

---

**HUKUM PERTANIAN BAGI MASYARAKAT INDONESIA**

**RUCI PALUPI**

MAGISTER ILMU HUKUM UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN

[rucipalupi@yahoo.com](mailto:rucipalupi@yahoo.com)

**Abstrak**

Indonesia pada akhirnya harus memilih antara dua konsep besar, yaitu ketahanan pangan dan kedaulatan pangan sebagai landasan pengembangan kebijakan pertanian. Persoalan yang dihadapi adalah bagaimana memenuhi kebutuhan pangan penduduk Indonesia yang terus bertambah sementara lahan pertanian terus menyusut. Pada mulanya Indonesia menjalankan kebijakan yang dilandaskan pada ketahanan pangan. Kemudian muncul konsep tandingan: kedaulatan pangan. Kedua konsep tersebut dengan satu dan lain cara mempengaruhi pengambilan kebijakan dan pembuatan peraturan di bidang pertanian. Tulisan ini akan menelaah dari antara kedua konsep di atas manakah yang lebih cocok dan memungkinkan untuk diterapkan di Indonesia. Dalam rangka itu pula situasi konkrit permasalahan pertanian Indonesia akan digunakan sebagai tolok ukur.

**Kata Kunci** : Ketahanan Pangan, Kedaulatan Pangan

---

**PENDAHULUAN**

**1.1 Latar Belakang**

Idealnya, setiap negara diharapkan mampu memenuhi kebutuhan pangan secara mandiri. Dalam kenyataan, namun demikian, setiap negara akan mengalami pasang surut dalam kemampuannya memproduksi pangan yang dibutuhkan masyarakatnya. Begitu juga dengan Indonesia. Pada 1980-an pernah meraih penghargaan dari *Food and Agriculture Organization* (FAO) atas keberhasilannya mencapai swasembada beras. Satu dari 9 bahan pangan pokok pada waktu itu. Namun keadaan tersebut tidak berlangsung lama. Beberapa tahun setelah itu Indonesia harus mengimpor beras dari beberapa negara tetangga, seperti Vietnam dan Thailand. (<http://www.investor.co.id>, kunjungan terakhir 12 Desember 2013)

Berkaitan dengan tuntutan pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat, maka FAO memperkenalkan konsep ketahanan pangan (*food security*). FAO mempertimbangkan mengenai kebebasan *from want* diartikan sebagai hubungan dalam mencapai pemenuhan kebutuhan makanan dan pertanian. Baik dalam jumlah yang memadai dan juga dalam suplai yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing orang. (D. John Shaw, 2007:3) Konsep ketahanan pangan menitikberatkan kemudahan akses dan tidak mempersoalkan dari mana asal pangan diperoleh. Apa yang terpenting kelancaran distribusi pangan, sehingga setiap orang dapat mengakses kebutuhan pangan mereka dengan mudah sesuai kebutuhan mereka. Maka tanggung jawab negara dalam konsep ini adalah menjamin ketersediaan pangan untuk masyarakat. Ketersediaan pangan antara lain dijamin dengan membuka akses pasar bagi perdagangan antar negara.

Adalah juga kebutuhan untuk mengatur kelancaran perdagangan internasional (juga dibidang pangan) yang mendorong dibentuknya forum kerjasama internasional, yaitu WTO (*World Trade Organization*) pada 1994. Melalui Undang-Undang 7/1994 yang meratifikasi perjanjian pembentukan WTO, Indonesia secara resmi bergabung dan menjadi anggota WTO. Dengan menjadi anggota WTO, Indonesia memiliki hak dan kewajiban untuk turut mengembangkan sistem perdagangan internasional berdasarkan prinsip ekonomi pasar bebas. Berkaitan dengan urusan pangan dan pertanian, di dalam kerangka WTO disepakati *Agreement on Agriculture*

(AoA). Oleh karena itu pula dapat dikatakan bahwa prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pemajuan ekonomi pasar (neo-liberal) inipula yang mempengaruhi kebijakan dan peraturan perundang-undangan nasional yang dibuat di bidang pertanian dan urusan pemenuhan kebutuhan pangan nasional.

Apa yang hendak dijamin oleh konsep ketahanan pangan yang diusung FAO dan kemudian muncul melandasi AoA adalah urusan menjaga dan mengembangkan akses pangan. Diharapkan bahwa setiap negara untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional dapat mengakses pangan dengan mudah di pasar internasional. Untuk itulah dikembangkan sejumlah aturan mengenai tarif dan non-tarif yang diberlakukan untuk mengatur produksi, distribusi dan konsumsi produk-produk pertanian. Intinya adalah bahwa negara-negara dalam kerangka pemajuan ketahanan pangan bersepakat untuk mewujudkan perdagangan bebas produk-produk pertanian tanpa adanya hambatan tariff maupun non-tariff yang dapat mengganggu.

Kendati demikian, konsep ketahanan pangan yang digantungkan pada mekanisme pasar bebas mendapatkan kritikan keras. Khususnya berkaitan dengan pemenuhan pangan dunia, satu organisasi petani internasional, *La Via Campesina*, mengajukan kecaman bahwa konsep itu justru menggadaikan kedaulatan negara dalam mengatur dan menentukan kebijakan serta sistem pertanian yang sesuai dengan kebutuhan masing-masing (masyarakat) negara. *Via Campesina* sebagai organisasi global dan populer telah menjadi aktor utama dalam perjuangan transnasional melawan neo-liberalisme, menuntut akuntabilitas dari instansi antar pemerintahan, menolak dan menentang penguasaan perusahaan atas sumber daya alam dan teknologi, dan mengadvokasikan kedaulatan atas pangan. (www.tni.org, kunjungan terakhir 20 Januari 2013)

Indonesia ternyata juga mengadopsi konsep kedaulatan pangan yang diusung via *campesina* di atas. Titik tolak normatifnya adalah pemahaman (pemenuhan) pangan sebagai hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD 1945 dan dinyatakan sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi. Dengan kata lain, negara wajib memenuhi ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal. Selain itu mengingat kenyataan bahwa Indonesia adalah negara dengan jumlah penduduk yang besar, sumber daya alam yang berlimpah, maka pemerintah seharusnya mampu mengembangkan kebijakan pertanian yang mendorong pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat secara berdaulat dan mandiri. Tidak mengherankan bahwa kemudian, konsep kedaulatan pangan (*food sovereignty*) melandasi Undang-Undang Pangan yang baru, yaitu UU 18/2012. Dari perspektif kebutuhan pertanian, dengan diadopsinya konsep kedaulatan pangan diharapkan mampu menjawab kebutuhan pertanian Indonesia. Sebagai jawaban atas kegagalan konsep ketahanan pangan yang dianggap gagal dalam mengantisipasi gizi buruk dan kelaparan.

Persoalannya adalah bahwa bagaimanapun juga dari perspektif hukum internasional, Indonesia adalah negara anggota WTO. Sebagai negara anggota, Indonesia akan terikat dengan aturan main WTO dan telah menyepakati AoA dan selanjutnya secara prinsipil bersepakat menjalankan kebijakan pertanian berlandaskan konsep ketahanan pangan. Namun ketika Indonesia mengadopsi konsep kedaulatan pangan sebagai landasan pengembangan kebijakan pertanian, tersirat kehendak untuk menentukan kebijakan secara mandiri tanpa campur tangan pihak lain.

## 1.2 Permasalahan

UU 18/2012 tentang Pangan sebagai regulasi yang dilandasi konsep kedaulatan pangan bisa jadi bertentangan dengan kewajiban internasional Indonesia di bawah WTO dan khususnya AoA. Kemungkinan adanya pertentangan normatif ini akan ditelaah di dalam tulisan ini. Di samping itu

juga akan ditelaah apakah konsep kedaulatan pangan yang diusung UU 18/2012 betul dapat menjawab permasalahan pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat maupun situasi konkrit yang dihadapi sector pertanian Indonesia.

### 1.3. Pembahasan

#### **Ketahanan Pangan/ Kedaulatan Pangan sebagai jawaban Kebutuhan Pertanian Indonesia.**

Memenuhi kebutuhan pangan dari seluruh penduduk merupakan pekerjaan rumah berkelanjutan dari setiap pemerintah negara. Pemenuhan kebutuhan pangan secara berlanjut bukanlah perkara yang mudah. Dibutuhkan kebijakan yang mampu mendukung keberlanjutan kegiatan pertanian agar dapat memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Terpenuhinya kebutuhan pangan masyarakat terkait dan berpengaruh terhadap stabilitas politik dan kualitas kehidupan. Kondisi ideal demikian pada kenyataannya tidak selalu dapat diwujudkan. Kebutuhan manusia yang beragam akan pangan, kondisi wilayah dan kemampuan sumber daya manusia seringkali menjadi hambatan bagi suatu negara untuk dapat menjalankan kebijakan di atas secara berkelanjutan. Kondisi inilah yang dalam kenyataan menyebabkan kebutuhan pangan tidak dapat sepenuhnya dilakukan oleh produsen produk pertanian (pangan) dalam negeri, namun untuk sebahagian juga harus dilakukan dengan mengembangkan perdagangan luar negeri.

Dari sudut pandang di atas, dapat dikatakan bahwa permasalahan pokok pertanian pada prinsipnya dapat direduksi menjadi tiga persoalan dasar menyangkut produksi, distribusi dan konsumsi. Beranjak dari ini kita dijelaskan bahwa pada prinsipnya konsep ketahanan pangan tidak memperdulikan asal produk pangan. Dari kacamata FAO tidaklah penting siapa (negara mana) yang memproduksi pangan, dari mana produksi pangan, dan bagaimana produksi pangan tersedia. Apa yang lebih penting adalah ketersediaan dan kecukupan pangan (*availability of food*). (Husein Sawit, 2004:301). Fokus perhatian ketahanan pangan adalah pada proses distribusi sedemikian sehingga setiap orang dapat menjangkau (memperoleh) pangan yang cukup. Sebaliknya dari sudut pandang konsumen apa yang terpenting adalah keamanan (ketersediaan secara berkelanjutan) dan keterjangkauan. Untuk yang terakhir kita harus mengaitkannya dengan daya beli dan harga jual.

Sebagai konsep tandingan, kedaulatan pangan terfokus justru pada persoalan produksi, yaitu bagaimana memberdayakan masyarakat petani. Dalam hal ini penting bahwa pemerintah mengakui, menjamin dan memberikan yang terbaik dari kemampuannya untuk mengembangkan kemampuan masyarakat. Ini adalah tanggung jawab yang mendasar dari pemerintah dalam jaminan kedaulatan pangan masyarakat. Maka pemerintah berkewajiban untuk memfasilitasi hak fundamental dalam mencapai kedaulatan pangan (Philippe Cullet, 2004:8). Jelas bahwa di sini pemberdayaan berarti focus pengembangan kebijakan dan hukum adalah pada masalah produksi. Sebagai sumber daya manusia dalam proses produksi diharapkan pemerintah memberikan perhatian maksimal agar kegiatan produksi dapat berjalan dengan baik.

Pemangku kepentingan dan pemerintah Indonesia pada akhirnya harus memilih di antara keduanya. Konsep manakah yang dapat menjawab kebutuhan pangan dalam negeri sekaligus menawarkan solusi terbaik bagi situasi pertanian Indonesia. Tatkala memilih salah satu, maka pihak manakah yang diuntungkan atau sebaliknya dirugikan? Di bawah ini akan ditelaah seberapa jauh Indonesia sebenarnya dapat mengadopsi konsep kedaulatan pangan atau sebaliknya ketahanan pangan ke dalam kebijakan pertaniannya.

#### **Kedaulatan Pangan Hanya Mungkin untuk masyarakat komunal subsisten**

Negara manapun juga, termasuk Indonesia niscaya mengembangkan jaringan dan hubungan kerjasama di tataran internasional, baik di bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya. Disadari atau tidak, tiada suatu negara pun yang hukum nasionalnya terbebas dari pengaruh hukum internasional, terkecuali negara-negara yang dengan sengaja mengisolasi diri dari pergaulan internasional. (I Wayan Parthiana, 2011 : 161). Kenyataan ini berlaku juga bagi Indonesia termasuk dalam urusan pengelolaan pemenuhan kebutuhan pangan. Pada satu pihak kita harus mengakui

bahwa budidaya dan produksi pertanian local-nasional tidak akan pernah mampu memenuhi kebutuhan pangan nasional secara berlanjut, pada lain pihak sejumlah komoditas pertanian, seperti kopi, kelapa sawit dll. terutama diperuntukan untuk kepentingan ekspor dan tidak konsumsi dalam negeri.

Namun demikian pengamatan di atas tidak serta merta menafikan kenyataan bahwa kedaulatan pangan tidak mungkin diwujudkan oleh masyarakat. Terutama masyarakat skala kecil, dalam arti masyarakat pedalaman, masih dapat mempertahankan kehidupan subsisten. Kebutuhan pangan masyarakat seperti ini masih dapat dipenuhi secara mandiri oleh pola produksi pertanian yang dikembangkan masyarakat tersebut. Kelebihan hasil panen disimpan sebagai cadangan makanan maupun sebagai bibit untuk musim tanam berikut. Maka pola produksi dengan panen bahan pangan yang beragam mengikuti musim akan menentukan pola konsumsi masyarakat.

Pada skala nasional, mempertahankan kedaulatan pangan yang menjadi ciri masyarakat komunal kecil tidak lagi mungkin. Lagipula fakta menunjukkan bahwa masyarakat petani Indonesia sebagian besar adalah petani subsisten, artinya hanya mampu memproduksi bahan pangan untuk kebutuhan sendiri. Tidak ada surplus panen yang dapat turut dinikmati masyarakat pada skala nasional. Selain itu, penambahan jumlah penduduk yang cepat yang diiringi laju konversi lahan pertanian yang tinggi (karena alih fungsi lahan, urbanisasi dan industrialisasi kawasan pinggiran kota maupun pedesaan), berkurangnya minat generasi muda untuk mempertahankan pertanian tradisional dan mengembangkan industri pertanian menjadi tantangan tersendiri bagi upaya memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri hanya melalui pengembangan pertanian tradisional atau bahkan pertanian modern skala industri.

Pada akhirnya pengembangan kebijakan yang tepat dalam rangka pemenuhan kebutuhan pangan seharusnya tidak hanya berfokus terhadap kesejahteraan petani tradisional dan skala mikro, namun ditujukan khususnya pada ketersediaan dan akses pangan bagi masyarakat luas. Untuk itu kebijakan pertanian seharusnya ditujukan pada pengembangan pertanian skala besar dan bukan hanya pada perkebunan besar untuk pemenuhan komoditi ekspor. Dengan kata lain produktivitas pertanian nasional harus ditingkatkan. Maka itu pula, menjamin akses mudah pada pangan bagi masyarakat di tingkat nasional tidak berarti bahwa impor pangan merupakan satu-satunya jalan keluar.

Satu kesimpulan yang dapat ditarik ialah bahwa situasi-kondisi pertanian Indonesia pada skala nasional tidak memungkinkan bagi diberlakukannya gagasan kedaulatan pangan dalam arti bersikukuh mengembangkan kebijakan untuk mempertahankan kemandirian negara dalam memenuhi kebutuhan pangan nasional. Kita tidak boleh menolak kenyataan bahwa kebutuhan pangan nasional untuk sebagian besar harus dipenuhi melalui skema perdagangan internasional dari komoditi pangan.

#### **Kebutuhan Pemenuhan Pangan Nasional: Pengembangan Industri Pertanian**

Masyarakat petani Indonesia sebenarnya sudah mengalami revolusi pertanian (intensifikasi dan modernisasi pola pertanian dalam skala nasional). Industrialisasi pertanian diyakini akan mendorong tata kelola pertanian dengan lebih baik. Industrialisasi juga berarti ditingkatkannya produktivitas komoditi pertanian. Untuk itu pemerintah harus mendorong modernisasi produksi pertanian dan dengan itu mengembangkan minat swasta untuk masuk ke dalam sector pertanian. Dengan cara ini – meningkatkan produktivitas pangan dalam negeri melalui modernisasi dan industrialisasi bidang pertanian – diharapkan produk pertanian Indonesia dapat bersaing dengan produk pertanian dari luar baik di pasar dalam negeri maupun di luar negeri.

Sebagaimana dinyatakan oleh OECD, perindustrian akan menjadikan era penentu bagi kemajuan

pertanian Indonesia (OECD Review of Agriculture, 2012). Bantuan pemerintah berupa subsidi pada sector pertanian akan digantikan oleh swastanisasi (masuknya modal privat). Di samping itu ditengarai bahwa penguasaan dan pemilikan tanah (dalam skala luas) nampaknya akan lebih mudah dipertahankan jika dilakukan oleh pihak swasta baik sebagai pemilik atau sebagai penyewa lahan pertanian. Mereka juga yang akan memiliki insentif lebih besar untuk mengembangkan pola pengelolaan yang lebih baik dan berkelanjutan. Petani (terutama mereka yang tidak memiliki tanah) dapat bekerja sebagai buruh di sector ini dengan jaminan masa kerja yang lebih panjang. Alasannya ialah karena usaha pertanian skala besar ini akan lebih mampu menjamin tersedianya pekerjaan dalam jangka panjang, satu dan lain karena lebih mampu bertahan terhadap fluktuasi pasar (harga) dan menjaga keberlanjutan usaha. Selain itu, bagi pertanian skala kecil, mengikuti kebijakan pertanian plasma juga merupakan alternative. Hasil usaha dapat dijual ke salah satu tempat penampungan, misalnya koperasi yang khusus menerima hasil pertanian.

Pada lain pihak, modernisasi dan industrialisasi sector pertanian yang cenderung focus pada kecepatan penyediaan kebutuhan pangan dicermati melemahkan kebijakan diversifikasi pangan yang digagas pemerintah. Sebagaimana diungkap Hardinsyah, lebih dari 30 tahun program diversifikasi pangan nasional tidak pernah berhasil karena masih mengandalkan pola diversifikasi konvensional (Kompas, 14 November 2013). Selama ini pemerintah berusaha memberikan penyuluhan bagi pentingnya diversifikasi pangan dalam rangka meningkatkan kecukupan pangan. Masyarakat diminta untuk beralih dari konsumsi beras ke jenis tanaman pangan lain seperti jagung, sagu, ataupun ubi. Namun tampaknya, industrialisasi pertanian yang mementingkan kuantitas dan mutu justru tidak dapat memenuhi kebutuhan akan keragaman pola konsumsi. Maka dalam kenyataan konsumen cenderung dipaparkan pada pesan untuk meninggalkan pangan tradisional dan mengkonsumsi bahan-bahan pangan yang seragam (misalnya gandum yang ditemukan dalam produk-produk mie instan).

Sebaliknya juga dapat dikatakan bahwa dalam dunia modern, pilihan untuk mengkonsumsi jenis makanan tertentu berada di tangan konsumen. Maka diversifikasi efektif adalah memenuhi keinginan konsumen yang ditengarai pasti tersegmentasi. Untuk memenuhi selera konsumen, ada 4 aspek yang harus dipenuhi, aspek kepraktisan, selera, keamanan dan nilai gizi, dan keterjangkauan. (Kompas, 14 November 2013). Dari sinilah dapat dilihat bahwa dengan tuntutan yang semakin mendesak, pemenuhan pangan harus memenuhi syarat praktis, dan terjangkau baik secara akses fisik maupun kemampuan beli masyarakat. Kenyataan di atas juga menunjukkan bahwa pola produksi pertanian dengan cara tradisional (dan yang berlandaskan konsep kedaulatan pangan) hanya akan menghambat pemenuhan pangan yang cepat berdasarkan tuntutan masyarakat (modern). Mempertahankan pola pengelolaan pertanian tradisional bisa jadi justru menghambat upaya pemenuhan pasokan pangan masyarakat urban modern di Indonesia.

### **Kebijakan Pertanian Indonesia dipengaruhi Hukum Internasional**

Satu hal yang perlu disadari ialah bahwa kebijakan WTO di bidang pertanian, *Agreement on Agriculture* sifatnya mengikat negara anggota, dan diambil sebagai *Single Undertaking*. AoA ini dipandang sebagai suatu sarana dalam terwujudnya perdagangan sebagai pendukung bagi mudahnya akses dalam pemenuhan kebutuhan pangan dunia. Tiga hal yang menjadi fokus perjanjian tersebut, yaitu pencabutan subsidi, kebijakan penurunan subsidi ekspor dan penurunan tarif impor. Ketiga hal tersebut merupakan satu paket iktiar (*single undertaking*) yang wajib dijalankan negara anggota WTO yang digagas untuk menghilangkan distorsi pasar akibat campur tangan negara.

Pencabutan subsidi selama ini dipandang sebagai kebijakan yang tidak menguntungkan pengusaha lokal yang memiliki keterbatasan dalam penyediaan modal kerja. Padahal bagaimanapun juga peranan subsidi pemerintah sangat dibutuhkan dalam suksesnya mendongkrak produktivitas sector pertanian domestic. Namun dengan munculnya mekanisme perdagangan bebas internasional yang dikembangkan WTO, pemberian subsidi dinilai tidak adil karena menyebabkan distorsi pasar.

Bilamana distorsi ini tidak dibereskan, maka diyakini setiap negara akan menciptakan ekonbomi biaya tinggi. Setiap negara akan berlomba-lomba untuk memperbesar subsidi untuk mendongkrak produktivitas pertanian nasional. Artinya pemberian subsidi yang berlebihan justru akan menyebabkan membengkaknya beban keuangan negara. Dengan kata lain, pemborosan dari penggunaan pendapatan negara yang sebenarnya terbatas. Sebab itu diyakini bahwa penghapusan subsidi harus dibarengi dengan tujuan penciptaan mekanisme pasar bebas, yakni tujuan agar setiap negara memproduksi barang sesuai dengan keunggulan (*comparative advantage*) dan dengan cara itu justru akan saling melengkapi satu sama lain.

Namun hal ini bukan berarti semua subsidi akan dicabut begitu saja. Masyarakat atau kelompok petani kecil dianggap masih layak dan berhak mendapatkan bantuan subsidi dari pemerintah. Alasannya ialah bahwa pelaku pasar sadar betul bahwa petani tradisional tidak dapat mengelola usaha pertaniannya tanpa bantuan dari pemerintah setempat dan juga tidak akan mampu bersaing melawann industri pertanian milik negara-negara maju.

Harus pula disadari bahwa tidak ada niat atau kesengajaan agar pembatasan dan pencabutan subsidi mematikan petani lokal. Tujuan resmi adalah bahwa dengan pencabutan subsidi, pengusaha yang saling bersaing akan didorong untuk melakukan dan memberikan yang terbaik. Konsumen pada akhirnya akan menjadi juri penentu siapa pemenang persaingan usaha adil (*fair*) tersebut. Apa yang hendak juga dicegah adalah praktik monopoli-monopsoni yang menyebabkan pengusaha lain tidak mampu membuka lahan usaha yang sama. Dengan demikian, kebijakan penghapusan subsidi (juga disektor pertanian) harus dilihat sebagai hal positif.

Di samping itu, kebijakan penurunan tarif impor akan berpengaruh terhadap arus dan kelancaran masuknya produk asing ke Indonesia. Semakin tarif impor dibuat rendah bahkan nol, maka hal ini dianggap akan menyebabkan semakin derasnya impor barang untuk dijual di pasar dalam negeri. Barang yang tidak dapat diproduksi oleh masyarakat suatu negara akan dapat dengan mudah diperoleh di pasar domestic. Bilamana produk-produk asing diimpor dengan jumlah cukup besar dan juga beragam, maka hal ini jelas akan berpengaruh terhadap harga jual di pasar. Maka persaingan barang impor tidak hanya dengan produk local melainkan juga dengan produk impor lainnya. Tentu yang kalah dalam persaingan “merebut perhatian konsumen” akan kalah.

Pada lain pihak banyak juga yang berpendapat bahwa penghapusan subsidi - diperkenalkan sebagai aturan perdagangan komoditi pangan internasional – sebenarnya efeknya sangat buruk bahkan membahayakan petani yang berasal dari negara-negara berkembang. Kemampuan modal negara-negara petani maju jauh lebih kuat dibandingkan kelompok-kelompok masyarakat petani negara-negara berkembang. Modal tersebut juga berpengaruh terhadap kemampuan produksi komoditas pangan dengan kualitas ekspor dalam jumlah banyak dan dengan demikian juga pada kemampuan untuk merebut dan menguasai pasar domestic.

Persaingan harga dengan produk pertanian impor membuat produk pertanian petani kecil tidak mampu bersaing. Dengan biaya produksi yang tinggi, jumlah terbatas dan kualitas yang kurang baik, maka tidak heran bila produk impor lebih diminati oleh pasar domestik. Dampak lebih jauh adalah bahwa harga jual produk pertanian domestic menjadi lebih rendah dibandingkan biaya produksi. Semakin lama petani kecil enggan berproduksi dan meninggalkan sector pertanian. Kebanyakan dari mereka memutuskan untuk menjual tanah dan beralih menjadi buruh tani.

Kendati begitu kita tidak boleh menelisk dampak pasar bebas hanya secara parsial. Selama ini perhatian hanya diberikan kepada pencabutan subsidi dan dampak buruk bagi masyarakat petani kecil. Jika kita telaah lebih jauh kesepakatan yang termuat dalam *Agreement on Agriculture*, ternyata pencabutan subsidi tidak diberlakukan bagi petani kecil. *Agreement on Agriculture* justru memberikan perhatian pada petani miskin pedesaan. Bagi kelompok ini, pencabutan subsidi tidak berlaku. Artinya pemerintah masih diperkenankan memberikan bantuan berupa subsidi bagi masyarakat petani miskin di pedesaan. Pengecualian ini ditegaskan kembali dalam Kesepakatan Juli

2004 mengenai subsidi (Program Paket Juli, *Doha Development Agenda*, 2004). Dinyatakan bahwa negara berkembang dibebaskan dari keharusan untuk menurunkan subsidi asalkan subsidi tersebut betul ditujukan untuk membantu petani kecil dan miskin. Artinya bagi negara-negara berkembang, subsidi bagi petani kecil masih diperkenankan. Dapat disimpulkan bahwa kesimpulan pasar bebas otomatis menyengsarakan petani kecil di pedesaan tidak dapat diterima begitu saja kebenarannya. Selain itu tujuan utama dari *Agreement on Agriculture* harus dilihat dalam konteks ketahanan pangan sebagai usaha dalam mencapai ketersediaan pangan. Dengan tersedianya bahan pangan keamanan dasar suatu negara tercapai. Memaksakan pemenuhan pangan semata-mata dari ketersediaan produk dalam negeri dengan jumlah yang sedikit dan harga yang terlalu mahal tentunya tidak membuat keadaan menjadi lebih baik. Jumlah yang terlalu banyak dan kualitas baik dengan harga rendah pun bisa jadi merusak bahkan mematikan pengusaha lokal.

Juga perlu dicermati bahwa dalam perkembangannya Amerika dan beberapa negara besar Eropa ternyata mempertahankan pemberian subsidi bagi kepentingan industri pertaniannya. ([www.finance.detik.com](http://www.finance.detik.com) kunjungan terakhir 3 desember 2013). Hal ini banyak menuai protes dari negara-negara anggota WTO lainnya, khususnya dari negara-negara berkembang. (<http://finance.detik.com>, kunjungan terakhir 4 Desember 2013) Namun dalam kenyataan tidak banyak yang dapat dilakukan negara-negara yang merasa dirugikan selain membawa ke forum penyelesaian sengketa WTO atau diselesaikan melalui instrument hukum ekonomi nasional/internasional yang ada. Cara lain seperti *safeguard*, *subsidi* dan *countervailing* sebetulnya ada dan dapat dilakukan dan instrument tersebut tersedia dalam UU 10/1995 yang diubah dengan UU 17/2006 Tentang Kepabeahan. Selain itu, dumping dan subsidi diatur dalam Peraturan Pemerintah 34/1996 tentang Bea Masuk Anti Dumping dan Bea Masuk Imbalan. Selanjutnya *safeguard* diatur dalam Keputusan Presiden 84/2002 Tentang Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri, serta Peraturan Menteri Perindustrian dan Perdagangan 85/MPPKep/2/2003 Tentang Tata Cara dan persyaratan Permohonan Penyelidikan atas Pengamanan Industri Dalam Negeri akibat lonjakan impor.

Seberapa berani Indonesia menggunakan instrument-instrumen tersebut? Lagipula kepentingan perdagangan Indonesia tidak hanya terbatas di sector pertanian saja. Selain itu perlu diperhatikan fakta bahwa Indonesia menerapkan *domestic support* sebesar 8,3 persen pada 2009 dan 7,9 persen pada 2012, tidak jauh dari *threshold* 10 persen sesuai perjanjian. (<http://economy.okezone.com>, kunjungan terakhir 5 Januari 2014). Sedangkan untuk kesepakatan Paket Bali KTM IX sampai dengan 4 tahun mendatang negara-negara anggota WTO masih diperkenankan memberikan subsidi mencapai 10% dan negara-negara tersebut bersepakat untuk tidak membawa persoalan subsidi ini ke hadapan mekanisme penyelesaian sengketa WTO. (<http://www.republika.co.id> kunjungan terakhir 5 Januari 2014). Ruang fiskal yang terbatas dalam APBN 2014 menjadi alasan pemerintah mempertahankan subsidi pertanian pada level 8,3 persen kendati subsidi masih bisa mencapai 10 persen. Hal ini berkaitan dengan efektivitas dari pemberian subsidi. Apabila dianggap tidak diperlukan, pemerintah Indonesia tidak akan memberikan subsidi maksimal terhadap sektor pertanian (<http://www.shnews.co> kunjungan terakhir 4 Januari 2014).

#### **Ide Ketahanan pangan dan Kedaulatan Pangan dalam kebijakan dan hukum nasional Indonesia.**

Di dalam Undang-Undang 18/2012, kedaulatan pangan diartikan sebagai “hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.” Artinya pemenuhan kebutuhan pangan haruslah berasal dari hasil bumi penduduk lokal. Jika sasarannya demikian maka kebutuhan pangan tidak diperkenankan dari luar. Tampaknya diharapkan bahwa produsen lokal dapat menguasai penuh pasar domestik dan dengan itu kesejahteraan petani domestik akan terjamin. Untuk menjadi satu-satunya produsen yang menghasilkan pangan, strategi yang digunakan adalah menghentikan atau melarang produsen

asing masuk ke dalam sector produksi pertanian dan sekaligus produk pangan luar negeri dilarang masuk ke pasar domestic. Artinya kesempatan bagi investor asing dan masuknya pangan impor dari negara lain ditutup. Padahal justru mekanisme pasar dan keterbukaan pasar domestic menjadi andalah konsep ketahanan pangan.

Di Indonesia anehnya kedua konsep tersebut - yang sebenarnya saling bertolakbelakang - disebutkan bersamaan di dalam UU 18/2012. Keduanya digunakan sebagai rujukan kebijakan dan pengembangan hukum pertanian Indonesia. Ketentuan Pasal 6 menyatakan bahwa perencanaan pangan dilakukan untuk merancang penyelenggaraan pangan ke arah kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Bunyi ketentuan ini menunjukkan sebenarnya ketidaksiapan pemerintah untuk mewujudkan kedaulatan pangan. Perlu pula diperhatikan bahwa ketika kita mengadopsi gagasan kedaulatan pangan, hal ini seharusnya menutup kemungkinan bagi penerimaan ide ketahanan pangan. Lebih lanjut dalam pasal 11 disebutkan bahwa Rencana Pangan nasional membuka peluang bagi impor pangan. Hal ini ditegaskan kembali dalam ketentuan Pasal 36 (1) yang menetapkan pembatasan bahwa impor pangan hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri. Ditambahkan kembali dalam ayat (2) bahwa impor pangan pokok hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi. Singkat kata, pintu impor hanya boleh dilakukan apabila dalam negeri tidak mampu memproduksi. Namun juga ternyata bahwa impor tidak tertutup bagi produk pangan yang tidak dapat dihasilkan oleh dalam negeri.

Namun bukankah sudah jelas bahwa kita sejak 1985 (ketika Indonesia mendapat penghargaan dari FAO karena berhasil mencapai swasembada (pengadaan) beras), kemudian menjadi negara pengimpor beras, justru karena produksi dalam negeri tidak lagi mencukupi kebutuhan pangan? Hal serupa bahkan juga terjadi untuk produk pangan lainnya seperti gula maupun daging sapi. Produksi gula maupun daging sapi dalam negeri tidak dapat mencukupi kebutuhan dalam negeri. Untuk wilayah sumatera dan riau bahkan produksi gula yang terkonsentrasi di jawa tidak dapat mencapainya. Alhasil kedua wilayah tersebut seringkali terpaksa membuka keran impor untuk produk gula. Lagipula seketika keran impor dibuka, konsumen tidak dapat dipaksa untuk memprioritaskan produk dalam negeri dan pilihan konsumen terhadap produk luar semakin terbuka. Hal ini justru mengancam "kemandirian" atau kedaulatan pangan.

Apalagi sejatinya kedaulatan pangan sebagaimana telah diindikasikan di atas harus dimaknai sebagai kemampuan para produsen produk pertanian (petani dalam skala industri maupun non-industri) untuk turut menentukan pembuatan kebijakan pertanian. Konsep kedaulatan pangan sebab itu dapat dikatakan berangkat dari pemahaman bahwa adalah para pelaku pertanian yang merupakan pihak yang paling mengerti kendala yang dihadapi dilapangan dan paling mampu mencari solusi terbaik untuk masalah-masalah yang muncul. Kebijakan pemerintah Indonesia karena itu seharusnya berpihak pada petani dan pertanian. Dalam kenyataan justru ini yang tidak terjadi.

Pada saat sama harus dikatakan bahwa penulis tidak hendak menolak pemberlakuan konsep kedaulatan pangan sebagai dasar pengembangan kebijakan pangan atau pertanian Indonesia. Kedaulatan pangan bukan tidak mungkin diraih. Namun pertanyaan besarnya adalah dapatkah kedaulatan atau kemandirian pangan diwujudkan dalam situasi yang sama sekali tidak mendukung berkembangnya pertanian Indonesia. Berapa beban anggaran dalam bentuk subsidi kepada petani yang dapat dan sanggup ditanggung negara? Kemudian jika produksi pangan nasional berhasil ditingkatkan dan muncul surplus yang dapat dijual ke pasar internasional, apakah negara-negara lain yang menjadi tempat dijualnya komoditi pangan ekspor tidak akan bereaksi dengan menjatuhkan bea tambahan atau bahkan melakukan embargo?

Mengingat situasi ini, termasuk kebijakan pemerintah yang tidak memihak petani dan pertanian,

tampaknya pembuat undang-undang masih memandang konsep ketahanan pangan sebagai solusi. Konsep ini justru tidak memihak petani namun lebih mementingkan ketersediaan dan keterjangkauan pangan bagi masyarakat. Kenyataan ini berarti pula bahwa sebenarnya pembuat undang-undang tetap hendak mempertahankan gagasan ketahanan pangan sebagai landasan pembuatan kebijakan di bidang pangan. Konsekuensi dari itu ialah tetap dibukanya pintu impor pangan untuk dijual bebas dan bersaing dengan produk pangan local di pasar domestic.

Lagipula Indonesia secara resmi telah menjadi anggota WTO dan terikat secara hukum oleh kesepakatan-kesepakatan yang tertuang dalam AoA. Keduanya memuat aturan-aturan tentang penciptaan dan penjagaan kelancaran perdagangan internasional. Dari sudut pandang ini, mempertahankan konsep kedaulatan pangan akan memunculkan risiko terkena imbasan berupa reaksi negative dari negara-negara mitra dagang Indonesia. Peluang yang ada bilapun hendak melindungi petani kecil dan/atau produksi pangan nasional adalah melalui pemberian subsidi terbatas.

#### **1.4. Kesimpulan**

Ketika tulisan ini dibuat pemerintah menerbitkan UU 19/2013 tentang Pemberdayaan Petani sebagai wujud kepedulian terhadap pertanian di Indonesia. Undang-undang ini berupaya melindungi petani dari persaingan pasar dalam negeri maupun luar negeri. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah seberapa jauh kebijakan proteksi yang dikembangkan berdasarkan UU ini selaras dengan komitmen Indonesia di bawah WTO dan AoA yang juga diejawantahkan ke dalam *schedule of commitments*.

Pada akhirnya harus diakui bahwa bagaimanapun juga konsep ketahanan pangan tetap lebih realistis daripada gagasan kedaulatan pangan untuk menjawab permasalahan kebutuhan pangan masyarakat Indonesia. Dalam konsep ini, apa yang ditekankan adalah bahwa setiap orang dapat mengakses dengan mudah kebutuhan pangan mereka. Distribusi pangan yang mudah akan membuat harga pangan menjadi lebih murah dan bisa dikonsumsi oleh berbagai kalangan masyarakat. Sekaligus dengan itu produsen pangan nasional diharuskan bersaing dengan produk-produk dari luar. Hal ini sebetulnya harus disingkapi sebagai suatu kesempatan untuk mengembangkan produksi dalam negeri. Dengan mudahnya investasi asing masuk, maka itu seharusnya menjadi kesempatan bagi petani Indonesia untuk semakin maju.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Husein Sawit, *Neoliberalisme Menumpas Petani, Mengungkap Kejahatan Industri Pangan*, Resist Book, 2004, Yogyakarta.
- I Wayan Parthiana, *Suatu Pemikiran tentang Politik Hukum Indonesia Terhadap Hukum Internasional dalam Rangka Pembangunan Hukum Nasional Indonesia*, dalam *Liber Amicorum* untuk Prof. Dr. CFG. Sunaryati Hartono, SH, Citra Adiya Bakti: Bandung, 2011.
- D. John Shaw, *World Food Security a History Since 1945*, Antony Rowe Ltd, Chippenham and Eastbourne, Britain, 2007.
- OECD, *Review Of Agricultural Policies of Indonesia*. 2012
- Philippe Cullet, *Food Security and Intellectual Property Rights in Developing Countries*, RIBios Biosafety Interdisciplinary Network, 2004

#### **Perundang-Undangan**

Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan Agreement Establishing The World

Trade Organization.

Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan

Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 Tentang Pangan

Peraturan Pemerintah No 34 Tahun 1996 tentang Bea Masuk Anti Dumping dan Bea Masuk Imbalan

Keputusan Presiden No 84 Tahun 2002 Tentang Tindakan Pengamanan Industri dalam Negeri

Peraturan Menteri Perindustrian dan perdagangan No 85/MPP/Kep/2/2003

#### **Hukum Internasional**

*Agreement on Agriculture*

#### **Koran**

Harian Kompas

