LEGAL SPIRIT

E-ISSN : 1978-2608 Volume 8, (2), 2024

licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
http://publishing-widyagama.ac.id/ejournal-v2/index.php/jhls/

Intervensi Kebijakan Politik Hukum dalam Penyelenggaraan Ketahanan Pangan

Harry Setya Nugraha[1], Setiyo Utomo[2]

[1] Fakultas Hukum, Universitas Mulawarman, Indonesia, harrysetyanugraha@fh.unmul.ac.id
[2] Fakultas Hukum, Universitas Mulawarman, Indonesia

ABSTRACT

Implementing food security within the provisions of applicable laws and regulations to accelerate the realization of community welfare through improving services, empowerment, and community participation, as well as increasing regional competitiveness by taking into account the principles of democracy, equality, justice, and the uniqueness of a region. One of them is the Berau Regency, which still needs a statutory policy that regulates food security. Even if there is a policy that regulates food security, this policy is not statutory. It can be considered insufficientinsufficient to resolve the problem of food security in the Berau Regency. This research aims to analyze and provide recommendations for regional regulations regarding food security. The method used is mixed research methods. The research results show that East Kalimantan has the highest level of food security. However, there are still quite a lot of problems faced by the region in implementing food security, namely the conversion of agricultural land, resulting in environmental damage and global climate change. Legal and political policy intervention is a form of fulfilling the obligations and commitment of regional governments as regional government administrators in the context of implementing food security and fulfilling needs to resolve various food security problems that are currently occurring, as well as an effort to prevent other food security problems in the future.

Keywords	*Resilience; Policy; Welfare, Food*
Cite This Paper	Nugraha, H. S., & Utomo, S. (2024). Intervensi Kebijakan Politik Hukum dalam Penyelenggaraan Ketahanan Pangan. *Legal Spirit, 8*(2).
Manuscript History: *Received:* 2024-01-20 *Accepted:* 2024-07-15 *Corresponding Author:* Harry Setya Nugraha, harrysetyanugraha@fh.unmul.ac.id	Legal Spirit is *Licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License* **Indexed:** **Layout Version:** V8.2024

PENDAHULUAN

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, pangan diartikan sebagai segala yang berasal dari sumber hayati produksi pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, yang diolah atau tidak diolah untuk konsumsi manusia.[1] Pangan mencakup makanan, minuman, bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya dalam proses penyiapan, pengolahan, atau pembuatan makanan atau minuman. Definisi ini menegaskan bahwa pangan merupakan kebutuhan

[1] UUPangan, "Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan" (2012).

dasar manusia yang paling fundamental. Sebagai sebuah kebutuhan dasar, dalam perspektif hak asasi manusia maka pemenuhannya kemudian menjadi tanggungjawab negara.

Pemenuhan pangan atau yang sering disebut dengan istilah penyelenggaraan "ketahanan pangan" oleh negara pada dasarnya tidak terlepas dari hak atas kebutuhan dasar yang melekat pada setiap warga negara sebagaimana secara limitatif dijamin dalam Pasal 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apa itu penyelenggaraan ketahanan pangan?

Ketahanan pangan sebagaimana yang dillustrasikan oleh *International Food Policy Research Institute* yaitu ketika semua orang, setiap saat, memiliki akses fisik, sosial, dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi yang memenuhi preferensi pangan dan kebutuhan pangan mereka demi kehidupan yang aktif dan sehat. Secara normatif, menurut ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan mendefinisikan ketahanan pangan sebagai kondisi di mana kebutuhan pangan dari tingkat nasional hingga individu terpenuhi. Hal ini terlihat dari ketersediaan pangan yang mencukupi, baik dari segi jumlah maupun kualitasnya, pangan yang aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau. Ketahanan pangan juga harus sesuai dengan nilai-nilai agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, sehingga mereka dapat menjalani kehidupan yang sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Pengertian tersebut mengilustrasikan bahwa ketahanan pangan memiliki lima unsur yang harus dipenuhi yakni berorientasi pada rumah tangga dan individu, dimensi waktu setiap saat pangan tersedia dan dapat diakses, menekankan pada akses pangan rumah tangga dan individu, baik fisik, ekonomi dan sosial, berorientasi pada pemenuhan gizi, serta ditujukan untuk hidup sehat dan produktif.[2]

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan Pasal 12 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, disebutkan bahwa "Urusan Pangan" merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Kewajiban bagi pemerintah daerah dalam menyelenggaraan urusan pangan sebagaimana dimaksud dalam pasal *a quo* sejalan dengan hak yang melekat pada setiap masyarakat di daerah atas jaminan ketersediaan, keterjangkauan dan pemanfaatan pangan dalam rangka pembagunan masyarakat yang berkualitas dan sejahtera.[3]

Bagi Kabupaten Berau sendiri, jaminan kepastian hukum atas terwujudnya ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata bagi masyarakat di seluruh wilayah Kabupaten Berau menjadi suatu hal yang begitu penting. Idealnya jaminan tersebut dapat diwujudkan diawal melalui kehadiran produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur secara khusus soal hal tersebut. Hanya permasalahannya adalah hingga saat ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Berau belum memiliki kebijakan perundang-undangan yang secara khusus mengatur soal ketahanan pangan. Jikapun terdapat kebijakan yang mengatur soal ketahanan pangan, kebijakan tersebut bukan merupakan kebijakan perundang-undangan dan dapat dinilai belum cukup mampu menuntaskan persoalan ketahanan pangan di Kabupaten Berau.

Untuk diketahui bersama bahwa meskipun angka indeks ketahanan pangan Kabupaten Berau pada tahun 2022 mencapai 86,16 dan membuatnya menjadi Kabupaten dengan ketahanan pangan tertinggi di Kalimantan Timur, hal tersebut tidak lantas membuat

[2] Syaparuddin dan A. Nuzul, *Islam dan Ketahanan* Pangan (Yogyakarta: TrustMedia Publishing, 2021), hlm. 26
[3] Anik Iftitah, ed., *Hukum Administrasi Negara* (Sada Kurnia Pustaka, 2023), https://repository.sadapenerbit.com/index.php/books/catalog/book/98.

seluruh wilayah di Kabupaten Berau terbebas dari persoalan ketahanan Pangan.[4] Berdasarkan ekspose peta ketahanan dan kerentanan pangan oleh Dinas Pangan Kabupaten Berau, per tahun 2022 diketahui bahwa masih terdapat 1 kampung yang masuk dalam kategori sangat rentan (prioritas 1) dan 1 kampung yang masuk dalam kategori rentan (prioritas 2) yang perlu menjadi perhatian. Kampung tersebut yakni Kampung Long Sului dan Kampung Semurut. 33 kampung lainnya masuk dalam kategori prioritas 3 (agak rentan). Jumlah tersebut masih sama dengan jumlah pada tahun 202, yakni terdapat 1 kampung yang masuk kategori sangat rentan (prioritas 1) dan 1 kampung yang masuk kategori rentan (prioritas 2) yakni dan 33 kampung yang masuk kategori agak Rentan (prioritas 3).[5]

Selain fakta di atas, beberapa contoh persoalan ketahanan pangan yang kini masih terjadi di Kabupaten Berau yakni *pertama* alih fungsi lahan pertanian. Dalam beberapa tahun terakhir, dapat diketahui bahwa kawasan pesisir selatan Kabupaten Berau marak terjadi alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan perkebunan kelapa sawit. Contoh yang terjadi adalah di Kecamatan Batu Putih. Sekitar tahun 1990an, wilayah Kecamatan Batu Putih merupakan sentra kacang kedelai. Tetapi saat ini hanya menyisakan 15 hektare lahan tanaman kedelai. Tidak hanya itu, di Kampung Bumi Jaya dan Campur Sari Kecamatan Talisayan, dahulu merupakan sentra jagung padi dan kacang-kacangan. Hanya hingga saat ini, lahan sawah di daerah tersebut hanya menyisakan 75 hektare.[6] *Kedua* persoalan terkait dengan kurangnya regenerasi petani. Saat ini diketahui bahwa cukup banyak anak muda yang lebih memilih bekerja di perusahaan atau tambang batu bara daripada bertani. Hal ini membuat dapat diprediksi bahwa dalam waktu 5 hingga 10 tahun yang akan datang, masalah terkait ketahanan pangan akan terjadi karena pertumbuhan manusia terus terjadi namun lahan pertanian dan regenerasi petani justru berkurang.[7]

Berbagai uraian terkait fakta hukum dan persoalan diatas setidaknya cukup menjadi alasan permulaan untuk lebih lanjut mengkaji soal pentingnya intervensi kebijakan politik hukum perundang-undangan sebagai upaya meningkatkan ketahanan pangan di Kabupaten Berau. Terdapat setidaknya 2 (dua) pertanyaan hukum yang hendak dijawab pada penelitian ini, yakni 1) apa yang menjadi tantangan dalam penyelenggaraan ketahanan pangan di Kabupaten Berau hingga saat ini?; dan 2) apa urgensi dilakukannya intervensi kebijakan perundang-undangan dalam penyelenggaraan ketahanan pangan di Kabupaten Berau.

METODE

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode penelitian campuran. Metode penelitian campuran adalah metode penelitian yang mengkolaborasikan antara metode penelitian yuridis empiris dan metode penelitian yuridis normatif. Metode yuridis empiris melibatkan pengumpulan data lapangan melalui wawancara dan kegiatan relevan.[8] Sementara metode yuridis normatif menggunakan studi pustaka, khususnya data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, hasil penelitian, pengkajian, dan referensi lainnya.[9] Penelitian ini menggunakan sumber data primer, diperoleh melalui wawancara dengan narasumber kompeten. Data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data dalam

[4] Data Badan Pangan Nasional (Bapanas) sebagaimana dikutip dalam https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/06/13/berau-kabupaten-dengan-ketahanan-pangan-tertinggi-di-kalimantan-timur (Diakses pada 1 Juli 2023)

[5] Mengacu pada FSVA (badanpangan.go.id) (Diakses pada 1 Juli 2023)

[6] Disampaikan oleh Sub koordinator analis prasarana dan sarana pertanian, Dinas Pertanian dan Peternakan (Distanak) Kabupaten Berau sebagaimana di kutip dalam https://mediakaltim.com/dikhawatirkan-terjadi-kerawanan-pangan-alih-fungsi-lahan-pertanian-marak-di-berau/ (Diakses pada 1 Juli 2023)

[7] *Ibid*

[8] Depri Liber Sonata, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum," *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 8, no. 1 (2014).

[9] Anik Iftitah, ed., *Metode Penelitian Hukum*, Mei 2023 (Sada Kurnia Pustaka, 2023), https://repository.sadapenerbit.com/index.php/books/catalog/book/54.

penelitian ini adalah studi lapangan dan studi kepustakaan (*library research*).[10] Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach)* dan pendekatan konseptual *(conceptual approach)*. Berbagai data dalam penyusunan penelitian ini kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif.[11]

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dalam Penyelenggaraan Ketahanan Pangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang telah mengalami beberapa perubahan terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, menggantikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Fokus undang-undang baru adalah mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, partisipasi masyarakat, dan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.[12] Pemerintahan daerah perlu meningkatkan efisiensi dan efektivitasnya dengan lebih memperhatikan hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah, serta antar daerah. Hal ini juga harus mempertimbangkan potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.[13]

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur materi muatan terkait pembagian urusan pemerintahan. Pasal 9 ayat (1) menyebutkan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah kewenangan penuh yang dimiliki oleh pemerintah pusat.[14] Terdapat 6 bidang urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat, yakni politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama.[15] Meskipun pada dasarnya urusan ini adalah kewenangan pemerintah pusat, namun dalam penyelenggarannya pemerintah pusat dapat melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.[16] Sementara urusan pemerintahan umum dimaknai sebagai urusan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.[17]

Selain dua urusan di atas, urusan pemerintahan selanjutnya yaitu urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren dimaknasi sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah inilah yang kemudian menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.[18] Urusan pemerintahan

[10] Teknik pengumpulan bahan hukum dengan metode *library research* dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa, dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan. Baca Hasan, Iqbal, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya* (Jakata: Ghalia Indonesia, 2022), hlm.11.

[11] Analisis secara kualitatif dapat diartikan sebagai cara analisis yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah, sehingga memunculkan prosedur kajian yang menghasilkan data deskriptif secara mendalam *(in-depth analysis),* yaitu mengkaji masalah kasus perkasus untuk kemudian dapat menghasilkan kajian yang menyeluruh, rinci, dalam, dan dapat di pertanggungjawabkan secara ilmiah. Baca: Hamidi, *Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*, (Malang: UMM Press, 2009), hlm 14-16.

[12] Lihat konsideran huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[13] Lihat konsideran huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[14] Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[15] Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[16] Lihat Pasal 10 ayat (1) dan (2) huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[17] Lihat Pasal 9 ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[18] Lihat Pasal 9 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

konkuren, menjadi kewenangan daerah, dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib (berkaitan dan tidak berkaitan dengan pelayanan dasar) dan urusan pemerintahan pilihan. Pasal 12 Undang-Undang tersebut menyebutkan 6 urusan wajib yang berhubungan dengan pelayanan dasar, 18 urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, dan 8 urusan pilihan. Salah satu urusan yang relevan dengan penelitian ini adalah urusan pemerintahan di bidang pangan. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan kepada daerah kabupaten/kota dalam menyelenggarakan ketahanan pangan. Daerah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk:

a. Penyediaan dan penyaluran pangan pokok atau pangan lainnya sesuai kebutuhan Daerah kabupaten/kota dalam rangka stabilisasi pasokan dan harga pangan.
b. Pengelolaan cadangan pangan kabupaten/kota.
c. Penentuan harga minimum daerah untuk pangan lokal yang tidak ditetapkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi.
d. Pelaksanaan pencapaian target konsumsi pangan perkapita/tahun sesuai dengan/angka kecukupan gizi.

Tantangan dalam Penyelenggaraan Ketahanan Pangan di Kabupaten Berau

Berdasarkan Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Berau Tahun 2021 – 2026, dapat diketahui bahwa terdapat beberapa tantangan yang dihadapi dalam penyelenggaraan Ketahanan Pangan di Kabupaten Berau. Tantangan tersebut muncul baik karena faktor internal maupun faktor eksternal yang lebih lanjut dapat dijabarkan sebagai berikut:[19]

a. Persentase Tenaga Kerja Pertanian yang Menurun
   Sebagai bagian dari negara agraris, sektor pertanian masih menjadi penyerap tenaga kerja terbesar di Kabupaten Berau. Walaupun masih besar, namun, persentase jumlah tenaga kerja yang ada di sektor pertanian mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Penyebab utama merosotnya jumlah tenaga kerja di sektor pertanian adalah terlalu kecilnya pendapatan dari pekerjaan sebagai petani. Rendahnya pendapatan petani juga terkait erat dengan kepemilikan lahan petani. Dengan rendahnya pendapatan di sektor pertanian, perpindahan profesi dari sektor pertanian ke sektor lainnya, terutama ke sektor industri tidak bisa terhindarkan lagi. Masyarakat memilih bekerja di sektor yang memberikan penghasilan besar.

   Merosotnya persentase tenaga kerja di sektor pertanian harus segera ditanggapi serius oleh pemerintah daerah dengan kebijakan yang bisa mendorong peningkatan pendapatan petani seperti mengembangkan bantuan permodalan dan penerapan manajemen teknologi pertanian. Upaya tersebut harus diikuti dengan upaya perbaikan di sektor pasca panen. Petani sering kali tidak mendapatkan harga jual yang baik di saat panen tiba. Karena itu, pemerintah akan menjamin hasil panen bisa terserap dengan baik dan dengan harga yang menguntungkan. Peningkatan kesejahteraan petani akan menjadi daya tarik bagi masyarakat untuk terjun ke sektor itu.

b. Kerusakan lingkungan dan perubahan iklim global
   Perubahan iklim global mempengaruhi siklus hidrologi, menyebabkan perubahan pola dan intensitas curah hujan yang bisa memicu banjir dan kekeringan. Dalam pertanian, hal ini memengaruhi pola tanam, meningkatkan risiko hama dan penyakit serta menurunkan produksi. Tantangan ke depan adalah meningkatkan kemampuan petani dan petugas lapang dalam meramalkan iklim dan mengambil langkah antisipatif.

c. Ketersediaan infrastruktur sarana prasarana, lahan dan air masih terbatas

[19] Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Berau Tahun 2021 – 2026.

Prasarana pertanian, khususnya jaringan irigasi, saat ini mengalami masalah. Pembangunan yang kurang dan kerusakan jaringan irigasi mengurangi dukungan bagi pertanian. Tantangan utama adalah meningkatkan partisipasi petani dalam melindungi DAS, merawat jaringan irigasi desa, mengembangkan sumber air alternatif, dan memanfaatkan sumber air lainnya. Selain itu, kekurangan jalan usahatani dan jalan produksi juga menjadi masalah, membutuhkan penyediaan yang cukup. Permasalahan lain melibatkan ketersediaan benih/bibit unggul, pupuk, dan mesin pertanian, serta lemahnya kelembagaan penyedia sarana produksi. Tantangan berikutnya adalah mengembangkan penangkar benih/bibit unggul, mendorong kelembagaan penyedia alat mesin pertanian, dan meningkatkan penggunaan pupuk organik serta pestisida ramah lingkungan.

d. Keterbatasan akses petani terhadap permodalan dan masih tingginya suku bunga usahatani
Petani belum memiliki kemampuan untuk mengakses sumber permodalan, diantaranya diakibatkan oleh tidak mudahnya pengajuan kredit dan ketiadaan agunan yang dipersyaratkan. Tantangan kedepan adalah bagaimana pemberdayaan kelembagaan usaha kelompok untuk menjadi cikal bakal lembaga keuangan mikro di pedesaan.

e. Terjadinya alih fungsi lahan dari sub sektor tanaman pangan kesub sektor non pertanian lainnya
Konversi lahan pertanian untuk sektor non-pertanian seperti pertambangan dan perkebunan kelapa sawit meningkat, menurunkan produksi pangan dan mengancam kesejahteraan petani. Tantangan: melindungi, meningkatkan, dan rehabilitasi lahan pertanian.

f. Rendahnya nilai tukar petani (NTP)
Petani kecil sering kesulitan modal dan akses penyimpanan hasil panen, mendorong mereka menggunakan sistem ijon atau tengkulak. NTP fluktuatif di Kabupaten Berau.

g. Lemahnya kapasitas dan kelembagaan petani
Kelembagaan petani cenderung mencari fasilitas pemerintah dan kurang memanfaatkan peluang ekonomi. Tantangan ke depan adalah merevitalisasi kelembagaan petani sebagai wadah pengembangan usaha yang berintegrasi dalam koperasi pedesaan.

h. Belum padunya antar sektor penunjang pembangunan pertanian
Pembangunan pertanian memerlukan keterlibatan sektor terkait. Koordinasi telah dilakukan, namun integrasi fisik kegiatan masih sulit. Peluangnya melibatkan dukungan Sumber Daya Alam, kelembagaan, teknologi, pasar, dan partisipasi stakeholder.
Dukungan program Bupati Berau berupa Pemberian Bantuan Stimultan (Sapronak, Saprodi, Alsintan) dalam mewujudkan Sektor Pertanian dan Peternakan yang maju berbasis teknologi, akan tetapi belum maksimal.

Urgensi Intervensi Kebijakan Politik Hukum Perundang-Undangan dalam Penyelenggaraan Ketahanan Pangan di Kabupaten Berau

Sebelum membahas intervensi kebijakan politik hukum dalam ketahanan pangan Kabupaten Berau, perlu memahami politik hukum sebagai kebijakan dasar yang mengatur arah, bentuk, dan isi hukum yang akan dibentuk, seperti yang dijelaskan oleh Padmo Wahjono.[20] Dalam keterangan lainnya, Padmo Wahjono menjelaskan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara yang menentukan kriteria untuk menghukum sesuatu, meliputi pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.[21] Jadi, menurut Padmo Wahjono, politik hukum terkait dengan hukum yang akan berlaku di masa depan dan masih dalam tahap ide (*Ius Constituendum*). Ini berbeda dengan definisi Teuku Mohammad Radhie yang

[20] Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum,* Cet II, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm 160 Dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia,* Edisi Revisi, Cet VI, (Jajarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 1.

[21] Padmo Wahjono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Peraturan Perundang-undangan*, majalah Forum Keadilan, No. 29, April 1991, hlm. 65 Dalam *Ibid*

menyatakan politik hukum sebagai keinginan penguasa negara tentang hukum yang berlaku di wilayahnya dan arah perkembangan hukum yang akan dibangun.[22] Definisi politik hukum terlihat memiliki dua dimensi yang saling terkait, yaitu ius constitutum dan ius constituendum. Menurut Sadjipto Rahardjo, politik hukum adalah kegiatan pemilihan dan strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan sosial melalui sistem hukum di masyarakat. Ini melibatkan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan mendasar, seperti tujuan apa yang ingin dicapai, cara terbaik untuk mencapainya, kapan dan bagaimana hukum perlu diubah, dan apakah pola yang mapan dapat dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara mencapainya.[23]

Dari berbagai interpretasi, Mahfud MD menyatakan bahwa politik hukum dapat diartikan sebagai "*legal policy*" atau kebijakan resmi terkait hukum yang mencakup pembuatan hukum baru atau penggantian hukum lama. Tujuannya adalah untuk mencapai cita-cita negara, seperti yang dijelaskan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Politik hukum melibatkan pemilihan hukum yang akan diberlakukan atau dicabut, menjadi suatu pilihan strategis untuk mencapai tujuan negara.[24] Dalam hal ini, terlihat jelas bahwa hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara.

Berangkat dari pemahaman diatas maka jika kita berbicara mengenai urgensi intervensi kebijakan politik hukum perundang-undangan maka sesungguhnya kita sedang berbicara soal urgensi campur tangan kebijakan hukum (dalam hal ini adalah peraturan daerah karena lokus kajian adalah daerah kabupaten) yang akan diberlakukan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan ketahanan pangan di Kabupaten Berau. Berkenaan dengan hal tersebut, setidaknya penulis telah kualifikasikan urgensi tersebut kedalam dua kualifikasi. Mulai dari urgensi filosofis hingga urgensi sosiologis yang dijelaskan sebagai berikut.

Urgensi Filosofis Terhadap Penyelenggaraan Ketahanan Pangan

Landasan filosofis, seperti yang diuraikan oleh Jimly Asshiddiqie, menjadi dasar pemikiran dalam pembentukan hukum, mencakup pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Dalam konteks Ketahanan Pangan di Kabupaten Berau, pentingnya intervensi kebijakan politik hukum perundang-undangan menjadi urgensi. Cita-cita besar negara untuk mencapai masyarakat adil, makmur, dan sejahtera perlu diwujudkan melalui penyelenggaraan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi, dan merata di seluruh wilayah Indonesia.

Dari perspektif teologis, Al-Qur'an menekankan pentingnya pangan dalam hidup manusia, seperti yang terdapat dalam QS. Al-Quraisy ayat 3-4. Pangan diakui sebagai anugerah Tuhan yang memberikan keamanan dan menghilangkan lapar, merujuk pada kebutuhan dasar manusia. Oleh karena itu, intervensi kebijakan perundang-undangan menjadi krusial untuk memastikan ketahanan pangan dan pemenuhan hak asasi manusia.

Ayat Al-Qur'an di atas mengajarkan tentang pentingnya ketahanan pangan sebagai upaya mengatasi kelaparan dan mencapai kesejahteraan. Ketahanan pangan melibatkan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi, dan terjangkau, sesuai dengan nilai-nilai agama, keyakinan, dan budaya masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut, diperlukan sistem pangan yang melindungi baik produsen maupun konsumen. Beberapa ayat Al-Qur'an menegaskan pentingnya pangan bagi kehidupan manusia. Dalam QS. 12 (Yusuf) ayat 47, Yusuf menyarankan menanam selama tujuh tahun untuk menyediakan makanan. QS. 16 (An-Nahl) ayat 6 menjelaskan anugerah dari Allah, termasuk hasil laut,

[22] Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, Dalam Jurnal Hukum dan Keadilan No. 3 Tahun ke VII, Januari-Februari, 1998, hlm. 13. Dalam Ma'shum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 27.
[23] Sadjipto Rahardjo, Imu Hukum Cet. III, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 352-353.
[24] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*..., *Op.Cit.* Hlm. 1

yang memberikan keberkahan dan karunia. QS. 6 (Al-An'am) ayat 141 menunjukkan berbagai tanaman dan buah sebagai rezeki yang harus dimanfaatkan dengan tidak berlebihan.

Dalam perspektif teologis, hak masyarakat atas pangan merupakan tanggung jawab negara. Pasal 28A, 28B ayat (2), dan 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjamin hak setiap individu terhadap hidup, kelangsungan hidup anak, dan pemenuhan kebutuhan dasar. Negara, sesuai Pasal 33 ayat (3), memiliki kewajiban menguasai sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, negara bertanggung jawab menyelenggarakan ketahanan pangan guna memenuhi hak-hak dasar warganya.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan Pasal 12 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, disebutkan bahwa "Urusan Pangan" merupakan salah satu urusan pemerintahan wajib yang seyogyanya diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Berangkat dari ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa ketahanan pangan pada dasaranya merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Kewajiban bagi PEMERINTAH DAERAH dalam menyelenggaraan urusan pangan sebagaimana dimaksud dalam pasal *a quo* sejalan dengan hak yang melekat pada setiap masyarakat di daerah atas jaminan ketersediaan, keterjangkauan dan pemanfaatan pangan. Tujuannya akhirnya tentu adalah mempercepat terwujudnya pembagunan masyarakat yang berkualitas dan sejahtera.

Sebagaimana telah disinggung diawal, bagi Kabupaten Berau sendiri jaminan kepastian hukum atas terwujudnya ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata bagi masyarakat di seluruh wilayah Kabupaten Berau yang terintegrasi dalam suatu sistem ketahanan pangan menjadi hal yang begitu penting. Untuk menjamin agar penyelenggaraan ketahanan pangan dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah secara terencana, maksimal, terukur, dan berkelanjutan maka diperlukan intervensi kebijakan politik hukum perundang-undangan yang secara khusus mengatur soal hal tersebut.

Jika berbagai uraian diatas kemudian dikonversi kedalam sebuah konstruksi berfikir tentang pentingnya intervensi *a quo* secara filosofis, maka dapat diketengahkan bahwa intervensi kebijakan politik hukum perundang-undangan adalah bentuk pemenuhan kewajiban dan komitmen pemerintah daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan ketahanan pangan. Tidak hanya itu, kehadiran perda *a quo* pada dasarnya juga merupakan upaya "menguatkan Kabupaten Berau sebagai daerah Tahan Pangan" dan upaya "mendorong terwujudnya pembangunan masyarakat yang berkualitas dan sejahtera" kedepannya.

Urgensi Sosiologis Terhadap Penyelenggaraan Ketahanan Pangan

Landasan sosiologis dapat diartikan sebagai alasan atau pertimbangan yang mencerminkan bahwa peraturan dibentuk untuk memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat. Dalam konteks Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Berau tentang Ketahanan, landasan sosiologis menjadi penting karena ketahanan pangan merupakan kebutuhan dasar yang harus dipenuhi pemerintah daerah. Tujuannya adalah mempercepat kesejahteraan masyarakat. Namun, adanya kondisi eksisting yang menghambat optimalisasi penyelenggaraan ketahanan pangan di Kabupaten Berau menimbulkan kerisauan terhadap capaian tujuan akhirnya. Oleh karena itu, perlu intervensi kebijakan politik hukum

perundang-undangan, seperti pembentukan Perda, untuk mengatasi permasalahan tersebut dan memastikan ketahanan pangan dapat berjalan dengan optimal.

Beberapa kondisi eksisting yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari persoalan ketahanan pangan di Kabupaten Berau yang telah teridentifikasi oleh peneliti yakni dengan alih fungsi lahan pertanian. Dalam beberapa tahun terakhir, dapat diketahui bahwa kawasan pesisir selatan Kabupaten Berau marak terjadi alih fungsi lahan pertanian menjadi kawasan perkebunan kelapa sawit. Contoh yang terjadi adalah di Kecamatan Batu Putih. Sekitar tahun 1990an, wilayah Kecamatan Batu Putih merupakan sentra kacang kedelai. Tetapi saat ini hanya menyisakan 15 hektare lahan tanaman kedelai. Tidak hanya itu, di Kampung Bumi Jaya dan Campur Sari Kecamatan Talisayan, dahulu merupakan sentra jagung padi dan kacang-kacangan. Hanya hingga saat ini, lahan sawah di daerah tersebut hanya menyisakan 75 hektare.[25] Kondisi tersebut tentu perlu disikapi secara bijak. Hal ini karena tidak dapat dinafikkan bahwa upaya mewujudkan ketahanan pangan akan selalu terkait dengan ketersediaan lahan pertanian.[26] Dengan kata lain, ketahanan pangan tidak akan terwujud ketika ketersediaan lahan pertanian yang berkelanjutan tidak tersedia.[27]

Dalam upaya mengendalikan konversi lahan pertanian dan menjaga lahan pertanian, Pemerintah Pusat telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Peraturan ini dijabarkan melalui beberapa peraturan turunannya, termasuk Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Tantangan pertama adalah kurangnya regenerasi petani dan penurunan persentase tenaga kerja pertanian. Banyak generasi muda cenderung memilih pekerjaan di sektor non-pertanian, seperti perusahaan atau tambang, mengancam regenerasi petani dan menyebabkan ketidakseimbangan antara pertumbuhan populasi manusia dan lahan pertanian. Masalah ketahanan pangan semakin diperparah oleh kerusakan lingkungan dan perubahan iklim global. Perubahan iklim memengaruhi pola curah hujan, menyebabkan banjir atau kekeringan, dan berdampak buruk pada pertanian tanaman pangan dengan mengubah pola tanam dan meningkatkan risiko hama dan penyakit. Keterbatasan infrastruktur seperti jaringan irigasi, jalan usaha tani, dan prasarana produksi menjadi kendala lain. Selain itu, akses terbatas petani terhadap permodalan dan suku bunga tinggi menyulitkan usaha tani. Nilai tukar petani yang fluktuatif dan lemahnya kapasitas kelembagaan petani juga menjadi tantangan serius. Terakhir, belum optimalnya koordinasi antar sektor penunjang pembangunan pertanian memperburuk upaya mencapai ketahanan pangan. Koordinasi antar sektor masih belum berjalan maksimal, menghambat kemajuan pertanian di Kabupaten Berau.

Berbagai kondisi eksisting diatas dalam perkembangannya tidak saja membuat penyelenggaraan ketahanan pangan di Kabupaten Berau belum dapat diselenggarakan dengan optimal, tetapi pada akhirnya juga berakibat pada meningkatnya daerah rawan pangan secara signifikan di Kabupaten Berau sejak tahun 2021. Berdasarkan ekspose peta ketahanan dan kerentanan pangan oleh Dinas Pangan Kabupaten Berau, per tahun 2022 diketahui bahwa terdapat setidaknya 14 (empat belas) kampung yang masuk dalam kategori rawan pangan prioritas satu dan menjadi perhatian. 14 (empat belas) kampung tersebut

[25] Disampaikan oleh Sub koordinator analis prasarana dan sarana pertanian, Dinas Pertanian dan Peternakan (Distanak) Kabupaten Berau sebagaimana di kutip dalam https://mediakaltim.com/dikhawatirkan-terjadi-kerawanan-pangan-alih-fungsi-lahan-pertanian-marak-di-berau/. (Diakses pada 3 Juli 2023)

[26] Sudijono Sastroatmodjo, dkk. P*olitik Hukum Ketahanan Pangan: Respon Pemda atas Kebijakan Negara tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan* (Semarang: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, 2019), hlm. 9

[27] Wahyu, *Evolusi Menuju Kedaulatan Pangan*, (Jakarta: Swadaya, 2017), hlm.10.

yakni Kampung Mapulu, Panaan, Lesan Dayak, Long Duhun, Long Lamcin, Long Sului, Semurut, Teluk Sumbang, Bohe Silian, Teluk Alulu, Long Lanuk, Long Ayap, Punan Segah, dan Karangan yang tersebar di 7 kecamatan.[28] Jumlah ini jauh meningkat dari jumlah kampung rawan pangan prioritas di tahun 2021, yakni hanya sejumlah 2 (dua) kampung.

Identifikasi terhadap permasalahan diatas terkonfirmasi setelah dilakukannya forum focus group discussion pada 29 Mei 2023 bertempat di Kantor Bupati Berau. Dari forum tersebut, didapatkan berbagai informasi terkait persoalan ketahanan pangan di Kabupaten Berau. Persoalan ketahanan yang beririsan langsung dengan persoalan yang telah diidentifikasi sebelumnya yakni mulai dari hasil pangan beras serta benih dan bibit tanaman pangan yang masih banyak didatangkan dari luar Kabupaten Berau, kualitas pangan lokal tidak mampu bersaing dengan produk luar (khususnya dari Jawa dan Sulawesi), produksi pertanian belum rutin dan belum berkelanjutan, terdapat persoalan terhadap sarana produksi pertanian, harga produksi dan hasil tidak seimbang dengan harga pokok penjualan, lemahnya proses produksi hilirisasi, tingginya alih fungsi lahan dan alih komoditas (seperti jagung/padi menjadi sawit) yang terjadi oleh karena beberapa sebab salah satunya adalah rendahnya nilai tukar petani, rendahnya kemandirian dari mayoritas petani, keterbatasan sarana dan prasarana laboratorium pengujian pangan, belum adanya BUMN/BUMD/swasta yang langsung dapat menampung produk pertanian, hingga berbagai program ketahanan pangan yang masih dinilai sporadis, hingga bencana pertanian seperti banjir. Banyak pihak dalam konsultasi publik juga menyebut bahwa persoalan demikian menjadi lebih parah ketika terjadi fenomena menurunnya regenerasi petani di Kabupaten Berau.[29]

Dalam menanggapi berbagai tantangan di bidang ketahanan pangan, Pemerintah Daerah Kabupaten Berau dapat mengambil langkah solutif melalui intervensi kebijakan politik hukum perundang-undangan. Salah satu jawabannya adalah pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Berau yang mengatur ketahanan pangan secara khusus. Dalam perspektif sosiologis, pembentukan Perda Kabupaten Berau tentang Ketahanan Pangan menjadi penting untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang terjadi dan mencegah masalah di masa depan. Contoh keberhasilan implementasi kebijakan serupa dapat dilihat dari Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Banten, di mana peraturan daerah yang mengatur ketahanan pangan menjadi kunci keberhasilan penyelenggaraan ketahanan pangan.[30] Oleh karena itu, sepanjang konsep tentang politik hukum bidang ketahanan pangan yang nantinya akan diwujudkan dalam perda dapat dirumuskan dengan tepat sasaran dan implementasinya berjalan dengan baik maka bukan tidak mungkin Kabupaten Berau akan mengulang pengalaman positif atas capaian Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Banten dalam penyelenggaraan ketahanan pangan.

PENUTUP

Meskipun Kalimantan Timur memiliki tingkat ketahanan pangan tertinggi, namun berbagai permasalahan dihadapi, seperti alih fungsi lahan pertanian, kurangnya regenerasi petani, kerusakan lingkungan, dan keterbatasan infrastruktur. Dalam perspektif filosofis, intervensi kebijakan politik hukum perundang-undangan menjadi pemenuhan kewajiban pemerintah daerah dalam penyelenggaraan ketahanan pangan. Upaya ini juga memperkuat Kabupaten Berau sebagai daerah tahan pangan dan mendorong pembangunan masyarakat

[28] Disampaikan oleh Kepala Dinas Pangan Kabupaten Berau sebagaimana dikutip dalam https://portalberau.online/2023/01/24/expose-peta-ketahanan-dan-kerentanan-pangan-14-kampung-rawan-pangan-menjadi-prioritas/ (Diakses pada 3 Juli 2023)

[29] Focus Group Discussion, "Optimalisasi Penyelenggaraan Ketahanan Pangan di Kabupaten Berau", 29 Mei 2023.

[30] Muhammad Amin, dkk, "Politik Hukum Bidang Pagan dan Implementasinya dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan Indonesia, Jurnal Poros Hukum Padjadjaran", Vol: 3, No: 1, (2021), hlm. 150.

berkualitas. Secara sosiologis, intervensi ini penting untuk menyelesaikan dan mencegah persoalan ketahanan pangan, menghadapi berbagai tantangan di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

Ahmad, M. (2009). Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Yogyakarta: Total Media.

Focus Group Discussion, "Optimalisasi Penyelenggaraan Ketahanan Pangan di Kabupaten Berau", 29 Mei 2023.

Hamidi. (2009). Metode Penelitian Kualitatif: Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian. Malang: UMM Press.

Hasan, I. (2022). Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Iftitah, A. (Ed.). (2023a). *Hukum Administrasi Negara*. Sada Kurnia Pustaka. https://repository.sadapenerbit.com/index.php/books/catalog/book/98

Iftitah, A. (Ed.). (2023b). *Metode Penelitian Hukum* (Mei 2023). Sada Kurnia Pustaka. https://repository.sadapenerbit.com/index.php/books/catalog/book/54

Mahfud, M. D. (2014). Politik Hukum di Indonesia (Edisi Revisi, Cet VI). Jakarta: Rajawali Pers.

Rahardjo, S. (1991). Ilmu Hukum (Cet. III). Bandung: Citra Aditya Bakti.

Rencana Strategis Dinas Pertanian dan Peternakan Kabupaten Berau Tahun 2021 – 2026.

Sastroatmodjo, S., dkk. (2019). Politik Hukum Ketahanan Pangan: Respon Pemda atas Kebijakan Negara tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Semarang: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.

Sonata, D. L. (2014). Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum. *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum*, *Volume 8*(1).

Syaparuddin & Nuzul, A. (2021). Islam dan Ketahanan Pangan. Yogyakarta: TrustMedia Publishing.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, (2012).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Wahyu. (2017). Evolusi Menuju Kedaulatan Pangan. Jakarta: Swadaya.

https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/06/13/berau-kabupaten-dengan-ketahanan-pangan-tertinggi-di-kalimantan-timur (Diakses pada 1 Juli 2023)

Mengacu pada FSVA (badanpangan.go.id) (Diakses pada 1 Juli 2023)

https://mediakaltim.com/dikhawatirkan-terjadi-kerawanan-pangan-alih-fungsi-lahan-pertanian-marak-di-berau/ (Diakses pada 1 Juli 2023)

https://mediakaltim.com/dikhawatirkan-terjadi-kerawanan-pangan-alih-fungsi-lahan-pertanian-marak-di-berau/. (Diakses pada 3 Juli 2023)

https://portalberau.online/2023/01/24/expose-peta-ketahanan-dan-kerentanan-pangan-14-kampung-rawan-pangan-menjadi-prioritas/ (Diakses pada 3 Juli 2023)