktober-Desember 2007 <math>\pm</math> 3,95 juta hektare atau lebih rendah 540 ribu hektare dari luas tanam normal 4,5 juta hektare;<sup>32</sup></p> <p>- tingkat kerusakan prasarana pengairan: <math>\pm</math> 30%;</p> <p>- peningkatan KKP rata-rata 2%;<sup>33</sup></p> <p>- kehilangan hasil produksi padi lebih dari 10%.<sup>34</sup></p>

<sup>31</sup> Dewan Ketahanan Pangan. 2006. *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006-2009*. Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan. hlm. 47.

<sup>32</sup> Kompas. 2008. *Pedagang Tak Akan Mampu Menahan Beras*. [http://database.deptan.go.id:8081/bkp/index.php?option=com\\_content&task=view&id=123&Itemid=9](http://database.deptan.go.id:8081/bkp/index.php?option=com_content&task=view&id=123&Itemid=9). Diakses 12 Mei 2008.

<sup>33</sup> Dewan Ketahanan Pangan. *Op. cit.*

No.	Isu Spesifik	Permasalahan	Indikator
		l. l. tingginya proporsi kehilangan hasil pada proses produksi, penanganan hasil panen dan pengolahan; <sup>35</sup> m. kenaikan harga dasar pupuk.	
2.	Pemanasan global	a. adanya anomali iklim menjadikan alam tidak bersahabat dengan petani; b. beberapa daerah yang menjadi basis penghasil pangan mengalami bencana banjir sehingga terjadi gagal panen dan petani menderita kerugian yang sangat besar.	- banjir di Cirebon menggenangi sawah padi berumur satu bulan selama sepekan di akhir Januari 2008; <sup>36</sup> - Awal Februari 2008 Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur mencatat 43.504 hektar sawah rusak, 27.027 hektar sawah mengalami puso, kerugian diperkirakan mencapai 91 miliar. <sup>37</sup>
3.	Otonomi Daerah	Pengembangan daerah belum memperhatikan sektor pangan melainkan sektor industri dan perdagangan. Hal tersebut menyebabkan daerah yang berpotensi untuk mengembangkan komoditas pangan tertentu tidak melakukan pengembangan komoditas pangan dan menggantungkan ketersediaan pangan dari daerah lain.	

<sup>34</sup> Kaman Nainggolan. *Op. cit.*

<sup>35</sup> Kaman Nainggolan. 2008. *Ketahanan dan Stabilitas Pasokan, Permintaan, dan harga Komoditas Pangan*. Materi pada Seminar Pangan dalam rangka Memperingati Hari Ulang Tahun ke-40 Fraksi Partai Golongan Karya DPR RI, Senin, 11 Februari 2008 di Gedung Nusantara DPR-RI.

<sup>36</sup> Nit. 2008. *Dampak Banjir: 700 Hektar Tanam Ulang*. Kompas, Sabtu, 2 Februari 2008. hlm 22.

<sup>37</sup> A14/Nik. 2008. *Dampak Banjir: Petani Terancam Gagal Panen*. Kompas. Sabtu, 2 Februari 2008. hlm. J.

No.	Isu Spesifik	Permasalahan	Indikator
4.	Kerusakan lingkungan	a. menurunnya kualitas dan kesuburan lahan akibat kerusakan lingkungan; b. semakin terbatas dan tidak pastinya penyediaan air untuk produksi pangan akibat kerusakan hutan; c. menurunnya kualitas lingkungan	
5.	Impor bahan pangan (beras, jagung, ternak sapi, susu, gula, kedelai, gandum, gula)	a. ketergantungan terhadap impor bahan pangan yang berarti kebergantungan terhadap pasar global yang dikendalikan oleh negara-negara maju; b. penyediaan pangan murah bagi masyarakat perkotaan akan menyingkirkan petani lokal dari pasar dan sangat berisiko memunculkan kerawanan pangan jika terdapat gangguan dalam sistem perdagangan. <sup>38</sup>	Prosentase impor bahan pangan: - kedelai: $\pm 45\%$ - gandum: $\pm 100\%$ - susu: $\pm 70\%$ - sapi: $\pm 25\%$ . <sup>39</sup>
6.	Pengembangan bahan bakar ramah lingkungan ( <i>biofuell</i> )	a. beberapa komoditas pangan seperti jagung dan singkong beralih fungsi menjadi <i>biofuell</i> ; b. belum ada pengaturan yang jelas bagi komoditas tertentu dalam menjalankan fungsinya sebagai bahan pangan dan bahan pembuatan bahan bakar ramah lingkungan;	- pengalihfungsian kebun kacang kedelai menjadi ladang jagung untuk memenuhi permintaan pasar <i>biofuell</i> ; <sup>40</sup> - penanaman singkong di Kabupaten Manggarai Barat, NTT diperuntukkan bagi proyek <i>biofuell</i> . <sup>41</sup>

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

<sup>38</sup> Hodges. 2005. *Cheap Food and Feeding the World Sustainably; Livestock Production Science 2005*. Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. *Loc. cit.* hlm. 172.

<sup>39</sup> Siswono Yudo Husodo. 2006. *Pangan, Kualitas SDM, dan Kemajuan Suatu Negara Bangsa*. Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. 2006. *Ibid.* hlm. 47.

<sup>40</sup> Burhanudin Sindu. 2008. *Bioenergi dan Krisis Pangan*. Kompas Up Date. Kamis, 31 Januari 2008. hlm. 6.

<sup>41</sup> Samuel Oktora. 2008. *Nasib Petani: Terpuruk di Proyek Singkong*. Kompas. Selasa, 5 Februari 2008. hlm. 23.

#### 4.2.2 Permasalahan Distribusi Pangan

Tersedianya pangan harus sampai pada rumah tangga yang akan mengonsumsi dengan melalui proses distribusi. Kondisi wilayah Indonesia yang tersebar dalam pulau-pulau besar dan kecil membuat proses distribusi tidak semudah yang dibayangkan. Ditambah dengan sarana dan prasarana yang belum memadai serta daerah terpencil yang sulit untuk dijangkau membuat proses distribusi berjalan lambat. Berikut ini adalah permasalahan dalam distribusi pangan yang dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tabel 2:**  
**Permasalahan Distribusi Pangan**

No.	Isu Spesifik	Permasalahan
1.	Rendahnya fasilitas infrastruktur jalan, transportasi sungai dan laut, maupun udara.	Daerah perbatasan dan terpencil seringkali luput dari pendistribusian bahan pangan.
2.	Otonomi Daerah	Meningkatnya pos-pos pungutan atau retribusi di sepanjang jalur distribusi dan pemasaran oleh berbagai tingkatan pemerintahan, baik resmi maupun tidak resmi. <sup>42</sup>
3.	Kelembagaan pemasaran belum optimal dan dikuasai oleh kelompok tertentu	a. penurunan harga secara signifikan di sentra produksi pada saat panen; b. meningkatnya harga secara tajam pada musim paceklik. <sup>43</sup>
4.	Keamanan jalur distribusi	a. terjadinya berbagai tindak kriminal seperti pencurian dan perampokan di jalur distribusi darat maupun laut; b. pelaku usaha harus menambah biaya untuk pengamanan atau sering merugi karena kehilangan barang; c. kerugian dan penambahan biaya dibebankan pada konsumen sehingga biaya pangan semakin meningkat. <sup>44</sup>
5.	Pemanasan global	Perubahan cuaca yang tidak menentu menyebabkan pengangkutan pangan menjadi terhambat terutama pengangkutan yang menggunakan jalur udara dan laut.

<sup>42</sup> Kaman Nainggolan. *Op. cit.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

No.	Isu Spesifik	Permasalahan
6.	Kenaikan harga BBM	a. biaya pengangkutan bahan pangan dari satu daerah ke daerah lain membengkak; b. harga pangan di tingkat konsumen menjadi lebih tinggi.
7.	Kenaikan harga pangan	a. rendahnya daya beli masyarakat; b. sistem distribusi yang panjang membuat harga pangan semakin tinggi saat sampai di tangan konsumen.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

#### 4.2.3 Permasalahan Konsumsi Pangan

Pemenuhan konsumsi pangan merupakan tahapan akhir tercapainya ketahanan pangan dengan memperhatikan keamanan serta gizi yang cukup dan seimbang. Tingginya anggapan masyarakat bahwa nasi lebih berbudaya dibanding dengan umbi-umbian atau pangan lokal setempat menyebabkan ketergantungan masyarakat akan beras semakin tinggi. Berbagai macam masalah konsumsi dihadapi oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat yang terangkum dalam bagan berikut:

**Tabel 3:**

**Permasalahan Konsumsi Pangan**

No.	Isu Spesifik	Permasalahan	Parameter (Indikator)
1.	Tingkat konsumsi perkapita per tahun masyarakat Indonesia untuk berbagai produk pangan masih sangat rendah.	a. pengetahuan masyarakat terbatas dalam hal pangan; b. ketidakberdayaan ekonomi membuat masyarakat mencukupi kebutuhan pangan sebatas kemampuan ekonomi yang dimiliki tanpa memperdulikan kebutuhan tubuh dan gizi yang terkandung dalam makanan yang dikonsumsi.	Perbandingan tingkat konsumsi pangan per kapita per tahun di Indonesia dengan beberapa negara: – ikan: Indonesia: 12,5kg/thn. Dunia: 16kg/thn. – daging ayam: Indonesia: 3,8kg/thn. Malaysia: 23kg/thn. Thailand: 16,8kg/thn. – buah-buahan: Indonesia: 40,06kg/thn. AS: 75kg/thn. Standar FAO: 65,75kg/thn. – kedelai:

No.	Isu Spesifik	Permasalahan	Indikator
			Indonesia: 6,01kg/thn. Dunia: 7kg/thn. - sayuran: Indonesia: 37,94kg/thn. Standar FAO: 65,75kg/thn. - susu: Indonesia: 6,50kg/thn. Standar Gizi Nasional: 7,2liter/thn. Kamboja: 12,7liter/thn. Bangladesh: 31liter/thn. India: 40liter/thn. - telur: Indonesia: 3,48kg/thn. Malaysia: 17,62kg/thn. Filipina: 4,51kg/thn. - daging: Indonesia: 7,1kg/thn. Malaysia: 46,87kg/thn. Filipina: 24,96kg/thn. <sup>45</sup>
2.	Ketergantungan masyarakat Indonesia pada beras sebagai sumber karbohidrat.	a. masyarakat menganggap nasi lebih berbudaya dibanding umbi-umbian, jagung, maupun sagu; <sup>46</sup> b. adanya pandangan makan singkong identik dengan orang miskin karena harganya yang murah merupakan tanda status sosial rendah bagi kebanyakan masyarakat; <sup>47</sup> c. budaya makan selalu dikaitkan dengan makan nasi;	Konsumsi beras per kapita per tahun sebesar 139kg/thn. <sup>48</sup>

<sup>45</sup> Siswono Yudo Husodo. 2006. *Op. Cit.*. Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. 2006. *Op. cit.* hlm. 32-33.

<sup>46</sup> Bondan Winarno. 2002. *Pemuja Nasi*. <http://www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1026957026,82233>. Diakses 8 Januari 2008.

<sup>47</sup> Arixs. 2006. *Penganekaragaman Makanan Pokok Mulailah dari Ibu Rumah Tangga*. <http://www.cybertokoh.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&artid=1835>. Diakses 1 Mei 2008.

<sup>48</sup> Victor Siagian. *Voucher Pangan untuk Diversifikasi Pangan*. <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0711/23/op101.html>. Diakses 10 April 2008.

No.	Isu Spesifik	Permasalahan	Indikator
		d. rendahnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap diversifikasi pangan dan gizi. <sup>49</sup>	
3.	Peningkatan harga pangan (beras dan kedelai) dunia	<p>a. masyarakat ekonomi lemah mengonsumsi nasi aking yang kandungan gizinya rendah;</p> <p>b. daya beli petani turun karena rendahnya nilai tukar produk pertanian dengan kebutuhan konsumsi dan biaya produksi petani;</p> <p>c. industri rumah tangga tempe dan tahu mengalami kolaps;</p> <p>d. masyarakat miskin menggantungkan hidup dengan berutang.</p>	<p>- perbandingan inflasi pedesaan tahun 2008 dan 2007 adalah 2,21%:1,77%;<sup>50</sup></p> <p>- harga beras internasional per Maret 2008: 730 US\$/ton;</p> <p>- harga beras per 15 April di Vietnam: 854 US\$/ton;</p> <p>- kenaikan harga kedelai per Januari 2008 mencapai 20%-30%.<sup>51</sup></p>
4.	Peningkatan konsumsi terigu yang berbahan dasar gandum.	<p>a. Indonesia tidak dapat memproduksi gandum sendiri sehingga 100% gandum mengimpor;</p> <p>b. masyarakat Indonesia lebih menyukai pangan berbahan dasar tepung terigu yang terbuat dari gandum bahkan sampai ke pelosok negeri;</p> <p>c. pangan bagi daerah yang rawan pangan seperti Papua berupa mie instan yang terbuat dari tepung terigu yang berbahan dasar gandum.</p>	Perbandingan tingkat konsumsi tepung terigu per kapita per tahun di Indonesia dengan Malaysia dan Singapura: Indonesia: 16,5kg/thn. Malaysia: 40kg/thn. Singapura: 71kg/thn. <sup>52</sup>

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

<sup>49</sup> Kaman Nainggolan. *Op. cit.*

<sup>50</sup> Har, dkk. 2008. *Panen Raya, Harga Beras Tinggi*. Kompas. Rabu, 2 April 2008. hlm. 15.

<sup>51</sup> Mulyanto. 2008. *Sekali lagi Soal Ekspor*. Republika. Rabu, 30 April 2008.

<sup>52</sup> F. Welirang. 2006. *Jalan Tengah Sempurna Ketahanan Pangan Indonesia, Tepung sebagai Solusi Masa Depan*. Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. 2006. *Loc. Cit.* hlm, 183.

### 4.3 Regulasi Pangan Lokal Berskala Nasional sebagai Solusi Guna Menciptakan Ketahanan Pangan Nasional

Jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2030 diperkirakan akan bertambah mencapai kurang lebih 400 juta jiwa. Hal ini telah memunculkan kerisauan terjadinya rawan pangan di masa yang akan datang. Selain itu, semakin meningkatnya tingkat pendidikan dan kesejahteraan masyarakat terjadi pula peningkatan konsumsi per kapita untuk berbagai jenis pangan. Akibatnya dalam waktu kurang lebih 23 tahun yang akan datang Indonesia membutuhkan tambahan ketersediaan pangan kurang lebih dua kali lipat jumlah kebutuhan saat ini.<sup>53</sup> Ditambah lagi dengan adanya penggunaan bahan bakar hayati yang berasal dari tanaman pangan untuk mengurangi dampak pemanasan global dunia dan mempertahankan ketersediaan minyak bumi telah mengurangi jumlah tanaman pangan untuk konsumsi masyarakat.

Indonesia sebenarnya mempunyai posisi yang sangat strategis karena menempati posisi silang diantara dua benua dan dua samudera. Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar yang terletak pada jalur perdagangan dunia sehingga berpengaruh terhadap kegiatan ekspor impor dengan negara-negara yang berkepentingan. Namun hal tersebut menimbulkan sisi negatif dengan banyaknya kegiatan ilegal.<sup>54</sup> Dalam hal ini adanya ekspor beras ilegal ke Timor Leste yang mencukupi kebutuhan berasnya dengan bergantung pada Indonesia. Selain itu

---

<sup>53</sup> Bomer Pasaribu. 2008. *Ketersediaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. Materi pada Seminar Pangan dalam rangka Memperingati Hari Ulang Tahun ke-40 Fraksi Partai Golongan Karya DPR RI, Senin, 11 Februari 2008 di Gedung Nusantara DPR-RI.

<sup>54</sup> Moh. Hasan. 2004. *Meningkatkan Ketahanan Pangan Nasional Guna Memperkokoh Perekonomian Nasional dalam Rangka mencegah Disintegrasi*. Jakarta: LEMHANAS. hlm. 46.

kelemahan pengamanan maritim Indonesia menyebabkan penangkapan ikan secara ilegal oleh nelayan asing.

Generasi muda Indonesia saat ini tidak tertarik lagi untuk mengembangkan pertanian, peternakan dan perikanan yang merupakan hulu ketahanan pangan. Pekerjaan kantor di sektor swasta, perbankan, industri atau pegawai negeri sipil lebih menarik bagi kaum muda karena tempat yang terjaga kebersihannya dengan upah yang mencukupi kebutuhan. Sarjana Pertanian, Sarjana Peternakan, dan Sarjana Perikanan lebih suka menjadi pegawai bank atau pegawai perusahaan di sektor bisnis. Padahal masih banyak pekerjaan menanti di bidang pertanian, peternakan, dan perikanan terutama dalam penciptaan dan penggunaan teknologi maju yang mendukung peningkatan hasil produksi.

Globalisasi yang terjadi turut memperparah keadaan ketahanan pangan di Indonesia. Masyarakat mulai terbiasa untuk mengonsumsi pangan berbahan dasar tepung terigu serta berbagai jenis lauk, sayur, dan buah-buahan impor. Harganya pun boleh diadu dengan harga pangan lokal. Hal tersebut menjadi tantangan bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk mengembalikan pola konsumsi masyarakat pada pangan lokal sebagai upaya dalam mewujudkan ketahanan pangan.

Kebijakan pro beras yang sampai saat ini tetap berlangsung menjadi hal yang mematikan bagi percepatan diversifikasi pangan yang berbasis ekologi dan kearifan lokal masyarakat. Pangan lokal masih menjadi hal yang belum mendapatkan prioritas bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam mengatasi bahaya rawan pangan dan pengembangan bahan bakar nabati dewasa ini. Pangan lokal merupakan suatu hasil kearifan lokal masyarakat Indonesia yang

memadukan pengetahuan, teknologi, kepercayaan, dan adat istiadat daerah setempat dengan menjaga lingkungan hidup.

Pangan lokal merupakan jalan keluar yang tepat bagi kondisi Indonesia saat ini. Sudah saatnya masyarakat terlepas dari kebergantungan terhadap beras dengan kembali pada pola konsumsi lokal. Nantinya tidak ada lagi pengembangan padi secara nasional melainkan pengembangan tanaman pangan berdasarkan asas kegunaan untuk memelihara kesuburan tanah dan lingkungan kemudian memilih rotasi jenis tanaman pangan yang paling optimal. Penggunaan pupuk anorganik dan pestisida terbukti meningkatkan hasil produksi namun di lain pihak menimbulkan masalah lingkungan dan keamanan pangan. Pupuk organik yang ramah lingkungan ketersediaannya terbatas. Untuk itu penggunaan pupuk anorganik dan pestisida harus secara rasional disertai dengan pengembangan teknologi perbenihan untuk mendapatkan varietas unggul.<sup>55</sup>

Diversifikasi pangan melalui pengembangan pangan lokal merupakan pengakuan dan penghargaan terhadap kebudayaan lokal masyarakat. Masyarakat pesisir pantai misalnya, mereka tidak perlu dipaksa untuk mengembangbiakkan ternak atau menanam tanaman pangan seperti sayuran dan buah-buahan, masyarakat dapat mengembangkan potensi perikanan yang dimiliki. Begitu pula dengan masyarakat di dataran tinggi yang berpotensi dalam pengembangan tanaman pangan dan perkembangbiakan ternak tidak memerlukan pengembangan perikanan. Daerah dengan perbedaan ekologi dapat memenuhi kebutuhan pangan dari hasil sumber daya alam lokal dengan gizi yang seimbang atau dengan adanya perdagangan antar daerah.

---

<sup>55</sup> F. Welirang, 2006. *Op. Cit.* Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. 2006. *Loc. cit.* hlm. 195-196.

Instruksi Presiden kepada Menteri Pertanian dalam upacara penyerahan penghargaan pangan di Istana Negara, 15 November 2007, belum menjadi dasar yang kuat bagi pengembangan pangan lokal dalam rangka diversifikasi pangan. Begitu pula dengan kesepakatan bersama Gubernur dan Bupati Walikota dalam mengembangkan pangan lokal untuk mengatasi rawan pangan dan meningkatkan ketahanan pangan yang hanya menjadi pewacanaan di tingkat daerah. Untuk itu diperlukan suatu regulasi yang mengangkat pengembangan pangan lokal sebagai dasar hukum penerapan di tiap daerah.

Norma hukum di Indonesia mengikuti *die Theori vom Stufenordnung der Rechtsnorm* yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi; norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Selain itu, norma hukum suatu negara juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara terdiri atas empat kelompok besar, yaitu:

- Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara);
- Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang);

- Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).<sup>56</sup>

Norma Fundamental Negara dalam hal ini diartikan sebagai landasan dasar filosofis yang mengandung kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.<sup>57</sup> Menurut Nawiasky, Norma Fundamental Negara, norma yang dimaksudkan dalam hal ini adalah norma hukum yang masuk dalam kerangka hierarki peraturan perundang-undangan. Di Indonesia dapat diartikan bahwa Norma Fundamental Negara dalam hal ini adalah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang memuat nilai-nilai dari Naskah Proklamasi dan Pancasila sekaligus.<sup>58</sup>

Aturan dasar negara di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan sumber hukum formil tertinggi. *Formell Gesetz* sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah Undang-Undang. Aturan Pelaksana dalam hal ini dapat diartikan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang sifat mengikat keduanya secara nasional. Sedangkan Aturan Otonom dapat diartikan sebagai Peraturan Daerah dan Peraturan Desa.

Indonesia telah memiliki payung hukum yang mengatur tentang pangan yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Aturan

---

<sup>56</sup> Hans Nawiasky. 1948. *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*. Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger. cet. 2. hlm. 31 dst. Dalam Maria Farida Indrati Soeprpto. 2007. *Ilmu Perundang-undangan..... Loc. Cit.* hlm. 44-45.

<sup>57</sup> A. Hamid S. Attamimi. 1981. *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang (kaitan norma hukum ketiganya)*. Jakarta. hlm. 4. Dalam Maria Farida Indrati Soeprpto. *Ibid.* hlm. 47.

<sup>58</sup> Jazim Hamidi. 2005. *Op. cit.* hlm. 177-178.

Pelaksananya pun telah dibuat yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan; Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan; serta Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan. Kesemua peraturan tersebut belum dapat terlihat manfaatnya secara optimal. Terbukti saat ini Indonesia terpuruk dalam krisis pangan berkepanjangan yang membahayakan bagi keberlanjutan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kepala Biro Hukum Departemen Pertanian, Bapak Suprahtomo, menyatakan bahwa untuk mengatasi hal tersebut maka diperlukan upaya perbaikan di sektor pertanian dengan cara intensifikasi, ekstensifikasi, diversifikasi, dan rehabilitasi.<sup>59</sup> Intensifikasi pertanian dilakukan dengan meningkatkan hasil produksi pertanian dari pemenuhan bibit unggul, pemakaian pupuk dan pembasmi hama. Ekstensifikasi dilakukan dengan perluasan lahan pertanian yang saat ini hanya dapat dimungkinkan di luar Jawa. Diversifikasi dilakukan dengan penerapan kebijakan pangan nasional *poliphagous* yang berbasis pangan lokal yang telah mengadaptasikan diri pada kondisi lingkungan hidup lokal dan memperhatikan semua jenis pangan secara berimbang. Rehabilitasi berkaitan dengan pemulihan kondisi lahan yang rusak akibat kesalahan dalam bertani.

Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan dalam mengatasi krisis pangan. Mulai dari regulasi mengenai pangan hingga peraturan di luar hierarki peraturan perundang-undangan, seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah

---

<sup>59</sup> Hasil wawancara dengan Suprahtomo, S.H., M.H., M.Si., Kepala Biro Hukum Departemen Pertanian RI pada tanggal 22 April 2008 pukul 11.00-12.00 di Gedung A Departemen Pertanian RI.

(RPJM) 2005-2009 yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 serta dokumen Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (RPPK) yang telah dicanangkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada tanggal 11 Juni 2005; Instruksi Presiden Nomor 13 Tahun 2005 tentang Kebijakan Perberasan; hingga pembagian bantuan langsung tunai (BLT) bagi keluarga yang berada di bawah garis kemiskinan sebagai kompensasi kenaikan BBM. Namun kesemuanya belum mampu mengatasi krisis pangan tersebut.

Bomer Pasaribu berpendapat bahwa untuk mengatasi krisis pangan harus ada jaminan ketahanan pangan melalui produksi dalam negeri. Lebih jauh dikatakan bahwa ketahanan pangan tidak cukup. Indonesia harus mencapai tingkat kedaulatan pangan (*food sovereignty*). Kedaulatan pangan diartikan bahwa tiap orang memiliki hak untuk mengakses pangan, memiliki kemampuan untuk memproduksi sendiri dan tidak mengandalkan impor. Salah satu syaratnya adalah ketersediaan lahan yang bisa difungsikan untuk pertanian.<sup>60</sup>

Ketahanan pangan bukan berarti dapat mencukupi kebutuhan pangan dengan cara apapun termasuk dengan mengimpor pangan melainkan adanya kemampuan untuk memproduksi dan mencukupi sendiri kebutuhan pangan. Impor pangan dilakukan sejak 1990-an akibat Pemerintah mengikuti anjuran Ann Booth dari ANU dan kemudian paska krisis moneter, suruhan IMF. Dikatakan bahwa impor pangan lebih hemat (efisien) daripada produksi sendiri, manakala harga pasar internasional komoditas pangan tersebut lebih murah daripada harga memproduksi sendiri di dalam negeri oleh petani Indonesia.<sup>61</sup> Hal tersebut

---

<sup>60</sup> Hasil Wawancara dengan Prof. Dr. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S. *Loc. cit.*

<sup>61</sup> Francis Wahono. *Op. cit.* hlm. 7.

merupakan kebijakan sesat yang diambil oleh Pemerintah yang akhirnya menenggelamkan ketahanan bangsa dalam pemberdayaan masyarakat untuk memproduksi pangan, untuk memproses, mengangkut dan memperdagangkannya. Kebijakan tersebut menjadikan Indonesia sebagai negara agraris yang memiliki ketergantungan tinggi pada impor dalam memenuhi kebutuhan pangan.

Pengembangan pangan lokal menjadi solusi logis yang konkret untuk mengatasi krisis pangan yang terjadi saat ini dan untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat di masa depan. Menurut Bomer Pasaribu pengembangan pangan lokal bersifat pragmatikal yaitu dengan perombakan pola konsumsi mulai dari tingkat elite hingga tingkat bawah ditambah dengan program insentif dan disinsentif bagi petani. Pengaturan dalam suatu regulasi tidak diperlukan karena dapat mengganggu hak asasi manusia dalam bidang pangan.<sup>62</sup>

Peneliti dalam hal ini memiliki pandangan yang berbeda. Pengembangan pangan lokal sebagai penganekaragaman pangan guna menciptakan ketahanan pangan harus diwujudkan melalui regulasi di tingkat nasional untuk memberikan legitimasi terhadap petani maupun *stakeholders* lainnya dalam mengembangkan pangan lokal. Masyarakat memiliki hak asasi penuh dalam bidang pangan. Regulasi tersebut menjadi pengaruh bagi masyarakat untuk mengembangkan pangan lokal dan untuk mempersiapkan kebutuhan pangan di masa mendatang. Masyarakat tidak diwajibkan untuk mengonsumsi pangan tertentu hanya diarahkan untuk lebih mengoptimalkan pangan lokal dalam hal produksi dan konsumsi. Masyarakat juga lebih diarahkan untuk mengonsumsi pangan yang aman, bermutu dan bergizi guna mencerdaskan kehidupan bangsa.

---

<sup>62</sup> Hasil Wawancara dengan Prof. Dr. Bomer Pasaribu, S.H., S.E., M.S. *Loc. cit.*

Dengan pengembangan pangan lokal masyarakat tidak akan bergantung lagi pada beras sebagai makanan pokok namun dapat beralih pada umbi-umbian, jagung, sagu, dan lain sebagainya untuk memenuhi kebutuhan karbohidrat. Untuk memenuhi kebutuhan protein hewani dapat dilakukan dengan mengonsumsi hasil peternakan maupun perikanan yang dihasilkan di daerah masing-masing. Masyarakat di daerah pengunungan tidak perlu memaksakan diri mengonsumsi ikan karena kondisi ekologi daerahnya lebih cocok untuk perkembangbiakan ternak yang mampu mencukupi kebutuhan protein hewani sekaligus dapat memangkas biaya distribusi. Protein nabati dapat dipenuhi tumbuhan kacang-kacangan sedangkan vitamin dapat dipenuhi dari sayuran dan buah-buahan. Ketahanan pangan daerah akan dapat terwujud.

Indonesia sebagai negara hukum melegitimasi tiap tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangannya melalui peraturan perundang-undangan. Adanya pengaturan mengenai pangan serta ketahanan pangan pada tingkatan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah belum dapat mengokohkan posisi pangan lokal sebagai solusi konkret mengatasi krisis pangan. Regulasi yang tepat adalah Peraturan Presiden. Telah dijelaskan sebelumnya bahwa telah terdapat payung hukum mengenai pangan yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan beserta Peraturan Pelaksananya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang ketahanan Pangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan. Dalam tataran kelembagaan formal telah dibentuk Dewan Ketahanan Pangan melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan.

Saat ini, Departemen Pertanian Republik Indonesia sedang merancang Peraturan Presiden mengenai penganeekaragaman pangan sebagai mandat yang diberikan oleh Presiden.<sup>63</sup> Namun peneliti tidak dapat mengakses materi pokok yang dibahas dalam rancangan tersebut dikarenakan alasan kerahasiaan. Rancangan Peraturan Presiden tersebut menurut hemat penulis seharusnya langsung ditujukan pada pengembangan pangan lokal. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa penganeekaragaman pangan dapat dilakukan tidak hanya melalui pangan lokal melainkan pangan yang berasal dari luar yang berarti membuat Pemerintah mengimpor pangan dari luar.

Pentingnya regulasi mengenai penganeekaragaman pangan bahkan terlihat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2005-2009. Dalam Prolegnas tersebut telah tertulis Usulan Rancangan Undang-Undang dengan Judul “Diversifikasi Pangan” dengan nomor urut 232.<sup>64</sup> Pengusul tentunya mengetahui bahwa penganeekaragaman pangan sangat penting agar terlepas dari ketergantungan terhadap pangan tertentu sekaligus melepaskan diri dari ketergantungan impor pangan. Namun perkembangan selanjutnya hingga tahun 2008, usulan tersebut belum ditindaklanjuti guna dibahas sebagai Rancangan Undang-Undang. Menurut peneliti, hal tersebut dikarenakan adanya pertimbangan mengenai regulasi pangan yang telah ada tidak lagi membutuhkan undang-undang melainkan peraturan pelaksanaannya.

---

<sup>63</sup> Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Hubungan Masyarakat dan Tata Usaha pada Bagian Umum Badan Ketahanan Pangan Departemen Pertanian RI, Ir. Iping Zainal Arifin, pada tanggal 22 April 2008 pukul 13.00-13.45 di Gedung E-Lantai 4 Departemen Pertanian RI.

<sup>64</sup> Lampiran Keputusan DPR-RI Nomor: 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009.

Untuk itu diperlukan suatu regulasi khususnya mengatur mengenai pangan lokal. Pangan sebagai bagian dari hak asasi manusia memang tidak dapat dipaksakan terhadap masyarakat untuk menentukan jenis pangan yang akan dikonsumsi oleh masyarakat. Namun regulasi pangan lokal akan meneguhkan posisi pangan lokal sebagai solusi krisis pangan dan sebagai upaya mensejahterakan masyarakat sebagai cita-cita bersama bangsa. Pembentukan Peraturan Presiden tentang Pangan Lokal merupakan penjabaran dari Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Pasal 9 Ayat (1) dan (2). Dengan adanya Peraturan Presiden tentang Pangan Lokal maka Pemerintah Daerah dapat menjabarkannya lagi dalam Peraturan Daerah sehingga pengembangan pangan lokal dapat lebih optimal karena adanya kesesuaian antara peraturan dan kondisi daerah setempat. Pangan lokal harus dilihat sebagai keterpaduan antara sektor pertanian, peternakan dan perikanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan gizi seimbang.

Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 Angka 8. Ketentuan Peraturan Presiden tidak sama dengan Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Presiden dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Hal tersebut bermakna ganda. Pertama, Peraturan Presiden dapat dibentuk oleh Presiden atas inisiatif dan prakarsa sendiri

untuk melaksanakan Undang-Undang sehingga kedudukannya sederajat dengan Peraturan Pemerintah. Kedua, maksud pembuatan Peraturan Presiden ditujukan untuk mengatur materi muatan yang diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah sehingga kedudukannya menjadi jelas berada di bawah Peraturan Pemerintah.<sup>65</sup>

Optimalisasi peran pangan lokal dalam mendiptakan Ketahanan Pangan Nasional merupakan hal yang wajib untuk dilaksanakan. Optimalisasi peran pangan lokal merupakan satu-satunya cara melepas ketergantungan Indonesia atas impor pangan dalam mengatasi krisis pangan sebagai upaya penganeekaragaman pangan sekaligus meningkatkan keajahteraan petani yang selama ini termarginalkan. Pembentukan Peraturan Presiden tentang Pangan Lokal dalam hal ini dapat dikategorikan sebagai delegasi kewenangan<sup>66</sup> dari Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Pasal 9 mengenai penganeekaragaman pangan.

Materi pokok yang terkandung dalam Peraturan Presiden tentang Pangan Lokal tersebut nantinya dapat meningkatkan keaneekaragaman pangan sebagai solusi untuk mengatasi krisis pangan yang terangkai dari:

1. Pembinaan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Pemerintah Daerah dengan cara:
  - mengembangkan sumber daya manusia di bidang pangan melalui lembaga pendidikan formal maupun secara informal melalui pelatihan-pelatihan

<sup>65</sup> B. Hestu Cipto Handoyo. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta. hlm. 114.

<sup>66</sup> Delegasi kewenangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah, baik yang dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Dalam Maria Farida Indrati Soeprapto. *Op. cit.* hlm. 56.

dengan memperhatikan kondisi sumber daya alam dan ekologi yang ada di daerah masing-masing;

- mendorong dan meningkatkan peran serta masyarakat, asosiasi dan organisasi profesi di bidang pangan;
  - mendorong dan menunjang kegiatan penelitian dan atau pengembangan teknologi di bidang pangan dengan melibatkan institusi pendidikan;
  - penyebarluasan pengetahuan dan penyuluhan di bidang pangan kepada masyarakat secara umum dalam konteks rumah tangga agar dapat memenuhi kebutuhan pangannya melalui pangan lokal, sedangkan penyuluhan yang diberikan kepada petani adalah penyuluhan secara terpadu terkait dengan proses produksi sehingga dapat memaksimalkan hasil pertanian;
  - pembinaan kerja sama internasional di bidang pangan sesuai dengan kepentingan nasional;
  - mendorong dan meningkatkan kegiatan produksi pangan lokal yang dikonsumsi masyarakat serta pemantapan mutu pangan lokal.
2. Peningkatan investasi pembangunan sumber daya manusia dan alih teknologi baik bersumber pada APBN dan APBD serta melibatkan peran *stakeholders* dalam hal ini perusahaan yang bergerak di bidang pangan sebagai bagian dari *corporate social and environment responsibility*.
  3. Pengembangan sistem pertanian terpadu melalui:
    - Agroforestri; pemanfaatan tanaman kayu tahunan secara seksama (pepohonan, belukar, palem, bambu) pada suatu unit pengelolaan lahan yang sama sebagai tanaman yang layak tanam, padang rumput dan/atau hewan,

baik dengan pengaturan ruang secara campuran di tempat dan saat yang sama maupun secara berurutan dari waktu ke waktu;

- Agropastoralisme; sistem pemanfaatan lahan yang menggabungkan tanaman budi daya dan penggembalaan ternak;
  - Agropiskikultur; budi daya tanaman dan pengendalian pengembangbiakan ternak, penetasan, dan pemijahan ikan pada suatu lahan pertanian;
  - Agrosilvikultur; sistem pemanfaatan lahan yang menggabungkan tanaman herbal dan pepohonan atau belukar;
  - Agrosivopastoralisme; sistem pemanfaatan lahan yang menggabungkan tanaman budi daya, pemanfaatan vegetasi kayu, dan penggembalaan ternak.<sup>67</sup>
4. Pengembangan sistem agribisnis mencakup subsistem sarana produksi atau bahan baku di sektor hulu, proses produksi biologis di tingkat usaha tani, aktivitas transformasi berbagai fungsi bentuk (pengolahan), waktu (penyimpanan atau pengawetan), dan tempat (pergudangan) di tengah, serta pemasaran dan perdagangan di hilir, dan subsistem pendukung lain seperti jasa, permodalan, perbankan, dan insentif dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah.<sup>68</sup>
5. Pengembangan sistem agroindustri dengan berbagai aktivitas pengolahan hasil pertanian menjadi komoditas olahan yang bernilai tambah lebih tinggi sebagai upaya menyeimbangkan sektor pertanian dan industri.

---

<sup>67</sup>Coen Reijntjes, Bertus Haverkort dan Ann Waters-Bayer. 2008. *Pertanian Masa Depan: Pengantar untuk Pertanian Berkelanjutan dengan Input Luar Rendah*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius. hlm. 224.

<sup>68</sup> Bustanul Arifin. 2007. *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. hlm. 211-212.

6. Optimalisasi kelembagaan formal dalam hal ini Dewan Ketahanan Pangan yang semestinya terdapat di tiap Kabupaten/Kota dan kelembagaan non formal dalam hal ini adalah kelompok usaha tani dan/atau yang sejenis.
7. Pengembangan cadangan pangan daerah dalam bentuk lumbung pangan di tiap desa dalam rangka memantapkan ketahanan pangan nasional.
8. Peningkatan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan lokal dengan prinsip gizi seimbang, mudah diakses, dan harga terjangkau.
9. Jaminan kesejahteraan petani yang diwujudkan dengan jaminan kepemilikan lahan, insentif hasil produksi, dan perlindungan terhadap hasil produksi dengan menjaga stabilisasi harga jual pangan.
10. Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Peraturan Presiden tersebut, membuat kebijakan mengenai pangan lokal dalam Peraturan Daerah untuk menciptakan ketahanan pangan daerah sebagai bagian dari ketahanan pangan nasional dengan memperhatikan kondisi ekologi, sosial masyarakat, dan penghormatan terhadap kearifan lokal masyarakat.

Peningkatan keanekaragaman pangan melalui pangan lokal merupakan pengakuan atas keanekaragaman budaya dan pengetahuan lokal yang hidup di masyarakat. Pengembangan pangan lokal dapat dilakukan dengan pengembangan sistem pertanian terpadu yang dapat menyediakan kebutuhan sehari-hari bagi keluarga petani, seperti berbagai makanan bergizi, limbah ternak yang dapat menjadi alternatif bahan bakar, serta mengkombinasikan berbagai macam spesies tanaman dan hewan serta penerapan beraneka ragam teknik untuk menciptakan

kondisi yang cocok dan untuk melindungi lingkungan juga membantu petani menjaga produktivitas lahan serta mengurangi resiko usaha tani.<sup>69</sup>

Pengembangan sistem pertanian terpadu di tiap daerah tidak sama. Kabupaten Bangka yang berupa kepulauan memiliki potensi besar pada kelautan.<sup>70</sup> Hal ini berarti daerah tersebut dapat mengembangkan pangan lokal yang berbasis perikanan sesuai dengan kekayaan sumber daya alam yang dimilikinya. Di Papua yang cocok untuk budidaya umbi-umbian dan kaya akan hutan yang ditumbuhi pohon sagu serta bercocok tanam umbi-umbian dapat mencukupi kebutuhan karbohidratnya dari tanaman tersebut. Selain itu, daerah tersebut juga cocok untuk pengembangbiakan hewan ternak.

Masyarakat memiliki hak untuk menanam berbagai jenis tanaman pangan; mengembangbiakkan ternak; serta melakukan pembudidayaan perikanan. Masyarakat tidak harus menanam tanaman pangan jenis tertentu seperti padi melainkan harus memperhatikan kondisi ekologi yang ada sehingga dapat memperoleh keuntungan. Ternak yang dikembangbiakkan juga tidak harus sapi atau ayam melainkan sesuai dengan keadaan sosio-ekologi yang sesuai dengan daerahnya. Di daerah NTT misalnya, kondisi ekologi yang kaya akan stepa dan saban lebih cocok untuk mengembangbiakkan kuda. Masyarakat setempat dapat memenuhi kebutuhan protein hewannya dengan daging kuda serta dapat mengonsumsi susu kuda yang sangat bermanfaat bagi kesehatan. Perikanan yang dibudidayakan dapat berupa perikanan air payau maupun perikanan air asin. Masyarakat juga dapat berperan dalam produksi, perdagangan dan distribusi

---

<sup>69</sup> *Ibid.* hlm. 213.

<sup>70</sup> Anonymous. 2008. *Giati Membangun Industri Maritim*. Dalam Majalah Tempo Edisi 19-20 Mei 2008. *Indonesia yang Kuimpikan, 100 Catatan yang Merekam Perjalanan Sebuah Negeri*.

pangan serta turut serta dalam pencegahan dan penanggulangan masalah pangan dengan berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah setempat.

Pengembangan teknologi produksi, pengolahan, dan produk pangan dilakukan melalui program penyuluhan dan pelatihan oleh pihak-pihak terkait serta kerjasama antara petani dan para ilmuwan dalam rangka proses akulturasi teknologi. Pengembangan tersebut harus diawali dengan pengembangan sumber daya manusia pertanian dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah baik melalui lembaga pendidikan formal maupun secara informal melalui pelatihan-pelatihan. Pendidikan pertanian di satu daerah dengan daerah yang lain tidak sama disesuaikan dengan kondisi sumber daya alam yang ada di daerah setempat. Pendidikan yang diberikan berfungsi untuk menciptakan generasi muda penerus pertanian sehingga upaya pengembangan sumberdaya pertanian tidak hanya berhenti pada tingkat pendidikan saja namun diikuti dengan pemberian modal secara kredit sebagai modal usaha pertanian.

Pemberian penyuluhan tidak hanya ditujukan kepada petani namun kepada masyarakat secara umum dalam konteks rumah tangga agar dapat memenuhi kebutuhan pangannya sendiri. Penyuluhan yang diberikan kepada petani adalah penyuluhan secara terpadu terkait dengan proses produksi sehingga dapat memaksimalkan hasil pertanian. Dalam hal ini tanggung jawab terletak pada Departemen Pertanian, Departemen Kelautan dan Perikanan, Dinas-dinas terkait di daerah, serta para akademisi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa petani telah memiliki teknologi lokal warisan nenek moyang dalam mengelola pertaniannya. Hal ini yang kemudian sering dimarginalisasi oleh ilmuwan sebagai budaya primitif meskipun telah

terbukti dapat menjaga lingkungan. Pengembangan teknologi baru menjadi penting untuk meningkatkan hasil produksi. Sehingga dibutuhkan kerjasama dari seluruh *stakeholders* untuk memadukan teknologi pertanian lokal dan teknologi pertanian baru yang dianggap modern.

Pengembangan teknologi produksi pangan tidak hanya terletak pada pengembangan teknologi sarana berupa mesin melainkan pengembangan input berupa pengembangan bibit unggul lokal dan pembasmian hama yang ramah lingkungan. Petani tetap memiliki hak untuk menanam tanaman pangan yang dikehendaki tanpa paksaan. Maksimalisasi produksi untuk ketahanan pangan tetap harus menjunjung tinggi kearifan lokal yang hidup dalam masyarakat.

Pengolahan pangan harus mendapatkan pengawasan dari Departemen Kesehatan untuk mewujudkan pangan yang aman bagi masyarakat. Kecenderungan masyarakat saat ini yang mengonsumsi pangan berbahan tepung harusnya diimbangi dengan penyediaan tepung yang dapat terbuat dari umbi-umbian maupun jagung sehingga masyarakat tidak melulu memanfaatkan tepung terigu yang terbuat dari gandum. Pengolahan umbi-umbian dan jagung menjadi tepung merupakan terobosan baru bagi dunia pangan nasional sekaligus solusi ketergantungan terhadap gandum. Kecenderungan masyarakat dengan pangan praktis juga menuntut pengembangan pengolahan pangan dalam kemasan yang harus didukung dengan keamanan, mutu, dan gizi untuk dikonsumsi oleh masyarakat.

Peningkatan kesadaran masyarakat dalam mengonsumsi pangan lokal harus dilakukan secara konkret dimulai dengan tingkat elite eksekutif, legislatif, kemudian turun ke tingkat menengah sampai tingkat bawah. Pemerintah dan

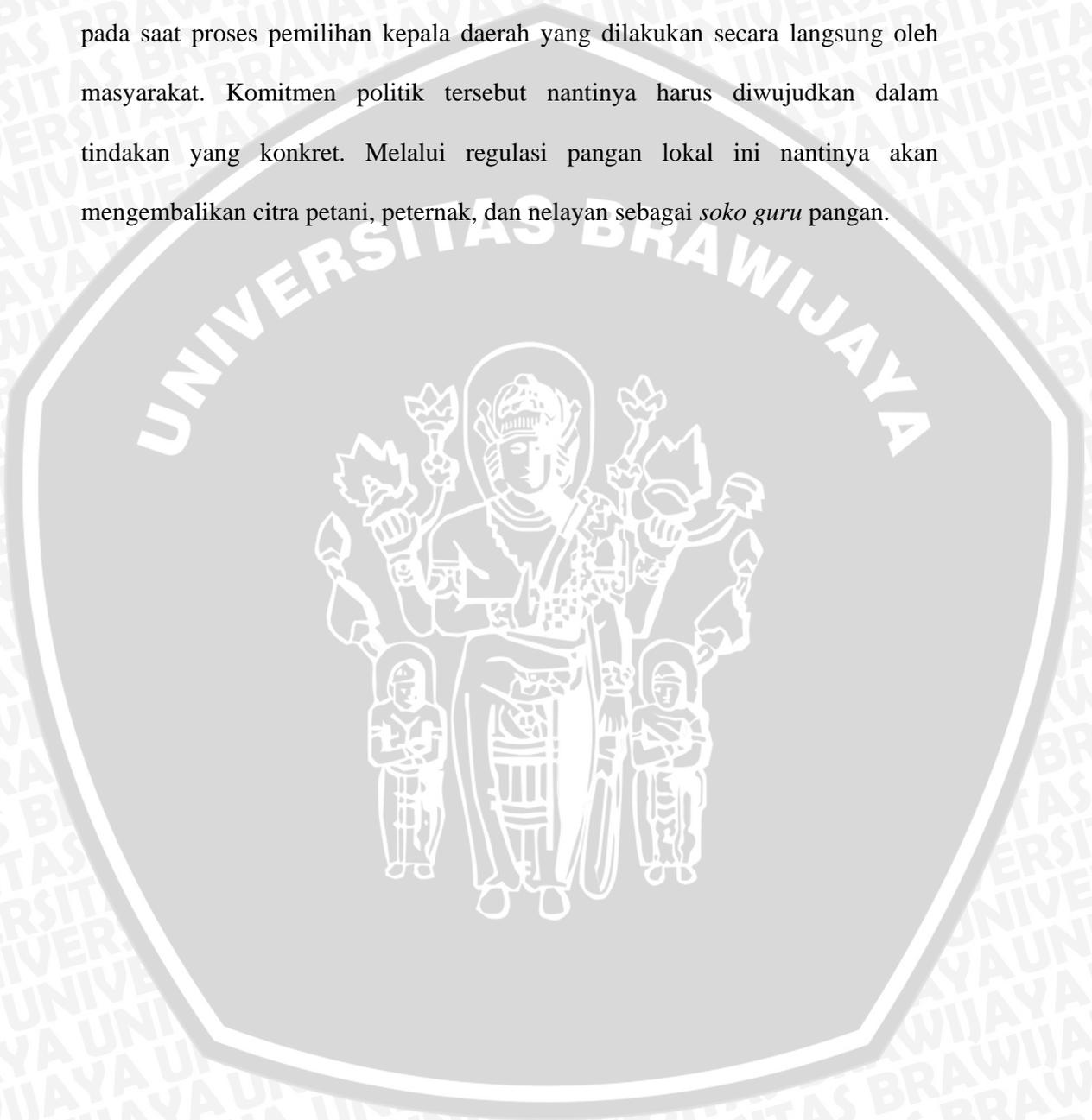
Pemerintah Daerah harus memiliki komitmen untuk mengembangkan pangan lokal guna menciptakan ketahanan pangan nasional dengan melakukan koordinasi dan optimalisasi kelembagaan pangan yang dipegang oleh Dewan Ketahanan Pangan Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota.

Pembuatan regulasi tersebut tidak dapat terlepas dari cita hukum negara Indonesia yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kebijakan yang dibuat harus tepat sasaran untuk menyelesaikan permasalahan masyarakat sekaligus untuk mensejahterakan masyarakat. Pemenuhan kebutuhan pangan merupakan salah satu indikator majunya tingkat kesejahteraan. Pangan sekaligus menjadi dasar kecerdasan dengan catatan pangan yang dikonsumsi aman, bermutu, serta mengandung gizi yang seimbang.

Adanya Peraturan Presiden tentang Pangan Lokal ini tidak dimaksudkan untuk menasionalisasikan pangan tertentu untuk dikonsumsi oleh masyarakat. Namun dengan Peraturan Pemerintah ini dapat tercermin sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik dengan memperhatikan keragaman kearifan lokal, kondisi khusus suatu daerah, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dengan regulasi pangan lokal diharapkan dapat menciptakan ketahanan pangan yang berbasis pada ekologi dan kearifan lokal masyarakat di tiap daerah sehingga tiap daerah memiliki perbedaan dengan daerah yang lain.

Regulasi yang berlaku secara nasional ini nantinya dapat dijabarkan lagi oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk Peraturan Daerah guna mengoptimalkan potensi yang dimiliki oleh daerahnya masing-masing. Kepala Daerah harus

memiliki itikad baik untuk menjadikan daerah berketahanan pangan sekaligus menuntut kesungguhan dalam mensejahterakan masyarakat. Itikad baik tersebut harus diwujudkan dalam bentuk kontrak politik dengan masyarakat yang dibuat pada saat proses pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh masyarakat. Komitmen politik tersebut nantinya harus diwujudkan dalam tindakan yang konkret. Melalui regulasi pangan lokal ini nantinya akan mengembalikan citra petani, peternak, dan nelayan sebagai *soko guru* pangan.



## BAB V

### PENUTUP

#### 5.1 Kesimpulan

1. Regulasi mengenai pangan yang dikaji dalam Bab Hasil dan Pembahasan tidak secara eksplisit mengatur mengenai pangan lokal. Namun kondisi krisis pangan saat ini telah menempatkan pangan lokal sebagai solusi konkret pemantapan ketahanan pangan nasional demi mencapai cita-cita bersama untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Berikut ini simpulan yang dapat ditarik dari pengkajian regulasi pangan yang dibahas dalam Bab Hasil dan Pembahasan:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terkait dengan pangan yaitu Pasal 18A Ayat (2), Pasal 27 Ayat (2) dan Ayat 28A. Ketiga pasal tersebut memberikan jaminan kepada masyarakat akan hak atas pangan dan kewajiban Pemerintah Daerah dalam era otonomi daerah untuk turut menciptakan ketahanan pangan nasional.

b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan merupakan payung hukum regulasi pangan. Didalamnya diatur mengenai keamanan pangan; mutu dan gizi pangan; label dan iklan pangan; pemasukan dan pengeluaran pangan ke dalam dan dari wilayah Indonesia; tanggung jawab industri

pangan; ketahanan pangan; peran serta masyarakat; serta pengawasan. Didalamnya tidak diatur secara eksplisit mengenai pangan lokal namun dijadikan sebagai payung hukum dalam pembuatan regulasi mengenai pangan lokal.

c. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Hak masyarakat untuk hidup dijamin dan Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia. Oleh sebab itu, pemenuhan kebutuhan masyarakat akan pangan menjadi mutlak untuk dipenuhi sebagai pelaksanaan hak asasi manusia.

d. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, daerah memiliki kewajiban meningkatkan kualitas hidup masyarakat; mewujudkan keadilan dan pemerataan; mengembangkan sistem jaminan sosial; serta mengembangkan sumber daya produktif di daerah. Dalam hal pangan, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan pangan untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Pelaksanaannya harus didasarkan pada potensi masing-masing daerah.

e. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Pasal 1 Angka 9 terdapat konsep penganekaragaman pangan sebagai upaya peningkatan konsumsi aneka ragam pangan dengan prinsip gizi seimbang. Perwujudan ketahanan pangan nasional harus berlandaskan pada pangan lokal yang mengandung keragaman antar daerah dan harus

dihindari sejauh mungkin ketergantungan pemasukan pangan dari negara lain.

f. Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan

Keamanan, mutu dan gizi pangan seringkali tidak menjadi pertimbangan masyarakat dalam mengonsumsi. Pangan yang beredar di pasaran terutama yang berasal dari luar negeri berbahaya untuk dikonsumsi. Masyarakat tidak sadar bahwa konsumsi pangan oleh masyarakat tentunya harus didukung dengan keamanan, mutu dan gizi pangan untuk menjadikan masyarakat Indonesia sehat dan cerdas dalam rangka keikutsertaannya dalam pembangunan nasional.

g. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan

Dewan Ketahanan Pangan dibentuk dengan maksud untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional; serta melaksanakan evaluasi dan pengendalian dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional. Dewan Ketahanan Pangan melakukan koordinasi dengan Dewan Ketahanan Pangan Provinsi dan Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota.

2. Permasalahan yang harus ditangani secara berkelanjutan terkait dengan ketahanan pangan terdiri dari tiga subsistem ketahanan pangan yaitu ketersediaan, distribusi, dan konsumsi. Permasalahan pangan di daerah tidak dapat terlepas dari permasalahan ketahanan pangan secara nasional. Permasalahan pangan di tiap daerah seharusnya dapat terselesaikan dengan

pangan lokal. Masalah yang perlu untuk segera diluruskan adalah pemaknaan ketahanan pangan yang tidak identik dengan swasembada beras melainkan suatu kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

3. Regulasi pangan lokal yang harus dibuat guna menciptakan ketahanan pangan nasional adalah Peraturan Presiden tentang pangan lokal. Peraturan Presiden merupakan peraturan pelaksana yang bersifat nasional karena pangan lokal masuk dalam kerangka penganeekaragaman pangan yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan Pasal 9 Ayat (1) dan (2) agar diatur lebih lanjut. Untuk selanjutnya daerah dapat membuat Peraturan Daerah sebagai pelaksana dari Peraturan Presiden. Materi pokok yang nantinya dapat diletakkan dalam Peraturan Presiden tentang Pangan Lokal dapat terdiri dari:

- a. pembinaan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Pemerintah Daerah;
- b. peningkatan investasi pembangunan sumber daya manusia dan alih teknologi;
- c. pengembangan sistem pertanian terpadu;
- d. pengembangan sistem agribisnis;
- e. pengembangan sistem agroindustri;
- f. optimalisasi kelembagaan formal dan non formal;

- g. mengembangkan cadangan pangan daerah dalam bentuk lumbung pangan di tiap desa;
- h. peningkatan kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi aneka ragam pangan lokal dengan prinsip gizi seimbang;
- i. jaminan kesejahteraan petani;
- j. Pemerintah Daerah dalam menjalankan Perintah Peraturan Presiden dapat membuat kebijakan mengenai pangan lokal dalam Peraturan Daerah.

## 5.2 Saran

### 1. Bagi Pemerintah:

- a. Pemerintah hendaknya bijak dalam merumuskan dan menetapkan suatu kebijakan guna mengatasi krisis pangan dengan tetap memperhatikan masyarakat yang mendapatkan jaminan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam mempertahankan kelangsungan hidupnya.
- b. Pembahasan Rancangan Peraturan Presiden tentang Penganekaragaman Pangan yang hingga saat ini belum dapat diakses oleh masyarakat harus segera diselesaikan dan lebih dispesialisasikan kepada pangan lokal untuk memperkokoh pengembangan pangan lokal guna mengatasi krisis pangan.
- c. Pemerintah harus membuat aturan yang jelas mengenai pemanfaatan tanaman pangan sebagai bahan pangan dan sumber energi.

- d. Pengembangan pangan lokal berbasis pengetahuan, teknologi, dan budaya lokal harus mendapatkan penghormatan sebagai bagian dari kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat.
  - e. Pemerintah harus memberikan jaminan kesejahteraan terhadap petani, peternak, dan nelayan sebagai wujud penghargaan terhadap *soko guru* pangan.
2. Bagi Pemerintah Daerah:
- a. Pemerintah Daerah harus memiliki itikad baik untuk dapat menciptakan ketahanan pangan di daerahnya dengan melegitimasi pangan lokal dalam Peraturan Daerah sehingga mendukung terciptanya masyarakat yang sejahtera.
  - b. Pemerintah Daerah dalam membangun daerah dan menerima investasi asing harus memperhatikan kelangsungan potensi pengembangan pangan yang dimilikinya agar daerah tersebut memiliki ketahanan pangan di daerahnya.
  - c. Pemerintah Daerah seharusnya menguatkan kelembagaan formal di tingkat daerah untuk memperkokoh pengembangan pangan lokal.
  - d. Kepala Daerah yang saat ini dipilih secara langsung oleh masyarakat seharusnya memiliki kontrak politik untuk menciptakan ketahanan pangan dengan pengembangan pangan lokal dan melegitimasi pangan lokal dalam Peraturan Daerah.

### 3. Bagi Masyarakat:

- a. Melakukan pemantapan kelembagaan non formal yang berasal dari masyarakat guna mendukung pengembangan pangan lokal.
- b. Melakukan perubahan dalam budaya makan dengan membiasakan mengonsumsi pangan lokal sehingga meminimalisir ketergantungan terhadap beras yang diawali dengan mengkampanyekan pola konsumsi pangan lokal.
- c. Memperkuat kelembagaan lokal yang bersifat non formal untuk memperkuat pengembangan pangan lokal.
- d. Turut mensukseskan pengembangan pangan lokal diawali dari lingkungan terkecil yaitu rumah tangga dengan menanam tanaman pangan, mengembangbiakkan ternak, dan membudidayakan ikan agar dapat memenuhi kebutuhan konsumsi sehari-hari.

## DAFTAR PUSTAKA

## Buku-buku

- Arifin, Bustanul. 2007. *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Coen Reijntjes, Bertus Haverkort dan Ann Waters-Bayer. 2008. *Pertanian Masa Depan: Pengantar untuk Pertanian Berkelanjutan dengan Input Luar Rendah*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Dewan Ketahanan Pangan. 2006. *Kebijakan Umum Ketahanan Pangan 2006-2009*. Jakarta: Dewan Ketahanan Pangan.
- Fatah, Luthfi. 2006. *Dinamika Pembangunan Pertanian & Pedesaan*. Banjar Baru: Jurusan Sosek Fakultas Pertanian Universitas Lambung Mangkurat dengan Pustaka Banua.
- Hamidi, Jazim. 2005. *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*. Jakarta: Konstitusi Press, Yogyakarta: Citra Media.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Hasan, Moh. *Meningkatkan Ketahanan Pangan Nasional Guna Memperkokoh Perekonomian Nasional dalam Rangka Mencegah Disintegrasi*. Jakarta: Lembaga Ketahanan Pangan Nasional.
- Islamy, M. Irfan. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta
- Khudori. 2008. *Ironi Negeri Beras*. Yogyakarta: INSISTPress.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana
- Mas'oeed, Mohtar. 1999. *Negara Kapital dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Murdiyarmo, Daniel. 2005. *Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Rangkuti, Siti Sundari. 2000. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya
- Reijntjes, Coen. dkk. 2008. *Pertanian Masa Depan: Pengantar untuk Pertanian Berkelanjutan dengan Input Luar Rendah*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

- Soekanto, Soerjono. 2002. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soemarwoto, Otto. 1980. *Aspek Ekologi Penganekaan Pangan*. Yogyakarta: Bagian Penerbitan Yayasan Pembina Fakultas Pertanian.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Syam, Mohammad Noor. 1999. *Pancasila Dasar Negara Republik Indonesia: Wawasan Sosio-Kultural, Filosofis, dan Konstitusional*. Malang: Penerbit Laboratorium Pancasila IKIP Malang.

#### **Artikel dalam Jurnal, Majalah, Internet, Surat Kabar, dan Hasil Seminar**

- A14/Nik. 2008. *Dampak Banjir: Petani Terancam Gagal Panen*. Kompas. Sabtu, 2 Februari 2008.
- Adnyana dkk. 2003; Krisnamurti 2003; Pasandaran 2003. Made Oka Adnyana. 2006. *Lintasan dan Marka Jalan Menuju Ketahanan Pangan Terlanjutkan dalam Era Perdagangan Bebas*. Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. 2006. *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jakarta: Kompas.
- Anonymous. 2008. *Giat Membangun Industri Maritim*. Dalam Majalah Tempo Edisi 19-20 Mei 2008. *Indonesia yang Kuimpikan, 100 Catatan yang Merekam Perjalanan Sebuah Negeri*.
- Apriyantono, Anton. 2007. *Keynote Speech Menteri Pertanian RI pada Acara Semiloka Kebijakan Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Abadi di Medan, Sumatera Utara, 3 Agustus 2007*.
- Arixs. 2006. *Penganekaragaman Makanan Pokok Mulailah dari Ibu Rumah Tangga*.  
<http://www.cybertokoh.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&article=1835>. Diakses 1 Mei 2008.
- Astuti, Dwi. 2008. *Pangan sebagai Gerakan Sosial*. Dalam Majalah BASIS. No. 05-06, Tahun ke-57, Mei-Juni 2008.
- Departemen Pertanian. *Pengembangan Umum Pangan Lokal*.  
<http://iptek.apjii.or.id/artikel/pangan/DEPTAN/materi-pendukung/Pedum%20Pengembangan%20Pangan%20Lokal.htm>. Diakses 16 Februari 2008.
- Ely. 2008. *Ketahanan Pangan: Tinggalkan Pendekatan Komoditas*. Kompas. Kamis, 24 April 2008.
- Hafsah, Ja'far. 2006. *Pertanian dan Pangan*. Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. 2006. *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jakarta: Kompas.

- Har, dkk. 2008. *Panen Raya, Harga Beras Tinggi*. Kompas. Rabu, 2 April 2008.
- Hodges. 2005. *Cheap Food and Feeding the World Sustainably; Livestock Production Science 2005*. Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. 2006. *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jakarta: Kompas.
- Husodo, Siswono Yudo. 2006. *Pangan, Kualitas SDM, dan Kemajuan Suatu Negara Bangsa*. Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. 2006. *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jakarta: Kompas.
- Kompas. 2008. *Pedagang Tak Akan Mampu Menahan Beras*. [http://database.deptan.go.id:8081/bkp/index.php?option=com\\_content&task=view&id=123&Itemid=9](http://database.deptan.go.id:8081/bkp/index.php?option=com_content&task=view&id=123&Itemid=9). Diakses 12 Mei 2008.
- Kriekhoff, Valerine J.L. *Analisis Konten dalam Penelitian Hukum: Suatu Telaah Awal*. Era Hukum No. 6/Th. 2/1995. Dalam Ed. Moh. Fadli. *Kumpulan Bahan Bacaan, Penataran Metode Penelitian Hukum*. Diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Cimanggis, 20-30 Juli 1997.
- Muhtarom, Syarif. 2006. *Mengukur Komitment Kepala Daerah*. <http://www.dprd-sidoarjo.info/news.php%3Fid%3D83+parameter+kesejahteraan+rakyat&hl=id&gl=id&ct=clnk&cd=14>. Diakses tanggal 25 Januari 2007.
- Mulyanto. 2008. *Sekali lagi Soal Ekspor*. Republika. Rabu, 30 April 2008.
- Nainggolan, Kaman. 2008. *Ketahanan dan Stabilitas Pasokan, Permintaan, dan harga Komoditas Pangan*. Materi pada Seminar Pangan dalam rangka Memperingati Hari Ulang Tahun ke-40 Fraksi Partai Golongan Karya DPR RI, Senin, 11 Februari 2008 di Jakarta.
- Nit. 2008. *Dampak Banjir: 700 Hektar Tanam Ulang*. Kompas, Sabtu, 2 Februari 2008.
- Oin. 2008. *Revisi APBN 2008 Dipercepat, Presiden Harus Ajukan dalam Bentuk RUU*. Kompas Up Date Edisi Kamis 31 Januari 2008.
- Oktora, Samuel. 2008. *Nasib Petani: Terpuruk di Proyek Singkong*. Kompas. Selasa, 5 Februari 2008.
- Osa. 2008. *Tepung Terigu: Kualitas Gizo Masyarakat Terancam*. Kompas Edisi Sabtu 2 Januari 2008.
- Pasaribu, Bommer. 2008. *Ketersediaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. Materi pada Seminar Pangan dalam rangka Memperingati Hari Ulang Tahun ke-40 Fraksi Partai Golongan Karya DPR RI, Senin, 11 Februari 2008 di Gedung Nusantara DPR-RI.
- Prabowo, Hermas E. *Ketergantungan pada Beras*. [http://unisodsem.org/ekopol\\_detail.php?aid=8153&coid=2&caid=30](http://unisodsem.org/ekopol_detail.php?aid=8153&coid=2&caid=30). Diakses 2 Januari 2008.

Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan. *Kesepakatan Bersama Bupati/Walikota selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan Kabupaten/Kota; dalam Sidang Regional Dewan Ketahanan Pangan di Tiga Wilayah Tahun 2007*. Jakarta: Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan.

Setiadi, Bambang. 1997. *Ketahanan Pangan di Era Globalisasi, Rapuh atau Tangguh*. Dalam Badan Urusan Logistik. 1997. *30 Tahun Peran Bulog dalam Ketahanan Pangan*. Jakarta: BULOG.

Siagian, Naomi. 2004. *Masa Depan Sektor Pertanian Indonesia di Tengah Liberalisasi*.  
<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/industri/2004/0804/ind1.html>.  
Diakses 8 Januari 2008.

Siagian, Victor. *Voucher Pangan untuk Diversifikasi Pangan*.  
<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0711/23/op101.html>. Diakses 10 April 2008

Sindu, Burhanudin. 2008. *Bioenergi dan Krisis Pangan*. Kompas Up Date. Kamis, 31 Januari 2008.

Sofia, Maya. 2007. *Perlu Diversifikasi Makanan Pokok*. <http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/berita-utama/perlu-diversifikasi-makanan-pokok.html>. Diakses 8 Januari 2008.

Soemarwoto, Otto. 2005. *Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian dalam Perspektif Keberlanjutan Fungsi Ekologi*. Makalah untuk Semiloka II Kebijakan Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi, Universitas Padjajaran, Bandung, 4 Juli 2005.

Sudrajat, Usep Sobar. *Membangun Ketahanan Pangan*. <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/092006/12/0901.htm>. Diakses 29 Agustus 2007.

Suharto, Edi. 2005. *Modal Sosial dan Kebijakan Publik*.  
<http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/pdf>. Diakses tanggal 25 Januari 2007

Wahono, Francis. 2008. *Runtuhnya Kedaulatan Pangan dan Rapuhnya Ketahanan Bangsa*. Majalah BASIS. No. 05-06, Tahun ke-57, Mei-Juni 2008.

Welirang, F. 2006. *Jalan Tengah Sempurna Ketahanan Pangan Indonesia, Tepung sebagai Solusi Masa Depan*. Dalam Ed. Jusuf Sutanto dan Tim. 2006. *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jakarta: Kompas.

Wignjosoebroto, Soetandyo. 1992. *Konsep Hukum, Tipe Kajian, dan Metode Penelitiannya*. Dalam Ed. Moh. Fadli. *Kumpulan Bahan Bacaan, Penataran Metode Penelitian Hukum*. Diselenggarakan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Cimanggis, 20-30 Juli 1997.

Winarno, Bondan. 2002. *Pemuja Nasi*. <http://www.gizi.net/cgi-bin/berita/fullnews.cgi?newsid1026957026,82233>., Diakses 8 Januari 2008.

### **Kamus**

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Echols, John M. dan Hassan Shadily. *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: Gramedia.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi atas Manusia.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan.

Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan.