

KEWAJIBAN PEMENUHAN KETERSEDIAAN JAGUNG UNTUK PENJAMINAN KETAHANAN PANGAN NASIONAL

Ari Rio Pambudi

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

Abstract: The purpose of this article is to determine the urgency of providing national maize reserves in Indonesia. The writing of this article uses the normative juridical method by looking for legal regulations to answer the problems faced. This article uses data obtained from various primary legal sources and secondary legal sources to carry out an analysis obtained from the Perpu, literation, data, and related files as well as tertiary legal sources to facilitate the analysis of primary and secondary legal sources. The result of this research is to solve the problem of maize scarcity in the future, the government needs to reform the national corn data in the form of demand data and production data. It is hoped that the strengthening of coordination between the Ministry of Agriculture and the Central Bureau of Statistics can answer this problem. Accurate data is the key to planning a policy accompanied by adequate mitigation.

Abstrak: Tujuan dari artikel ini adalah mengetahui urgensi penyediaan cadangan jagung nasional di Indonesia. Penulisan artikel ini menggunakan metode yuridis normatif dengan mencari peraturan hukum untuk menjawab permasalahan yang dihadapi. Artikel ini memakai data yang terdapat dari berbagai sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder untuk melakukan analisis yang didapat dari Perpu, literasi, data, dan berkas terkait dan juga sumber hukum tersier untuk mempermudah analisis sumber hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian yaitu untuk mengatasi permasalahan kelangkaan jagung di masa mendatang, maka pemerintah perlu untuk melakukan pembenahan data jagung nasional yang berupa data kebutuhan dan data produksi. Penguatan koordinasi antara Kementerian Pertanian dan Badan Pusat Statistik diharapkan dapat menjawab permasalahan ini. Data yang akurat menjadi kunci untuk merencanakan suatu kebijakan disertai dengan mitigasi yang memadai.

Kata kunci: Cadangan pangan pemerintah, kelangkaan Jagung, ketahanan pangan

PENDAHULUAN

Konsideran Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan telah menyebutkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap rakyat Indonesia. Pangan harus senantiasa tersedia secara cukup, aman, bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat, serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat. Penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberi manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan dengan berdasarkan pada Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.

Pemerintah berkewajiban untuk menjamin ketersediaan pangan nasional dengan menetapkan kebijakan-kebijakan di sektor pangan. Amanat Pasal 14 UU Pangan menyebutkan bahwa sumber penyediaan Pangan adalah berasal dari

produksi pangan dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional. UU Pangan memberikan pedoman bahwa dalam rangka memenuhi konsumsi Pangan rakyat yang mengutamakan produksi dalam negeri, maka begara perlu memperhatikan setidaknya 3 (tiga) hal pokok yaitu:

1. Ketersediaan pangan yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya lokal secara optimal;
2. Keterjangkauan pangan dari aspek fisik dan ekonomi seluruh masyarakat;
3. Pemanfaatan pangan atau konsumsi pangan dan gizi untuk hidup sehat, aktif, dan produktif.

Definisi ketahanan pangan menurut UU Pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan pro-

duktif secara berkelanjutan. Berkaitan dengan hal tersebut, Sumardjo berpendapat terdapat beberapa prinsip yang terkait, baik langsung maupun tidak langsung terhadap ketahanan pangan (*food security*) yang harus diperhatikan (Purwaningsih, 2008):

1. Rumah tangga sebagai unit perhatian terpenting pemenuhan kebutuhan pangan nasional maupun komunitas dan individu.
2. Kewajiban negara untuk menjamin hak atas pangan setiap warganya yang terhimpun dalam satuan masyarakat terkecil untuk mendapatkan pangan bagi keberlangsungan hidup.
3. Ketersediaan pangan mencakup aspek kecukupan jumlah pangan (*food sufficiency*) dan terjamin mutunya (*food quality*).
4. Produksi pangan yang sangat menentukan jumlah pangan sebagai kegiatan atau proses menghasilkan, menyiapkan, mengolah, membuat, mengawetkan, mengemas kembali dan atau mengubah bentuk pangan.
5. Mutu pangan yang nulainya ditentukan atas dasar kriteria keamanan pangan, kandungan gizi dan standar perdagangan terhadap bahan makanan dan minuman.
6. Keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan manusia.
7. Kemerataan pangan merupakan dimensi penting keadilan pangan bagi masrakat yang ukurannya sangat ditentukan oleh derajat kemampuan negara dalam menjamin hak pangan warga negara melalui sistem distribusi produksi pangan yang dikembangkannya. Sistem ini mengamanatkan sistem pangan nasional harus mampu menjamin hak pangan bagi setiap rumah tangga tanpa terkecuali.
8. Keterjangkauan pangan mempresentasikan kesamaan derajat keleluasaan akses dan kontrol yang dimiliki oleh setiap rumah tangga dalam memenuhi hak pangan mereka.

Presiden Joko Widodo dalam program kerjanya di periode pertama pemerintahannya menargetkan terciptanya swasembada pangan dalam waktu 3 (tiga) tahun. Namun sampai dengan akhir periode pemerintahannya yang

pertama dalam kurun waktu tahun 2014 s.d. 2019, cita-cita swasembada pangan tersebut tidak benar-benar terwujud.

Dalam melaksanakan upaya swasembada pangan tersebut, Kementerian Pertanian pada era pemerintahan Presiden Jokowi yang pertama memiliki program upaya khusus (upsus) swasembada pangan 2015-2017 dengan berfokus pada tiga komoditas yakni padi, jagung dan kedelai (pajale). Namun, pelaksanaan upsus ini tidak terlalu berjalan lancar dan terkesan stagnan.

Terkait dengan upaya khusus dimaksud, untuk komoditas jagung, sejak tahun 2015 terjadi kelangkaan jagung pada setiap akhir tahun menjelang masa panen. Puncak dari kelangkaan tersebut terjadi di tahun 2018 dimana harga jagung untuk kebutuhan pakan ternak pada bulan Oktober s.d. Desember 2018 mencapai Rp 6000,-/kg jauh di atas HET yang hanya sebesar Rp4.000,-/kg.

Undang-Undang Pangan sebenarnya mengamanatkan adanya suatu Cadangan Pangan Nasional guna mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemnadirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Cadangan Pangan Nasional ini bertujuan untuk mengantisipasi kekurangan ketersediaan pangan; kelebihan ketersediaan pangan; gejolak harga pangan; dan/atau keadaan darurat. Implementasi cadangan pangan pemerintah sampai saat ini hanya terbatas pada komoditas padi (beras).

Perum BULOG sebagai BUMN yang menyelenggarakan usaha logistik pangan diberikan amanat untuk menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen untuk jenis pangan pokok meliputi beras, jagung dan kedelai sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perum BULOG dalam rangka Ketahanan Pangan Nasional. Untuk menjaga ketersediaan dan stabilisasi harga pangan pokok, salah satu langkah yang diamanatkan kepada Perum BULOG adalah melakukan pengelolaan cadangan pangan pemerintah. Namun sampai saat ini, pemerintah tidak juga melaksanakan amanat dari perangkat aturan yang dibuatnya. Cadangan pangan pemerintah sampai saat ini hanya untuk komoditas beras. Padahal urgensi penyediaan cadangan

pangan pokok yang meliputi beras, jagung, dan kedelai dapat menjadi solusi dari kelangkaan komoditas yang seringkali terjadi.

METODE

Riset ini akan memakai metode yang bersumber dari hukum normatif. Pencarian dari sumber hukum normatif merupakan penggabungan berbagai sumber yang tujuannya untuk mencari peraturan hukum, pernyataan hukum, ataupun suatu ajaran hukum yang bertujuan memberi jawaban suatu masalah hukum yang akan dihadapi (Marzuki, 2008). Riset hukum normatif bertujuan memberi hasil argumentasi, teori atau konsep baru untuk menggambarkan dalam penyelesaian permasalahan yang akan dihadapi (Achmad dan Fajar, 2010). Riset peneliti ini memakai data yang terdapat dari berbagai sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder untuk melakukan analisis yang didapat dari Perpu, literasi, data, dan berkas terkait dan juga sumber hukum tersier untuk mempermudah analisis sumber hukum primer dan sekunder.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Urgensi Pembentukan Data Jagung Nasional Untuk Mengatasi Kelangkaan Jagung

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan telah mengamanatkan negara untuk mengadakan suatu Cadangan Pangan Nasional dengan tujuan mewujudkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan. Berkaitan dengan itu, Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perum BULOG dalam rangka Ketahanan Pangan Nasional memberikan tugas kepada Perum BULOG untuk menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen untuk jenis pangan pokok meliputi beras, jagung dan kedelai. Namun, hingga saat ini pemerintah hanya memiliki Cadangan Pangan Pemerintah untuk komoditas beras, tidak untuk jagung dan kedelai.

Pada bulan Oktober s.d. Desember 2018, diketahui terjadi kelangkaan jagung pada daerah-daerah sentra peternakan rakyat seperti Jawa Tengah dan Jawa Timur. Harga jagung saat itu mencapai Rp6.000,-/kg sangat jauh dari HET

jagung yang diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 58 Tahun 2018 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen sebesar Rp4.000,-/kg.

Bahwa dengan adanya kelangkaan dimaksud, pemerintah melalui Rapat Koordinasi Terbatas di Kementerian Koordinator Perekonomian pada bulan November 2018 kemudian memutuskan untuk melakukan impor jagung sebesar 100 ribu ton. Impor ini dilakukan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pakan bagi peternakan ayam sakyat skala kecil, khususnya ayam petelur yang mengalami kondisi kritis karena kurangnya suplai jagung. Keputusan impor pada akhir tahun 2018, kemudian dilanjutkan dengan tambahan kuota impor jagung sebesar 30 ribu ton pada bulan Januari 2019 dan selanjutnya penambahan kuota impor kembali berdasarkan keputusan rapat di Istana Negara pada tanggal 24 Januari 2019 dengan tambahan sebesar 150 ribu ton.

Terkait dengan keputusan impor jagung dimaksud, Badan Pusat Statistik (BPS) diketahui tidak lagi merilis data produksi jagung sejak tahun 2016.⁷ Adanya impor jagung oleh pemerintah berbanding terbalik dengan rilis dari Kementerian Pertanian yang menyatakan bahwa berdasarkan data Kementerian, produksi jagung nasional mengalami surplus.

Carut-marutnya pengelolaan pangan pemerintah ini tidak akan terjadi apabila pemerintah memiliki data mengenai kebutuhan dan produksi bahan pangan yang proper. Kebutuhan akan data yang aktual dan sesuai dengan metode statistika yang tepat adalah kunci dari keputusan apakah impor perlu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional. Impor pangan sebenarnya sah dilakukan dalam hal sumber penyediaan Pangan dalam negeri dan Cadangan Pangan Nasional belum mencukupi sebagaimana amanat yang terkandung dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Pernyataan dari BPS yang menyatakan tidak lagi merilis data produksi jagung sejak 2016 menunjukkan kurangnya koordinasi antara Kementerian Pertanian selaku penanggungjawab

data sektoral dengan BPS selaku pengampu kebijakan terkait data di Indonesia.

Berkaca pada kondisi yang terjadi pada tahun 2018 hingga awal 2019 dimana peternak rakyat mengalami kebutuhan yang mendesak akan jagung karena adanya kelangkaan maka kedepan perlu adanya penguatan dan koordinasi antara Kementerian Pertanian dengan BPS untuk melakukan supervisi atas penyusunan data kebutuhan dan produksi jagung nasional agar apabila diketahui adanya potensi kelangkaan jagung di masa depan, keputusan dan mitigasi yang dilakukan dapat tepat dan akurat.

Kewajiban Pemerintah dalam Menjamin Ketersediaan Pakan Ternak melalui Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah

Sistem ketahanan pangan merupakan suatu sistem yang terintegrasi yang terdiri dari berbagai subsistem, yang mencakup ketersediaan pangan, keterjangkauan dan pemanfaatan konsumsi pangan. Terwujudnya ketahanan pangan merupakan sinergi atas interaksi ketiga subsistem tersebut. Subsistem keterjangkauan pangan mencakup aspek pengelolaan cadangan pangan. Aspek cadangan pangan menjadi salah satu komponen penting yang dapat berfungsi untuk menjaga keseimbangan antara produksi dengan kebutuhan, serta mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekurangan pangan yang bersifat sementara (transien) yang disebabkan gangguan atau terhentinya pasokan bahan pangan, misalnya karena rusaknya prasarana dan sarana transportasi akibat bencana alam, bencana sosial dan kondisi kemanusiaan lainnya.

Dalam rangka mewujudkan Kedaulatan, Kemandirian dan Ketahanan Pangan, pemerintah diamanatkan untuk menetapkan Cadangan Pangan Nasional. Berdasarkan Pasal 23 ayat (2) huruf a, salah satu komponen Cadangan Pangan Nasional adalah berupa Cadangan Pangan Pemerintah. Cadangan Pangan Pemerintah sendiri bersumber dari Produksi Pangan dalam negeri.

Dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Pangan, penyaluran Cadangan Pangan Pemerintah dimaksudkan untuk menanggulangi dian-

taranya: kekurangan Pangan; gejolak harga Pangan; bencana alam; bencana sosial; dan/atau menghadapi keadaan darurat. Dalam melaksanakan pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah, pemerintah menugaskan lembaga pemerintah yang bergerak di bidang Pangan.

Bahwa terkait dengan pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah, terdapat Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) BULOG Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional. Dalam Pasal 3 ayat (1) Perpres 48 Tahun 2016 dimaksud, dalam melaksanakan penugasan dari pemerintah dalam rangka menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen untuk jenis pangan pokok beras, jagung, dan kedelai, Perum BULOG melakukan:

- a. pengamanan harga pangan ditingkat produsen dan konsumen;
- b. pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah;
- c. penyediaan dan pendistribusian pangan;
- d. pelaksanaan impor pangan dalam rangka pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
- e. pengembangan industri berbasis pangan; dan
- f. pengembangan pergudangan pangan.

Bahwa salah satu amanat dalam Perpres Nomor 48 Tahun 2016 tersebut adalah Perum BULOG ditugaskan untuk melakukan pengelola Cadangan Pangan Pemerintah untuk 3 (tiga) jenis komoditas pokok yaitu beras, jagung, dan kedelai. Sampai dengan saat ini masih terdapat kendala dalam pemenuhan ketersediaan jagung bagi peternak rakyat.

Pertama, lokasi sentra produksi jagung yang dikembangkan pemerintah berada di luar Pulau Jawa karena adanya keterbatasan lahan di Pulau Jawa, sementara untuk sentra produksi jagung yang ada di Pulau Jawa, peternak kesulitan untuk bersaing mendapatkan pakan jagung dengan Perusahaan Pakan Ternak yang memiliki sumber daya finansial memadai. Lokasi sentra peternakan rakyat sendiri khususnya ayam petelur didominasi di daerah Jawa Tengah dan Jawa Timur sehingga terjadi ketidaksesuaian antara sentra produksi jagung dengan sentra peternakan.

Kedua, Perum BULOG belum memiliki sistem manajemen stok untuk kebutuhan Cadangan Pangan Pemerintah untuk komoditas selain beras. Sebagaimana dijelaskan di atas, Perum BULOG diamanahkan secara mandatori oleh Perpres Nomor 48 Tahun 2016 untuk menjaga ketersediaan dan stabilitas harga dari tida komoditas yaitu beras, jagung, dan kedelai. Namun, belum terdapat kebijakan pendamping untuk komoditas jagung dan kedelai. Kebijakan pendamping tersebut adalah selayaknya yang ada dalam komoditas beras. Pada komoditas beras telah terdapat Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 04/M-DAG/PER/1/2012 tentang Penggunaan Cadangan Beras Pemerintah untuk Stabilisasi Harga. Kebijakan semacam ini dapat digunakan sebagai dasar dan mekanisme untuk pendistribusian cadangan beras pemerintah dalam hal terjadi kelangkaan atau lonjakan harga. Hal yang sama kiranya perlu dilakukan pada komoditas jagung dan kedelai.

Kedepan, Perum BULOG telah mengembangkan fasilitas persediaan jagung pada pusat-pusat produksi jagung di Indonesia diantaranya Jawa Timur, NTB, Sulawesi Selatan, dan Gorontalo. Namun, demikian penting kiranya Perum BULOG dan Kementerian Pertanian untuk menyiapkan aturan-aturan pendamping untuk memfasilitasi peran Perum BULOG dalam melakukan upaya pemenuhan ketersediaan pangan khususnya jagung di masa mendatang.

Upaya lain yang harus dilakukan untuk mengatasi kelangkaan jagung adalah dengan membangun Cadangan Pangan Pemerintah secara menyeluruh sesuai amanat Perpres Nomor 48 Tahun 2016, tidak hanya untuk komoditas beras saja, namun juga komoditas jagung dan kedelai. Dengan adanya cadangan jagung nasional, dapat menjadi alternatif solusi apabila terjadi kelangkaan di masa mendatang. Selain itu, perlu untuk menyusun aturan pendamping yang mengatur pendistribusian cadangan jagung pemerintah apabila telah dilaksanakan

SIMPULAN

Undang-Undang Pangan mengamanatkan bahwa pemenuhan pangan merupakan suatu hak asasi setiap rakyat Indonesia, sehingga sudah

menjadi kewajiban pemerintah lah untuk menjaga ketersediaan pangan secara cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam dengan harga yang terjangkau bagi seluruh rakyat Indonesia. Jagung sebagai salah satu komoditas pokok yang berhubungan dengan ketersediaan daging ayam bagi rakyat harus mendapat perhatian lebih dari pemerintah.

Pembenahan data baik produksi dan kebutuhan jagung khususnya dan data pangan pada umumnya oleh Kementerian Pertanian merupakan salah satu upaya untuk melakukan mitigasi kebijakan pangan yang tepat di masa mendatang. Penguatan koordinasi dengan Badan Pusat Statistik dapat menjadi solusi untuk melakukan pembenahan data agar didapatkan data yang akurat, mutakhir dan sesuai dengan metodologi keilmuan. Data yang baik dapat digunakan sebagai dasar penentuan kebijakan yang tepat dan efisien ke depan.

Selanjutnya pemerintah perlu untuk menjalankan amanat Undang-Undang Pangan dan Perpres Nomor 48 Tahun 2016 mengenai penyediaan dan pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah. Belum terdapat aturan dan implementasi yang memadai untuk komoditas pokok selain beras yang diamankan dalam Perpres, yaitu komoditas jagung dan kedelai. Urgensi dari adanya Cadangan Pangan Pemerintah adalah sebagai solusi untuk menjaga ketersediaan jagung yang selama ini masih menggunakan mekanisme importasi sebagai alternatif apabila pasokan jagung tidak memenuhi kebutuhan.

DAFTAR RUJUKAN

- Achmad, Yulianto dan Mukti Fajar. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Apriyantono, Anton. 2006. Kebijakan Strategis Pembangunan Ketahanan Pangan Nasional. Naskah Pidato pada Dies Natalis ke XX dan Wisuda Sarjana Univertas Islam Darul Ulum. Lamongan Jawa Timur. 9 Desember 2006.
- Ariani, Mewa dan Tri Bastuti Purwantini. 2005. *Analisis Konsumsi Pangan Rumah Tangga Pasca Krisis Ekonomi di Propoins Jawa*

- Barat. Bogor: Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian
- Daerobi, Akhmad, Heri Sulistyio Jati, Tetuko Rawidyo Putro. 2006. "Impact of Agricultural Sector on Poverty Alleviation: Conceptual Framework with Empirical Evidence Pre-Post Crisis (Case Study: Central Java)". Makalah dipresentasikan pada Indonesian Regional Science Association (IRSA) International Seminar, 18-19 Agustus 2006, Malang, Jawa Timur.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Yunastiti Purwaningsih. 2008. Ketahanan Pangan: Situasi, Permasalahan, Kebijakan, dan Pemberdayaan Masyarakat. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 9, No. 1.
- Yunastiti Purwaningsih, Slamet Hartono, Masyhuri, J. H. Mulyo. 2010. Pola Pengeluaran Pangan Menurut Tingkat Ketahanan Pangan Rumah Tangga di Jawa Tengah. *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Vol. 11, No. 2