

Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Kedaulatan Pangan

Muhammad Ilham Arisaputra

Bagian Hukum Keperdataan, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin

Telp./Fax: E-mail:ilhamarisaputra@gmail.com

Abstract

Food sovereignty is the right of nations and peoples to independently determine food policy that guarantees the right to food for the people and which give the right for the public to determine the food system in accordance with the potential of local resources. Food sovereignty is a concept of the right to food is a good nutritional quality and culturally appropriate, produced by sustainable agricultural systems and environmentally friendly. Food sovereignty is also the fulfillment of the human right to determine own food and agriculture system that put more emphasis on family-based agriculture that is based on the principle of solidarity. According to the National Land Agency of the Republic of Indonesia (BPN RI), one of the purposes of the implementation of agrarian reform is to improve food security and energy society. Successful agrarian reform and tenure marked by certainty which ensures livelihood and employment opportunities for farmers, land-use land that is able to improve the management of natural resources and preservation of the quality of the environment, food sovereignty, productivity capabilities that can make farming families were able to re-invest and have high purchasing power.

Key Words: Agrarian Reform, Right to Food, Food Sovereignty.

Abstrak

Kedaulatan Pangan adalah 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. Kedaulatan pangan merupakan konsep pemenuhan hak atas pangan yang berkualitas gizi baik dan sesuai secara budaya, diproduksi dengan sistem pertanian yang berkelanjutan dan ramah lingkungan. Kedaulatan pangan juga merupakan pemenuhan hak manusia untuk menentukan sistem pertanian dan pangannya sendiri yang lebih menekankan pada pertanian berbasis keluarga yang berdasarkan pada prinsip solidaritas. Menurut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI), salah satu dari tujuan pelaksanaan reformasi agraria adalah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan energi masyarakat. Reforma agraria yang berhasil ditandai oleh kepastian penguasaan tanah yang menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi petani, tata-guna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas yang mampu membuat keluarga petani mampu melakukan re-investasi dan memiliki daya beli yang tinggi.

Kata Kunci: Reforma Agraria, Hak Atas Pangan, Ketahanan Pangan.

Pendahuluan

Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) mengatur bahwa “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”. Selanjutnya dalam Pasal 28C UUD NRI 1945 diatur pula bahwa:

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

Berdasarkan pasal tersebut di atas maka kemudian lahir Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Undang-undang ini merupakan undang-undang yang menggantikan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Banyak kalangan yang menilai bahwa revisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 ini dipandang terlalu memihak pada kebutuhan pasar dan mengenyampingkan hak-hak petani. Un-

dang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 seyogyanya menjadi pedoman bagi persoalan pangan nasional. Kebijakan ini berpijak pada konsepsi ketahanan pangan yang dinilai kurang akomodatif bagi pelaku produksi pangan nasional. Jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996, konsep ketahanan pangan merujuk pada kemampuan negara untuk memenuhi ketersediaan pangan yang cukup, aman, merata, dan terjangkau (Sinaga, 2015).

Salah satu persoalan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 adalah bahwa dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, perihal dari mana stok pangan didapat dan dengan cara apa produksi pangan tersebut dihasilkan tidak dibahas lebih lanjut dalam kebijakan ini. Dengan kata lain, negara dinyatakan aman apabila mampu memenuhi kebutuhan pangannya tanpa harus memproduksi sendiri. Artinya bahwa negara diperbolehkan untuk menggantungkan pemenuhan kebutuhan pangannya terhadap negara lain, hal mana yang menegaskan kebijakan impor pangan bukan merupakan suatu masalah dan produksi pangan nasional tidak men-

jadi perhatian utama. Konsepsi kebijakan pangan yang dianggap mengakomodasi kebutuhan pasar ini jelas memancing pertanyaan dari kalangan gerakan sosial yang cukup kritis terhadap kebijakan pasar. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 yang diimplementasikan pemerintah ini dinilai mengenyampingkan pembacaan untuk menjaga keberlangsungan produksi pangan nasional. Alih-alih untuk menjaga ketersediaan pangan nasional, ketahanan pangan berpretensi kuat menjadi pintu masuk liberalisasi pangan nasional (Sinaga, 2015).

Banyak kalangan yang menilai bahwa Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 belum mampu menjawab masalah yang ada dan tidak mampu mengubah kehidupan petani dan nelayan sebagai produsen pangan. Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012, Serikat Petani Indonesia (SPI) melihat Pemerintah terkesan memaksakan konsep kedaulatan pangan dan ketahanan pangan untuk disatukan dalam undang-undang ini padahal konsep kedaulatan pangan merupakan jawaban atas gagalnya konsep ketahanan pangan yang telah diterap-

kan selama ini. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996, konsep ketahanan pangan yang diimplementasikan oleh pemerintah hanya terbatas pada “kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau”. Konsep ini persis dengan konsep ketahanan pangan yang dicanangkan oleh FAO (*Food and Agriculture Organization*), yaitu tanpa melihat dari mana pangan tersebut dihasilkan atau dengan cara apa pangan tersebut dihasilkan. Dalam ketahanan pangan, suatu negara dikatakan aman apabila mampu memenuhi pangannya tanpa dia memproduksi sendiri pangan tersebut. Artinya bahwa suatu negara boleh menggantungkan pemenuhan pangannya terhadap negara lain melalui mekanisme impor (SPI diakses dari <http://www.spi.or.id/?p=5699>).

Reforma agraria merupakan gagasan terbaik yang pernah lahir di dunia ini untuk mengatasi ketimpangan atas kepemilikan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, khususnya tanah pertanian. Ketimpa-

ngan atas tanah pertanian turut pula mempengaruhi kedaulatan pangan dalam suatu negara. Pada hakekatnya, tujuan dilaksanakannya reformasi agraria adalah meningkatkan kesejahteraan kaum tani miskin. Pada era Orde Baru, Indonesia pernah mencapai kedaulatan pangan melalui program swasembada pangan dimana Indonesia saat itu mampu menasbihkan diri sebagai negara penghasil beras terbesar di dunia. Hal itu kemudian lambat namun pasti menjadi luntur dan bahkan saat ini Indonesia melakukan impor beras dari negara lain. Kondisi tersebut sangat ironis mengingat Indonesia adalah salah satu negara agraris terbesar di dunia.

Reforma agraria yang sejati adalah bagaimana kemudian kaum tani miskin dapat terangkat derajatnya. Saat ini masyarakat tani menjadi golongan masyarakat yang termarginalkan oleh karena laju modernisasi yang menekankan pada industrialisasi. Dalam tulisan ini akan dikaji konsep reforma agraria dalam mewujudkan kedaulatan pangan di Indonesia.

Konsep Reforma Agraria

Reforma Agraria adalah restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Tujuannya adalah untuk mengubah susunan masyarakat warisan *stelsel* feodalisme dan kolonialisme menjadi susunan masyarakat yang adil dan merata. Secara etimologis reforma agraria berasal dari bahasa Spanyol, yang memiliki arti suatu upaya perubahan atau perombakan sosial yang dilakukan secara sadar, guna mentransformasikan struktur agraria ke arah sistem agraria yang lebih sehat dan merata bagi pengembangan pertanian dan kesejahteraan masyarakat desa (Wiradi, 200:35).

Krishna Ghimire memberikan pengertian yang sama antara *agrarian reform* dan *land reform*. Ia mendefinisikan reformasi agraria atau *land reform* sebagai perubahan besar dalam struktur agraria yang membawa peningkatan akses petani miskin pada lahan serta kepastian penguasaan (*tenure*) bagi mereka yang menggarap lahan, termasuk juga akses pada input pertanian, pasar, serta jasa-jasa dan kebutuhan

pendampingan lainnya (Arisaputra, 2015:17). Reforma agraria merupakan suatu perubahan dalam struktur agraria dengan tujuan peningkatan akses kaum tani miskin akan penguasaan tanah dan untuk meningkatkan kesejahteraannya (Limbong, 2012 : 27).

Frithjof Kuhnen mengartikan reforma agraria sebagai tindakan untuk mengatasi hambatan pembangunan yang timbul karena adanya kecacatan dalam struktur agraria yang berlaku (Limbong, Ibid.). Reforma agraria harus bermakna penataan ulang struktur penguasaan tanah yang mencakup redistribusi tanah dan pembatasan (pencegahan) konsentrasi penguasaan tanah dan bahkan terkandung pula aksi-aksi untuk menata ulang sistem bagi hasil dalam kegiatan pertanian (Parlindungan dalam Limbong, 2012 : 28).

Ben Cousins (Limbong, 2012 :30) memberikan perbedaan antara *agrarianreform* dengan *landreform*. *Landreform* berkaitan dengan hak atas tanah dengan cirinya masing-masing, kekuatan dan distribusi. Sedangkan reforma agraria tidak terbatas pada konsep *landreform* tersebut, tetapi lebih luas mencakupi

juga isu-isu karakter kelas dari hubungan antara produksi dan distribusi di bidang pertanian dan perusahaan yang terkait, dan bagaimana semua hal itu terhubung ke struktur kelas yang lebih luas. Dengan kata lain, reforma agraria berkaitan dengan kekuatan ekonomi dan politik dan hubungan antara keduanya. Reforma agraria pada konteks ini harus mencakup:

1. Instrumen kebijakan agraria yang karakter kualitatif dan seterusnya mengacu pada perubahan yang lebih kecil seperti subsidi, tarif pajak, dan sebagainya;
2. Perubahan struktural untuk mengubah struktur pertanian, seperti program kredit, investasi di bidang infrastruktur, penyuluhan, dan sebagainya;
3. Reformasi kelembagaan yang mengubah dasar ekonomi pedesaan dan masyarakat, seperti redistribusi tanah, perubahan penyewaan, kolektivisasi, dan sebagainya.

Dengan demikian pada hakikatnya, konsep reforma agraria mencakup 3 (tiga) konsep, yakni:

1. Konsep *Landreform*, yakni penataan kembali struktur penguasaan

kepemilikan tanah yang lebih adil;

2. Konsep *Accesreform*, yakni berkaitan dengan penataan penggunaan atau pemanfaatan tanah yang lebih produktif disertai penataan dukungan sarana dan prasarana yang memungkinkan petani memperoleh akses ke sumber ekonomi di wilayah pedesaan. Akses tersebut antara lain akses sarana dan prasarana pertanian, pengairan, jalan, usaha tani, pemasaran produksi, koperasi usaha tani, dan perbankan (kredit usaha rakyat);
3. Konsep *Policy/Regulationreform*, yakni berkenaan dengan pengaturan kebijakan dan hukum yang berpihak pada rakyat banyak (Limbong, 2012:28).

Prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana termaktub dalam Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 adalah sebagai berikut:

Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:

- a. Memelihara dan mempertahankan

keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- c. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
- d. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
- e. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
- f. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
- g. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya dukung lingkungan;
- h. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
- i. Meningkatkan keterpaduan dan

koordinasi antarsektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam; j. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;

- k. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;
- l. Melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat.

Sedangkan Ida Nurlinda memaparkan 10 (sepuluh) prinsip dasar reforma agraria yakni sebagai berikut:

1. Menjunjung tinggi hak asasi manusia, karena hak atas sumber-sumber agraria merupakan hak ekonomi setiap orang.
2. Unifikasi hukum yang mampu mengakomodasi keanekaragaman hukum setempat (pluralisme).
3. Keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria (keadilan gender, keadilan dalam suatu generasi

dan antar generasi, serta pengakuan kepemilikan masyarakat adat terhadap sumber-sumber agraria yang menjadi ruang hidupnya).

4. Fungsi sosial dan ekologi tanah serta sumber-sumber agraria lainnya, bahwa hak yang dipunyai seseorang menimbulkan kewajiban sosial bagi yang bersangkutan karena haknya dibatasi oleh hak orang lain dan hak masyarakat yang lebih luas.
5. Penyelesaian konflik pertanahan.
6. Pembagian tanggung jawab kepada daerah berkenaan dengan alokasi dan manajemen sumber-sumber agraria.
7. Transparansi dan partisipasi dalam pembuatan kebijakan hak.
8. Landreform/restrukturisasi dalam pemilikan, penguasaan, pemanfaatan sumber-sumber agraria.
9. Usaha-usaha produksi di lapangan agraria.
10. Pembiayaan program-program pembaruan agrarian. (Ida Nurlinda, 2009 : 96).

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas tampak bahwa pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pembaruan agraria hampir secara universal dipandang sebagai suatu keniscayaan untuk membenahi persoalan sosial mendasar dalam masyarakat. Sebelum lahirnya Ketetapan MPR Nomor

IX/MPR/2001, UUPA telah mengamanatkan agar politik, arah, dan kebijakan agraria di Indonesia harus memberikan kontribusi nyata dalam proses mewujudkan keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran bagi seluruh rakyat. Untuk itu, maka politik, arah, dan kebijakan agraria harus diarahkan pada 4 (empat) prinsip pengelolaan, yakni: Agraria, khususnya pertanahan harus berkontribusi nyata :

- (1) meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber baru kesejahteraan rakyat;
- (2) meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah;
- (3) menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat, dalam hal ini tanah;
- (4) menciptakan tatanan kehidupan yang secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem

pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari (BPN, 2010 : 42-43)

Reforma agraria di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang mengamanatkan kepada pemerintah antara lain untuk melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat serta menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum. Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 menyatakan bahwa “Pembaharuan Agraria adalah mencakup suatu proses berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan

kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Perkataan “berkesinambungan” dalam Pasal 2 tersebut di atas berarti melihat pembaruan agraria masa lalu, masa kini dan masa akan datang. Setiap usaha pembaruan, jika ingin berhasil tidak boleh menutup mata mengenai apa yang ada, apa yang ditinggalkan, dan sejarah pertumbuhannya. Produk hukum masa lalu yang sampai sekarang masih berlaku perlu peninjauan kembali untuk diverifikasi dan difalsifikasi apakah masih relevan dan cocok dengan kebutuhan sekarang dan masa yang akan datang. Berdasarkan hal ini, maka kemudian ditetapkan apa yang seharusnya dilakukan bagi tujuan masa yang akan datang melalui penafsiran yang futuristik (Sodiki, 2013:37). Berdasarkan Pasal 2 tersebut terlihat bahwa ada 2 (dua) bagian pokok, yakni aspek penguasaan dan pemilikan di satu sisi serta aspek penggunaan dan pemanfaatan di sisi lainnya. Penataan penguasaan dan pemilikan tersebut merupakan kegiatan utama land reform.

Kedaulatan Pangan.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-

Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan, definisi Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Kedaulatan Pangan adalah 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. (Pasal 1 angka 2 UU 18/2012). Kemandirian Pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi Pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan Pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia,

sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat (Pasal 1 angka 3 UU 18/2012). Sedangkan yang dimaksud dengan Ketahanan 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 produktif secara berkelanjutan (Pasal 1 angka 4 UU 18/2012).

Persoalan pangan bagi bangsa Indonesia, dan juga bangsa-bangsa lainnya di dunia ini adalah merupakan persoalan yang sangat mendasar dan sangat menentukan nasib dari suatu bangsa. Ketergantungan pangan dapat berarti terbelenggunya kemerdekaan bangsa dan rakyat terhadap suatu kelompok, baik negara lain maupun kekuatan-kekuatan ekonomi lainnya. La Via Campesina (organisasi perjuangan petani internasional) sebagai organisasi payung Serikat Petani Indonesia (SPI) di tingkat Internasional telah memperkenalkan konsep kedaulatan

pangan (*Food Sovereignty*) bagi umat manusia di dunia ini pada *World Food Summit* (WFS) yang dilaksanakan pada bulan November 1996 di Roma, Italia. Kedaulatan Pangan adalah konsep pemenuhan pangan melalui produksi lokal. Kedaulatan pangan merupakan konsep pemenuhan hak atas pangan yang berkualitas gizi baik dan sesuai secara budaya, diproduksi dengan sistem pertanian yang berkelanjutan dan ramah lingkungan. Artinya, kedaulatan pangan sangat menjunjung tinggi prinsip diversifikasi pangan sesuai dengan budaya lokal yang ada. Kedaulatan pangan juga merupakan pemenuhan hak manusia untuk menentukan sistem pertanian dan pangannya sendiri yang lebih menekankan pada pertanian berbasis keluarga yang berdasarkan pada prinsip solidaritas (SPI diakses dari http://www.spi.or.id/?page_id=282).

Kedaulatan pangan adalah hak setiap bangsa dan setiap rakyat untuk memproduksi pangan secara mandiri dan hak untuk menetapkan sistem pertanian, peternakan, dan perikanan tanpa adanya subordinasi dari kekuatan pasar internasional. Terdapat 7

(tujuh) prasyarat utama untuk menegakkan kedaulatan pangan, antara lain adalah :

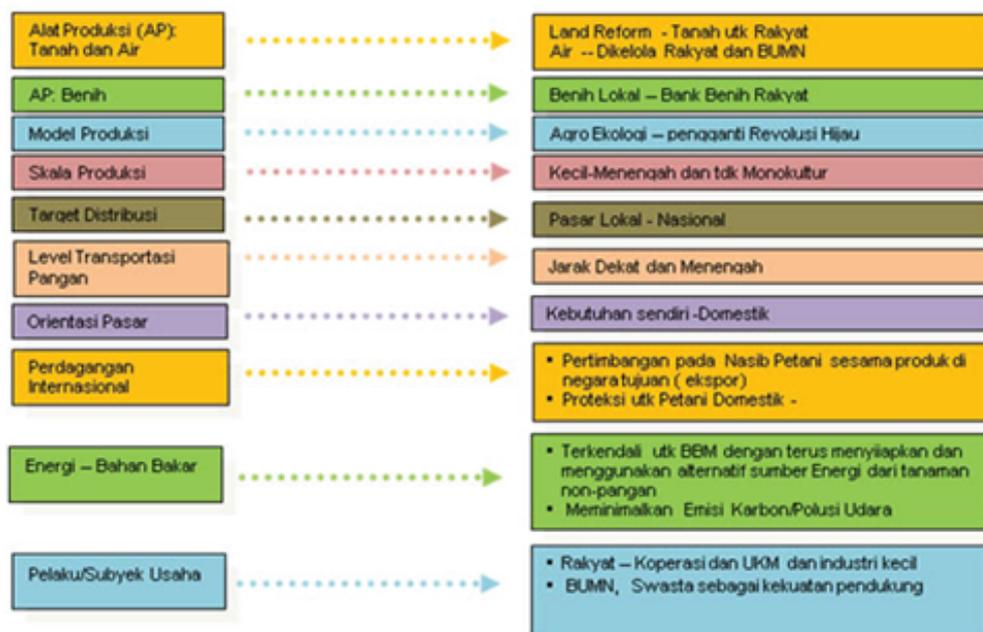
- (1) Pembaruan Agraria;
- (2) Adanya hak akses rakyat terhadap pangan;
- (3) Penggunaan sumber daya alam secara berkelanjutan;
- (4) Pangan untuk pangan dan tidak sekadar komoditas yang diperdagangkan;
- (5) Pembatasan penguasaan pangan oleh korporasi;
- (6) Melarang penggunaan pangan sebagai senjata; dan
- (7) Pemberian akses ke petani kecil untuk perumusan kebijakan perta-

nian (SPI diakses dari http://www.spi.or.id/?page_id=282).

Dari ketujuh prasyarat tersebut, tampak bahwa reforma agraria merupakan salah satu prasyarat untuk mewujudkan kedaulatan pangan. Oleh karena itu, maka mau tidak mau, Indonesia harus melaksanakan reforma agraria secara optimal dan terpadu.

Selain ketujuh syarat tersebut, praktek untuk membangun kedaulatan pangan harus dilandaskan pada prinsip-prinsip dasar sebagaimana pada diagram di bawah ini: (SPI diakses dari http://www.spi.or.id/?page_id=282).

PRINSIP DASAR KEDAULATAN PANGAN:



Konsep kedaulatan pangan semakin dikembangkan dan mendapat dukungan yang meluas. Pada tahun 2007 diadakan konferensi internasional Kedaulatan Pangan di Nyeleni, Mali. Konferensi ini semakin menguatkan pemahaman dan perjuangan gerakan sosial mewujudkan kedaulatan pangan menjadi alternatif menjawab permasalahan pangan dan pertanian global. Selanjutnya pasca krisis pangan yang melanda seluruh dunia di awal tahun 2008, terjadi reformasi besar di dalam tubuh Komite Ketahanan Pangan PBB (CFS) akibat tekanan dan kritik masyarakat sipil. Pada sidang ke-35 Komite Ketahanan Pangan bulan Oktober 2009, secara resmi CFS membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat sipil untuk terlibat dan memainkan peranan penting dalam menyusun kebijakan untuk menghapuskan kelaparan di dunia. CFS bertugas mengatasi kelaparan dunia dengan gerakan petani sebagai salah satu anggota pada *Advisory Committee*-nya. Ini menjadi jalan yang membuka dialog antara petani kecil dan petani korban dengan institusi-institusi seperti FAO (*Food and Agriculture Organization*), WFP (*World*

Food Program), dan IFAD (*International Fund for Agricultural Development*).

Hal ini kemudian dimanfaatkan oleh gerakan petani dan masyarakat sipil lainnya untuk memasukkan sebuah alternatif sistem pangan yang demokratis (seperti yang didiskusikan dalam Komisi FAO untuk Ketahanan Pangan Dunia) yang harus dilaksanakan agar negara-negara dan masyarakat di seluruh dunia memiliki hak untuk melaksanakan kedaulatan pangan. Solusi sejati mengatasi krisis pangan berarti bahwa petani kecil, dan bukan perusahaan transnasional, harus mendapatkan kontrol atas sumber daya agraria yang dibutuhkan untuk memproduksi pangan yaitu, tanah, air, benih dan pasar lokal. Akhirnya konsep kedaulatan pangan menjadi alternatif bagi kebijakan ekonomi di banyak negara.

Perjuangan kedaulatan pangan di Indonesia mulai marak pada tahun 2002 karena meskipun krisis pangan belum terjadi, namun tanda-tanda kegagalan konsep ketahanan pangan yang dijalankan FAO sudah mulai terlihat. Karena itu berbagai inisiatif sudah dilakukan gerakan rakyat di Indonesia seperti membangun koalisi

penegakan kedaulatan pangan. Pergerakan ini mendapat respons positif dari kalangan partai, dengan adanya aksi di ruang parlemen untuk penolakan atas impor beras di Indonesia (Wahyuningtyas, diakses dari https://www.academia.edu/8765236/Masa_Depan_Kedaulatan_Pangan_dalam_UU_No._6_tahun_2014).

Di tingkat parlemen, ketergantungan pangan dan tak sanggupnya Indonesia menghasilkan produksi pangan dalam negeri dijawab oleh DPR dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan untuk mencegah konversi lahan pertanian pangan ke non pangan. Krisis pangan Tahun 2008 menyadarkan banyak kalangan bahwa untuk memperkecil ketergantungan pangan di Indonesia, harus lebih luas lagi upaya yang harus dilakukan. Tidak cukup hanya sekedar mencegah konversi lahan, tapi harus lebih luas lagi, yakni mengatur soal perdagangan pangan.

Resiko munculnya krisis pangan atau kerawanan pangan di Indonesia sudah terjadi. Setiap tahun produksi pertanian di Indonesia cenderung mengalami penurunan, sedangkan

permintaan pangan semakin meningkat akibat dari pertumbuhan penduduk dan peningkatan pertumbuhan kelas menengah yang cukup besar. Ironisnya lagi bahwa kebijakan pemerintah untuk menutupi kekurangan antara kebutuhan pangan dan ketersediaan pangan adalah dengan impor pangan. Saat ini, Indonesia menjadi tergantung terhadap impor pangan. Data Kementrian Pertanian Tahun 2013 menyebutkan bahwa total komoditas impor pertanian di Indonesia mencapai 12,2 juta ton dengan nilai impor sebesar USD. 9,1 milyar. Jumlah ini akan meningkat pada akhir Tahun 2013. Diprediksi akan mengalami peningkatan sekitar 8-10% dibandingkan impor pada Tahun 2012. Sepanjang setahun dari September 2012 sampai September 2013 saja, jumlah impor beras telah mencapai 1,1 juta ton atau sebesar 4-5% dari kebutuhan beras nasional. Data ini menunjukkan bahwa Indonesia berada dalam masa kerawanan pangan (Wahyuningtyas, diakses dari https://www.academia.edu/8765236/Masa_Depan_Kedaulatan_Pangan_dalam_UU_No._6_tahun_2014).

Kondisi sebagaimana dipaparkan di atas semakin mempertegas bahwa

perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 menjadi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tidak memberikan solusi atas kerawanan pangan di Indonesia dan semakin menjauhkan Indonesia dari kedaulatan pangan yang dicita-citakan. Beri-

kut ini adalah perubahan mendasar yang dilakukan pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

No.	UU No. 7 Tahun 1996	UU No. 18 Tahun 2012
1.	Visi : ketahanan pangan	Visi : ketahanan, kedaulatan, dan kemandirian pangan
2.	Pemenuhan kebutuhan pangan hingga tingkat rumah tangga	Pemenuhan kebutuhan pangan hingga tingkat individu
3.	Belum mengatur tentang kelembagaan pangan	Sudah mengatur tentang kelembagaan pangan
4.	Belum mengatur tentang pangan lokal	Mengatur tentang pengutamaan produksi pangan sesuai dengan kearifan lokal
5.	Belum mengatur tentang penimbunan pangan	Sudah mengatur tentang penimbunan pangan
6.	Belum mengatur secara detail tentang cadangan pangan	Mengatur detail tentang cadangan pangan
7.	Belum mengatur kewajiban pemerintah mengelola stabilisasi pasokan dan harga, cadangan dan distribusi pangan pokok	Sudah mengatur kewajiban pemerintah mengelola stabilisasi pasokan dan harga, cadangan dan distribusi pangan pokok
8.	Mengatur masalah keamanan pangan : label, kemasan, dan iklan	Mengatur lebih dalam dan terperinci tentang keamanan pangan : label, kemasan, dan iklan

Berdasarkan Tabel di atas nampak ada perubahan yang mendasar dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 yaitu :

1. Menambah visi yaitu selain ketahanan pangan adalah kedaulatan dan kemandirian pangan;
2. Pemenuhan pangan hingga tingkat individu;
3. Sudah mengatur tentang kelembagaan pangan;
4. Mengatur tentang pengutamaan produksi pangan sesuai dengan kearifan lokal;
5. Sudah mengatur tentang penim-

bunan pangan;

6. Mengatur detail tentang cadangan pangan;
7. Sudah mengatur tentang kewajiban pemerintah mengelola stabilitas pasokan dan harga, cadangan dan distribusi pangan pokok;
8. Mengatur secara rinci tentang keamanan pangan khususnya tentang label, kemasan dan iklan. Pemerintah daerah bertanggung jawab atas ketersediaan pangan di daerah dan pengembangan produksi pangan lokal di daerah. Upaya me-

wujudkan ketersediaan pangan dilakukan dengan:

- (a) Mengembangkan produksi pangan yang bertumpu pada sumber daya, kelembagaan dan budaya lokal;
- (b) Mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan;
- (c) Mengembangkan sarana, prasarana dan teknologi untuk produksi, pasca panen, pengolahan, dan penyimpanan pangan;
- (d) Membangun, merehabilitasi, mengembangkan prasarana produksi pangan;
- (e) Mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif, dan
- (f) Membangun kawasan sentra produksi pangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan ini, perlu dikembangkan cadangan pangan yang dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat. Cadangan Pemerintah Daerah meliputi Cadangan Pemerintah Provinsi, Cadangan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Cadangan Pemerintah Desa. Cadangan pangan ini dilakukan untuk mengantisipasi :

- (a) kekurangan ketersediaan pangan;
- (b) kelebihan ketersediaan pangan;

- (c) gejolak harga pangan; dan
- (d) keadaan darurat.

Dalam pengelolaan cadangan pangan, Pemerintah Daerah dapat menunjuk kelembagaan daerah dan/atau bekerja sama dengan kelembagaan Pemerintah yang bergerak di bidang pangan. Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa menetapkan jenis dan jumlah cadangan pangan tertentu sesuai dengan kebutuhan konsumsi masyarakat setempat. Dengan demikian, cadangan pangan tidak hanya beras, tetapi dapat berupa komoditas pangan strategis lainnya yang dikonsumsi masyarakat setempat. Dan cadangan pangan tersebut bersumber dari produksi dalam negeri.

Reforma Agraria Sebagai Instrumen Untuk Mewujudkan Kedaulatan Pangan

Dalam konsideran “Menimbang” Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dijelaskan bahwa:

Negara menjamin hak atas pangan sebagai hak asasi setiap warga negara sehingga negara berke-

wajiban menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Semakin meningkatnya pertumbuhan penduduk serta perkembangan ekonomi dan industri mengakibatkan terjadinya degradasi, alih fungsi, dan fragmentasi lahan pertanian pangan yang telah mengancam daya dukung wilayah secara nasional dalam menjaga kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan. Sesuai dengan pembaruan agraria yang berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria perlu perlindungan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan (Konsideran UU 41/2009).

Isi konsideran Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tersebut di atas jelas memperlihatkan bahwa salah satu kewajiban Negara adalah menjamin kemandirian, ketahanan, dan kedaulatan pangan oleh karena hak atas pangan dinilai sebagai hak asasi warga negara. Untuk melaksanakan kewajiban tersebut, maka Negara perlu untuk melaksanakan reforma agraria secara utuh dan menyeluruh mengingat saat ini di Indonesia telah terjadi ketimpangan dalam penguasaan, kepemilikan, peng-

gunaan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah. Tanah memiliki ciri khas tersendiri dibandingkan dengan sumber daya alam lainnya oleh karena tanah merupakan wadah dari sumber daya alam yang dapat digunakan manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Selain itu, tanah merupakan tempat hidup dan beraktivitas dari manusia itu sendiri. Salah satu bentuk aktivitas manusia yang produktif adalah kegiatan pertanian. Melalui kegiatan pertanian inilah dapat diwujudkan kedaulatan pangan.

Khudori menjelaskan bahwa reforma agraria akan membawa Indonesia berdaulat pangan. Agar bisa berdaulat pangan, pertama-tama petani sebagai pelaku utama harus berdaulat. Petani akan berdaulat jika mereka memiliki tanah, bukan bertindak sebagai buruh atau penggarap. Oleh karena itu, untuk menjamin tegaknya kedaulatan pangan, akses kontrol petani kecil terhadap sumber daya produksi penting (tanah, air, benih, teknologi, dan finansial) harus dijamin lewat reforma agraria. Selain itu, kedaulatan pangan akan tegak jika petani terlindungi dari sistem perdagangan

yang tidak adil. Dalam lingkup lingkungan sosial ekonomi, negara perlu menjamin struktur pasar yang menjadi fondasi pertanian –baik pasar domestik maupun pasar dunia– merupakan struktur pasar yang adil.- Petani juga perlu perlindungan atas berbagai kemungkinan rugi akibat bencana alam. Intinya adalah bahwa semua yang menambah biaya eksternal petani, menurunkan harga rill produk pertanian, dan struktur yang menghambat kemajuan pertanian memerlukan landasan hukum yang kuat agar perlindungan petani bisa dilaksanakan sebagai kewajiban negara (Khudori, 2014 :7).

Menurut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI), tujuan dari pelaksanaan reforma agraria adalah:

1. Mengurangi kemiskinan;
2. Menciptakan lapangan kerja;
3. Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah;
4. Menata ulang ketimpangan penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber-sumber agrarian;
5. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan dan keagrariaan;

6. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup;
7. Meningkatkan ketahanan pangan dan energi masyarakat.

Pembangunan nasional yang berparadigma pertumbuhan ekonomi tidak selalu berkolerasi pada pemerataan jika fondasi pertumbuhan disandarkan pada hutang serta investasi asing yang penuh spekulasi dan kerapuhan. Masalah angka pertumbuhan ekonomi dan penurunan kemiskinan serta pengangguran yang dihitung berdasarkan basis ekspor-import dan kenaikan investasi, hanya didominasi oleh sebagian kecil penduduk. Jika ditelaah dari angka kemiskinan rumah tangga di pedesaan, sampai sekarang, mayoritas orang miskin yang menetap di pedesaan dan bekerja sebagai petani dan/atau buruh tani. Pembangunan nasional harus disandarkan pada potensi nasional berupa melimpahnya sumber kekayaan alam dan tenaga produktif manusia Indonesia. Potensi itulah yang kongkret menggerakkan roda perekonomian bangsa Indonesia. Hubungan manusia dengan alat produksi (kekayaan alam) harus diatur oleh Negara sesuai amanah Pasal 33 UUD NRI

1945 dan UUPA. Demokrasi ekonomi harus sejalan dengan demokrasi politik. Tanpa pendistribusian alat produksi bagi rakyat yang bersandar pada corak produksi agraris, maka Indonesia kembali memposisikan diri ke dalam kerapuhan ekonomi. Sebagaimana prinsip Trisakti Kemerdekaan Sukarno (Soekarno, 1963). Trisakti adalah satu langgam gerak bersama, jika salah satu ditiadakan maka tujuan kemerdekaan tidak akan tercapai. Agar tidak menjadi setumpuk gagasan belaka, Trisakti mestilah menjadi tindakan konkret mengatasi problem kemerdekaan kita (Galih, 2014).

Reforma agraria yang pernah dilaksanakan Sukarno pada tahun 1960 melalui kelahiran UUPA 1960 adalah salah satu program kebijakan utama Sukarno yang konkret mewujudkan Trisakti kemerdekaan. Trisakti Kemerdekaan adalah bagaimana jalan kemerdekaan mesti ditempuh dengan sepaket prinsip yang tak terpisah-pisah, baik soal ekonomi, politik, dan mental kebudayaan. Revolusi ekonomi, politik, dan budaya melalui satu paket program reforma agraria dapat

menghantarkan Indonesia kembali pada posisi arah tujuannya, yaitu menuju tatanan masyarakat adil dan makmur sesuai cita-cita Proklamasi 1945 (Galih, 2014).

Reforma agraria akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh. Reforma agraria yang berhasil ditandai oleh kepastian penguasaan tanah yang menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi petani, tata-guna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas yang mampu membuat keluarga petani mampu melakukan re-investasi dan memiliki daya beli yang tinggi. Kalau hal ini terjadi, sektor pertanian di Indonesia akan menjadi sandaran hidup mayoritas rakyat dan juga sekaligus penyokong industrialisasi nasional. Dengan demikian reforma agraria akan mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan keamanan. Dengan kata lain bahwa tujuan pokok dari reforma agraria adalah penciptaan keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*), peningkatan produktivitas, dan

peningkatan kesejahteraan rakyat. Keadilan agraria itu sendiri dapat dimaknai sebagai suatu kondisi dimana struktur penguasaan tanah secara relatif tidak memperlihatkan ketimpangan, yang memberikan peluang bagi terciptanya penyebaran dan penguatan aktivitas perekonomian rakyat yang berbasis di pedesaan, dan kemudian menjadi basis bagi partisipasi aktif dan produktif bagi sebagian besar penduduk yang nyatanya bergantung pada aktivitas pertanian untuk terlibat dalam kegiatan pembangunan nasional, baik secara sosial, ekonomi, maupun politik. Itu sebabnya pula, sejak lama banyak ahli meyakini bahwa reforma agraria yang sejati akan memberikan kontribusi penting bagi proses demokratisasi pedesaan yang dalam konteks Indonesia adalah salah satu pangkalan penting bagi kehidupan sosial sebagian besar penduduknya.

Penutup

Kedaulatan pangan adalah hak setiap bangsa dan setiap rakyat untuk memproduksi pangan secara mandiri dan hak untuk menetapkan sistem pertanian, peternakan, dan perikanan tanpa adanya subordinasi dari kekua-

tan pasar internasional. Terdapat tujuh prasyarat utama untuk menegakkan kedaulatan pangan, antara lain adalah (1) Pembaruan Agraria; (2) Adanya hak akses rakyat terhadap pangan; (3) Penggunaan sumber daya alam secara berkelanjutan; (4) Pangan untuk pangan dan tidak sekadar komoditas yang diperdagangkan; (5) Pembatasan penguasaan pangan oleh korporasi; (6) Melarang penggunaan pangan sebagai senjata; dan (7) Pemberian akses ke petani kecil untuk perumusan kebijakan pertanian. Dari ketujuh prasyarat tersebut, tampak bahwa reforma agraria merupakan salah satu prasyarat untuk mewujudkan kedaulatan pangan. Oleh karena itu, mau tidak mau, Indonesia harus melaksanakan reforma agraria secara optimal dan terpadu. reforma agraria akan membawa Indonesia berdaulat pangan. Agar bisa berdaulat pangan, pertama-tama petani sebagai pelaku utama harus berdaulat. Petani akan berdaulat jika mereka memiliki tanah, bukan bertindak sebagai buruh atau penggarap. Oleh karena itu, untuk menjamin tegaknya kedaulatan pangan, akses kontrol petani kecil terhadap sumber daya produksi

penting (tanah, air, benih, teknologi, dan finansial) harus dijamin lewat reforma agraria. Selain itu, kedaulatan pangan akan tegak jika petani terlindungi dari sistem perdagangan yang tidak adil.

Reforma agraria akan menghasilkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang kokoh. Reforma agraria yang berhasil ditandai oleh kepastian penguasaan tanah yang menjamin penghidupan dan kesempatan kerja bagi petani, tata-guna tanah yang mampu memperbaiki pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian mutu lingkungan hidup, kedaulatan pangan, kemampuan produktivitas yang mampu membuat keluarga petani mampu melakukan re-investasi dan memiliki daya beli yang tinggi. Kalau hal ini terjadi, sektor pertanian di Indonesia akan menjadi sandaran hidup mayoritas rakyat dan juga sekaligus penyokong industrialisasi nasional. Dengan demikian reforma agraria akan mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan keamanan. Dengan kata lain bahwa tujuan pokok dari reforma agraria adalah penciptaan keadilan sosial yang ditandai dengan adanya keadilan agraria (*agrarian justice*),

peningkatan produktivitas, dan peningkatan kesejahteraan rakyat.

Daftar Rujukan

- Achmad Sodiki, 2013, Politik Hukum Agraria, Jakarta : Konstitusi Press.
- Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2010, Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat, Jakarta : BPN RI.
- Bernhard Limbong, 2012, Reforma Agraria, Jakarta : Margaretha Pustaka.
- Gunawan Wiradi, 2000, Reformasi Agraria; Perjalanan Yang Belum Berakhir, Yogyakarta : INSIST Press..
- Ida Nurlinda, 2009, Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum, Jakarta : Rajagrafindo Persada..
- Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, Access Reform Dalam Kerangka Reforma Agraria Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Rakyat, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
- Galih Andrianto, 2014, Reforma Agraria; Wujud Nyata Trisakti Kemerdekaan, sumber: <http://politik.kompasiana.com/2014/06/02/reforma-agraria-wujud-nyata-trisakti-kemerdekaan-656247.html>
- Khudori, 2014, Reforma Agraria dan Presiden Baru, Harian Kompas

edisi Hari Senin Tanggal 23 Juni 2014.

Marthin Sinaga, 2013, Polemik Undang-Undang Pangan, dikutip dari <http://hukum.kompasiana.com/2013/03/13/polemik-uu-pangan-536660.html>

Serikat Petani Indonesia (SPI), Konsepsi Serikat Petani Indonesia (SPI) Tentang Kedaulatan Pangan, dikutip dari http://www.spi.or.id/?page_id=282

-----, Pandangan Sikap SPI Atas Pengesahan Undang-

Undang Pangan; Undang-Undang Pangan Baru Tidak Sesuai Dengan Konsep Kedaulatan Pangan, Isi Lama Kemasan Baru, dikutip dari <http://www.spi.or.id/?p=5699>

Woro Wahyuningtyas, 2014, Masa Depan Kedaulatan Pangan Indonesia Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Makalah, sumber: https://www.academia.edu/8765236/Masa_Depan_Kedaulatan_Pangan_dalam_UU_No._6_tahun_2014