



LAPORAN
PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2012 TENTANG PANGAN



BADAN LEGISLASI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
JAKARTA, 2021

KATA PENGANTAR

Isu utama terkait pangan adalah jumlah penduduk yang besar dengan pertumbuhan penduduk yang positif. Dengan demikian permintaan pangan masih akan meningkat. Di sisi lain penambahan kuantitas maupun kualitas pangan signifikan mengimbangi pertumbuhan jumlah penduduk.

Selain itu, tata kelola pangan juga sangat berpengaruh atas ketersediaan pangan di suatu negara. Kebijakan yang diambil oleh negara terhadap pangan akan sangat berpengaruh terhadap ketersediaan dan kecukupan pangan.

Indonesia, sebagai negara dengan jumlah penduduk sebanyak 271.349.889 jiwa (*Data Kemendagri, Desember. 2020*) merupakan negara yang membutuhkan pangan cukup besar. Kebutuhan tersebut potensial untuk dicukupi secara mandiri atau jika tidak ada dapat berasal dari produk pangan negara lain. Dalam upaya mencukupi kebutuhan pangan, banyak pihak yang terlibat baik pemerintah, swasta maupun petani dan/atau nelayan. Di pihak pemerintah, terkait dengan penyediaan pangan, kebijakan banyak ditentukan oleh kementerian pertanian, kementerian kelautan dan perikanan, kementerian perindustrian, dan kementerian perdagangan. Namun diantara kebijakan yang dibuat, seringkali tidak terkoordinasi dengan baik, dan pada ujungnya membuat penghasil pangan tidak mendapatkan keuntungan dari usahanya serta membuat harga pangan ditingkat produsen murah, namun ditingkat konsumen sangat mahal, yang tentunya sangat merugikan masyarakat.

Menyadari betul akan posisi strategis pangan, maka pada tahun 2012 DPR dan pemerintah telah sepakat untuk membentuk peraturan yang mengatur khusus mengenai pangan, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Terhadap suatu peraturan yang telah dibuat dan berlaku, tentunya pada kurun waktu tertentu perlu dilakukan evaluasi untuk melihat efektivitas pelaksanaan undang-undang tersebut. Evaluasi yang

dimaksud merupakan salah satu tugas Badan Legislasi DPR, yakni dengan melakukan kegiatan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang. Pelaksanaan pemantauan dan peninjauan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan telah dilakukan, baik melalui studi literatur, kunjungan kerja, mendengarkan pendapat pakar dan melakukan rapat kerja dengan para pemangku kepentingan di bidang pangan.

Hasil dari kegiatan pemantauan dan peninjauan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan kami tuangkan dalam laporan ini. Diharapkan laporan ini dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan dan digunakan sebagai bahan masukan Badan Legislasi dalam menyusun kebijakan politik hukum terkait pangan.

Kepada semua pihak yang terlibat dan berkontribusi dalam penyusunan laporan ini, atas nama Badan Legislasi kami mengucapkan terima kasih.

Jakarta, 5 Juli 2021
Badan Legislasi DPR RI
Ketua,

ttd

Dr. Supratman Andi Agtas, SH., MH.
A-128

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	ii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel	vi
Daftar Lampiran.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Dasar Hukum	5
C. Rumusan Masalah	5
D. Tujuan	6
E. Ruang Lingkup	6
F. Metode	6
BAB II KAJIAN TEORITIS	8
A. Konsep Pengawasan Lembaga Perwakilan Terhadap Pemerintah.....	8
B. Konsep Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang .	11
C. Prinsip dalam Pemantauan dan Peninjauan Undang- Undang.....	16
D. Tindak Lanjut atas Hasil Pemantauan dan Peninjauan Undang-Undang	17
BAB III KEGIATAN PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN UNDANG- UNDANG	19
A. Kunjungan Kerja	19
B. Rapat Kerja	19
C. Rapat Dengar Pendapat.....	20
D. Rapat Dengar Pendapat Umum	20
BAB VI HASIL PENGUMPULAN DATA DAN INFORMASI.....	21
A. Kunjungan Kerja	21
B. Rapat Kerja	45
C. Rapat Dengar Pendapat.....	55
D. Rapat Dengar Pendapat Umum	60
BAB V ANALISIS	73

A.	Gambaran Umum Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.....	73
B.	Paradigma Pangan Yang Salah.....	74
C.	Delegasi Kewenangan	78
D.	Kesesuaian antara Peraturan Pelaksanaan dengan Undang-Undang	89
BAB VI	PENUTUP.....	103
A.	Simpulan.....	103
B.	Rekomendasi	105
DAFTAR PUSTAKA.....		107
LAMPIRAN		

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Stok dan Kebutuhan Komoditas Pangan di Jawa Tengah....	29
Tabel 2	Daftar Komoditas Impor Non – Migas Indonesia.....	74
Tabel 3	Delegasi Kewenangan Yang Sudah Diatur Lebih Lanjut dalam atau Berdasarkan Peraturan Pemerintah	76
Tabel 4	Delegasi Kewenangan Yang Belum Ditindaklanjuti	82

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Bahan Presentasi Kementerian Pertanian
- Lampiran 2 Bahan Bahan Presentasi Kementerian Kelautan dan Perikanan
- Lampiran 3 Bahan Presentasi Kementerian Perdagangan
- Lampiran 4 Bahan Presentasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
- Lampiran 5 Bahan Presentasi Badan Urusan Logistik
- Lampiran 6 Bahan Presentasi Badan Pusat Statistik
- Lampiran 7 Bahan Presentasi Soetarto Ali Moeso
- Lampiran 8 Bahan Presentasi Prof. Dr. Subandiyah
- Lampiran 9 Bahan Presentasi Khudori

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama sehingga pemenuhan pangan merupakan bagian dari hak asasi setiap warga negara. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012) mendefinisikan pangan sebagai segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun 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 dan minuman. Pemenuhan pangan sangat penting sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Mengingat pentingnya memenuhi kecukupan pangan, setiap negara akan mendahulukan pembangunan ketahanan pangannya sebagai fondasi bagi pembangunan sektor-sektor lainnya. Pemenuhan kecukupan pangan bukan hanya merupakan kewajiban, baik secara moral, sosial maupun hukum, termasuk pemenuhan hak asasi manusia, melainkan juga merupakan investasi pembentukan sumber daya manusia yang lebih baik pada masa yang akan datang. Pemenuhan kecukupan pangan merupakan prasyarat bagi pemenuhan hak-hak dasar lainnya, seperti pendidikan dan pekerjaan.

Dan Morgan (1980) dalam buku *Satu Dasawarsa Kelembagaan Ketahanan Pangan di Indonesia* mengatakan bahwa pangan memang sangat penting bagi kehidupan dan kesehatan manusia, tetapi pangan juga mempunyai nilai politik, sejarah, dan ikut mewarnai masalah-masalah internasional.

Penggunaan pangan sebagai senjata politik oleh Amerika Serikat dilakukan secara efektif dan berencana. Earl Butz, Menteri Pertanian AS, menegaskan peranan pangan dalam percaturan politik luar

negerinya dengan mengatakan *"food is a weapon, it is now one of the principal tools on our negotiating kit."*¹

Adanya prinsip *food as a weapon* yang diterapkan oleh negara pemasok pangan utama dunia, bagi negara yang tidak memiliki *comparative advantage* dalam produksi pangan, seperti pertahanan diri, investasi di sektor pangan akan dilakukan kendati dengan mengabaikan prinsip-prinsip ekonomi, tetapi lebih menonjolkan aspek-aspek yang berkaitan dengan kepentingan nasional, seperti ketahanan pangan (*food security*) dan peningkatan pendapatan petani.

Dalam sejarah Republik Indonesia, Presiden RI Soekarno menyadari betul betapa pentingnya permasalahan pemenuhan kebutuhan pangan bagi kelangsungan kehidupan bangsanya. Hal itu disampaikannya dalam pidato pada acara Peletakan Batu Pertama Pembangunan Gedung Fakultas Pertanian, Universitas Indonesia di Bogor, 27 April 1952, yaitu *"..., apa yang saya hendak katakan itu, adalah amat penting, bahkan mengenai soal mati-hidupnya bangsa kita di kemudian hari.... Oleh karena, soal yang hendak saya bicarakan itu mengenai soal persediaan makanan rakyat."*²

Pandangan dan pola pikir seperti ini masih berlanjut dianut oleh Presiden RI kedua Soeharto. Hal itu terbukti bahwa 21 tahun kemudian, pada tanggal 11 Mei 1973, dalam salah satu acara kunjungan kerja di Yogyakarta, Presiden RI Soeharto waktu itu mengemukakan *"..., jadi kalau kita akan mengatasi kekurangan beras itu dengan mengimpor, bilamana kemungkinan devisa itu ada, keadaan di duniapun juga tidak mengijinkan kita."* Selanjutnya Presiden RI kedua mengemukakan *".... Kita harus menghasilkan sendiri bahan-bahan pangan khususnya beras dalam jumlah yang kita telah ketahui agar kestabilan daripada harga beras itu betul-betul akan terjamin"* Pada bagian lain Presiden RI Soeharto berujar *"... kalau kita*

1 George McGovern, *World, Hunger, Health, and Refugee Problem*, Washiington: U.S Government Printing Office, 1975, hal. 337

2 Departemen Pertanian Republik Indonesia, *Satu Dasawarsa Kelembagaan Ketahanan Pangan di Indonesia*, Jakarta: BKP Deptan, 2009, hal. 3

simpulkan keseluruhannya jelas daripada harga beras yang tidak bisa dikendalikan, stabilitas nasional akan terganggu.” Dalam pidato Presiden RI Soeharto tersebut dengan sangat jelas dikatakan bahwa pangan itu diartikan sebagai beras.³

Indonesia merupakan negara dengan jumlah penduduk terbesar ke empat di dunia (+275 juta jiwa) yang tentunya membutuhkan pangan yang tidak sedikit. Dengan jumlah penduduk yang cukup besar tersebut, Indonesia dikaruniai tanah yang subur dan lautan yang luas sebagai sumber produksi pangan nasional sehingga Indonesia tidak akan pernah kekurangan pangan. Namun, fakta berbicara lain, impor bahan pangan merupakan hal lumrah di tengah usaha keras sektor pertanian⁴ dan kelautan⁵ untuk memproduksi pangan dalam negeri.

Mengingat posisi strategis pangan dalam percaturan global dan keadaan tata kelola pangan dalam negeri yang melibatkan multisektor, sejak tahun 1996 Indonesia telah membuat politik legislasi yang tepat dengan membentuk undang-undang yang mengatur mengenai pangan, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996) yang kemudian direvisi dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012).

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 mempunyai posisi yang penting dan strategis. Hal itu tergambar dari tujuan undang-undang ini dibentuk, yakni untuk meningkatkan kemampuan memproduksi pangan secara mandiri, menyediakan pangan yang beraneka ragam, dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi konsumsi masyarakat, serta mewujudkan tingkat kecukupan pangan, terutama pangan pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selain itu, juga untuk mempermudah atau meningkatkan akses pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat

3 *Ibid.*

4 <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/08/1043/impor-beras-menurut-negara-asal-utama->

5 <https://www.bps.go.id/statictable/2019/02/14/2013/impor-garam-menurut-negara-asal-utama-2010-2019.html>

rawan pangan dan gizi, meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri, meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat. Tujuan penting lainnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan bagi petani, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan dan melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya pangan nasional.

Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 sebagai revisi atas undang-undang pangan sebelumnya mengamanatkan pembentukan badan yang khusus menangani pangan karena disadari bahwa lembaga pemerintah yang mengurus pangan saat ini tidak dalam satu lembaga negara/kementerian sehingga sering kali di antara lembaga tidak sejalan dalam mengambil kebijakan terkait pangan.

Setelah kurun waktu lebih dari delapan tahun pasca-diundangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 atau 24 (dua puluh empat) tahun diambilnya politik legislasi pangan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996, tata kelola pangan tidak menunjukkan perubahan yang lebih baik. Harga pangan di tingkat produksi sangat rendah sehingga petani, peternak, nelayan, petambak, dan kelompok produsen yang lain tidak mendapatkan nilai ekonomi yang tinggi saat panen, padahal saat proses produksi memerlukan biaya tinggi. Di sisi lain, masyarakat selaku konsumen mendapatkan harga yang tinggi atas produk pangan yang dibelinya. Selain itu, tujuan dibentuknya undang-undang pangan agar bangsa Indonesia berdaulat atas pangan masih jauh dari harapan dengan melihat kenyataan terus meningkatnya volume dan jenis pangan yang diimpor.

Atas dasar uraian di atas, dengan memperhatikan kewenangan yang dimiliki, Badan Legislasi DPR RI melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang No. 18 Tahun 2012.

B. Dasar Hukum

1. Pasal 20A ayat (1), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (1), serta Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pasal 70, Pasal 72 huruf d, dan Pasal 105 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Pasal 95A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. Pasal 66 huruf h Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.
5. Pasal 117 sampai dengan Pasal 119 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

C. Rumusan Masalah

Rumusan masalah terkait dengan pemantauan dan peninjauan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dapat dikemukakan sebagai berikut.

1. Apakah delegasi kewenangan atau peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 sudah dibentuk atau belum; dan
2. Apakah aturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 sudah dibentuk sesuai dengan tujuan materi undang-undang?.

D. Tujuan

Tujuan dari kegiatan pemantauan dan peninjauan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 adalah:

1. untuk mengetahui apakah delegasi kewenangan atau peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 sudah dibentuk atau belum; dan
2. untuk mengetahui apakah aturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 sudah dibentuk sesuai dengan tujuan materi undang-undang.

Hasil dari kegiatan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang ini menjadi masukan kepada anggota DPR RI untuk mengingatkan pemerintah untuk mengimplementasikan amanat undang-undang dengan baik dan menjadi bahan rekomendasi DPR agar pemerintah menindaklanjutinya. Adapun bagi Badan Legislasi, hasil pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang menjadi pintu untuk menentukan politik perundang-undangan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yang sudah dievaluasi.

E. Ruang Lingkup

Dalam Pasal 118 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang disebutkan bahwa ruang lingkup pemantauan dan peninjauan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 meliputi:

1. pembentukan peraturan pelaksanaan yang diperintahkan secara langsung oleh undang-undang atau berdasarkan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
2. kesesuaian antara materi muatan peraturan pelaksanaan dengan materi muatan undang-undang.

F. Metode

Metode yang digunakan dalam kegiatan pemantauan dan peninjauan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 adalah metode yuridis

normatif melalui studi kepustakaan (*library research*) dan metode studi lapangan (*field research*).

Metode yuridis normatif melalui studi kepustakaan (*library research*) dilakukan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Adapun metode studi lapangan (*field research*) dilakukan melalui kegiatan kunjungan kerja, rapat kerja, rapat dengar pendapat, dan rapat dengar pendapat umum.

BAB II

KAJIAN TEORETIS

A. Konsep Pengawasan Lembaga Perwakilan terhadap Pemerintah

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan badan perwakilan rakyat yang mempunyai beberapa fungsi, satu di antaranya ialah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan tersebut diatur dalam Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Fungsi pengawasan merupakan fungsi DPR dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) serta pelaksanaan undang-undang dan kebijakan Presiden. Adanya fungsi pengawasan tersebut dimaksudkan untuk menjadikan DPR secara optimal berfungsi sebagai badan perwakilan rakyat yang sekaligus memperkuat pelaksanaan saling mengawasi dan saling mengimbangi antara DPR dan pemerintah.

Hans Kelsen⁶ mengatakan bahwa:

“Control of the organs of the executive by the organs of legislative corresponds to the natural relationship existing between these functions. Hence democracy requires that the legislative organ should be given control over the executive organs.”

(Pengawasan organ eksekutif oleh organ legislatif berkaitan dengan hubungan alamiah yang terdapat di antara fungsi-fungsi ini. Oleh sebab itu, demokrasi menghendaki bahwa organ legislatif harus diberi kekuasaan pengawasan atas organ eksekutif).

Sri Soemantri,⁷ mengatakan bahwa

“... merupakan keharusan, bahwa setiap negara yang menganut asas demokrasi, kepada lembaga eksekutif harus dilakukan pengawasan serta pembatasan kekuasaannya. Dengan demikian, lembaga eksekutif harus mempertanggungjawabkan kekuasaannya kepada rakyat.”

6 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, United States of America: Russell & Russell, 1973, hlm. 242.

7 Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, Jakarta: CV. Rajawali, 1984, hlm. 75--76.

Sofian Effendi⁸ mengatakan bahwa

“Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh badan perwakilan rakyat terhadap perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan negara merupakan indikator dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang merupakan inti sistem demokrasi.”

Kuntana Magnar⁹ mengatakan bahwa

“... melaksanakan fungsi pengawasan merupakan salah satu ciri penting dari negara yang berkedaulatan rakyat. Pelaksanaan kedaulatan rakyat sekarang ini, umumnya dilakukan secara tidak langsung (melalui perwakilan). Dalam hal ini, fungsi pengawasan badan legislatif adalah sebagai konsekuensi dari kedudukannya selaku wakil rakyat.”

Berdasarkan berbagai pendapat tersebut, tampak bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh badan perwakilan rakyat merupakan esensi dari negara yang menganut prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat. Pengawasan oleh badan perwakilan rakyat, pada hakikatnya, merupakan pengawasan yang dilakukan oleh rakyat. Hal itu sesuai dengan prinsip demokrasi, yaitu dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*from the people, of the people, and for the people*).¹⁰

Pengawasan DPR terhadap Presiden dimaksudkan untuk mengawasi dan mengimbangi kekuasaan Presiden. Pengawasan DPR dilakukan agar Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara tidak bertindak sewenang-wenang dan taat pada sumpah/janjinya. Sumpah/janji Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ialah sebagai berikut.

Sumpah Presiden:

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya,

-
- 8 Sofian Effendi, “Beberapa Hambatan Struktural Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Legislatif,” dalam *Seminar Peningkatan Fungsi Pengawasan di Indonesia*, Yogyakarta, tanggal 18 Juni 1988, hlm. 3.
 - 9 Kuntana Magnar, “Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi,” *Disertasi*, Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, 2006, hlm. 69.
 - 10 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, “Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum,” *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum, kumpulan Esai Guna Menghormati Prof.Dr.R.Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H.*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996, hlm. 56.

memegang teguh Undang-Undang Dasar, dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden:

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar, dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Pengawasan DPR terhadap Presiden merupakan pengawasan yang bersifat kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pengawasan DPR tersebut bukanlah pengawasan terhadap pribadi Presiden belaka, melainkan pengawasan yang mencakup seluruh lembaga yang menjadi bagian atau bawahan dari Lembaga Kepresidenan. Dengan demikian, lembaga kementerian, lembaga nonkementerian, dan lembaga negara yang dibentuk oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan, sepanjang merupakan pelaksana kekuasaan pemerintahan (eksekutif) dan lembaga tersebut bertanggung jawab kepada Presiden, merupakan lembaga yang menjadi objek pengawasan DPR.

Pengawasan DPR terhadap Presiden berdasarkan Pasal 70 dan Pasal 72 huruf d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 5 ayat 3 dan Pasal 7 huruf d Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijaksanaan pemerintah.

Pengawasan DPR terhadap Presiden dilakukan melalui berbagai hak DPR. Hak DPR dimaksud diatur dalam Pasal 20A ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, serta berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai DPR, termasuk Peraturan DPR tentang Tata Tertib. Hak DPR melekat pada badan ataupun anggota DPR. Hak DPR yang melekat pada badan, antara lain, ialah: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Hak-hak DPR yang melekat pada anggota, antara lain, ialah: hak

mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.

Pengawasan DPR terhadap Presiden dilakukan oleh komisi, badan, atau panitia khusus (pansus) sesuai dengan bidang yang ditanganinya. Pelaksanaan pengawasan oleh komisi atau pansus dilakukan dengan cara mengawasi pelaksanaan undang-undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya. Sementara itu, pengawasan oleh Badan Legislasi (baleg) secara spesifik dilakukan melalui kegiatan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang hasilnya disampaikan ke Rapat Paripurna DPR RI untuk selanjutnya disampaikan pimpinan DPR RI ke komisi. Khusus pengawasan atas undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang disampaikan dalam bentuk tertulis.¹¹

B. Konsep Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang

Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang (*post legislative scrutiny*-PLS) merupakan konsep yang awalnya lahir di negara dengan sistem parlementer yang kemudian diadopsi juga di negara-negara yang menganut sistem republik. Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang merupakan sebuah konsep yang luas dengan dua dimensi. *Pertama*, pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dilakukan dengan melihat pelaksanaan undang-undang, apakah pasal-pasal dalam undang-undang tersebut telah dilaksanakan. *Kedua*, pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dilakukan dengan melihat dampak undang-undang, yaitu sebagai berikut.

1. Apakah tujuan pembentukan undang-undang telah tercapai?

11 Dewan Perwakilan Rakyat, *Pelaksanaan Fungsi DPR*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR, 2005, hlm. 108.

2. Dapatkah implementasi dan pelaksanaan undang-undang tersebut ditingkatkan?
3. Dapatkah kita mengidentifikasi pelajaran atau pun praktik terbaik dari pelaksanaan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang teridentifikasi?¹²

Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang oleh lembaga perwakilan rakyat merupakan ciri negara hukum yang demokratis sebab negara dapat memastikan bahwa pembentukan, pelaksanaan, dan pengawasan atas undang-undang dilakukan oleh rakyat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal itu sesuai dengan prinsip-prinsip negara demokrasi yang dianut secara universal, yaitu dari rakyat (*from people*), oleh rakyat (*by people*), dan untuk rakyat (*to people*).

Pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang oleh lembaga perwakilan rakyat merupakan upaya untuk mengetahui secara pasti kualitas undang-undang yang dihasilkan. Berapa banyak undang-undang yang harus dipertahankan, diubah, atau diganti sesuai dengan kondisi yang diperlukan. Adanya undang-undang yang berkualitas dapat mendukung terlaksananya tata kelola pemerintahan yang baik (*good government governance*) dan terwujudnya tujuan pemerintahan negara sebagaimana dimaksud dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu sebagai berikut.

“... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”

Franklin De Vrieze dalam bukunya *Principles of Post Legislative Scrutiny by Parliament* menyebutkan¹³ bahwa

“Parliament has a responsibility to monitor that the laws it has passed have been implemented as intended and have had the

12 Franklin De Vrieze, *Post-Legislative Scrutiny, Guide For Parliaments*, London: WFD, 2017, hal. 12--13

13 Franklin De Vrieze, *Principles of Post Legislative Scrutiny by Parliament*, London: WFD, 2017, hal. 4

expected effects. Therefore, Post-legislative scrutiny is an important tool for increasing government accountability.

As parliaments put a large part of their human and financial resources to the process of adopting legislation, it is not uncommon that the aspect of reviewing the implementation of legislation may be overlooked. Implementation is a complex matter depending on the mobilization of resources and different actors, as well as the commitment to the policies and legislation, coordination and cooperation among all parties involved”.

(Parlemen memiliki tanggung jawab untuk memantau bahwa undang-undang yang disahkan telah dilaksanakan sebagaimana dimaksud dan memiliki efek yang diharapkan. Oleh karena itu, pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang telah disahkan merupakan alat penting untuk meningkatkan akuntabilitas pemerintah.

Karena parlemen menggunakan sebagian besar sumber daya manusia dan keuangan mereka untuk pengesahan undang-undang, tidak jarang aspek peninjauan pelaksanaan undang-undang dapat diabaikan. Implementasi adalah masalah yang kompleks tergantung pada mobilisasi sumber daya dan pelaku yang berbeda, serta komitmen terhadap kebijakan dan peraturan perundang-undangan, koordinasi dan kerja sama di antara semua pihak yang terlibat).

Pada beberapa negara berkembang, orientasi pembangunan hukum nasionalnya masih terfokus pada kebutuhan hukum untuk membentuk undang-undang. Seolah-olah semakin banyak undang-undang yang dihasilkan, semakin baik pembangunan hukumnya, padahal belum tentu undang-undang yang banyak tersebut mampu mewujudkan kehendak rakyat yang telah dicita-citakan sebagaimana tercantum dalam konstitusinya. Sebaliknya, justru undang-undang yang banyak tersebut dapat berpotensi menimbulkan disharmonisasi hukum dan ketidakefektifan pemerintahan dalam melayani rakyatnya. Untuk itu, pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang merupakan solusi untuk mereviu semua undang-undang yang ada agar pelaksanaan pembangunan hukum nasional suatu negara dapat tertata dengan baik dan terpadu.

Saat ini di beberapa negara maju, kegiatan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang telah menjadi fokus lembaga perwakilan rakyat dalam melaksanakan pembangunan hukum

nasional di negaranya. Inggris, Canada, Selandia Baru, Australia, dan beberapa negara maju lain merupakan sebagian contoh dari negara maju yang telah menerapkan kegiatan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang untuk mengetahui efektivitas undang-undang yang dimilikinya. Di Inggris, konsep pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang ini dikenal dengan sebutan *post legislative scrutiny* atau biasa disingkat *PLS*.

Terdapat empat alasan utama mengapa parlemen harus memprioritaskan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan undang-undang:¹⁴

1. memastikan terpenuhinya persyaratan pemerintahan yang demokratis dan kebutuhan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan sesuai dengan asas legalitas dan kepastian hukum;
2. memungkinkan dampak merugikan dari undang-undang baru untuk dipahami lebih tepat waktu dan lebih siap;
3. meningkatkan fokus pada implementasi dan pencapaian tujuan kebijakan; dan
4. mengidentifikasi dan menyebarkan praktik yang baik sehingga pelajaran dapat diambil dari keberhasilan dan kegagalan yang diungkapkan oleh penelitian yang cermat ini.

Pada praktiknya terdapat tiga instrumen mengikat yang memberikan mandat untuk pelaksanaan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang, yaitu sebagai berikut.

1. Tugas eksekutif untuk melaporkan secara berkala pelaksanaan undang-undang ke lembaga perwakilan.
2. Klausul tinjauan dalam undang-undang, yang dalam setiap undang-undang yang dibentuk, sebelum pasal penutup memerintahkan kepada pemerintah untuk melaporkan pelaksanaan undang-undang kepada lembaga perwakilan atau dalam undang-

14 *Ibid.*

undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan menyatakan dengan tegas kegiatan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang, baik waktu pelaksanaannya dan subjek yang akan melaksanakannya, seperti yang dirumuskan dalam Pasal 183 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang berbunyi:

”Pemerintah Pusat harus melaporkan pelaksanaan Undang-Undang ini kepada:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan yang menangani bidang legislasi; dan/atau
 - b. Dewan Perwakilan Daerah melalui alat kelengkapan yang menangani bidang legislasi
- paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini berlaku”.

3. Klausul sunset yang dalam suatu undang-undang dinyatakan dengan tegas masa berlakunya suatu undang-undang. Dengan berakhirnya masa berlakunya suatu undang-undang, menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk melaporkan pelaksanaan undang-undang tersebut dan bahan evaluasi bagi lembaga perwakilan atas kinerja pemerintah dalam melaksanakan suatu undang-undang.¹⁵

Umumnya undang-undang yang dipantau dan ditinjau adalah undang-undang yang telah mempunyai masa berlaku 3-5 tahun lamanya. Hal itu sangat beralasan mengingat jangka waktu 3 sampai dengan 5 tahun semua peraturan pelaksanaan sudah dibentuk sehingga evaluasi menyeluruh dapat diterapkan.

Berdasarkan tujuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang merupakan kegiatan:

1. mengevaluasi implementasi undang-undang setelah undang-undang dimaksud diundangkan;
2. mengevaluasi apakah ada kesesuaian antara peraturan pelaksana dengan undang-undang; dan

¹⁵ *Ibid.*

3. mengevaluasi dampak atau implikasi yang ditimbulkan dan ketercapaian hasil yang direncanakan dari tujuan undang-undang dimaksud.

C. Prinsip dalam Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang

Prinsip dalam pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang dilakukan oleh Badan Legislasi DPR harus berdasarkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Berdasarkan prinsip tersebut diharapkan terwujud kesatuan sistem hukum nasional yang sesuai dengan karakteristik, kepribadian, dan kehendak rakyat Indonesia. Sistem hukum nasional yang didukung oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang baik, benar, dan terpadu sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Prinsip dalam pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang dilakukan oleh Badan Legislasi DPR juga harus memastikan:

1. terselenggaranya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balance*) antara lembaga perwakilan rakyat (legislatif) dengan lembaga pemerintahan (eksekutif);
2. terwujudnya tanggung jawab negara dalam menghormati, memenuhi, dan melindungi hak dan kewajiban asasi manusia (*human rights*) sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945;
3. terwujudnya tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan undang-undang yang sudah dibentuk bersama dengan DPR.

D. Tindak Lanjut atas Hasil Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang

Tindak lanjut hasil pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang telah diatur dalam Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang yang merupakan aturan turunan terhadap pelaksanaan perintah untuk melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 95A dan 95B Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 119 ayat (4) Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang disebutkan bahwa Tahap tindak lanjut hasil Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c berupa penyampaian laporan hasil Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang oleh Badan Legislasi kepada rapat paripurna untuk selanjutnya pimpinan DPR menyampaikan kepada Komisi terkait. Selanjutnya dalam ayat (5) disebutkan “Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menindaklanjuti sesuai dengan tugas dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan”.

Selain hal tersebut, hasil pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang menjadi dasar dalam penyusunan program legislasi nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 95B ayat (4) Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Pasal 5 huruf i Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa tugas Badan Legislasi adalah melakukan pemantauan dan peninjauan yang salah satunya adalah pemantauan dan peninjauan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012. Selanjutnya temuan dari kegiatan ini disampaikan kepada rapat paripurna untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh pimpinan DPR untuk disampaikan kepada komisi terkait. Selain itu, hasil pemantauan juga

menjadi informasi yang penting bagi Badan Legislasi dalam menyusun program legislasi nasional sehingga kegiatan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang merupakan tahapan yang saling terkait dan tidak terpisahkan dengan tahapan pembentukan undang-undang.

BAB III

KEGIATAN PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN TERHADAP UNDANG-UNDANG

Kegiatan pemantauan dan peninjauan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dilakukan dalam bentuk berikut ini.

A. Kunjungan Kerja

Kunjungan Kerja dalam rangka pemantauan dan peninjauan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 telah dilakukan di lima Provinsi, yaitu:

- a. Provinsi Banten pada tanggal 21-23 Januari 2021;
- b. Provinsi Jawa Barat pada tanggal 24-26 Januari 2021;
- c. Provinsi Jawa Tengah pada tanggal 27-29 Januari 2021;
- d. Provinsi Sulawesi Selatan pada tanggal 17-19 Maret 2021; dan
- e. Provinsi Sumatera Selatan pada tanggal 22-25 Maret 2021.

B. Rapat Kerja

Rapat kerja dilaksanakan dengan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) pangan di lingkungan pemerintah yang langsung membidangi kebijakan pangan dan dilaksanakan pada tanggal 15 Maret 2021 dengan mengundang empat kementerian yaitu:

- a. Kementerian Pertanian yang dipimpin langsung oleh Menteri Pertanian, Syahrul Yasin Limpo;
- b. Kementerian Kelautan dan Perikanan yang dipimpin langsung oleh Menteri Kelautan dan Perikanan, Wahyu Sakti Trenggono;
- c. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang dipimpin langsung oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Tjahjo Kumolo; dan
- d. Kementerian Perdagangan yang dihadiri langsung oleh Wakil Menteri Perdagangan, Jerry Sambuaga.

C. Rapat Dengar Pendapat

Rapat Dengar Pendapat dilaksanakan dengan para pemangku kepentingan pangan (*stakeholder*) di lingkungan pemerintah yang tidak langsung membidangi kebijakan pangan dan dilaksanakan pada tanggal 16 Maret 2021 dengan mengundang dua lembaga pemerintah, yaitu:

- a. Perum Bulog yang dihadiri langsung oleh Direktur Perum Bulog, Budi Waseso; dan
- b. Badan Pusat Statistik (BPS) yang dihadiri langsung oleh Kepala BPS, Suhariyanto.

D. Rapat Dengar Pendapat Umum

Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dilaksanakan dengan pakar/akademisi/ahli bidang pangan yang dilaksanakan pada tanggal 9 Februari 2021 dengan mengundang tiga orang pakar, yaitu:

- a. Sutarto Alimoeso, mantan Direktur Utama Bulog dan mantan Direktur Jenderal Tanaman Pangan, Kementerian Pertanian;
- b. Khudori, pegiat Asosiasi Ekonomi Politik Indonesia (AEPI); dan
- c. Prof. Dr. Ir. Siti Subandiyah, M.Agr., Departemen Hama Penyakit Tanaman, Fakultas Pertanian Pusat Studi Bioteknologi UGM.

BAB IV

HASIL PENGUMPULAN DATA DAN INFORMASI

A. Kunjungan Kerja

1. Provinsi Banten

Provinsi Banten merupakan salah satu provinsi penghasil beras dan provinsi penyangga ibu kota sehingga ketahanan pangan merupakan salah satu dari kebijakan prioritas Provinsi Banten.

Dasar hukum ketahanan pangan di Provinsi Banten dilakukan berdasarkan:

- a. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 12, pangan adalah urusan wajib);
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi yang mengatur peran serta pemerintah daerah terkait cadangan pangan pemerintah daerah, panganekaragaman pangan, kesiapsiagaan krisis pangan dan penanggulangan krisis pangan, distribusi pangan, dan bantuan pangan, pengawasan, sistem informasi pangan dan gizi, dan peran serta masyarakat;
- d. Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi;
- e. Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 5 Tahun 2014 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- f. Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah yang salah satunya adalah pembentukan Dinas Ketahanan Pangan Daerah, tugas pokok, dan fungsinya meliputi tiga pilar, yaitu:
 - 1) ketersediaan: analisa bahan pangan lokal, analisa peta rentan rawan pangan, dan analisa harga wajar;
 - 2) keterjangkauan dan distribusi. Provinsi Banten memiliki 189 binaan tokoh tani mandiri (usaha pangan mandiri dalam rangka stabilitas harga beras). Dalam keadaan pandemi di

mana masyarakat dihimbau untuk di rumah saja, Provinsi Banten melalui tokoh tani mandiri menyediakan fasilitas pesan antar untuk memudahkan pendistribusian beras kepada masyarakat; dan

3) kemanfaatan dan pemanfaatan pangan lestari;

g. Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 2 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pangan; dan

h. Peraturan Gubernur Banten Nomor 28 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi Banten dan membuat Sistem Database Cadangan Pangan di Provinsi Banten.

Peraturan Gubernur ini dibentuk mengingat:

1) masih banyak penduduk miskin di Banten yang rawan pangan;

2) dampak anomali iklim yang sulit diprediksi berpotensi menimbulkan ketidakpastian produksi semakin besar (gagal panen, banjir, kekeringan, kemarau panjang) dan kejadian bencana;

3) masa panen tidak merata antarwaktu dan antardaerah mengharuskan adanya cadangan pangan;

4) masih banyak daerah yang masuk kategori kerawanan pangan; dan

5) kerap terjadi kejadian darurat yang memerlukan adanya cadangan pangan untuk penanganan pascabencana, penanganan rawan pangan, dan bantuan pangan wilayah.

Dalam rangka menjaga ketahanan pangan, Provinsi Banten melakukan kebijakan sebagai berikut:

a. menjaga kapasitas produksi bahan pangan;

b. melakukan pengawasan terhadap distribusi pangan dan berbagai subsidi *input* produksi;

c. melakukan kerja sama dengan perhutani dan perkebunan negara/swasta untuk membuka lahan baru dengan pola tumpang sari;

- d. menyediakan alat mesin pertanian untuk meningkatkan produktivitas;
- e. menyosialisasikan penerapan *Good Agriculture Practices* (GAP) dan standardisasi untuk keamanan pangan;
- f. membuka akses permodalan perbanakan kepada petani; dan
- g. memperpendek *supply chain* pangan melalui pembentukan BUMD agribisnis.

Simpulan dari pelaksanaan pemantauan dan peninjauan atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan di Provinsi Banten ialah sebagai berikut.

- a. Pemerintah Provinsi Banten telah memiliki perangkat hukum daerah dan kebijakan dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan di Provinsi Banten.
- b. Mengingat Luasnya cakupan permasalahan pangan di Provinsi Banten, untuk optimalisasi tercapainya ketahanan pangan, diperlukan dukungan DPR RI dan Pemerintah Pusat terkait koordinasi lintas sektor.
- c. Dalam rangka mengatasi masalah kelembagaan pangan nasional, Provinsi Banten mengusulkan perlu dibentuk lembaga setingkat menteri yang mempunyai kewenangan penuh untuk menangani masalah pangan, termasuk kewenangan melakukan impor pangan apabila terjadi defisit bahan pangan.

2. Provinsi Jawa Barat

- a. Terhadap Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012

Hingga saat ini, untuk melaksanakan amanat pembentukan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dan Peraturan Pemerintah terkait, Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah membentuk beberapa peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut:

- 1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 4 Tahun 2012 tentang Kemandirian Pangan Daerah;

- 2) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 27 Tahun 2013 tentang Penyediaan dan Penyaluran Cadangan Pangan Pokok Daerah;
- 3) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 44 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 27 Tahun 2010 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- 4) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 67 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 4 Tahun 2012 tentang Kemandirian Pangan Daerah;
- 5) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 37 Tahun 2017 tentang Penyediaan dan Penyaluran Cadangan Pangan Pokok Daerah; dan
- 6) Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 501 Tahun 2019 tentang Dewan Ketahanan Pangan Daerah Provinsi Jawa Barat.

Saat ini Pemerintah Provinsi Jawa Barat sedang melakukan penyusunan rancangan peraturan daerah Provinsi Jawa Barat tentang Rencana Pangan Provinsi Jawa Barat Tahun 2020-2024 yang akan mengatur perencanaan, produksi pangan, cadangan pangan, ekspor dan impor pangan, keamanan pangan, kebutuhan konsumsi pangan dan status gizi masyarakat, penganeekaragaman pangan, distribusi, perdagangan, pemasaran pangan, stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok, penelitian dan pengembangan pangan, kelembagaan pangan, kebutuhan dan diseminasi iptek di bidang pangan, dan tingkat pendapatan petani, nelayan, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan.

- b. Terhadap implementasi Undang-Undang Nomor. 18 Tahun 2012 Permasalahan yang ada di Provinsi Jawa Barat terkait dengan implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 adalah sebagai berikut:

- 1) Kendala dalam pengadaan lahan baru yang dapat digunakan untuk penanaman tanaman pangan;
- 2) Provinsi Jawa Barat memiliki keterbatasan lahan untuk pengembangan tanaman pangan. Namun, sebenarnya banyak lahan menganggur yang dimiliki oleh PTPN dan Perhutani yang sulit untuk digunakan sebagai lahan baru untuk penanaman tanaman pangan. Diperlukan afirmasi dari Menteri BUMN agar lahan tersebut dialihgunakan untuk dijadikan lahan pertanian tanaman pangan dalam rangka mendukung upaya ketahanan pangan nasional. Hingga saat ini Pemerintah Provinsi Jawa Barat masih belum mendapatkan afirmasi dari Kementerian BUMN. Untuk itu diperlukan dukungan dari DPR RI.

c. Program Inovasi Pengembangan Potensi Pangan

Untuk menunjang pengembangan potensi pangan di Provinsi Jawa Barat, selain membentuk peraturan perundang-undangan terkait, Pemerintah Provinsi Jawa Barat juga berinovasi dengan membuat program dan aplikasi informasi teknologi yang memudahkan petani, nelayan, hingga pasar (konsumen), antara lain, ialah sebagai berikut:

1) Aplikasi Sistem Informasi Peta Peruntukan Lahan Perkebunan (Si Perut Laper)

Fungsinya untuk membantu para petani atau masyarakat yang memiliki minat bertani dengan membaca potensi lahan melalui pemetaan digital sehingga dapat mengurangi dampak ketidaksesuaian lahan dengan komoditas dan lahan. Dalam aplikasi ini juga terdapat informasi kondisi lahan, cuaca, kontur dan kemiringan tanah, serta jenis komoditas yang pas untuk ditanam.

2) Aplikasi *Smart Fishery*

Smart fishery merupakan aplikasi yang memasang alat pada kapal penangkap ikan sehingga para nelayan bisa lebih efektif dan lebih efisien dalam bekerja serta dapat menghemat

bahan bakar. Aplikasi ini memuat data lokasi ikan berada, informasi arah angin, gelombang, dan informasi cuaca. Jika terjadi kecelakaan pada aplikasi, aplikasi ini dapat mengirim sinyal bantuan (SOS).

3) *Smart Green House* atau Sistem Pertanian Infus

Aplikasi pertanian infus atau irigasi tetes. Aplikasi ini mempermudah petani dalam mengatur pengairan tanaman meskipun di tempat kering atau tandus. Sistem pengairan diatur melalui aplikasi teknologi informasi yang memuat kapan tanaman harus dialiri air, mengatur debit air, dan menampung air dari sumbernya.

d. Program Unggulan dalam Mendukung Pengembangan Pangan

Adapun program unggulan dalam mendukung pengembangan pangan di Provinsi Jawa Barat sebagaimana terdapat dalam Dinas Ketahanan Pangan dan Peternakan Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut:

1) Desa Mandiri Pangan

Desa Mandiri Pangan adalah desa yang masyarakatnya mempunyai kemampuan untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi melalui pengembangan subsistem ketersediaan, subsistem distribusi, dan subsistem konsumsi dengan memanfaatkan sumber daya setempat secara berkelanjutan.

2) Lumbung Pangan

Peningkatkan peran kelembagaan lumbung pangan, selain berperan sebagai fungsi sosial dalam penyediaan cadangan pangan masyarakat, diharapkan mampu berperan sebagai pemegang fungsi ekonomi bagi kesejahteraan anggota dan masyarakat di sekitar desa sasaran.

3) Percepatan Penganeekaragaman Konsumsi Pangan (P2KP)

Salah satu kebijakan yang diarahkan di sini adalah agar masyarakat tidak hanya tergantung pada konsumsi beras atau paling tidak mengurangi porsi konsumsi beras dengan

menggunakan jenis pangan lain dengan kualitas protein yang setara.

4) Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM)

Penguatan Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM) merupakan kegiatan dalam rangka meningkatkan kemampuan Gapoktan di wilayah sentra produksi padi agar mampu membantu anggotanya dalam mendistribusikan/memasarkan/mengolah hasil produksi pangannya pada saat menghadapi panen raya dan mampu menyediakan pangan bagi kebutuhan anggotanya pada saat menghadapi paceklik.

5) Lembaga Usaha Pangan Masyarakat (LUPM)

Pembentukan lembaga usaha bersama yang berkembang di masyarakat oleh Pemerintah Provinsi sebagai wujud pelaksanaan program pemerintah pusat, yang bergerak di bidang produksi/usaha pangan, berorientasi bisnis, memiliki struktur organisasi, dan berkekuatan hukum.

6) Pengembangan Usaha Pangan Masyarakat (PUPM)

Kegiatan memberdayakan lembaga usaha pangan masyarakat atau gabungan kelompok tani dalam melayani Toko Tani Indonesia untuk menjaga stabilisasi pasokan dan harga pangan.

7) Pola Pangan Harapan (PPH)

Penyusunan keragaman pangan yang didasarkan pada sumbangan energi dari kelompok pangan utama pada tingkat ketersediaan ataupun konsumsi pangan. PPH merupakan instrumen untuk menilai situasi konsumsi pangan wilayah yang dapat digunakan untuk menyusun perencanaan kebutuhan konsumsi pangan ke depan dengan mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, budaya, dan preferensi konsumsi pangan masyarakat. Selain itu, PPH juga dapat dijadikan acuan untuk menentukan sasaran dalam

perencanaan dan evaluasi penyediaan, khususnya produksi pangan.

8) Upaya Khusus Peningkatan Populasi Sapi dan Kerbau Bunting
Simpulan dari pelaksanaan pemantauan dan peninjauan atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 di Provinsi Jawa Barat, yaitu sebagai berikut:

- a. Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah memiliki perangkat hukum daerah dan kebijakan dalam menuju terwujudnya ketahanan pangan nasional, khususnya ketahanan pangan di Jawa Barat dengan berbagai inovasi pengelolaan ekonomi pertanian pangan dengan melibatkan petani dan pelaku pertanian tanaman pangan;
- b. Dalam rangka mengoptimalkan tercapainya ketahanan pangan nasional di Jawa Barat, perlu ada dukungan dari DPR RI dan Pemerintah Pusat terkait penggunaan “lahan tidur” yang dimiliki oleh BUMN untuk dapat digunakan sebagai lahan pertanian tanaman pangan.

3. Provinsi Jawa Tengah

- a. Gubernur Provinsi Jawa Tengah

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi penghasil beras dan provinsi penyangga ibu kota sehingga ketahanan pangan merupakan salah satu dari kebijakan prioritas Provinsi Jawa Tengah.

Dalam hal pangan, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah memiliki tantangan ketahanan pangan, ini disebabkan petani lebih fokus pada budi daya bukan pasar, kelembagaan antarpetani kurang kuat, kebijakan alokasi anggaran di sektor pertanian belum maksimal, dan perlu sinergi semua pihak dalam perlindungan petani. Secara *de facto* Provinsi Jawa Tengah mempunyai potensi pertanian yang cukup memadai, antara lain, ketersediaan lahan, iklim yang baik, dan sesuai untuk produk pangan pokok, tenaga kerja pertanian yang memadai, dan

komoditas yang beragam. Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah memiliki strategi untuk mengatasi harga dan pasokan pangan agar stabil di antaranya dengan ekstensifikasi kawasan, intensifikasi teknologi dan efisiensi biaya, peningkatan kapasitas SDM petani, pelibatan Koperasi Usaha Tani, perluasan kemitraan, serta pemanfaatan teknologi penyimpanan dan pengawetan produk segar.

Untuk menjalankan strategi, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah juga sudah membentuk kelembagaan terkait ketahanan pangan, yaitu:

- 1) Dewan Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Tengah dengan Ketua Gubernur Jawa Tengah melalui Pergub Nomor 24 Tahun 2017; dan
- 2) Satgas Pangan Provinsi Jawa Tengah melalui Pergub Nomor 61 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Pelaksanaan Satuan Tugas Pemberantasan Obat dan Makanan Ilegal Provinsi Jawa Tengah.

b. Kepala Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Tengah (Agus Wariyanto)

Jawa Tengah memiliki lumbung pangan yang mencukupi untuk mendistribusikan pangan ke seluruh wilayah di Jawa Tengah guna memenuhi ketahanan pangan masyarakat di seluruh Provinsi Jawa Tengah, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan sesuai dengan kebutuhan pangan masyarakat di Jawa Tengah. Dari sepuluh komoditas pangan di Jawa Tengah yang cukup tinggi diperdagangkan (beras, jagung, kedelai, daging, telur, gula pasir, cabai besar, cabai rawit, dan bawang putih), hanya pada produk kedelai, gula pasir, dan bawang putih Provinsi Jawa Tengah mengalami minus (kekurangan) karena memang produknya kurang diminati oleh petani. Selebihnya, Provinsi Jawa Tengah

mendapatkan surplus yang cukup besar, seperti pada produk beras, jagung, daging, telur, dan cabai.

- c. Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan (Fendiawan Tiskiantoro)
Provinsi Jawa Tengah merupakan provinsi dengan wilayah laut yang luas. Banyak masyarakatnya bekerja sebagai nelayan (tangkap ikan laut) dan penghasil ikan tambak, seperti ikan bandeng. Produk perikanan dan laut yang melimpah tersebut telah menjadi bagian dari ketahanan pangan di Provinsi Jawa Tengah.
- d. Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan (Lalu Muhamad Syafriadi)
Peternakan di Provinsi Jawa Tengah didominasi peternakan sapi, yang diikuti dengan peternakan unggas dan selanjutnya kambing/domba. Untuk peternakan sapi, didominasi sapi metal dan sapi limosin daripada sapi lokal karena kedua jenis sapi itu mudah penggemukannya, menghasilkan daging yang banyak, dan memiliki nilai jual yang tinggi. Ada beberapa wilayah di Provinsi Jawa Tengah yang memiliki kekhasan dalam beternak, seperti di Kabupaten Brebes banyak masyarakat yang beternak bebek untuk menghasilkan telur bebek guna diolah menjadi telur asin.
- e. Kepala Dinas Pertanian dan Perkebunan (Suryo Banendro)
Provinsi Jawa Tengah memiliki ketersediaan pangan yang cukup, bahkan pada Januari--Desember 2020, beras jagung, cabai dan bawang merah sampai surplus seperti tampak pada Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1
Stok dan Kebutuhan Komoditas Pangan di Jawa Tengah

No	Komoditas	Ketersediaan	Kebutuhan	Surplus/Minus
1	Beras	6.158.632	3.298.429	2.860.202
2	Bawang Merah	569.106	102.792	466.314
3	Bawang Putih	31.715	64.106	-32.391

4	Cabai Besar	160.018	66.614	93.404
5	Cabai Rawit	150.523	68.400	82.123
6	Kedelai	56.101	350.971	-294.871
7	Jagung			
	A. Konsumsi	3.778.818	32.238	3.746.580
	B. Konsumsi dan Pakan Ternak	3.778.818	1.630.242	2.148.576

Untuk produk pertanian kedelai yang kebutuhannya cukup tinggi untuk bahan baku tempe dan tahu, Provinsi Jawa Tengah masih mengandalkan produk impor.

f. Kepala Bulog Divisi Regional Jawa Tengah (Usep Karyana)

Tugas pokok Bulog adalah melaksanakan tugas pemerintah di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan, distribusi, dan pengendalian harga beras (mempertahankan harga pembelian pemerintah-HPP), serta usaha jasa logistik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dalam bidang ketahanan pangan, Bulog sesuai dengan tupoksinya melaksanakan tiga empat pilar, antara lain, yaitu (1) mengelola cadangan beras pemerintah yang harus ada setiap saat; (2) melakukan pembelian beras petani setempat (di Jawa Tengah melakukan penyerapan dalam bentuk gabah kering giling); (3) menyebarkan stok dari daerah yang surplus ke daerah yang kurang; dan (4) melakukan operasi pasar.

Simpulan dari pelaksanaan pemantauan dan peninjauan atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 di Provinsi Jawa Tengah ialah sebagai berikut:

- a. Sampai dengan saat ini belum ada Lembaga Pemerintah yang menangani pangan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 126 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012;
- b. Meskipun belum ada lembaga yang khusus menangani pangan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, Provinsi Jawa Tengah telah berinisiatif

membentuk badan ketahanan pangan, yang dituangkan dalam Pergub Nomor 24 Tahun 2017; dan

- c. Walaupun lembaga pemerintah yang khusus menangani pangan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 belum terbentuk, Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Jawa Tengah saat ini bersinergi dengan baik dengan lembaga lainnya (termasuk Bulog) dalam rangka pelaksanaan ketahanan pangan di Provinsi Jawa Tengah.

4. Provinsi Sulawesi Selatan

- a. Sejak tahun 2011 Provinsi Sulawesi Selatan telah mempunyai Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pangan, tetapi penyusunannya masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 (Undang-Undang Pangan yang lama).
- b. Berdasarkan Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan (*Food Security and Vulnerability Atlas/FSVA*) 2020, Provinsi Sulawesi Selatan termasuk wilayah tahan pangan dan merupakan salah satu wilayah lumbung pangan nasional di luar Pulau Jawa dengan kelebihan cadangan (*overstok*) beras 2,4 juta ton/tahun. Dari 703 kecamatan yang tersebar di 24 kabupaten/kota di Sulawesi Selatan, secara keseluruhan masih sangat tahan terhadap kerawanan pangan, yaitu 92,83% pada 258 kecamatan dengan posisi prioritas tahan dan sangat tahan (4-6), dan hanya 22 kecamatan (7,17%) pada prioritas (1-3), yaitu Kabupaten Selayar, Enrekang, Pangkep, Luwu, Bulukumba, Sinjai, Toraja Utara, dan Palopo.
- c. Cadangan Pangan Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan sebanyak 140 ton beras. Cadangan pangan pemerintah daerah kabupaten sebanyak 367,8 ton beras di 15 kabupaten/kota. Di seluruh kabupaten/kota di Sulawesi Selatan total cadangan pangan sebanyak 507,8 ton beras (Kondisi akhir tahun 2020). Di tingkat desa/kelurahan di kembangkan “Lumbung Pangan

Masyarakat” sebanyak 130 unit dengan akumulasi jumlah prediksi pangan sebanyak 260 ton (kondisi akhir tahun 2020).

- d. Terkait dengan penerapan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, yang mengatur tentang pengembangan produksi pangan lokal di daerah. Sesuai dengan Peraturan Gubernur Nomor 42 Tahun 2010 tentang Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan di Sulawesi Selatan dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43 Tahun 2009 tentang Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Pangan lokal di Provinsi Sulawesi Selatan, antara lain, ialah sagu, sukun, pisang kepok, umbi-umbian, dan jawawut (sereal). Pada umumnya jenis pangan lokal tersebut dikonsumsi oleh masyarakat, baik dalam bentuk makanan maupun pangan (kue-kue).
- e. Sektor pangan yang menjadi kekuatan ekonomi di Sulawesi Selatan yang dilakukan melalui pemberdayaan ekonomi kerakyatan dengan kegiatan hilirisasi komoditas yang menjadi komoditas ekspor unggulan Sulawesi Selatan di antaranya ialah udang windu, rumput laut, kakau, dan jeruk keprok. Bidang tanaman dan hortikultura ialah padi, jagung, bawang, dan talas satoimo. Bidang perkebunan ialah kakau, kopi, lada, vanili, dan cengkih. Bidang perikanan dan kelautan meliputi budi daya ikan dan budi daya udang. Bidang kehutanan meliputi ekowisata, sedangkan bidang peternakan meliputi peternakan sapi, ayam, kuda, dan kerbau.
- f. Program sosialisasi terkait ketahanan pangan dan cadangan pangan masyarakat menjadi salah satu kegiatan utama Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Sulawesi Selatan. Program itu dilakukan, antara lain, melalui pengembangan program dengan kegiatan seperti penyuluh pertanian lapangan, pertanian keluarga, pengembangan cadangan pangan, dan fasilitasi distribusi pangan (FDP).
- g. Berdasarkan data dari Sergap Bulog Sulselbar tahun 2021 (per 9 Maret 2021), target Januari--Desember 2021 sebesar 303.000

ton beras. Target Januari--Maret 2021 sebesar 33,050 ton beras dengan realisasasi setara beras sebesar 8,561 ton atau setara dengan 25,9% dari target per Maret atau setara dengan 2,83% dari target tahunan. Kondisi ini menempatkan Provinsi Sulawesi Selatan pada peringkat (*rank*) 1 dari 10 provinsi di Indonesia.

h. Stok Pangan di Bulog Sulselbar per 9 Maret 2021 tampak sebagai berikut:

- 1) Beras 80.073.676 kg;
- 2) Gula Pasir 708.500 kg;
- 3) Minyak Goreng 4,190 kg;
- 4) Tepung Terigu 33.637 kg; dan
- 5) Daging Kerbau 13.628 kg.

i. Estimasi neraca beras bulan Maret 2021 di Provinsi Sulawesi Selatan. Produksi padi sebesar 594.942 ton gabah kering giling atau setara dengan beras sebesar 379.008 ton beras, (BPS-2020). Jumlah penduduk Provinsi Sulses tahun 2020 sebanyak 8.888.762 jiwa (BPS-2020). Konsumsi beras penduduk per kapita 109,37 kg/kap/tahun. Total konsumsi sama dengan jumlah penduduk dikalikan konsumsi per kapita per tahun: $8.888.762 \times 109,37 : 1.000 : 2 = 81.013,7$ ton. Neraca beras sama dengan produksi dikurangi konsumsi: $379.008 \text{ ton} - 81.013,7 \text{ ton} = 297.994 \text{ ton}$. Jadi, jumlah stok atau surplus beras di Provinsi Sulawesi Selatan pada bulan Maret 2021 sebesar 279.994 ton. Angka surplus itu termasuk beras untuk pangan penduduk, bahan industri, pakan ternak, dan susut/tercecer.

Simpulan dari pelaksanaan pemantauan dan peninjauan atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 di Provinsi Sulawesi Selatan ialah sebagai berikut:

a. Untuk menuju terwujudnya ketahanan pangan nasional, Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan telah memiliki perangkat hukum daerah berupa Perda Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pangan, tetapi Perda ini perlu segera direvisi untuk disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012

karena Peraturan Daerah tersebut masih menggunakan rujukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 yang sudah dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

- b. Dalam rangka mengoptimalkan tercapainya ketahanan pangan nasional di Sulawesi Selatan, perlu dukungan dari DPR RI dan pemerintah pusat terkait permasalahan yang dihadapi petani di antaranya adalah masalah bibit dan pupuk yang sulit didapatkan dan harga jual yang jatuh dan irigasi sawah yang masih kurang.
- c. Walaupun lembaga pemerintah yang khusus menangani pangan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 belum terbentuk, Dinas Ketahanan Pangan Provinsi Sulawesi Selatan saat ini bersinergi dengan baik dengan lembaga lainnya (termasuk Bulog) dalam rangka pelaksanaan ketahanan pangan di Provinsi Sulawesi Selatan.
- d. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020 tentang Pembubaran Beberapa Lembaga Pemerintah, termasuk di antaranya Dewan Ketahanan Pangan yang dibentuk berdasarkan Perpres Nomor 83 Tahun 2006 tentang Ketahanan Pangan secara otomatis dicabut. Di sisi lain sesuai dengan Pasal 126 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 yang mengamanatkan dibentuknya lembaga pemerintah yang menangani masalah pangan secara nasional, lembaga itu selama hampir sembilan tahun lebih masih belum juga terbentuk. Inilah masalah pokok yang harus segera disikapi oleh pemerintah dalam rangka menyelesaikan masalah pangan nasional.
- e. Pembentukan lembaga Pemerintah yang khusus menangani pangan sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 perlu segera dibentuk sehingga materi muatan undang-undang dapat dilaksanakan secara optimal, baik di pusat maupun di daerah.

5. Provinsi Sumatera Selatan

a. Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan

- 1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan yang mengatur secara khusus mengenai ketahanan pangan terkait dengan pelaksanaan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 belum dibentuk/belum ada, tetapi peraturan lainnya yang mendukung tupoksi Dinas Ketahanan Pangan sudah ada, yaitu sebagai berikut:
 - a) Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Cadangan Pangan Pemerintah Provinsi;
 - b) Peraturan Gubernur Nomor 6 Tahun 2010 tentang Pembentukan Dewan Ketahanan Pangan (berdasarkan Perpres Nomor 112 Tahun 2020, Peraturan Gubernur tersebut dibubarkan per tanggal 26 November 2020 dan sekarang dibentuk kembali melalui SK Pokja Ketahanan Pangan);
 - c) Peraturan Gubernur Sumatera Selatan Nomor 63 Tahun 2009 tentang Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan berbasis Sumber Daya Lokal di Sumatera Selatan;
 - d) Surat Edaran Gubernur Nomor 064/SE/DKPP/2020 tentang Menggalakkan Konsumsi Pangan Lokal di Provinsi Sumatera Selatan;
 - e) Surat Edaran Menteri Pertanian RI Nomor 04/SR.220/M/1/2004 tanggal 9 Januari 2004 hal Penunjukan Instansi yang Berwenang (Otoritas Kompetensi) untuk Menangani Pengawasan Keamanan Pangan Buah dan Sayuran Segar;
 - f) Surat Gubernur Provinsi Sumatera Selatan Nomor 521.232/2247/IV/2015 tanggal 13 Juni 2005 tentang Penunjukan Instansi Badan Ketahanan Pangan yang Berwenang sebagai Otoritas Kompeten Keamanan Pangan Daerah (OKKP-D) di Provinsi Sumatera Selatan;

- g) Berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 71 Tahun 2008 tanggal 21 November 2008 tentang Pembentukan OKKP-D Sumatera Selatan;
 - h) OKKP-D Provinsi Sumatera Selatan terbentuk menjadi UPTD BPMKP (Balai Pengawasan Mutu dan Keamanan Pangan) oleh Gubernur Sumatera Selatan dengan Peraturan Gubernur No 7 Tahun 2018 tentang Uraian Tugas dan Fungsi Unit Pelaksana Teknis Dinas di Lingkungan DKPP;
 - i) Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Delapan atas Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2021 tentang Retribusi; dan
 - j) Kesepakatan Bersama antara Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian dengan Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan tentang Peningkatan Populasi Sapi dan Kerbau Mendukung Sumatera Selatan Swasembada Ternak Tahun 2025 Nomor: 020/KSB/DKPP/I/2019.
- 2) Kesiapan Provinsi Sumatera Selatan dalam mencapai kemandirian pangan tertuang dalam visi dan misi 1 tentang membangun Sumatera Selatan berbasis ekonomi kerakyatan yang didukung sektor pertanian, industri, dan UMKM yang tangguh untuk mengatasi pengangguran dan kemiskinan, baik di perkotaan maupun di perdesaan. Untuk mendukung visi dan misi gubernur, dilakukan program-program sebagai berikut:
- a) Program Peningkatan Sistem Distribusi dan Stabilitas Harga Pangan;
 - b) Program Peningkatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan dan Peningkatan Keamanan Pangan;
 - c) Program Peningkatan Ketersediaan dan Penanganan Daerah Rawan Pangan;
 - d) Program Peningkatan Sumber Daya Pangan;

- e) Program Penanganan Daerah Rawan Pangan melalui Pendekatan Keluarga Miskin;
- f) Program Peningkatan Produksi Hasil Peternakan;
- g) Program Peningkatan Penerapan Teknologi Peternakan;
- h) Program Pengetasan Kemiskinan melalui Bidang Peternakan;
- i) Program Peningkatan Luas Lahan Siap Tanam;
- j) Program Penerapan Teknologi Tanaman Pangan;
- k) Program Peningkatan Produksi dan Usaha Tani melalui *Integrated Participatory Development and Management of Irrigation Project (IPDMIP)*;
- l) Program Penerapan Teknologi Tanaman Hortikultura;
- m) Program Pemberdayaan Kelembagaan dan Ketenagaan Penyuluh Pertanian;
- n) Program Ketersediaan Sarana Produksi Tanaman pangan dan Hortikultura;
- o) Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Pertanian;
- p) Program Peningkatan Produksi dan Produktivitas Perkebunan;
- q) Program Pengembangan Perbenihan Perkebunan;
- r) Program Potensi Tanaman Perkebunan;
- s) Program Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perkebunan;
- t) Program Pengembangan Kelembagaan Usaha Perkebunan (KUP);
- u) Program Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengawasan dan Pengendalian Sumber Kelautan;
- v) Program Pengembangan Budi Daya Perikanan;
- w) Program Pengembangan Perikanan Tangkap;
- x) Program Optimalisasi Pengelolaan dan Pemasaran Produksi Perikanan;
- y) Program Pengembangan Budi Daya Air Laut dan Payau;
- z) Program Optimalisasi LPPMHP (Laboratorium Pembinaan dan Pengujian Mutu Hasil Perikanan);

- aa) Program Pengembangan pelabuhan perikanan; dan
- bb) Program Pengembangan Perikanan untuk Masyarakat Miskin.

3) Provinsi Sumatera Selatan sudah memiliki cadangan pangan pemerintah provinsi sejak tahun 2013 dengan total pengadaan sampai dengan tahun 2020 sebanyak 148.730 kg beras (148,73 ton beras) dan sudah disalurkan ke kabupaten/kota yang terkena bencana sebanyak 111.000 kg beras (111 ton beras) sehingga stok cadangan pangan provinsi sampai saat ini berjumlah 37.730 kg beras (37,73 ton beras) yang dititipkan di gudang Perum Bulog Wilayah Sumsel Babel.

Untuk cadangan pangan pemerintah daerah kabupaten/kota sudah dilaksanakan di 15 kabupaten/kota, hanya ada dua kabupaten yang belum memiliki cadangan pangan pemerintah daerah (CPPD), yaitu Kabupaten OKU Selatan dan Kabupaten Muratara. Data perkembangan cadangan pangan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dapat dilihat pada Lampiran 1, sedangkan cadangan pangan pemerintah desa sudah dilaksanakan pada tahun 2011-2012, yaitu di Kabupaten OKU Timur, OKI, Musi Rawas, Banyuasin, dan Kota Pagar Alam.

- 4) Terkait dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang mengatur dibentuknya Rencana Pangan. Sumatera Selatan sudah membentuk Rencana Aksi Daerah Pangan dan Gizi, selanjutnya setiap OPD terkait ketahanan pangan telah membuat Renstra Tahun 2018--2023. Selain itu, dalam Rencana Pangan Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan juga sudah melibatkan akademisi dalam rekomendasi terkait dengan ketahanan pangan.
- 5) Selain kesediaan pangan dari sektor perikanan dan kelautan, kesediaan pangan dari sektor pertanian dan perkebunan di Provinsi Sumatera Selatan telah dilakukan pengembangan

tanaman tebu rakyat di Kabupaten OKI dan OKU Timur, dilakukan peremajaan tanaman kopi, serta dilakukan pemberian bantuan alat pengolahan kopi rakyat. Kemudian dari sektor pertanian, khususnya tanaman pangan dan hortikultura, juga telah dilakukan upaya-upaya penyediaan pangan melalui kegiatan peningkatan produktivitas dan peningkatan indeks pertanaman. Pada kegiatan peningkatan produktivitas dilakukan dengan penyediaan dan penggunaan benih unggul yang bersertifikat serta penyediaan sarana produksi pertanian cukup dan tepat waktu, sedangkan untuk peningkatan indeks pertanaman dilakukan dengan mengupayakan pelaksanaan program dan kegiatan yang bersumber dana dari APBN ataupun APBD dan dilaksanakan pada musim pertanaman ke-2 untuk mendorong petani melakukan pertanaman. Selain itu, juga dilakukan upaya untuk mempermudah akses pembiayaan pertanian, baik yang berupa Kredit Usaha Rakyat (KUR) maupun Asuransi Pertanian.

- 6) Provinsi Sumatera Selatan telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2014 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), tetapi dari 17 kabupaten dan kota di Provinsi Sumatera Selatan belum semuanya memiliki peraturan daerah tentang perlindungan lahan tersebut. Untuk itu, dalam upaya mendorong kabupaten kota dapat mewujudkan peraturan daerah tersebut telah dilakukan upaya-upaya faslitasi, baik dengan dukungan pendanaan maupun nonpendanaan. Untuk lebih menekankan kabupaten kota memiliki peraturan daerah tersebut, pada Rapat Kerja Daerah Pembangunan Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura pada tanggal 23 Februari 2021 yang lalu lebih ditegaskan pada salah satu komitmen bersama antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota, yaitu mendorong kabupaten kota agar segera memiliki Peraturan

Daerah tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) dan melakukan verifikasi lahan baku sawah (LBS) bersama ATR-BPN dan pemangku kepentingan terkait.

- 7) Di Provinsi Sumatera Selatan terdapat pangan lokal yang dikonsumsi masyarakat setempat sesuai dengan kearifan lokal, yaitu tiwul, nasi jagung, dan pempek. Daerah penghasil tiwul adalah Kota Pagar Alam, Kabupaten OKU Timur, dan Kabupaten Musi Rawas dengan jumlah produksi per tahun 7,2 ton di Pagar Alam dan 25,2 ton di Musi rawas. sedangkan nasi jagung sebanyak 2,4 ton per tahun di Palembang dan 1,8 ton per tahun di Musi Banyuasin.
- 8) Program sosialisasi oleh Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Selatan kepada masyarakat terkait ketahanan pangan dan cadangan pangan masyarakat menuju tercapainya ketahanan pangan nasional sudah dilaksanakan, antara lain yaitu sebagai berikut:
 - a) Sosialisasi mengenai jaminan keamanan dan mutu pangan segar asal tumbuhan (PSAT). Pada Tahun 2021 dilakukan sosialisasi di empat kabupaten/kota, yaitu Kabupaten Lahat, Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU), Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur (OKUT), dan Kota Pagar Alam. Peserta sosialisasi ialah pelaku usaha pertanian, PPL, ibu PKK, dan staf dari dinas ketahanan pangan kabupaten/kota. Tujuan dilakukan sosialisasi adalah agar semakin banyak masyarakat yang sadar mengenai pentingnya pangan segar yang aman (bebas cemaran fisik, kimia, dan biologi). Harapannya pelaku usaha yang mengajukan registrasi/sertifikasi akan meningkat. Registrasi/sertifikasi dilakukan untuk memberikan jaminan keamanan pangan terhadap produk yang diproduksi/dibudi daya oleh pelaku usaha pertanian;

- b) Mencetak dan menyebarkan brosur (*leaflet*), antara lain, dengan judul “Kiprah UPTD Balai Pengawasan Mutu dan Keamanan Pangan sebagai lembaga sertifikasi jaminan mutu dan keamanan pangan” dan “Registrasi pangan segar asal tumbuhan”;
- c) Menyebarkan informasi/berita melalui media massa yang dibuat oleh tenaga fungsional pengawas mutu hasil pertanian (PMHP). Salah satu informasi/berita yang disebarakan melalui media massa ialah “Pentingnya Pengawasan terhadap Produk PSAT” yang diterbitkan oleh Sumatera Ekspres, Sumatera Selatan tanggal 25 Oktober 2019 pada halaman 19;
- d) Menyebarkan informasi/berita melalui buletin yang dibuat oleh tenaga fungsional pengawas mutu hasil pertanian (PMHP). Beberapa judul Buletin UPTD BPMKP edisi September 2020 ialah “Pendaftaran Pangan Segar Asal Tumbuhan (PSAT) Produk dalam Usaha Kecil (PD-UK)”, “Pangan Segar Asal Tumbuhan (PSAT) Mengapa harus Disertifikasi?”, dan “Pendaftaran PSAT Produk Beras Gapoktan Maju Bersama Desa Kota Daro II Kecamatan Rantau Panjang Kabupaten Ogan Ilir Provinsi Sumatera Selatan”;
- e) Sosialisasi mengenai pertanian keluarga yang bertujuan untuk pengentasan daerah rentan rawan pangan yang dilaksanakan di Kota Lubuk Linggau dan Pagar Alam;
- f) Menyebarkan brosur tentang harga pangan murah di Pasar Mitra Tani/Toko Tani Indonesia Center (TTIC) ke masyarakat;
- g) Melakukan gelar pasar murah (GPM) di provinsi ataupun kabupaten;
- h) Menyebarkan brosur tentang pangan lokal, KRPL, dan keamanan pangan; dan

i) Sosialisasi pangan lokal, kawasan rumah pangan lestari (KRPL), dan keamanan pangan langsung ke masyarakat.

b. Perwakilan Universitas Sriwijaya

- 1) Keberhasilan pelaksanaan undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tidak akan berhasil tanpa peran dari dunia akademis, khususnya perguruan tinggi.
- 2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 mempunyai visi dan misi yang sangat mulia, yaitu mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang secara merata di seluruh wilayah sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal.
- 3) Untuk dapat mewujudkan cita-cita tersebut, diperlukan keterlibatan dunia perguruan tinggi, khususnya di bidang riset. Di bidang pertanian, bagaimana mewujudkan swasembada produk pertanian dengan makin menyusutnya lahan dan tenaga kerja serta ketersediaan bibit, tentu diperlukan peran riset untuk menciptakan bibit unggul yang terjangkau dan tepat sasaran, pupuk yang cocok dan berkualitas dengan harga yang terjangkau, teknik pengolahan lahan yang tepat, serta penggunaan teknologi tepat guna pertanian sehingga menghasilkan produk pertanian yang berkualitas.
- 4) Di bidang perkebunan, pewujudan swasembada produk perkebunan, khususnya gula dengan makin menyusutnya lahan dan tenaga kerja serta ketersediaan bibit tentu memerlukan peran riset untuk menciptakan bibit unggul yang terjangkau dan tepat sasaran, pupuk yang cocok dan berkualitas dengan harga yang terjangkau, teknik pengolahan lahan yang tepat, serta penggunaan teknologi tepat guna perkebunan sehingga menghasilkan produk perkebunan yang berkualitas.

- 5) Di bidang peternakan, pewujudan kedaulatan pangan dalam bentuk daging dan telur yang berkualitas tidak akan terlepas dari peran riset untuk menciptakan bibit unggul yang terjangkau dan tepat sasaran, pakan yang cocok dan berkualitas dengan harga yang terjangkau untuk produk pertanian, teknik pemeliharaan yang tepat, serta penggunaan teknologi tepat guna peternakan sehingga menghasilkan produk peternakan unggulan dan terjangkau.
- 6) Di bidang kelautan dan perikanan, pewujudan kedaulatan pangan dalam bentuk ikan dan produk laut lainnya yang berkualitas tidak akan terlepas dari peran riset untuk melakukan pemetaan wilayah tangkap ikan, menciptakan peralatan tangkap ikan yang modern dan terjangkau nelayan, serta menciptakan bibit unggul perikanan, pakan yang cocok dan berkualitas dengan harga yang terjangkau untuk perikanan, teknik penangkapan produk kelautan yang tepat dengan penggunaan teknologi, dan teknik pemeliharaan yang tepat dalam memelihara produk perikanan.
- 7) Pascaproduksi dari bermacam-macam produk pangan yang tidak bisa dipisahkan adalah pengolahan produk pangan tersebut menjadi produk yang mempunyai nilai lebih, aman dikonsumsi, dan tahan lama.
- 8) Peran penting dunia perguruan tinggi adalah memberikan informasi *supply dan demand* kepada masyarakat terkait produk pangan mentah ataupun olahan sehingga produk pangan yang masih mentah bisa dipetakan permintaan maupun ketersediaan. Tidak semua wilayah menanam jenis produk yang sama, tetapi bisa dibuat zonasi produk pangan sesuai dengan kearifan lokal.
- 9) Universitas Sriwijaya memandang penting kerja sama pemerintah, perguruan tinggi, dan perusahaan negara/perusahaan daerah serta perusahaan swasta dalam mewujudkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012.

Simpulan dari pelaksanaan pemantauan dan peninjauan atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 di Provinsi Sumatera Selatan ialah sebagai berikut:

- a. Di Provinsi Sumatera Selatan, sampai dengan saat ini, belum ada lembaga pemerintah yang menangani pangan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 126 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012;
- b. Meskipun belum ada lembaga yang khusus menangani pangan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dan meskipun belum ada perda yang mengatur hal itu Provinsi Sumatera Selatan telah berinisiatif membentuk badan ketahanan pangan;
- c. Walaupun lembaga pemerintah yang khusus menangani pangan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 belum terbentuk, Dinas Ketahanan Pangan dan Peternakan Provinsi Sumatera Selatan saat ini bersinergi dengan baik dengan lembaga lainnya (termasuk Bulog) dalam rangka pelaksanaan ketahanan pangan di Provinsi Sumatera Selatan.

B. Rapat Kerja

1. Kementerian Pertanian

Dalam paparannya Menteri Pertanian menyampaikan bahwa fokus Kementerian Pertanian yang utama adalah peningkatan produksi pangan Indonesia.

Menteri Pertanian menyampaikan bahwa hingga saat ini Pemerintah telah membentuk dua peraturan untuk melaksanakan 27 perintah pembentukan aturan turunan dalam Undang-Undang Pangan. Kedua peraturan tersebut ialah:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi; dan
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2018 tentang Keamanan Pangan.

Sementara itu, sebanyak lima pasal yang mengamankan label pangan, iklan pangan, dan kelembagaan pangan agar diatur dalam peraturan turunan dari undang-undang ini belum dibentuk. Amanat pengaturan tiga hal tersebut dimuat dalam:

- a. Pasal 102 mengenai label pangan;
- b. Pasal 103 mengenai label pangan;
- c. Pasal 106 mengenai iklan pangan;
- d. Pasal 107 mengenai iklan pangan; dan
- e. Pasal 129 mengenai kelembagaan pangan nasional.

Terkait dengan pembentukan badan pangan, sesuai dengan arahan Presiden RI pada rapat terbatas tanggal 4 Desember 2019, Bappenas RI dan kementerian terkait membuat empat alternatif desain kelembagaan pangan nasional. Desain tersebut ialah sebagai berikut:

a. Desain kesatu

- 1) Transformasi Perum Bulog menjadi lembaga pangan nasional;
- 2) Lembaga pangan nasional sebagai Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK);
- 3) Lembaga pangan nasional sebagai operator seluruh urusan pemerintahan di bidang pangan; atau
- 4) Kementerian dan lembaga pemerintahan terkait lainnya sebagai operator sesuai dengan tugas dan fungsinya.

b. Desain kedua

- 1) Transformasi Perum Bulog menjadi lembaga pangan nasional;
- 2) Lembaga pangan nasional sebagai Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK); atau
- 3) Lembaga pangan nasional sebagai regulator dan operator seluruh urusan pemerintahan di bidang pangan.

c. Desain ketiga

- 1) Transformasi organ kementerian menjadi lembaga pangan nasional;
- 2) Lembaga pangan nasional dirangkap/dikoordinasikan oleh kementerian yang bertugas dan berfungsi lintas kementerian (menko);
- 3) Lembaga pangan nasional sebagai regulator; atau
- 4) Perum Bulog sebagai operator dikoordinasikan oleh Kementerian BUMN.

d. Desain keempat

- 1) Transformasi organ kementerian menjadi lembaga pangan nasional;
- 2) Lembaga pangan nasional dirangkap/dikoordinasikan oleh kementerian yang bertugas dan berfungsi lintas kementerian (menko);
- 3) Lembaga pangan nasional sebagai regulator; dan
- 4) Perum Bulog sebagai operator dikoordinasikan oleh lembaga pangan nasional.

Dari empat desain tersebut, Kementerian Pertanian memilih desain keempat sebagai desain pembentukan lembaga pangan nasional dengan alasan:

- a. Pada Kementerian Pertanian sudah terdapat Badan Pangan Nasional yang dipimpin oleh eselon 1, selanjutnya Badan Pangan Nasional yang ada di Kementerian Pertanian ini dapat ditingkatkan menjadi Badan Pangan Nasional sebagaimana amanat Undang-Undang Pangan;
- b. Badan Pangan Nasional yang akan dibentuk nanti dirangkap/dikoordinasikan oleh Kementerian Pertanian;
- c. Badan Pangan Nasional yang akan dibentuk nanti menjalankan fungsi regulator dan Perum Bulog serta seluruh BUMN klaster pangan menjalankan fungsi operator;

- d. Kementerian Pertanian bersama Badan Pangan Nasional menjalankan sistem pangan yang terintegrasi dari hulu sampai ke hilir;
- e. Menjadi lebih efektif dan efisien dalam berkoordinasi karena Kementerian Pertanian melakukan fungsi produksi, sedangkan Badan Pangan Nasional melakukan fungsi regulator dan mengoordinasikan kegiatan Perum Bulog sebagai operator;
- f. Saat ini terdapat sembilan dari dua belas fungsi Badan Pangan Nasional sudah dilakukan oleh Kementerian Pertanian; dan
- g. Kementerian Pertanian sudah menjalin koordinasi dengan seluruh OPD terkait pangan di tingkat daerah kabupaten/kota dan provinsi serta menempatkan pangan sebagai urusan wajib bagi pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB)

Dalam paparannya Menteri PAN-RB menyampaikan tugas pokok dan fungsi Kemenpan-RB mengenai analisis dan kajian yang dilakukan oleh Kemenpan-RB tentang pembentukan lembaga pangan nasional yang menjadi amanat dari Undang-Undang Pangan.

Hasil kajian Kemenpan-RB disebutkan bahwa tata kelola pangan nasional, selain diatur dalam Undang-Undang Pangan, terdapat delapan peraturan perundang-undangan lain yang terkait, yaitu sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang perdagangan;
- b. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN;
- c. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan;
- d. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian;
- e. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan;
- f. PP Nomor 11 Tahun 2006 tentang Bulog;

- g. PP Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi; dan
- h. PP Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan.

Berkaitan dengan pembentukan lembaga pangan nasional, mandat yang langsung diberikan Undang-Undang dan PP kepada lembaga pangan nasional berfokus pada fungsi pengawasan dan pengendalian pangan.

Adapun isu strategis bidang pangan dan kementerian/lembaga yang terkait pangan, yaitu:

- a. Stabilisasi harga pangan (Bulog dan Kemendag);
- b. *Dispute* antara *supply* dan *demand* (Kementan dan Kemendag);
- c. Distribusi pangan (Bulog dan Kemendag);
- d. Impor Pangan (Kementan, Kemendag, dan Kemenko Perekonomian); dan
- e. Cadangan pangan (Kementan, Kemendag, Kemenko Perekonomian, Kemen BUMN, dan Bulog).

Kemenpan-RB bersama dengan kementerian terkait lainnya telah melakukan rapat bersama terkait penyusunan Peraturan Presiden tentang Pembentukan Badan Pangan Nasional. Adapun kronologis kegiatan yang dilakukan dalam rangka penyusunan Peraturan Presiden tentang Pembentukan Badan Pangan Nasional adalah sebagai berikut:

- a. Pada tahun 2017 Kemenpan-RB bersama Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Kementerian BUMN, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Sekretariat Negara, dan Kementerian Hukum dan HAM telah melakukan pembahasan penyusunan rancangan Peraturan Presiden tentang Pembentukan Badan Pangan Nasional. Rancangan Peraturan Presiden tersebut telah disampaikan kepada Presiden RI;
- b. Rancangan Peraturan Presiden tentang Pembentukan Badan Pangan Nasional tersebut perlu dibahas kembali dalam rangka penyelarasan terhadap ketentuan peraturan perundang-

undangan di bidang pertanian, perdagangan, keuangan, dan BUMN; dan

- c. Rapat kordinasi yang dilakukan oleh Menteri Sekretaris Kabinet menghasilkan tindak lanjut pembentukan kelembagaan Badan Pangan Nasional agar dilakukan rapat kordinasi tingkat menteri oleh Menko Perekonomian dengan kesepakatan penyusunan proses bisnis pengelolaan pangan nasional dan desain ulang organisasi Badan Pangan Nasional berdasarkan proses bisnis.

3. Kementerian Kelautan dan Perikanan

Dalam paparannya Menteri Kelautan dan Perikanan menyampaikan tupoksi Kementerian Kelautan dan Perikanan mengenai salah satu sumber pangan di Indonesia yang berasal dari kelautan dan perikanan. Untuk itu, Kementerian Kelautan dan Perikanan fokus pada peningkatan produksi kelautan dan perikanan serta peningkatan nilai ekspor perikanan dan hasil kelautan.

Kementerian Kelautan dan Perikanan secara garis besar bertugas melaksanakan proses bisnis perikanan dari hulu sampai ke hilir, antara lain, ialah sebagai berikut:

- a. Pada tahun 2020, produksi perikanan mencapai 23,18 juta ton dengan nilai Rp 380,61 triliun. Capaian produksi perikanan tersebut diperuntukkan keperluan ekspor dan konsumsi dalam negeri;
- b. Total ekspor tahun 2020 sebesar USD 5,2 miliar (Rp72,8 triliun), USD 4,84 miliar merupakan ikan konsumsi. Total volume ekspor tahun 2020 mencapai 1,26 juta ton, 1,06 juta ton merupakan ikan konsumsi yang setara dengan 1,9 juta ton bahan baku ikan;
- c. Serapan pasar domestik tahun 2020 mencapai 13 juta ton sehingga angka konsumsi ikan mencapai 56,39 kg per kapita per tahun;

- d. Saat ini terdapat lima pasar utama hasil perikanan, yaitu Tiongkok, ASEAN, Amerika Serikat, Jepang, dan Uni Eropa. Adapun berdasarkan nilai ekspor tertinggi adalah ke negara Amerika Serikat, selanjutnya Tiongkok, ASEAN, Jepang, dan Uni Eropa. Lima komoditas ekspor utama secara volume didominasi oleh komoditas udang, tuna cakalang, rumput laut, cumi sotong gurita, dan layur, sedangkan secara nilai adalah udang, tuna, cakalang, cumi sotong gurita, rajungan kepiting, dan rumput laut; dan
- e. Kontribusi protein ikan > 50% dari total konsumsi protein hewani. Konsumsi protein ikan mencapai 8,43 gram (53%) dari total 15,96 gram konsumsi protein hewani penduduk Indonesia. Hal itu menunjukkan bahwa kontribusi protein ikan sangat tinggi dalam pemenuhan kebutuhan protein hewani masyarakat jika dibandingkan dengan daging, telur, dan susu.

Terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang Pangan, Kementerian Kelautan dan Perikanan telah menindaklanjuti perintah dari Undang-Undang Pangan terkait pembentukan peraturan pelaksana bersama dengan lintas kementerian untuk pembentukan peraturan pemerintah dan membentuk Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan sebagai amanat dari peraturan pemerintah terkait. Regulasi tersebut, antara lain, ialah sebagai berikut:

- a. PP Nomor 57 Tahun 2015 tentang Sistem Jaminan Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Serta Peningkatan Nilai Tambah Produk Hasil Perikanan;
- b. Perpres Nomor 3 Tahun 2017 tentang Rencana Aksi Percepatan Pembangunan Industri Perikanan Nasional;
- c. Perpres Nomor 59 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Penting (Tuna, Tongkol, Cakalang, Bandeng, dan Kembung);
- d. Perpres Nomor 10 Tahun 2021 tentang Penanaman Modal;

- e. Inpres Nomor 7 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Industri Perikanan Nasional;
- f. Inpres Nomor 1 Tahun 2017 tentang Gerakan Masyarakat Hidup Sehat (Germas);
- g. Permen KP Nomor 5 Tahun 2014 tentang Sistem Logistik Ikan Nasional;
- h. Permen KP Nomor 17 Tahun 2019 tentang Persyaratan dan Tata Cara Penerbitan Sertifikat Kelayakan Pengolahan; dan
- i. Permen KP Nomor 1 Tahun 2021 tentang Rekomendasi Pemasukan Hasil Perikanan dan Ikan Hidup selain sebagai bahan baku dan bahan penolong industri.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan turunannya, PP Nomor 27 Tahun 2021, tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan semakin memperkuat bahwa pangan yang bersumber dari ikan menjadi prioritas kebijakan mulai dari praproduksi, produksi, pengolahan, sampai dengan pemasaran dengan menerapkan standar yang menjamin mutu, keamanan, dan kandungan gizi ikan sehingga sampai kepada konsumen.

Salah satu pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 adalah implementasi Sistem Logistik Ikan Nasional (SLIN) yang dilaksanakan untuk memperkuat dan memperluas konektivitas antara sentra produksi hulu (pusat pengumpulan) dan pusat distribusi (pengolahan dan pemasaran) secara efisien untuk menjaga stabilitas kegiatan pengadaan, penyimpanan, transportasi, dan distribusi produk perikanan dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumsi dan industri.

Terkait dengan rencana pembentukan lembaga pangan nasional, Kementerian Kelautan dan Perikanan berpandangan sebagai berikut:

- a. Kementerian Kelautan dan Perikanan saat ini adalah regulator di sektor kelautan dan perikanan yang, antara lain, mengurus pangan berbasis produk kelautan dan perikanan yang meliputi

praproduksi → produksi → pengolahan dan pemasaran → pengawasan dan pengeluaran/pemasukan hasil kelautan dan perikanan; dan

- b. Lembaga pangan nasional diharapkan dapat bersinergi dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan dan menjadi operator yang akan bertugas melaksanakan pengadaan, produksi, penyimpanan, hingga pendistribusian pangan nasional yang berbasis hasil kelautan dan perikanan.

4. Kementerian Perdagangan

Dalam paparannya Wakil Menteri Perdagangan menyampaikan hal-hal terkait kebijakan Kementerian Perdagangan mengenai stabilisasi pasokan dan harga pangan, kebijakan dan pengelolaan ekspor impor pangan, serta pengelolaan cadangan pangan.

Dalam hal kebijakan stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok serta pengelolaan cadangan pangan sebagaimana diamanatkan dalam Perpres 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting sebagaimana diubah dengan Perpres 59 Tahun 2020, Kementerian Perdagangan menerapkan kebijakan berupa:

- a. penetapan harga acuan; harga pembelian oleh pemerintah pusat; harga khusus menjelang, saat, dan setelah hari besar keagamaan nasional dan/atau pada saat terjadi gejolak harga; harga eceran tertinggi dalam rangka operasi pasar untuk sebagian atau seluruh barang kebutuhan pokok; dan harga subsidi untuk sebagian atau seluruh barang kebutuhan pokok;
- b. pengelolaan stok logistik sebagaimana diatur dalam Permendag Nomor 127 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah untuk Ketersediaan Pasokan dan Stabilitas Harga; dan
- c. pengelolaan ekspor dan impor pangan.

Kementerian Perdagangan juga menetapkan kebijakan pengumuman harga komoditas pangan melalui sistem informasi terpadu, yaitu Sistem Pemantauan Pasar dan Kebutuhan Pokok. Sistem tersebut dikelola oleh Kementerian Perdagangan dan dapat diakses pada laman: <https://siperdag.kemendag.go.id/>.

Berdasarkan Pasal 108 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, Kementerian Perdagangan mengeluarkan kebijakan terkait pengawasan terhadap pemenuhan ketersediaan dan/atau kecukupan pangan pokok. Selain itu, Kementerian Perdagangan juga membentuk sembilan peraturan Menteri Perdagangan terkait impor pangan, yaitu (1) tentang Pengendalian dan Pengawasan terhadap Pengadaan, Peredaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol terakhir diubah tahun 2019; (2) ketentuan tentang ekspor dan impor beras; (3) ketentuan tentang ekspor dan impor jagung; (4) ketentuan tentang impor hasil perikanan yang terakhir diubah tahun 2019; (5) ketentuan tentang ekspor dan impor hewan dan produk hewan yang terakhir diubah tahun 2019; (6) ketentuan tentang impor produk hortikultura; (7) ketentuan tentang impor garam; (8) ketentuan tentang impor gula; dan (9) ketentuan tentang pengendalian dan pengawasan terhadap pengadaan bahan baku minuman beralkohol.

Terkait keberadaan neraca pangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 115 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, Kementerian Perdagangan mengusulkan dibuatnya neraca pangan yang berbasis data komprehensif dan sejalan dengan upaya pemerintah menyusun neraca komoditas.

Kementerian Perdagangan juga mengusulkan agar pembentukan lembaga pangan nasional agar menjadi lembaga independen, fleksibel, dan tidak birokratis. Lembaga pangan nasional tersebut diharapkan bisa membaca dan menganalisa tren pangan dunia, membuat rekomendasi kepada seluruh pemangku kepentingan dan kementerian/nonkementerian, dan dapat

mengintervensi/mengambil keputusan dengan cepat sehingga permasalahan pangan yang selama ini terjadi dapat segera teratasi.

C. Rapat Dengar Pendapat

1. Perum Bulog

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dengan peraturan turunannya, yaitu PP Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi, PP Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perum Bulog, dan Perpres Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan kepada Perum Bulog dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional mengatur penugasan Bulog dalam mengelola beberapa komoditas pangan pokok di antaranya padi (beras), jagung, dan kedelai.

Penugasan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat berjalan dengan optimal karena terkendala dukungan anggaran serta regulasi-regulasi yang ada. Fungsi stabilisasi harga yang dilakukan oleh Bulog sering terkendala birokrasi yang panjang sehingga kehadiran negara dalam menyelesaikan permasalahan pangan menjadi tidak tuntas dan selalu berulang.

Berkaitan dengan amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 mengenai pembentukan lembaga pangan nasional, Bulog berpandangan bahwa lembaga pangan nasional harus segera dibentuk. Tertundanya pembentukan lembaga pangan nasional menyebabkan kebijakan pangan tidak terintegrasi dari hulu sampai ke hilir karena kewenangan masih tersebar di berbagai kementerian.

Pasal 128 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 mengatur dengan tegas bahwa lembaga pangan nasional tersebut berperan sebagai regulator dan BUMN di sektor pangan, termasuk Bulog di dalamnya, sebagai operator. Penugasan Bulog sebagai operator tersebut juga sesuai dengan Perpres Nomor 48 Tahun 2016 yang mengatur Bulog sebagai operator ketahanan pangan khusus padi, jagung, dan kedelai.

Dari tugas dan fungsi lembaga pangan nasional yang ada dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, terdapat irisan penugasan terhadap Bulog sebagaimana diatur dalam PP Nomor 13 Tahun 2016 dan Perpres Nomor 48 Tahun 2016, yaitu sebagai berikut:

- a. pengamanan harga di tingkat produsen dan konsumen;
- b. pengendalian dan pengelolaan cadangan pangan pemerintah (CPP);
- c. penyediaan dan pendistribusian pangan;
- d. pelaksanaan impor pangan;
- e. pengembangan industri berbasis pangan;
- f. pengembangan pergudangan pangan;
- g. pengendalian dan stabilisasi pasokan dan harga pangan;
- h. pengendalian kerawanan pangan;
- i. penyaluran bantuan pangan; dan
- j. penganekaragaman pangan.

Adapun tugas dan fungsi lembaga pangan nasional yang tidak dimiliki Bulog ialah:

- a. perumusan dan penetapan kebijakan pangan nasional;
- b. pengoordinasian pelaksanaan kebijakan pangan nasional;
- c. penetapan kebijakan tarif pangan;
- d. pengawasan pemenuhan persyaratan gizi pangan;
- e. pengawasan penerapan keamanan pangan; dan
- f. pengembangan sistem informasi pangan.

Terkait dengan implementasi kebijakan pangan saat ini, Bulog menghadapi sejumlah kendala, antara lain, sebagai berikut:

- a. penugasan kepada Bulog hanya bersifat *ad hoc* tanpa jaminan kontinuitas. Hanya dilakukan pada waktu harga jatuh di produsen atau harga tinggi di konsumen. Penugasan penyediaan stok pangan tidak dibarengi dengan kebijakan penyaluran sehingga menyebabkan stok berlebih. Seperti yang terjadi pada saat harga gula di pasaran menjadi sangat tinggi, lalu Bulog ditugasi untuk mendistribusikan gula dengan harga rendah dan

menyimpan stok tertentu. Setelah pasar cukup kuat dan stabil, tidak ada dukungan tata niaga dan Bulog harus bersaing dengan pasar pada tingkat efisiensi yang berbeda;

- b. penugasan terkait pangan terpecah pada setiap kementerian/lembaga dan tidak terintegrasi. Penugasan penyerapan untuk melindungi petani tidak terintegrasi dengan penugasan penyediaan cadangan pangan pemerintah dan anggarannya. Penugasan penyerapan tidak didukung dengan penugasan penyaluran. Sebagaimana yang terjadi pada kasus CBP beras, akibat perbedaan definisi CBP antara kementerian teknis dan definisi dana CBP di Kementerian Keuangan;
- c. belum terbentuknya peraturan pelaksana (peraturan menteri) sebagai amanat dari peraturan pemerintah, seperti:
 - 1) kebijakan penetapan jumlah CPP disertai dengan anggaran dan kebijakan *disposal stock*;
 - 2) kebijakan HPP untuk pangan pokok yang harus ada CPP-nya;
 - 3) kebijakan impor (yang diperselisihkan) dan tata niaga pangan;
 - 4) kebijakan penyaluran pangan; dan
 - 5) kebijakan jaminan kredit yang memerlukan DIPA dalam APBN, kompensasi, dan margin.

Pada rapat terbatas tanggal 4 Desember 2019, Presiden memberikan arahan kepada menteri PPN/Bappenas agar mendesain kembali mengenai transisi dari Perum Bulog menjadi badan sebagaimana amanat Undang-Undang Pangan. Perum Bulog tidak lagi berada di bawah Kementerian BUMN karena hal tersebut akan memudahkan Perum Bulog dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Dalam kajian yang dilakukan oleh Perum Bulog berdasarkan bentuk-bentuk lembaga pangan di negara RRT, Filipina, India, dan Malaysia, didapatkan desain lembaga berupa:

- a. pemisahan antara regulator dan operator dalam pelaksanaan bidang pangan;

- b. operator pangan bertanggung jawab langsung pada satu lembaga independen atau kementerian yang berada di bawah presiden dan memberikan masukan secara aktif kepada regulator;
- c. pelaksanaan kegiatan komersial sangat bergantung pada kesiapan perusahaan untuk melakukan pengelolaan di luar kegiatan pelayanan publik;
- d. komoditas yang dikelola operator pangan adalah komoditas pangan pokok yang memiliki umur simpan yang panjang, sedangkan komoditas yang memiliki umur simpan pendek dikelola oleh swasta;
- e. harga pembelian kepada petani ditetapkan di atas harga pasar atau hanya sebagai acuan minimum sehingga pemerintah tidak mengalami kendala dalam pengadaan, kecuali Filipina yang menyebabkan kesulitan dalam penyerapan beras;
- f. operator bidang pangan dapat melakukan kegiatan *on farm* apabila memiliki kapasitas yang memadai, tetapi kemitraan *on farm* sudah cukup untuk mendukung pengadaan; dan
- g. operator bidang pangan dapat melakukan kegiatan pengolahan sendiri atau melalui anak perusahaan apabila memiliki kapasitas yang memadai.

Perum Bulog melakukan kajian berdasarkan opsi-opsi kelembagaan yang dibuat oleh Kementerian PPN/Bappenas sehingga terdapat tiga opsi perubahan lembaga Perum Bulog, yaitu sebagai berikut:

- a. opsi satu, Perum Bulog menjadi lembaga pangan nasional yang berperan sebagai regulator dan operator;
- b. opsi dua transformasi lembaga pangan nasional dari organ kementerian dan Perum Bulog tetap berbentuk seperti saat ini sebagai operator dan berstatus sebagai BUMN; atau
- c. opsi tiga transformasi lembaga pangan nasional dari organ kementerian dan Perum Bulog tetap sebagai operator di bawah langsung koordinasi lembaga pangan nasional dan tidak berada di bawah kementerian BUMN.

Berdasarkan data-data di atas dan hasil kajian Perum Bulog terhadap opsi-opsi kelembagaan pangan hasil kajian dari Menteri PPN/Bappenas, dapat disimpulkan:

- a. sesuai dengan Pasal 126 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, BPN adalah lembaga pemerintah yang memiliki tugas pemerintahan (regulator) di bidang pangan, sedangkan Perpres Nomor 48 Tahun 2016 adalah penugasan Pemerintah kepada kepada operator (Bulog dan BUMN lain) sesuai dengan Pasal 128 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012;
- b. jika mengacu pada visi pemerintah dalam menjaga ketahanan pangan nasional, keberadaan BPN dalam merumuskan kebijakan pangan nasional secara terintegrasi dari hulu ke hilir perlu dilakukan;
- c. sesuai dengan pembelajaran terhadap lembaga pangan di negara lain dan dengan mengacu pada tata kelola yang baik, diperlukan pemisahan yang jelas antara regulator dan operator dalam menjalankan fungsi pemerintahan di bidang pangan;
- d. regulator pangan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, sedangkan operator pangan bertanggung jawab langsung kepada regulator sebagai lembaga atau kementerian yang berada di bawah presiden dan memberikan masukan secara aktif kepada regulator; dan
- e. jika mempertimbangkan poin 3 di atas, posisi Bulog dalam rencana pembentukan BPN adalah sebagai operator yang menjalankan penugasan BPN, baik berada di bawah maupun di luar pembinaan Kementerian BUMN.

2. Badan Pusat Statistik

Badan Pusat Statistik (BPS) menyampaikan data yang berhasil dihimpun BPS terkait kondisi pangan nasional. Meskipun saat ini terjadi pandemi Covid-19 yang membawa dampak hampir ke semua sektor, khususnya berdampak buruk pada perekonomian nasional, untuk sektor pertanian masih menunjukkan kinerja yang

cukup baik. Sampai dengan tahun 2019, indeks ketahanan pangan Indonesia menunjukkan peningkatan. Namun, akibat pandemi Covid-19, indeks ketahanan pangan Indonesia kembali terkoreksi.

BPS menyarankan beberapa hal yang harus diperhatikan ke depan berdasarkan data ketahanan pangan yang dikaji oleh BPS, khususnya pada masa pandemi Covid-19 dan setelah pandemi, yaitu sebagai berikut:

- a. Pemerintah harus membuat strategi agar terjadi *shifting* tenaga kerja ke sektor pertanian yang berpotensi meningkatkan beban dan menurunnya produktivitas sektor pertanian;
- b. perlu upaya menjaga harga beli produk petani pada periode musim panen;
- c. kebijakan pengendalian inflasi sebaiknya juga menunjukkan keberpihakan kepada petani; dan
- d. perlu upaya keras untuk mengurangi ketergantungan impor pangan.

Saat ini BPS berupaya mewujudkan satu data pangan nasional sebagai salah satu tugas dari BPS di bidang pangan. Upaya tersebut dilakukan dengan cara perbaikan akurasi data padi yang harus terus dilakukan dan perbaikan metodologi penghitungan data produksi padi dengan menggunakan *objective mesasurement*, teknologi terkini, serta metodologi yang transparan dan selalu diperbarui (*up to date*). Program satu data pangan nasional ini merupakan kerja sama antara BPS, BPPT, Kementerian Pertanian, Kementerian ATR/BPN, BIG, dan Lapan.

D. Rapat Dengar Pendapat Umum

1. Sutarto Alimoeso (Direktur Utama Perum Bulog, 2009–2014)
 - a. Sumber Daya Manusia di Bidang Pangan
 - 1) Pelakunya relatif banyak
 - 2) Pada umumnya berusia lanjut
 - 3) Pendidikannya relatif rendah

- 4) Sebagian besar sebagai penerima manfaat Bantuan Pangan NonTunai
 - 5) Minat generasi muda kurang tertarik dan enggan bekerja di bidang pangan (terutama *on farm*).
 - 6) Produktivitas relatif rendah dan stagnan.
 - 7) Penerapan inovasi teknologi pangan sulit berkembang.
 - 8) Regenerasi petani sangat lambat
- b. Teknologi dan Inovasi *on Farm* dan *off Farm*
- 1) Teknologi *on farm* telah banyak tersedia, seperti pengolahan tanah (*mekanisasi*), perbenihan, pemupukan dan pengendalian, tetapi teknologi ini lambat diadopsi langsung oleh petani karena keterbatasan petani (bukan kegiatan pokok) dan tergantung bantuan dari pemerintah.
 - 2) Teknologi *off farm* cenderung tertinggal, antara lain, berupa alat panen, perontokan, pengering, pengolahan, penggilingan/pengolahan bahan pangan, dan gudang penyimpanan
- c. Tantangan dan Peluang Sektor Pangan
- 1) Ketergantungan Indonesia pada impor pangan masih cukup besar, seperti gandum, gula, kedelai, jagung, buah, sayuran, beras/*broken rice*, dan beras khusus.
 - 2) Tantangan terberat adalah sistem logistik pangan di negara kepulauan untuk melindungi produksi dan petani dalam negeri akibat daya saing harga, ketersediaan, kontinuitas, serta kualitas dan biaya transaksi dan produksi pangan dalam negeri yang tidak kompetitif apabila dibandingkan dengan negara produsen pangan di Asean dan negara lainnya untuk menuju kesejahteraan petani.
 - 3) Peluang terbesar adalah menyediakan kebutuhan pangan pokok dalam negeri yang berbasis produk lokal dan diversifikasi pangan untuk hidup sehat, meningkatkan pemanfaatan produk samping pangan dan turunannya, dan memanfaatkan arus perdagangan bebas untuk memasarkan

surplus pangan tertentu dan produk eksotik domestik ke ASEAN dan negara lainnya.

- 4) Pembatasan impor pangan substitusi untuk memenuhi kebutuhan pasar domestik (*import substitution*) agar produk pangan lokal berkembang atau memfasilitasi ekspor pangan yang dihasilkan petani (*export promotion*).

d. Politik Kebijakan Pangan sebagai Dasar Pelaksanaan

1) Peraturan perundang-undangan terkait Pangan

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Monopoli;
- b) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN;
- c) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan;
- d) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- e) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani;
- f) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan;
- g) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- h) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan;
- i) PP Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pendirian Perum Bulog;
- j) PP Nomor 71 Tahun 2015 tentang Bahan Kebutuhan Pokok;
- k) PP Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perusahaan Umum Bulog; dan
- l) Nawacita Pemerintahan Jokowi—JK.

2) Penyediaan anggaran pembangunan pangan dan terintegrasi antarsektor:

- a) subsidi pertanian seperti subsidi *input* (pupuk, benih); penyediaan subsidi kredit usaha tani (KUT), penyediaan kredit komersial untuk kegiatan industri pangan (*hilir-off farm*), dan bantuan pangan;

- b) prioritas padi, jagung dan kedelai (pajale);
 - c) perluasan dan perlindungan lahan pertanian;
 - d) pembangunan dan rehabilitasi Infrastruktur pertanian;
 - e) bantuan langsung alat mesin pertanian kepada kelompok tani;
 - f) penyediaan anggaran pengelolaan cadangan pangan pemerintah secara terbatas, untuk operasi pasar, bantuan bencana alam;
 - g) penyediaan kredit pangan (*komersial*) dan risiko pengelolaannya untuk pengadaan pangan; dan
 - h) bantuan pangan non tunai secara terbatas.
- 3) Kebijakan harga pangan murah, harga acuan, penetapan harga dasar/HPP dan harga atap/HET sebagai jaminan harga dan pasar untuk stabilisasi.
 - 4) Pengendalian ekspor dan impor pangan.
 - 5) Diversifikasi pangan berbasis bahan pangan produksi lokal.
- e. Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Penyelenggaraan pangan merupakan kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyediaan, keterjangkauan, pemenuhan konsumsi pangan dan gizi, serta keamanan pangan dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu. Penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan.

Penyelenggaraan Ppangan bertujuan untuk:

- 1) meningkatkan kemampuan produksi pangan secara mandiri;
- 2) menyediakan pangan yang beraneka ragam dan memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi konsumsi masyarakat;

- 3) mewujudkan tingkat kecukupan pangan, terutama pangan pokok dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- 4) mempermudah atau meningkatkan akses pangan bagi masyarakat, terutama masyarakat rawan pangan dan gizi;
- 5) meningkatkan nilai tambah dan daya saing komoditas pangan di pasar dalam negeri dan luar negeri;
- 6) meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi masyarakat;
- 7) meningkatkan kesejahteraan bagi petani, nelayan pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan; dan
- 8) melindungi dan mengembangkan kekayaan sumber daya pangan nasional.

Pewujudan ketersediaan pangan melalui produksi pangan dalam negeri dilakukan dengan cara:

- 1) mengembangkan produksi pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal;
- 2) mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan;
- 3) mengembangkan sarana, prasarana, dan teknologi untuk produksi, penanganan pascapanen, pengolahan, dan penyimpanan pangan;
- 4) membangun, merehabilitasi, dan mengembangkan prasarana produksi pangan;
- 5) mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif; dan
- 6) membangun kawasan sentra produksi pangan.

f. Implementasi Kebijakan Pangan

- 1) Peraturan perundang-undangan:
 - a) perlu dilengkapi dengan peraturan pemerintah (PP), perpres, permen, perda serta peraturan pelaksanaannya;
 - b) evaluasi bertahap dan berkelanjutan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk PP, perpres, permen, perda, dan peraturan lainnya;

- c) pembentukan badan otoritas pangan sesuai amanat undang-undang; dan
 - d) perlunya regulator dan operator yang jelas.
 - 2) Penyediaan anggaran pembangunan pangan secara cukup dan terintegrasi antarsektor:
 - a) subsidi pertanian seperti subsidi input (pupuk, benih) perlu dievaluasi;
 - b) penyediaan subsidi kredit usaha tani;
 - pPenyediaan kredit murah dan mudah untuk kegiatan industri pangan (*hilir- off farm*) KUT;
 - c) bantuan pangan sebagai instrument stabilisasi harga;
 - d) penyediaan anggaran pengelolaan cadangan pangan pemerintah untuk operasi pasar dan bantuan bencana alam; dan
 - e) penyediaan kredit pangan bersubsidi dan risiko pengelolaannya.
 - 3) kebijakan harga pangan murah, penetapan harga dasar/HPP, harga acuan, harga atap/HET sebagai jaminan harga dan pasar untuk stabilisasi perlu dievaluasi secara bertahap dan berkelanjutan;
 - 4) pengendalian ekspor dan impor pangan secara ketat;
 - 5) peninjauan kebijakan prioritas pembangunan pangan swasembada *pajale*; dan
 - 6) peningkatan gerakan diversifikasi pangan berbasis bahan pangan produksi lokal untuk hidup sehat dan berkualitas.
- g. Landasan bagi Penguatan Kelembagaan Pangan
- 1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012
 - a) Stabilisasi harga produsen dan konsumen (Pasal 55 dan Pasal 56);
 - b) Cadangan pangan pemerintah (Pasal 27 dan Pasal 28);
 - c) Bantuan pangan (Pasal 46);
 - d) Kelembagaan (regulator) pangan (Pasal 126 dan Pasal 127);

- e) Kelembagaan (operator) pangan (Pasal 32 dan Pasal 128);
dan
 - f) Penyediaan anggaran (Pasal 18 d).
- 2) Penjabaran Undang-Undang Pangan
- a) Pencegahan gejolak harga pangan;
 - b) kelancaran distribusi pangan antardaerah;
 - c) penyediaan sarana dan infrastruktur transportasi, *handling*, dan bongkar muat;
 - d) penetapan jenis dan jumlah cadangan pangan pemerintah;
 - e) pengaturan penyimpanan dan penimbunan;
 - f) penanganan krisis pangan; dan
 - g) negosiasi ulang berbagai kesepakatan perjanjian perdagangan internasional agar sejalan dengan peningkatan ketahanan dan kedaulatan pangan.
- h. Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tidak terlepas dari pelaksanaan undang-undang terkait lainnya. Dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa peraturan perundang-undangan dan turunannya serta pembentukan kelembagaan badan pangan yang belum terlaksana.
- i. Badan pangan seyogianya menjadi lembaga pemerintah yang sangat strategis sebagai regulator yang berperan dalam merumuskan dan mengoordinasikan kebijakan pangan nasional. Mengingat pencapaian kedaulatan pangan, perlu gerakan pelibatan banyak pihak, baik pemerintah, pelaku bisnis pangan, petani, nelayan, petambak, maupun peternak.
- j. Terbentuknya regulator pangan (Badan Pangan Nasional) akan memudahkan operator (Bulog) dalam melaksanakan tugas yang diberikan dan sekaligus akan menjadi penopang penting dalam sistem logistik pangan nasional.
- k. Pencapaian kedaulatan pangan tidak terlepas dari berbagai kendala yang dihadapi, antara lain, keterbatasan sumber daya alam lahan dan air, kemampuan sumber daya manusia pelaku agribisnis pangan yang belum memadai, hambatan dalam

penerapan inovasi teknologi *on farm dan off farm*, serta perdagangan dan logistik pangan yang belum berkeadilan dan merata.

1. Implementasi kebijakan pencapaian ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan telah dilaksanakan melalui berbagai program yang dilaksanakan oleh berbagai sektor dan subsektor. Namun, dalam pelaksanaannya kurang adanya sinergi sehingga belum mampu menyelesaikan berbagai kendala yang ada. Peranan pemerintah dan pemerintah daerah sangat menentukan dalam menyinergikan berbagai kebijakan pangan.

2. Siti Subandiyah (Departemen Hama Penyakit Tanaman Fak. Pertanian Pusat Studi Bioteknologi UGM)
 - a. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 lahir di era pemerintahan Presiden SBY. Pasal 126 s.d. Pasal 127 disebutkan bahwa lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan.
 - b. Tahun 2015 era pemerintahan Presiden Jokowi yang seharusnya lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan sudah dibentuk setelah tiga tahun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, tetapi badan pangan tersebut belum juga dibentuk.
 - c. PP Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog dalam rangka Ketahanan Pangan Nasional tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012.
 - d. Badan Ketahanan Pangan yang ada di Kementan rancu dan tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas pemerintahan di bidang pangan.
 - e. Badan Pangan Nasional (BPN) amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 memiliki otoritas di bidang pangan,

berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden perlu segera diwujudkan. Sebagai koordinator *big data* pangan yang menyatukan, menganalisis, menentukan, dan mengimplementasikan kebijakan untuk mencapai target ketahanan, keamanan, dan kedaulatan pangan.

f. Pertanian tradisional tidak mampu mengejar produksi pangan sejalan dengan kenaikan jumlah penduduk yang lebih pesat.

Kendala produksi pangan:

- 1) keterbatasan bibit unggul,
- 2) keterbatasan saprodi,
- 3) organisme pengganggu tanaman, dan
- 4) perubahan iklim (*climate change*).

g. Inovasi teknologi produksi pangan dengan memanfaatkan iptek terkini, kebijakan yang terintegrasi skala nasional/global merupakan solusi untuk peningkatan produksi pangan. Namun, inovasi produksi pangan juga masih mengalami kendala, antara lain:

- 1) keterbatasan SDM, alat, dan bahan untuk berinovasi;
- 2) ketertinggalan terhadap perkembangan inovasi pertanian menjadikan ketergantungan terhadap negara-negara penguasa iptek terkini;
- 3) aset biodiversitas untuk produksi pangan belum termanfaatkan secara optimal;
- 4) adanya kebijakan/aturan yang belum sinergi atau saling melengkapi dalam bekerja sama secara nasional/internasional untuk mengembangkan iptek terkini; dan
- 5) bioteknologi pertanian merupakan salah satu solusi dalam rangka meningkatkan produksi pangan dengan cara:
 - a) *Agbiotech*, yaitu penggunaan iptek termasuk rekayasa genetik, penanda molekuler, diagnostik molekuler, vaksin, serta kultur jaringan untuk memodifikasi

- tanaman, hewan, dan mikroba untuk meningkatkan produksi pangan secara kuantitas maupun kualitas;
- b) memahami dan manipulasi genetika untuk membuat produksi pertanian menjadi produktif dan efisien;
 - c) memaksimalkan usaha untuk mencapai produksi tanaman yang optimal, meningkatkan nutrisi dan rasa, mengurangi penggunaan bahan kimia pertanian, menggunakan energi yang lebih hemat dan bersih, serta melakukan proses industri pertanian/pangan yang lebih aman, bersih, dan efisien.
 - d) Melibatkan integrasi multidisiplin dan lintas disiplin.

3. Khudori (Pegiat Asosiasi Ekonomi Politik Indonesia)

- a. Masalah pangan bersifat multi-sekotal, lintas kementerian/lembaga, lintas pelaku, dan hulu-hilir.
- b. Mandat Turunan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012:
 - 1) menyusun 34 peraturan turunan (PP, peraturan presiden maupun peraturan menteri) dari berbagai pasal;
 - 2) membentuk lembaga pemerintah yang menangani pangan di bawah dan bertanggung jawab pada Presiden (Pasal 126);
 - 3) Presiden, gubernur, bupati/wali kota menetapkan rencana pangan nasional, provinsi, kab/kota (Pasal 10);
 - 4) pemda menetapkan jenis pangan lokalnya {Pasal 12 ayat (3)}, pemerintah menetapkan centra produksi pangan lokal sesuai dengan usulan pemda {Pasal 12 ayat (6)};
 - 5) pemerintah menetapkan cadangan pangan nasional {Pasal 23 ayat (1)}, pemerintah menetapkan cadangan pangan nasional dan cadangan pangan pemda (Pasal 27);
 - 6) pemerintah menetapkan jenis dan jumlah pangan pokok tertentu sebagai cadangan pangan pemerintah (Pasal 28);
 - 7) pemprov, pemkab/pemkot, pemdes menetapkan jenis dan jumlah cadangan pangan tertentu {Pasal 29 ayat (1)}; serta
 - 8) stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok dilakukan lewat:

- a) penetapan harga di tingkat produsen sebagai pedoman pembelian pemerintah,
- b) penetapan harga di tingkat konsumen sebagai pedoman harga penjualan (Pasal 56); dan
- c) pembangunan sistem informasi pangan (Pasal 114) yang diselenggarakan Pusat Data dan Informasi Pangan (Pasal 115).

c. Lembaga dan Penetapan

- 1) Pembentukan lembaga pemerintah yang menangani pangan.
- 2) Pembangunan sistem informasi pangan yang diselenggarakan Pusat Data dan Informasi Pangan.
- 3) Penetapan rencana pangan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.
- 4) Penetapan jenis pangan lokal dan sentra produksi pangan lokal.
- 5) Penetapan cadangan pangan nasional dan cadangan pangan pemda.
- 6) Penetapan jenis dan jumlah pangan pokok tertentu sebagai cadangan pangan pemerintah.
- 7) Penetapan jenis dan jumlah cadangan pangan tertentu oleh pemprov, pemkab/pemkot, dan pemerintah desa.
- 8) Penetapan harga di tingkat produsen sebagai pedoman pembelian pemerintah.
- 9) Penetapan harga di tingkat konsumen sebagai pedoman penjualan pemerintah.
- 10) Presiden belum menetapkan jenis pangan pokok tertentu, sebagai cadangan pangan pemerintah (CPP), karena lembaga pemerintah yang menangani pangan belum dibentuk, jumlah pangan pokok tertentu juga belum ditetapkan. Perlu ada perpres penyelenggaraan CPP.

d. Kelembagaan pangan bertugas:

- 1) menyusun kebijakan pangan nasional;

- 2) mengoordinasikan, mengintegrasikan, menyelaraskan, dan mengendalikan pelaksanaan kebijakan pangan nasional dan daerah;
- 3) melaksanakan tugas-tugas tertentu di bidang pangan secara nasional;
- 4) mengusulkan kepada presiden untuk memberikan penugasan khusus kepada BUMN di bidang pangan untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan/atau distribusi pangan pokok dan pangan lainnya yang ditetapkan pemerintah; dan
- 5) melaksanakan fungsi lembaga dari ketersediaan, distribusi, harga, konsumsi, keamanan hingga penanganan kerawanan pangan dan gizi.

e. Opsi Lembaga Pangan

- 1) Badan Pangan Nasional sebagai LPNK
 - a) berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden;
 - b) kedudukan kepala badan setingkat menteri dan dilantik Presiden (agar posisi kuat, perlu kewenangan kuat);
 - c) koordinasi kementerian/lembaga lewat Kemenko Perekonomian atau Kementerian PPN/Bappenas; dan
 - d) kelembagaan dari elevasi Bulog, tetapi konsekuensinya cukup banyak mengubah undang-undang (Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Pangan, dan lain-lain) dan perlu transisi agar efektif, regulator dan operator menyatu. Potensi konflik cukup tinggi.
- 2) Kemenko Perekonomian/Kepala BPN
 - a) memiliki fungsi koordinasi (perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi) di Menko Perekonomian. Eksekusi di BPN;
 - b) eksekusi di tingkat provinsi, kabupaten/kota tidak efektif karena tidak ada “tangan” hingga ke bawah.
- 3) Kementerian PPN/Bappenas/BPN
 - a) Bappenas membawahkan BPN;

- b) memiliki fungsi koordinasi perencanaan pembangunan yang melekat di Menteri PPN/Kepala Bappenas. Eksekusi di BPN;
 - c) memiliki “tangan” sampai tingkat kabupaten/kota (bappeda) yang memiliki kewenangan koordinasi lintas OPD;
 - d) sesuai dengan Pasal 128, Bulog/BUMN pangan lain sebagai operator BPN. Regulator dan operator terpisah, tetapi dalam satu garis koordinasi; dan
 - e) Kerumitan perubahan perundang-undangan relatif kecil.
- f. Jika akan membentuk lembaga pangan, tidak terlalu tepat memberdayakan lembaga yang ada, termasuk memberdayakan Bulog. Langkah ini bukan tanpa risiko. Selain harus mengubah banyak undang-undang (Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Pangan, dll) dan aneka aturan lain, juga ada potensi *conflict of interest* karena regulator dan operator menyatu.
- g. Berpijak dari pengalaman Indonesia selama ini, termasuk berkaca dari negara-negara Asean dalam mengelola pangan, lembaga yang mengurus pangan sebaiknya fokus pada satu lembaga. Baru kemudian lembaga utama itu didukung oleh lembaga pendukung. Selain kewenangan lain, yang paling utama adalah mengelola stok dan mengatur harga. Kewenangan tersebut selalu melekat, baik pada bentuk kelembagaan BUMN maupun swasta.
1. Dengan mempertimbangan hal itu, opsi pilihan yang bisa dipilih adalah menjadikan Kementerian PPN/Kepala Bappenas sebagai kementerian yang membawahkan lembaga pangan.

BAB IV

ANALISIS

A. Gambaran Umum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Gambaran umum terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dapat dirangkum sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 disahkan menjadi undang-undang pada tanggal 16 November 2012 dan diundangkan pada tanggal 17 November 2012 dan merupakan undang-undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996.
2. Sebagian ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020) yang termuat dalam Bab III, Pasal 64 halaman 470--484 menyangkut:
 - a. definisi ketersediaan pangan;
 - b. sumber penyediaan pangan;
 - c. impor pangan;
 - d. penghapusan ketentuan uji laboratorium terhadap pangan;
 - e. rekayasa genetik pangan, iradiasi pangan, keamanan, mutu, dan gizi, pangan olahan serta pengawasannya yang dikaitkan dengan perizinan; dan
 - f. penambahan pengecualian sanksi pidana yang diganti dengan sanksi administratif bagi pelaku usaha dan/atau kegiatan yang berisiko rendah atau sedang pada pasal yang memuat ketentuan pidana.
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 terdiri atas 17 Bab dan 155 Pasal.
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 mendelegasikan kewenangan pengaturan lebih lanjut ke dalam peraturan yang lebih rendah seperti berikut:
 - b. "diatur dengan atau berdasarkan PP" sebanyak 18 delegasi;

- c. “diatur dalam PP” sebanyak 9 delegasi;
- d. “diatur dengan Perpres” sebanyak 1 delegasi;
- e. “diatur dengan Peraturan Menteri” sebanyak 1 delegasi; dan
- f. “diatur dengan peraturan daerah, peraturan gubernur, dan/atau peraturan bupati/wali kota” sebanyak 1 delegasi

Jika ditotal, jumlah pendelegasian kewenangan sebanyak 34 pendelegasian.

5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 memerintahkan agar peraturan pelaksanaannya harus dibentuk paling lama tiga tahun sejak diundangkan, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 150 yang berbunyi, “Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus telah ditetapkan paling lambat tiga tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

B. Paradigma Pangan yang Salah

Pangan sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 adalah

”Segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.”

Dalam praktiknya, pemahaman pangan, baik di kalangan pembuat kebijakan, pelaku bisnis pangan dan masyarakat masih seputar pangan yang dimaknai dengan beras, jagung, daging, telur, gula, kedelai, dan sejenisnya.

Dari seluruh daerah yang dikunjungi Badan Legislasi, seluruh lembaga pemerintah yang diundang dalam rapat kerja ataupun rapat

dengar pendapat dan dari pakar pangan, kesemuanya menyajikan data terkait dengan pangan sebagaimana disebutkan di atas.

Undang-undang secara eksplisit telah memberikan pengertian pangan yang tidak hanya fokus pada pangan beras, jagung, kedelai, dan sejenisnya. Indonesia sangat kaya dengan potensi pangan, baik yang dihasilkan dari sektor pertanian dan peternakan maupun sektor kelautan dan perikanan. Anugerah Tuhan Yang Maha Kuasa atas daratan yang subur menjadikan Indonesia sebagai surga dunia sebagai lumbung pangan produk pertanian dan peternakan. Banyak pangan pokok khas daerah yang belum dikembangkan, karena selama ini, pengembangan hanya berfokus pada padi dan jagung.

Di sisi lain Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki jumlah pulau sebanyak 17,504 pulau yang tersebar dari Sabang hingga Marauke. laut Indonesia yang luasnya 2/3 dari total luas negara Indonesia seluas 3,544 juta km² dengan garis pantai terpanjang kedua di dunia setelah Kanada dengan panjang 104 ribu km merupakan sumber pangan yang tidak ada habisnya. Luasnya wilayah laut, panjangnya garis pantai, dan banyaknya pulau yang dimiliki menjadikan Indonesia sebagai negara yang mempunyai potensi kekayaan alam dalam bidang kelautan yang sangat besar. Potensi ekonomi kelautan Indonesia diprediksi mencapai USD1.338 miliar per tahun (Data Estimasi KKP, 2020). Perkiraan angka ini berasal dari sebelas sektor, yakni perikanan tangkap USD20 miliar, perikanan budi daya USD210 miliar, industri/pengolahan USD100 miliar, dan industri bioteknologi USD180 miliar, kemudian energi dan sumber daya mineral (garam) USD210 miliar, pariwisata USD60 miliar, transportasi USD30 miliar, industri dan jasa maritim USD200 miliar, *coastal forestry* USD8 miliar, sumber daya wilayah pulau-pulau kecil USD120 miliar, dan sumber daya nonkonvensional USD200 miliar.¹⁶

16 KPP, H. (2020, Agustus 20). *News*. Retrieved from Kementerian kelautan dan perikanan Republik Indonesia: <https://kkp.go.id/artikel/22637-menteri-edhy-optimis-sektor-kelautan-dan-perikanan-bisa-jadi-andalan-ekonomi-nasional>.

Sementara itu, dibalik besarnya potensi kelautan yang dimiliki oleh Indonesia, khususnya dalam komoditas perikanan, terdapat suatu fakta menarik terkait komoditas impor nonmigas yang dilakukan oleh Indonesia. Fakta menarik tersebut terkait dengan adanya kegiatan impor pada komoditas perikanan dan udang-undang yang dilakukan oleh Indonesia.

Menurut data statistik dari Kementerian Perdagangan sepanjang tahun 2016--2021 Indonesia telah melakukan kegiatan impor pada komoditas ikan dan udang, komoditas impor ini menempati urutan ke 67 dari 97 komoditas impor nonmigas yang dilakukan oleh Indonesia. Tercatat kegiatan impor komoditas ikan dan udang yang dilakukan Indonesia dalam jangka waktu empat tahun mengalami tren kenaikan sebesar 2.25% dalam jangka waktu empat tahun.¹⁷

Kenaikan ini bisa dilihat dari tabel list daftar komoditas impor nonmigas Indonesia berikut.

17 Kemendag. (2021). *Perkembangan Impor non migas Indonesia*. Retrieved from Portal Statistik Kementerian Perdagangan Republik Indonesia: <https://statistik.kemendag.go.id/growth-of-non-oil-and-gas-import-origins-country>.

Tabel 2
Daftar Komoditas Impor Nonigas Indonesia

No	HS	Uraian	2016	2017	2018	2019	2020	Trend(%) 2016 - 2020	Perub.(%) 2020/2019	Peran. (%) 2020	2020	2021	Perub.(%) 2021/2020	Peran. (%) 2021
DAN SEMEN														
53	93	SENJATA AMUNISI	558.3	414.1	313.7	138.6	404.6	-15.96	191.99	0.32	18.2	34.3	88.90	0.29
54	88	KAPAL TERBANG DAN BAGIANNYA	797.0	923.5	908.2	519.9	388.4	-18.23	-25.30	0.31	83.1	83.8	0.83	0.71
55	41	JANGAT DAN KULIT MERAH	455.0	462.7	505.4	508.5	384.1	-2.41	-24.46	0.30	46.3	42.0	-9.31	0.36
56	44	KAYU, BARANG DARI KAYU	330.5	399.3	448.0	541.3	350.2	4.29	-35.31	0.28	36.5	32.9	-10.01	0.28
57	70	KACA & BARANG DARI KACA	340.8	396.0	417.1	424.0	345.3	0.95	-18.57	0.27	46.1	31.6	-31.39	0.27
58	95	MAINAN	210.0	316.8	428.7	430.9	337.7	13.40	-21.62	0.27	42.6	36.5	-14.30	0.31
59	62	PAKAIAN JADI BUKAN RAJUTAN	238.7	316.5	434.9	427.6	331.6	10.06	-22.45	0.26	50.7	26.6	-47.48	0.23
60	79	SENG	308.1	456.3	481.9	422.5	316.2	-0.25	-25.15	0.25	31.5	31.2	-0.96	0.27
61	63	KAIN PERCA	78.1	114.9	133.3	164.5	308.8	36.44	87.71	0.24	14.6	35.4	142.88	0.30
62	61	BARANG-BARANG RAJUTAN	171.8	260.1	380.3	422.1	295.7	17.00	-29.94	0.23	46.8	28.7	-38.66	0.24
63	42	BARANG-BARANG DARI KULIT	227.9	361.0	445.3	480.9	286.7	7.74	-40.39	0.23	55.4	28.1	-49.23	0.24
64	11	HASIL PENGGILINGAN	399.0	276.3	451.6	418.3	286.0	-2.48	-31.61	0.22	30.5	15.9	-47.75	0.14
65	98	KOMPONEN KENDARAAN	336.7	577.0	712.1	536.1	266.1	-5.29	-50.36	0.21	45.0	0.1	-99.83	0.00
66	58	KAIN TENUNAN KHUSUS	327.5	348.4	370.8	364.2	259.8	-4.10	-28.66	0.20	35.1	25.1	-28.53	0.21
67	03	IKAN DAN UDANG	235.0	285.6	290.8	299.1	256.8	2.25	-14.16	0.20	19.0	16.3	-14.25	0.14
68	09	KOPI, TEH, REMPAH-REMPAH	228.4	254.0	392.5	262.2	233.2	0.74	-11.07	0.18	23.1	21.9	-5.21	0.19
69	15	LEMAK & MINYAK HEWAN/NABATI	179.4	198.8	207.9	250.9	220.7	6.68	-12.02	0.17	18.3	17.2	-6.06	0.15
70	20	OLAHAN DARI BUAH-BUAHAN/ SAYURAN	172.9	198.0	208.2	224.8	197.8	4.04	-12.05	0.16	21.3	16.0	-24.83	0.14

Sumber : <https://statistik.kemendag.go.id/growth-of-non-oil-and-gas-import-commodity>

Tren kenaikan ini tidak terlepas dari adanya kebutuhan industri pengolahan ikan dalam negeri karena dari 660 unit tempat pengolahan ikan di dalam negeri terdapat kekurangan pasokan. Kekurangan pasokan itu disebabkan oleh terbatasnya stok ikan untuk pengolahan industri, salah satu penyebabnya yakni izin kapal di atas 30 *gross tonnage* (GT) sulit keluar sehingga nelayan memilih untuk tidak melaut (Kadin, 2020). Di samping itu, terdapat tujuh faktor penyebab yang melatarbelakangi Indonesia mengimpor ikan, yaitu (1) produksi ikan umumnya bersifat musiman, sedangkan kebutuhan konsumsi ikan tidak kenal musim; (2) adanya kesenjangan antara daerah produksi perikanan yang umumnya di kawasan Timur Indonesia dan di luar Jawa dengan daerah konsumsi dan pemasaran di Pulau Jawa; (3) impor ikan dipicu oleh kurangnya infrastruktur dan

sarana transportasi antarwilayah Indonesia; (4) banyaknya daerah produksi ikan yang tidak dilengkapi dengan *cold storage*; (5) masih maraknya pencurian ikan (*illegal fishing*); (6) masih banyaknya pengusaha yang hanya bermental pedagang bukan sebagai industriawan; dan (7) penegakan hukum yang masih lemah.¹⁸

Untuk memaksimalkan potensi kelautan, khususnya dalam sektor perikanan yang dimiliki dan menekan kenaikan *trend impor*, diperlukan adanya penyusunan *grand design* dalam sektor perikanan yang dapat melibatkan semua pihak yang memiliki kompetensi, seperti pelaku usaha di hulu dan hilir sektor perikanan, para akademisi, para pemikir, dan lembaga swadaya masyarakat. Selain menetapkan model pembangunan yang dianut, cetak biru perlu memetakan semua faktor yang dibutuhkan untuk mendorong sektor perikanan, yakni infrastruktur, kelembagaan, pembiayaan, dan pemasaran. Di bagian hulu, cetak biru perikanan perlu mengatur jenis ikan yang tidak boleh diekspor, jenis ikan yang harus diprioritaskan untuk industri dalam negeri, dan jenis ikan yang diprioritaskan untuk konsumsi masyarakat Indonesia. Untuk menopang industri perikanan dan melindungi nelayan dalam negeri, perlu diatur mekanisme, jenis, dan volume impor ikan.¹⁹

C. Delegasi Kewenangan

Sebagaimana telah diuraikan di atas, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 memerintahkan agar peraturan pelaksanaannya sebagai perintah delegasi kewenangan untuk dibentuk paling lama 3 (tiga) tahun setelah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 diundangkan.

Penggunaan kata "... harus ..." dalam Pasal 150 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 yang berbunyi, "Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus telah ditetapkan paling lambat

18 Kemendag. (2014). *Analisis Kebijakan Impor Ikan dan Produk Perikanan*. Jakarta: Puska Daglu, BP2KP, Kementerian Perdagangan.

19 *Ibid.*

3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan,” mempunyai makna bahwa peraturan pelaksanaan yang diperintahkan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 merupakan prasyarat untuk merealisasikan keseluruhan dari amanat undang-undang. Tanpa adanya aturan pelaksanaan, tentu banyak terjadi kekosongan hukum yang menjadikan pelaksanaan undang-undang tidak optimal.

1. Delegasi Kewenangan yang Sudah Dibentuk

Delegasi kewenangan yang diperintahkan/diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 untuk diatur lebih lanjut dan kemudian ditindaklanjuti tergambar dalam tabel berikut.

Tabel 3
Delegasi Kewenangan yang Sudah Diatur Lebih Lanjut dalam atau berdasarkan Peraturan Pemerintah

No.	Pasal	Isi Delegasi Kewenangan	Bentuk Delegasi Kewenangan	Tindak Lanjut
1.	Pasal 28 ayat (4)	Penetapan cadangan pangan pemerintah Pengadaan cadangan pangan pemerintah	Diatur dengan atau diatur berdasarkan PP	PP Nomor 17/2015 Ketahanan Pangan dan Gizi
2.	Pasal 37 ayat (2)	Persyaratan keamanan, mutu, Gizi, dan tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat terhadap impor pangan	Diatur dengan atau diatur berdasarkan PP.	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan
3.	Pasal 43	Penganekaragaman Pangan	Diatur dengan atau diatur berdasarkan PP.	PP Nomor 17/2015 Ketahanan Pangan dan Gizi
4.	Pasal 45 ayat (3)	Penetapan kriteria dan status Krisis Pangan	Diatur dengan atau diatur berdasarkan PP.	PP Nomor 17/2015 Ketahanan Pangan dan Gizi
5.	Pasal 48 ayat (2)	Distribusi pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 17/2015

				Ketahanan Pangan dan Gizi
6.	Pasal 52 ayat (2)	Mekanisme, tata cara, dan jumlah maksimal penyimpanan pangan pokok	Diatur dengan atau diatur berdasarkan pada PP.	PP Nomor 17/2015 Ketahanan Pangan dan Gizi
7.	Pasal 54 ayat (3)	Jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan larangan menimbun stok pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 17/2015 Ketahanan Pangan dan Gizi
8.	Pasal 65 ayat (3)	Jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan menurunkan kandungan gizi dalam pengolahan pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan
9.	Pasal 66	Persyaratan khusus tentang komposisi, persyaratan perbaikan, atau pengayaan Gizi dan tata cara pengolahan Pangan	Diatur dengan atau diatur berdasarkan pada PP	PP Nomor 17/2015 Ketahanan Pangan dan Gizi
10.	Pasal 71 ayat (3)	Persyaratan Sanitasi dan jaminan Keamanan Pangan dan/atau keselamatan manusia	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan
11.	Pasal 72 ayat (3) Undang-Undang Ciker	Jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan tidak menerapkan tata cara Pengolahan Pangan yang dapat menghambat proses penurunan atau kehilangan kandungan gizi bahan baku pangan yang digunakan atas produksi pangan olahan	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan

		tertentu untuk diperdagangkan dan tidak mengendalikan risiko bahaya pada pangan		
12.	Pasal 75 ayat (3)	Ambang batas maksimal bahan tambahan pangan dan bahan yang dilarang	Diatur dengan atau diatur berdasarkan pada PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan
13.	Pasal 76 ayat (3)	Jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan melebihi ambang batas maksimal bahan tambahan pangan dan bahan yang dilarang	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan
14.	Pasal 77 ayat (3) Undang-Undang Cipta Kerja	Perizinan berusaha terkait penggunaan bahan baku, bahan tambahan pangan, dan/atau bahan lain yang dihasilkan dari rekayasa genetik pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 5 Tahun 2021
15.	Pasal 78 ayat (2)	Persyaratan dan prinsip penelitian, pengembangan, dan pemanfaatan metode rekayasa genetik pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan
16.	Pasal 79 ayat (3)	Jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan memproduksi pangan yang dihasilkan dari rekayasa genetik pangan yang belum mendapatkan persetujuan keamanan pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan
17.	Pasal 83 ayat (2)	Kemasan pangan, tata cara pengemasan pangan, dan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan

18.	Pasal 85 ayat (3)	Jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan melakukan produksi pangan dalam kemasan tidak menggunakan bahan kemasan pangan yang tidak membahayakan kesehatan manusia, menggunakan bahan apa pun sebagai kemasan pangan yang dapat melepaskan cemaran yang membahayakan kesehatan manusia, dan tidak memenuhi standar kemasan pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan
19.	Pasal 86 ayat (6)	Standar Keamanan Pangan dan Mutu Pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan
20.	Pasal 94	Jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan tidak memenuhi standar mutu pangan, label kemasan pangan, pangan tercemar, dan impor pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan
21.	Pasal 102	Jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan tidak mencantumkan label di dalam dan/atau pada Kemasan Pangan, menghapus, mencabut, menutup, mengganti label, melabel kembali, dan/atau menukar tanggal, bulan, dan tahun	Diatur dalam PP	PP Nomor 69 Tahun 1999 Label dan Iklan Pangan

		kedaluwarsa Pangan yang diedarkan, dan memberikan keterangan atau pernyataan yang tidak benar dan/atau menyesatkan pada label.		
22.	Pasal 103	Label pangan	Diatur dengan atau diatur berdasarkan pada PP	PP Nomor 69 Tahun 1999 Label dan Iklan Pangan
23.	Pasal 106 ayat (3)	Jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan tidak memuat keterangan atau pernyataan mengenai Pangan dengan benar dan menyesatkan, dan pernyataan palsu yang menyatakan dalam iklan bahwa Pangan yang diperdagangkan adalah halal sesuai dengan yang dipersyaratkan	Diatur dalam PP	PP Nomor 69 Tahun 1999 Label dan Iklan Pangan
24.	Pasal 107	Iklan pangan	Diatur dengan atau diatur berdasarkan pada PP	PP Nomor 69 Tahun 1999 Label dan Iklan Pangan
25.	Pasal 112	Pengawasan penyelenggaraan pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan PP Nomor 17/2015 Ketahanan Pangan dan Gizi
26.	Pasal 116	Sistem informasi pangan	Diatur dalam PP	PP Nomor 17/2015 Ketahanan Pangan

				dan Gizi
27.	Pasal 131 ayat (2)	Tata cara penyelesaian masalah pangan kepada pemerintah/pemerintah daerah	Diatur dalam PP	PP Nomor 86/2019 Keamanan Pangan

Dari tabel di atas, terdapat 27 (dua puluh tujuh) delegasi kewenangan yang sudah ditindaklanjuti dalam peraturan pemerintah dan terhimpun dalam empat peraturan pemerintah, yaitu sebagai berikut:

- a. PP Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (terbentuk tiga tahun sesuai dengan amanat UU);
- b. PP Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan (terbentuk tujuh tahun setelah diundangkan);
- c. PP Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan (PP lama dianggap masih sesuai (*compatible*); dan
- d. PP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Selanjutnya, terdapat satu delegasi kewenangan dalam bentuk Peraturan Menteri Perdagangan yang merupakan amanat dari Pasal 114 ayat (4) terkait dengan pengumuman harga komoditas pangan yang sudah ditindaklanjuti oleh menteri yang bersangkutan untuk jenis komoditas tertentu dan dibuat sesuai dengan kebutuhan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 juga mengamanatkan delegasi kewenangan yang diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah, peraturan gubernur, dan/atau peraturan bupati/wali kota terkait harga minimum daerah untuk pangan lokal sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 57 ayat (2). Terhadap amanat itu, pemerintah daerah belum semuanya melaksanakan perintah tersebut.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 terkait delegasi kewenangan yang sudah dilaksanakan adalah 27 (dua puluh

tujuh) delegasi kewenangan yang diatur dalam 3 (tiga) PP, satu delegasi kewenangan yang diatur dalam Permendag, dan satu delegasi kewenangan yang diatur dalam peraturan daerah, peraturan gubernur, dan/atau peraturan bupati/wali kota.

2. Delegasi Kewenangan yang Belum Dibentuk

Delegasi kewenangan yang diperintahkan/diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 sebagai akibat dari perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja untuk diatur lebih lanjut, tetapi belum ditindaklanjuti oleh Pemerintah tergambar dalam tabel berikut.

Tabel 4

Delegasi Kewenangan yang Belum Ditindaklanjuti

No.	Pasal	Isi Delegasi Kewenangan	Bentuk Delegasi Kewenangan	Tindak Lanjut
1.	Pasal 68 ayat (6) Undang-Undang Cipta Kerja	Norma, standar, prosedur, dan kriteria Keamanan Pangan	Diatur dalam Peraturan Pemerintah	PP Nomor 5 Tahun 2021
2.	Pasal 81 ayat (1) Undang-Undang Cipta Kerja	Perizinan Berusaha terkait iradiasi pangan	Diatur dalam Peraturan Pemerintah	Belum ada
3.	Pasal 89A ayat (3) Undang-Undang Cipta Kerja	Jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan mengemas kembali kemasan akhir pangan untuk diperjualbelikan, tidak memenuhi standar keamanan pangan, memperdagangkan pangan	Diatur dalam Peraturan Pemerintah	Belum ada <i>Redundant</i> dengan pasal sebelumnya

		yang tidak sesuai dengan standar keamanan pangan		
4.	Pasal 91 ayat (3) Undang-Undang Cipta Kerja	Perizinan berusaha terkait pengawasan keamanan, mutu, dan gizi, setiap pangan olahan yang dibuat di dalam negeri atau yang diimpor untuk diperdagangkan dalam kemasan eceran	Diatur dalam Peraturan Pemerintah	Belum ada
5.	Pasal 129	Kelembagaan pangan	Peraturan Presiden	Belum ada

Berdasarkan tabel di atas, delegasi kewenangan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 sebagai akibat dari perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang sampai sekarang belum ditindaklanjuti masih ada tiga delegasi kewenangan yang diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah dan satu delegasi kewenangan terkait dengan pembentukan lembaga pangan yang diperintahkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan presiden yang merupakan delegasi kewenangan yang diamanatkan langsung oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Tiga delegasi kewenangan dalam bentuk peraturan pemerintah sebagai akibat dari perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tersebut, berdasarkan Pasal 185 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 peraturan pelaksanaan itu harus ditetapkan paling lama 3 (tiga) bulan sejak diundangkan.

Adapun delegasi kewenangan untuk membentuk lembaga pangan diatur dalam Pasal 126 sampai Pasal 128. Pembentukan lembaga pangan secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 mengisyaratkan betapa seriusnya persoalan tata kelola pangan yang sampai saat ini masih carut marut.

Banyaknya instansi yang menangani pangan mulai dari pertanian, termasuk peternakan dan perkebunan; kelautan dan perikanan; industri terkait pengolahan pangan; perdagangan; kesehatan dan kementerian terkait lain yang dikoordinatori oleh kementerian yang berbeda- membuat kebijakan tata kelola pangan amburadul, tidak terarah, dan merugikan, baik bagi produsen pangan maupun konsumen. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dalam Pasal 126 sampai dengan Pasal 128 dan Pasal 151 mengamanatkan pembentukan **badan pangan** yang mempunyai otoritas kuat untuk mengoordinasikan, mengatur, dan mengarahkan lintas kementerian/sector dalam berbagai kebijakan dan program terkait pangan.

Dalam Pasal 126 disebutkan, “Dalam hal mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan nasional, dibentuk lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden,” kemudian dalam Pasal 127 disebutkan, “*Lembaga pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 126 mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan.*” Selanjutnya, dalam Pasal 151 diamanatkan bahwa lembaga pangan dimaksud harus sudah terbentuk paling lambat tiga tahun setelah undang-undang ini disahkan.

Hingga saat ini (tahun 2021), sudah lebih dari delapan tahun lembaga pangan dimaksud belum juga dibentuk, malah Presiden menerbitkan Perpres Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog dalam rangka Ketahanan Pangan Nasional. Materi muatan dalam Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tersebut menunjukkan bahwa penugasan Perum Bulog dalam kaitan dengan pangan atau memosisikan Perum Bulog sebagai badan yang menangani pangan, tidak sesuai dengan badan pangan sebagaimana dimaksud/dikehendaki Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012.

Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 badan pangan yang diinginkan adalah:

- a. memiliki otoritas di bidang pangan; dan
- b. berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden.

Adapun Perum Bulog merupakan badan usaha milik negara berbentuk Perum yang berada di bawah koordinasi Menteri BUMN dan memiliki tugas/fungsi sebagai operator pangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 128 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012.

Dengan kata lain, berdasarkan Pasal 128 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, selain operator seperti yang dijalankan Perum Bulog, harus ada badan pangan yang mengoordinasikan, mengatur, dan mengarahkan lintas kementerian/sector, serta merumuskan regulasi/kebijakan pangan di luar Perum Bulog (sebagai operator). Dengan demikian, penugasan Perum Bulog sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 belum memenuhi maksud dari ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012.

Di sisi lain, pada Kementerian Pertanian juga terdapat Badan Ketahanan Pangan setingkat eselon 1 yang memiliki kemiripan tugas dan fungsi yang sama dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tersebut. Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi dan perumusan kebijakan di bidang peningkatan diversifikasi dan pemantapan ketahanan pangan.

Keberadaan Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian tersebut juga menjadi rancu dan tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas pemerintahan di bidang pangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012.

Sehubungan dengan belum dibentuknya lembaga pangan nasional, kebijakan pangan menjadi tidak terintegrasi dari hulu ke hilir karena kewenangan masih tersebar di berbagai kementerian.

D. Kesesuaian antara Peraturan Pelaksanaan dan Undang-Undang

1. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan

Sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012. Sebagaimana dalam undang-undang pangan sebelumnya, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 juga terdapat beberapa norma yang mengatur tentang label dan iklan pangan, yaitu diatur dalam Bab VIII tentang Label dan Iklan Pangan, mulai dari Pasal 96 sampai dengan Pasal 107.

Meskipun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 memerintahkan untuk membuat aturan terkait dengan label dan iklan pangan, pemerintah sampai saat ini masih memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan (PP Nomor 69 Tahun 1999). Peraturan pemerintah tersebut merupakan peraturan pelaksanaan yang dibentuk berdasarkan perintah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 karena dianggap masih sesuai dengan kebutuhan hukum dan perkembangan zaman.

Keberlakuan PP Nomor 69 Tahun 1999 yang didasarkan pada perintah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dinyatakan tetap berlaku sebagaimana disebutkan dalam Pasal 152 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 yang berbunyi “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pangan, dinyatakan tetap berlaku sepanjang belum diganti atau tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.”

Atas dasar ketentuan dalam Pasal 152 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, PP Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan tetap berlaku sampai pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah mengenai label dan iklan pangan yang baru.

Berdasarkan materi substansi yang diatur dalam PP Nomor 69 Tahun 1999, dapat dianalisa sebagai berikut:

- a. Materi muatan PP Nomor 69 Tahun 1999 telah memuat aturan pelaksanaan terkait iklan dan label pangan. Selain itu, dalam PP Nomor 69 Tahun 1999 juga telah diatur lebih lanjut mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 102 ayat (4) dan Pasal 106 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012;
- b. Pasal 69 PP Nomor 69 Tahun 1999 -terkait dengan rumusan mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif- tidak spesifik menyebutkan pelanggaran terhadap pasal yang melarang atau memerintahkan, padahal dalam Pasal 102 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 disebutkan bahwa perbuatan yang dapat dikenai sanksi administratif adalah tidak mencantumkan label di dalam dan/atau pada kemasan pangan, menghapus, mencabut, menutup, mengganti label, melabel kembali, dan/atau menukar tanggal, bulan, dan tahun kedaluwarsa pangan yang diedarkan, serta memberikan keterangan atau pernyataan yang tidak benar dan/atau menyesatkan pada label. Demikian juga disebutkan dalam Pasal 106 ayat (3) bahwa yang dapat dikenai sanksi administratif adalah perbuatan (i) tidak memuat keterangan atau pernyataan mengenai pangan dengan benar, (ii) menyesatkan serta (iii) membuat pernyataan palsu yang menyatakan dalam iklan bahwa pangan yang diperdagangkan adalah halal esuai dengan yang dipersyaratkan;
- c. Besaran sanksi administratif yang dicantumkan dalam Pasal 69 PP Nomor 69 Tahun 1999 maksimal sebesar Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum; dan

- d. Dengan demikian, Pasal 69 PP Nomor 69 Tahun 1999 perlu direvisi sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, terutama terkait dengan pengenaan sanksi administratif.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi

- a. Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (PP Nomor 17 Tahun 2015) merupakan pelaksanaan dari ketentuan:
 - 1) Pasal 28 ayat (4) terkait penetapan cadangan pangan pemerintah (pengadaan cadangan pangan pemerintah);
 - 2) Pasal 43 terkait penganekaragaman pangan;
 - 3) Pasal 45 ayat (3) terkait penetapan kriteria dan status krisis pangan;
 - 4) Pasal 48 ayat (2) terkait distribusi pangan;
 - 5) Pasal 52 ayat (2) terkait mekanisme, tata cara, dan jumlah maksimal penyimpanan pangan pokok;
 - 6) Pasal 54 ayat (3) terkait jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan larangan menimbun stok pangan;
 - 7) Pasal 112 terkait pengawasan penyelenggaraan pangan;
 - 8) Pasal 116 terkait sistem informasi pangan;
 - 9) Pasal 131 ayat (2) terkait tata cara penyelesaian masalah pangan kepada pemerintah/pemerintah daerah; dan
 - 10) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- b. PP Nomor 17 Tahun 2015 ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 19 Maret tahun 2015, tiga tahun setelah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dibentuk. Hal itu berarti bahwa PP tersebut dibuat sesuai dengan Ketentuan Penutup dalam Bab XVII Pasal 150.
- c. Secara substantif, PP Nomor 17 Tahun 2015 merupakan pelaksanaan gabungan dari sembilan pasal yang ada dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yaitu

pelaksanaan dari (i) Pasal 28 ayat (4), (ii) Pasal 43, (iii) Pasal 45 ayat (3), (iv) Pasal 48 ayat (2), (v) Pasal 52 ayat (2), (vi) Pasal 54 ayat (3), (vii) Pasal 112, (viii) Pasal 116, dan (ix) Pasal 131 ayat (2).

- d. PP Nomor 17 Tahun 2015, dalam Bab X Ketentuan Penutup, yaitu Pasal 89 menyebutkan bahwa:

Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku:

- 1) semua peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4254) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini; dan
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 142, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4254) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

- e. Ruang lingkup Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 ini meliputi:

- 1) cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan pemerintah daerah;
- 2) penganeekaragaman pangan dan perbaikan gizi masyarakat;
- 3) kesiapsiagaan krisis pangan dan penanggulangan krisis pangan;
- 4) distribusi pangan, perdagangan pangan, dan bantuan pangan;
- 5) pengawasan;
- 6) sistem informasi pangan dan gizi; dan
- 7) peran serta masyarakat.

- f. Ada beberapa peraturan pelaksana yang mengatur tentang pangan dan gizi, setingkat atau di bawah PP Nomor 17 Tahun 2015, yaitu sebagai berikut:

- 1) Perpres Nomor 83 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi;
 - 2) Permenkes Nomor 28 Tahun 2019 tentang Angka Kecukupan Gizi Yang Dianjurkan untuk Masyarakat Indonesia;
 - 3) Permenkes Nomor 51 Tahun 2016 tentang Standar Produk Suplementasi Gizi;
 - 4) Permenkes Nomor 23 Tahun 2014 tentang Upaya Perbaikan Gizi;
 - 5) Permenkes Nomor 41 Tahun 2014 tentang Pedoman Gizi Seimbang;
 - 6) Permenkes Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak serta Pesan Kesehatan untuk Pangan Olahan dan Pangan Siap Saji;
 - 7) Permenkes Nomor 75 Tahun 2013 Angka Kecukupan Gizi yang Dianjurkan bagi Bangsa Indonesia;
 - 8) Permenkes Nomor 28 Tahun 2012 tentang Standar Bubuk Tabur Gizi;
 - 9) Permenkes Nomor 33 Tahun 2012 tentang Bahan Tambahan Pangan;
 - 10) Permenkes Nomor 34 Tahun 2012 tentang Batas Maksimum Melamin dalam Pangan;
 - 11) Permenkes Nomor 1031/Menkes/Per/V/2011 tentang Batas Maksimum Cemaran Radioaktif dalam Pangan;
 - 12) Permenkes Nomor 701/Menkes/Per/VIII/2009 tentang Pangan Radiasi; dan
 - 13) Permenkes Nomor 374/Menkes/SK/III/2007 tentang Standar Profesi Gizi.
- g. Materi muatan yang terkandung dalam PP Nomor 17 Tahun 2015 sudah diatur hal-hal yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, baik mengenai ketersediaan pangan, mutu dan keamanan pangan, keanekaragaman dan gizi pangan, pemerataan dan keterjangkauan pangan, serta keberlanjutan pangan.

- h. Ketentuan mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif dan besaran denda sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 54 ayat (3) terkait jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan larangan menimbun stok pangan dinyatakan dengan jelas untuk diatur dalam Peraturan Pemerintah, tetapi PP ini tidak mengatur secara detail dan tidak mendelegasikan lagi ke Peraturan Menteri Perdagangan.
- i. Tata cara penyelesaian masalah pangan kepada pemerintah/pemerintah daerah sebagai pelaksanaan dari perintah Pasal 131 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 diatur dalam Pasal 87 PP Nomor 17 Tahun 2015 dan diatur juga dalam Pasal 78 sampai dengan Pasal 81 PP Nomor 86 Tahun 2019. Satu jenis delegasi kewenangan diatur berbeda dalam dua peraturan yang berbeda, padahal dalam PP Nomor 86 Tahun 2019, pendelegasian kewenangan itu diatur lebih detail dan lengkap.
- j. Dengan demikian, beberapa ketentuan dalam PP Nomor 86 Tahun 2019 perlu direvisi sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, terutama terkait dengan jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas perbuatan menimbun stok pangan sesuai dengan perintah undang-undang dan tata cara penyelesaian masalah pangan kepada pemerintah/pemerintah daerah sehingga sinkron dengan PP Nomor 86 Tahun 2019.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 86 tentang Keamanan Pangan (PP Nomor 86 Tahun 2019) dibuat sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, yaitu sebagai berikut:

- 1) Ketentuan Pasal 37 ayat (2) mengenai persyaratan keamanan, mutu, dan gizi impor pangan (ketentuan mengenai tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang JPH);
- 2) Ketentuan Pasal 65 ayat (3) mengenai sanksi administratif terhadap setiap orang yang melanggar tata cara pengolahan pangan;
- 3) Ketentuan Pasal 71 ayat (3) mengenai persyaratan sanitasi dan jaminan keamanan pangan;
- 4) Ketentuan Pasal 72 ayat (3) mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas pelanggaran ketentuan persyaratan sanitasi dan jaminan keamanan pangan dan/atau keselamatan manusia;
- 5) Ketentuan Pasal 75 ayat (2) mengenai ambang batas maksimal dan bahan yang dilarang;
- 6) Ketentuan Pasal 76 ayat (3) mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas pelanggaran ketentuan ambang batas maksimal dan bahan yang dilarang;
- 7) Ketentuan Pasal 77 ayat (4) mengenai tata cara memperoleh persetujuan keamanan pangan;
- 8) Ketentuan Pasal 78 ayat (2) mengenai persyaratan dan prinsip penelitian, pengembangan, dan pemanfaatan metode rekayasa genetik pangan;
- 9) Ketentuan Pasal 79 ayat (3) mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas produksi pangan yang dihasilkan dari rekayasa genetik pangan dan kegiatan atau proses produksi pangan yang dihasilkan dari rekayasa genetik pangan;
- 10) Ketentuan Pasal 81 ayat (3) mengenai pemenuhan izin iradiasi pangan;

- 11) Ketentuan Pasal 83 ayat (3) mengenai kemasan pangan, pengemasan pangan, dan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan;
 - 12) Ketentuan Pasal 85 ayat (3) mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas ketentuan kemasan pangan, pengemasan pangan, dan bahan yang dilarang digunakan sebagai kemasan pangan;
 - 13) Ketentuan Pasal 86 ayat (6) mengenai standar keamanan pangan dan mutu pangan;
 - 14) Ketentuan Pasal 88 ayat (4) mengenai persyaratan keamanan pangan dan mutu pangan segar;
 - 15) Ketentuan Pasal 94 ayat (3) mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif atas pelanggaran ketentuan mengenai standar mutu pangan, kemasan pangan, pangan tercemar, dan impor pangan;
 - 16) Ketentuan Pasal 112 mengenai pengawasan penyelenggaraan pangan; dan
 - 17) Ketentuan Pasal 131 ayat (2) mengenai tata cara penyampaian permasalahan, masukan, dan/atau penyelesaian masalah pangan.
- b. PP ini berlaku sejak tanggal diundangkan, yaitu tanggal 26 Desember 2019.
- Pada saat Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 ini berlaku:
- (1) semua peraturan pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah ini; dan
 - (2) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- c. Terdiri atas 8 (delapan) bab, 83 (delapan puluh tiga) pasal, dan 1 (satu) lampiran dengan sistematika sebagai berikut.

Bab I Ketentuan Umum

Bab II Penyelenggaraan Keamanan Pangan

Bab III Pengawasan

Bab IV Sanksi Administratif

Bab V Kejadian Luar Biasa dan Kedaruratan Keamanan Pangan

Bab VI Peran Serta Masyarakat

Bab VII Ketentuan Lain-Lain

Bab VIII Ketentuan Penutup

Penjelasan

Lampiran (Golongan dan Jenis Bahan Tambahan Pangan).

- d. Materi muatan PP Nomor 86 Tahun 2019 yang lintas sektoral memberikan delegasi lebih lanjut sesuai dengan kewenangan masing-masing kepada:
 - 1) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian;
 - 2) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan;
 - 3) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan;
 - 4) menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perindustrian; dan
 - 5) kepala badan.
- e. Terdapat beberapa peraturan pelaksana yang mengatur tentang keamanan pangan yang setingkat dan/atau di bawah PP Nomor 86 Tahun 2019, yaitu sebagai berikut;
 - 1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2018 tentang Peningkatan Koordinasi Pembinaan dan Pengawasan Obat dan Makanan di Daerah;
 - 2) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 7 Tahun 2018 tentang Bahan Baku yang Dilarang dalam Pangan Olahan;
 - 3) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 8 Tahun 2018 tentang Batas Maksimum Cemar Kimia dalam Pangan Olahan;

- 4) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Sertifikat Produksi Pangan Industri Rumah Tangga;
- 5) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengawasan Pangan Industri Rumah Tangga;
- 6) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 31 tentang Label Pangan Olahan;
- 7) Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2018 tentang Usaha Kesehatan Sekolah/Madrasah;
- 8) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan;
- 9) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2017 tentang Kebijakan Strategis Pangan dan Gizi;
- 10) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Gerakan Masyarakat Hidup Sehat;
- 11) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2017 tentang Peningkatan Efektivitas Pengawasan Obat dan Makanan;
- 12) Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 27 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Pangan Olahan;
- 13) Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 113 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Keamanan Pangan Terpadu;
- 14) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2016 tentang Standar Produk Suplementasi Gizi;
- 15) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi;
- 16) Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Cara Ritel Pangan yang Baik di Pasar Tradisional;
- 17) Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 24 Tahun 2015 tentang Pedoman Pengembangan Desa Pangan Aman;

- 18) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak serta Pesan Kesehatan untuk Pangan Olahan dan Pangan Siap Saji; dan
- 19) Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2013 tentang Pengawasan Pemasukan Bahan Obat, Bahan Obat Tradisional, Bahan Suplemen Kesehatan, dan Bahan Pangan ke Dalam Wilayah Indonesia.

Khusus mengenai pengawasan, delegasi lebih lanjut juga diberikan kepada gubernur atau bupati/wali kota sesuai dengan kewenangannya.

- f. Materi muatan PP Nomor 86 Tahun 2019 sudah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan karena beberapa materi muatan perlu tindak lanjut dari pihak yang bersangkutan, PP Nomor 86 Tahun 2019 mendelegasikan lagi hal-hal yang perlu diatur dalam peraturan menteri, peraturan kepala badan atau peraturan gubernur/bupati/wali kota.
- g. Materi muatan terkait dengan uji laboratorium tidak berlaku lagi, padahal uji laboratorium merupakan bagian penting dari keamanan pangan. Ketidakberlakuan ketentuan uji laboratorium dalam PP Nomor 86 Tahun 2019 karena payung hukumnya, yaitu Pasal 87 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, dihapus dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- h. Tata cara penyelesaian masalah pangan kepada pemerintah/pemerintah daerah sebagai pelaksanaan dari perintah Pasal 131 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 diatur dalam Pasal 87 PP Nomor 17 Tahun 2015 dan diatur juga dalam Pasal 78 sampai dengan Pasal 81 PP Nomor 86

Tahun 2019. Untuk satu jenis delegasi kewenangan diatur berbeda dalam dua pengaturan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa PP Nomor 86 Tahun 2019 sudah sesuai dengan undang-undang.

4. PP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko

- a. Undang-Undang Cipta Kerja menerapkan konsep perizinan berusaha berbasis risiko yang memerlukan perubahan pola pikir dan penyesuaian tata kerja penyelenggaraan layanan perizinan berusaha. Hal ini secara tidak langsung mempengaruhi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, khususnya pelaku usaha pangan.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PP Nomor 5 Tahun 2021) dibuat sebagai pelaksanaan dari Bab III Peningkatan Ekosisten Investasi dan kegiatan Berusaha Bagian Kedua Paragraf 6 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yaitu tentang Peraturan Pelaksanaan, yang berbunyi sebagai berikut, “Ketentuan lebih lanjut mengenai Perizinan Berusaha berbasis risiko sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 serta tata cara pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 diatur dalam Peraturan Pemerintah.”
- c. Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 Undang-Undang Cipta kerja mengatur penerapan perizinan berusaha yang dibagi menjadi perizinan berusaha kegiatan usaha berisiko rendah, perizinan berusaha kegiatan usaha berisiko menengah, dan perizinan berusaha kegiatan usaha berisiko tinggi. Ketentuan tersebut perlu diketahui oleh para pelaku usaha pangan dan selanjutnya dilakukan penyesuaian.
- d. PP Nomor 5 Tahun 2021 ini terdiri atas 567 (lima ratus enam puluh tujuh) pasal dan berlaku sejak diundangkan, yaitu

tanggal 2 Februari 2021. Pada saat PP Nomor 5 Tahun 2021 ini berlaku:

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
 - 2) semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pelayanan perizinan berusaha dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan pemerintah ini atau tidak diatur secara khusus dalam peraturan pemerintah ini;
 - 3) peraturan pelaksanaan dari peraturan pemerintah ini wajib ditetapkan paling lama dua bulan sejak peraturan pemerintah ini diundangkan; dan
 - 4) pelaksanaan perizinan berusaha berbasis risiko melalui Sistem OSS mulai berlaku efektif empat bulan sejak peraturan pemerintah ini diundangkan.
- e. Secara khusus dalam ketentuan Pasal 131 ayat (1) dan ayat (2) dan penjelasan PP Nomor 5 Tahun 2021 mewajibkan setiap orang yang memproduksi dan/atau mengedarkan pangan olahan wajib menerapkan prinsip (cara) yang baik dalam produksi dan/atau peredaran. Selain prinsip yang baik, Pasal 131 ayat (2) mewajibkan setiap orang yang memproduksi dan/atau mengedarkan pangan menerapkan sistem jaminan keamanan pangan dan mutu pangan berdasarkan kajian risiko. Kajian risiko dalam penjelasan Pasal 131 mempertimbangkan karakteristik pangan olahan, profil risiko, sarana, dan target konsumen. Sistem jaminan keamanan pangan dan mutu pangan merupakan upaya pencegahan yang perlu diperhatikan dan/atau dilaksanakan dalam rangka menghasilkan pangan yang aman bagi kesehatan manusia, yang bermutu, dan yang lazimnya diselenggarakan sejak awal kegiatan produksi pangan sampai dengan siap untuk diperdagangkan serta merupakan

sistem pengawasan dan pengendalian mutu yang selalu berkembang menyesuaikan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

- f. Dalam ketentuan Pasal 132 PP Nomor 5 Tahun 2021, bagi pelaku usaha yang memproduksi pangan, bahan baku, bahan tambahan pangan, dan/atau bahan lain yang dihasilkan dari rekayasa genetik pangan, pelaku usaha wajib memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.
- g. Amanat Pasal 77 ayat (3) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 terkait perizinan berusaha penggunaan bahan baku, bahan tambahan pangan, dan/atau bahan lain yang dihasilkan dari rekayasa genetik pangan tidak tergambar secara jelas dalam PP Nomor 5 Tahun 2021.
- h. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa materi muatan PP Nomor 5 Tahun 2021 beririsan dengan materi muatan Undang-Undang Pangan dan peraturan pelaksanaannya. Namun, materi muatan PP Nomor 5 Tahun 2021 tidak memperjelas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 karena delegasi yang diberikan kepada PP, dikembalikan PP ke peraturan perundang-undangan.

BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Dari pelaksanaan pemantauan dan peninjauan atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dapat disimpulkan hal-hal berikut:

1. Pangan merupakan kebutuhan strategis suatu bangsa termasuk bangsa Indonesia, yang didalamnya menyangkut tiga hal pokok yakni kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan, sehingga untuk mewujudkannya harus diperhatikan:
 - a. menjaga ketersediaan pangan, yang mengutamakan pada pemanfaatan dan diversifikasi sumber pangan lokal secara optimal;
 - b. terciptanya keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi oleh seluruh masyarakat; dan
 - c. pemanfaatan pangan atau konsumsi pangan lokal dan nasional, dengan kualitas gizi yang cukup, aman, bermutu, dan seimbang.
2. Penyelenggaraan pangan harus dilakukan dengan serius sesuai tata kelola yang diatur dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, sebab:
 - a. Pangan merupakan hak asasi manusia. Dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia Pasal 25 (1) disebutkan bahwa "*Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, ...*". Dalam Pasal 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menyebutkan bahwa: "*setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, ...*".
 - b. Pangan sebagai kebutuhan dasar dan hak asasi setiap warga negara wajib disediakan oleh negara. Pemerintah harus

mengendalikan ketersediaan dan kebutuhan pangan di masyarakat, tidak diserahkan sepenuhnya kepada swasta dan mekanisme pasar.

- c. Presiden Republik Indonesia pertama, Bung Karno, juga menyadari betul betapa pentingnya permasalahan pemenuhan kebutuhan pangan bagi kelangsungan kehidupan bangsanya, yang disampaikan beliau dalam pidato pada acara Peletakan Batu Pertama pembangunan Gedung Fakultas Pertanian, Universitas Indonesia di Bogor, 27 April 1952, yang mengatakan: *"...., apa yang saya hendak katakan itu, adalah amat penting, bahkan mengenai soal mati-hidupnya bangsa kita di kemudian hari.... Oleh karena, soal yang hendak saya bicarakan itu mengenai soal persediaan makanan rakyat"*.
3. Sembilan tahun pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, pemahaman pangan oleh pemangku kepentingan, baik di pusat maupun di daerah masih seputar pangan produk pertanian dan belum komprehensif memahami pangan dari sektor produksi kelautan dan perikanan.
4. Terdapat 34 (tiga puluh empat) delegasi kewenangan yang diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan:
 - a. dua puluh tujuh delegasi sudah diatur lebih lanjut dalam empat peraturan pemerintah;
 - b. tiga delegasi sebagai akibat dari perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja belum diatur dalam peraturan pemerintah;
 - c. satu delegasi terkait pembentukan lembaga pangan dengan peraturan presiden belum dibentuk;
 - d. satu delegasi terkait pengumuman harga komoditas pangan sudah terbentuk dengan peraturan menteri; dan

- e. satu delegasi terkait harga minimum daerah untuk pangan lokal sudah terbentuk di beberapa daerah dengan peraturan daerah atau peraturan kepala daerah.
5. Belum dibentuknya lembaga pemerintah yang menangani kewenangan pemerintahan di bidang pangan melalui Peraturan Presiden menyebabkan kebijakan pangan nasional tidak terintegrasi dari hulu ke hilir karena kewenangannya masih tersebar di berbagai kementerian. Hal ini menunjukkan kekurangseriusan pemerintah dalam menangani carut marut persoalan pangan dan ketidaktaatan dalam menjalankan undang-undang.

B. Rekomendasi

1. Mendesak pemerintah untuk membuat dan menjalankan tata kelola pangan nasional yang mewujudkan ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan dengan:
 - a. menjaga ketersediaan pangan, yang mengutamakan pada pemanfaatan dan diversifikasi sumber pangan lokal secara optimal;
 - b. terciptanya keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi oleh seluruh masyarakat; dan
 - c. pemanfaatan pangan atau konsumsi pangan lokal dan nasional, dengan kualitas gizi yang cukup, aman, bermutu, dan seimbang.
2. Pemerintah bersama DPR RI mensosialisasikan pemahaman atau persepsi mengenai ruang lingkup pangan yang selama ini dipahami sekadar produk pertanian, tetapi mencakup juga produk peternakan, perikanan, dan kelautan.
3. Mendesak pemerintah untuk segera membentuk peraturan pelaksana sesuai perintah dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

4. Mendesak Presiden untuk segera membentuk lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan perintah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan melalui rapat konsultasi antara pimpinan DPR dan Presiden.

Khusus mengenai Lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan sebagaimana dimaksud, pada tanggal 29 Juli 2021 Presiden telah menandatangani Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional sebagai amanat Pasal 129 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012. Dengan dibentuknya Badan Pangan Nasional, diharapkan Pemerintah dapat segera:

- a. membuat kebijakan sektor pangan dengan memperhatikan kondisi pandemi saat ini;
- b. membuat satu data pangan nasional yang bersumber dari data pangan daerah; dan
- c. mengembangkan sumber daya manusia di bidang pangan dengan memanfaatkan riset dan teknologi serta pengetahuan tradisional, di tingkat pusat dan daerah agar terwujud sumber daya manusia yang sehat, aktif, produktif, inovatif, dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Pertanian Republik Indonesia. 2010. "Satu Dasawarsa Kelembagaan Ketahanan Pangan di Indonesia". Jakarta: BKP Deptan.
- Dewan Perwakilan Rakyat. 2005. *Pelaksanaan fungsi DPR*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR.
- Effendi, Sofian.1988. "Beberapa Hambatan Struktural Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Legislatif," dalam *Seminar Peningkatan Fungsi Pengawasan di Indonesia*, Yogyakarta, tanggal 18 Juni.
- Franklin De Vrieze. 2017. *Post-Legislative Scrutiny, Guide for Parliaments*. London:WFD.
- Franklin De Vrieze. 2017. *Principles of Post Legislative Scrutiny by Parliament*. London:WFD.
- Kemendag. 2014. "Analisis Kebijakan Impor Ikan dan Produk Perikanan". Jakarta: Puska Daglu, BP2KP, Kementerian Perdagangan.
- Kelsen, Hans Kelsen.1973. *General Theory of Law and State*. United States of America: Russell & Russell.
- Magnar, Kuntana. 2006. "Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi" *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. (Tahun?). "Mewujudkan Kedaulatan Rakyat melalui Pemilihan Umum," dalam *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia, dan Negara Hukum, kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H.* Jakarta: Gaya Media Pratama
- McGovern, George. 1975. *World, Hunger, Health, and Refugee Problem*. Washiington: U.S Government Printing Office.
- Soemantri, Sri.1984. *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*. Jakarta: CV Rajawali.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional.

Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

<https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/08/1043/impor-beras-menurut-negara-asal-utama->

<https://www.bps.go.id/statictable/2019/02/14/2013/impor-garam-menurut-negara-asal-utama-2010-2019.html>

KPP, H. (2020, Agustus 20). News. Retrieved from Kementerian kelautan dan perikanan Republik Indonesia:

<https://kkp.go.id/artikel/22637-menteri-edhy-optimis-sektor-kelautan-dan-perikanan-bisa-jadi-andalan-ekonomi-nasional>

Kemendag. (2021). Perkembangan Impor non migas Indonesia. Retrieved from Portal Statistik Kementerian Perdagangan Republik Indonesia: <https://statistik.kemendag.go.id/growth-of-non-oil-and-gas-import-origins-country>