

## PROSES DAN DINAMIKA PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2012 TENTANG PANGAN

### *Process and Dynamics of Legal Drafting of Food Law Number 18 Year 2012*

Achmad Suryana<sup>1</sup>, Munawar Khalil<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Jalan Tentara Pelajar 3B, Cimanggu, Bogor 16161

<sup>2</sup>Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian, Jalan Harsono RM No.3 Ragunan, Jakarta Selatan

\*Korespondensi penulis E-mail: [achsuryana@gmail.com](mailto:achsuryana@gmail.com)

Naskah diterima: 12 April 2017

Direvisi: 22 Mei 2017

Disetujui terbit: 14 Juli 2017

#### ABSTRACT

Legal drafting of the Food Law (Number 18/2012) was initiated by DPR RI using its initiative right. This law was issued in 2012 to replace the existing Food Law (Number 7/1996) because it was considered to be incapable to provide guidance for solving problems and challenges of national food development. This condition was due to significant changes in national and international strategic environment. Legal drafting processes of this law accommodated not only views of the parliament members of Working Committee representing their parties and the national government representatives coordinated by Ministry of Agriculture, but also from people's aspirations through public consultations. From all subjects discussed, several issues were needed more intensive attentions, i.e. (a) meaning of food sovereignty, (b) position of imports to support food availability, (c) national food institution establishment, and (d) halal food issue. This paper aimed to write down processes and dynamics of legal drafting of this food law with those four issues as examples. It is expected that this article will be useful as information and lessons learned about legal drafting process and help stakeholders of food development to have more understanding of real meaning and intention of norms written in this Law.

**Keywords:** *Food Law, legal drafting process, people's aspiration, food development*

#### ABSTRAK

Penyusunan Undang-Undang (UU) Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan diinisiasi DPR RI dengan menggunakan hak inisiatif. UU Pangan ini diterbitkan tahun 2012 mengganti UU Pangan yang ada waktu itu (No. 7/1996) yang dinilai sudah tidak mampu memberikan acuan untuk menjawab berbagai permasalahan dan tantangan pembangunan pangan nasional. Kondisi ini disebabkan oleh terjadinya perubahan yang signifikan dari lingkungan strategis nasional dan internasional. Proses penyusunan UU Pangan ini tidak saja mengakomodasi pemikiran para anggota DPR dari Panitia Kerja RUU Pangan yang mewakili fraksinya dan wakil-wakil kementerian/lembaga pemerintah yang dikoordinir oleh Kementerian Pertanian, tetapi juga menampung berbagai aspirasi masyarakat melalui penyelenggaraan konsultasi publik. Dari keseluruhan materi yang dibahas dalam RUU Pangan, beberapa substansi memerlukan pembahasan yang lebih intens dan mendalam, empat isu diantaranya adalah: (a) pengertian kedaulatan pangan; (b) posisi impor dalam penyediaan pangan; (c) pembentukan kelembagaan pangan; dan (d) kehalalan pangan. Penulisan artikel ini bertujuan untuk mendokumentasi proses dan dinamika pembahasan UU Pangan, dengan pendalaman menggunakan empat isu tersebut di atas. Diharapkan tulisan ini bermanfaat sebagai informasi dan pelajaran berharga mengenai dinamika penyusunan UU Pangan, dan dapat membantu pemangku kepentingan pembangunan pangan lebih memahami arti sesungguhnya dan maksud dari norma-norma yang tercantum dalam UU Pangan ini.

**Kata kunci:** *Undang-Undang Pangan, proses penyusunan peraturan-perundangan, aspirasi masyarakat, pembangunan pangan*

#### PENDAHULUAN

Pemerintah menjalankan *public service* (pelayanan masyarakat) yang melayani kebutuhan masyarakat dan menjadi jawaban fungsional terhadap berbagai permasalahan yang menimpa kehidupan masyarakat (Sofyan 2015), termasuk masalah pangan. Pangan

merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi setiap individu. Pemenuhan kecukupan pangan bagi rakyat merupakan kewajiban baik secara konstitusional, moral, sosial, maupun hukum (Suratin 2008, FAO 2014, Widayati et al. 2015). Selain itu, pemenuhan kecukupan pangan dan gizi

merupakan investasi pembentukan sumber daya manusia (SDM) yang lebih baik (Kemenkes 2015, Sardjoko 2016), dan prasyarat bagi pemenuhan hak-hak dasar lainnya seperti pendidikan dan pekerjaan (Suryana 2014; Rachmat 2015).

Berdasarkan pola pikir tersebut di atas, untuk mewujudkannya diperlukan pedoman atau norma-norma yang mengatur berbagai aspek pangan agar hak atas pangan bagi rakyat dapat terpenuhi. Sejak tahun 1996, acuan tersebut sudah dimiliki bangsa Indonesia berupa Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Akan tetapi, 15 tahun kemudian, UU tersebut sudah tidak mampu memberikan acuan untuk menjawab berbagai permasalahan dan tantangan dalam pembangunan pangan karena selama periode tersebut lingkungan strategis nasional dan internasional berubah drastis. Pada tingkat nasional dimulai tahun 1998 telah terjadi proses reformasi di berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dilahirkannya kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi pembangunan. Di tingkat global proses liberalisasi perdagangan dan pengembangan blok perdagangan kawasan semakin menguat. Bersamaan dengan itu, dampak perubahan iklim ekstrim terjadi dengan frekuensi semakin intensif, yang memiliki dampak negatif terhadap upaya peningkatan produksi pertanian.

Para wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) memahami adanya permasalahan tersebut, tentu saja dari perspektif politik bernegara. Oleh karena itu, DPR mengambil inisiatif untuk melakukan perubahan terhadap UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (Arifin 2011, Khaeron 2012). Seperti tercantum dalam konsideran menimbang huruf d dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan) yang merupakan pengganti UU Pangan lama, dinyatakan:

*“bahwa UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan kondisi eksternal dan internal, demokratisasi, desentralisasi, globalisasi, penegakan hukum, dan beberapa peraturan perundangan lain yang dihasilkan kemudian sehingga perlu diganti”.*

Perbedaan signifikan antara UU Pangan yang baru (UU Nomor 18 Tahun 2012) dengan yang lama (UU Nomor 7 Tahun 1996) adalah:

1. Konsep ketahanan pangan dalam UU Pangan lama (7/1996) belum mengatur penyediaan pangan hingga ke tingkat perseorangan, tetapi lebih fokus pada aspek hilir dari sistem pangan, seperti pengaturan tentang industri

dan keamanan pangan olahan, sementara pengaturan aspek penyediaan dan keterjangkauan pangan belum dibahas. Pada UU Pangan baru kelemahan tersebut diperbaiki, sehingga pemenuhan pangan tersebut berlaku baik untuk masyarakat, rumah tangga, hingga perseorangan.

2. Pengaturan tentang sanksi dan penegakan hukum pada UU Pangan lama masih relatif lemah, padahal penyimpangan dalam bisnis pangan sangat membahayakan bagi kesehatan manusia, masyarakat sampai pada stabilitas politik. Pada UU Pangan baru aspek ini ditata lebih rinci dengan sanksi yang relatif lebih berat.
3. Pemerintah Indonesia melalui proses ratifikasi dokumen internasional telah mengakui hak atas pangan perseorangan dan memberikan kewajiban kepada negara untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi hak atas pangan warga negaranya melalui UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya). Ratifikasi tersebut membawa konsekuensi hukum bagi Indonesia untuk meninjau berbagai produk perundang-undangan nasional guna memastikan bahwa produk perundang-undangan tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM). Dalam UU Pangan baru pengakuan atas hak tersebut, terutama mengenai hak atas pangan (*right to food*) dirumuskan dengan jelas sesuai kovenan tersebut.

Proses kelahiran UU Pangan merupakan hasil dari upaya berbagai pihak. Peran dan sumbangan tersebut tidak hanya berasal dari unsur legislatif (DPR) dan eksekutif (Pemerintah), tetapi kontribusi dan partisipasi konstruktif dari berbagai pihak seperti para pakar, akademisi, pengelola lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan swasta juga mewarnai substansi pengaturan dalam UU tersebut. Dengan proses dan dinamika penyusunan UU seperti diuraikan di atas, UU Pangan yang dihasilkan diharapkan dapat mewakili sebagian besar aspirasi rakyat Indonesia untuk membangun ketahanan pangan berkelanjutan dengan azas kedaulatan dan kemandirian pangan.

Dengan memperhatikan proses dan dinamika penyusunan UU Pangan tersebut, penulisan artikel ini bertujuan untuk (1) mendokumentasi proses penyusunan dan pembahasan UU Pangan dan (2) menyajikan informasi terkait beberapa materi krusial dalam pembahasan UU

Pangan. Diharapkan tulisan ini bermanfaat sebagai pelajaran (*lesson learned*) dan informasi berharga mengenai perumusan norma-norma dalam menyusun sebuah UU, sehingga dapat membantu para pemangku kepentingan dalam mengimplementasikan UU Pangan secara lebih tepat.

Metoda kajian untuk penulisan artikel ini menggunakan analisis deduktif dan deskriptif. Sumber data dan informasi untuk telaahan ini sebagian besar berupa berbagai dokumen yang tersedia dalam proses pembahasan RUU Pangan, baik yang bersumber dari DPR maupun Pemerintah, serta dari pemangku kepentingan pembangunan pangan yang terdokumentasi dari proses konsultasi publik penyusunan UU Pangan. Selain itu, bahan kajian ini juga berupa jurnal ilmiah dan makalah yang relevan, serta dari media massa yang memuat berbagai pandangan dan pendapat para ahli, akademisi, dan praktisi yang membahas RUU Pangan.

## PROSES PENYUSUNAN DAN PEMBAHASAN RUU PANGAN

Penyusunan suatu UU diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian diganti dengan UU Nomor 12 tahun 2011 dengan nama yang sama. UU tersebut menyatakan bahwa pembentukan suatu UU dapat diajukan oleh Pemerintah maupun DPR melalui hak inisiatif. Rancangan UU tentang Pangan (RUU Pangan) ini merupakan perwujudan dari pemanfaatan hak inisiatif DPR tersebut.

Penyusunan RUU Pangan inisiatif DPR telah melalui proses yang cukup panjang. Inisiasi dimulai oleh berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) pangan sebelum DPR periode 2009-2014 bekerja. Proses tersebut dikoordinasikan DPRRI masa kerja periode sebelumnya dengan melibatkan Pemerintah, akademisi, LSM bidang pangan, wakil aspirasi daerah termasuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD), melalui berbagai forum pertemuan yang dilaksanakan di berbagai kota di Indonesia. Sejalan dengan berbagai kegiatan di atas, dalam proses penyusunan naskah RUU ini selanjutnya, DPR RI periode 2009-2014 melaksanakan kajian akademis secara komprehensif melalui (1) inventarisasi permasalahan yang dihadapi di lapangan dan mengidentifikasi aspirasi pemangku kepentingan; (2) seminar, lokakarya, dan pertemuan yang membahas masalah pangan; (3) pengkajian dan diskusi dengan tim pakar dalam berbagai pertemuan ilmiah serta

dalam rapat dengar pendapat umum. Sebagai contoh, salah satu kegiatan untuk menajaring pandangan para akademisi di kampus terkait pemikiran perubahan UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, dilaksanakan pada awal Februari 2011. Komisi IV DPRRI mengadakan rapat konsultasi publik dan jaring pendapat dengan civitas akademika di Universitas Lampung di Bandar Lampung, Universitas Udayana di Denpasar, dan Universitas Hasanuddin di Makassar.

Dalam proses penyusunan RUU Pangan ini, untuk menginformasikan lebih dahulu kepada unit kerja di Kementerian Pertanian (Kementan) yang dinilai akan menjadi mitra kerja dalam pembahasan selanjutnya, dilaksanakan rapat tertutup oleh Komisi IV DPR RI dengan Badan Ketahanan Pangan (BKP) pada tanggal 18 Juli 2011, dengan agenda pemaparan oleh Biro Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPRRI mengenai Naskah Akademik dan Draf RUU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (DPR- RI 2011, BKP 2011a). Selain itu, dalam rangka pendalaman materi RUU Pangan inisiatif DPR, Komisi IV DPR RI membuat empat tim yang didampingi wakil dari Kementan untuk melakukan studi banding keempat negara, yaitu India, Tiongkok, Jepang, dan Amerika Serikat (Kompas, 8 Desember 2011). Kunjungan tersebut selain melaksanakan studi banding untuk RUU Pangan, juga untuk pendalaman materi terkait RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang dibahas tahun berikutnya, setelah pembahasan RUU Pangan selesai.

DPR RI secara resmi menyampaikan kepada Presiden RI dokumen RUU tentang Pangan melalui surat Ketua DPR RI Nomor LG.01.04/9337/DPR RI/X/2011 tanggal 28 Oktober 2011, dan memohon menunjuk menteri yang akan mewakili Presiden dalam rapat-rapat pembahasannya. Menindaklanjuti surat dari Ketua DPR tersebut, Presiden melalui surat kepada Ketua DPR Nomor R-61/Pres/11/2011 tanggal 30 Nopember 2011 menginformasikan penugasan kepada Menteri Pertanian, Menteri Perindustrian, Menteri Perdagangan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk secara bersama-sama atau sendiri-sendiri mewakili Presiden dalam membahas RUU Pangan tersebut. Dalam proses selanjutnya, karena substansi RUU lebih berdekatan dengan domain tugas Kementan, Menteri Pertanian ditunjuk menjadi koordinator bagi Kementerian/Lembaga (K/L) terkait untuk mewakili Pemerintah.

Langkah pertama yang dilakukan Menteri Pertanian untuk menindaklanjuti penugasan

tersebut adalah membuat Kelompok Kerja Pembahasan RUU Pangan Pemerintah (Pokja Pemerintah) dan menunjuk Kepala BKP sebagai koordinator Pokja. Dalam menjalankan tugasnya, Pokja Pemerintah ini menggunakan lembaga Sekretariat Dewan Ketahanan Pangan (DKP) sebagai dapur kegiatan. Karena waktu yang tersedia untuk mengkaji RUU Pangan inisiatif DPR ini sangat terbatas, Pokja Pemerintah segera melaksanakan tugasnya dengan melakukan penjangkauan aspirasi dan pandangan dari Pemerintah Daerah (Pemda), akademisi, dan organisasi kemasyarakatan di bidang pangan. Paralel dengan kegiatan tersebut, Pokja Pemerintah harus segera menyusun Daftar Inventarisasi Masalah (DIM, suatu istilah yang dipakai dalam proses pembahasan suatu RUU di DPR RI) RUU Pangan versi Pemerintah,

Dua cara digunakan untuk mencapai tujuan tersebut, yaitu turun langsung ke beberapa ibukota provinsi mengadakan berbagai pertemuan dengan pemangku kepentingan di daerah dan mengundang seluruh perwakilan unit kerja ketahanan pangan provinsi ke pertemuan yang diselenggarakan di Kementan. Selain itu, Sekretariat DKP melaksanakan *desk study* (studi pustaka) dengan dukungan *Food and Agriculture Organization* (FAO) dan *World Bank* untuk melakukan analisis perbandingan RUU Pangan dengan UU Pangan di berbagai negara (India, Mexico, Nicaragua, Ekuador, dan Afrika Selatan) terkait aspek ketahanan pangan, kedaulatan pangan, dan keamanan pangan (Bourgeois 2011). Hasil berbagai langkah tersebut dimanfaatkan untuk penajaman dan penyempurnaan DIM RUU Pangan.

Tahap kedua, pada tanggal 20 Desember 2011 Sekretariat DKP memfasilitasi pertemuan pleno dengan peserta seluruh pemangku kepentingan pembangunan pangan untuk melakukan pembahasan RUU Pangan. Tiga hari berikutnya, berurut-turut, dilaksanakan rapat-rapat maraton di Bogor guna menghasilkan DIM RUU Pangan versi Pemerintah. Dalam rapat tersebut diundang berbagai pihak yaitu: (1) wakil-wakil dari lima kementerian yang mendapat penugasan dari Presiden seperti disebutkan terdahulu yaitu Kementan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham); (2) anggota Pokja Ahli serta Pokja Khusus Dewan Ketahanan Pangan; dan (3) mengingat lingkup sistem pangan dan aspek yang dicakup dalam RUU Pangan inisiatif DPR cukup luas, diundang juga wakil-wakil dari Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian

(Kemenko Perkonomian), Kementerian Kesehatan, (Kemenkes), Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kehutanan, Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan PAN-RB), Badan Pengawas Obat dan Makanan, dan Kantor Staf Khusus Presiden RI Bidang Pangan dan Energi.

Untuk meningkatkan pemahaman dan pendalaman atas materi sistem pangan dan ketahanan pangan, pada pertemuan-pertemuan tersebut diundang juga para ahli dan akademisi bidang pangan dan gizi dari enam perguruan tinggi di Jawa dan luar Jawa, para peneliti dari Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, dan para pejabat lembaga ketahanan pangan daerah untuk memberikan kritik dan masukan atas draft RUU Pangan tersebut (BKP 2011b). Hasil rapat-rapat Pokja RUU Pangan Pemerintah ini berupa dokumen hasil kesepakatan wakil-wakil K/L atas DIM RUU Pangan versi Pemerintah (Kementan 2011a, 2011b), selanjutnya dokumen tersebut disampaikan kepada Presiden RI oleh Menteri Pertanian pada tanggal 28 Desember 2011.

Rapat pertama antara DPR RI dan Pemerintah membahas RUU Pangan dilaksanakan melalui Rapat Kerja (Raker) Komisi IV DPR dengan mengundang lima menteri yang ditugasi Presiden untuk membahas RUU Pangan, pada tanggal 18 Januari 2012. Dalam Raker tersebut Ketua Komisi IV DPR menyampaikan garis besar isi dan maksud RUU Pangan inisiatif DPR (DPR RI 2012a). Menteri Pertanian yang mewakili Pemerintah menyatakan menyambut baik inisiatif DPR tersebut untuk mewujudkan ketahanan pangan berbasis kedaulatan dan kemandirian pangan secara berkelanjutan guna menjamin hak atas pangan masyarakat. Menteri Pertanian selanjutnya mengemukakan DIM RUU Pangan versi Pemerintah jumlahnya sebanyak 776 buah, dengan rincian 94 DIM tetap seperti rumusan semula, 181 DIM merupakan perubahan redaksional, dan 501 DIM berupa perubahan substansi (Kementan 2012a).

Rapat pertama Panja Komisi IV DPR RI dengan Pokja RUU Pangan Pemerintah dilaksanakan pada tanggal 27 dan 28 Januari 2012. Selanjutnya, dalam kurun bulan Februari sampai Oktober 2012, Raker Komisi IV DPR dengan Pemerintah dilaksanakan sebanyak empat kali, Rapat Panja delapan kali, Rapat Tim Perumus/Tim Kecil dan Tim Sinkronisasi masing-masing satu kali (DPR RI 2012b). Selain itu diadakan Rapat Tim Sekretariat Komisi IV dengan Tim Sekretariat Pemerintah sebanyak

tujuh kali untuk menyelesaikan detail perumusan kalimat dan penyempurnaan penggunaan bahasa Indonesia.

Dalam proses pembahasan tersebut, sebagai upaya untuk melakukan pendalaman atas materi tertentu, Panja RUU Pangan DPR bersama Pokja RUU Pangan Pemerintah melakukan *focus group discussion* (FGD) di tiga perguruan tinggi, yaitu di Universitas Gadjah Mada (UGM), Universitas Sumatera Utara (USU), dan Institut Pertanian Bogor (IPB). Panja RUU Pangan juga mengundang beberapa pakar bidang pangan untuk pendalaman atas pandangan mereka yang menyatakan RUU Pangan terlalu liberal dan tidak mengutamakan kepentingan dalam negeri dan kepentingan petani. Selain itu Panja ini mengundang para pemimpin organisasi keagamaan yang ada di Indonesia untuk memberi masukan khusus tentang materi kehalalan pangan dalam RUU Pangan (DPRRI 2012b, 2012c, 2012d).

Semua materi dalam RUU Pangan baru dapat disepakati melalui proses pembahasan selama hampir 10 bulan. Tahap akhir pembuatan UU adalah pengambilan keputusan yang dilaksanakan dalam Rapat Pleno DPR RI dan penandatanganan UU tersebut oleh Presiden. Akhirnya pada Raker Komisi IV DPR dengan Pemerintah (Pembicaraan Tingkat I) tanggal 16 Oktober 2012 disepakati RUU tentang Pangan ini untuk diserahkan pada Pembicaraan Tingkat II guna mendapat pengesahan DPR RI (DPR RI 2012b, Kementan 2012b). Selanjutnya pada Rapat Paripurna DPR RI tanggal 18 Oktober 2012, DPR menyetujui RUU tentang Pangan untuk disahkan menjadi UU tentang Pangan (DPR RI 2012c, Kementan 2012c). Sekitar satu bulan, tepatnya pada tanggal 16 Nopember 2012 Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan UU tersebut dan diundangkan di Jakarta keesokan harinya oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pangan ini diberi nama UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yang terdiri dari 154 Pasal dalam 17 BAB.

### ISU-ISU STRATEGIS DALAM PEMBAHASAN RUU PANGAN

Pada rapat-rapat berbagai tingkatan tersebut, pembahasan dilakukan secara sungguh-sungguh, intensif, mendalam dengan nuansa akademis dan politis, serta dengan penuh dinamika namun dalam semangat konstruktif untuk menghasilkan UU tentang Pangan yang

dapat menjadi landasan yang kokoh bagi penyelenggaraan pangan nasional. Perbedaan pandangan dapat dimaknai sebagai suatu dinamika yang dapat dikelola secara positif dan sehat dalam rangka mencari rumusan pengaturan penyelenggaraan pangan nasional yang tepat.

Dari seluruh proses perdebatan, topik yang cukup banyak menyita perhatian dan waktu karena adanya perbedaan pandangan yang cukup tajam di antara beberapa pihak adalah: (1) pengertian kedaulatan pangan; (2) posisi impor dalam penyediaan pangan; (3) kelembagaan pangan; dan (4) kehalalan pangan. Tentu saja ada beberapa materi lainnya yang penting dan memerlukan pembahasan mendalam, namun keempat isu tersebut mendapat respon, masukan, dan perhatian yang cukup besar baik dari pihak DPR, Pemerintah, maupun masyarakat. Untuk mengambil pelajaran berharga (*lesson learned*) dari proses dan dinamika penyusunan norma-norma dalam UU Pangan, berikut disajikan jalannya pembahasan dari keempat topik tersebut.

#### Pengertian Kedaulatan Pangan

Materi yang pertama kali didiskusikan pada rapat perdana pembahasan RUU Pangan adalah tentang dasar pemikiran dicantumkannya konsep kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan dalam UU Pangan. Suasana rapat perdana ini sangat intens mulai dari diskusi tentang pengertian yang bersifat teoritis, pendekatan akademis, sampai pada tataran praktis. Draft RUU inisiatif DPR meletakkan kedaulatan pangan menjadi landasan dasar atau filosofis dalam pembangunan pangan.

Konsep kedaulatan pangan mulai menjadi perhatian masyarakat internasional setelah muncul gerakan internasional untuk mempromosikan terminologi kedaulatan pangan (*food sovereignty*) yang pertama kali secara formal digulirkan oleh kelompok LSM dan organisasi masyarakat sipil (*Civil Society Organization/CSO*) yang menyebut dirinya Via Campesina pada Konferensi Internasional Kedua di Tlaxcala, Mexico tahun 1996. Selanjutnya, pada tahun yang sama Via Campesina dengan dukungan LSM/CSO lainnya mengumumkan perlunya kedaulatan pangan dalam upaya pemenuhan hak atas pangan bagi setiap orang pada *World Food Summit* (Pertemuan Puncak Pangan Dunia) di Roma, Italia, yang diselenggarakan FAO (Edelman 2014).

Definisi internasional tentang kedaulatan pangan cukup banyak dan beragam. Definisi dari *International NGO/CSO Planning Committee*

(IPC) dinilai lebih komprehensif dibandingkan definisi awal dari Via Campesina, seperti dikutip Windfur dan Jonsen (2005) sebagai berikut:

*“Food Sovereignty is the right of peoples, communities, and countries to define their own agricultural, labour, fishing, food and land policies, which are ecologically, socially, economically, and culturally appropriate to their unique circumstances. It includes the true right to food and to produce food, which means that all people have the right to safe, nutritious, and cultural appropriate food and to food-producing resources and the ability to sustain themselves and their societies”*

Pada umumnya, hampir semua definisi kedaulatan pangan mengandung elemen-elemen yang berkaitan dengan ‘hak’ atau ‘right’ (Windfur dan Jonsen 2005, Gordillo dan Geronimo 2013, Edelman 2014), namun Edelman menyimpulkan bahwa para pendukung konsep kedaulatan pangan tidak mampu mendefinisikan secara jelas atau menyepakati pengertian “kedaulatan” dalam istilah “kedaulatan pangan” tersebut. Berdasarkan pemikiran yang berkembang seperti diuraikan di atas, Windfur dan Jonsen (2005) merinci pihak-pihak yang memiliki hak terkait kedaulatan pangan tersebut sebagai berikut:

- a. Petani skala kecil (termasuk peternak, nelayan, dan buruh tani) memiliki hak untuk memproduksi pangan sesuai pilihannya. Bersamaan dengan itu terdapat jaminan akses bagi petani skala kecil pada lahan, air, benih tanaman serta bibit ternak, dan kredit modal usaha.
- b. Seluruh penduduk mempunyai hak atas pemenuhan kebutuhan pangannya sesuai pilihannya untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif. Konsumen pangan memiliki hak untuk memutuskan sendiri pangan yang akan dikonsumsi dan bagaimana serta siapa yang memproduksinya
- c. Negara memiliki hak untuk menentukan kebijakan pangannya secara mandiri dan hak untuk melindungi dari adanya kondisi under-priced komoditas impor pangan dan pertanian.

Di dalam negeri, pemikiran tentang kedaulatan pangan berkembang di kalangan LSM bidang pangan diantaranya Serikat Petani Indonesia (SPI), Indonesia Human Right Commission for Social Justice (IHCS), Koalisi Rakyat untuk Kedaulatan Pangan (KRKP), Koalisi Perempuan, dan Bina Desa (Saragih 2015). Dalam ungkapan praktis, Ketua Umum SPI Henry Saragih mengemukakan kedaulatan

pangan berarti terwujudnya sistem produksi, konsumsi, distribusi, dan pasar pangan yang berfihak pada kedaulatan rakyat. Dengan konsep kedaulatan pangan ini, pemenuhan pangan rakyat dipasok dari produksi dalam negeri yang diusahakan oleh para petani, dan menolak impor pangan, terutama pangan pokok (Saragih 2009, Ya'kub 2012). Pemikiran yang berkembang di Indonesia ini sedikit banyak dipengaruhi oleh pemikiran yang disosialisasikan di tingkat internasional yang oleh kelompok masyarakat yang tergabung dalam Via Campesina seperti disebutkan di atas (Edelman 2014, Saragih 2015). Sikap politik pangan tersebut titik beratnya pada upaya untuk menyejahterakan petani dan menjamin hak petani memperoleh akses terhadap lahan, benih hasil produksi sendiri (menghindari ketergantungan benih impor, termasuk benih transgenik), dan input usaha tani lainnya.

Dukungan terhadap kedaulatan pangan sebagai kebijakan dasar dalam pembangunan pangan nasional datang juga dari para akademisi di perguruan tinggi, diantaranya dari UGM dan IPB (Agus 2012, Machfoedz 2012, Damanhuri 2012, Santosa 2017). Walaupun masing-masing memiliki rumusan berbeda tentang kedaulatan pangan, pada intinya polapikirmasyarakat pemenuhan pangan masyarakat secara keseluruhan hendaknya diupayakan dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya domestik melalui pemberdayaan petani dan bukan berasal dari impor. Artinya upaya memproduksi pangan melalui pemberdayaan petani dan yang mampu mensejahterakan petani perlu menjadi arus utama kebijakan pangan nasional.

Pembahasan intensif dalam rapat Panja RUU pangan perdana di hari pertama tersebut berhasil menyepakati kedudukan dan rumusan pengertian kedaulatan pangan dalam pembangunan pangan nasional. Kedaulatan pangan diposisikan sebagai landasan filosofis bagi penyelenggaraan pangan yang diatur rinciannya pada setiap pasal dalam UU Pangan. Pengertian kedaulatan pangan dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang disepakati 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”. Pengertian ini disepakati cocok untuk Indonesia dan juga telah memperhatikan pemikiran yang berkembang di masyarakat secara nasional dan internasional.

Pembahasan berikutnya mengenai pengertian kemandirian pangan lebih mudah.

Disepakati pengertian kemandirian pangan dalam UU Pangan adalah “kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan 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”.

Dengan pengertian kedaulatan dan kemandirian pangan tersebut di atas, lantas kedudukan dan pengertian ketahanan pangan menjadi jelas. Walaupun disepakati pada prinsipnya pengertian ketahanan pangan mengikuti definisi internasional, dengan tambahan di sana-sini sesuai kepentingan nasional. Pengertian ketahanan pangan dalam UU pangan adalah: “kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat untuk dapat hidup sehat, aktif, produktif secara berkelanjutan”.

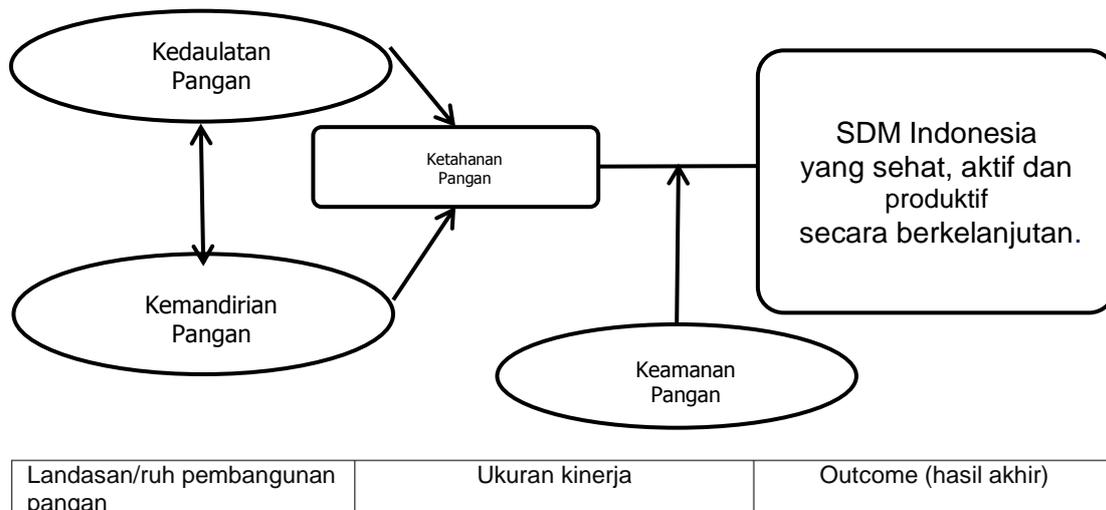
Tiga konsep dasar pemikiran yang melandasi keseluruhan pengaturan dalam UU Pangan berkaitan dan jalin-menjalin. Kedaulatan pangan bersama kemandirian pangan menjadi landasan filosofis atau ruh/jiwa penyelenggaraan pangan untuk mencapai tujuan pembangunan pangan, yaitu ketahanan pangan nasional. Dengan ungkapan lain, Syahyuti et al. (2015) menyatakan kedaulatan pangan merupakan suatu strategi dasar untuk melengkapi ketahanan pangan sebagai tujuan akhir pembangunan pangan.

Dengan demikian, pencapaian ketahanan pangan menjadi ukuran kinerja pembangunan pangan. Dengan didukung oleh pengembangan keamanan pangan, hasil akhir (*outcome*) pembangunan pangan nasional adalah terbentuknya sumber daya manusia (SDM) Indonesiabaik sebagai suatu kelompok masyarakat ataupun perseorangan yang sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan (Gambar 1).

Negara yang memanfaatkan filosofi berpikir kedaulatan pangan dalam UU ternyata tidak hanya Indonesia. Konsepsi kedaulatan pangan telah dimasukkan sebagai norma legal, sebagian pada level konstitusi nasional, di beberapa negara seperti Venezuela, Senegal, Mali, Nikaragua, Ekuador, Nepal, dan Bolivia (Edelman, 2014).

### Pengaturan Impor Pangan

Materi tentang impor pangan merupakan isu yang menjadi perhatian banyak pihak dalam pembahasan RUU tentang Pangan. Berbagai pendapat dan posisi para pihak mengemuka baik secara terbatas atau melalui media yang menilai RUU Pangan terlalu bersifat liberal dandapat membuka ketergantungan pemenuhan kebutuhan pangan pada impor (Forum Kajian Islam Mahasiswa Universitas Ibnu Khaldun Bogor 2012). Pihak lain mengemukakan RUU pangan berpotensi memperluas pasar beras impor di Indonesia karena pemerintah pusat dan daerah dapat membeli beras berapapun dari luar negeri (Antara Jatim 2011) Rachbini dari Lembaga Pengkajian Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Kamar Dagang dan



Sumber: Suryana 2012a dan 2012b.

Gambar 1. Kerangka pikir sistem penyelenggaraan pangan nasional

Industri mengkritik RUU Pangan yang dinilai menyejajarkan impor sebagai sumber pangan bersama produksi dalam negeri dan cadangan pangan (Kompas.com 2011).

Di pihak lain, pandangan berbeda terekam dalam forum diskusi terbuka dengan topik RUU Pangan dengan peserta undangan termasuk dari perwakilan organisasi internasional di Jakarta (Suryana 2012c, BKP 2012a), diantara peserta diskusi ada yang mengemukakan pembatasan impor pangan seperti pengaturan dalam RUU Pangan dikhawatirkan meniadakan manfaat dari perdagangan dan bertentangan dengan peraturan perdagangan internasional. Dalam konteks stabilisasi harga pangan, beberapa hasil penelitian menyatakan bahwa pembatasan perdagangan pangan (ekspor atau impor) tidak memperkuat upaya stabilitas harga pangan (Kornher and Kalkuhl 2014, Gouel 2015). Impor pangan diperlukan untuk menjaga stabilitas harga pangan, apabila kenaikan harga tersebut disebabkan oleh ketidakcukupan pasokan pangan dari produksi dalam negeri dan cadangan pangan untuk pemenuhan kebutuhan pangan seluruh masyarakat.

Dengan mengemukanya berbagai pendapat para pihak seperti dikemukakan di atas, fihak DPR dan Pemerintah sepakat untuk mendalami isu tersebut dengan lebih seksama. Di sela-sela jadwal rapat pembahasan RUU, Panja RUU

Pangan melaksanakan kegiatan konsultasi publik, di Gedung DPR RI dan di tiga perguruan tinggi, yaitu UGM, USU dan IPB (DPR RI 2102b). Pokja Pemerintah secara internal juga mengupas isu impor pangan ini dari berbagai aspek ketahanan pangan.

Untuk mendapatkan gambaran rancangan arah kebijakan impor penyediaan pangan dalam RUU tentang Pangan, dalam Tabel 1 disajikan rumusan norma tentang sumber penyediaan pangan dan dalam Tabel 2 dikemukakan norma tentang impor pangan, masing-masing menurut RUU inisiatif DPR, DIM RUU Pangan Pemerintah, dan rumusan final yang tercantum dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Dari Tabel tersebut terlihat tidak ada perbedaan pemikiran yang mendasar mengenai pengaturan impor pangan antara DPR dan Pemerintah. Rumusan norma dalam kedua dokumen tersebut sebenarnya sudah menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, dengan memformulasikan norma bahwa sumber utama penyediaan pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan bagi seluruh masyarakat berasal dari produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional, impor pangan diposisikan untuk mengatasi kekurangan penyediaan yang disebabkan pasokan dari produksi domestik dan cadangan pangan tidak mencukupi.

Tabel 1. Pengaturan tentang sumber penyediaan pangan dalam RUU tentang Pangan inisiatif DPR RI, DIM RUU Pangan dari Pemerintah, dan UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

RUU tentang Pangan inisiatif DPR RI	DIM RUU Pangan Pemerintah	UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
Bab IV Ketersediaan Pangan Bagian Kesatu Umum	Bab IV Ketersediaan Pangan Bagian Kesatu Umum	Bab IV Ketersediaan Pangan Bagian Kesatu Umum
Pasal 15 (1) Sumber penyediaan pangan berasal dari produksi pangan dalam negeri, cadangan pangan, dan pemasukan pangan dari luar negeri. (2) Sumber penyediaan pangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diutamakan berasal dari produksi dalam negeri.	Pasal 15 (1) Sumber penyediaan pangan berasal dari produksi pangan dalam negeri, cadangan pangan, dan pemasukan pangan dari luar negeri. (2) Sumber penyediaan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan berasal dari produksi dalam negeri.	Pasal 14 (1) Sumber penyediaan pangan berasal dari produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional. (2) Dalam hal sumber penyediaan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum mencukupi, pangan dapat dipenuhi dengan impor pangan sesuai dengan kebutuhan.
Pasal 16 (1) Pemerintah mengutamakan produksi pangan dalam negeri untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi pangan.	Pasal 16 (1) Pemerintah mengutamakan produksi pangan dalam negeri untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi pangan.	Pasal 15 (1) Pemerintah mengutamakan produksi pangan dalam negeri untuk pemenuhan kebutuhan konsumsi pangan.

Tabel 2. Rumusan norma tentang impor pangan dalam RUU tentang Pangan inisiatif DPR RI, DIM RUU Pangan dari Pemerintah, dan UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

RUU tentang Pangan inisiatif DPR RI	DIM RUU Pangan dari Pemerintah	UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
Bab IV	Bab IV	Bab IV
Ketersediaan Pangan Bagian Keempat	Ketersediaan Pangan Bagian Keempat	Ketersediaan Pangan Bagian Kelima
Pemasukan Pangan ke dalam Wilayah Negara RI	Pemasukan Pangan ke dalam Wilayah Negara RI	Impor Pangan
Pasal 35	Pasal 15	Pasal 36
(4) Pemasukan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi atau tidak diproduksi di dalam negeri.	(4) Pemasukan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi atau tidak diproduksi di dalam negeri.	(1) Impor pangan hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri.
----	----	(2) Impor pangan pokok hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi.
-----	(8) Pemasukan pangan tidak berdampak negatif terhadap keberlanjutan usaha tani, peningkatan produksi, kesejahteraan petani dan nelayan.	Pasal 39 Pemerintah menetapkan kebijakan dan peraturan impor pangan yang tidak berdampak negatif terhadap keberlanjutan usaha tani, peningkatan produksi, kesejahteraan petani, pembudi daya ikan, dan pelaku usaha pangan mikro dan kecil.

Diskusi mengenai impor pangan tidak terlepas dari konsep dasar tentang ketahanan pangan. Pengertian ketahanan pangan yang berlaku secara global adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan suatu negara dalam jumlah dan mutu yang cukup, merata, dan terjangkau oleh seluruh masyarakat hingga perseorangan. Pengertian ini netral terhadap asal sumber pangan. Pada tingkat rumah tangga, perwujudan ketahanan pangan tidak mempersoalkan asal sumbernya, yang penting kebutuhan pangan seluruh anggota rumah tangga terpenuhi sesuai kebutuhan untuk dapat hidup sehat dan produktif. Sumber pangan rumah tangga dapat berasal dari (a) produksi sendiri, (b) cadangan pangan yang disimpan di rumah, (c) pemberian keluarga atau tetangga, (d) bantuan pangan Pemerintah, dan (e) diperoleh dari pembelian di pasar. Proporsi sumbangan sumber pangan dapat berbeda antar rumah tangga. Untuk rumah tangga di perkotaan sumber utama pangan dari pasar, tetapi untuk rumah tangga petani sumber utama pangan dari produksi sendiri.

Pada tingkat negara, sumber penyediaan pangan untuk mewujudkan ketahanan pangan

ada tiga, yaitu dari produksi dalam negeri, cadangan pangan nasional, dan impor pangan. Definisi global tentang ketahanan pangan tidak menetapkan posisi dari ketiga sumber tersebut, yang penting kebutuhan pangan seluruh rakyat dapat terpenuhi. Sebagai contoh, komunitas internasional mengakui Singapura memiliki ketahanan pangan yang tangguh, padahal kemampuan produksi pangan dalam negerinya sangat minimal. Pada tahun 2016, posisi Singapura dalam pencapaian seluruh aspek ketahanan pangan berdasarkan ukuran *Global Food Security Index*(GFSI) adalah peringkat tiga dari 113 negara yang dievaluasi (The Economist Intelligence Unit 2016).

Indonesia tidak seperti dan tidak ingin seperti Singapura. Indonesia negara yang luas dengan penduduk yang sangat banyak, dan dengan dominasi beras sebagai pangan pokok. Kondisi tersebut menjadikan komoditas beras

sebagai pangan pokok sangat strategis secara sosial, ekonomi, dan politik. Oleh sebab itu, upaya peningkatan produksi pangan, khususnya beras dengan sasaran pertumbuhan/tahun yang

tinggi sudah dimulai oleh Presiden RI pertama Ir. Soekarno dan berlanjut sampai pemerintahan saat ini. Indonesia menetapkan target untuk tidak tergantung dari negara lain guna memenuhi kebutuhan pangannya, terutama pangan pokok. Indonesia berupaya mencapai ketahanan pangan berkelanjutan, dengan basis produksi pangan dalam negeri. Pola pikir tersebut sebenarnya sudah dituangkan dalam RUU Pangan, baik inisiatif DPR maupun dari Pemerintah (Tabel 1, kolom 1 dan 2).

Dengan menyerap aspirasi rakyat, akhirnya Panja RUU Pangan berhasil merumuskan pasal mengenai sumber penyediaan pangan seperti tercantum dalam UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan pasal 14 dan 15. (Tabel 1, kolom 3). Melalui pasal 14 ayat (1) ditegaskan bahwa bagi Indonesia sumber penyediaan pangan yang utama hanya ada dua yaitu produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional. Rumusan ini merupakan pernyataan politik pangan negara, yang berbeda dengan pakem internasional. Selanjutnya pada ayat (2) diatur bahwa dalam hal dari kedua sumber penyediaan pangan belum mencukupi pangan dapat dipenuhi dari impor sesuai dengan kebutuhan. Jadi, pendekatan kebijakannya adalah untuk pemenuhan kebutuhan pangan nasional, memanfaatkan dulu produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional secara maksimum; bila ternyata masih belum cukup, baru dipenuhi dari impor. Di dalam dua ayat di atas terkandung pula pengertian bahwa terdapat kewajiban Pemerintah untuk memprioritaskan peningkatan produksi dalam negeri dan pengembangan cadangan pangan guna memenuhi kebutuhan pangan bagi seluruh masyarakat dengan harga yang wajar.

Mengenai pengaturan tentang impor pangan, rumusan akhir yang tertera dalam UU Pangan mengisyaratkan bahwa impor pangan hanya dapat dilakukan apabila terpenuhi dua syarat, yaitu (1) produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan (2) pangan tersebut tidak dapat diproduksi di dalam negeri. Khusus untuk pangan pokok yang dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia dan sudah pasti diproduksi di dalam negeri, impor pangan hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan tidak mencukupi (Tabel 2, kolom 3).

Frasa "hanya dapat dilakukan" menunjukkan bahwa kebijakan impor pangan merupakan *the last resort* (upaya terakhir) yang dapat dilakukan oleh Pemerintah ketika syarat-syarat tersebut di atas terpenuhi. Impor pangan merupakan variabel kebijakan yang sah untuk dimanfaatkan, tetapi harus dirancang dengan cermat melalui

perhitungan yang tepat tentang ketersediaan pangan dari produksi dalam negeri, cadangan pangan, dan kebutuhan konsumsi pangan antarwilayah serta nasional. Selain itu, keputusan impor pangan harus benar-benar didasarkan dalam rangka menjaga kepentingan nasional (Suryana 2015). Untuk mewujudkan kedaulatan pangan, pengaturan impor pangan dalam UU Pangan harus betul-betul memerhatikan kondisi dan potensi produksi pangan nasional serta kemampuan cadangan pangan nasional dan peningkatan kesejahteraan petani.

Hal penting lainnya terkait kebijakan impor pangan, dalam UU Pangan ditunjukkan keberpihakan negara kepada para produsen pangan, terutama petani skala kecil. Dalam rapat pembahasan RUU Pangan, Pemerintah menginisiasi pemikiran agar impor pangan tidak berdampak negatif terhadap keberlanjutan usaha tani, peningkatan produksi, kesejahteraan petani dan nelayan (Tabel 2, kolom 2). DPR menyambut baik usulan pengaturan ini dan organisasi kemasyarakatan yang bergerak di bidang pangan dan organisasi petani mendukung adanya keberpihakan ini. Norma tersebut tercantum dalam UU Pangan pasal 39, seperti disajikan dalam Tabel 2, kolom 3.

### **Pembentukan Kelembagaan Pangan**

Pandangan DPR terkait pembentukan kelembagaan pangan nasional dapat disimak dalam RUU Pangan inisiatif DPR. Lembaga legislatif ini menghendaki adanya kelembagaan pangan nasional yang kuat dan mempunyai otoritas penuh dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan pangan yang terintegrasi antarwilayah, antarkomoditas, dan antarwaktu. Posisi tersebut selain tercantum dalam RUU Pangan juga tercermin dari pernyataan pimpinan Komisi IV DPR dalam Raker DPR RI mengenai Pembahasan Tingkat I RUU Pangan dengan Pemerintah. Pimpinan Komisi IV DPR menyampaikan bahwa dalam rangka mengakomodir perkembangan sistem ketatanegaraan, khususnya sistem desentralisasi, UU Pangan diarahkan untuk mengatur tentang peran dan tanggungjawab Pemerintah dan pemda dalam mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, ketahanan pangan, keamanan pangan, dan ketersediaan pangan. Dalam RUU Pangan inisiatif DPR nama kelembagaan pangan ini sudah disebut Badan Otoritas Pangan (DPR RI 2012a). Dari penjelasan lebih lanjut pimpinan Komisi IV diketahui pembentukan kelembagaan pangan ini dirancang melalui peleburan tiga lembaga pangan yang sudah ada, yaitu BKP

Kementan, DKP, dan Perum Badan Urusan Logistik (Bulog).

Penggunaan kata “otoritas” sengaja dipilih perancang RUU Pangan inisiatif DPR sebagai penegasan adanya representasi dari kekuatan lembaga pangan ini dalam menentukan kebijakan pangan nasional dan menjamin ketersediaan pangan. Ada semacam “imajinasi kolektif” bahwa lembaga pangan nantinya akan memiliki kewenangan penuh, tentu saja di bawah arahan Presiden RI, dalam menjamin ketersediaan pangan yang cukup baik jumlah, mutu, gizi, higienis, dan keamanannya, termasuk menjamin stabilitas harga pangan yang terjangkau daya beli masyarakat. Karena itu, fungsi kelembagaan pangan yang diusulkan DPR selain (a) merumuskan kebijakan pangan nasional, juga (b) menjamin ketersediaan pangan. Dengan demikian, rancangan lembaga pangan tersebut berperan sebagai regulator dan sekaligus eksekutor untuk beberapa aspek strategis dalam menjamin terwujudnya ketahanan pangan berkelanjutan. DPR juga menginginkan hadirnya lembaga pangan yang kuat, maka bentuk lembaga pangan setidaknya setingkat kementerian, bahkan ada usulan secara tegas bahwa bentuk lembaga pangan ini berupa kementerian.

Pemerintah mempunyai pandangan yang sama dengan DPR dalam hal perlunya menghadirkan kelembagaan pangan yang mempunyai kewenangan yang cukup kuat dan mampu mengoordinasikan pembangunan pangan dengan K/L terkait. Namun seperti tergambar dalam DIM RUU Pangan Pemerintah, rancangan bentuk kelembagaan pangan versi Pemerintah menyebutkan lembaga nasional urusan pangan, yang mempunyai tugas (a) menetapkan kebijakan pangan dan gizi nasional dan (b) mengoordinasikan, mengintegrasikan, dan menyinkronisasikan pelaksanaan kebijakan pangan dan gizi nasional. Pemerintah tidak mencantumkan nama lembaga serta kewenangan yang dimilikinya dalam UU, tetapi sepenuhnya diserahkan kepada Presiden.

Rumusan kelembagaan pangan versi Pemerintah ini sebenarnya masih menyisakan catatan dari tiga kementerian terkait. Wakil Kementerian PAN dan RB mengingatkan adanya kebijakan Pemerintah mengenai moratorium dalam menambah atau membentuk kelembagaan pemerintah yang baru, serta pembentukan organisasi kelembagaan tersebut harus selaras dengan norma dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang membatasi jumlah kementerian tidak lebih dari 34 buah. Wakil Kemendagri memberi catatan bahwa pembentukan kelembagaan baru di

daerah akan menimbulkan konsekuensi pada pengelolaan kelembagaan, SDM aparat, dan pendanaan. Sementara itu wakil dari Kemenkeu menyebutkan pembentukan kelembagaan baru di pusat dan di daerah akan menimbulkan konsekuensi kebutuhan pendanaan yang tidak sedikit.

Pada saat pembahasan di Panja RUU Pangan, pihak DPR cukup mantap pada posisinya untuk membentuk Badan Otoritas Pangan, walaupun agrumentasinya beragam sesuai fraksi masing-masing. Sebaliknya, di pihak Pemerintah belum ada kata sepakat, dengan posisi utama pembentukan lembaga tersebut sebaiknya diserahkan kepada Presiden. Adanya konsekuensi perlunya menata ulang tugas K/L terkait bidang pangan bila dibentuk Badan Otoritas Pangan membayangi setiap diskusi terbatas di pihak Pemerintah dan menjadi kendala bagi tercapainya kesepakatan untuk menyetujui pembentukan kelembagaan pangan nasional setingkat kementerian.

Setelah melalui beberapa kali rapat, Panja RUU Pangan sampai pada kesepakatan bahwa isu kelembagaan pangan ini tidak dapat diselesaikan di tingkat Panja, karena itu diputuskan untuk dibahas di tingkat Raker Komisi IV dengan mengundang para menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan UU Pangan ini. Panja DPR meminta kepada Pokja Pemerintah untuk mempersiapkan bahan Raker Komisi IV yang mencerminkan posisi Pemerintah yang pasti mengenai hal ini.

Untuk mempersiapkan bahan Raker dengan Komisi IV, Pokja RUU Pangan Pemerintah beberapa kali mengadakan rapat tingkat teknis dengan para wakil K/L terkait, dan dikoordinasikan di Kantor Kemenko Perekonomian. Hasil rapat dilaporkan dan dibahas dalam rapat tingkat menteri yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Akhirnya pada rapat terakhir tingkat Menteri disepakati hal-hal sebagai berikut: (1) dibentuk lembaga Pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden; (2) lembaga ini mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan (dengan rumusan tugas seperti itu berarti lembaga yang dibentuk adalah berupa Lembaga Pemerintah Non Kementerian/LPNK); dan (3) pengaturan mengenai organisasi dan tata kerja lembaga pangan ini diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.

Hasil rapat tingkat menteri ini yang selanjutnya disampaikan Menteri Pertanian sebagai wakil Pemerintah dalam Raker dengan

Komisi IV DPR 11 Juni 2012 (Kementan, 2012d). Rumusan usulan Pemerintah ini walaupun tidak menjanjikan bentuk yang kuat dan tidak memiliki "otoritas" penuh, akhirnya disepakati dalam Raker Komisi IV DPR RI sebagai rumusan norma pengaturan kelembagaan pangan dalam UU Pangan. Dinamika pemikiran tentang kelembagaan pangan di DPR dan Pemerintah seperti diuraikan di atas, dapat disimak dalam bentuk rumusan rancangan pasal-pasal mengenai pengaturan kelembagaan tersebut, seperti disajikan dalam Tabel 3.

Satu hal penting mengenai pengaturan kelembagaan pangan dalam UU Pangan adalah disepakatinya norma yang memposisikan BUMN di bidang pangan sebagai operator dalam pencapaian ketahanan pangan nasional, melalui penugasan dari lembaga pangan yang dibentuk berdasarkan UU ini. Mengenai norma tentang hal ini tidak ada perbedaan pandangan antarfraksi

di DPR dan antarwakil Pemerintah, sehingga pembahasannya relatif cepat dan sederhana. Norma tentang hal ini tercantum dalam pasal 129, yang berbunyi:

*"Lembaga Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 127 dapat mengusulkan kepada Presiden untuk memberikan penugasan khusus kepada Badan Usaha Milik Negara di bidang pangan untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan/atau distribusi pangan pokok dan pangan lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah"*

### Aspek Kehalalan Pangan

Pencantuman kata 'halal' dalam UU Pangan disepakati setelah melalui proses yang panjang, dengan pembahasan intensif melalui pendekatan akademis, agama, ataupun politik. Beberapa kali

Tabel 3. Dinamika rumusan norma tentang pembentukan kelembagaan pangan dalam penyusunan UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

RUU tentang Pangan Inisiatif DPR RI	Usul Pemerintah *	UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
Badan Otoritas Pangan sebagaimana dimaksud ... merupakan lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.	Untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional sebagaimana dimaksud....dibentuk lembaga nasional urusan pangan yang langsung berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.	<b>Pasal 126</b> Dalam hal mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan nasional, dibentuk lembaga pemerintah yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.
Badan Otoritas Pangan sebagaimana dimaksud ... berfungsi: (a) merumuskan kebijakan pangan nasional, dan (b) menjamin ketersediaan pangan nasional.	Lembaga nasional urusan pangan sebagaimana dimaksud... mempunyai tugas: (a) menetapkan kebijakan pangan dan gizi nasional; dan (b) mengoordinasikan, mengintegrasikan, dan menyinkronkan pelaksanaan kebijakan pangan dan gizi nasional.	Pasal 127 Lembaga pemerintah sebagaimana dimaksud .... mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan.
Badan Otoritas Pangan sebagaimana dimaksud .... bertugas dan berwenang: a, b, sampai i. (Dirinci ada 9 butir mulai dari menyusun kebijakan sampai kegiatan yang sifatnya teknis operasional)	(Catatan: rincian tugas dan kewenangan tidak diatur dalam UU).	(Catatan: rincian tugas dan kewenangan tidak diatur dalam UU).
Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan organisasi dan mekanisme kerja Badan Otoritas Pangan sebagaimana dimaksud ... dengan Peraturan Pemerintah.	Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja lembaga pemerintah sebagaimana dimaksud .... diatur dengan Peraturan Presiden	Pasal 129 Ketentuan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata kerja lembaga pemerintah sebagaimana dimaksud ... diatur dengan Peraturan Presiden

Catatan: \*) Pemerintah mengajukan usulan rumusan baru, setelah rumusan dalam DIM RUU Pangan Pemerintah seperti disajikan dalam Tabel ini tidak disepakati.

rapat Panja RUU Pangan tidak dapat mengambil keputusan untuk menyepakati rumusan norma yang didalamnya terdapat kata 'halal'. Baru setelah materi ini dibahas dalam Raker Komisi IV dengan Pemerintah (rapat tingkat menteri) diperoleh jalan keluar dan sampai pada kata sepakat, walau ada salah satu fraksi yang memberikan catatan (DPR RI 2012c) .

Berdasarkan penelusuran atas topik ini mulai dari awal perumusan konsep RUU Pangan sampai terumuskannya RUU Pangan inisiatif DPR, diketahui bahwa dalam RUU tersebut sebenarnya kata halal sudah diintroduksi, yaitu dalam rancangan Bab Keamanan Pangan. Dalam rancangan tersebut dirumuskan bahwa salah satu kegiatan penyelenggaraan keamanan pangan dilakukan dengan "mencantumkan jaminan produk halal". Pada beberapa rumusan lain, terdapat elaborasi mengenai hal ini, seperti pada rancangan rumusan pengertian keamanan pangan, di akhir kalimatnya terdapat frasa "...serta ketidaksesuaian dengan keyakinan agama dan budaya, sehingga aman untuk dikonsumsi".

Sementara itu, dalam DIM RUU Pangan Pemerintah kata halal atau kehalalan muncul di beberapa bagian khususnya rancangan norma terkait dengan pemasukan (impor) pangan, distribusi pangan, konsumsi pangan, dan keamanan pangan. Sebagai contoh dalam rancangan tentang distribusi pangan, terdapat salah satu ayat dengan rumusan norma: "Pengelolaan sistem distribusi pangan yang dapat mempertahankan keamanan, mutu, gizi pangan, dan kehalalan bagi yang dipersyaratkan".

Pencantuman kata halal dalam UU Republik Indonesia yang bukan mengatur secara khusus mengenai aspek halal sebelum UU Pangan diterbitkan sudah ada, yaitu dalam UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan UU Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Dalam UU Peternakan dan Kesehatan Hewan, pasal 58 ayat (4) berbunyi: "Produk hewan yang diproduksi dan/atau dimasukkan ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk diedarkan wajib disertai sertifikat veteriner dan sertifikat halal". Pengaturan ini digugat ke Mahkamah Konstitusi (MK), terkait dengan implementasi pengaturan sertifikasi halal, karena tidak semua komoditas daging yang diperdagangkan memerlukan sertifikasi halal karena bukan untuk konsumsi masyarakat beragama Islam. Atas gugatan tersebut MK memutuskan bahwa: " Pasal 58 ayat (4) UU Nomor 18 Tahun 2009.... tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa *wajib disertai sertifikat veteriner dan sertifikat halal*,

dimaknai mewajibkan sertifikat halal bagi produk hewan yang memang tidak dihalalkan. Dari Putusan MK tersebut, halal dan sertifikat halal tersebut tidak dibatalkan, namun pemberian sertifikasi halal hanya berlaku bagi produk hewan yang diproduksi dan/atau dimasukkan ke wilayah NKRI yang memang memerlukan sertifikasi tersebut.

Proses pembahasan mengenai materi ini yang cukup intensif terdokumentasi dalam Laporan Pimpinan Komisi IV dalam rapat konsultasi dengan pimpinan DPR dan Pembicaraan Tingkat II RUU Pangan mengenai Pengambilan Keputusan atas RUU Pangan dalam Sidang Paripurna DPR RI (DPR RI 2012c, 2012d). Dalam beberapa kali rapat Panja, selanjutnya dibahas dalam Tim Kecil dan Tim Sinkronisasi, berkembang berbagai rumusan alternatif dan juga mengidentifikasi pengaturan apa saja norma tentang kehalalan ini diperlukan. Rumusan akhir hasil pembahasan berbeda dengan rancangan awal dalam RUU Pangan, baik versi inisiatif DPR maupun DIM dari Pemerintah.

Permasalahan pencantuman kalimat halal bagi yang dipersyaratkan ini sebetulnya sudah mengerucut pada Rapat Panja 10 Juli 2012, namun masih belum dapat diambil keputusan. Pada rapat tersebut diidentifikasi terdapat tiga opsi rumusan norma mengenai kehalalan, yaitu: (1) tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, (2) sesuai dengan keyakinan dan budaya masyarakat, dan (3) halal sesuai dengan yang dipersyaratkan dan tidak bertentangan dengan keyakinan dan budaya masyarakat. Diidentifikasi juga akhirnya hanya lima norma yang disepakati dicantumkannya rumusan norma tentang kehalalan, yaitu mengenai pengertian ketahanan pangan dan keamanan pangan, impor pangan, distribusi pangan, konsumsi pangan, dan keamanan pangan (DPR RI 2012d, BKP 2012b), seperti disajikan dalam Tabel 4.

Sebelum melanjutkan pembahasan materi tentang kehalalan, guna menyamakan persepsi Panja RUU Pangan, pada tanggal 1 Oktober 2012 Panja RUU Pangan mengundang tokoh-tokoh agama yaitu Ketua Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia, Ketua Umum Persekutuan Gereja-Gereja Indonesia, Ketua Umum Pengurus Harian Parisada Hindu Dharma Indonesia, dan Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat Perwakilan Umat Budha. Pada Rapat Panja tanggal 15 Oktober 2012, sehari sebelum Raker Komisi IV dengan agenda pengesahan UU pangan di tingkat Komisi, akhirnya berhasil diputuskan ketentuan frasa "halal bagi yang dipersyaratkan/sesuai dengan keyakinan

Tabel 4. Norma dalam UU tentang Pangan yang mengatur tentang “kehalalan” pangan.

No.	Norma	Rumusan norma
1.a	BAB I KETENTUAN UMUM Pasal 1, angka 4	Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta <u>tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat</u> , untuk dapat hidup sehat, aktif dan produktif secara berkelanjutan.
1.b	BAB I KETENTUAN UMUM Pasal 1, angka 5	Keamanan Pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia, serta <u>tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat</u> , sehingga aman untuk dikonsumsi.
2	BAB IV KETERSEDIAAN PANGAN Bagian 5. Impor Pangan Pasal 37 ayat (1)	Impor pangan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri wajib memenuhi persyaratan keamanan, mutu, gizi, dan <u>tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat</u> ,
3	BAB V KETERJANGKAUAN PANGAN Bagian 2. Distribusi Pangan Pasal 48, ayat (1), huruf b.	Pengelolaan sistem distribusi pangan yang dapat mempertahankan keamanan, mutu, gizi, dan <u>tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat</u> ;
4	BAB VI KONSUMSI PANGAN DAN GIZI Bagian 1. Konsumsi Pangan Pasal 59, huruf b	Penyediaan pangan yang beragam, bergizi seimbang, aman dan <u>tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat</u> ;
5	BAB VII KEAMANAN PANGAN Bagian 1. Umum Pasal 67, ayat (1)	Keamanan pangan diselenggarakan untuk menjaga pangan tetap aman, higienis, bermutu, bergizi, dan <u>tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat</u> ;

masyarakat menjadi ‘tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat’ (DPR RI 2012d). Pencantuman frasa dalam lima norma tersebut di atas memiliki makna UU Pangan ini mengakui bahwa bagi umat Islam pangan halal merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari ketahanan dan keamanan pangan (Suryana 2014).

Terdapat norma lain yang mencantumkan kata ‘halal’ dalam Bab VI Keamanan Pangan, Bagian Kedelapan, yang merupakan rumusan dari Pemerintah. Terhadap rancangan norma ini dengan lancar dapat disepakati oleh seluruh fraksi di DPR RI. Pencatuman kata ‘halal’ pada norma ini dalam konteks sebagai salah satu kegiatan penyelenggaraan pangan yang bersifat teknis untuk menjamin keamanan pangan, yaitu jaminan produk halal bagi yang dipersyaratkan, tercantum pada pasal 69 huruf g; pasal 95 ayat (1) dan (2); dan pasal 97 ayat (3) huruf e.

## PENUTUP

UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan merupakan sebuah dokumen yang mengatur arah dan kebijakan penyelenggaraan pangan nasional, sekaligus merupakan pernyataan politik pangan negara bahwa pembangunan pangan dilaksanakan berlandaskan kedaulatan pangan dan kemandirian pangan untuk mencapai ketahanan pangan nasional berkelanjutan. Adanya dinamika yang terjadi dalam proses penyusunan UU Pangan merupakan suatu kewajaran dalam mencari format ideal untuk mengatur hajat hidup dan kebutuhan dasar warga negara, khususnya pangan.

Sejak diundangkan lima tahun lalu, UU Pangan telah secara signifikan mewarnai penyelenggaraan pangan nasional, dan dirujuk oleh para pihak baik pemerintah, pengusaha

ataupun masyarakat. Dari empat isu krusial yang dibahas di atas, konsepsi kedaulatan pangan menjadi pilar utama dalam penyelenggaraan pangan dan menjadi landasan dalam penyusunan dokumen resmi Pemerintah seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional atau Rencana Strategis K/L serta diacu dalam perumusan kebijakan pangan nasional. Isu impor pangan tetap menjadi permasalahan yang hangat. Penolakan terhadap impor pangan, terutama pangan pokok, disuarakan oleh hampir seluruh komponen masyarakat, yaitu Pemerintah pusat dan daerah yang terkait dengan produksi pangan dan kesejahteraan petani, anggota legislatif yang membidangi pertanian, pengusaha perdagangan pangan, dan organisasi serta tokoh petani.

Amanat UU Pangan tentang pembentukan kelembagaan pangan nasional sampai saat ini belum dilaksanakan oleh Pemerintah. Serupa dengan suasana pada saat pembahasan RUU Pangan, proses pembentukan kelembagaan pangan nasional oleh Pemerintah juga memerlukan pembahasan yang panjang. Sampai saat ini kelembagaan pangan tersebut belum terbentuk, padahal menurut UU Pangan kelembagaan pangan tersebut harus sudah dibentuk paling lambat tiga tahun setelah UU Pangan diundangkan, berarti tanggal 17 Nopember 2015.

Sementara itu, ada penilaian bahwa norma pengaturan tentang halal dalam UU Pangan belum cukup kuat karena bukan bentuk kewajiban (*mandatory*) bagi pelaku usaha, sehingga tidak memberikan perlindungan dan kepastian produk hukum pangan halal bagi konsumen (Hasan 2014). Namun demikian di masyarakat, pengaturan kehalalan dalam UU Pangan tidak menjadi topik hangat. Terlebih lagi pengaturan tentang kehalalan pangan sudah secara komprehensif dituangkan dalam UU Nomor 33 tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal, yang terbit hampir dua tahun setelah UU Pangan diundangkan.

Dengan memahami dinamika yang terjadi dalam proses pembahasan dan penyusunannya, diharapkan para pemangku kepentingan UU Pangan dapat memedomaninya secara arif. Hasil akhir yang diharapkan dengan terbitnya UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan ini adalah terbentuknya manusia Indonesia yang sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis pertama menyampaikan terima kasih kepada Menteri Pertanian Bapak Dr Suswono atas kesempatan langka yang diberikan untuk mewakili Pemerintah dalam rapat-rapat Panitia DPR RI dengan agenda pembahasan RUU Pangan, sehingga memperkaya pengalaman intelektual mengenai proses dan dinamika penyusunan sebuah UU. Kami, kedua penulis, menyampaikan terima kasih kepada pengelola Forum Penelitian Agro Ekonomi (redaksi pelaksana, dewan redaksi, mitra bestari) yang memberikan saran-saran untuk penyempurnaan penulisan artikel ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus A. 2012. Jihad kedaulatan pangan. Forum JKP (Jihad Kedaulatan Pangan), Universitas Gajah Mada. Februari 2012. Yogyakarta (ID): Universitas Gajah Mada.
- Arifin, B. 2011. Berharap banyak pada revisi Undang-Undang Pangan. Metro TV News, 7 Februari 2011. [Internet]. [Diunduh 2016 Okt 20]. Tersedia dari: <https://barifin.wordpress.com/2012/11/19>
- Antara Jatim. 2011. RUU Pangan perluas pasar beras impor. [Internet]. [Diunduh 2017 Jan 20]. Tersedia dari: <https://jatim.antaranews.com/lihat/berita/76945/ruu-pangan-perluas-pasar-beras-impor>
- Bourgeois E. 2011. Critical review of the draft food law of Indonesia. World Bank/Food and Agriculture Organization Support to Food Security Agency. Jakarta (ID): Food and Agriculture Organization.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan, 2011a. RUU tentang Pangan inisiatif DPR (Hak Inisiatif DPR). Bahan tayangan disampaikan dalam rapat pembahasan di Kementan. 14 Nopember 2011. Jakarta (ID): Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2011b. Penyusunan DIM untuk RUU tentang pangan (Internal kementan). Bahan tayangan dalam diskusi di Kementerian Pertanian. 5 Desember 2011. Jakarta (ID): Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2012a. Isi RUU terkait KIKPI (Draft Food Law Related to Program of Sustainable Food Security). Bahan tayangan disampaikan dalam FGD-KIKPI Pilar I. 2 Agustus 2012. Jakarta (ID): Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2102b. Pembahasan aspek kehalalan dan kelembagaan pangan dalam RUU tentang pangan. Bahan tayangan disampaikan dalam FGD Strategi Ketahanan Pangan, diselenggarakan Poksi IV

- Fraksi PKS DPR RI, Gedung Nusantara DPR RI. 10 September 2012. Jakarta (ID): Badan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian..
- Damanhuri D. 2012. Ekonomi politik kedaulatan pangan. Bahan tayangan disampaikan dalam pertemuan penjarangan pendapat RUU Pangan di Institut Pertanian Bogor. 15 Februari 2012. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- [DPR RI] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2011. Naskah akademik dan draf RUU tentang perubahan UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Jakarta (ID): Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- [DPR RI] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2012a. Penjelasan Komisi IV DPR RI dalam rapat kerja pembahasan tingkat I atas usul inisiatif rancangan undang-undang tentang pangan. Masa Persidangan III Tahun Sidang 2011-2012. 18 Januari 2012. Jakarta (ID): Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia..
- [DPR RI] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2012b. Laporan panitia kerja dalam rapat kerja pembahasan tingkat I Rancangan Undang Undang tentang Pangan. masa persidangan i tahun sidang 2012-2013.16 Oktober 2012. Jakarta (ID): Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- [DPR RI] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2012c. Laporan Komisi IV DPR RI dalam rangka Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan Keputusan terhadap Rancangan Undang Undang Tentang Pangan dalam Rapat Paripurna DPR RI. 18 Oktober 2012. Jakarta (ID): Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- [DPR RI] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2012d. Pengantar Pimpinan Komisi IV DPR RI dalam Rapat Konsultasi dengan DPR RI dan Pimpinan Fraksi mengenai RUU Pangan. 10 Oktober 2012. Jakarta (ID): Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- The Economist Intelligence Unit. 2016. Global food security index 2016. An Annual Measure of the State of Global Food Security. London (UK): The Economist Intelligence Unit.
- Edelman. M. 2014. Food sovereignty: forgotten genealogies and future regulatory challenges. *J of Peasant Stud.* 41(6): 959-978.
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2014. Right to Food Handbooks. 1. The right to food within the international framework of human right and country constitution. Rome (IT): Food and Agriculture Organization.
- Forum Kajian Islam Mahasiswa Universitas Ibnu Khaldun Bogor. 2012. Ancaman liberalisasi dan ketergantungan pangan dibalik RUU Pangan. 25 Januari 2012. Bogor (ID): Universitas Ibnu Khaldun.
- Gordillo G., Gerinimo OM. 2013. Food security and sovereignty. Rome: Food and Agriculture Organization.
- Gouel C. 2015. Food price stabilization policies lessons from economic theory. Seventh Multi-year Expert Meeting on Commodities and Development. 15-16 April 2015. Geneva (CH): United Nations Conference on Trade and Development.
- Hasan KNS. 2014. Kepasian hukum sertifikasi dan labelisasi halal produk pangan. *JDinamika Huk.* 14(2): 227-238.
- [Kemenkes] Kementerian Kesehatan. 2015. Status gizi pengaruhi kualitas bangsa. [Internet]. [Diunduh 2017 Jan 20]. Tersedia dari: [www.dekes.go.id/pdf.php?id=15021300004](http://www.dekes.go.id/pdf.php?id=15021300004)
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2011a. Daftar Inventarisasi Masalah Rancangan Undang-Undang Tentang Pangan. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2011b. DIM RUU tentang pangan (versi pemerintah). Bahan Tayangan diskusi di Kementan. 24 Desember 2011. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian..
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2012a. Pandangan Pemerintah pada acara rapat kerja dengan Komisi IV DPR RI atas Rancangan Undang-Undang tentang Pangan. 18 Januari 2012. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2012b. Pandangan pemerintah disampaikan Menteri Pertanian pada rapat kerja dengan Komisi IV DPR RI mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Pangan. 11 Juni 2012. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2012c. Sambutan pemerintah disampaikan Menteri Pertanian pada Rapat Kerja Komisi IV DPR RI mengenai Pengambilan Keputusan Pembicaraan Tingkat I Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pangan. 16 Oktober 2012. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2012d. Sambutan pemerintah (disampaikan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia) pada Rapat Paripurna Kerja Komisi IV DPR RI tentang Pengambilan Keputusan Pembicaraan Tingkat II Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pangan. 18 Oktober 2012. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Khaeron EH. 2012. Telaah kritis revisi UU Tentang Pangan dan kesejahteraan petani. Disampaikan dalam seminar diselenggarakan Fraksi Partai Demokrat DPR RI dengan tema Telaah Kritis Revisi UU Pangan di Gedung DPR RI. 2 Maret 2012. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian. Kompas. 2011. Kinerja DPR, kunjungan ke luar negeri disetujui pimpinan. 8 Desember 2011. [Internet]. [Diunduh 2017 Jan 20]. Tersedia dari: <https://perpustakaan DPR.wordpress.com/category/klipping>.

- KornherL, Kalkuhl M. 2013. Food price volatility in developing countries and its determinants. *Quarterly J of Int Agriculture*. 52(4):277-308.
- Machfoedz MM. 2012. Ketersediaan Pangan. Pusat Studi Pedesaan dan kawasan UGM. Bahan diskusi publik tentang RUU Pangan. Yogyakarta (ID): Universitas Gajah Mada.
- Rachbini DJ. 2011. Jebakan RUU Pangan. [Internet]. [Diunduh 2017 Mar 20]. Tersedia dari: <http://nasional.kompas.com/read/2011/12/02/02181735/jebakan.ruu.pangan>
- Rachmat M. 2015. Percepatan pembangunan pangan menuju pencapaian ketahanan pangan yang mandiri dan berdaulat. *Forum PenelAgro Ekon*. 33(1):1-17.
- Saragih H. 2015. Perjuangan petani dalam menegakkan kedaulatan pangan. Makalah dalam Seminar Tinjauan Akademis, Konsepsi, dan Strategi Kedaulatan Pangan. Himpunan Mahasiswa Ilmu Tanah, Fakultas Pertanian IPB. 10 Oktober 2015. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Saragih H. 2009. Tidak ada ekonomi kerakyatan tanpa reformasi agraria dan kedaulatan pangan. Makalah dalam Diskusi Ini Dia Ekonomi Kerakyatan. KSU dan SPI, Taman Ismail Marzuki, 3 Juni 2009. Jakarta (ID): Serikat Petani Indonesia.
- Sardjoko S. 2016. Pokok-pokok kebijakan Rencana Aksi Nasional Pangan dan Gizi (RAN-PG). Deputi Menteri PPN/Kepala Bappenas Bidang Pembangunan Manusia, Masyarakat, dan Kebudayaan. Bahan tayangan lokakarya Persatuan Dokter Gizi Medik Indonesia (PDGMI), 12 Nopember 2016. Jakarta (ID): Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Sofyan I. 2015. Politik pluralitas dan demokratisasi media dalam penguatan masyarakat sipil. *Komunikasi*. 9(1): 73-82.
- Suryana A. 2014. Menuju ketahanan pangan indonesia berkelanjutan 2025: tantangan dan penanganannya. *Forum PenelAgro Ekon*. 32(3):123-125.
- Suryana A. 2012a. Kerangka pikir RUU tentang Pangan. Bahan tayangan pada FGD Fraksi PKS 'Telaah Kritis RUU tentang Pangan'. 24 Februari 2012. Jakarta (ID): Partai Keadilan Sejahtera.
- Suryana A. 2012b. Perkembangan Rancangan Undang-Undang tentang Pangan. Bahan tayangan pada Rapat Koordinasi Harmonisasi Rancangan Peraturan Perundangan yang Harmonis. Kementerian Hukum dan HAM RI, 28 Maret 2012. Jakarta (ID): Kementerian Hukum dan HAM RI.
- Suryana A. 2012c. Draft of Indonesian food law. Power points presented at Round Table "OECD Review of Indonesia Agriculture Policy". 6 Maret 2012. Bogor (ID): Kementerian Pertanian.
- Syahyuti, Sunarsih, Wahyuni S, Sejati WK, Aziz M. 2015. Kedaulatan pangan sebagai basis untuk mewujudkan ketahanan pangan nasional. *Forum PenelAgro Ekon*. 32(2):95-109.
- Widayati W, Soraida Y, Firdaus, Hidayat, Andiana U, Martha M, Primawardani Y, Nurimaniar Y. 2015. Evaluasi hak atas pangan bagi masyarakat miskin: studi kasus di Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Lebak. Badan Penelitian dan Pengembangan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI. Jakarta (ID): Percetakan Pohon Cahaya.
- Windfur M, Jonsen J. 2015. Food sovereignty toward democracy in localized food systems. London (UK): ITDG Publishing.
- Ya'kub A. 2012. Menyelamatkan pertanian rakyat dan menjamin kedaulatan pangan. Bahan tayangan dalam seminar Fraksi Partai Demokrat DPR RI dengan tema 'Telaah Kritis RUU Pangan' di Gedung DPR RI. 2 Maret 2012. Jakarta (ID): Dewan Perwakilan Rakyat RI.